

Vergaderjaar 2012–2013

29 407

Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten

Nr. 153

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2013

Uw Kamer heeft mij gevraagd voorafgaand aan het Algemeen Overleg EU-arbeidsmigratie van 17 januari 2013 te reageren op de WRR-bundel «In betere banen». Door middel van deze brief kom ik aan uw verzoek tegemoet. Tevens informeer ik u over nieuwe gegevens met betrekking tot het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: een herhaling van een schatting van het aantal geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit Midden- en Oost-Europese landen door prof. dr. Van der Heijden (Universiteit Utrecht)¹ en nieuwe cijfers van het CBS. Hiermee voldoe ik aan de toezegging van mijn ambtsvoorganger van 28 augustus 2012². Tot slot maak ik van de gelegenheid gebruik u te informeren over de uitspraak van het Europese Hof van Justitie inzake de infractieprocedure van de Europese Commissie tegen de registratieplicht voor zelfstandigen in het Belgische Limosa-systeem.

WRR-bundel «In betere banen»

Op 12 december jongstleden heeft de WRR de bundel «In betere banen» gepresenteerd over de toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie (EU). Het kabinet is de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) erkentelijk voor deze rijke en genuanceerde bijdrage aan het debat over de rol van arbeidsmigratie in de komende jaren.

Volgens de WRR is een debat over arbeidsmigratie om een aantal redenen noodzakelijk. Allereerst noemt de WRR de uitbreiding van de EU die de afgelopen jaren tot een grote stroom migranten uit de nieuwe lidstaten heeft geleid. Tegelijkertijd is er in Nederland sprake van ontgroening en

¹ *Kamerstukken II* 2011–2012, 29 407, nr. 130: P.G.M. van der Heijden e.a., «Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven», 18 augustus 2011, Universiteit Utrecht.

² *Kamerstukken II* 2011–2012, 29 407, nr. 149.

vergrijzing, waardoor op termijn arbeidstekorten worden voorspeld. Tevens wijst de WRR op de gewijzigde arbeidsverhoudingen waarbij kan worden geconstateerd dat sectoren met de meeste flexibele arbeidsrelaties, ook de sectoren zijn waarin de meeste arbeidsmigranten werkzaam zijn.

In de bundel staan twee vragen centraal. Op de eerste plaats wordt de vraag gesteld in welke mate arbeidsmigratie noodzakelijk is om vermeende arbeidstekorten in de toekomst op te vangen. De WRR onderscheidt daarbij, in navolging van het huidige arbeidsmigratiebeleid, hoogopgeleide kennismigranten en de overige arbeidsmigranten, door de WRR reguliere arbeidsmigranten genoemd. Wat betreft de eerste categorie wijst de WRR er op dat soepele toelatingscriteria (zoals in de kennismigrantenregeling) niet voldoende zijn om «the best and the brightest» aan te trekken. Andere maatregelen, bijvoorbeeld op het terrein van de kennisinfrastructuur, zijn nodig om Nederland (en de EU) als vestigingsplaats aantrekkelijk te doen zijn voor de hoogopgeleiden. Wat betreft de categorie reguliere arbeidsmigranten pleit de WRR voor een kwalitatieve analyse van de arbeidsmarkt van de toekomst in plaats van een kwantitatieve extrapolatie van de huidige demografische ontwikkelingen. Daardoor kan beter worden beoordeeld in welke sectoren arbeidsmarkttekorten zich op langere termijn zullen voordoen.

De tweede vraag die de WRR stelt is hoe de arbeidsmigratie binnen de EU – letterlijk – «in betere banen» kan worden geleid. De aansluiting van de migranten op de Nederlandse samenleving vergt een actieve aanpak en de overlast voor de lokale bevolking is een van de schaduwkanten van migratie. De bundel bevestigt nog eens dat arbeidsmigranten vaak tegen een lager loon werken en onder slechtere arbeidsvoorwaarden dan andere werknemers. Uitbuiting van migranten en oneerlijke concurrentie voor binnenlandse werknemers en werkgevers liggen daarmee op de loer. Voor de WRR zijn arbeidsmigratie en integratie twee begrippen die onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn voor zover het gaat om arbeidsmigranten die zich hier voor langere tijd vestigen.

