

Vergaderjaar 2006–2007

**29 407**

## Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten

**Nr. 71**

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 11 mei 2007

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> heeft op 19 april 2007 overleg gevoerd met minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over:

- **vrij verkeer van werknemers;**
- **de brief d.d. 14 februari 2007 over flankerend beleid en ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt (29 407, nr. 61);**
- **de brief d.d. 6 april 2007 over ketenaansprakelijkheid (29 407, nr. 62).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand samenvattend verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Fritsma** (PVV) acht het niet verantwoord om de arbeidsmarkt open te stellen voor werknemers uit de nieuwe EU-landen. De toestroom is onder de huidige voorwaarden al oncontroleerbaar. Wil de minister de openstelling van de arbeidsmarkt teruggedraaien?

- In Groot-Brittannië verwachtte men 15 000 nieuwe migranten, maar er kwamen er 600 000. In Nederland worden 50 000 tot 60 000 nieuwe migranten verwacht, maar in het eerste kwartaal van 2006 zijn al ongeveer 25 000 vergunningen aan mensen uit MOE-landen verstrekt. Als de beperkingen worden geschrapt, zal dat aantal nog aanzienlijk toenemen.
- De massa-immigratie zal ongelooflijke gevolgen hebben voor de toch al krappe woningmarkt en bepaalde stadswijken zullen verloederen.
- Het flankerend beleid is gebaseerd op veel te lage migratiecijfers. Controles worden daardoor veel moeilijker.
- Waarom worden de tienduizenden werklozen niet ingezet in de tuinbouw?
- Het openstellen van de grenzen leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt. Een werkgever is goedkoper uit met een Pool van 20 jaar dan met een Nederlander van 60 jaar.

De heer **Van Hijum** (CDA) brengt naar voren dat de openstelling van grenzen voor werknemers uit Midden- en Oost-Europese lidstaten onontkoombaar, maar ook gewenst is. Het draagvlak hiervoor in de samenle-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), De Wit (SP), voorzitter, Van Gent (GroenLinks), Hamer (PvdA), Blok (VVD), Nicolai (VVD), Jan Jacob van Dijk (CDA), Smeets (PvdA), Omtzigt (CDA), Van Hijum (CDA), Koşer Kaya (D66), Jonker (CDA), ondervoorzitter, Luijben (SP), Ulenbelt (SP), Verdonk (VVD), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Koppejan (CDA), Tony van Dijk (PVV), Spekman (PvdA), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Karabulut (SP) en Vos (PvdA).  
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Gerkens (SP), Vendrik (GroenLinks), Wolfsen (PvdA), De Krom (VVD), Weekers (VVD), De Rouwe (CDA), Depla (PvdA), Sterk (CDA), Willemse-van der Ploeg (CDA), Pechtold (D66), Spiess (CDA), Irrgang (SP), Lempens (SP), Zijlstra (VVD), Cramer (ChristenUnie), Biskop (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Joldersma (CDA), Fritsma (PVV), Tang (PvdA), Crone (PvdA), Ouwehand (PvdD), Gesthuizen (SP) en Heijnen (PvdA).

ving staat of valt met de mate waarin oneerlijke concurrentie en uitbuiting worden tegengegaan.

- Werkgevers en werknemers kunnen zich vinden in het handhavingskader. De voorwaarden in het kader van het flankerend beleid zijn inmiddels grotendeels ingevuld.
- De Arbeidsinspectie moet in staat zijn, adequaat te controleren op naleving van de wet. Is de capaciteit daartoe uitgebreid zoals bij motie is gevraagd? De boetes op overtreding van de Wet op het minimumloon moeten substantieel worden verhoogd.
- Kan bij het aantreffen van illegale werknemers het fictieve arbeidsverleden tot een jaar worden verlengd, zodat over die periode premies en belastingen kunnen worden teruggevorderd?
- Er moet duidelijkheid komen over de mogelijkheden om zzp'ers in te huren. De indruk bestaat dat Arbeidsinspectie en Belastingdienst verschillende criteria hanteren.
- Kan de hoofdaannemer worden aangesproken op slechte arbeidsomstandigheden als blijkt dat het onderaannemerschap is gebaseerd op een schijnconstructie? Als dit niet mogelijk is, moet deze weeffout in de arbeidsomstandigheden worden hersteld.
- Worden op de participatietop met werkgevers afspraken gemaakt over het vervullen van vacatures door gedeeltelijk arbeidsongeschikten, laagopgeleide jongeren en ouderen?

De heer **Heerts** (PvdA) is er nog van niet overtuigd dat het vrij verkeer van werknemers uit MOE-lidstaten op 1 mei in kan gaan. De voorwaarden wegen zwaarder dan de datum.

- Kan helderheid worden gegeven over de sector havens?
- De huisvesting blijft een probleem, zeker nu de instroom eerder in de buurt komt van de 100 000 dan van de verwachte 60 000. Kunnen uitzendwerkgevers worden verplicht om bij de eerstedagsmelding ook de verblijfplaats van de werknemer aan de gemeente te melden?
- Hoe is gereageerd op het aanbod van het COA inzake de huisvesting?
- Hoe staat het met de inlenersaansprakelijkheid? Kan in de wet- of regelgeving worden bepaald dat de hoofdaannemer aansprakelijk is voor de loondoorbetaling als gebruik is gemaakt van malafide onderaannemers?
- Wat houdt de versterking van de samenwerking tussen Belastingdienst, UWV en SIOD in?
- Geldt de overgangsregeling voor tuinders ook voor dit jaar?

De heer **Ulenbelt** (SP) vraagt zich af waarom er zo'n haast wordt gemaakt met het openstellen van de grenzen. Behalve de mededeling dat er 225 000 vacatures zijn, zijn er geen nieuwe argumenten. Kunnen de 379 000 werklozen niet daarvoor worden ingeschakeld? Werkgevers die verslaafd zijn aan goedkope arbeid krijgen ruim baan.

- Volgens de Vereniging van internationale arbeidsbemiddelaars veroorzaakt het ongebreideld toelaten van werknemers uit nieuwe EU-lidstaten een explosie van misstanden. De huisvesting van deze werknemers is nu al een groot probleem. In veel sectoren is het niet gelukt om met werkgevers afspraken te maken over een effectieve handhaving van de cao.
- Wat heeft ertoe geleid dat de verplichting van een tewerkstellingsvergunning in de havens afgeschaft kan worden? Welke afspraken zijn in de verschillende sectoren gemaakt?
- Waaruit blijkt dat de relatie met de acht Oost-Europese landen wordt geschaad als de grenzen niet per 1 mei aanstaande opengaan?
- Waarom zijn werkgevers die doelbewust een malafide buitenlands bedrijf inschakelen niet aansprakelijk voor de arbeidsomstandigheden? Is de minister bereid artikel 7:658 BW zodanig te verruimen dat degene aansprakelijk wordt gesteld die in de uitoefening van zijn beroep of

bedrijf arbeid laat verrichten door een persoon die in dienst is van een ander waarmee eerstgenoemde een aannemingsovereenkomst heeft gesloten?

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie) benadrukt dat een zorgvuldig flankerend beleid voorwaarde is om akkoord te gaan met het openstellen van de grenzen. Oneerlijke concurrentie en misstanden mogen niet voorkomen.

- Wordt het flankerend beleid na het openstellen van de grenzen gemonitord en wordt de Kamer hierover periodiek gerapporteerd? Wanneer wordt de openstelling geëvalueerd?
- Het probleem van schijn-zzp'ers wordt niet opgelost door de openstelling van de grenzen. Wordt overwogen, een verklaring arbeidsrelatie (VAR) verplicht te stellen?
- Aan welke oplossingen voor de huisvestingsproblematiek wordt gedacht?
- Werknemers die langer in Nederland blijven, moeten integreren.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66) is blij dat de grenzen per 1 mei aanstaande opengaan voor werknemers uit MOE-landen. Dat had eerder moeten gebeuren. Uit de hoge vlucht van het verschijnsel zzp'er blijkt dat de praktijk inventief is.

