

Vergaderjaar 2005–2006

29 407

Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten

Nr. 32

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2006

Bij de uitbreiding van de Europese Unie ontstond er in beginsel een vrij verkeer van werknemers in de hele Europese Unie. In de Toetredingsverdragen tussen de EU en de oude lidstaten enerzijds en de nieuwe lidstaten anderzijds is vastgelegd dat slechts tijdelijke beperkingen kunnen worden toegepast op het werknemersverkeer. Nederland heeft – net als elf andere oude EU-lidstaten – een tijdelijke overgangsmaatregel ingesteld voor het vrij verkeer van werknemers afkomstig uit de acht nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa (zij geldt niet voor de nieuwe lidstaten Malta en Cyprus). De overgangsmaatregel heeft alleen betrekking op werknemers uit de nieuwe lidstaten die in loondienst bij een Nederlandse werkgever arbeid verrichten en niet op arbeid die in het kader van dienstverlening of door een zelfstandige wordt verricht. Deze vormen van arbeid zijn reeds – onder voorwaarden – vrij. De overgangsmaatregel houdt in dat Nederlandse werkgevers alleen werknemers uit de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa in dienst mogen nemen, als er een tewerkstellingsvergunning is afgegeven. Bij afgifte daarvan wordt onder meer getoetst of voor het betreffende werk een arbeidsaanbod beschikbaar is in de oude lidstaten. De keuze voor de overgangsmaatregel kwam in 2004 tot stand na een intensief politiek debat. Met name de oplopende werkloosheid in relatie tot het risico op verdringende effecten van de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten heeft in dat debat een belangrijke rol gespeeld. Besloten werd de overgangsmaatregel voor het vrij verkeer van werknemers in beginsel tot 1 mei 2006 toe te passen. Vóór 1 mei 2006 moet de Nederlandse regering aan de Europese Commissie laten weten of ze kiest voor verlenging, versoepeling of afschaffing van het huidige overgangsregime. Het verdrag dat de toetreding van de nieuwe lidstaten regelt, biedt de mogelijkheid om beperkende maatregelen te verlengen tot 1 mei 2009. Na die datum zijn beperkingen op het vrij verkeer van werknemers alleen mogelijk als aangetoond kan worden dat het opheffen van die beperkingen tot ontwrichting van de Nederlandse arbeidsmarkt leidt. Uiterlijk per 1 mei 2011 dienen de beperkingen in elk geval opgeheven te worden.

Er is voor een lidstaat die de tijdelijke beperking opheft overigens nog tot 1 mei 2011 een mogelijkheid om opnieuw een beperkingen in te voeren wanneer de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten leidt tot een verstoring van de arbeidsmarkt. In de inleiding op de bijgevoegde nota «werknemersverkeer nieuwe EU-lidstaten»¹ wordt hier nader op ingegaan. Op termijn is het vrij verkeer van werknemers met de nieuwe EU-lidstaten dus onontkoombaar. De centrale vraag is derhalve wat het meest geëigende moment is voor het invoeren van het vrij verkeer van werknemers.

In deze brief gaat het kabinet in op de vraag of een overgangsmaatregel voor het vrij verkeer van werknemers ook na 1 mei 2006 van toepassing moet zijn. Bij de beantwoording spelen een groot aantal elementen een rol. In het publieke debat worden zorgen geuit over de omvang van de arbeidsmigratie, het risico van verdringing van Nederlands arbeidsaanbod, de vrees voor onderbetaling en de mogelijke integratieproblemen. Daartegenover worden ook de baten van een vrij verkeer van werknemers genoemd: snellere vervulling van vacatures, een grotere economische groei, minder illegaliteit en verbetering van de betrekkingen met de nieuwe lidstaten.

Daarnaast is de relatie tussen het werknemersverkeer enerzijds en het dienstenverkeer en de vestiging van zelfstandigen anderzijds van grote betekenis. De besluitvorming per 1 mei 2006 gaat alleen over het werknemersverkeer. De andere vormen van arbeid zijn immers – onder voorwaarden – al vrij voor burgers uit de nieuwe lidstaten. Besluitvorming inzake het werknemersverkeer heeft echter wel effect op de andere vormen van grensoverschrijdende arbeid, aangezien alle drie in zekere zin communicerende vaten vormen. Beperking van het werknemersverkeer leidt in de praktijk tot meer dienstenverkeer en vestiging van zelfstandigen, waarbij ook van illegale constructies – die veelal gepaard gaan met ontduiking van de geldende arbeidsvoorwaarden en van belasting- en premiebetaling – gebruik wordt gemaakt.

Voor een afgewogen beslissing over verlenging of afschaffing van de overgangsmaatregel hecht het kabinet aan een goede onderbouwing aan de hand van objectieve analyses. Om kansen en bedreigingen zo goed mogelijk tegen elkaar te kunnen afwegen, is aan het onderzoeksbureau Ecorys gevraagd om de gevolgen van het al dan niet invoeren van een vrij verkeer van werknemers in beeld te brengen. Om de objectiviteit van het onderzoek te waarborgen heeft een onafhankelijke commissie onder voorzitterschap van prof. dr. H. Entzinger, het rapport vastgesteld. Ook de Europese Commissie heeft een rapport uitgebracht over het werknemersverkeer tussen de oude en de nieuwe lidstaten van de EU en de gevolgen daarvan². Verder is gesproken met sociale partners over de voor- en nadelen van een vrij verkeer van werknemers. Met vertegenwoordigers van de overheid, werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties van landen met een vrij verkeer of zeer geringe belemmeringen voor het vrij verkeer van werknemers is gesproken om inzicht te krijgen in de gevolgen daarvan in deze landen.

Op basis van al deze informatie komt het kabinet, alles afwegend, tot de conclusie dat invoering van een vrij verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten wenselijk is. Per 1 mei a.s. zullen daarom de beperkingen voor het vrij verkeer van werknemers voor een groot deel worden opgeheven. Het kabinet wil daarnaast een aantal maatregelen nemen, die zorgen dat er waarborgen zijn om oneerlijke concurrentie tegen te gaan in de (structurele) situatie van vrij verkeer van werknemers. Het zal daarom een aantal flankerende maatregelen nemen, met name op het gebied van handhaving van de arbeidsvoorwaarden en huisvesting. Tegelijk met de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² «Report on the functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty, period 1 May 2004–30 April 2006», Brussels 2006.

invulling van dit flankerend beleid, zal een gering deel van de overgangsmaatregel tot 1 januari 2007 in stand blijven: aanvragen om tewerkstellingsvergunningen zullen tot die datum door CWI alleen nog getoetst worden op arbeidsvoorwaarden en huisvesting. De arbeidsmarkttoets zal echter vanaf 1 mei 2006 vervallen, waardoor er in de praktijk een situatie ontstaat die zeer dicht bij een vrij verkeer van werknemers komt. CWI zal de aanvragen om tewerkstellingsvergunningen voor werknemers uit de nieuwe lidstaten ook via een versnelde procedure afhandelen. Deze werknemers zijn, wanneer ze correct beloond en gehuisvest worden, welkom in Nederland.

Op deze wijze is er sprake van een beheerste overgang naar de situatie van een volledig vrij verkeer.

De belangrijkste overwegingen van het kabinet voor deze keuze zijn:

- De arbeidsmigratie vanuit de nieuwe EU-lidstaten blijft volgens het Ecorys-onderzoek relatief beperkt. Invoering van een vrij verkeer van werknemers zal ertoe leiden dat in het eerste jaar tussen 37 000 en 44 000 tijdelijke arbeidsmigranten (seizoenwerkers) naar Nederland zullen komen. Dit is een toename ten opzichte van 2005 van minimaal 11 500 en maximaal 18 500. Het aantal arbeidsmigranten dat langdurig naar Nederland zal komen, ligt tussen de 16 000 en 19 000 (een toename van minimaal 12 000 en maximaal 15 000). Omdat een ruime meerderheid van de arbeidsmigranten slechts korte tijd in Nederland werkt, is het aantal arbeidsjaren dat zij vervullen aanzienlijk lager. Volgens het rapport van Ecorys ligt het te verwachten aantal arbeidsjaren voor tijdelijke en langdurige migratie gezamenlijk in 2006 tussen 23 500 en 28 000 (een toename van minimaal 13 500 en maximaal 18 000 arbeidsjaren). In arbeidsjaren zouden werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten in 2006 tussen de 0,4 procent en 0,5 procent van de beroepsbevolking gaan uitmaken, tegenover 0,2 procent in 2005. Dit percentage stijgt tot tussen de 0,7 en 0,9 procent in 2010. Het aandeel van de arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten blijft daarmee naar verwachting bescheiden. Het kabinet is dan ook van mening dat de arbeidsmarkttoets bij de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning per 1 mei 2006 kan vervallen.
- Hoewel de werkloosheid daalt en het aantal vacatures stijgt, blijft het risico van verdringing van Nederlands arbeidsaanbod een belangrijk aandachtspunt. Het Ecorys-rapport geeft aan dat arbeidsmigratie verdringing tot gevolg heeft, maar geeft aan over de mate van verdringing geen harde uitspraken te kunnen doen. Volgens het rapport wijzen verschillende onderzoeken op uiteenlopende verdringingspercentages. De mediaan (middelste score) van die onderzoeken komt uit op 25%. Dat zou betekenen dat bij een extra instroom ter grootte van 13 500 tot 18 000 arbeidsjaren er sprake zou zijn van verdringing van ongeveer 3 250 tot 4 500 voltijdse arbeidsplaatsen van Nederlandse ingezetenen. Hiertegenover staan het rapport van de Europese Commissie over de werking van het overgangsregime en de ervaringen van landen met een (vrijwel) vrij verkeer van werknemers, die aangeven dat er geen signalen zijn van verdringing.
- Het risico van verdringing hangt samen met het risico van onderbetaling van arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten in dienst van een Nederlandse werkgever vallen onder de Nederlandse wet- en regelgeving en dienen gelijk betaald te krijgen als Nederlandse werknemers. De wettelijke regels worden echter niet altijd nageleefd. Vanwege het grote verschil in loonniveau tussen de nieuwe EU-lidstaten en Nederland nemen arbeidsmigranten soms genoegen met minder dan waar zij recht op hebben. Niet alleen krijgt de arbeidsmigrant niet dat wat hij verdient, er ontstaan daardoor ook verstoorde concurrentieverhoudingen. Bij het opheffen van de tijdelijke beperkingen van het

werknemersverkeer vervalt de tewerkstellingsvergunningplicht en daarmee de controle vooraf op arbeidsvoorwaarden en ook de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen als een werkgever een werknemer uit de nieuwe EU-lidstaten zonder tewerkstellingsvergunning te werk stelt. Flankerend beleid met betrekking tot de handhaving van de naleving van de arbeidsvoorwaarden is voor het kabinet dan ook een voorwaarde om de tijdelijke beperkingen van het werknemersverkeer volledig op te heffen. Zo zal – naast de maatregelen die al eerder in gang zijn gezet om oneerlijke concurrentie tegen te gaan – onder meer de handhaving van de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) door de Arbeidsinspectie worden geïntensiveerd. Daartoe wordt een minimumuurloon ingevoerd en wordt een bestuurlijke boete in de WML opgenomen. Hiermee blijft ook een boete bestaan om werkgevers die schijnzelfstandigen onder het wettelijk minimumloon laten werken, aan te pakken.