De WRR constateert een gedifferentieerd migratiepatroon als het gaat om EU-arbeidsmigranten. Migratiepatronen en motieven variëren en kennen verschillen in tijdelijke of meer permanente vestiging. Ook is er een grote variatie in de achtergrond van de individuele arbeidsmigranten; het opleidingsniveau en de gezinssituatie zijn relevant voor de startpositie en behoefte in Nederland. De in het rapport genoemde indeling in vier typen arbeidsmigranten biedt inzicht in de mate waarin migranten binding hebben met Nederland en met het thuisland. Voor verschillende groepen zijn verschillende arrangementen nodig. Vooral voor het lokaal niveau worden diverse beleidsmaatregelen genoemd om in de specifieke behoeften te voorzien, zoals bijvoorbeeld adequate huisvesting, informatievoorziening en beheersing van de Nederlandse taal.

Het huidige onderscheid tussen «mobiliteitsbeleid» voor EU-arbeidsmigranten en «integratiebeleid» voor derdelanders van buiten de EU biedt volgens de WRR onvoldoende antwoord op de vraag van arbeidsmigranten om geholpen te worden bij hun – in tijdsbestek variërend – verblijf in Nederland. De WRR constateert een behoefte aan een meer geformaliseerd integratiebeleid als het gaat om EU-arbeidsmigranten gericht op adequate huisvesting, goede informatie en het voorkomen van sociale problemen. We zullen er blijvend alert op moeten zijn hoe de vestigingspatronen zich in de toekomst gaan ontwikkelen.

Kabinetsreactie op WRR-rapport

Het kabinet onderschrijft in grote lijnen de analyse van de WRR. Het regeerakkoord spreekt de ambitie uit om de huidige positie van Nederland in de top vijf van de meest concurrerende economieën de komende jaren te verankeren en versterken. Ons land heeft een uitstekende uitgangspositie met zijn innovatieve bedrijven en excellente kennisinstellingen en hecht er aan hoogopgeleide werknemers aan te trekken. De Nederlandse kennismigrantenregeling kent alleen een salariscriterium voor de toelating tot Nederland (op dit moment € 52.010,- per jaar voor personen van 30 jaar en ouder) en is daarmee één van de laagdrempeligste ter wereld. Dit jaar zal ik een pilot starten om de administratieve lasten weg te nemen voor werkgevers in de kennisindustrie bij het aantrekken van arbeidsmigranten. Tegelijkertijd wijst de WRR er terecht op dat het belangrijk is na te denken over maatregelen waardoor Nederland ook op langere termijn aantrekkelijk blijft voor hoogopgeleide werknemers.

Op dit moment verkeren Nederland en Europa in een economische crisis met een oplopende werkloosheid. In Nederland ontvangen enkele honderdduizenden mensen die kunnen werken, een uitkering. Het is zeker op dit moment niet wenselijk arbeidskrachten van buiten de EU aan te trekken voor werk dat ook door mensen in Nederland of Europa kan worden gedaan. Het kabinet heeft bovendien in november 2012 het wetsvoorstel herziening Wet arbeid vreemdelingen bij de Tweede Kamer ingediend. Dit wetsvoorstel bevat onder meer voorstellen om het toelatingsbeleid voor laaggeschoolde arbeidsmigranten van buiten de EU verder aan te scherpen.

Dit neemt niet weg dat op langere termijn tekorten op de arbeidsmarkt worden voorspeld. Dat vraagt in de eerste plaats om een aanpassing en versterking van de arbeidsmarkt. Het kabinet heeft eerder aangegeven hierover advies aan de SER te willen vragen. Daarnaast dringt de vraag zich op welke rol arbeidsmigratie hierbij speelt. Het kabinet zal daarom een advies aan de SER vragen over de rol en mogelijke bijdrage van arbeidsmigratie aan de Nederlandse economie in de toekomst, in aanvulling op de inzet van het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland, en welke maatschappelijke gevolgen deze arbeidsmigratie met zich mee kan brengen.

Het kabinet stelt vast dat ook de WRR aandacht heeft voor de negatieve gevolgen van arbeidsmigratie. Onder het vorige kabinet zijn er in het kader van het project EU-arbeidsmigratie al verschillende maatregelen genomen om deze negatieve gevolgen weg te nemen. In dit project werken het Rijk en gemeenten samen om problemen gerelateerd aan de verschillende maatschappelijke gevolgen van de arbeidsmigratie aan te pakken. Er zijn al veel maatregelen gerealiseerd sinds de start van de aanpak. Ik geef hier de volgende voorbeelden:

- een registratieplicht voor uitzendbureaus om de transparantie in de sector te vergroten en malafiditeit aan te pakken;
- een meldpunt malafide uitzendbureaus;
- maximering van het bedrag dat voor huisvesting en ziektekosten mag worden ingehouden op het loon om uitbuiting tegen te gaan;
- een forse daling van het aantal tewerkstellingsvergunningen, vooral in de land- en tuinbouw;
- een daling van het beroep op maatschappelijke opvang.

Mede in het licht van de openstelling van de arbeidsmarkt voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2014 is in het regeerakkoord opgenomen dat het project EU-arbeidsmigratie met kracht zal worden voortgezet.

Verder worden malafide uitzendbureaus hard aangepakt. Op 1 januari 2012 is daarom het programma Aanpak Malafide Uitzendbureaus gestart. Op 1 januari van dit jaar is de Fraudewet in werking getreden, waardoor werkgevers die hun werknemers uitbuiten hogere boetes krijgen. Maatregelen blijven nodig, ook gezien de nieuwe gegevens over het aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, die een stijging laten zien.

Aanpak schijnconstructies

Op papier hebben werknemers uit andere EU-landen grotendeels dezelfde rechten als Nederlandse werknemers, maar in de praktijk is dit door de toepassing van schijnconstructies niet altijd het geval. Dergelijke constructies komen in meerdere soorten en maten voor, bijvoorbeeld om de tewerkstellingsvergunningsplicht te omzeilen, om premies en belastingen te ontduiken of om te frauderen met het loon van kwetsbare buitenlandse werknemers. Nog afgelopen weekend luidde de gemeente Westland de noodklok, omdat uitzendbureaus door ingewikkelde juridische constructies het minimumloon proberen te ontduiken.

Het is essentieel dat arbeidsmigranten krijgen waar ze recht op hebben, niet alleen om uitbuiting te voorkomen, maar ook om oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan. Het vorige kabinet heeft al het nodige gedaan om schijnconstructies aan te pakken. Ook dit kabinet is van mening dat deze constructies fel moeten worden bestreden.

In aanvulling op het al ingezette beleid ga ik samen met sociale partners kijken wat er nog meer nodig is om schijnconstructies aan te pakken. In dat kader kijken wij onder andere naar de handhaving van cao's. Het is goed om te kijken waar cao-partijen behoefte aan hebben en om te kijken waar, bijvoorbeeld met gegevensuitwisseling, de publiek-private samenwerking versterkt kan worden. We kijken ook naar hoe faillissementsfraude en fraude met postbusondernemingen aangepakt kan worden. Met de ontwerp-Handhavingsrichtlijn werken we in Europa aan betere handhaving van de arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid. Vanwege de internationale dimensie van dit probleem, is er overleg met betrokken bewindslieden uit de betreffende Europese lidstaten om de problemen met betrekking tot malafide praktijken samen te bestrijden.

Ik zal u voor 1 mei aanstaande nader inlichten over mijn inspanningen om schijnconstructies te bestrijden.

Schatting aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa 2010

Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft prof. dr. Van der Heijden van de Universiteit Utrecht in 2011 een schatting gemaakt van het totaal aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland in 2008 en 2009. Voor het jaar 2010 is recent een nieuwe schatting gemaakt. Dit onderzoek is bijgevoegd als bijlage bij deze brief³. Voor een schatting over 2011 en 2012 zijn nog onvoldoende gegevens beschikbaar.

Het onderzoek geeft het aantal personen uit Midden- en Oost-Europa weer dat in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en/of bij het UWV geregistreerd staat en maakt een schatting van het aantal niet-geregistreerde personen uit deze landen dat in Nederland verblijft. In 2008 was het totaal geschatte aantal personen uit Midden- en

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Oost-Europa maximaal 280.000 en in 2009 maximaal 305.000. Voor 2010 is het aantal geschat op maximaal 340.000.

De schattingsmethode is gebaseerd op enkele aannames. De onderzoekers geven aan dat een kleine afwijking van de aannames kan leiden tot grote veranderingen en dat deze schatting waarschijnlijk als maximum moet worden opgevat. Daarom moet deze schatting met zorgvuldigheid worden gebruikt.

Cijfers Centraal Bureau voor de Statistiek

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het CBS onderzoek gedaan naar arbeidsmigranten in Nederland. Het CBS heeft daarbij gekeken naar personen die volgens de gemeente (GBA) geboren zijn in een Midden- en Oost-Europees land. In aanvulling hierop heeft het CBS gekeken naar werknemers die niet bij een gemeente ingeschreven stonden, maar volgens de polisadministratie van het UWV wel een nationaliteit van een van de Midden- en Oost-Europese landen hebben. Het CBS zal in aanvulling op deze rapportage in het eerste kwartaal van 2013 verder uitgesplitste cijfers per EU-lidstaat publiceren. Ik zal u hierover informeren zodra deze cijfers beschikbaar zijn. Op dat moment zal ik ook nader ingaan op de monitor als geheel. Volledigheidshalve merk ik op dat onderstaande cijfers betrekking hebben op geregistreerde migranten, anders dan het onderzoek van prof. dr. Van der Heijden, waarin ook niet-geregistreerde migranten zijn betrokken.

Werknemers uit Midden- en Oost-Europa

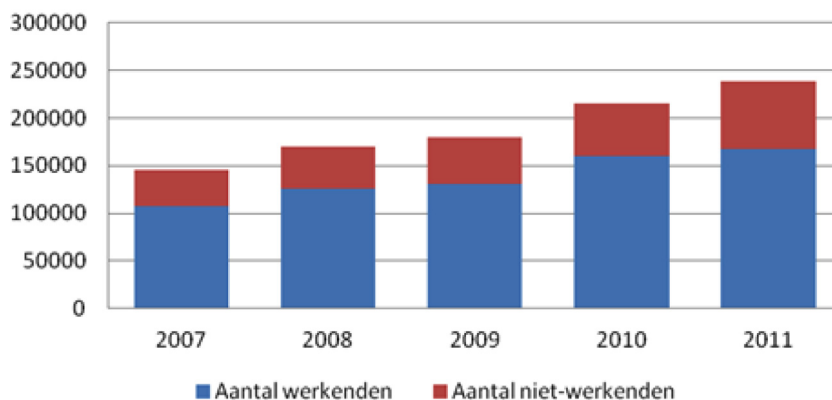
Het aantal in de polisadministratie geregistreerde werknemers uit de Midden- en Oost-Europese landen is gegroeid van 102.600 in 2007 naar 167.350 in 2011. Ook het aantal zelfstandigen uit Midden- en Oost-Europa is in de afgelopen jaren toegenomen. Het aantal zelfstandigen steeg van 5440 in 2007 naar 9020 in 2010⁴.

Veel arbeidsmigranten schrijven zich niet in bij een gemeente. Van de in 2011 geregistreerde werknemers bij het UWV stond ongeveer 62% niet ingeschreven bij een gemeente. Van de werknemers die zich wel bij een Nederlandse gemeente ingeschreven hebben, heeft bijna tweederde dat in de afgelopen vijf jaar gedaan.

Dat niet iedere EU-burger zich registreert, kan gelegen zijn in een of meer van de volgende factoren: migranten verblijven maar kort in Nederland, weten niet hoe lang ze zullen blijven, zijn niet op de hoogte van hun verplichtingen, of kiezen er bewust voor zich niet in te schrijven. Een deel van hen hoeft zich ook niet te registreren, bijvoorbeeld omdat ze hier maar enkele maanden verblijven. Het opnieuw geconstateerde lage percentage geregistreerden onder met name Roemenen en Bulgaren onderstreept het belang van de in gang gezette maatregelen voor het verbeteren van registratie van arbeidsmigranten.

⁴ Voor 2011 zijn de gegevens over zelfstandigen nog niet bekend.

Aantal arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa geregistreerd bij gemeenten en werkgevers (CBS, 2012)



Uitkeringsgebruik

Ook het uitkeringsgebruik is volgens het CBS toegenomen. Eind 2011 ontvingen ongeveer 3700 personen geboren in Midden- en Oost-Europa een WW-uitkering. In 2007 waren dat ongeveer 800 personen. Voor wat betreft de WWB was de stijging beperkter. Het aantal personen tussen de 15–65 jaar uit een MOE-land met een WWB-uitkering steeg van 2100 in 2007 naar 2800 in 2011. Overigens geldt dat van deze 2800 personen slechts een kwart korter dan vijf jaar in de GBA ingeschreven stond. Hoewel het uitkeringsgebruik procentueel fors toeneemt, gaat het om een beperkt aantal mensen.

Dat het om een beperkt aantal mensen gaat betekent niet dat het kabinet zich niet inspant om een aanzuigende werking van het Nederlandse stelsel te voorkomen. In EU-verband bespreekt Nederland de coördinatieregels inzake de sociale zekerheid die zijn vastgelegd in enkele verordeningen. Besproken wordt de manier waarop werkloosheidsuitkeringen worden berekend in grensoverschrijdende situaties, de beoordeling van het ingezetenschap en de samenhang met de verblijfsrichtlijn (Richtlijn 38/2004). In samenwerking met andere lidstaten worden voorbereidingen getroffen voor een discussie op politiek niveau in de eerste helft van 2013. Dit als follow-up van de conferentie die in juli 2012 in Londen plaatsvond over de houdbaarheid van sociale zekerheid in verband met migratie.

Registratiesysteem

In de brief van 28 augustus 2012⁵ heeft mijn ambtsvoorganger u geïnformeerd over het zogeheten Limosa-systeem in België. Daarbij heeft hij aangegeven na de vaststelling van de Handhavingsrichtlijn en de uitspraak in de infractieprocedure van de Europese Commissie tegen België inzake de registratie van zelfstandigen in Limosa een besluit te nemen over de invoering van Limosa. Het Europese Hof van Justitie heeft op 19 december 2012 uitspraak gedaan in de infractieprocedure. Het Hof heeft geoordeeld dat de verplichte registratie van zelfstandigen, zoals deze in België geldt, in strijd met het vrije dienstenverkeer moet worden geacht. België zal deze verplichting dus moeten beëindigen. Dit betekent dat het Belgische systeem in ieder geval geen volledige registratie van alle werkenden mogelijk maakt. Op dit moment beziet het kabinet, zoals eerder in deze brief al is aangegeven, in bredere zin hoe de registratie van EU-burgers kan worden verbeterd. In Brussel wordt onderhandeld over de

⁵ Kamerstukken II 2011–2012, 29 407, nr. 149.

Handhavingsrichtlijn. Daarbij wordt onder andere gesproken over de administratieve eisen die voorafgaand aan de werkzaamheden mogen worden gesteld aan de buitenlandse dienstverrichter die werkt met gedetacheerde werknemers uit een andere EU-lidstaat. Op het moment dat de Handhavingsrichtlijn is vastgesteld, zal het kabinet besluiten over de eventuele invoering van een nieuw registratiesysteem in Nederland.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher