

Reactie internetconsultatie - afschaffen van inhoudingen op het minimumloon voor huisvesting

Datum: 6 juni 2025

Behandeld door: mr. M.H.W. (Mees) Nabuurs & mr. U. (Ulas) Akbayir

Graag maken wij gebruik van de gelegenheid om te reageren op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met het stapsgewijs afbouwen van de inhoudingsmogelijkheid op het minimumloon voor de betaling van huisvestingskosten (hierna: het besluit).

Vanuit onze praktijkervaring, waarin wij veel uitzendondernemingen fiscaal en juridisch adviseren, zijn wij van mening dat (bonafide) uitzendondernemingen, in onze ogen de gros van de uitzendondernemingen in Nederland, op een verantwoorde manier huisvesting verzorgen en daar geen verdienmodel van maken. Integendeel, bij deze uitzendondernemingen zie je juist dat het verzorgen van huisvesting voor werknemers nooit kostendekkend is geweest. Tegelijkertijd kunnen wij de problematiek rondom misbruik van inhoudingen onder het wettelijk minimumloon door malafide partijen goed voorstellen. In dergelijke gevallen rechtvaardigt de kwaliteit van de huisvesting niet de huurprijs die aan de werknemer wordt doorberekend. Echter, denken wij dat met het huidige voorstel ter wijziging van het besluit dit probleem niet wordt opgelost, zolang handhaving op dit vlak uitblijft. In onze ogen werkt het zelfs averechts en zal de betaling van huur op een minder transparante manier gaan dan op dit moment van toepassing is. Wij lichten dit onderstaand nader aan u toe.

1. Inleiding

De aanleiding voor de voorgenomen aanpassing van het besluit lijkt primair ingegeven door het streven naar beperking van excessieve huurprijzen, waarbij wordt gesteld dat deze huurprijzen een verdienmodel zijn voor de werkgever. Wij betwijfelen echter of het afbouwen van de inhoudingsmogelijkheid onder het wettelijk minimumloon het juiste middel is om dit probleem te verminderen. Naar onze mening ligt de kern van het probleem eerder in de ruimte die wordt geboden om een (te) hoog bedrag voor huisvestingskosten in rekening te brengen. Of deze kosten nu via inhouding op het loon worden verkregen of op een andere – in onze ogen minder transparante - wijze, en of ze nu boven of onder het wettelijk minimumloon uitkomen, doet aan dit probleem weinig af. Ten behoeve van controle en handhaving op te hoge bedragen aan huisvestingskosten, is het in onze ogen juist van belang dat de daadwerkelijke kosten ook "zichtbaar" zijn om te controleren en daarop te handhaven.

Daarnaast speelt de "afhankelijkheidsrelatie" tussen werkgever en werknemer een rol in het doel van het besluit. Wij merken op dat de afhankelijkheidsrelatie tussen werkgever en werknemer in onze optiek niet wezenlijk verandert door het wijzigen van het besluit. De afhankelijkheidspositie van arbeidsmigranten blijft bestaan zolang de toegang tot passende huisvesting in Nederland beperkt is. Dit geldt des te meer in de huidige krappe woningmarkt, waarin arbeidsmigranten vaak financieel kwetsbaar zijn en een beperkt sociaal netwerk hebben in Nederland.

Wij zijn dan ook van mening dat de oplossing niet moet worden gezocht in het beperken van de inhoudingsmogelijkheid als zodanig, maar in het stellen van duidelijke grenzen aan de hoogte van de kosten die voor huisvesting in rekening mogen worden gebracht door een werkgever. Hierop zullen wij in dit memo nader ingaan.

2. Afhankelijkheidsrelatie

2.1. Ontoereikende toegang tot passende huisvesting

In onze ogen is er per definitie sprake van een zekere afhankelijkheidsrelatie zodra een arbeidsmigrant zijn of haar woonland verlaat om via een Nederlandse uitzendonderneming te gaan werken. Arbeidsmigranten beschikken doorgaans over een beperkt sociaal netwerk in Nederland, waardoor zij vaak weinig tot geen toegang hebben tot personen die hen kunnen ondersteunen bij het vinden van passende en betaalbare huisvesting. Daarnaast zijn er signalen bekend van arbeidsmigranten die onder onwenselijke en onverantwoorde omstandigheden worden gehuisvest. Dit betreft onder meer situaties waarin sprake is van ernstige overbewoning, verblijf in tenten of in auto's, wat niet alleen juridisch problematisch is, maar ook risico's met zich meebrengt voor de gezondheid en veiligheid.

Juist in de lager betaalde sectoren is er sprake van een duidelijke behoefte aan ondersteuning vanuit de werkgever, aangezien het voor deze groep in de praktijk moeilijk is om zelfstandig in geschikte huisvesting te voorzien. Voor Nederlanders is het immers momenteel al zeer lastig om passende huisvesting te vinden.

Hoewel het streven om deze afhankelijkheid te verminderen een nobel doel is en wij deze alleen maar kunnen ondersteunen, achten wij dit in de praktijk niet of nauwelijks haalbaar, maar ook niet in alle gevallen wenselijk. Een arbeidsmigrant moet immers goed gehuisvest worden en beschikt vaak niet zelf over de mogelijkheden om goede huisvesting te kunnen regelen. De werkgever daarentegen kan wel voorzien in deze goede huisvesting en is onze ogen ook (moreel) verplicht hier zorg voor te dragen.

2.2. Verhuurders niet zijnde werkgevers

Hoewel het in theorie mogelijk is dat huisvesting buiten de werkgever om wordt geregeld, wijst de praktijk uit dat verhuurders terughoudend zijn om rechtstreeks aan arbeidsmigranten te verhuren zonder enige vorm van zekerheid vooraf. Deze verhuurders hebben door de crisis op de woningmarkt keuze uit huurders, de keuze voor een "kwetsbare groep" ligt niet voor de hand als er ook gekozen kan worden voor huurders zonder deze "kwetsbare" achtergrond.

Verhuurders lopen incassorisico, bijvoorbeeld wanneer een arbeidsmigrant plotseling terugkeert naar het land van herkomst. In veel gevallen ontbreekt een toereikende waarborg voor het voldoen van de huurprijs, en incassobureaus geven vaak aan dat zij dergelijke vorderingen niet actief opvolgen vanwege de lage kans op succesvolle inning. De vraag rijst dan ook in hoeverre verhuurders, die géén werkgever zijn, bereid zullen zijn om, met deze risico's in acht genomen, huisvesting aan arbeidsmigranten aan te bieden.

Gelet op de huidige krapte op de woningmarkt is het op het eerste gezicht niet voor de hand liggend waarom een verhuurder zou kiezen voor een arbeidsmigrant met een mogelijk verhoogd incassorisico, in plaats van voor een lokale huurder met minder risico. Tenzij er sprake is van een financieel motief waarbij bewust wordt ingezet op het behalen van hogere opbrengsten, bijvoorbeeld door bovenmatige kosten in rekening te brengen. Dit terwijl het doel van de wijziging van het besluit is om buitensporige huisvestingskosten voor deze groep te voorkomen.

Daarbij wijzen wij erop dat het verplaatsen van de huisvestingskosten buiten de loonstrook de onderliggende afhankelijkheidsrelatie niet wegneemt. Integendeel, deze blijft in stand – en kan zelfs worden versterkt – doordat de arbeidsmigrant feitelijk nog steeds afhankelijk is van een machtige (mogelijk malafide) partij voor onderdak, maar zonder enige zichtbaarheid of bescherming binnen het formele systeem, wat nader is toegelicht in de volgende paragraaf.

2.3. Transparantie en controle

Wanneer huisvestingskosten volledig buiten de loonstrook worden gehouden zal dit in onze ogen juist ongewenste praktijken in de hand werken. Met deze voorgenomen wijziging zullen betalingen buiten de loonadministratie om plaatsvinden, bijvoorbeeld door middel van (contante betalingen)

aan de deur. In dergelijke gevallen kan sprake zijn van een scheve machtsverhouding, waarbij de verhuurder de arbeidsmigrant onder druk zet, de toegang tot de huisvesting blokkeert, of bovenmatige (niet te controleren) huurprijzen rekent.

Bovendien ontbreekt daarmee iedere vorm transparantie: het is dan volstrekt onduidelijk hoeveel de arbeidsmigrant betaalt en voor welke kwaliteit van huisvesting. Dit maakt in onze ogen toezicht en handhaving bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk, en vergroot het risico op misstanden.

In de huidige praktijk worden loonstroken gecontroleerd door verschillende toezichthoudende instanties, denk aan controles in het kader van SNA certificering, ABU/NBBU en SNCU controles ten behoeve van de cao en uiteraard de Arbeidsinspectie met betrekking tot het wettelijk minimumloon. Het voorgenomen toelatingsstelsel dat mogelijk wordt ingevoerd met de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (hierna: Wtta) zal de groep die gecontroleerd wordt naar verwachting nog verder vergroten. Wij verrichten zelf regelmatig loonstrookcontroles en kunnen op grond daarvan met zekerheid stellen dat (ongeoorloofde) inhoudingen direct in het oog springen op een loonstrook. Zelfs wanneer de betrokken arbeidsmigrant een onrechtmatige inhouding niet zelf opmerkt, wordt deze door de toezichthouder alsnog getoetst aan de geldende wet- en regelgeving, waardoor misbruik snel wordt geïdentificeerd en vastgesteld en dus ook niet afhankelijk is van een melding vanuit de arbeidsmigrant zelf.

Het gevolg van de wijziging van het besluit zal in onze ogen leiden tot doorberekenen van kosten buiten de loonstrook om, ongeacht of de verhuurder tevens werkgever is. Hiermee zal bovengenoemde transparantie en mogelijkheid op controles door externe controle instellingen zeer beperken. De controle en handhaving op dit vlak zal daarmee verschuiven van reguliere en repeterende controles, zoals nu van geval, naar gerichte controles op melding van de arbeidsmigrant zelf. De vraag is of een arbeidsmigrant zelf begrijpt wat er gebeurt in een misbruiksituatie en ook nog eens durft om een misbruiksituatie aan te kaarten bij de daarvoor van toepassing zijnde instantie. Dit los van de vraag of de arbeidsmigrant in kwestie dan ook nog weet waar die moet zijn in Nederland.

Op basis van bovenstaande zijn wij stellig van mening dat de wijziging van dit besluit (zoals voorgenomen) juist het risico op misbruiksituaties vergroot en in de hand werkt.

2.4. Medeoverheden

In de nota van toelichting wordt voorgesteld om medeoverheden meer ruimte te bieden voor huisvesting van arbeidsmigranten op het eigen terrein van de werkgever. Wij plaatsen hier onze vraagtekens bij. Mkb-ondernemingen zijn vaak gevestigd in gedeelde panden met meerdere bedrijven of op bedrijventerreinen, waardoor het de vraag is of huisvesting op het eigen terrein in deze context wenselijk of praktisch haalbaar is. Daarnaast rijzen er zorgen over de gevolgen hiervan voor de integratie van arbeidsmigranten en de wil van gemeentes in de praktijk.

Een illustratief voorbeeld is de aflevering van Zembla Kort (16 november 2022), getiteld *'Gemeentes liggen dwars bij huisvesting arbeidsmigranten'*. Hierin wordt letterlijk ten behoeve van arbeidsmigranten in de omschrijving van de aflevering gesteld: *'Pogingen om hun woonomstandigheden te verbeteren stuiten op verzet van omwonenden en onwil bij gemeentes.'* Hoewel het een goed streven is dat gemeentes een rol zullen spelen in het oplossen van bredere maatschappelijke problemen die hiermee samenhangen, constateren wij een duidelijke tegenstrijdigheid met de signalen die zij in de praktijk zelf afgeven.

Wij ontvangen dan ook regelmatig signalen dat gemeentes terughoudend zijn in het inschrijven van arbeidsmigranten of zelfs limieten hanteren op het aantal inschrijvingen per dag. Dit roept de vraag op in hoeverre gemeentes daadwerkelijk de rol kunnen en willen vervullen die in de voorgenomen wijziging van het besluit aan hen wordt toegeschreven.

3. Vrije beschikking over het volledige wettelijk minimumloon

In de voorgenomen wijziging van het besluit wordt in onze ogen voorbijgegaan aan het feit dat er nu al de mogelijkheid bestaat om een schriftelijke machtiging tot inhouding te weigeren of op ieder moment in te trekken. In de praktijk worden arbeidsmigranten vaak wekelijks verloond, wat betekent dat zij in theorie wekelijks opnieuw de keuze kunnen maken om een machtiging in te trekken voor inhouding van huisvestingskosten. Deze flexibiliteit wordt in de nota van toelichting onvoldoende erkend.

Wij onderschrijven het standpunt dat arbeidsmigranten zich in een kwetsbare positie bevinden en bescherming nodig hebben. Naar onze mening kan die bescherming echter beter worden gewaarborgd door inhoudingen via de loonstrook te laten verlopen, omdat daar adequaat toezicht op wordt gehouden. Dit is te verkiezen boven het stimuleren van regelingen buiten de loonstrook om, waardoor transparantie juist ontbreekt, zoals reeds toegelicht in paragraaf 2.3. Een voorbeeld hiervan is dat in het licht van SNA controles tevens toezicht wordt gehouden op de inhoud van de schriftelijke volmacht zoals afgegeven door de werknemer.

Daarnaast is het van belang te erkennen dat huisvesting een primaire levensbehoefte is. Het wettelijk minimumloon is juist bedoeld om te voorzien in de basisbehoeften van werknemers, zoals huisvesting en zorg. Het feit dat een deel van het loon wordt aangewend voor huisvesting – mits tegen redelijke voorwaarden – is in dat licht bezien niet per definitie problematisch.

In de nota van toelichting wordt voorts gesteld dat arbeidsmigranten door middel van een afzonderlijk huurcontract en een aparte factuur (inclusief de mogelijkheid tot stornering) in potentie meer zicht en grip krijgen op hun huisvestingskosten. Naar onze mening beschikken zij hier echter nu al over, aangezien zij – zoals hierboven benoemd - te allen tijde de machtiging voor looninhouding van deze kosten kunnen intrekken, eigen huisvesting zouden kunnen regelen en buiten de werkgever direct betalingen doen aan de verhuurder.

Kortom, het is van belang om zorgvuldig om te gaan met de balans tussen bescherming en keuzevrijheid. Het enkele feit dat een deel van het loon aan huisvesting wordt besteed, mag niet automatisch worden gezien als onwenselijk of uitbuiting.

4. Prijs-kwaliteitsstelsel (cao voor uitzendkrachten)

Veel uitzendondernemingen zijn gebonden aan de cao voor uitzendkrachten, waarin dit jaar het prijs-kwaliteitsstelsel (hierna: PKS) van kracht is geworden. Dit stelsel stelt dat de uitzendonderneming kosten voor huisvesting bij de uitzendkracht in rekening mag brengen, maar dat deze kosten gebonden zijn aan een maximale grens die wordt bepaald aan de hand van kwaliteitsnormen.

Het PKS houdt rekening met de hoogte van het loon van de uitzendkracht en koppelt daaraan een maximale toegestane kostprijs voor huisvesting. De werkgever die huisvestingskosten in rekening brengt is daarmee gebonden aan dit maximum. Zo bedraagt de maximale kosten voor huisvesting 25% van het dan geldende wettelijk minimumuurloon vermenigvuldigd met 40 (de standaard arbeidsduur per week). Voor uitzendkrachten met een contractueel basissalaris van ten minste 140% van dit bedrag geldt deze limiet niet, maar blijft de maximale vergoeding wel gebaseerd op de kwaliteitsnormen uit het PKS.

Het PKS is vanaf 1 januari 2025 ingevoerd. Uitzendondernemingen die het systeem vanaf dat moment nog niet hebben geïmplementeerd, mogen tot implementatie maximaal 20% van het wettelijk minimumuurloon vermenigvuldigd met 40 in rekening brengen.

Door deze systematiek beschermt het PKS de arbeidsmigranten, door te zorgen voor een transparante en kwaliteitsgerichte maximale in rekening te brengen kosten voor huisvesting, waardoor onredelijke hoge kosten worden voorkomen. Voor de controle en handhaving brengt dit

overigens ook extra transparantie aangezien kan worden gecontroleerd wat het maximum aan huisvestingskosten zijn en/of deze ook daadwerkelijk als maximum is gehanteerd op de loonstrook.

5. Aanbeveling

Onze aanbeveling is dan ook het in stand houden van een inhoudingsmogelijkheid voor huisvesting voor maximaal 25 procent van het wettelijk minimumloon. Dit geschiedt dan onder dezelfde voorwaarden als nu van toepassing is en behoeft er geen wijziging van het besluit plaats te vinden.

Wij pleiten voorts voor een wettelijke bovengrens aan de totale huisvestingskosten die een werkgever – direct of indirect – in rekening mag brengen aan zijn werknemers, waaronder arbeidsmigranten. Dit moet losstaan van de wijze van betaling (inhouding op het loon of betaling buiten de loonstrook om). Door deze grens wettelijk vast te leggen, wordt het mogelijk om uitbuiting via onredelijk hoge woonlasten structureel tegen te gaan, ongeacht de contractvorm of loonstrucuur. Wij adviseren om deze grens te koppelen aan objectieve parameters zoals kwaliteitscriteria welke reeds beschikbaar zijn in het huurrecht.

De huidige discussie over het al dan niet toestaan van looninhoudingen voor huisvesting adresseert slechts de *vorm* van betaling, maar raakt onvoldoende aan de *essentie* van het probleem: namelijk dat huisvesting te vaak wordt ingezet als verdienmodel. Naast het feit dat er zaken – in het licht van het huurrecht – kunnen worden geregeld, zal in onze ogen de aanpak van misbruiksituaties vallen of staan met handhaving. Zolang er geen adequate handhaving is op misbruiksituaties, zullen er malafide partijen zijn die huisvesting als een verdienmodel zien en daarop acteren. Het advies is om meer middelen beschikbaar te stellen om de handhaving op dit vlak uit te breiden en concreter in te richten. Dit kan in onze ogen in samenwerking met partijen in de uitzendbranche, zoals de ABU en de NBBU. Onze ervaring is namelijk dat leden die het goed doen óók last hebben van de malafide partijen in de markt, en zelf ook weten wie deze partijen zijn. Door juist de samenwerking te zoeken met deze partijen, kan adequate handhaving plaatsvinden.

6. Tot slot

Onze reactie is geschreven met specifieke aandacht voor de positie van arbeidsmigranten. Vanuit onze praktijkervaring signaleren wij dat het misbruik van looninhoudingen voor huisvesting door malafide partijen in de praktijk nog altijd voorkomt. De kern van het probleem ligt echter niet zozeer in de vraag *hoe* de kosten in rekening worden gebracht (via inhouding of directe betaling), maar *hoeveel* er wordt gevraagd, welke kwaliteit daartegenover staat en vooral ook de handhaving daarop. Wij zijn van mening dat er juist meer transparantie en controleerbaarheid is wanneer huisvestingskosten via de loonstrook lopen. Hierdoor krijgen controlerende instanties beter, maar óók zonder melding vanuit de arbeidsmigrant, inzicht in deze betalingen. De huidige focus op het beperken van inhoudingen onder het wettelijk minimumloon pakt mogelijk het symptoom aan, maar niet de oorzaak.

Wij hopen u met deze toelichting enig inzicht te hebben gegeven in de praktijk. Indien gewenst lichten wij onze reactie graag nader toe en delen wij graag aanvullende praktijkervaringen met uw Ministerie.



Met vriendelijke groet,

Incentive Advies B.V.

mr. M.H.W. Nabuurs

mr. U. Akbayir