- Het recht op vrij verkeer van werknemers is een fundamenteel recht in de EU.
- Nederland was de grootste investeerder in Midden- en Oost-Europa en heeft daardoor het meest geprofiteerd van de uitbreiding van de EU. Wanneer gaan de grenzen open voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië?
- Door het achterblijven van het arbeidsaanbod in Nederland zal verder uitstel van invoering van het vrij verkeer van werknemers de economie schaden. Vrij verkeer van werknemers is de beste manier om illegale arbeid te bestrijden.
- Voor de werknemers uit de MOE-landen gelden de Nederlandse arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Blijven werkgevers in gebreke, dan kunnen betrokkenen naar de rechter stappen.

De heer **Blok** (VVD) constateert dat het hoog tijd wordt dat de grenzen opengaan voor werknemers uit de MOE-landen, want anders gaan de bedrijven naar Oost-Europa.

- Degenen die in Nederland langs de kant staan, moeten als eersten een kans krijgen om een plek te verwerven op de arbeidsmarkt. Het is dan ook goed dat in het coalitieakkoord het VVD-voorstel is overgenomen om de bijstand voor mensen jonger dan 27 te beëindigen. Wanneer wordt dit voornemen omgezet in een maatregel?
- Hoe wordt voorkomen dat werknemers uit de MOE-landen in Nederland blijven met een uitkering? Is bekend dat iemand met een verblijfsvergunning beroep kan doen op de bijstand? Is lering getrokken uit de ervaringen met gastarbeiders in de jaren zeventig?

Mevrouw **Azough** (GroenLinks) constateert dat vrij verkeer van werknemers goed is voor betrokkenen en voor de economie. Er zijn echter wel duidelijke spelregels nodig om te voorkomen dat sociale normen worden ontdoken en dat er gesjoemeld wordt met arbeidstijden en arbeidsomstandigheden. Voordat de grenzen open kunnen, moet er nog wel een aantal dingen geregeld worden.

- Worden werknemers uit Oost-Europa behalve via websites ook schriftelijk geïnformeerd over hun rechten?
- Een deel van de cao-bepalingen geldt niet voor werknemers uit MOE-landen, zoals scholing, verlof en vervroegde uittrekking. In

hoeverre is er sprake van gelijke loonkosten voor Nederlandse en buitenlandse werknemers?

- De inlenersverantwoordelijkheid moet niet alleen gelden voor de loon- doorbetaling, maar ook voor arbeidstijden en arbeidsomstandigheden.
- Heeft de Arbeidsinspectie voldoende capaciteit om schijnconstructies van zzp'ers aan te pakken? Hebben de VROM-inspectie en de afdelingen Bouw- en Woningtoezicht van gemeenten voldoende capaciteit om te controleren op huisvesting? Kan met werkgevers worden afgesproken dat bij een tijdelijk contract ook tijdelijke huisvesting wordt geregeld?

De heer **Van der Vlies** (SGP) meldt dat hij ertoe neigt om groen licht te overwegen voor het voorstel om de grenzen per 1 mei open te stellen voor werknemers uit MOE-landen. Bepalend daarvoor zijn de antwoorden van de minister op het terrein van de handhaving en de huisvesting.

- Door het aantrekken van de arbeidsmarkt wordt het risico van verdringing steeds kleiner.
- Er is een bepaald risico van onderbetaling omdat de belangen van werkgever en werknemer voor een deel parallel kunnen lopen. Is de arbeidsinspectie voldoende geëquipeerd voor een adequate handhaving?

### **Antwoord van de minister**

De **minister** herinnert eraan dat bij toetreding van de nieuwe lidstaten terecht, gezien de arbeidsmarkt destijds, een beroep is gedaan op vrijwaringen ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers voor sommige sectoren. Inmiddels zijn er echter 220 000 vacatures die niet kunnen worden vervuld en dat is schadelijk voor de economie.

- Dat de daling van de werkloosheid stagneert, geeft aan dat er bij langdurig werklozen andere problemen spelen. Al gedurende minstens tien jaar wordt geprobeerd, betrokkenen via projecten in te schakelen in sectoren waar men dringend om mensen verlegen zit.
- De angst voor verdringing is ongegrond. In de sectoren waar de arbeidsmarkttoets is opgeheven, is de werkloosheid aanzienlijk gedaald: agrarisch 16%, metaal 22%, vlees 25% en bouw 21%.
- De cijfers van de toestroom van Poolse werknemers in Engeland kunnen niet vergeleken worden met die van Nederland. De schatting van ongeveer 60 000 zal vermoedelijk in werkelijkheid uitkomen op ongeveer 100 000. Betrokkenen komen alleen naar Nederland als er werk is. Bovendien is de arbeidsmarkt voor veel sectoren al opengesteld.
- Voor de bescherming van de arbeidsomstandigheden is de cao het beste instrument. Door de constructie met zzp'ers te gebruiken is er geen arbeidsrelatie, dan wordt dat ondergraven.
- Bij openstelling van de grenzen voor werknemers uit MOE-landen hoeft er niet gecontroleerd te worden in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen voor deze landen. De Arbeidsinspectie stelt risico-profielen per sector op naar de mate waarin de kans op ontduiking van de regels zich voordoet. De 177 fte's ter bestrijding van arbeidsmarkt-fraude worden gehandhaafd.
- De sectoren waar veel werknemers uit Midden- en Oost-Europa (gaan) werken, hebben specifieke afspraken met de Arbeidsinspectie gemaakt. Desgewenst kan dit worden uitgebreid tot andere sectoren.
- De boetes op overtreding van de WML zijn recent vastgesteld. De eerste overtreding kost € 6700 per werknemer. De boete loopt op tot € 11 000 per werknemer bij een tweede of volgende overtreding. Daarnaast kan op straffe van een dwangsom worden opgelegd om het achterstallige loon te betalen. De Kamer heeft in maart hiervoor een fictieve termijn van een halfjaar gesteld, omdat het veelal om seizoens-

arbeid gaat. Bij de begroting wordt teruggekomen op een taakstellend nalevingsniveau van de WML.

- De minister is bereid om over een halfjaar te rapporteren over de huisvesting en de handhaving. Als er aanleiding voor is, zal ook over de effectiviteit van de boetes en de termijnen worden gerapporteerd.
- Arbeidsinspectie en Belastingdienst hanteren dezelfde criteria, ook voor het begrip «zelfstandige». Het verschil is dat de een vooraf en de ander achteraf controleert.
- In een nieuwsrubriek is gemeld dat de Arbeidsinspectie niet kon optreden tegen een hoofdaannemer. Daarbij ging het echter om de vermoedelijke opdrachtgever, waarop de Wet Ketenaansprakelijkheid niet van toepassing is. De vraag is of het sociale stelsel helemaal omgegooid moet worden. Als de opdrachtgever mede aansprakelijk wordt voor de salarisbetalingen van aannemers en/of onderaannemers, worden kopers mede aansprakelijk voor tekortkomingen van producenten en worden afnemers van diensten mede aansprakelijk voor de tekortkomingen van de dienstverlener.
- Er is geen aanleiding voor een algemene maatregel voor de gehele uitleensector. Er wordt onderzocht of degenen die kennelijk profiteren van illegale constructies kunnen worden aangepakt, hetzij via het strafrecht, hetzij via het civiel recht. Daarbij wordt gedacht aan een bepaling vergelijkbaar met die voor heling. Hierop wordt schriftelijk teruggekomen.
- In de Arbowetgeving valt de inlener onder het ruime begrip «werkgever». Hulppersonen vallen onder het begrip «arbeid onder gezag». De problematiek van de opdrachtgever is civielrechtelijk geregeld.
- Ten tijde van het Benelux-verdrag was men bang dat Belgen massaal in Nederland zouden komen werken. Dat speelde ook toen het vrij verkeer binnen de EU gevestigd werd en bij toetreding van Spanje en Portugal, maar die angst bleek ongegrond.
- De vergelijking met de problematiek van de gastarbeiders gaat mank omdat er daarbij geen sprake was van vrij verkeer van werknemers. Gastarbeiders konden alleen zekerheid krijgen door in Nederland te blijven.
- De inkomensverschillen tussen nieuwe en oude lidstaten nemen vrij snel af. In Polen zijn de salarissen het afgelopen jaar met 9% gestegen.
- Bij de sector havens ging het om het registratiesysteem van havenarbeiders waarmee betrokkenen voorrang zouden krijgen bij het verdelen van werk. De verplichting daartoe is vervallen omdat ILO-conventie 137 is opgezegd.
- Het CWI heeft afspraken gemaakt over een snelle controle van het adres van werknemers uit de landen en de sectoren waarvoor een tewerkstellingsvergunning nodig is. Bij signalen over manco's in de huisvesting wordt de VROM-Inspectie ingeschakeld.
- Illegale huisvesting kan niet worden tegengegaan op grond van de WAV. Sommige gemeenten nemen initiatieven om de problematiek te ondervangen. Werkgevers erkennen hun medeverantwoordelijkheid op dit terrein.
- In de eerstedagsmelding kan geen onderscheid gemaakt worden tussen werknemers uit Midden- en Oost-Europa en andere werknemers. Het is ondoenlijk om deze maatregel voor alle werknemers in te voeren om een probleem tegen te gaan dat zich op slechts 1,3% van de arbeidsmarkt voordoet. Wellicht kan in gemeenten die daar behoefte aan hebben, zoals Den Haag, een kopie van de inschrijving voor het sofinummer worden verstrekt.
- De regeling voor langdurig in Nederland verblijvende vreemdelingen is er nog niet. Derhalve is ook nog geen duidelijkheid over de aanwending van de vrijkomende huisvesting.
- Onlangs zijn begrippen «uitbuiting» en «mensenhandel» verbreed tot

- de gehele sociaaleconomische sector. Iemand die bewust profiteert van uitbuiting is medeplichtig.
- Op grond van de kaderrichtlijn Arbeidsomstandigheden is de feitelijke werkgever verantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid van werknemers op de arbeidsplaats en voor de deugdelijkheid van de arbeidsmiddelen. Het is daarbij niet van belang of de arbeidsplaats in het bedrijf van de werkgever of elders is. Het is ook niet van belang of de arbeidsmiddelen zijn gehuurd of ter beschikking gesteld.
  - Er wordt overlegd met Midden- en Oost-Europese landen over het aanpakken van de malafide bedrijven die zich in die landen bevinden.
  - Als is aangekondigd dat de grenzen per 1 maart zouden opengaan en dat gebeurt niet, dan is het duidelijk dat men in de betrokken landen ernstig naar Nederland kijkt, zonder overigens nadere signalen te geven.
  - Poolse zzp'ers kunnen nu al een VAR krijgen en zich bij de Kamer van Koophandel laten inschrijven.
  - Omdat het veelal seizoensarbeid betreft, is integratie niet aan de orde. Overigens zijn eerder Poolse immigranten met groot succes geïntegreerd in de Nederlandse samenleving.
  - Het is nog niet bekend wanneer het wetsvoorstel inzake het beëindigen van de bijstand voor jongeren onder de 27 jaar zal verschijnen.
  - Werknemers van buiten de EU verblijven hier zolang zij werk hebben. Zij komen niet in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Een onderdaan van de EU heeft geen verblijfsvergunning nodig. De minister komt bij de begroting terug op het toezicht op handhaving van de bijstandswet.
  - Alle cao-bepalingen en inleenbepalingen zijn van toepassing op buitenlanders.
  - Er wordt schriftelijk informatie gegeven, ook via de ambassades. Ook de vakbeweging en LTO-Nederland doen aan voorlichting.

#### **Toezeggingen**

- over een halfjaar wordt gerapporteerd over het flankerend beleid en de handhaving;
- bij de begroting wordt gerapporteerd over het taakstellend niveau van de handhaving van de naleving van de Wet op het minimumloon;
- de minister zal zich oriënteren op een mogelijk beroep op de bijstandswet door buitenlandse werknemers en zo nodig hierop terugkomen bij de begroting;
- er wordt zo snel mogelijk contact opgenomen met de Belastingdienst en de gemeenten over de mogelijkheid van het gebruik van het sofnummer voor het verkrijgen van adresgegevens;
- de minister zal op korte termijn zijn gedachten op papier zetten over de wijze waarop moet worden omgegaan met de aansprakelijkheid van mensen die kennelijk gebruikmaken van illegale constructies.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
De Wit

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Post