
Vergaderjaar 2003–2004

29 407

**Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe
EU-lidstaten**

Nr. 1

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 januari 2004

Bij deze bied ik u namens het kabinet het kabinetsstandpunt aan betreffende de Implementatie van het vrij verkeer van werknemers.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte

UITBREIDING VAN DE EU: VOOR- EN NADELEN VAN EEN DIRECT VRIJ VERKEER VAN WERKNEMERS

Samenvatting

Op 1 mei 2004 wordt de Europese Unie uitgebreid met 10 nieuwe lidstaten. Ten aanzien van het vrije verkeer van werknemers met de zogenaamde MOE-landen (Midden- en Oost-Europese landen: Slovenië, Hongarije, Tsjechië, Estland, Letland, Slowakije, Litouwen, Polen) is de EU met de betrokken toetreders overeengekomen dat vrij verkeer vanaf 1 mei 2006, maar uiterlijk 1 mei 2011, te realiseren.

Vrij verkeer van werknemers is een essentiële voorwaarde om te komen tot een gemeenschappelijke arbeidsmarkt binnen Europa. Vrij verkeer van werknemers draagt bij aan de totstandkoming van een betere allocatie van arbeid en daarmee aan de welvaart van de Europese Unie als geheel. Het is een van de fundamentele vrijheden die de basis vormen van een gemeenschappelijke markt.

De huidige EU-lidstaten moeten in beginsel 1 mei 2006 het vrije verkeer implementeren maar hebben wel de mogelijkheid hiervan af te wijken:

- lidstaten kunnen er voor kiezen in de periode van 1 mei 2004 tot 1 mei 2006 de huidige toegangsbeperkende maatregelen geheel of ten dele te laten vallen;
- in de periode 1 mei 2006 tot 1 mei 2009 kunnen lidstaten hun huidige toegangsbeperkende maatregelen nog geheel of gedeeltelijk handhaven, maar men moet dat melden aan de Europese Commissie;
- ook in de periode 2009 tot 1 mei 2011 kunnen lidstaten dat nog doen, maar men heeft dan wel de plicht aan de Europese Commissie duidelijk te maken dat handhaving van toegangsbeperkende maatregelen zijn grond vindt in een actuele of dreigende ernstige verstooring van de arbeidsmarkt.

Het kabinet Kok II heeft in 2001 gekozen voor onmiddellijk vrij verkeer van werknemers uit de toetredende MOE-landen per 1 mei 2004 (TK, 2000–2001, 23 987, nr. 5).

Gelet op de veranderde economische omstandigheden sindsdien, de maatschappelijke discussie over dit onderwerp en de wijzigingen in de opvattingen in de politiek, de positie van de buurlanden, alsook de grote onzekerheden in de ramingen van de te verwachten arbeidsmigratie naar Nederland, heeft het huidige kabinet aanleiding gezien een nadere afweging te maken.

Ten opzichte van het eerder genomen besluit van het kabinet Kok II geven de CPB-ramingen en de posities van de andere EU-lidstaten onvoldoende aanleiding thans geen volledig vrij verkeer van werknemers in te voeren. Gegeven de onzekerheid rond het precieze aantal immigranten en de gevolgen voor de arbeidsmarkt vindt het kabinet het wel van belang nauwgezet de feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot het aantal arbeidsmigranten uit de toetredende MOE-landen bij te houden en daartoe het formele vereiste van een tewerkstellingsvergunning (twv) te handhaven. Hierbij geeft het kabinet de voorkeur aan een variant waarbij migranten ex ante beschermd worden tegen misstanden met betrekking tot arbeidsomstandigheden en waarbij het risico wordt beperkt dat migranten te werk worden gesteld tegen een loon dat onder het CAO-loon ligt (voor zover een CAO van toepassing is) of onder het wettelijk minimumloon.

Gezien deze overwegingen heeft het kabinet ervoor gekozen om het stelsel van tewerkstellingsvergunningen, zoals nu in de Wet Arbeid Vreemdelingen, in stand te houden maar zal voor vergunningen die werkgevers aanvragen voor werknemers uit de toetredende MOE-landen de arbeidsmarkttoets (de toets op de beschikbaarheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod binnen de EU/EER) te laten vervallen. Wel blijft er een (lichte) toets op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Als voor mei 2005 de grenswaarde van 22 000 tewerkstellingsvergunningen dreigt te worden overschreden, zal het kabinet zijn besluit heroverwegen.

Het CWI geeft aan dat na een mogelijke piekperiode in de aanloopfase een twv binnen één week kan worden afgegeven, uitgaande van een stroom van 22 000. In de huidige situatie wordt een twv binnen 5 weken afgegeven; de wettelijke termijn. Daarnaast is er thans de verplichting voor de werkgever tot het zoeken van personeel en het 5 weken van tevoren aanmelden van een vacature bij het CWI.

Inleiding

Het in 2001 door het tweede kabinet Kok geformuleerde standpunt van de Nederlandse regering om geen overgangstermijn te hanteren (TK, 2000–2001, 23 987, nr. 5), wordt in deze notitie besproken in het licht van nieuwe ontwikkelingen en verwachtingen. Daarbij worden de voor- en nadelen van het niet treffen van een overgangstermijn opnieuw vanuit de actuele situatie tegen het licht gehouden.

Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om de voor- en nadelen van het vrij verkeer van werknemers zelf. De Europese Unie heeft besloten dat dit vrij verkeer van werknemers op communautair niveau in 2006 wordt ingevoerd, waarna individuele lidstaten nog tot uiterlijk 2011 de mogelijkheid hebben dit vrij verkeer voor het eigen territorium op te schorten. De onderhavige discussie betreft het tijdstip waarop voor Nederland het vrij verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten in werking treedt.

Daarbij gaat het uitsluitend om de arbeidsmigratie vanuit de Midden- en Oosteuropese landen die in 2004 lid worden van de Europese Unie (Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië), in deze nota verder aangeduid als MOE-landen. Voor burgers van Cyprus en Malta geldt dat in de toetredingsverdragen is opgenomen dat de lidstaten van de EU geen overgangstermijn zullen hanteren.

Deze notitie heeft de volgende opbouw:

1. Betekenis van het vrij verkeer van werknemers;
2. Het verdragsregiem met betrekking tot vrij verkeer van werknemers in de EU;
3. Positie van de lidstaten ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers;
4. Huidige Nederlandse arbeidsmigratiebeleid
5. De besluitvorming van het kabinet Kok II
6. De te verwachten arbeidsmigratie vanuit de nieuwe lidstaten;
7. Overwegingen ten aanzien van het al dan niet treffen van een overgangstermijn;
8. Detachering;
9. Conclusies.

1. Vrij verkeer van werknemers

Het fundament van de Europese Unie wordt gevormd door de gemeenschappelijke markt. De lidstaten kozen hiermee voor een vergaande vorm van integratie: integratie van de nationale markten. Deze gemeenschappelijke markt is van groot belang voor de welvaart en stabiliteit van Europa.

Het vrij verkeer van werknemers draagt bij aan de totstandkoming van een Europese arbeidsmarkt en een betere allocatie van arbeid binnen de Europese Unie wat de welvaart binnen de Unie als geheel ten goede komt. Het vrije verkeer van werknemers vormt, als deel van het vrije personenverkeer, tezamen met het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal, een van de vier vrijheden die aan de basis liggen van de gemeenschappelijke markt.

Tussen de vier vrijheden bestaat een sterke onderlinge samenhang. Zo kan het vrij verkeer van diensten gepaard gaan met het inzetten van werknemers in een andere lidstaat. Ook in de discussie over het vrij verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten dient de relatie met het vrij verkeer van diensten niet uit het oog te worden verloren.

Het vrij verkeer van werknemers vindt zijn basis in art. 39–42 EG-Verdrag. Het is uitgewerkt in verordening 1612/68 betreffende het vrij verkeer binnen de Gemeenschap. Daarnaast bestaan er nog diverse verordeningen en richtlijnen over deelonderwerpen waarvan de belangrijkste richtlijn is 68/360/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en hun familie binnen de Gemeenschap.

Kort samengevat omvat het complex van regelingen de volgende elementen:

- het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit tussen EU-onderdanen voor wat betreft de werkgelegenheid, de beloning, de overige arbeidsvoorwaarden, de sociale en fiscale voordelen, alsmede de toegang tot een beroepsopleiding voor volwassenen;
- het recht om in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling;
- het recht op toegang tot en verblijf in een andere lidstaat met het oog op het zoeken naar en/of verrichten van arbeid;
- het voortgezet verblijfsrecht in een andere lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld;
- afgeleide rechten van familieleden met betrekking tot verblijf en arbeid.

Door de toegenomen internationalisering van de economie sinds begin jaren tachtig is duidelijk gebleken dat een beperking van het vrij verkeer van personen tot economisch actieve EU burgers niet meer verenigbaar is met de praktijk en niet met de gedachte dat de EU ook een dimensie heeft die rechtstreeks betrekking heeft op de burger. De jurisprudentie van het Hof van Justitie heeft een aanzet gegeven tot uitbreiding van het vrij verkeer van werknemers naar een algemeen recht van verplaatsing en verblijf van onderdanen van de lidstaten op het gehele grondgebied van de Unie. Dit is bekrachtigd door de lidstaten door de invoering van het Unie-burgerschap in het Verdrag van Maastricht (1992). Daarbij blijft overigens het verschil tussen een EU-werknemer (die daadwerkelijk activiteiten in loondienst uitoefent) en een EU-burger relevant.

2. Het verdragsregiem met betrekking tot vrij verkeer van werknemers in de EU

De onderhandelingen over het vrij verkeer van werknemers na toetreding verliepen moeizaam. Met name Duitsland en Oostenrijk vreesden na toetreding verstoring van de arbeidsmarkt. In verband hiermee werd een overgangsregeling wenselijk geacht. Hoewel de voorstellen op dit punt op de nodige weerstanden stuiten bij de toetredende staten, werden deze uiteindelijk geaccepteerd. Daarbij bedongen de toetredende staten wel het recht om ten aanzien van individuele lidstaten (inclusief andere nieuwe toetreders) op basis van wederkerigheid eveneens beperkingen in te voeren ten aanzien van de toegang tot hun eigen arbeidsmarkten.

De overgangsregeling met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt, als neergelegd in het toetredingsverdrag, houdt, toegespitst op de positie van de oude lidstaten vis à vis de nieuw toetredende lidstaten, het volgende in:

- in de eerste 2 jaar na de toetreding – van 1 mei 2004 tot 1 mei 2006 – geldt dat het communautaire beleid inzake het vrij verkeer van werknemers niet van toepassing is: de nationale lidstaten kunnen er dan ook voor kiezen de bestaande wettelijke maatregelen om de toegang van vreemdelingen te beperken van toepassing te laten voor de onderdanen van de nieuwe lidstaten. In dit geval zou in deze periode in Nederland de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) onverkort van toepassing blijven; de WAV noch de daarop gebaseerde regels hoeven te worden aangepast;
- de lidstaten kunnen er echter de eerste twee jaar op ieder moment uit eigen beweging toe besluiten deze maatregelen voor de onderdanen van de nieuwe lidstaten te versoepelen, of zelfs te laten vervallen;
- in het 3de t/m 5de jaar na toetreding – van 1 mei 2006 tot 1 mei 2009 – kan een lidstaat de toegangsbeperkende maatregelen nog geheel of gedeeltelijk handhaven, mits het voornemen daartoe uiterlijk voor 1 mei 2006 aan de Europese Commissie ter kennis is gebracht; hierbij geldt niet een bijzonder motiveringsvereiste. Bij gebreke van een dergelijke notificatie kunnen die maatregelen niet meer worden toegepast. Indien wordt besloten tot verdere handhaving van de toegangsbeperkende maatregelen, kunnen de lidstaten er te allen tijde alsnog toe besluiten deze maatregelen voor de onderdanen van de nieuwe lidstaten te versoepelen, of zelfs te laten vervallen;
- in het 6de en 7de jaar na toetreding – 1 mei 2009 tot 1 mei 2011 – kan een lidstaat de toegangsbeperkende maatregelen nog slechts handhaven, indien zulks vooraf aan de Europese Commissie wordt gemeld, en mits de handhaving van deze maatregelen zijn grond vindt in een actuele of dreigende ernstige verstoring van de arbeidsmarkt. Bij gebreke van een dergelijke notificatie kunnen die maatregelen niet meer worden toegepast.

Nadat een lidstaat de toegangsbeperkende maatregelen heeft opgeheven, staat het een lidstaat gedurende de eerste 2 jaar na de toetreding (dus tot 1 mei 2006) nog vrij om opnieuw toegangsbeperkende maatregelen in te voeren. Met ingang van het derde jaar kunnen dergelijke maatregelen echter slechts opnieuw worden ingevoerd, indien zulks gegrond kan worden op een onvoorziene verstoring van de arbeidsmarkt die een ernstige bedreiging vormt voor de levensstandaard of de werkgelegenheid in het betrokken land, en mits de Europese Commissie of, in beroep, de Raad van Ministers, voor die wederinvoering toestemming heeft gegeven. De toegangsbeperkende maatregelen mogen niet leiden tot een restrictiever regiem dan het oorspronkelijke.

Zolang toegangsbeperkende maatregelen nog van kracht zijn, geldt een bijzonder regiem voor die onderdanen van de nieuwe lidstaten die, onder toepassing van de toegangsbeperkende maatregelen, desalniettemin tot de arbeidsmarkt zijn toegelaten. Nadat deze voor een ononderbroken periode van 12 maanden in het betrokken land werkzaam zijn geweest, zijn de in het desbetreffende land van toepassing zijnde toegangsbeperkende maatregelen op hen niet meer van toepassing; de bij hen verblijvende familieleden hebben vergelijkbare rechten, waarbij aanvullende criteria gelden.

Na maximaal zeven jaar (2011) zal voor het gehele grondgebied van de Europese Unie het vrij verkeer van werknemers gelden.

3. Positie van de lidstaten ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers na uitbreiding¹

Momenteel hebben de regeringen van het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Ierland het voornemen geuit om hun arbeidsmarkten direct na inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag open te stellen. Hierbij zijn geen bilaterale verdragen of quota van kracht. Het Verenigd Koninkrijk heeft dit voornemen al vastgelegd in de EU Accession Bill.

Denemarken zal de tewerkstellingvergunningsplicht handhaven waarbij wordt getoetst op arbeidsvoorwaarden. Gedurende de overgangperiode hebben de arbeidsmigranten geen recht op een werkloosheids- of bijstandsuitkering.

Duitsland en Oostenrijk hebben vanwege de onder paragraaf 2 genoemde redenen besloten tot de maximale overgangstermijn. In het geval van Duitsland betekent dit overigens niet dat er geen (tijdelijke) arbeidsmigranten naar dit land zullen gaan. Duitsland heeft een arbeidsmigratiebeleid dat vergelijkbaar is met het huidige Nederlandse. Daarnaast kent Duitsland specifieke afspraken over tijdelijke tewerkstelling van werknemers uit de toetredende Midden- en Oost-Europese landen.

Frankrijk hanteert in beginsel een overgangstermijn van vijf jaar (2 + 3). Na twee jaar (i.e. 2006) zal Frankrijk bezien of de overgangstermijn met 3 jaar wordt verlengd. Frankrijk kijkt hierbij naar de behoefte van de eigen arbeidsmarkt. Afhankelijk van de vraag op de Franse arbeidsmarkt zullen specifieke arbeidsvergunningen worden afgegeven. Tijdens de overgangperiode zijn er beperkte formele uitzonderingsgronden voor landen waarmee Frankrijk een bilateraal akkoord terzake heeft gesloten («jeunes professionnels» uit Polen en Hongarije) en voor seizoensarbeiders uit Polen. Ook België hanteert een overgangstermijn. Finland heeft gekozen voor een voortzetting van het beleid om werkvergunningen af te geven aan zo'n 80% van de aanvragers uit de nieuwe lidstaten en hanteert derhalve de overgangstermijn van 2 jaar. Het gaat hierbij om zo'n 5 000 tot 7 000 arbeidsmigranten. Ook Spanje zal haar huidige beleid continueren gedurende de periode 2004–2006. Echter, Spanje geeft arbeiders uit nieuwe lidstaten wel voorrang op derde landers. Na twee jaar zal Spanje bezien of het staande beleid gehandhaafd blijft. Die beslissing zal worden genomen op basis van de ontwikkeling van de arbeidsmigratie in Spanje en de rest van de EU, de beslissing terzake van Frankrijk en Italië en het Commissierapport dat rond die tijd verschijnt.

Griekenland hanteert waarschijnlijk een overgangstermijn van twee jaar en zal daarna volledig vrij verkeer toestaan. Italië, Luxemburg en Portugal hebben nog geen definitief besluit genomen. Portugal wil in principe vrij verkeer, maar onder toevoeging van een vrijwaringsclausule. Hoe deze er precies uit gaat zien is nog niet bekend. De belangrijkste overweging om af te wijken van het aanvankelijke Portugese voornemen van volledig vrij verkeer zonder waarborgen is het Spaanse beleid terzake geweest. Daarbij

¹ Zie de bijlage Korte beschrijving posities EU-lidstaten t.a.v. het vrij verkeer van werknemers na de uitbreiding.

komt de inmiddels verslechterde situatie op de arbeidsmarkt. In de bijlage wordt een uitgebreide toelichting gegeven op de standpunten van de verschillende lidstaten.

4. Huidige Nederlandse arbeidsmigratiebeleid

Het vrij verkeer van werknemers houdt in dat onderdanen uit de Europese Economische Ruimte (EER = EU + Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) het recht hebben om een baan te accepteren in een ander EU-land. Zij hebben van rechtswege recht op verblijf in de andere EU lidstaat¹. Zij hebben hierbij recht op gelijke behandeling met de nationale onderdanen van de betreffende lidstaat en genieten dezelfde sociale en fiscale voordelen als nationale werknemers. Aan EU-werknemers wordt in Nederland op aanvraag een verblijfskaart uitgereikt. Dit document is in principe voor vijf jaar. Indien de arbeidsovereenkomst 1 jaar of korter is, dan is het document geldig voor 1 jaar respectievelijk voor de duur van de arbeidsovereenkomst.² EU-werkzoekenden kunnen maximaal 6 maanden in een andere EU lidstaat blijven om een baan te zoeken. In deze periode moeten ze een ziektekostenverzekering hebben en voldoende middelen hebben om in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Ze komen in deze periode niet in aanmerking voor bijstand.

Werkgevers moeten voor werknemers van buiten de EU/EER een tewerkstellingsvergunning (twv) hebben. Werknemers moeten daarnaast een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aanvragen. De bevoegdheid tot afgifte van twv's heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gedelegeerd aan de CWI. De IND geeft de mvv af. De mvv voor een arbeidsmigrant kan pas worden afgegeven als een twv is afgegeven.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van migratie buiten de EU/EER gaat uit van het principe «nee, tenzij». De bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt tegen de toestroom van (goedkope) arbeid van buiten de Europese Unie staat centraal. Uitgangspunt is dat vacatures vervuld worden met nationaal/EER beschikbaar arbeidsaanbod (werkloos dan wel werkend) en dat geen verdringing plaats vindt van dit aanbod. Als zodanig is het arbeidsmigratiebeleid een afgeleide van het algemene arbeidsmarktbeleid dat gericht is op bevordering van de arbeidsparticipatie en terugdringing van het beroep op sociale uitkeringen.

De tewerkstellingsvergunning wordt niet afgegeven tenzij aan een aantal voorwaarden is voldaan. De belangrijkste voorwaarde is dat binnen de EER geen geschikt en beschikbaar arbeidsaanbod (prioriteitgenietend aanbod) aanwezig is om de vacature te vervullen (arbeidsmarkttoets). Een tweede belangrijke voorwaarde is het bieden van marktconforme arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Met deze voorwaarde wordt voorkomen dat arbeidsmigratie leidt tot een oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden/-omstandigheden en dat Nederlands arbeidsaanbod vanwege het loonkostenniveau wordt verdrongen. Voor bijvoorbeeld sleutelpersoneel in internationale ondernemingen, voor wetenschappelijke onderzoekers en voor R&D-personeel geldt een soepeler beleid. Voor deze groepen is geen arbeidsmarkttoets nodig.

Ten aanzien van de sociale zekerheid geldt het volgende: Volgens Verordening (EG) 1408/71 zijn migranten afkomstig uit de MOE-landen onderworpen aan de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving indien zij hier arbeid verrichten. Zonder werk geen verzekering. Indien de migranten Nederlands verzekerd zijn, zijn zij ook premieplichtig. De Verordening verplicht tot gelijke behandeling van migranten wat betreft de sociale zekerheid. Dit betekent dat zij onder dezelfde voorwaarden recht hebben op een uitkering als eigen onderdanen.

¹ Zie EU- en EEA-verdrag, en Verordening 16/12/68/EEG.

² Een EU/EER kan ook als zelfstandige in Nederland werken. In dit geval moet worden voldaan aan een uittreksel uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel, een bedrijfsplan en referenties.

Voor wat betreft de sociale verzekeringen is uitsluiting van de werknemers- en de volksverzekeringen van migranten uit de MOE-landen, juridisch niet mogelijk. Tevens is dit niet wenselijk omdat in het geval van uitsluiting geen sociale verzekeringspremies meer kunnen worden geheven. Hierdoor zou de goedkopere MOE-migrant de Nederlandse werknemer kunnen verdringen op de arbeidsmarkt.

De rechten van EU-onderdanen om een beroep te mogen doen op bijstand worden langzaam opgebouwd, zoals hieronder weergegeven, conform het nieuwe Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire TBV 2004/1 die 15 januari jl. in werking is getreden:

- In het eerste jaar geldt als regel dat een beroep op zowel bijstand als aanvullende bijstand als onredelijke last wordt beschouwd, m.a.w. in het eerste jaar van verblijf in Nederland geldt voor EU-onderdanen geen recht op bijstand of aanvullende bijstand.
- In het tweede jaar mag beroep worden gedaan op aanvullende bijstand (minder dan 50% van de bijstandsnorm) tot maximaal zes maanden, of maximaal drie maanden beroep op volledige bijstand (meer dan 50% van de bijstandsnorm).
- In het derde jaar is een beroep op maximaal 9 maanden op aanvullende bijstand mogelijk, óf maximaal zes maanden volledige bijstand.
- In het vierde jaar en daarna is een beroep mogelijk op aanvullende bijstand van maximaal 12 maanden, of maximaal 9 maanden volledige bijstand.
- Tevens is het niet toegestaan om meermalen per jaar of in achtereenvolgende jaren een beroep te doen op bijstand, of meer dan achttien maanden binnen drie jaren verblijf.

5. De besluitvorming van het kabinet Kok II

Op grond van een aantal overwegingen heeft het kabinet Kok II destijds besloten tot het – met de toetredende MOE-landen – vrij verkeer van werknemers direct na toetreding van de nieuwe lidstaten met de mogelijkheid van vrijwaringsmaatregelen. Nederland zou daarmee geen gebruik maken van de in de toetredingsonderhandelingen overeengekomen mogelijkheid om op het gebied van het vrij verkeer van werknemers een overgangstermijn te hanteren.

Het kabinet zag zich hierin gesteund door de SER, die in het advies «Arbeidsmobiliteit in de EU» tot de conclusie kwam dat het niet nodig was om in de toetredingsonderhandelingen vanuit de huidige lidstaten lange overgangstermijnen voor de liberalisatie van het vrij verkeer van werknemers te eisen.¹ Binnen de SER gaven zowel werkgevers als werknemers te kennen dat overgangstermijnen voor het vrij verkeer van werknemers ongewenst zijn. De Tweede Kamer is destijds hierover ingelicht door middel van de notitie «Vrij verkeer van personen in het EU-Uitbreidingsproces», die op 17 mei 2001 naar de Tweede Kamer is verzonden.² In de brief van de Staatssecretaris van Justitie en de Minister van SZW inzake een communautair migratiebeleid, is dit standpunt nog eens herhaald.³ Op dat moment was ook al duidelijk dat Duitsland wel gedurende een bepaalde tijd een overgangstermijn voor het vrij verkeer van werknemers zou hanteren. Het Nederlandse standpunt is daarna ook kenbaar gemaakt naar de nieuwe toetredende landen. De belangrijkste argumenten van het kabinet Kok II om geen overgangstermijn te hanteren waren:

- de geraamde geringe omvang van migratie naar Nederland
- de overweging dat – in het licht van de verwachte migratiestroom – beperking van de fundamentele vrijheden van de Unie niet wenselijk is.

Andere argumenten die zijn gehanteerd:

- Het vrij verkeer van werknemers komt ten goede aan de economische

¹ SER, «Arbeidsmobiliteit in de EU» 01/04, pag. 106.

² TK 2000–2001, 23 987, nr. 5.

³ TK 2000–2001, 19 637, nr. 651.

ontwikkeling van de nieuwe lidstaten en is een belangrijk signaal naar de burgers aldaar;

- Implementatie van sociaal acquis door nieuwe lidstaten zal bijdragen aan voorkoming van arbeidsmigratie doordat de sociaal-economische situatie verbetert;
- Arbeidsmigratiestromen kunnen bepaalde vacaturekelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt verhelpen;
- Het SER-advies «Arbeidsmobiliteit in de EU» geeft aan dat het vrij verkeer van werknemers welvaartsverhogend kan zijn; dit geldt te meer voor Nederland dat naar verwachting slechts een klein deel van de mogelijke immigratiestromen zal ontvangen.

6. De te verwachten arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten

In zijn algemeenheid zijn mensen niet snel bereid te migreren naar een ander land voor werk. De arbeidsmobiliteit in de EU zelf is dan ook uitermate beperkt. Er zijn sterke prikkels nodig voor arbeidsmigratie, en de belangrijkste daarvan zijn het verschil in welvaartsniveau en het verschil in werkgelegenheid. Volgens Coppel ontstaat een prikkel tot migratie indien de welvaart in het land van bestemming ten minste 33 procent hoger ligt dan in het land van oorsprong.¹ Het kabinet constateert dat de verschillen met de huidige EU nog steeds aanzienlijk zijn en dat de mogelijkheid dat groter dan verwacht arbeidsmigratiestromen ontstaan, niet moet worden uitgesloten. Voor Spanje en Portugal gold destijds dat zij een gemiddeld BBP per hoofd hadden dat rond de 60 procent van het EG-gemiddelde lag. De economische vooruitzichten waren echter voor deze landen gunstig en dit percentage ging na de toetreding snel omhoog. Dit feit en het feit dat de eerste jaren er nog geen vrij verkeer van werknemers was, vormen een verklaring voor het uitblijven van grote migratiestromen vanuit die landen. Met betrekking tot de 8 nieuwe MOE lidstaten geldt echter voor vier van hen dat zij in 2004 een BBP per hoofd zullen hebben van minder dan 50 procent van het gemiddelde van de EU. Met name Polen is daarbij relevant, aangezien dit land van de nieuwe lidstaten verreweg de grootste arbeidsmarkt heeft (26 miljoen personen). Polen heeft bovendien een hoge werkloosheid (18,4 procent in 2002) en in het bijzonder een hoge jeugdwerkloosheid (44 procent).

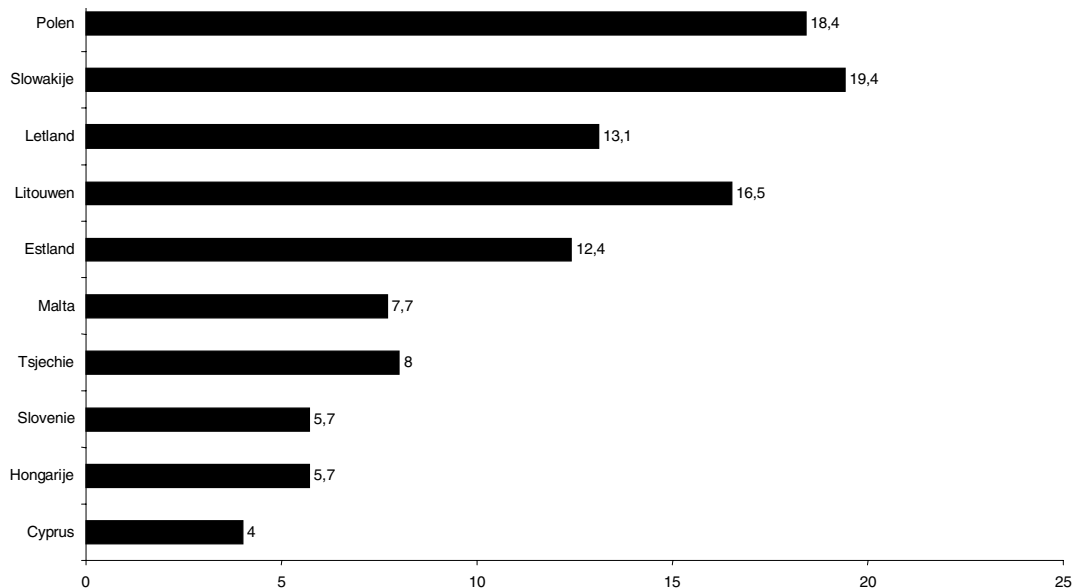
Tabel 1: BBP per hoofd van de MOE landen in vergelijking met die van het EU gemiddelde (gemeten in koopkrachtpariteiten)

Land	Jaarlijkse groei BNP 2001–2004 (2)	BBP in % van EU; 1996 (3)	BBP in % van EU; 2000 (4)	BBP in % van EU; 2004 (5)	Benodigde jaren om te komen tot een BBP van 75% van EU gemiddelde (6)
Slovenië	3.8	66.0	71.6	85.3	1
Hongarije	5.3	46.6	52.0*	64.0*	11
Tsjechië	3.8	64.9	60.1*	68.0	15
Estland	5.8	33.2	38.0*	47.6*	19
Letland	5.7	25.2	29.3*	36.5*	27
Slowakije	4.5	46.2	48.1*	55.9*	30
Litouwen	6.1	28.7	29.2*	35.2*	31
Polen	3.5	35.6	38.9*	45.0*	33

* MOEL met een BBP van minder dan 2/3 van het EU-gemiddelde.
Bron: R. Bosch, «The politics of finalising EU enlargement» (2002).

¹ Coppel, J., e.a. «Trends in Immigration and Economic Consequences», OECD, Economics Department Working Papers, No. 284.

Figuur 1 Werkloosheid in de toetredende landen in % (september 2002).



Bron: Europese Commissie, Regular reports, 2002.

Voor het kabinet Kok II was een van de overwegingen om geen overgangstermijn in te stellen, de verwachting dat de arbeidsmigratie naar Nederland vanuit de nieuwe lidstaten gering zou zijn. Deze verwachting was gebaseerd op een aantal onderzoeken naar de mogelijke migratiestromen vanuit de nieuwe lidstaten naar de Europese Unie. Een belangrijk onderzoek dat in veel politieke en wetenschappelijke discussies als uitgangspunt wordt genomen, is het onderzoek van Tito Boeri en Herbert Brucker, «The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States» (Berlijn/Milaan 2000), dat in opdracht van de Europese Commissie is uitgevoerd. Dit onderzoek schat het aantal arbeidsmigranten dat in het eerste jaar na toetreding naar de Europese Unie komt op 335 000, waarvan er 218 000 naar Duitsland zouden gaan. Het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen dat in het eerste jaar van het vrij verkeer van werknemers naar Nederland zal komen, schat het onderzoek op 4 000. Daarna neemt de arbeidsmigratie af. Deze migratie leidt ertoe dat het aantal burgers uit de MOE-landen dat in Nederland verblijft, zal oplopen van 10 000 in 1998 tot 44 000 in 2030.

Naast deze onderzoeken, wordt veelal ook verwezen naar de ervaringen met de toetreding van Spanje, Portugal en Griekenland. In de toenmalige Europese gemeenschap bestond ook de vrees voor grootschalige arbeidsmigratie, die evenwel niet bewaarheid is geworden.

Het huidige kabinet wil bij de aannahme dat de arbeidsmigratie naar Nederland vanuit de nieuwe lidstaten gering zal zijn de kanttekening maken dat in de studies niet het effect is meegenomen dat lidstaten in de EU verschillende overgangstermijnen hanteren. Met dit effect is door het kabinet Kok indertijd in de ramingen geen rekening gehouden. Het huidige kabinet heeft het CPB gevraagd om een actuele raming van de verwachte arbeidsmigratiestroom vanuit de toetredende MOE-landen wanneer wel rekening gehouden wordt met de verschillende overgangstermijnen die de EU-landen hanteren volgens de meest recente informatie.¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Volgens het CPB zijn een aantal factoren van invloed op de bestemming van immigranten, waaronder inkomensverschillen, arbeidsmarktsituatie,

afstand, omvang van de arbeidsmarkt, sociale zekerheidsstelsel, netwerk-effecten etc. Historische patronen wijzen evenwel uit dat de verdeling van immigranten over bestemmingslanden vrij constant is over de tijd, hetgeen suggereert dat vooral netwerkeffecten bepalend zijn voor de bestemming van migranten.

Het CPB geeft aan dat tussen EU-landen uiteenlopende overgangstermijnen op drie manieren invloed uitoefenen op de aantallen immigranten. Ten eerste kunnen stromen worden verlegd naar landen die vanaf het begin wel vrij verkeer toestaan. Ten tweede zouden migranten enige jaren kunnen wachten omdat ze niet op korte termijn, maar wel na enkele jaren naar de EU-lidstaat van hun voorkeur kunnen gaan. Ten derde kunnen migranten via andere kanalen proberen zich te vestigen in de lidstaat van hun voorkeur. Zo sluit Duitsland haar arbeidsmarkt niet volledig af voor arbeidsmigranten, maar reguleert ze de instroom met behulp van bilaterale akkoorden en een quotasysteem. Op dit moment worden deze quota niet volledig opgevuld. Het tweede en derde effect mitigeert het eerste.

Het CPB raamt het aantal immigranten uit de toetredende MOE-landen, die langer dan 4 maanden in Nederland willen verblijven, tussen de 5 000 en 10 000 per jaar voor de periode medio 2004 – medio 2006 na de uitbreiding van de EU met deze landen. Dit is de netto-immigratie, d.w.z. de bruto-instroom minus degenen die ons land weer verlaten in dezelfde periode. Hierbij geeft het CPB aan dat deze cijfers onzeker zijn en een hogere migratie niet kan worden uitgesloten. Momenteel komen reeds ca. 1 500 immigranten per jaar naar Nederland uit deze landen. Ten opzichte van de huidige migratie uit de toetredende MOE-landen betekent een vrij verkeer van werknemers dus een toename van het aantal migranten tussen de 3 500 en 8 500 per jaar (ca. 2 500 tot 6 500 arbeidsjaren). In deze cijfers zijn niet de tijdelijke arbeidsmigranten (seizoensarbeiders) meegenomen. In 2003 gaat het om bruto ca. 10 000 tijdelijke arbeidsmigranten (ca. 2 500 arbeidsjaren). Het CPB geeft aan dat het niet op voorhand duidelijk is of het aantal tijdelijke werknemers door het vrij verkeer van werknemers zal veranderen.

b. Budgettaire gevolgen

Gezien hun ongunstige terugvaloptie bij het betreden van de arbeidsmarkt (geen recht op bijstandsuitkering) hebben de betrokken immigranten een relatief sterke prikkel om een baan te accepteren. De immigranten zullen gedeeltelijk op moeilijk vervulbare vacatures binnenkomen. Voor het overige zullen zij ingezetenen van de arbeidsmarkt verdringen. Dit leidt tot een ophoop van de bijstand- en werkloosheidsuitkeringen. Het totale effect op het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen is, zoals blijkt uit tabel 2, afhankelijk van veronderstellingen ten aanzien van de omvang van additionele immigratie en van de mate waarin immigranten terechtkomen op moeilijk vervulbare vacatures. Geen bezetting van moeilijk vervulbare vacatures houdt een 100% verdringing van Nederlandse ingezetenen in:

Tabel 2. Effect op het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
additionele immigratie per jaar	bezetting moeilijk vervulbare vacatures	mutaties in duizend uitkeringen					
	laag (3,5 duizend)	0	0	0	0	0	0
	laag (3,5 duizend)	1	3	4	3	2	1
	maximaal 5 duizend	0	3	4	1	0	0
	hoog (8,5 duizend)	3	8	9	6	4	3
	hoog (8,5 duizend)						

Bron: Bijlage CPB, «Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden», p.16.

De effecten in tabel 2 hebben uitsluitend betrekking op de additionele immigratie in de *eerste twee jaar* na openstelling. Dit zijn dus de effecten van onmiddellijke openstelling in mei 2004 in vergelijking met een overgangstermijn van twee jaar. De effecten van additionele immigratie na medio 2006 zijn *niet* meegenomen in tabel 2. Het additionele werkloosheids- en bijstandsuitkeringen is het grootst in 2006 en loopt daarna terug richting nul. Uitgaande van de hoge immigratieraming (8 500 duizend immigranten additioneel per jaar) en zonder bezetting van moeilijk vervulbare vacatures bedraagt het aantal additionele uitkeringen in dat jaar 9 duizend, wat overeenkomt met een budgettair beslag van circa € 70 miljoen netto, dat wil zeggen gecorrigeerd voor belastingen en premies. Dit betekent dat, als gevolg van verdringingseffecten, de bijstand- en werkloosheidsuitgaven in dit geval in totaal zullen stijgen met € 120 miljoen in 2006. Dit is dus een maximumraming voor het jaar waarin de extra uitgaven het hoogst zijn (geen structureel effect). In geval van de lage immigratieraming en volledige bezetting van moeilijk vervulbare vacatures door immigranten zal het budgettaire beslag nihil zijn.

7. Overwegingen ten aanzien van het al dan niet hanteren van een overgangstermijn

Ten aanzien van het al dan niet hanteren van een overgangstermijn zijn er voor het kabinet verschillende overwegingen.

Buitenlandpolitiek

Het direct implementeren van een vrij verkeer van werknemers blijft een belangrijk politiek signaal naar de nieuwe lidstaten dat zij ook echt volwaardig lid van de Europese Unie zijn. Het kabinet vindt het belangrijk om aan alle burgers binnen de Europese Unie gelijke rechten en plichten te geven. Daar komt bij dat richting de nieuwe lidstaten steeds is uitgedragen dat Nederland geen overgangstermijn zal hanteren. Het wijzigen van het beleid op het punt van overgangstermijn binnen een redelijk korte periode voor de toetreding van de nieuwe lidstaten kan het opgewekte vertrouwen bij de nieuwe lidstaten schaden.

Welvaartseffect voor Europa en Nederland

Een vrij verkeer van werknemers is in beginsel welvaartverhogend voor het geheel van de Europese Unie en voor de nieuwe lidstaten. Volgens de algemene migratietheorieën heeft arbeidsmigratie een welvaartsverhogend effect, aangezien de arbeid daar verricht wordt waar de marginale productiviteit het grootste is. Dit leidt tot een betere allocatie van arbeid. Ook de SER wijst er in haar advies «Arbeidsmobiliteit in de EU» op dat een grotere mobiliteit van arbeid bijdraagt aan een betere werking van de arbeidsmarkt en daarmee aan een betere concurrentiepositie voor het Europese bedrijfsleven¹. Indien de meeste arbeidsmigranten tijdelijk in

¹ 11 SER, Arbeidsmobiliteit in de EU, 01/04, pag. 95. In een recente notitie heeft de SER aangegeven nog steeds achter het vrij verkeer van werknemers te staan. SER, Vrijmaking van het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten, 123 december 2003.

Nederland werkzaam zijn en vervolgens weer terugkeren naar het land van herkomst om daar het verdiende geld te consumeren dan wel te investeren, kan arbeidsmigratie voor de nieuwe lidstaten een belangrijke positieve invloed hebben. Roodenburg et al. (2003) geven aan dat de welvaartswinst voor ingezetenen in Nederland op termijn gering c.q. verwaarloosbaar zijn.¹ Weliswaar neemt de productie toe, maar het grootste deel van de opbrengst valt toe aan de immigranten en de buitenlandse kapitaalverschaffers. De kans op voordeel neemt toe, naarmate de immigranten jonger zijn en beter presteren op de arbeidsmarkt. Als de arbeidsmarktprestaties gemiddeld genomen achterblijven bij die van de ingezetenen slaat de winst voor de publieke sector al gauw om in een verlies.

Binnenlandse arbeidsmarktpolitieke overwegingen

Zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet, zal het aantal arbeidsmigranten dat naar Nederland zal komen groter zijn dan destijds werd voorzien. Door het kabinet Kok II is in de ramingen indertijd geen rekening gehouden met de omstandigheid dat Duitsland en Oostenrijk een overgangsregime zouden hanteren. De door het CPB verwachte aantallen immigranten liggen boven de 4 000 immigranten die verwacht werden toen het kabinet Kok II tot vrij verkeer van werknemers besloot. Desalniettemin geldt dat ook bij een jaarlijkse netto-toestroom van 3 500 à 8 500 arbeidsmigranten de gevolgen voor de totale arbeidsmarkt beperkt zullen zijn. Voor specifieke sectoren kan dit anders liggen.

Hierbij dient wel bedacht te worden dat, zoals het CPB aangeeft, de ramingen omgeven zijn met onzekerheden. Deze onzekerheid over het aantal daadwerkelijke arbeidsmigranten houdt een risico in dat zwaarder gaat wegen naarmate de werkloosheid in Nederland toeneemt. De arbeidsmarktsituatie is sinds de beslissing van het kabinet Kok II over het niet hanteren van een overgangstermijn veranderd van een krappe arbeidsmarkt met veel openstaande vacatures naar een ruimere arbeidsmarkt met een groeiende werkloosheid. Daarmee is de Nederlandse arbeidsmarkt kwetsbaarder geworden voor verdringende effecten van arbeidsmigratie.

Aangezien ook de arbeidsmarktsituatie in de MOE-landen is verslechterd sinds de besluitvorming door het kabinet Kok II (de daling van de werkloosheid in een aantal MOE-landen weegt niet op tegen de substantiële stijging in Polen) is deze verdringing een groter risico geworden.

Verdringende effecten op de Nederlandse arbeidsmarkt zullen zich met name voordoen indien werknemers uit de MOE-landen tegen lagere dan marktconforme arbeidsvoorwaarden in Nederland werken. Werknemers uit de nieuwe lidstaten kunnen dan voor werkgevers aantrekkelijker zijn dan het Nederlandse arbeidsaanbod. Voor werknemers uit de MOE-landen zal het nog steeds aantrekkelijk zijn om in Nederland dit werk te aanvaarden lager dan marktconforme arbeidsvoorwaarden, aangezien de beloning substantieel hoger ligt dan die in het land van herkomst.² Tevens zal de naleving van de wettelijke normen m.b.t. arbeidsomstandigheden en werktijden onder druk komen te staan.

Risico's voor sociale zekerheid en bijstand³

Naarmate meer sprake is van verdringing heeft dat ook consequenties voor de uitgaven aan sociale zekerheid en bijstand. Deze uitgaven zullen toenemen als gevolg van verdringing. De effecten daarvan zijn in beeld gebracht in tabel 2. Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid van extra aanspraken op sociale zekerheid door werknemers uit de MOE-landen. Deze mogelijkheid bestaat ten aanzien van de werknemersverzekeringen.

¹ 12 Roodenburg, H., R. Euwals en H. ter Rele, Immigration and the Dutch Economy, CPB, Den Haag, 2003. Het huidige arbeidsmarktbeleid wordt ondersteund door de CPB-analyse terzake.

² 13 In de CPB-berekeningssystematiek leidt dit echter niet tot hogere werkloosheidseffecten aangezien daarin reeds is uitgegaan van 100% verdringing van ingezetenen door de immigranten die geen moeilijk vervulbare vacatures gaan vervullen. PM definitieve CPB-notitie.

³ Daarnaast kan toetreding van de nieuwe lidstaten leiden tot een groter beroep op de twee Nederlandse studiefinancieringsregelingen voor EU-onderdanen: de tegemoetkoming in het collegegeld voor EU-onderdanen en volledige studiefinanciering voor EU-onderdanen en hun gezinsleden die hier werken/gewerkt hebben. Dit kan een aanzuigende werking hebben. Aan de IB-Groep zal gevraagd worden om deze aanspraken door onderdanen van de nieuwe EU-lidstaten te monitoren. Over de extra studiefinancieringsuitgaven kan dan een beslissing worden genomen.

Indien migranten Nederlands verzekerd zijn (volgens het werkland beginsel), zijn zij premieplichtig maar hebben zij ook onder dezelfde voorwaarden recht op een uitkering als ingezetenen.

Ten aanzien van de bijstand zijn er nagenoeg geen effecten. Pas in het tweede jaar van verblijf kan een beroep worden gedaan op (aanvullende) bijstand. Het ligt in de rede dat arbeidsmigranten, als ze reeds een jaar in Nederland zijn, inmiddels een baan hebben kunnen verwerven waarmee zij op of boven het bijstandsniveau komen. Er wordt dus een nihil effect verwacht van het beroep op (aanvullende) bijstand.

Handhaving

Van belang in verband met de risico's die samenhangen met een verlichting van het toegangsbeperkende regiem is een adequate aanpak van illegaliteit. In verband daarmee is van betekenis dat de handhavingsinspanningen op het gebied van bestrijding van illegale tewerkstelling geïntensiveerd.

De Arbeidsinspectie (AI) wordt in de jaren 2003 en 2004 fors uitgebreid tot een inspectiecapaciteit van 180 fte. Daarmee wordt de pakkans van malafide werkgevers aanzienlijk vergroot. Door de uitbreiding van de toezichtcapaciteit van de vreemdelingenpolitie hiermee zoveel mogelijk gelijke tred te laten houden en mogelijkheden te benutten om de samenwerking met de AI te intensiveren kan een effectiever optreden worden gerealiseerd. Een intensieve samenwerking tussen beide partijen is van belang om zowel de illegale tewerkstelling als het illegaal verblijf op gedegen wijze aan te kunnen pakken. Ook de opsporingscapaciteit van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) wordt uitgebreid. Waar de Vreemdelingendienst (VD) zich richt op de vreemdeling, de AI zich richt op de overtredende werkgever, richt de SIOD zich op de faciliteerder van illegale arbeid. De faciliteerders worden niet alleen strafrechtelijk aangepakt, maar daar waar mogelijk zal het wederrechtelijk verkregen voordeel worden ontnomen. Hierbij zal intensief worden samengewerkt met de andere Bijzondere Opsporings Diensten (BOD'en), de inspecties en de politie.

Voorts heeft het kabinet in september 2003 besloten om in de Wav de bestuursrechtelijke handhaving in te voeren met de bestuurlijke boete als sanctie. Gelijktijdig zal het boetebedrag sterk worden verhoogd ten opzichte van de huidige situatie waarin sprake is van strafrechtelijke afdoening. De combinatie van een verhoogde pakkans, snel te innen boetes en hoge boetebedragen betekent een sterke impuls voor de effectiviteit van de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen en de bestrijding van illegale tewerkstelling. Alleen bij recidive en illegale tewerkstelling van een groot aantal vreemdelingen zal sprake blijven van strafrechtelijke afdoening.

Samenwerking met andere diensten is van groot belang om zo effectief mogelijk de illegale tewerkstelling en daarmee gepaard gaande fraude aan te pakken. Begin 2004 gaat een aantal nieuwe multidisciplinaire interventieteams van start: de teams «grote steden» (in Den Haag en Utrecht) en «warehouses en distributie». In deze multidisciplinaire fraude-teams participeren de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, de Uitvoerings Instituut Werknemers Verzekeringen (UWV), de Sociale Verzekerings Bank (SVB) en gemeenten. Door deze intensieve samenwerking zal SZW de handhaving van de Wav op een hoger niveau kunnen brengen terwijl Belastingdienst en UWV gelijktijdig effectiever te werk kunnen gaan met de bestrijding van belasting- en premiefraude. De interventieteams Confectie, Bouw en Westland worden voortgezet. In de tweede helft van

2004 zal opnieuw een aantal multidisciplinaire interventieteams worden opgestart. De interventieteams worden bij hun werk ondersteund door risico-analyses van de SIOD. Tevens worden de zwaardere fraudezaken naar de SIOD doorgeleid, zodat een sluitende aanpak gerealiseerd wordt.

7. Detachering

Verdringing kan ook het gevolg zijn van detacheringsconstructies. In de huidige situatie geldt ook voor detacheringen van buiten de EU/EER in Nederland een tewerkstellingsvergunningsplicht.

Krachtens art.8 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) dienen, in geval werknemers aan een onderneming als uitzendkracht ter beschikking worden gesteld, aan hen lonen en arbeidsvoorwaarden worden geboden die gelijk zijn aan die, welke gelden voor de in gelijkwaardige functies van de andere in de inlenende onderneming werkzame werknemers. Dit impliceert dat, voor zover de arbeidsvoorwaarden van de laatstgenoemde werknemers door CAO-bepalingen zijn bepaald, deze CAO-regeling indirect doorwerkt naar de ingeleende werknemers. Een en ander leidt slechts uitzondering indien de arbeidsvoorwaarden van de ingeleende werknemers reeds zelf door een CAO worden bepaald.

Niet altijd is een CAO van toepassing. Met name dan is het volgende van belang.

Het in 1980 tot stand gekomen Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (EVO) regelt welk recht van toepassing is op een overeenkomst met internationale raakvlakken. In gevolge artikel 6 EVO geldt als hoofdregel dat het arbeidsrecht van toepassing is van het land waar de werknemer gewoonlijk zijn arbeid verricht. Op grond van artikel 7 EVO geldt dat bij de toepassing van het recht van een bepaald land (normaal gesproken het thuisland) gevolg kan worden toegekend aan de dwingende bepalingen van het recht van een ander land waarmee het geval nauw verbonden is, indien en voorzover deze bepalingen volgens het recht van laatstgenoemd land toepasselijk zijn ongeacht het recht dat de arbeidsovereenkomst beheerst (ook wel aangeduid als regels van bijzonder dwingend recht).

De opzet en strekking van Richtlijn 96/71 EG en de implementatie daarvan in de Nederlandse wetgeving middels de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga) sluiten hierop aan. Ook de Richtlijn gaat uit van de in het kader van het EVO-verdrag neergelegde toewijzingsregels. In geval van detachering blijven de rechtsregels van toepassing van het land waar de arbeid gewoonlijk wordt verricht. De Richtlijn voegt hier slechts aan toe dat daarnaast ten aanzien van de in de Richtlijn genoemde onderwerpen tevens rechten kunnen worden ontleend aan de rechtsregels die gelden in het land alwaar tijdelijk arbeid wordt verricht.

De strekking van de Richtlijn en van de daarop aansluitende Waga is dat voor in Nederland gedetacheerde werknemers, naast hetgeen voortvloeit uit het recht dat hun arbeidsovereenkomst beheerst, ook bepalingen gelden van dwingend recht betreffende de in de Richtlijn genoemde aangelegenheden te weten:

- A. maximale rusttijden maximale werktijden
- B. minimum aantal vakantiedagen gedurende welke verplichting tot loondoorbetaling bestaat
- C. minimumloon, daaronder begrepen vergoedingen voor overwerk, en daaronder niet begrepen aanvullende bedrijfspensioenregelingen
- D. voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers
- E. gezondheid veiligheid en hygiëne op het werk
- F. beschermende maatregelen m.b.t. arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van kinderen, jongeren en van zwangere of pas bevallen werknemers

G. gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake niet-discriminatie

Voor vrijwel alle genoemde aangelegenheden zijn in Nederland minimumregels vastgelegd in wetgeving. In de Waga is in aansluiting op de Richtlijn vastgelegd dat deze wettelijke regels ook van toepassing zijn in geval van detachering. Dit geldt uiteraard in algemene zin dus in alle sectoren. Slechts in beperkte mate zijn met betrekking tot een of meer van deze aangelegenheden nadere afspraken vastgelegd in CAO's. Ook hier is aangesloten op de Richtlijn waarin is vastgelegd dat dergelijke afspraken ook van toepassing moeten zijn ingeval van detachering voorzover het gaat om werk in de bouw.

In de motie Karimi c.s. is gevraagd om de werkingssfeer van de WAGA uit te breiden naar alle sectoren teneinde voor alle sectoren te regelen dat algemeen verbindend verklaarde CAO-bepalingen van toepassing zijn op werknemers die vanuit een andere EU-lidstaat zijn gedetacheerd (TK 2003–2004, 28 972, nr. 12). In antwoord op deze motie heeft het kabinet aangegeven (TK 2003–2004, 28 972, nr. 15) hiervan geen voorstander te zijn. Er zouden zich dan problemen gaan voordoen op het gebied van dubbele betalingen en dubbele aanspraken. Daarnaast wordt met een verdergaande uitbreiding van de werkingssfeer het risico van conflicterende rechtsregels aanzienlijk vergroot. Bovendien is het voor een gedetacheerde die regelmatig gedetacheerd wordt naar verschillende landen niet meer te overzien welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn. De motie is inmiddels verworpen. Uit ervaringen in andere landen blijkt dat uitbreiding van de WAGA niet altijd een effectief middel is om ontduiking van arbeidsvoorwaarden tegen te gaan. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de situatie met betrekking tot grensoverschrijdende arbeid in andere EU-lidstaten, zoals ik heb toegezegd bij de behandeling van de SZW-begroting.

8. Conclusies

Ten opzichte van het eerdergenomen besluit van het kabinet Kok II geven de CPB-ramingen en de posities van de andere EU-lidstaten onvoldoende aanleiding om thans geen volledig vrij verkeer van werknemers in te voeren. Gegeven de onzekerheid rond het precieze aantal immigranten en de gevolgen voor de arbeidsmarkt vindt het kabinet het wel van belang nauwgezet de feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot het aantal arbeidsmigranten uit de toetredende MOE-landen bij te houden en daartoe het formele vereiste van een tewerkstellingsvergunning te handhaven. Hierbij geeft het kabinet de voorkeur aan een variant waarbij migranten ex ante beschermd worden tegen misstanden met betrekking tot arbeidsomstandigheden en waarbij het risico wordt beperkt dat migranten te werk worden gesteld tegen een loon dat onder het CAO-loon ligt (voor zover een CAO van toepassing is) of onder het wettelijk minimumloon.

Gezien deze overwegingen heeft het kabinet ervoor gekozen om het stelsel van tewerkstellingsvergunningen, zoals nu in de Wet Arbeid Vreemdelingen, in stand te houden maar zal voor vergunningen die werkgevers aanvragen voor werknemers uit de toetredende MOE-landen de arbeidsmarkttoets (de toets op de beschikbaarheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod binnen de EU/EER) te laten vervallen. Wel blijft de (lichte) toets op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Dit is een administratieve controle bij binnenkomst. Er is hiermee materieel nagenoeg sprake van vrij verkeer. Als voor mei 2005 de grenswaarde van 22 000 tewerkstellingsvergunningen dreigt te worden overschreden, zal het kabinet zijn

besluit heroverwegen. Met deze grenswaarde is aangesloten bij de cijfers van het CPB.

Het CWI geeft aan dat na een mogelijke piekperiode in de aanloopfase, een twv binnen één week kan worden afgegeven uitgaande van een stroom van 22 000 migranten. In de huidige situatie wordt een twv binnen 5 weken afgegeven; de wettelijke termijn. Daarnaast is er thans de verplichting voor de werkgever tot het zoeken van personeel en het 5 weken van tevoren aanmelden van een vacature bij het CWI.

Indien zich eerder aftekent dat de grenswaarde van 22 000 volloopt zal de expliciete heroverweging van het beleid navenant in een eerder stadium plaatsvinden.

Het aantal afgegeven twv's zal maandelijks worden gemonitord. Ook in het geval dat in een eerder stadium reden is te veronderstellen dat de grenswaarde zal worden overschreden zal ik met deze heroverweging richting het kabinet komen. In de heroverweging zal ook betrokken worden de ontwikkeling van de werkloosheid en de bijstandsuitgaven en zal gekeken worden naar de achtergrond van de hoge cijfers.

Op basis van de ervaringen van andere lidstaten met de arbeidsmigratie en de economische ontwikkelingen in Nederland of de nieuwe lidstaten kan op een later moment alsnog (volledig) vrij verkeer worden gerealiseerd. Uiterlijk aan het einde van 2005 zal Nederland een keuze moeten maken voor de periode vanaf 2006 (met het oog op eventueel te treffen wettelijke voorzieningen). Hierbij kan gekozen worden om de overgangsmaatregelen nog met een periode van 3 jaar te verlengen.

Rekening houdend met de voorbereidingstijd voor het eventueel invoeren van vrij verkeer van werknemers (zonder twv) per 1 mei 2006, maar tevens ook i.v.m. het tijdig melden aan de Europese Commissie van (continuering van) aangescherpt beleid leg ik het kabinet deze beslissing in ieder geval eind 2005 voor of eerder indien de grenswaarde overschreden dreigt te worden.

**KORTE BESCHRIJVING POSITIES EU-LIDSTATEN TEN AANZIEN
VAN HET VRIJ VERKEER VAN WERKNEMERS NA DE UITBREIDING**

Stand van zaken 1 januari 2004

NB. Voor alle lidstaten die niet direct liberaliseren geldt dat na twee jaar overgangstermijn een heroverweging moet plaatsvinden. Dan kan de liberalisering nog drie jaar worden uitgesteld en daarna onder voorwaarden met nog eens twee jaar.

LAND TOELICHTING

Volledig vrij verkeer vanaf 1 mei 2004

Ierland	volledig vrij verkeer van werknemers per 01/05/2004.
VK	volledig vrij verkeer van werknemers per 01/05/2004.
Zweden	volledig vrij verkeer van werknemers per 01/05/2004.

Onbeslist

Italië	Besluitvorming begin 2004.
Luxemburg	Nog geen definitief besluit. Mogelijk beleid per sector. Geen verdere gegevens beschikbaar.
Portugal	Neigt naar het in principe toestaan van vrij verkeer, onder voorbehoud van een «safeguard clause». Er wordt op korte termijn een definitief standpunt verwacht.

Geen volledige liberalisering per 1 mei 2004

Denemarken	Handhaving tewerkstellingsvergunningsplicht, waarbij wordt getoetst op arbeidsvoorwaarden. Gedurende de overgangperiode geen recht op een werkloosheidsuitkering, wel op andere sociale rechten.
België	Overgangstermijn van twee jaar, daarna evaluatie.
Duitsland	Overgangstermijn zolang de Duitse arbeidsmarkt erom vraagt. Uitgebreid stelsel van nationale regelingen blijft in aangepaste vorm van kracht: quota voor tijdelijke werknemers voor de uitvoering van dienstencontracten door bedrijven uit aantal kandidaatlidstaten (quota zullen in totaal op ca. 20 000 werknemers liggen op jaarbasis), quota voor gastwerknemers (alle toetredende lidstaten, doel is ontwikkeling van beroeps- en taalbeheersing, 11 050 per jaar), seizoensarbeid (onbegrensd), werkvergunningen voor IT- en communicatiespecialisten (onbegrensd).

Finland	<p>Overgangstermijn van in principe twee jaar, met de mogelijkheid tot verlenging na overleg met sociale partners. Voortzetting van het beleid om werkvergunningen te geven aan zo'n 80% van de aanvragers uit de nieuwe lidstaten. Gaat om 5000 tot 7000 personen per jaar, voornamelijk uit Estland.</p> <p>Frankrijk Overgangstermijn van in beginsel 5 jaar (2+3). Na twee jaar (i.e. 2006) zal worden bezien of de overgangstermijn met 3 jaar dient te worden verlengd. (staat al onder NB bovenaan)</p> <p>Uitzonderingsgronden via bilaterale akkoorden: voor jonge professionals (Polen en Hongarije, uitbreiding naar andere toetreders in voorbereiding) en seizoensarbeiders (Polen).</p>
Oostenrijk	<p>Oostenrijk behoudt zich het recht voor de volle overgangstermijn van zeven jaar te handhaven. Een concrete periode zal echter niet in de wet worden vastgelegd. Mogelijk zal Oostenrijk in november/december 2005 kijken of er aanleiding is om de overgangsperiode te verkorten. Oostenrijk kent geen uitzonderingen voor bepaalde beroepsgroepen. Voor alle beroepsgroepen hanteert Oostenrijk quota (in de regel 8% van de omvang van de beroepsgroep).</p>
Spanje	<p>Werknemers uit nieuwe lidstaten krijgen voorrang op werknemers uit derde landen. Opening arbeidsmarkt na twee jaar afhankelijk van arbeidsmarkt en -migratie, positie Frankrijk en Italië en bevindingen Commissie. De beslissing van de regering de arbeidsmarkt vooralsnog niet open te stellen, wordt niet algemeen gesteund.</p>
Griekenland	<p>Zal vrijwel zeker besluiten tot een overgangstermijn gedurende twee jaar en wil daarna vrij verkeer van werknemers toepassen.</p>

TOELICHTING PER LAND

België

Standpunt

De Belgische overheid hanteert om te beginnen een overgangstermijn van twee jaar ten aanzien van arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten. Na de overgangperiode van twee jaar zal de situatie opnieuw worden geëvalueerd.

Achtergrond

Vooraf het Vlaams Blok heeft diverse malen zijn bezorgdheid in de Kamer van Volksvertegenwoordiging uitgesproken over de te verwachten migratiebewegingen van Oost naar West na de uitbreiding van de Europese Unie. Dit standpunt is niet gebaseerd op studies o.i.d. maar is puur gebaseerd op overwegingen die zich het beste laten omschrijven als «de kat uit de boom kijken». De regering verwacht echter dat de legale migratie naar België, na de overgangperiode, geen bedreiging zal vormen voor de werkgelegenheid, noch voor de sociale infrastructuur. Integendeel, de regering ziet mogelijkheden voor het aantrekken van arbeidskrachten om tegemoet te komen aan eventuele krapte in segmenten van de arbeidsmarkt.

Denemarken

Standpunt

Werknemers uit de nieuwe EU-landen komen in aanmerking voor een werkvergunning van een jaar als ze een baan krijgen aangeboden met «normale» arbeidsvoorwaarden (salaris, werktijden, etc.). Na afloop van dit jaar is deze werkvergunning te verlengen tot drie jaar mits ze nog steeds werk hebben dat aan bovengenoemde condities voldoet. Gedurende de overgangperiode genieten de werknemers alle sociale rechten met uitzondering van een werkloosheidsuitkering (ook bij onvrijwillig ontslag). Ook kunnen ze voor de duur van hun werkvergunning hun familie naar Denemarken laten overkomen.

De interimregeling zal na twee jaar worden geëvalueerd. De verwachting is dat ze na 5–7 jaar zal worden afgeschaft (aangezien dan het recht van vrij verkeer van de nieuwe toetreders onverkort in werking treedt).

Duitsland

Standpunt

Zoals bekend waren het Duitsland en Oostenrijk, de lidstaten met lange grenzen met grote toetreders, die destijds hebben gestaan op een overgangsregeling voor het vrij verkeer van werknemers. Duitsland zal, zolang de situatie op de arbeidsmarkt problematisch is, in de volle omvang van de overgangsregelingen waarin het toetredingsverdrag voorziet gebruik maken, te weten de regelingen die voor alle lidstaten gelden, alsmede de regelingen die alleen voor Duitsland en Oostenrijk gelden.

Uitzonderingen

Gedurende de overgangstermijn zullen – in aangepaste vorm – de bestaande nationale regelingen voor de toelating van buitenlandse werk-

nemer uit een aantal kandidaatlidstaten van kracht blijven, waardoor deze landen hun huidige beperkte toegang tot de Duitse arbeidsmarkt behouden. Het kan zijn dat deze nationale regelingen binnen de termijn van de overgangsregeling worden vervangen door nieuwe regelgeving die is opgenomen in het voorstel voor een immigratiewet (Zuwanderungsgesetz). Het is echter onzeker of, wanneer en in welke vorm deze omstreden wet door de bondsraad zal worden aanvaard. De volgende nationale regelingen zijn van kracht:

Werknemers voor de uitvoering van grensoverschrijdende dienstencontracten

Voor het uitvoeren van contracten tussen Duitse en buitenlandse firma's kunnen tijdelijke werknemers uit het buitenland worden toegelaten op basis van de zgn. Regierungsvereinbarungen. Dit zijn bilaterale overeenkomsten met een aantal kandidaattoetredende lidstaten, waaronder Polen, en enkele Balkan-landen. Deze overeenkomsten voorzien in werknemerscontingenten. Dat betekent dat per verdragsland het maximum aantal werknemers dat wordt ingezet voor de uitvoering van dienstencontracten gebonden is aan een maximum. De landenquota worden jaarlijks bijgesteld op grond van de ontwikkeling van de werkloosheid in Duitsland. De regel is dat voor iedere procentpunt stijging van de werkloosheid de quota met 5% worden verlaagd, en voor iedere procentpunt daling met 5% worden verhoogd.

De quota beliepen in 2002/3 in totaal (alle landen tezamen) 85 280 personen. In de praktijk worden de contingenten niet uitgeput. Het afgelopen jaar (2001/2) beliep de uitputting 82%.

De tien nieuw lidstaten zullen vanaf het moment van toetreding vrijheid van dienstenverkeer genieten. Dat betekent dat de quotaregelingen voor deze landen in principe geen werking meer hebben. Duitsland en Oostenrijk hebben echter een bijzondere overgangsregeling getroffen voor het dienstenverkeer in enkele specifieke sectoren, waaronder met name de bouw en de reiniging van gebouwen. Voor deze sectoren zullen de quotaregelingen van kracht blijven. Verwacht wordt dat het totaal van de quota ca. 20 000 werknemers zal belopen.

Gastwerknemers

Met de tien toetredende lidstaten, Albanië, Rusland en Kroatië heeft Duitsland bilaterale overeenkomsten gesloten voor de tijdelijke aanstelling (maximaal 12 maanden + 6 maanden verlenging) van gastwerknemers. Doel is ontwikkeling van hun beroeps- en taalbeheersing. Ook hier gelden contingenten, die bij elkaar opgeteld plaatsen voor 11 050 werknemers bieden. Deze quota worden in het algemeen niet uitgeput. In 2002 bedroeg het aantal gastwerknemers in Duitsland 4 864 personen. Een probleem bij deze regeling is dat werknemers uit de nieuwe lidstaten die langer dan 12 maanden in de EU werkzaam zijn, het recht hebben op een werkvergunning. De Duitse autoriteiten onderzoeken mogelijke oplossingen voor dit probleem, dat zich voor zal doen bij verlenging van aanstellingen.

Seizoenwerknemers

In 2002 waren in totaal 307 182 buitenlandse seizoenarbeiders in Duitsland werkzaam. Seizoenarbeid (waaraan geen bovengrens is gesteld) vertoont een stijgende tendens. 89,6% Van deze werknemers is werkzaam in de land- en tuinbouw, 7,5% in de horeca.

«Green card»

Sinds augustus 2001 kent Duitsland een «green card» voor specialisten op het terrein van IT en communicatietechnologie. In totaal zijn, sinds de inwerkingtreding van de regeling, 13 373 werkvergunningen uitgegeven. De vraag is inmiddels sterk teruggelopen. In de eerste drie maanden van de regeling werden gemiddeld 220 vergunningen per week uitgegeven, inmiddels is dat aantal gedaald tot 36. In 2002 werden in totaal 2 623 vergunningen afgegeven.

Grensarbeid

In 2002 werden in totaal 8 964 werkvergunningen voor grenswerknemers afgegeven, waarvan 2 292 voor de eerste maal. Ongeveer een derde deel hiervan betreft Poolse werknemers.

Achtergrond

Duitsland kent landelijk al een hoge structurele werkloosheid (nu 10%), in de Oost-Duitse grensgebieden is de situatie nog veel erger (15–20% werkloosheid). Sinds de besluitvorming over de overgangstermijnen in de Raad in 2001 is de werkgelegenheidssituatie in Duitsland alleen maar verslechterd.

Het belang van de in het toetredingsverdrag voorziene overgangsregeling ligt voor Duitsland niet in het «uitstel van executie», maar in het principe van «Steuerung», management: de arbeidsmarkt kan geleidelijk en gedeeltelijk worden geopend op momenten die Duitsland zelf bepaalt, rekening houdend met maatschappelijke en politieke realiteiten (verkiezingen bijvoorbeeld) en met sectorale verschillen. Dit begrip «Steuerung» staat centraal in het hele Duitse denken over immigratie en werknemersverkeer. Doel van het beleid is niet het weren van buitenlandse werknemers, maar het beheersbaar en controleerbaar houden van de stromen. De Duitse regering heeft een voorstel gedaan voor een Zuwanderungsgesetz die dat juist op het oog heeft. Overigens is deze wet, die een eerste opening naar selectieve immigratie biedt en de bestaande regelingen moet vervangen, zo controversieel dat besluitvorming nog niet heeft kunnen plaatsvinden.

Finland

Standpunt

Finland volstaat thans met een overgangsperiode van twee jaar. Over twee jaar zal, na overleg met de sociale partners, de overgangstermijn al dan niet worden verlengd.

Uitzonderingen

Werknemers uit toetredende landen en dan vooral Estland kunnen in Finland werken nadat daartoe toestemming is verleend door het arbeidsbureau. Dit gebeurt in 80% van de gevallen aanvragen. Het gaat in de praktijk om (maximum 5000 tot 7000 personen per jaar, vooral uit Estland). Een tewerkstellingsvergunning zou dan volgens een recent regeringsvoorstel niet nodig zijn. Er wordt overigens geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende toetreders.

Achtergrond

Het standpunt is destijds de uitkomst geweest van zorgvuldig tripartiete

overleg. Bepalend is daarbij dat het werkloosheidscijfer in Finland relatief hoog is, terwijl aan de andere kant in bepaalde sectoren juist behoefte bestaat aan werknemers van buiten Finland.

Frankrijk

Standpunt

Frankrijk hanteert een overgangstermijn van in beginsel 5 jaar (2+3). Na twee jaar (i.e. 2006) zal worden bezien of de overgangstermijn met 3 jaar dient te worden verlengd.

Uitzonderingen

Tijdens de overgangperiode zijn de formele uitzonderingsgronden beperkt:

- voor «jeunes professionnels» uit Polen en Hongarije (landen waarmee Frankrijk een bilateraal akkoord terzake heeft gesloten) tussen de 18 en 35 jaar die voor hun «beroepsontplooiing» maximaal 18 maanden in Frankrijk mogen werken. Frankrijk heeft de overige nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa ook aangeboden een dergelijk akkoord te sluiten, doch de belangstelling is gering.
- en voor seizoensarbeiders uit Polen (enige NLS waarmee Frankrijk een bilateraal seizoensarbeiders-akkoord heeft gesloten):

Op case by case-basis kan de Franse overheid besluiten om buitenlandse werknemers voor bepaalde tijd in Frankrijk toe te laten.

Daarnaast heeft het Franse Ministerie van SZW een circulaire naar de préfectures gestuurd met de instructie om met een «a-priori favorable» de werkvergunningaanvragen van ingezetenen uit de nieuwe lidstaten te behandelen.

Achtergrond In Frankrijk is de kwestie van de overgangstermijn nooit onderwerp geweest van verhit politiek debat. Het besluit om een overgangstermijn van max 5 jaar te vragen was relatief snel genomen, en op «technisch» niveau. Aan de ene kant van het Franse interdepartementale spectrum stond het Franse ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid dat wees op de hoge werkloosheid in Frankrijk (10%) en het besluit van Duitsland om voor de volle 7 jaar te gaan («Zonder overgangstermijn zal Frankrijk als eerste de toestroom te verwerken krijgen»). Aan de andere zijde van het spectrum Frans Economische Zaken en Financiën: een interne studie had uitgewezen dat binnen de EU arbeid de minst mobiele productiefactor is. Dat was ook de les uit de uitbreidingsronde met Spanje en Portugal. Frankrijk had in 1986 een overgangstermijn van 7 jaar bedongen. Deze kon al na 5 jaar worden opgeheven. In de MvT van het toetredingsverdrag benadrukt de Franse regering dat lering moet worden getrokken uit de Spaanse en Portugese toetredingen: «de vrees van massieve toestroom van werknemers die de salarissen zouden kunnen doen dalen, was ongegrond». De aanstaande uitbreiding zou kortom geringe impact hebben op de arbeidsmarkt in Frankrijk. En als er eventuele gevolgen zouden zijn, dan zouden die vooral positief uitvallen voor de EU-15 (het is vooral het hoger opgeleid personeel uit de nieuwe lidstaten dat zich in de EU-15 zou gaan vestigen). Het Frans ministerie voor Buitenlandse Zaken steunde de lijn EZ/FIN.

Aan de vooravond van de parlementaire ratificatiedebatten (25 november in de Assemblée, 10 december in de Senaat) werd de Franse beleidslijn (2+3) op CoCo-niveau nog eens herbevestigd. Dat was nodig omdat sommige parlementariërs «alarmistische» vragen gingen stellen. De Franse Senaat schrijft o.m. in zijn nader rapport dat «het grote verschil in welvaart en het verschil in salarissen tussen EU-15 en NLS, een zeer sterke prikkeling is tot mobiliteit, zeker gelet op het hoge opleidingsniveau

van de bevolkingen in de nieuwe lidstaten». Ambtelijke zegslieden geven toe dat de impact waarschijnlijk zeer beperkt zal blijven, doch het is moeilijk om de publieke opinie daarvan te overtuigen. De optie 2+3 biedt volgens Parijs de juiste dosis flexibiliteit.

Griekenland

Standpunt

Het is vrijwel zeker dat Griekenland een tussenpositie zal innemen: in een compromis tussen Grieks BuZa (meteen volledig vrij verkeer) en Grieks Sociale Zaken (maximum overgangstermijn aanhouden) is besloten om de termijn van twee jaar als overgang aan te houden en daarna volledig vrij verkeer toe te staan.

Ierland

Standpunt

Ierland zal overgaan tot direct vrij verkeer van werknemers per 01/05/04 (volledige gelijkberechtiging). Ierland wil zonder reserves handelen naar de letter van het toetredingsverdrag. Daarbij heeft Dublin geen clausules verbonden aan de gekozen positie, noch d.m.v. vrijwaringsmaatregelen, noch door andere beperkende voorwaarden. Vanaf de datum van toetreding zijn er geen werkvergunningen meer nodig. Op dit moment zijn er geen bilaterale overeenkomsten of quota van kracht.

Italië

Standpunt

Italië heeft nog geen verklaring heeft ingediend afgelegd ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers na de uitbreiding van de Europese Unie. Indien geen verklaring wordt afgelegd, zal de in het toetredingsverdrag vastgelegde overgangperiode van twee jaar (met daaropvolgende verlengingsmogelijkheid van drie jaar) voor werknemers uit de Midden-Europese toetredingslanden in Italië van toepassing zijn.

Minister Maroni (SZW) heeft enige tijd geleden publiekelijk gezegd dat wat hem betreft vanaf 1 mei 2004 meteen het vrij verkeer van werknemers kan ingaan. Op Buitenlandse Zaken heeft men hetzelfde standpunt. Toch is door de regering nog niet beslist of een dergelijke verklaring wel of niet zal worden afgelegd. Begin 2004 zal een besluit worden genomen.

Luxemburg

Standpunt

Luxemburg heeft nog geen definitief besluit genomen over het wel of niet vrijmaken van het werknemersverkeer op het moment dat de nieuwe lidstaten toetreden tot de EU. De meningen van de coalitiepartijen lopen uiteen. De Christen-Democraten zijn in principe voor het onmiddellijk vrijmaken van het werknemersverkeer, maar de Liberale twijfelen. Er wordt gedacht over een compromis door het vrije verkeer van werknemers per sector te bekijken.

Oostenrijk

Standpunt

Zoals bekend behoudt Oostenrijk zich het recht voor de volle overgangstermijn van zeven jaar te benutten. De Europese wetgeving bepalingen van het toetredingsverdrag hieromtrent dient nog in nationale wetgeving te worden omgezet. Een concrete periode zal hierbij echter niet in de wet worden vastgelegd. Mogelijk zal Oostenrijk in november/december 2005 kijken of het review proces aanleiding geeft tot het verkorten van de overgangperiode.

Uitzonderingen

Familieleden van al in Oostenrijk werkende mensen uit de nieuwe lidstaten mogen zich na toetreding wel meteen in Oostenrijk vestigen. Voor hen zou de overgangperiode dus niet gelden. De Oostenrijkse overheid schat dat dit een groep van ongeveer 12 000 mensen zal zijn, van wie uiteraard zich dan slechts een deel op de arbeidsmarkt zal begeven. Oostenrijk zal in ieder geval voorlopig geen uitzonderingen maken voor bepaalde beroepsgroepen. Er is alleen met Hongarije een bilateraal akkoord over tot stand gekomen. Voor alle beroepsgroepen hanteert Oostenrijk bovendien quota (in de regel in de omvang van 8% van de omvang van de beroepsgroep). Alleen (nader gespecialieerde) «sleutel beroepen» zijn van quota vrijgesteld.

Achtergrond

Uit een recente studie blijkt dat Oostenrijk nog evenzeer rekening moet houden met een forse migratiewens vanuit de nieuwe lidstaten als indertijd, toen de 7 jaar termijn werd vastgelegd. Daarbij komt dat de economische situatie in Oostenrijk inmiddels alleen maar minder florissant is geworden.

Portugal

Standpunt

Portugal heeft nog altijd geen positie ingenomen t.a.v. het vrij verkeer van werknemers na de uitbreiding. Men neigt naar het in principe toestaan van vrij verkeer, onder voorbehoud van een «safeguard clause». Aan verdere praktische uitwerking van dit idee is Portugal nog niet toegekomen.

Er wordt op korte termijn een definitief standpunt verwacht.

Achtergrond

Portugal ziet op dit moment de relatief lage lonen h.t.l. nog als de beste afweer tegen massale toestroom van migranten-werknemers. Het zou het daarom aandurven om i.t.t. buurland Spanje niet direct met een overgangsregime van twee jaar te werken. De belangrijkste overweging om wellicht toch af te wijken van het aanvankelijke Portugese voornemen van volledig vrij verkeer zonder waarborgen is het Spaanse beleid terzake geweest. Daarbij komt natuurlijk de inmiddels verslechterde situatie op de arbeidsmarkt die het draagvlak onder de bevolking voor vrij verkeer bepaald niet groter maakt. Zo bleek uit een recent opinieonderzoek dat driekwart van de ondervraagden zich voorstander betoonden van een complete immigratiestop.

Spanje

Standpunt

Spanje zal, anders dan eerder is aangekondigd, de eerste twee jaar na toetreding de bestaande restricties op het vrij verkeer van werknemers voor ingezetenen van de nieuwe lidstaten handhaven. Of Spanje daarna ook nog restricties zal hanteren, zal te zijner tijd worden bepaald op grond van een drietal criteria:

1. Ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de arbeidsmigratie in Spanje en de andere EU-lidstaten;
 2. De besluiten terzake die Frankrijk en Italië nemen;
 3. De rapportage over dit onderwerp van de Europese Commissie.
- Bovenstaande beleidslijn is al aan het parlement gecommuniceerd. Formele goedkeuring zal op korte termijn plaatsvinden.

De beslissing van de regering de arbeidsmarkt vooralsnog niet open te stellen, wordt niet algemeen gesteund. De socialisten stemden in het parlement voor onmiddellijke openstelling. Enkele regio's, zoals Catalonië, zijn eveneens voor openstelling. En werkgevers en vakbonden hebben evenmin aangedrongen op het handhaven van de belemmeringen.

De vakbonden zijn ervan overtuigd dat het communautair recht voldoende mogelijkheden biedt om, indien in de eerste drie jaar na openstelling van de grenzen blijkt dat de migratie disproportioneel negatieve gevolgen heeft, alsnog vrijwaringsmaatregelen te treffen.

Uitzonderingen

De pil wordt verguld door de volgende toezeggingen: a. potentiële werknemers uit de nieuwe lidstaten krijgen voorrang ten opzichte van arbeidskrachten uit derde landen en b. Spanje zal er zich voor inspannen om waar mogelijk tegemoetkomend om te gaan met werkzoekenden uit de nieuwe lidstaten («best endeavour»-toezegging).

Spanje heeft sinds 2002 bilaterale akkoorden met Polen (en Roemenië). In die akkoorden is de procedure vastgelegd voor de toelating van contingenten werknemers over en weer, op basis van aanvragen van werkgevers. Het gaat om enkele duizenden vaste werknemers per akkoord per jaar. Daarnaast laat Spanje Bij de seizoensarbeidskrachten toe (landbouw, toerisme). Dit gaat om aanmerkelijk grotere aantallen (in totaal liet Spanje vorig jaar ruim 400 000 seizoensarbeiders toe, maar daarvan zijn er ook velen afkomstig uit bijv. Marokko).

Geconstateerd moet worden dat de Madrileense Spaanse werkgevers nauwelijks gebruik maken van de contingentenregelingen. Volgens de vakbonden is het voor de werkgevers veel gemakkelijker arbeidskrachten te recrutereren uit het enorme reservoir illegale buitenlandse arbeidskrachten.

Achtergrond

Doorslaggevend bij het besluit is geweest dat de twee lidstaten waarvan de arbeidsmarkt grote gelijkenissen met de Spaanse vertoont, Frankrijk en Italië, ook hun restricties voor werknemers uit de nieuwe lidstaten handhaven. Daardoor ontstaat het risico dat een veel groter aantal arbeidsmigranten naar Spanje zal komen dan oorspronkelijk werd aangenomen. Een aanvullende overweging is dat Spanje tijd nodig heeft om de ongebreidelde, grotendeels illegale, immigratie in betere banen te leiden. Immigratie is steeds meer een politiek thema aan het worden, en de rege-

ring wil de klus niet groter maken dan hij al is, door ook nog de grenzen open te stellen voor werknemers uit de nieuwe lidstaten.

Voorts werpt de toetreding van Bulgarije en vooral Roemenië haar schaduw vooruit. Het grote welvaartsverschil, in combinatie met de linguïstische en culturele verwantschap tussen Spanje en Roemenië, zou een substantiële migratiedruk kunnen veroorzaken. Het zou slecht te verkopen zijn nu wel de arbeidsmarkt open te stellen voor de eerste acht Midden-Europese toetreders, en dadelijk t.a.v. Roemenië een ander besluit te nemen.

Bij de besluitvorming is geen vooraanstaande rol gespeeld door een specifieke kwantitatieve studie.

NB. De contributieve sociale zekerheid verkeert dankzij de toevloed van geregulariseerde immigranten in een betere financiële situatie dan ooit. Er komt veel meer binnen aan premies dan dat er aan uitkeringen, pensioenen etc. wordt besteed.

Verenigd Koninkrijk

Standpunt

In december 2002 heeft de Britse regering aangekondigd werknemers uit nieuwe lidstaten direct bij toetreding in mei 2004 dezelfde rechten te zullen geven als werknemers uit de huidige EU-lidstaten. De implementatie van dit voornemen in Britse wet- en regelgeving is geregeld in de Accession Bill. In geval van bedreiging van een regio of een beroepssector kan de regering beperkingen stellen aan de toegang van werknemers uit sommige of alle lidstaten.

De regering verwacht niet dat vrijwaringsmaatregelen nodig zullen zijn, maar is wel van plan de arbeidsmarkt te monitoren. De regering is ook van plan rekening te houden met de opvattingen van de stakeholders, zoals werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, en de regionale belangen.

Zweden

Standpunt

Het Zweedse standpunt t.a.v. het vrij verkeer van werknemers, t.w. vrij verkeer vanaf 1 mei 2004, is ongewijzigd.

MP Persson heeft onlangs echter gewaarschuwd voor het risico van «social tourism» in Zweden na de uitbreiding. Hij sprak zijn bezorgdheid uit over mogelijk misbruik van het sociale verzekeringssysteem. Bij eerdere gelegenheden heeft MP Persson erop gewezen dat de uitbreiding geen ernstige problemen voor de werkgelegenheid zal opleveren. In het interview stelde Persson voor «that those wishing to work in Sweden must have a full-time job».

Daar de publieke media recentelijk andere geluiden laat horen dan de geijkte Zweedse positie van een volledig vrij verkeer van werknemers na 1 mei 2004, is er binnen de regering discussie ontstaan over de wenselijkheid van aanvullende beperkende maatregelen. Dit niet alleen om een gezonde arbeidsmarkt te waarborgen, maar mede ter bescherming van het sociale stelsel tegen «social shopping».

VERGELIJKING WET- EN REGELGEVING IN EU-LIDSTATEN MET BETREKKING TOT GRENSOVERSCHRIJDENDE ARBEID**1. Omzetting Richtlijn in nationale wetgeving van de EG-staten – algemeen –**

Nog voordat Richtlijn 96/71/EG werd aangenomen, had een aantal lidstaten al hun eigen nationale wetgeving vastgesteld inzake terbeschikkingstelling in het kader van transnationale dienstverrichtingen (Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk).

Na de definitieve aanneming van de richtlijn werd de wetgeving van deze lidstaten aangepast om te voldoen aan de eisen van de communautaire richtlijn.

Op een meer gebruikelijke wijze hebben andere lidstaten, waaronder **Spanje, Denemarken, Finland, Griekenland, Italië, Nederland, Portugal, Zweden België en Luxemburg** de richtlijn omgezet in nationale wetgeving door middel van een wet van later datum dan de richtlijn van de Gemeenschap.

Alle lidstaten verplichten in het buitenland gevestigde ondernemingen die werknemers op hun grondgebied tewerkstellen tot naleving van hun omzettingswetgeving. Het beginsel van gelijke behandeling van ondernemingen van buiten de Gemeenschap en ondernemingen uit de Gemeenschap wordt geëerbiedigd.

In **Ierland** werd geen enkele maatregel voor omzetting van de richtlijn aangenomen maar met een bepaling in de wet inzake de bescherming van deeltijdwerknemers, waarmee een andere richtlijn van de Gemeenschap in nationaal recht wordt omgezet, wordt beoogd om duidelijk te maken dat een aantal bepalingen van het Ierse recht van toepassing is op in Ierland tewerkgestelde werknemers.

In het **Verenigd Koninkrijk** werd geen enkele specifieke wet voor omzetting van de richtlijn noodzakelijk geacht aangezien het nationale recht van toepassing is op alle werknemers, ongeacht hun situatie. Er werden slechts enkele wijzigingen aangebracht in de meest restrictieve teksten, om hun werkingssfeer uit te breiden tot ter beschikking gestelde werknemers.

2. Uitbreiding reikwijdte Richtlijn in de EG-landen

In de meeste gevallen wordt in de omzettingswetgeving bepaald dat algemeen verbindende collectieve arbeidsovereenkomsten van toepassing zijn op ter beschikking gestelde werknemers of dat de werkingssfeer van deze wetgeving tot deze categorie dient te worden uitgebreid. In een aantal lidstaten bestaan geen algemeen verbindende collectieve arbeidsovereenkomsten. Derhalve worden in deze lidstaten voor ter beschikking gestelde werknemers alleen de voorschriften toegepast die in de wet of in andere wetgevingsteksten zijn opgenomen.

Met betrekking tot *de uitzondering, de mogelijkheden voor afwijkingen en de andere opties* die zijn omschreven in de richtlijn, kan de situatie als volgt worden samengevat.

De uitzondering voor assemblagewerkzaamheden – buiten de bouwsector – met een duur van ten hoogste acht dagen (artikel 3, lid 2 van de Richtlijn) wordt niet in alle lidstaten gemaakt. Opgemerkt dient echter te worden dat deze uitzondering niet van toepassing is op de activiteiten in de bouwsector die zijn omschreven in de bijlage van de richtlijn.

De meeste lidstaten hebben geen gebruik gemaakt van de door de richtlijn geboden mogelijkheden voor afwijkingen (artikel 3, lid 3, 4 en 5 van de Richtlijn). Twee lidstaten hebben de uitzondering voor assemblagewerkzaamheden gecombineerd met alle afwijkingen, waardoor de omzettingwetgeving niet van toepassing is op terbeschikkingstellingen van ten hoogste acht dagen.

Een aantal lidstaten heeft gebruik gemaakt van de in artikel 3, lid 10, eerste aandachtsstreepje van de Richtlijn omschreven mogelijkheid om aan de betrokken ondernemingen andere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voor te schrijven dan omschreven in artikel 3 van de richtlijn.

Op grond van het bepaalde bij het tweede aandachtsstreepje van artikel 3, lid 10 van de Richtlijn kunnen de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de ontvangende lidstaat die zijn omschreven in collectieve arbeidsovereenkomsten of algemeen verbindende scheidsrechterlijke uitspraken betreffende andere activiteiten dan de in de bijlage genoemde activiteiten zonder onderscheid worden opgelegd aan nationale ondernemingen en aan ondernemingen uit andere landen.

De in artikel 3 lid 1 tweede streepje bedoelde activiteiten omvatten alle activiteiten in de bouwsector die betrekking hebben op het oprichten, het herstellen , het onderhouden het verbouwen of het slopen van bouwwerken en met name de volgende activiteiten:

1. Graafwerkzaamheden
2. Andere grondwerkzaamheden
3. Bouw
 1. Monteren en demonteren van prefab-elementen
 2. Inrichting of uitrusting
 3. Verbouwing
 4. Restauratie
 5. Herstelwerkzaamheden
 6. Ontmanteling
 7. Sloop
 8. Groot onderhoud
 9. Klein onderhoud, schilderwerk en schoonmaak
 10. Sanering

Het gaat om bouwactiviteiten in ruime zin. Er wordt meer toe gerekend dan onder de bouw-CAO's in Nederland wordt begrepen.

De volgende lidstaten hebben gebruik gemaakt van deze mogelijkheid om de werkingssfeer uit te breiden: **Oostenrijk, België, Spanje, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal, Luxemburg**. In deze landen vallen alle sectoren binnen de werkingssfeer.

In **Duitsland** worden de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in arbeidsovereenkomsten voor activiteiten buiten de bouwsector alleen uitgebreid voor diensten op het gebied van de bijstand aan de zeescheepvaart. Het gaat daarbij om minimumlonen, het aantal betaalde vakantiedagen, vakantiegeld en de extra vakantiepremie.

In **Nederland** beperkt de toepassing van de in algemeen verbindende collectieve arbeidsovereenkomsten vastgestelde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zich tot de in de bijlage van de richtlijn genoemde activiteiten.

Aangezien **Denemarken**, het **Verenigd Koninkrijk en Zweden** geen voorziening kennen om CAO's algemeen verbindend te verklaren, is deze mogelijkheid in die landen niet van toepassing.

(Zie ook COM 2003 458, definitief)