

Vergaderjaar 2004–2005

**29 407**

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

**Nr. 21**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2005

In de brief van 13 februari 2004 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven dat Nederland, gelet op de economische en politieke omstandigheden in Nederland en de positie van de andere EU-landen, in beginsel tot 1 mei 2006 een overgangstermijn voor het vrij verkeer van werknemers met de acht nieuwe EU-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa zal hanteren. Ook werd een tussentijdse evaluatie aangekondigd.

Hierbij zend ik u deze evaluatie toe. De conclusie die het kabinet op basis van de evaluatie heeft getrokken, is dat het huidige regime met betrekking tot het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten van de Europese Unie tot 1 mei 2006 zal worden voortgezet. Vóór 1 mei 2006 zal Nederland bij de Europese Commissie aangeven of zij op grond van de arbeidsmarkt-situatie de overgangstermijn wil verlengen.

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

## 1. Inleiding

Het kabinet heeft in de brief aan de Tweede Kamer van 13 februari 2004 aangegeven dat Nederland, gelet op de economische en politieke omstandigheden in Nederland en de positie van de andere EU-landen, tot 1 mei 2006 een overgangstermijn voor het vrij verkeer van werknemers met de acht nieuwe EU-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa zal hanteren. Het gaat om de volgende landen: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië. Wel zullen in die sectoren of beroepen waar niet van verdringing sprake is, de administratieve lasten voor de werkgever die een tewerkstellingsvergunning wil aanvragen, tot een minimum worden teruggebracht. Ook werd een tussentijdse evaluatie aangekondigd.

Vóór 1 mei 2006 zal Nederland aan de Europese Commissie moeten melden of zij voortzetting van de overgangstermijn wenst dan wel of zij, het communautaire beleid volgend, een vrij verkeer van werknemers zal implementeren. Het kabinet zal hierover in het voorjaar van 2006 een beslissing nemen. In deze evaluatie wordt dan ook niet vooruitgelopen op de beslissing die het kabinet dan zal nemen.

Deze evaluatie bestaat uit de volgende onderdelen.

- Een beschrijving van het beleid met betrekking tot het werknemersverkeer met de MOE-landen en de uitvoering daarvan.
- Een inventarisatie, analyse en verklaring van de arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen.
- De effecten van de arbeidsmigratie uit de MOE-landen op de Nederlandse arbeidsmarkt.
- Alternatieven voor het werknemersverkeer
- De ontwikkelingen in andere EU-landen.
- De te verwachten arbeidsmigratie in de periode 1 mei 2005 tot 1 mei 2006.
- De conclusie met betrekking tot het beleid tot 1 mei 2006.

De cijfers in deze evaluatie over de aantallen tewerkstellingsvergunningen in Nederland, zijn afkomstig van CWI.

## 2. Het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten

### *a. EU beleid*

Het fundament van de economische samenwerking binnen de EU wordt gevormd door de interne markt. Doel hiervan is te komen tot een Europese Economische Ruimte waarbinnen het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal (de «vier vrijheden») is verzekerd. Nederland heeft als handelsnatie groot belang bij een goed functionerende interne markt die vrij is van onnodige handelsbelemmeringen.

Onderdeel van het vrij personenverkeer is het vrij verkeer van werknemers: EU-burgers hebben het recht om binnen de gehele Unie werk in loondienst te verrichten. Vrij verkeer van werknemers is een essentiële voorwaarde om te komen tot een gemeenschappelijke arbeidsmarkt binnen Europa. Het draagt bij aan de totstandkoming van een betere allocatie van arbeid en daarmee aan de welvaart van de Europese Unie als geheel.

Met de toetreding tot de EU op 1 mei 2004 zijn de nieuwe lidstaten deel gaan uitmaken van deze interne markt. Op het punt van het vrij werknemersverkeer bevat het Toetredingsverdrag een overgangstermijn. De reden daarvoor is dat er bij de meerderheid van de oude lidstaten vrees bestond voor grootschalige arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen die een versturende werking zou hebben op de nationale arbeidsmarkt.

In het Toetredingsverdrag van de EU en de tien nieuwe lidstaten is daarom voor het werknemersverkeer met acht MOE-landen het volgende overgangsregime neergelegd (voor Malta en Cyprus geldt vanaf 1 mei 2004 al direct een vrij verkeer van werknemers). De EU-15 lidstaten passen de eerste twee jaar na toetreding nationale maatregelen toe, onverlet de mogelijkheid om de toegang tot hun arbeidsmarkten direct na toetreding te liberaliseren. Een aanscherping van dit beleid is niet mogelijk, een versoepeling wel. Voor het einde van deze periode van twee jaar zal de Raad op basis van een rapport van de Europese Commissie het functioneren van de overgangsmaatregelen evalueren. Voor de acht nieuwe lidstaten wordt op 1 mei 2006 communautair het vrij verkeer van werknemers ingevoerd. Voor die datum dienen de EU-15 lidstaten de Europese Commissie te informeren of zij de overgangsmaatregelen willen opheffen en het Gemeenschapsrecht gaan toepassen, dan wel of zij de overgangsbepalingen nog willen voortzetten voor een periode van drie jaar. In principe dienen de EU-15 lidstaten na 1 mei 2009 het Gemeenschapsrecht volledig toe te passen. Daarna is verlenging van de overgangstermijn, tot uiterlijk 1 mei 2011, alleen nog mogelijk indien er sprake is van een dreigende ernstige verstoring van de arbeidsmarkt. Indien reeds het vrij verkeer van werknemers was ingevoerd, kan een lidstaat bij een (dreigende) ernstige verstoring van de arbeidsmarkt tot uiterlijk 1 mei 2011 een vrijwaringsmaatregel treffen die het vrij verkeer van werknemers weer beperkt.

Voor een verdere uitwerking van het EU-overgangsrecht, zie bijlage 1.

Voor wat betreft de vestiging van zelfstandigen, bevat het Toetredingsverdrag geen beperkingen op de bestaande communautaire regelgeving. Dit houdt in dat zelfstandigen uit de nieuwe lidstaten zich vrij mogen vestigen in Nederland en vrij opdrachten mogen uitvoeren. Voor wat betreft het communautaire dienstenverkeer hebben alleen Duitsland en Oostenrijk in het Toetredingsverdrag bedongen dat zij een overgangstermijn mogen hanteren voor een aantal specifiek genoemde sectoren, met name in de bouwsector. Dit houdt in dat er sprake is van een vrij verkeer van diensten binnen de EU-25 met uitzondering van enkele sectoren in Duitsland en Oostenrijk.

#### *b. Nederlands beleid*

Nadat het kabinet Kok II in de aanloop naar de toetreding had besloten tot een vrij verkeer van werknemers direct na toetreding van de nieuwe lidstaten, heeft het huidige kabinet eind 2003 dit beleid heroverwogen en het CPB gevraagd om een prognose te maken inzake het aantal arbeidsmigranten dat vanuit de nieuwe lidstaten kon worden verwacht. Het CPB heeft in januari 2004 in de notitie «Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden» aangegeven dat naar zijn verwachting tussen 1 mei 2004 en 1 mei 2006 per jaar tussen de 5 000 en 10 000 arbeidsmigranten netto (instroom minus uitstroom van MOE-werknemers) zich in Nederland zouden vestigen voor een periode langer dan 4 maanden. Daarbij is ervan uitgegaan dat de bruto instroom 1,5 keer de netto-instroom bedraagt. Het aantal MOE-werknemers dat per jaar naar Nederland zou komen, zou liggen tussen de 7 500 en 15 000. Daarnaast zouden ongeveer 10 000 seizoenswerkers per jaar naar Nederland komen. Het CPB heeft bij deze raming de kanttekening gemaakt dat in het licht van een aantal onzekerheden een hogere uitkomst niet kan worden uitgesloten. Deze CPB-raming ging uit van de veronderstelling van een vrij verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten.

Op basis van het CPB-onderzoek naar de te verwachten arbeidsmigratie uit de MOE-landen, heeft het kabinet in de brief aan de Tweede Kamer van 23 januari 2004 een grenswaarde vastgesteld van 22. 000 voor arbeids-

migranten uit de MOE-landen.<sup>1</sup> Daarbij ging het kabinet uit van handhaving van de tewerkstellingsvergunningsplicht, evenwel zonder arbeidsmarkttoets voor MOE-werknemers.

Na het Tweede Kamerdebat op 3 februari 2004, heeft het kabinet in de brief aan de Tweede Kamer van 13 februari 2004 aangegeven dat het in beginsel tot 1 mei 2006 de communautaire overgangstermijn voor het werknemersverkeer zal toepassen. Wel zullen in sectoren waar niet van verdringing sprake is, de administratieve lasten voor de werkgever die een tewerkstellingsvergunning aanvraagt, tot een minimum worden teruggebracht.

Uitgangspunt is derhalve dat aanvragen om tewerkstellingsvergunningen voor werknemers uit de MOE-landen worden getoetst op aanwezigheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod. Voor het terugdringen van de administratieve lasten heeft CWI de opdracht gekregen om sectoren/beroepsgroepen aan te wijzen waarvoor de arbeidsmarkttoets bij de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning voor een MOE-arbeidsmigrant achterwege kan blijven. Dit houdt in dat de werkgever geen vacature hoeft te melden bij CWI en geen eigen wervingsinspanningen hoeft te verrichten. Voorwaarde is dat «er aantoonbaar onvoldoende geschikt en beschikbaar prioriteitgenietend arbeidsaanbod voor de vraag naar arbeid in de desbetreffende beroepsgroep/sector is, terwijl naar verwachting in de nieuwe lidstaten wel arbeidsaanbod beschikbaar is.»

Ten aanzien van sectoren/beroepsgroepen waarvoor een tekort aan prioriteitgenietend arbeidsaanbod *dreigt*, kan CWI vrijstelling van de arbeidsmarkttoets verlenen onder voorwaarde dat met desbetreffende sector/beroepsgroep afspraken worden gemaakt, gericht op het oplossen van de knelpunten in de personeelsvoorziening. De vrijstelling van de arbeidsmarkttoets geldt voor niet meer dan 3 maanden en is verlengbaar.

Bovengenoemd beleid is met de Tweede Kamer besproken op 19 februari en 29 april 2004 en is door de Tweede Kamer aanvaard. Wel is als gevolg van het aannemen van de motie Bruls/Varela ten behoeve van de oogst van open teeltgewassen een vrijstelling verleend tussen 1 juni en 1 september 2004 voor aanvragen om tewerkstellingsvergunningen met een maximale duur van twee maanden.

### **3. Uitvoering Nederlands beleid**

#### *a. Besluitvorming vrijstelling individuele arbeidsmarkttoets*

De CWI maakt in het kader van de voorbereiding van een besluit tot vrijstelling van de individuele arbeidsmarkttoets een arbeidsmarktanalyse op basis van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen voor sectoren en beroepen, de ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en gegevens over het aantal aanvragen om ontslagvergunningen.

Zie voor de chronologische volgorde van deze procedure bijlage 2.

Op basis van bovenstaande analyse neemt de Raad van Bestuur van CWI een besluit over het al dan niet vrijstellen van sectoren en/of beroepen. Een besluit tot ontheffing van de individuele arbeidsmarkttoets geldt voor een maximale periode van 3 maanden en eindigt van rechtswege. Na ommekomst van deze termijn kan de vrijstelling worden verlengd voor telkens een periode van maximaal drie maanden.

CWI kan ook een vrijstelling tussentijds intrekken. Van deze bevoegdheid is tot op heden geen gebruik gemaakt.

<sup>1</sup> TK 2003–2004, 29 407, nr. 1. De 22 000 is het naar boven afgeronde gemiddelde van de bruto instroom van 7 500 tot 15 000 arbeidsmigranten + 10 000 seizoenwerkers.

CWI publiceert het besluit in de Staatscourant en communiceert dit richting betrokkenen (o.a. naar werkgeversorganisaties).

#### *b. Publicatie Besluiten CWI*

Ter uitvoering van de opdracht om sectoren en beroepen aan te wijzen waar een (dreigend) tekort aan prioriteitgenietend arbeidsaanbod is, heeft CWI een aantal besluiten gepubliceerd.

Per 1 mei 2004 resp. 1 augustus zijn de volgende sectoren/beroepsgroepen aangewezen (Stcrt. 2004, nr. 89 en 136):

- Internationaal chauffeur in het beroepsgoederen vervoer;
- Matroos, volmatroos en stuurman in de binnenvaart;
- OK-assistent, radiotherapeutisch laborant en radiodiagnostisch laborant in de zorgsector
- Uitbener en slachter van varkens, runderen, kalveren, lammeren en schapen in de slachtsector en vleesverwerkende industrie.

Ingevolge de aangenomen motie Bruls/Varela<sup>1</sup> is de tuinbouwsector tussen 1 juni en 1 september 2004 vrijgesteld van de arbeidsmarkttoets. Vanwege het grote aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen in de landen tuinbouw wordt deze sector apart behandeld in par. 3d.

Per 1 november 2004 zijn naast de hierboven genoemde functies ook aangewezen slachter en viller van edelpelsdieren (Stcrt. 2004, nr. 206).

Per 1 februari 2005 (Stcrt. 2005, nr. 26) is de functie van slachter en viller van edelpelsdieren niet langer vrijgesteld en per 1 mei 2005 ook niet meer de bovengenoemde functies in de zorgsector. Het aantal functies waarvoor een vrijstelling van de individuele arbeidsmarkttoets geldt, is daardoor per 1 mei 2005 beperkt tot:

- Internationaal chauffeur in het beroepsgoederen vervoer;
- Matroos, volmatroos en stuurman in de binnenvaart.

#### *c. Administratieve lasten*

In de brief van 13 februari 2004 aan de Tweede Kamer heeft het kabinet aangegeven dat in sectoren waar niet van verdringing sprake is, de administratieve lasten voor de werkgever worden teruggebracht tot een minimum.

De vermindering van administratieve lasten is op de volgende wijze gerealiseerd.

Indien een sector/functie is vrijgesteld van de individuele arbeidsmarkttoets hoeft de werkgever zijn vacature niet ten minste 5 weken te melden bij het CWI voordat hij de aanvraag voor de tewerkstellingsvergunning kan indienen. Bovendien hoeft de werkgever geen eigen wervingsinspanningen te verrichten. Het gevolg is dat de werkgever minder administratieve gegevens hoeft aan te leveren bij CWI. In tegenstelling tot de reguliere procedure waarvoor geldt dat CWI binnen 5 weken een beslissing dient te nemen op een aanvraag geldt voor aanvragen op grond van par. 19a dat deze binnen 1 maximaal 2 weken worden afgehandeld.

#### *d. Tuinbouw/project LTO*

De land- en tuinbouwsector kent jaarlijks rond de 100 000 vacatures voor seizoenwerk. Het grootste deel daarvan wordt ingevuld door Nederlands arbeidsaanbod (scholieren, studenten, huisvrouwen, familie). Naarmate dit voor seizoenwerk traditionele arbeidsaanbod wegvalt, worden door Nederlandse werkgevers werknemers uit met name de MOE-landen ingezet: legaal (met tewerkstellingsvergunning, dan wel MOE-landers met een Duits paspoort), of illegaal.

De land- en tuinbouw sector is door CWI in eerste instantie niet aangewezen als tekortsector.<sup>2</sup> Dit was onder meer gebaseerd op de verwachting dat het aanbod van personeel structureel zou toenemen, zowel door de opgelopen werkloosheid als door de per 1 januari 2004 in werking

<sup>1</sup> TK 2003–2004, 29 407, nr. 12.

<sup>2</sup> Brief van 16 april 2004, CWI/2004/2239.

getreden Wet werk en bijstand (Wwb). Hierbij werd overwogen dat de gezamenlijke aanpak van CWI en de sector in het project seizoenarbeid goed heeft gewerkt.

Het project seizoenarbeid is in 2002 opgezet door LTO-Nederland, in samenwerking met CWI, met als doelstellingen het verbeteren van de personeelsvoorziening in de land- en tuinbouw en het tegengaan van illegale arbeid. CWI heeft zich daarbij in overleg met de sector ingezet voor een snelle vervulling van de vacatures, hetzij met prioriteitgenietend arbeidsaanbod, hetzij bij het ontbreken daarvan met arbeidsmigranten. Verder heeft CWI de afhandeling van de aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen teruggebracht van 5 weken naar 2 weken. Gevoegd bij de verplichte termijn voor de vacaturemelding van 5 weken, kan hierdoor de totale aanvraagprocedure voor seizoenarbeid binnen 7 weken worden afgerond.

In deze procedure kan CWI gedurende de 5 weken voordat de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning wordt ingediend, bekijken of prioriteitgenietend aanbod aanwezig is. Ook wordt van de werkgever verwacht dat hij gedurende deze periode zich inspant om de vacature door middel van prioriteitgenietend aanbod te voorzien. Dit wordt meegenomen bij de beoordeling of al dan niet een tewerkstellingsvergunning wordt verleend. Medio mei 2004 is door CWI een bemiddelingsteam ingericht met als opdracht prioriteitgenietend arbeidsaanbod te plaatsen op vacatures. Het aantal bemiddelingen is in 2004 uiteindelijk zeer beperkt geweest: 305 Nederlandse werkzoekenden zijn door CWI bemiddeld en 213 EU-werknemers uit de oude lidstaten via Eures.

Als gevolg van het aannemen van de motie Bruls/Varela heeft de Staatssecretaris van SZW aan CWI verzocht nadere afspraken met de LTO Nederland voor de land- en tuinbouwsector te maken. CWI heeft besloten over te gaan tot een tijdelijke vrijstelling van de individuele arbeidsmarkttoets.<sup>1</sup> Die afspraken houden in dat de sector met CWI en gemeenten werkgevers zullen stimuleren zich in te zetten om in toenemende mate prioriteitgenietend aanbod te werven en te plaatsen. CWI heeft vervolgens een tijdelijke vrijstelling verleend voor de periode 1 juni tot 1 september 2004 voor zover het seizoenwerk in de open teelten in de land- en tuinbouw betreft (Stcrt. 2004, nr. 108). Deze vrijstelling gold voor aanvragen van tewerkstellingsvergunningen, waarvan de werkzaamheden daadwerkelijk starten voor 1 september 2004 en welke werkzaamheden een maximale duur hebben van 2 maanden.

De procedure in het kader van het LTO/CWI-project en de procedure in het kader van de vrijstelling zijn verschillend. In het kader van het LTO/CWI-project moet een werkgever zijn vacature melden en dient hij eigen wervingsinspanningen te verrichten. In het kader van de vrijstelling gelden deze vereisten niet. De procedure in het LTO/CWI-project bedraagt zeven weken, bij de vrijstelling bedraagt deze slechts één tot twee weken.

CWI heeft besloten om op 1 februari 2005 de tuinbouwsector opnieuw niet aan te wijzen als tekortsector en het project Seizoenarbeid voort te zetten. Zoals aangekondigd in de notitie «Uitkeringsgerechtigden aan de slag in de land- en tuinbouw» van 15 maart jl. wordt in 2005 meer ingezet op de inschakeling van Nederlandse uitkeringsgerechtigden.<sup>2</sup> In deze notitie, die in reactie op het RWI-advies over de grotere inzet van uitkeringsgerechtigden in de tuinbouw naar de Tweede Kamer is verzonden, heeft het kabinet een groot aantal actiepunten geformuleerd. Dit betreft onder meer pilots van de RWI met detachingsconstructies waarbij uitkeringsgerechtigden worden ingeschakeld in de seizoenarbeid, voorlichtingsactiviteiten door LTO-Nederland en extra inspanningen van CWI, UWV, gemeenten en rijk. Momenteel werkt RWI, samen met enkele gemeenten en de sector,

---

<sup>1</sup> TK 2003–2004, 29 407, nr. 15.

<sup>2</sup> TK 2004–2005, 29 544, nr. 19.

pilot-projecten uit in drie regio's. Daarbij komen uitkeringsgerechtigden in dienst van een detachingsbedrijf dat in feite fungeert als «tussenwerkgever». Het detachingsbedrijf is verantwoordelijk voor de organisatie van de seizoensarbeid en voorziet de inlener snel en flexibel van gekwalificeerde arbeid. In april 2005 is het convenant voor de eerste pilot getekend. Gemeenten kunnen via premies stimuleren dat bijstandsgerechtigden weer aan de slag gaan en UWV zal het aanvragen van een nieuwe werkloosheidsuitkering nadat de seizoenswerkzaamheden zijn afgerond, administratief vereenvoudigen.

Uit cijfers van CWI blijkt dat het aantal CWI-kandidaten dat in het eerste kwartaal 2005 is geplaatst in de seizoensarbeid aanzienlijk hoger is dan in het eerste kwartaal 2004 (van 17 naar 184, waaronder 64 bijstandsgerechtigden). Vanwege het belang om de Nederlandse uitkeringsgerechtigden aan het werk te krijgen, zal ik de voortgang van deze activiteiten nauwgezet monitoren.

#### *e. Conclusie*

Samenvattend kan de conclusie getrokken worden dat het beleid inzake de vrijstelling van sectoren en beroepen in de praktijk een steeds beperktere invulling heeft gekregen. Naast het vrijstellingen-beleid bestaat er voor de tuinbouw een apart project dat via een versnelde en versoepelde procedure werknemers de mogelijkheid biedt om arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten te werk te stellen. In 2005 zal meer nadruk komen te liggen op de inzet van Nederlandse uitkeringsgerechtigden.

### **4. Aantal toegelaten MOE-werknemers in 2004**

#### *a. Inleiding*

In algemene zin laat het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen de laatste vijf jaar een stijgende trend zien. Deze stijging heeft twee belangrijke oorzaken. In de eerste plaats is er sprake van een toenemende internationalisering. Bedrijven opereren in toenemende mate internationaal; als gevolg daarvan neemt de internationale uitwisseling van personeel steeds meer toe. In de tweede plaats is er de tendens dat voor oogstwerkzaamheden in de tuinbouw in toenemende mate tewerkstellingsvergunningen worden verleend.

In 2004 heeft die stijgende trend zich voortgezet. Wel is er een opvallende verschuiving waar te nemen voor wat betreft de herkomst van de arbeidsmigranten (zie tabel 1). Voor het eerst neemt het aantal arbeidsmigranten uit niet-EU landen fors af met meer dan 6 000. Deze afname wordt meer dan gecompenseerd door de toename van het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen (+ 12 000). Zowel wat betreft aantal als percentage stijgt het aantal toegelaten arbeidsmigranten uit de MOE-landen sinds 2000. Met de toetreding tot de EU neemt deze stijging sterk toe. Het aantal tewerkstellingsvergunningen dat in 2004 is afgegeven voor MOE-werknemers bedraagt 24 728.

**Tabel 1: Afgegeven tewerkstellingsvergunningen 2000–2004**

	Totaal afgegeven twv's	Afgegeven twv's voor MOE-werknemers	Afgegeven twv's voor niet-EU werknemers	Percentage twv's voor MOE-werknemers
2000	27 678	5 487	22 191	20%
2001	30 153	7 031	23 122	23%
2002	34 558	10 563	23 995	31%
2003	38 036	12 540	25 496	33%
2004	44 207	24 728	19 479	56%

Bij bovengenoemde cijfers passen twee belangrijke nuanceringen.

*In de eerste plaats* betreft het overgrote deel van de afgegeven tewerkstellingsvergunningen kortdurend werk. In 2004 hadden 30 911 van de 44 207 tewerkstellingsvergunningen een geldigheidsduur van minder dan 24 weken. Voor de MOE-arbeidsmigranten geldt dit voor 19 082 van de 24 728.

*In de tweede plaats* worden veel tewerkstellingsvergunningen afgegeven zonder arbeidsmarkttoets, omdat de toegelaten arbeidsmigranten vanwege de aard van het werk dat zij verrichten, geen prioriteitgenietend arbeidsaanbod zullen verdringen. Deze uitzonderingen op de toepassing van de arbeidsmarkttoets zijn in de Wav-regelgeving neergelegd. Bij verlenging van de tewerkstellingsvergunning vindt in het geheel geen Wav-toets plaats voorzover de arbeidsmigrant niet langer dan drie jaar in Nederland werkt. Voor andere categorieën vindt een beperkte toets plaats. Voorbeelden hiervan zijn stagiaires en praktikanen, asielzoekers die kortdurend werk verrichten, sleutelpersoneel van internationale concerns. De beperkte toets houdt in dat niet wordt getoetst op aanwezigheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod, maar wel op andere criteria zoals de arbeidsvoorwaarden. Van alle afgegeven tewerkstellingsvergunningen wordt het merendeel, namelijk 55% slechts beperkt getoetst (28 426 van de 44 207 afgegeven vergunningen). Voor MOE-werknemers ligt is dit percentage vergelijkbaar, namelijk 52%.

Op grond van de cijfers in tabel 1 kan de vraag rijzen of er sprake is van substitutie van niet-EU arbeidsmigranten door MOE-arbeidsmigranten. Dit blijkt echter nauwelijks het geval te zijn.

Zoals in tabel 2 wordt weergegeven, komt de groei van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen voor MOE-werknemers voor 90% terecht in de tuinbouwsector en in de slachterijen/ vleesverwerkende industrie. In deze sectoren waren in 2003 ook al grotendeels MOE-werknemers werkzaam, zodat hier van substitutie geen sprake is.

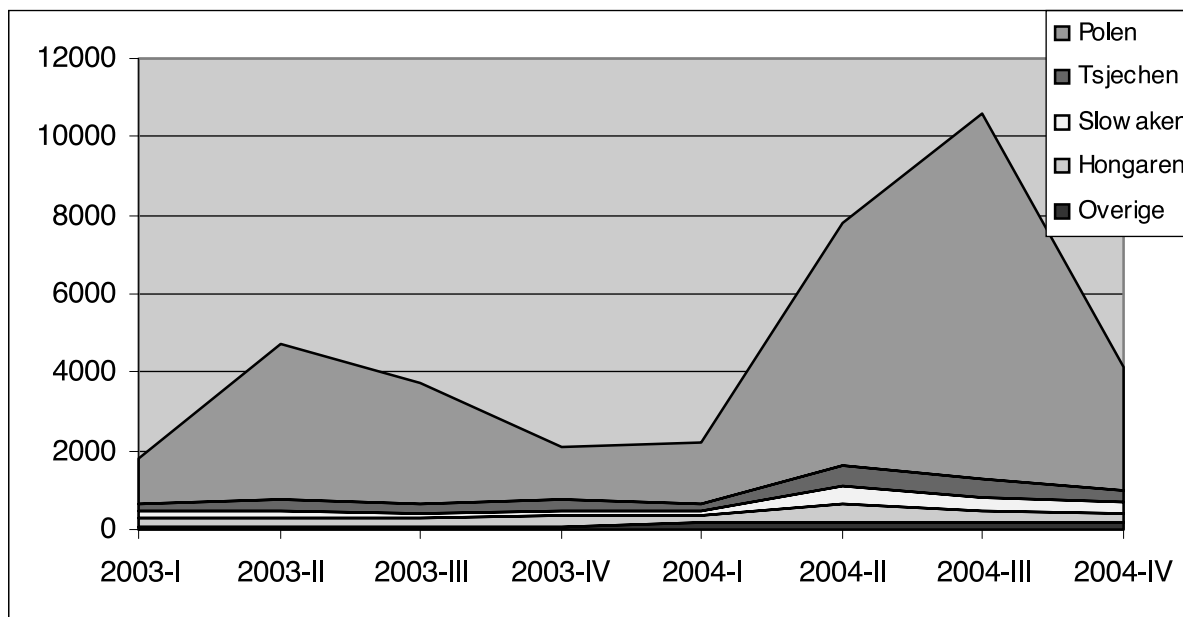
De daling van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen voor niet-EU werknemers heeft met name te maken met de vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht die per 1 mei 2004 zijn ingevoerd voor artiesten en musici die kortdurend optreden, voor houders van een vergunning tot verblijf bepaalde tijd asiel en voor gastdocenten. Deze vrijstelling heeft geleid tot een volgende daling van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen met 2 786. Daarnaast is het aantal tewerkstellingsvergunningen voor asielzoekers die maximaal 12 weken binnen 12 maanden arbeid mogen verrichten, in 2004 gedaald met 1 537 (2004: 3 735; 2003: 5 272).

#### *b. Toegelaten MOE-werknemers*

De uitbreiding van de Europese Unie per 1 mei 2004 heeft geleid tot een sterke stijging van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen aan MOE-werknemers (zie figuur 1). Het aantal is bijna verdubbeld van 12 540 in 2003 naar 24 728 in 2004. Met name vanaf het tweede kwartaal, waarin de uitbreiding van de EU plaats vond, neemt het aantal toegelaten MOE-werknemers sterk toe. In het vierde kwartaal van 2004 neemt het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen weer af. Maar ook dan blijft het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen bijna twee keer zo hoog als in het vierde kwartaal van 2003. (4 115, resp. 2 093). Uit cijfers van CWI over het eerste kwartaal 2005 blijkt dat de groei van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen verder toeneemt: 4 616 in vergelijking met 2 031 in 2004).



**Figuur 1: afgegeven tewerkstellingsvergunningen aan MOE-landen 2003-2004.**



De afgegeven tewerkstellingsvergunningen voor MOE-arbeidsmigranten zijn in een aantal categorieën onder te verdelen. Via de vrijstelling van de individuele arbeidsmarkttoets in specifieke sectoren/beroepen, konden in deze sectoren/beroepen via een eenvoudige en snelle procedure arbeidsmigranten uit de MOE-landen worden aangetrokken. Op basis van deze regeling zijn 9 664 tewerkstellingsvergunningen afgegeven, dat is 39% van het totale aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen voor MOE-werknemers.

**Tabel 2: tewerkstellingsvergunningen MOE-landers in vrijgestelde sectoren**

Sector/beroep	2004 totaal	2004 vrijgesteld	2003 totaal
Tuinbouw vrijstelling 01-06-04 tot 01-09-04	16 538	5 480	7 630
Slachterijen/vleesverwerkende industrie vrijstelling 01-05-04 tot 01-02-05	3000	2 783	600
Binnenvaart (matroos/stuurman)	826	793	638
Internationaal wegtransport (chauffeur)	923	608	565
Zorgsector (ok-assistenten/ radio-therapeutisch- en radiodiagnostisch laborant)	5	0	-

Het blijkt dat de vrijstelling van sectoren met name in de tuinbouw en de slachterijen/vleesverwerkende industrie heeft geleid tot een sterke groei van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen.

Van het totale aantal voor MOE-werknemers afgegeven tewerkstellingsvergunningen van 24 728 zijn er in 2004 16 538 verleend in de land- en tuinbouw, waarvan 15 467 voor seizoenwerkers (daarnaast worden in de land- en tuinbouw ook tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor bijvoorbeeld stagiaires). Dit is een toename van bijna 9 000 in vergelijking met 2003. Ook in de slachterijen/vleesverwerkende industrie is het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen fors gestegen. Beide sectoren zijn goed voor 90% van de totale toename van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen voor MOE-landen in 2004. Inmiddels zijn de tuinbouw en de slachterijen/vleesverwerkende industrie per 1 september 2004 respectievelijk 1 februari 2005 niet langer vrijgesteld.

In de binnenvaart en het internationaal transport heeft de vrijstelling geleid tot een geringe toename van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen. In de zorgsector is voor de vrijgestelde functies geen enkele tewerkstellingsvergunning afgegeven. De kwalificatie-vereisten voor deze functies blijken een struikelblok te zijn voor het vervullen met personeel uit de nieuwe lidstaten.

Tot slot kunnen de afgegeven tewerkstellingsvergunningen worden uitgesplitst naar beleidscategorieën. Dit is relevant, omdat daarmee wordt aangegeven welke categorieën tewerkstellingsvergunningen met een volledige Wav-toets zijn afgegeven. Een volledige Wav-toets houdt in dat de aanvragen om tewerkstellingsvergunningen worden getoetst op aanwezigheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod vanwege het risico op verdringing van dit arbeidsaanbod. Voor andere categorieën geldt dat vanwege de aard van het werk er geen risico van verdringing is en dat daarom op grond van de regelgeving niet wordt getoetst op aanwezigheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod. Ongeveer de helft van het aantal aanvragen om tewerkstellingsvergunningen voor MOE-werknemers is getoetst aan de arbeidsmarkt. Wanneer echter de tuinbouw buiten beschouwing gelaten wordt, is dat nog maar maximaal 1 868 (1<sup>e</sup> toelating bedrijfsleven + overige).

**Tabel 3. Tewerkstellingsvergunningen MOE-landen naar beleidscategorie 2004**

Beleidscategorie	Aantal	Percentage	Volledige Wav-toets
LTO-project	9 987	40%	Ja
Vrijgestelde sectoren	9 664	39%	Nee
Stagiaires	1 715	7%	Nee
1 <sup>e</sup> toelating bedrijfsleven	1 498	6%	Ja
Praktikanten	664	3%	Nee
Levering goederen	261	1%	Nee
Studenten	216	1%	Nee
Sleutelpersoneel internationale concerns	198	1%	Nee
Wetenschappelijk personeel	155	1%	Nee
Overige	370	2%	–
Totaal	24 728	101	–

*c. Duur van de afgegeven tewerkstellingsvergunningen*

Conform het Toetredingsverdrag met de nieuwe lidstaten zijn werknemers uit de MOE-landen die legaal één jaar ononderbroken hebben gewerkt in een «oude» EU-lidstaat, in die lidstaat vrij op de arbeidsmarkt. Iedere tewerkstellingsvergunning die wordt afgegeven voor ten minste één jaar, biedt een MOE-werknemer dan ook de mogelijkheid tot permanente toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit geldt overigens niet voor stagiaires die een tewerkstellingsvergunning kunnen krijgen voor maximaal één jaar; zij verrichten immers geen reguliere arbeid.

**Tabel 4: Afgegeven tewerkstellingsvergunningen voor MOE-landers naar geldigheidsduur in 2004**

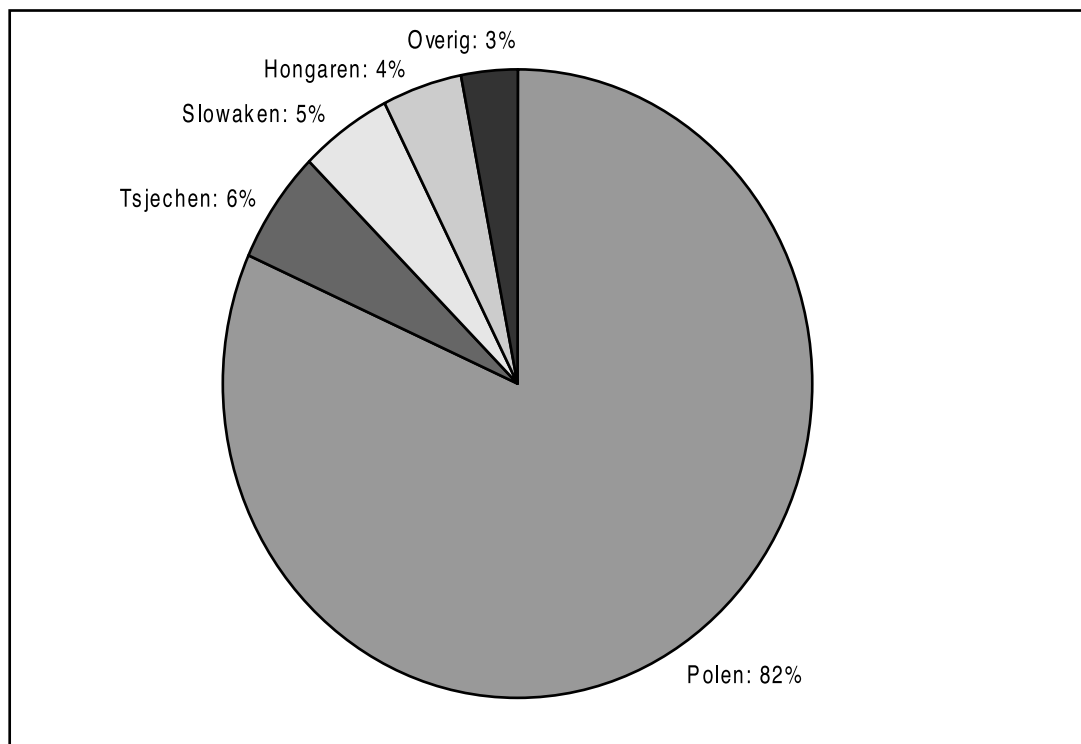
Duur	twv's	max. arbeidsjaren
Max. 2 maanden	5 480	913
2 maanden tot 24 weken	13 602	6 277
24 weken tot 1 jaar	3 137	3 137
Langer dan 1 jaar	2 509	2 509
Totaal	24 728	12 836

De meeste tewerkstellingsvergunningen die voor minder dan één jaar zijn afgegeven, hebben betrekking op het seizoenswerk in de tuinbouw. Op grond van de vrijstellingsregeling in de tuinbouw zijn 5 480 tewerkstellingsvergunningen met een maximale geldigheidsduur van 2 maanden afgegeven. De overige 9 987 tewerkstellingsvergunningen die voor seizoenswerk in de tuinbouw zijn afgegeven, hebben een maximale geldigheidsduur van 24 weken. Het maximale aantal arbeidsjaren van MOE-werknemers in de tuinbouw bedraagt dan ook: 5 522. Het maximale aantal arbeidsjaren, vervuld door MOE-werknemers in de overige sectoren, bedraagt: 7 314. Het aantal volledig aan de Wav getoetste tewerkstellingsvergunningen bedraagt in arbeidsjaren maximaal : 6 477.<sup>1</sup> Aanvragen om tewerkstellingsvergunningen worden volledig getoetst wanneer er sprake is van een risico van verdringing.

*d. Nationaliteit*

Wat betreft de nationaliteit van de MOE-werknemers vormen de Polen met 20 439 personen verreweg de grootste categorie. Hiervoor zijn twee oorzaken. In de eerste plaats heeft Polen verreweg de grootste arbeidsmarkt van de nieuwe lidstaten en kent het land bovendien een grote werkloosheid. In de tweede plaats zijn al vanaf de jaren '80 Polen actief in het seizoenswerk in de tuinbouw. Hierdoor zijn netwerken tussen Nederlandse werkgevers en Poolse werknemers ontstaan die een stimulerend effect hebben op arbeidsmigratie.

**Figuur 2 : nationaliteit MOE-werknemers.**



*e. Functieniveau*

Uit onderstaande tabel 5 blijkt dat MOE-werknemers met name lager geschoolde functies vervullen. Voor een groot deel wordt dit verklaard door het seizoenwerk in de tuinbouw, waarin met name Polen werkzaam zijn. Voor de overige nationaliteiten geldt dat vooral functies op middelbaar niveau worden uitgeoefend. Het gaat daarbij onder meer om functies in het internationaal transport.

<sup>1</sup> Zie tabel 3. Voor de categorieën «1<sup>e</sup> toelating bedrijfsleven» en «overige» is een volledig arbeidsjaar gerekend, voor het LTO-project max. 24 weken.

**Tabel 5: Nationaliteit en functieniveau**

	Laag	Midden	Hoog	Onbekend
Polen	13 696	3 002	339	3 093
Tsjechen	207	897	167	184
Hongaren	189	579	152	160
Slowaken	195	820	125	94
Litouwers	158	114	11	19
Esten	3	12	17	5
Letten	32	20	17	3
Slovenen	8	14	11	17
Totaal	14 488	5 485	839	3 575

*f. De CPB-raming en Het RWI rapport «Poolshoogte»*

Het aantal van 24 728 afgegeven tewerkstellingsvergunningen ligt hoger dan de oorspronkelijk door het kabinet vastgestelde grenswaarde van 22 000 maar valt wel binnen de raming van het CPB voor wat betreft de bruto instroom van arbeidsmigranten. Deze werd geraamd op 7 500 tot 15 000 arbeidsmigranten (netto 5 000 tot 10 000) en 10 000 seizoenwerkers. Met name het aantal seizoenarbeiders (15 467) is aanzienlijk hoger dan het CPB heeft geraamd. Het aantal arbeidsmigranten exclusief de seizoenwerkers (9 261) valt wel binnen de raming van het CPB. Een belangrijke kanttekening is evenwel dat de CPB-raming uitging van een situatie van een vrij verkeer van werknemers, terwijl de actuele cijfers over 2004 betrekking hebben op een situatie waarin voor het overgrote deel van de arbeidsmarkt een restrictief toelatingsbeleid gold. Wanneer hiermee rekening gehouden wordt, is het aantal toegelaten MOE-werknemers in 2004 hoger dan op grond van de CPB raming mocht worden verwacht.

Het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen ligt lager dan het aantal werkzame Polen dat in het RWI-rapport Poolshoogte wordt genoemd. Dit rapport spreekt over een geschat aantal van 34 000 tot 53 000 Polen die in Nederland werkzaam zouden zijn. Dit verschil heeft voor een groot deel te maken met het feit dat de RWI de zogenoemde «Duitse» Polen en de zelfstandigen meeneemt in haar berekening. Duitse Polen zijn Polen met een Duits paspoort op wie het vrij verkeer van werknemers van toepassing is. De vraag of het wenselijk is om de overgangsregeling voor het vrij verkeer van werknemers per 1 mei 2005 al dan niet te liberaliseren, is voor deze categorie werknemers en voor de zelfstandigen uit de MOE-landen niet relevant.

*g. Geweigerde vergunningen*

Ondanks het bestaan van een soepele toelatingsregeling voor MOE-arbeidsmigranten in verschillende sectoren, worden niet alle aanvragen om een tewerkstellingsvergunning gehonoreerd. Uit tabel 7 blijkt dat 84% van het aantal aanvragen daadwerkelijk leidt tot verlening van de vergunning. Dit percentage wijkt voor MOE-werknemers niet veel af van dat van niet-MOE-werknemers.

**Tabel 6: Niet-verleende tewerkstellingsvergunningen**

	MOE-werknemers	Totaal
aangevraagd	29 476	54 243
verleend	24 728	44 207
geweigerd	2 800	6 342
niet in behandeling genomen	43	151
ingetrokken	1 817	3 910

Intrekking van een aanvraag vindt plaats omdat de werkzaamheden vervallen zijn, de werkgever en de arbeidsmigrant toch niet een arbeids-overeenkomst aangaan, of omdat een werkgever de aanvraag intrekt, omdat hem duidelijk wordt dat hij geen kans heeft op afgifte van de vergunning.

De meeste weigeringen hebben in 2004 plaats gevonden in de tuinbouw (1 537), op grond van onvoldoende wervingsinspanningen van de werkgever. Bij onvoldoende wervingsinspanningen wordt aangenomen dat in principe prioriteitgenietend arbeidsaanbod voor de functie beschikbaar is. In het internationaal wegvervoer zijn 216 vergunningen geweigerd, in de binnenvaart 284 en in de slachterijen/vleesverwerkende industrie 494. In deze sectoren was de weigering met name gebaseerd op het niet betalen van een marktconforme beloning. Een vrijstelling van de arbeidsmarkt-toets betekent derhalve niet dat automatisch de tewerkstellingsvergunningen worden verleend.

#### *h. Conclusie*

- Het aantal afgegeven tewerkstellingvergunningen voor MOE-werknemers is in 2004 bijna verdubbeld van 12 540 tot 24 728. Dat is 56% van het totaal aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen. Dit aantal is iets hoger dan de raming die in januari 2004 door het CPB is gemaakt. Deze raming ging echter uit van een situatie van volledig vrij verkeer van werknemers.
- De grootste stijging van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen vond plaats in de land- en tuinbouw: van 7 630 naar 16 538 en de slachterijen/vleesverwerkende industrie: van 600 naar 3 000. Beide sectoren nemen meer dan 90% van de stijging voor hun rekening. In overige sectoren en beroepen zijn de verschillen met 2003 minimaal.
- Het overgrote deel van de MOE-werknemers komt uit Polen: 20 439 van de 24 728.
- Berekend in arbeidsjaren is de arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen aanzienlijk minder dan het aantal arbeidsmigranten, namelijk maximaal 12 836 . Van die 12 836 arbeidsjaren, is bij maximaal 6 477 arbeidsjaren getoetst op de aanwezigheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod.
- Het overgrote deel van de MOE-arbeidsmigranten vindt werk in laaggeschoolde arbeid.

## **6. Verklaring van aantal toegelaten MOE-landers**

De toename van het aantal tewerkstellingsvergunningen voor MOE-werknemers wordt hoofdzakelijk door twee factoren veroorzaakt.

- In de eerste plaats heeft de vrijstelling van de individuele arbeidsmarkt-toets geleid tot een toename van het aantal aangevraagde en verleende tewerkstellingsvergunningen. In de slachterijen/vleesverwerkende industrie is het aantal tewerkstellingsvergunningen in 2004 meer dan verviervoudigd van rond de 600 naar bijna 2 800. Ook in de tuinbouw zijn tussen 1 juni en 1 september 2004 een groot aantal tewerkstellingsvergunningen met vrijstelling verleend (5 480). In de overige sectoren met een vrijstelling is de toename aanzienlijk beperkter.
- In de tweede plaats is de deelname van tuinders aan het LTO/CWI-project sterk gestegen. Het aantal gemelde vacatures steeg daardoor van 8 380 in 2003 tot 16 090 in 2004. Naarmate voor deze toename geen prioriteitgenietend arbeidsaanbod geplaatst is, zijn er tewerkstellingsvergunningen afgegeven en daarmee ook het aantal aangevraagde en afgegeven tewerkstellingsvergunningen.
- Een derde factor die een rol heeft gespeeld, is de legalisering van voorheen illegale werknemers uit de MOE-landen. Uit de evaluatie van het LTO/CWI-project in de tuinbouw blijkt dat de toegenomen deelname aan het project heeft geleid tot een vermindering van de illegale

tewerkstelling in de tuinbouw. De (dreigende) invoering van de hoge bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen heeft een stimulerend effect gehad op werkgevers om arbeid te legaliseren. Wanneer het gaat om illegale tewerkstelling van MOE-werknemers in zijn geheel, ziet de Arbeidsinspectie geen vermindering van illegaliteit. Wel treedt er een verschuiving op. Ook in andere vrijgestelde sectoren, de binnenvaart en het internationaal transport en de slachterijen/vleesverwerkende industrie zijn er dergelijke signalen van legalisering.<sup>1</sup> In andere sectoren, en met name de bouw, is er daarentegen sprake van een toename de door de AI gesignaleerde illegale tewerkstelling te constateren (zie ook bijlage 3).

- Een vierde factor is het bestaan van netwerken, met name in de tuinbouw en het internationaal transport, tussen Nederlandse werkgevers en met name Poolse arbeidskrachten. Al vanaf de jaren '80 zijn met name Poolse werknemers in deze sectoren actief. Het bestaan van netwerken zijn een belangrijke faciliterende voorwaarde voor migratie en hebben bij versoepeling van beleid een aanzuigende werking.

## **7. Effecten van arbeidsmigratie MOE-landers**

### *a. Algemeen*

Hoewel het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen in 2004 sterk is gestegen, zijn de effecten van deze migratie op de arbeidsmarkt beperkt om een tweetal redenen.

In de eerste plaats is op het totaal van de Nederlandse arbeidsmarkt het aantal toegelaten MOE-werknemers uiterst klein en zijn de sociaal-economische effecten navenant. In 2004 kent Nederland een werkende beroepsbevolking van 7 183 000 personen. Het aantal toegelaten MOE-werknemers is 24 728, dat is 0,3%.

In de tweede plaats heeft een groot deel van de afgegeven tewerkstellingsvergunningen een geldigheidsduur van minder dan 24 weken. Het maximaal aantal arbeidsjaren dat door MOE-werknemers is gewerkt, is dat nog aanzienlijk minder, namelijk 12 836. Op een totaal arbeidsvolume in Nederland in 2004 van 6 357 000 is dat 0,2%.

Hoewel in het algemeen de effecten van de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten op de Nederlandse arbeidsmarkt gering zijn, zijn er sectoraal wel grote verschillen. Zoals eerder aangegeven zijn met name in de tuinbouw en in de slachterijen/vleesverwerkende industrie relatief veel MOE-werknemers toegelaten. Verdringende effecten vanwege de arbeidsmigratie uit de MOE-landen kunnen zich in deze sectoren hebben voorgedaan (zie par. 7b). Hieronder wil ik daar nader op ingaan. Voor de overige sectoren geldt dat de arbeidsmigratie in het algemeen een positieve bijdrage heeft geleverd aan de Nederlandse economie. Vacatures waarvoor geen prioriteitgenietend arbeidsaanbod beschikbaar was, zijn vervuld, waardoor de bedrijfsvoering zijn voortgang kon hebben. Feitelijk sluit dit volledig aan bij het beleid dat aan de Wet arbeid vreemdelingen ten grondslag ligt: het voorkomen van verdringing van prioriteitgenietend arbeidsaanbod enerzijds en bij een tekort daaraan, het vervullen van vacatures door vreemdelingen anderzijds. Daarnaast hebben arbeidsmigranten sociale premies en belastingen betaald en als zodanig een positieve bijdrage geleverd aan de openbare kas.

### *b. Tuinbouw, slachterijen en vleesverwerkende industrie*

Voor de slachterijen/vleesverwerkende industrie en voor de oogstwerkzaamheden in de tuinbouw gaat het om laaggeschoolde arbeid die vanwege het karakter (zwaar, onregelmatig, laagbetaald) moeilijk vervulbaar blijkt te zijn met prioriteitgenietend arbeidsaanbod. In de brief die op 15 maart 2005 naar de Tweede Kamer is verzonden, geeft het kabinet aan dat er veel werknemers uit de MOE-landen werkzaam zijn in de oogst en

<sup>1</sup> Uit berichten van de Engelse ambassade blijkt dat in het VK bijna de helft van het aantal MOE-werknemers dat zich heeft geregistreerd al voor 1 mei 2004 daar aanwezig was. Verondersteld wordt dat een deel van hen eerder illegaal in het VK werkte.

buitengewoon weinig binnenlandse werkzoekenden.<sup>1</sup> Deze onwenselijke situatie bestaat al gedurende langere tijd. Met de grote toename van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen aan MOE-werknemers in de tuinbouwsector in 2004, komt dit probleem echter nog pregnanter naar voren. De vrijstelling op basis van de motie Bruls/Varela heeft geleid tot een groot aantal verleningen, maar ook buiten de vrijstelling om zijn veel tewerkstellingsvergunningen afgegeven. Voorzover er sprake is van legalisering van voorheen illegale arbeid, is dit een positief effect. De mogelijkheid om MOE-werknemers in te zetten in de oogstwerkzaamheden kan ertoe hebben geleid dat werkgevers minder inspanningen hebben verricht om Nederlands arbeidsaanbod aan te trekken, waardoor verdringende effecten zijn opgetreden. Voor het kabinet is de gang van zaken in 2004 in ieder geval aanleiding geweest om, zoals in de brief van 15 maart 2005 is verwoord, een groot pakket van maatregelen te nemen om in 2005 meer Nederlandse werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden naar de oogstwerkzaamheden in de tuinbouw te bemiddelen.

Ook voor de slachterijen en vleesverwerkende industrie geldt dat aanzienlijk meer werknemers uit de nieuwe lidstaten zijn toegelaten. Hoewel er binnen deze sector geen sprake is van een toegenomen aantal ontslagvergunningen of een toename van het aantal ingeschreven werkzoekenden (wat zou kunnen wijzen op verdringende effecten), heeft CWI de slachterijen/vleesverwerkende industrie vanaf 1 februari 2005 niet meer aangewezen als vrijgestelde sector. Met de instroom van MOE-werknemers in 2004 is het bestaande tekort in de sector opgelost.

### **8. Alternatieven voor het werknemersverkeer**

In deze evaluatie gaat het om de vraag of het wenselijk is het werknemersverkeer met de MOE-landen per 1 mei 2005 verder te liberaliseren. Bij de beantwoording van deze vraag is het relevant rekening te houden met andere wijzen waarop MOE-burgers in Nederland arbeid kunnen verrichten. Naast het werknemersverkeer is er binnen de EU het vrij verkeer van diensten en het recht om als zelfstandige (al dan niet met personeel) arbeid te verrichten. Het dienstenverkeer en met name het inschakelen van zelfstandigen kunnen leiden tot aanzienlijke besparing op de kosten van arbeid voor de Nederlandse opdrachtgever (zie hiervoor het RWI-rapport Poolshoogte, waarin hierover uitvoerig onderzoek is gedaan). Beide routes zijn evenwel, als aan de voorwaarden wordt voldaan, legaal. Door de voorgenomen uitbreiding van de werkings sfeer van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga) zal het kostenvoordeel bij dienstverlening grotendeels wegvallen. Daarnaast is er de mogelijkheid van illegale tewerkstelling als illegaal alternatief. Dit alternatief wordt uiteraard krachtig bestreden, onder meer door de invoering van de hoge bestuurlijke boete per 1 januari 2005.

Een verdere uitwerking van deze alternatieve routes is weergegeven in bijlage 4.

### **9. Ontwikkelingen in andere EU-lidstaten**

Vrijwel alle lidstaten van de EU hanteren de communautaire overgangsregeling en passen de eerste twee jaar na toetreding nationale maatregelen toe, onverlet de mogelijkheid om de toegang tot hun arbeidsmarkten direct na toetreding te liberaliseren.. Uitzonderingen hierop zijn Ierland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en in mindere mate Denemarken.

Ierland en Zweden hebben een volledig vrij verkeer van werknemers geïmplementeerd. Het Verenigd Koninkrijk heeft de tewerkstellingsvergunningsplicht afgeschaft voor MOE-werknemers, maar stelt wel als eis

---

<sup>1</sup> TK 2004–2005, 29 544, nr. 16.

dat MOE-werknemers zich melden om inzicht te houden op het aantal toegelaten MOE-werknemers. Denemarken handhaaft de tewerkstellingsvergunningsplicht, maar zonder arbeidsmarkttoets. Het wil de vergunning gebruiken als instrument om de arbeidsvoorwaarden van de MOE-landers te kunnen controleren.

De Europese Commissie zal in het voorjaar 2006 een uitgebreid onderzoek naar de werking van de overgangsmaatregel inzake het vrij verkeer van werknemers publiceren ten behoeve van de besluitvorming over het werknemersverkeer per 1 mei 2006. Op basis van dit onderzoek zullen naar verwachting met meer stelligheid conclusies getrokken kunnen worden. Voorzover de andere EU-lidstaten informatie beschikbaar hebben gesteld, kunnen daaruit met enige terughoudendheid de volgende conclusies worden getrokken

Landen met een vrij verkeer van werknemers laten in 2004 een sterke instroom van het aantal MOE-werknemers zien. Het VK heeft tussen 1 mei 2004 t/m 31 december 2004 122 770 MOE-werknemers geregistreerd. In vergelijking met het aantal afgegeven werkvergunningen in 2003 van 14 974 is dit een zeer aanzienlijke stijging. Daarbij past wel de kanttekening dat volgens het VK bijna 40% van deze MOE-werknemers al voor 1 mei 2004 in het VK aanwezig was. In Ierland is het aantal MOE-werknemers bijna verviervoudigd, van 8 231 in 2003 tot naar schatting 35 200 in 2004. Beide landen hebben, ondanks de grote instroom van MOE-werknemers, aangegeven het beleid niet te wijzigen. In Zweden en Denemarken is de stijging minder groot. In Zweden steeg het aantal MOE-werknemers (exclusief seizoenswerkers) van 2 100 in 2003 naar 3 900 in 2004. In Denemarken steeg het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen (vanaf 1 mei 2004 zonder arbeidsmarkttoets) van 776 naar 2 119.

Het overgrote deel van de MOE-werknemers in bovengenoemde landen verricht laaggeschoolde arbeid. Sectoren die genoemd worden zijn: tuinbouw (seizoenwerk), de schoonmaaksector, de horeca en de bouw.

In Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk, die een restrictief arbeidsmigratiebeleid voeren, is het aantal tewerkstellingsvergunningen voor MOE-werknemers ook gestegen, maar in mindere mate. In Duitsland bedroeg de stijging in 2004 2,5% tot 318 111, in Frankrijk met 13% tot 9 494 en in Oostenrijk 20% tot 41 500. Duitsland heeft aangegeven dat het in ieder geval tot 1 mei 2006 de overgangsregeling zal hanteren. Voor 1 mei 2006 zal een beslissing worden genomen over een mogelijke verlenging van de overgangsregeling, waarbij de ervaringen met de nieuwe Immigratiewet zullen worden meegewogen. De andere landen hebben aangegeven dat een tussentijdse wijziging van beleid vóór 1 mei 2006 geen onderwerp van politieke discussie is.

Over de situatie in België, Luxemburg, Italië, Spanje, Portugal en Griekenland zijn op dit moment nog geen betrouwbare cijfers beschikbaar.

## **10. Te verwachten arbeidsmigratie tot 1 mei 2006**

De vraag hoeveel MOE-werknemers zich bij ongewijzigd beleid tussen 1 mei 2005 en 1 mei 2006 in Nederland arbeid zullen verrichten, is afhankelijk van de economische ontwikkeling in Nederland en in de MOE-landen en van mogelijke wijzigingen in het toelatingsbeleid van andere EU-lidstaten.

Hoewel de economische situatie in de MOE-landen naar verwachting volgend jaar zal verbeteren, blijft het verschil in werkgelegenheid en het verschil in loon nog dermate groot dat er een aanzienlijke push-factor voor migratie aanwezig blijft (zie bijlage 5). Indien de Nederlandse



economie het komend jaar aantrekt, zal dat een grotere vraag naar arbeid – en arbeidsmigranten – tot gevolg hebben.

Een andere factor die invloed kan hebben op de arbeidsmigratie naar Nederland vanaf 1 mei 2005 is een beleidswijziging inzake het werknemersverkeer in andere EU-landen. Zoals in hoofdstuk 9 aangegeven, zijn daarvoor geen indicaties.

Het is zinvol om, bij het uitspreken van een verwachting met betrekking tot de arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen naar Nederland in 2005 een onderscheid te maken tussen de tuinbouwsector enerzijds en de overige sectoren anderzijds.

Voor de overige sectoren verwacht het kabinet dat de arbeidsmigratie op ongeveer hetzelfde niveau zal blijven dan wel iets zal dalen. De beperking van het aantal vrijgestelde sectoren en het eenmalige effect van legalisering van illegale arbeid in 2004 zullen een dempend effect hebben op de arbeidsmigratie. Een opleving van de economie kan daarentegen voor een iets grotere vraag zorgen.

Voor de tuinbouwsector is het maken van een inschatting aanzienlijk lastiger. Enerzijds wordt een actief beleid gevoerd om meer uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen in de oogst. Naarmate dit beleid meer succesvol is, zal de vraag naar seizoenswerkers uit de MOE-landen minder worden. Daartegenover staat echter dat het LTO/CWI-project verwacht dat het aantal vacatures dat dit jaar gemeld wordt aanzienlijk hoger zal liggen dan in 2004. Terwijl in de maanden januari tot en met april 2004 2 832 vacatures werden gemeld, bedraagt dit aantal in 2005 inmiddels al 5 885. Indien de beschikbaarheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod achter blijft bij de sterke groei van het aantal gemelde vacatures, is een verdere stijging van het aantal seizoenswerkers uit de MOE-landen in 2005 niet uit te sluiten.

Mocht Nederland besluiten om per 1 mei 2005 over te gaan tot een vrij verkeer van werknemers, dan zal de instroom vanuit de MOE-landen naar verwachting aanzienlijk hoger zijn dan in het afgelopen jaar. Deze verwachting is mede gebaseerd op:

- Belangrijke push-factoren voor arbeidsmigratie in de MOE-landen. De lonen daar zijn aanzienlijk lager dan in Nederland, terwijl het werkloosheidspercentage aanzienlijk hoger is.
- De ervaringen in het afgelopen jaar.

In de eerste plaats is de arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen naar de vrijgestelde sectoren/beroepen, en dan met name bij ongeschoolde arbeid, in 2004 aanzienlijk groter geweest dan in de jaren ervoor. In de tuinbouwsector is er sprake van een verdubbeling, in de slachterijen/vleesverwerkende industrie een verviervoudiging. Weliswaar zijn deze sectoren opengesteld vanwege een tekort op de arbeidsmarkt; de mate waarin MOE-werknemers de vacatures vervuld hebben, ligt echter ruim boven de verwachting. Daar waar openingen in de arbeidsmarkt geboden worden, worden die ook gebruikt. De verwachting is dat ook in andere sectoren waar de vraag naar met name lager geschoolde arbeid groot is, vrijstelling zal leiden tot een toename van de arbeidsmigratie uit de MOE-landen.

In de tweede plaats kan op basis van de nu beschikbare gegevens de conclusie getrokken worden dat EU-landen met een vrij verkeer van werknemers, een sterkere stijging van het aantal MOE-werknemers kennen dan landen met een overgangstermijn.

Het is aannemelijk dat bij een totale openstelling van de Nederlandse arbeidsmarkt de MOE-arbeidsmigratie zich met name zal richten op de

onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt. In EU-landen met een vrij verkeer van werknemers is eenzelfde ontwikkeling zichtbaar. Juist in dit segment van de arbeidsmarkt bevindt zich een groot deel van de Nederlandse uitkeringsgerechtigden.<sup>1</sup> Het gaat dan om werkzaamheden in bijvoorbeeld de schoonmaak, laaggeschoold productiewerk, de vis- en vleesverwerkende industrie, de horeca en de bouw. Hier zullen MOE-werknemers concurreren met Nederlandse werkzoekenden/uitkeringsgerechtigden met het risico van verdringing. Naarmate het functieniveau hoger wordt en bijvoorbeeld beheersing van de Nederlandse taal als functie vereiste belangrijker wordt, neemt dit risico af.

Naast arbeidsmarktbelangen spelen ook de internationale betrekkingen met de nieuwe lidstaten een rol bij de besluitvorming met betrekking tot het werknemersverkeer met deze nieuwe lidstaten. Het handhaven van de overgangstermijn wordt door de nieuwe lidstaten gezien als een negatief element in deze betrekkingen.

## 11. Conclusie

Uit deze evaluatie blijkt dat het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen na de uitbreiding van de EU per 1 mei 2004 sterk is gestegen: van 12 540 in 2003 tot 24 728 in 2004. Dit aantal ligt hoger dan de grenswaarde van 22 000 die het kabinet in januari 2004 vaststelde op basis van de CPB-raming (het gemiddelde van bruto 7 500 tot 15 000 arbeidsmigranten en 10 000 seizoenswerkers).

De vrijstellingsregeling voor sectoren/beroepen, waardoor de administratieve lasten voor de werkgever sterk zijn teruggebracht, én de grote deelname aan het LTO/CWI-project in de tuinbouw hebben geleid tot deze stijging. Inmiddels is het aantal sectoren/beroepen waarvoor een vrijstelling geldt teruggebracht tot het internationaal wegtransport, de binnenvaart en enkele specialistische functies in de zorgsector.

De effecten van de arbeidsmigratie uit de MOE-landen op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn evenwel beperkt. Vanwege het grote aantal seizoenwerkers is het aantal arbeidsjaren dat door MOE-arbeidsmigranten vervuld is, aanzienlijk lager dan het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen: 12 836. Dit komt overeen met 0,2% van het totale arbeidsvolume in Nederland.

De stijging komt vrijwel uitsluitend voor rekening van twee sectoren: de land- en tuinbouwsector (+ 8 908) en de slachterijen/vleesverwerkende industrie (+2 400).

Alleen voor de tuinbouwsector en in mindere mate de slachterijen/vleesverwerkende industrie kan er sprake zijn geweest van een zekere verdringing van prioriteitgenietend arbeidsaanbod vanwege het grote aantal toegelaten MOE-werknemers. De grote toestroom van seizoenarbeiders kan voor werkgevers een reden zijn geweest om niet voor beschikbaar Nederlands of EU-arbeidsaanbod te kiezen. Voor de overige sectoren van de Nederlandse economie is er geen aanleiding te veronderstellen dat deze arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten heeft geleid tot omvangrijke verdringende effecten op de Nederlandse arbeidsmarkt dan wel tot hogere uitgaven in de sociale zekerheid. Positief is dat moeilijk vervulbare vacatures zijn vervuld, waardoor de bedrijfsvoering zijn voortgang kon hebben. Daarnaast hebben MOE-arbeidsmigranten een positieve bijdrage door het afdragen van belastingen en premies.

Bovengenoemde stijging van het aantal toegelaten MOE-werknemers heeft plaats gevonden onder een restrictief toelatingsbeleid, met uitzondering van enkele sectoren. Indien per 1 mei 2005 Nederland zou overgaan

<sup>1</sup> Terwijl bij HBO/WO-niveau het percentage niet werkende werkzoekenden t.o.v. de beroepsbevolking 5% bedroeg, geldt voor basisonderwijs en vbo/mavo niveau percentages van 23% en 15% (CWI, Arbeidsmarktjournaal).

op een volledig vrij verkeer van werknemers zal dit naar verwachting een aanzuigend effect hebben op de arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten. Vanwege de lagere lonen en hogere werkloosheid, met name in Polen, bestaan er nog voldoende push-factoren voor arbeidsmigratie in de nieuwe lidstaten. Het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen dat in een situatie van een vrij verkeer van werknemers naar Nederland zal komen, is naar verwachting aanzienlijk hoger dan het aantal in 2004.

Het is aannemelijk dat dan, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt, wel op grotere schaal verdringende effecten zullen optreden. Daarnaast wil het kabinet ook wijzen op haar streven om – in het bijzonder in de tuinbouw – extra inspanningen te verrichten om Nederlandse werklozen aan de slag te helpen.

Op grond van deze evaluatie kiest het kabinet ervoor om tot 1 mei 2006 het huidige beleid voort te zetten. Op 1 mei 2006 zal het communautaire vrij verkeer van werknemers binnen de uitgebreide Europese Unie in werking treden. Vóór 1 mei 2006 zal Nederland moeten aangeven of zij op grond van de arbeidsmarktsituatie verlenging van de overgangsmaatregel voor het vrij verkeer van werknemers wenselijk vindt.

- 1 mei 2004 – 1 mei 2006: De communautaire overgangsperiode voor het vrij verkeer van werknemers is twee jaar, waarna het acquis automatisch in werking treedt. De huidige lidstaten mogen ook overgaan tot een versoepeling of tot volledig vrije toegang tot de arbeidsmarkt gedurende deze overgangsperiode op basis van nationale wetgeving. Zij mogen de bestaande nationale regelgeving ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt van arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten na toetreding echter niet verder beperken.
- 1 mei 2006 – 1 mei 2009: Vanaf 1 mei 2006 treedt het acquis automatisch in werking. Echter lidstaten die daaraan behoefte hebben, kunnen de overgangstermijn met nog eens maximaal drie jaar verlengen, mits zij dit melden bij de Europese Commissie. Hiervoor is geen besluitvorming op EU-niveau nodig.
- 1 mei 2009 – 1 mei 2011: Na vijf jaar is er andermaal automatisch vrij verkeer, tenzij die landen die eerder voor een langere periode gekozen hebben aan de Europese Commissie melden dat zij vanwege ernstige verstoringen op de nationale arbeidsmarkt, de uiterste overgangstermijn met nog eens maximaal 2 jaar willen verlengen. Het uiterste maximum is dan een overgangsperiode van 7 jaar.
- Nadat een werknemer uit de MOE-landen voor 12 maanden is toegelaten tot de Nederlandse arbeidsmarkt, is hij vrij op de arbeidsmarkt en hoeft zijn (nieuwe) werkgever niet te beschikken over een tewerkstellingsvergunning.

Vrijwaringsmaatregelen na invoering vrij verkeer werknemers. Indien een lidstaat een vrij verkeer van werknemers heeft geïmplementeerd, kan het tot 1 mei 2011 het vrij verkeer van werknemers beperken indien de arbeidsmigratie uit de MOE-landen een serieuze bedreiging vormt voor de levensstandaard of de werkgelegenheid in een bepaalde regio of binnen een bepaalde beroepsgroep. De desbetreffende lidstaat dient de Europese Commissie, met informatie onderbouwd te verzoeken om een vrijwaringsmaatregel te treffen. De Commissie beslist binnen twee weken over de te nemen vrijwaringsmaatregel en stelt de Raad daarvan in kennis. Een EU-lidstaat kan vervolgens de Raad verzoeken om het besluit tot het nemen van een vrijwaringsmaatregel te vernietigen of te wijzigen. De Raad neemt hierover binnen twee weken een besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

**Chronologisch proces analyse vaststelling vrijstelling specifieke sectoren/beroepen**

1. Het verzamelen van gegevens over het aantal gedurende de afgelopen 12 maanden verleende twv's, geselecteerd op functie.
2. Het verzamelen van gegevens over verleende twv's van vrijgestelde beroepsgroepen/sectoren.
3. Het maken van een voorlopige analyse op basis van 1 en 2, waarin tevens wordt aangegeven waarom bepaalde sectoren/beroepsgroepen niet vrijgesteld worden.
4. Het koppelen van deze gegevens aan gegevens over aantallen ontslag-aanvragen/-vergunningen gerekend over de laatste 3 maanden.
5. Het maken van een voorlopige analyse op basis van de gegevens 1 t/m 4 en het aangeven van eventuele trends in de arbeidsmarkt.
6. Het maken van een selectie van mogelijk vrij te stellen, c.q. verlenging van reeds vrijgestelde, beroepsgroepen/sectoren.
7. Het voorleggen en koppelen van de verzamelde gegevens over vacatures en bij CWI ingeschreven aanbod.
8. Het maken van een eindanalyse met beargumenteerd voorstel tot vrijstelling, c.q. verlening van vrijstelling, c.q. intrekking van vrijstelling van beroepsgroepen/sectoren.

## Bijlage Kwantitatieve gegevens Arbeidsinspectie over illegale tewerkstelling

**Tabel 1: Aandeel onderdanen MOE-landen in het aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelde vreemdelingen in procenten**

	2003			2004		
	jan t/m april	mei t/m december	gemiddeld	jan t/m april	mei t/m december	gemiddeld
Totaal illegale tewerkstelling	100	100	<b>100</b>	100	100	<b>100</b>
<i>Wv.MOE-landers</i>	24	28	<b>27</b>	25	37	<b>33</b>
Bulgaren en Roemenen	17	18	<b>18</b>	16	12	<b>14</b>
Turken	7	14	<b>12</b>	12	11	<b>11</b>
Overig	52	41	<b>44</b>	47	40	<b>42</b>

Bron: Arbeidsinspectie

In bovenstaande tabel is het aandeel van onderdanen van de Midden- en Oost-Europese lidstaten in de door de Arbeidsinspectie aangetroffen illegale tewerkstelling aangegeven. De gegevens tussen de beide jaren kunnen niet rechtstreeks vergeleken worden, onder meer omdat de inspectiecapaciteit in 2004 anders over de verschillende sectoren is verdeeld dan in 2003. Desalniettemin lijkt de conclusie gerechtvaardigd, dat het EU-lidmaatschap en het feit dat op ruime schaal tewerkstellingsvergunningen zijn afgegeven niet hebben geleid tot een daling van het aantal onderdanen van de MOE-landen in de geconstateerde illegale tewerkstelling. In 2004 waren onder de 3 500 aangetroffen illegaal werkende werknemers ruim 1 150 onderdanen van de MOE-landen te vinden (2003 respectievelijk bijna 2 900 en 770).

Op grond van dezelfde inspectiegegevens blijkt het aandeel illegaal tewerkgestelde vreemdelingen afkomstig uit de MOE-landen in de bouwsector, inclusief de particuliere woningbouw, meer dan 70% te bedragen (bron: Arbeidsinspectie, 2004). In de land- en tuinbouw was het aandeel afkomstig uit de MOE-landen in 2004 40%.

De SIOD bevindt zich doorgaans aan het einde van de handhavingssketen. Pas als alle andere inspanningen niet tot voldoende resultaat hebben geleid, wordt de SIOD ingeschakeld. Dit betekent over het algemeen dat de fraudemeldingen die de Regionale Fraudeloketten van de SIOD krijgen een historie kennen bij de desbetreffende melder en derhalve enigszins verouderd kunnen zijn. De verwachting is dan ook gegrond dat een toename van het aantal meldingen dat betrekking heeft op constructies waarbij onderdanen van de MOE-landen tewerkgesteld worden bij de SIOD nog niet ten volle gesignaleerd kan worden. Wel is bij de Regionale Fraudeloketten al de tendens waar te nemen dat het aantal meldingen dat betrekking heeft op constructies waarmee MOE-landers, voornamelijk Polen, hier in Nederland aan het werk worden gezet, sinds de toetreding op 1 mei 2004 flink is toegenomen.

*a. Dienstenverkeer*

In tegenstelling tot het werknemersverkeer is er vanaf het moment van toetreding van de nieuwe lidstaten een vrij dienstenverkeer. In eerste instantie heeft Nederland de tewerkstellingsvergunningsplicht voor MOE-dienstverleners gehandhaafd, zij het dat vanwege het vrije dienstenverkeer de arbeidsmarkttoets achterwege gelaten wordt. Wel vindt toetsing plaats op de geboden arbeidsvoorwaarden. Het kabinet heeft echter besloten op 26 november 2004 besloten om de tewerkstellingsvergunningsplicht voor MOE-dienstverleners te vervangen door een notificatiesysteem. Dit systeem moet de mogelijkheid om in Nederland opdrachten uit te voeren vergemakkelijken en doet meer recht aan het principe van een vrij dienstenverkeer binnen de EU.

Voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten door uitzendbureaus gelden wel beperkingen op het dienstenverkeer. De lidstaat waar het personeel ter beschikking wordt gesteld, is bevoegd om een tewerkstellingsvergunning te eisen die bovendien getoetst mag worden op aanwezigheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod.

Tot en met 31 december 2004 is het aantal tewerkstellingsvergunningen dat voor dienstverlening is afgegeven, beperkt geweest, namelijk 113. Het RWI-rapport Poolshoogte wijst erop dat nadat de tewerkstellingsvergunningsplicht is opgeheven, het dienstenverkeer naar verwachting sterk zal toenemen vanwege het eerder genoemde kostenvoordeel voor de Nederlandse werkgever. Dit voordeel zal overigens minder worden, indien de werkingssfeer van de Wet arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid (Waga) is uitgebreid.

*b. Zelfstandigen*

Al op basis van de Associatieovereenkomsten met de nieuwe lidstaten die vanaf 1994 in werking zijn getreden, was het mogelijk om als zelfstandige uit een van de nieuwe lidstaten in Nederland arbeid te verrichten. Wel diende de MOE-zelfstandige voor 1 mei 2004 te beschikken over een verblijfsvergunning. De toetreding tot de Europese Unie heeft ten principale geen wijziging in dit recht aangebracht. Wel hebben de «oude» lidstaten niet meer het recht om vooraf te toetsen of de zelfstandige ook daadwerkelijk zelfstandige is en als zelfstandige zijn werkzaamheden uitoefent. Het vereiste van de verblijfsvergunning is vervallen.

Zelfstandigen kunnen zich in Nederland met een eigen bedrijf vestigen en zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel. Indien de zelfstandige personeel uit de MOE-landen wil aantrekken, gelden voor de tewerkstelling van dit personeel de regels met betrekking tot het werknemersverkeer.

Daarnaast kunnen zelfstandigen tijdelijk naar Nederland komen om zelf opdrachten uit te voeren. Het gaat dan om zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers; indien zij met eigen personeel opdrachten uitvoeren, is er sprake van het vrij verkeer van diensten). Omdat deze zelfstandigen zonder personeel als EU-onderdaan geen verblijfsvergunning en geen tewerkstellingsvergunning nodig hebben, is het aantal zzp-ers dat vanuit de MOE-landen in Nederland werkzaam is, niet bekend. Het RWI-rapport «Poolshoogte» schat het aantal zzp-ers/firmanten in vof's in de tuinbouw, bouw en vleesverwerkende industrie op tussen de 200 en 1 500.

Het RWI-onderzoek geeft aan dat Nederlandse opdrachtgevers financieel het grootste voordeel hebben indien zij voor werkzaamheden MOE-zelfstandigen inschakelen. Immers regelgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en arbeidstijden is veelal niet van toepassing op zelfstandigen.

*c. Illegale arbeid*

Uit cijfers van de AI blijkt dat de illegale tewerkstelling van MOE-werknemers na de uitbreiding van de EU niet is afgenomen. Wel is er een verschuiving waar te nemen. Het aantal illegale werknemers in de tuinbouwsector neemt af, terwijl de illegale arbeid in de bouwsector toeneemt.

Veel illegale arbeid vindt plaats door gebruik te maken van constructies, waarbij MOE-werknemers ten onrechte als zelfstandigen of als dienstverleners worden aangemerkt.

Het recht van zelfstandigen om arbeid te verrichten c.q. het vrije dienstverkeer wordt gebruikt als dekmantel voor het verrichten van arbeid die feitelijk in een werkgever-werknemersrelatie wordt uitgevoerd. Hier zit veelal een Nederlandse intermediair of faciliteerder tussen. Deze «bemiddelaar» bepaalt het uurloon, het aantal te werken uren, wie waar tewerkgesteld wordt en zorgt voor de betaling van de arbeiders. Deze constructie is lastig te ontrafelen. Of een MOE-burger echt als zelfstandige werkzaam is, hangt af van de feitelijke situatie.<sup>1</sup> Bij een waarneming ter plaatse kan de Arbeidsinspectie niet altijd voldoende aantonen dat de intermediair of faciliteerder feitelijk werkgever in de zin van de Wav is en dat sprake is van «schijnzelfstandigheid». Administratief is alles verantwoord op een wijze die het moeilijk maakt om deze fraude aan te tonen. Desgewenst worden door de SIOD bijzondere opsporingsmethoden ingezet om de constructie te ontmantelen. De constructie is op zich niet nieuw, maar wordt sinds 1 mei 2004 frequenter aangetroffen dan voordien.

---

<sup>1</sup> Het EG-Hof heeft deze criteria geformuleerd in het Jany-arrest. De zelfstandige moet de arbeid verrichten:

- zonder enige gezagsverhouding met betrekking tot de keuze van zijn activiteiten, de arbeidsomstandigheden en de beloning,
- onder zijn eigen verantwoordelijkheid, en
- tegen een beloning die volledig en rechtstreeks aan hem wordt betaald.



Aan de hand van een achttal indicatoren kan een indruk worden gegeven van de economische ontwikkeling in de nieuwe EU-Lidstaten (excl. Cyprus en Malta).<sup>1</sup> Het beeld dat hieruit oprijst, is dat de nieuwkomers – na een moeilijke aanlooperperiode – sinds het midden van de jaren '90 aanzienlijke progressie geboekt hebben.

Hun welvaart nam sterker toe dan in de EU15-lidstaten. De arbeidsproductiviteit, werkgelegenheidssituatie en inkomensontwikkeling zijn verbeterd. De inflatiecijfers lieten een dalende trend zien. Hoewel de begrotingstekorten nog fors waren, viel in het algemeen op dat de staatsschuld in de nieuwe lidstaten aanzienlijk lager was dan in de oude lidstaten.

Volgens prognoses van de Europese Commissie zullen deze positieve ontwikkelingen zich in de *periode 2005–2006* voortzetten.<sup>2</sup>

Terwijl in deze jaren in de acht nieuwe lidstaten het «*GDP per capita*» toeneemt met percentages die variëren tussen 3,8% en 7,4% per jaar, bedraagt de gemiddelde groei in de EU-15 niet meer dan resp. 1,6% (in 2005) en 2% (in 2006).

Eenzelfde ontwikkeling valt op bij de «*arbeidsproductiviteit*»: in de acht nieuwe lidstaten groeipercentsages die variëren tussen 2,9% en 6,3%; in de EU15 gemiddeld slechts resp. 1,2% (2005) en 1,4% (2006).

Wat betreft de «*werkgelegenheidsgroei*» zijn de verschillen tussen oude en nieuwe EU de komende jaren niet groot. In het algemeen neemt in beide regio's het aantal banen bescheiden toe, met gemiddeld resp. 0,7% (in 2005) en 0,8% (in 2006).

Ook de gemiddelde «*inflatiecijfers*» zullen elkaar in beide regio's de komende jaren niet veel ontlopen.

De groei van de «*reële lonen per capita*» varieert de komende jaren in de acht nieuwe lidstaten tussen 1,8% en 5%, en is daarmee duidelijk sterker dan in de EU15 (met gemiddeld 0,8% (in 2005) en 1,2% (in 2006)).

De «*staatsschuld*» blijft in de acht nieuwe lidstaten (waar deze varieert tussen 4% en 57%) aanzienlijk lager dan in de EU15 (gemidd. ca. 65%).

De «*begrotingssaldi*» van de acht nieuwe lidstaten bewegen zich in 2006 tussen een tekort van 4,1% (Hongarije) en een overschot van 0,5% (Estland). Het gemiddelde tekort zal dat jaar in de EU15 2,5% belopen.

Ondanks relatief gunstige economische ontwikkelingen in de acht nieuwe lidstaten in de achterliggende jaren blijft de komende jaren sprake van een aanzienlijke kloof met de oude EU15-lidstaten in termen van welvaart en ontwikkelingsmogelijkheden. Aard en intensiteit van de push- en pull-factoren – met relevantie voor grensoverschrijdende migratie – zullen hierdoor medio 2005 (nog) niet wezenlijk anders zijn dan op het moment van toetreding van de acht nieuwe lidstaten tot de Europese Unie.

<sup>1</sup> Voor 7 indicatoren zijn de data voor de periode 1995–2003 ontleend aan de EUROSTAT-website (februari 2005). Dit betreft: «GDP per capita (in PPS)»; «Reële groei van het GDP (in constante prijzen van 1995)»; «Arbeidsproductiviteit per gewerkt uur (GDP in PPS)»; «Werkgelegenheidsgroei»; «Inflatie»; «Begrotingstekort»; en «Staatsschuld». Voor «Arbeidskosten» was het CBS-Webmagazine (februari 2005) de bron.

<sup>2</sup> Zie: Europese Commissie, Economic Forecasts, Spring 2005.