- Het arbeidsmarktbeleid is activerender geworden. In de afgelopen jaren zijn de prikkels om aan het werk te blijven of aan het werk te gaan, aanzienlijk versterkt. De invoering van de WWB en de wijzigingen in het sociale zekerheidsstelsel zijn hierop gericht. Van de WWB gaat een sterk activerende werking uit. «Werk boven inkomen» wordt breed gedragen en veel gemeenten maken gebruik van «work first» aan de poort. Leer-werktrajecten zijn volop in ontwikkeling. Het perspectief van uitkeringsgerechtigden op reïntegratie zijn in de afgelopen jaren dan ook aanzienlijk verbeterd. Het activerend arbeidsmarktbeleid zal onverminderd worden voortgezet en, conform de afspraken die met sociale partners zijn gemaakt op de Werktop, geïntensiveerd. De aantrekkende economische ontwikkeling met een groeiende vraag naar arbeid bieden gunstiger omstandigheden om zowel Nederlandse uitkeringsgerechtigden aan de slag te helpen als om de – relatief beperkte – extra arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten op te vangen.
- In het Ecorys-rapport wordt ook ingegaan op de vraag wat de toestroom van arbeidsmigranten betekent voor het integratievraagstuk. Op dit punt worden met de nieuwe arbeidsmigranten geen problemen verwacht. De arbeidsmigrant uit de nieuwe lidstaten is Westers (in zijn normen- en waardenpatroon), jong en hoger opgeleid. Bovendien zijn deze arbeidsmigranten voor het merendeel pendelaars. Zij houden hun hoofdverblijf in het land van herkomst, wat een rem betekent op (toekomstige) gezinsmigratie.
- Bij de toetreding van de nieuwe lidstaten heeft Nederland wel beperkingen opgelegd aan het vrij verkeer van werknemers, maar niet aan het vrij verkeer van diensten of de vrije vestiging van zelfstandigen uit de nieuwe lidstaten in ons land. Het kabinet heeft in zijn afwegingen laten meewegen dat onverkorte voortzetting van de overgangstermijn voor het werknemersverkeer slechts in beperkte mate tegemoet komt aan de argumenten die tegen een vrij verkeer van werknemers pleiten en zelfs een contra-productief effect kan hebben. Naarmate het voor burgers uit de nieuwe lidstaten moeilijker is om als werknemer aan de slag te gaan, zal vaker – legaal of soms ook illegaal – gebruik gemaakt worden van het recht op vrij verkeer van diensten en het recht op vestiging als zelfstandige. Dat heeft ook gevolgen voor de inspanningen die de Arbeidsinspectie moet plegen om legale van illegale situaties te onderscheiden. De Arbeidsinspectie stuit geregeld op situaties waarin tewerkstelling van werknemers door ingewikkelde constructies gepresenteerd wordt als dienstenverkeer of inzet van zelfstandigen. De afschaffing van de arbeidsmarkttoets zal er toe leiden dat het aantal illegale constructies die gericht zijn op het ontduiken van de tewerkstellingsvergunningplicht zal verminderen. Hierdoor komt meer capaciteit vrij voor handhaving van bijvoorbeeld het flankerend

beleid. Het kabinet zal daarnaast zzp-constructies die erop gericht zijn belasting- en premiebetaling te ontduiken, harder aanpakken.

- De discussie over het versoepelen of opheffen van de overgangstermijn speelt in nog elf andere lidstaten. Vooralsnog hebben alleen Oostenrijk en Duitsland hebben officieel aangegeven dat zij voornemens zijn de tijdelijke beperkingen van het werknemersverkeer voor de komende drie jaren de overgangsmaatregel volledig voort te zetten. In de praktijk laten deze landen echter absoluut én verhoudingsgewijs aanzienlijk meer werknemers uit de nieuwe lidstaten toe dan Nederland. Voor de andere EU-lidstaten geldt – voor zover de informatie strekt – een algemene tendens van versoepeling van het overgangsregime, variërend van volledige afschaffing (aangekondigd door de Finse, Portugese en Spaanse regeringen) tot versoepeling (Frankrijk, Italië) van het overgangsregime. België heeft aangegeven een vrij verkeer van werknemers in te voeren nadat een aantal flankerende maatregelen zijn genomen. Lidstaten die al in 2004 het vrij werknemersverkeer invoerden, resp. Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, geven aan dat de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten positieve effecten heeft voor hun economie.

Samengevat worden eerst de maatregelen opgesomd die het kabinet reeds heeft genomen ter bestrijding van oneerlijke concurrentie, schijnconstructies en zwart werk, en vervolgens welke nieuwe, aanvullende maatregelen worden genomen.

De reeds genomen of in gang gezette maatregelen zijn:

- uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid naar alle sectoren (per 15 december 2005);
- invoering eerstedagsmelding (per 1 juli 2006);
- vereenvoudiging van de bewijslast voor de Belastingdienst bij nietbetaling van loonbelasting en sociale premies door uit te gaan van een fictief dienstverband van 6 maanden (wetsvoorstel Fiscale Rechts-handhaving); het betreffende wetsvoorstel ligt nu bij de Tweede Kamer; dit wetsvoorstel is uitsluitend genomen in het kader van de vereenvoudiging van de fiscale rechtshandhaving;
- invoering van een bestuurlijke boete bij illegale tewerkstelling en een forse verhoging van de boetebedragen (per 1-1-2005);
- introductie van een NEN-certificeringssysteem in de uitzendbranche vóór de zomer van 2006;
- uitbreiding van het aantal inspecties van de Arbeidsinspectie van 3900 in 2003 naar 11 000 in 2006.

In de periode tot 1 januari 2007 worden bovendien nog de volgende flankerende maatregelen genomen. In de bijgevoegde nota wordt daar nader op ingegaan:

- Introductie van een bestuurlijke boete op betaling onder het wettelijk minimumloon, in combinatie met een forse intensivering van het aantal onderzoeken van de Arbeidsinspectie naar mogelijke WML-ontduiking. Vaststelling van betaling onder WML kan door de Arbeidsinspectie worden doorgegeven. Hiermee kunnen vakbonden ook gericht naleving van CAO afdwingen. Vakbonden kunnen in de risico-analyse van de AI een rol spelen door aan te geven waar zij onderbetaling zien.
- Om het toezicht van de Arbeidsinspectie op WML-ontduiking effectiever te maken en voor de werknemer transparanter te maken hoeveel deze minimaal dient te verdienen, laat ik een wetswijziging voorbereiden, waarmee het minimumloon voortaan uitgedrukt wordt in een minimumuurloon.
- Versterking van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen

Belastingdienst en Arbeidsinspectie in de aanpak van illegale arbeid, schijn-zzp-ers (werknemers die zich voordoen als zelfstandige zonder personeel) en bestrijding van zwart werk.

- Intensivering van de aanpak van wantoestanden in de huisvesting van seizoenswerkers uit de nieuwe lidstaten.

Vanwege de handhaving van de tewerkstellingsvergunningsplicht blijft tot 1 januari 2007 de arbeidsmigratie vanuit de nieuwe lidstaten optimaal gemonitord. Voor de periode daarna onderzoek ik nog of monitoring – zolang dit nodig is – plaats kan vinden via het Burger Service Nummer of de Polisadministratie van het UWV.

Ik ben ervan overtuigd dat er met dit pakket van maatregelen aan de ene kant wordt voldaan aan het uitgangspunt van een vrij verkeer van werknemers en er aan de andere kant voldoende waarborgen worden gecreëerd om oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden adequaat te kunnen tegengaan.

In de bijgevoegde notitie worden bovenstaande en een aantal andere overwegingen nader uitgewerkt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof