

Vergaderjaar 2012–2013

29 407

Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten

Nr. 175

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2013

Met de bijgevoegde notitie informeer ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over de voortgang van de maatregelen om EU-arbeidsmigratie in goede banen te leiden, en over de uitkomsten van de bestuurlijke top EU-arbeidsmigratie op 9 september jl.¹

Meer hoogopgeleide arbeidsmigranten; verdringing voorkomen

Vrij verkeer van werknemers is een van de verworvenheden van de Europese Unie. Nederland heeft een open, internationaal georiënteerde economie en heeft baat bij een Europese arbeidsmarkt. Vrij verkeer van werknemers biedt voor de individuele burgers kansen om al dan niet tijdelijk in een ander land te werken, maar is ook goed voor de Nederlandse economie en samenleving als geheel.

Nederland kent daarom ook een uitnodigend beleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Zij zijn nodig om onze economie concurrerend te houden en knelpunten op de arbeidsmarkt op te vullen. De vraag naar hooggekwalificeerde arbeid stijgt vooralsnog sneller dan het aanbod.

Het huidige arbeidsaanbod van arbeidsmigranten sluit echter niet goed aan op de behoeften van de Nederlandse arbeidsmarkt. Uit onderzoek blijkt dat Nederland, in vergelijking tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, relatief weinig hooggekwalificeerde arbeidsmigranten heeft aangetrokken. Tegelijkertijd blijkt uit een recent SCP-onderzoek² dat sommige groepen migranten die recent naar Nederland zijn gekomen relatief laagopgeleid zijn en een lage arbeidsparticipatie kennen. Dit in een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² «Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen.», M. Gijsberts en Marcel Lubbers, SCP, juli 2013.

periode dat de werkloosheid in Nederland nog steeds stijgt. Een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking heeft geen werk. We moeten dan ook voorkomen dat er juist op dit moment verdringing plaatsvindt aan de onderkant van de arbeidsmarkt als gevolg van grote stromen EU-burgers naar Nederland komen om laaggekwalificeerd werk te verrichten. Verdringing kan plaatsvinden als er sprake is van oneerlijke concurrentie door het gebruik van (oneigenlijke) constructies. Door met de aanpak van schijnconstructies versterkt in te zetten op de naleving van de in Nederland geldende arbeidsvoorwaarden kan verdringing van binnenlands arbeidsaanbod worden voorkomen. In het algemeen is het van belang de werkloosheid te bestrijden en uitkeringsgerechtigden naar werk (terug) te geleiden, juist in de onderste geledingen van de arbeidsmarkt. Door daarnaast met de aanpak van schijnconstructies versterkt in te zetten op de naleving van de in Nederland geldende arbeidsvoorwaarden en door EU-burgers al in de landen van herkomst voor te lichten over de mogelijkheden en risico's (zoals misleiding door malafide uitzendbureaus) op de Nederlandse arbeidsmarkt kan verdringing van binnenlands arbeidsaanbod worden voorkomen. Dit uiteraard met inachtneming van het recht van EU-burgers op vrij werknemersverkeer en het non-discriminatiebeginsel.

Recentelijk heb ik de SER om advies gevraagd. Een van de onderwerpen in de adviesaanvraag is het aantrekkelijker maken van Nederland voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten, zowel van buiten als binnen de EU. Ook heb ik de SER gevraagd advies uit te brengen over de vraag in hoeverre EU-arbeidsmigratie leidt tot een verhoogd risico op verdringing in laaggeschoolde beroepen.

Knelpunten en aanpak tot nu toe

Sinds de invoering van vrij verkeer van werknemers met Midden- en Oost-Europese landen in 2007 is de arbeidsmigratie naar Nederland uit deze landen fors gestegen. Volgens de laatste schatting verbleven er in 2010 ongeveer 340.000 personen uit Midden- en Oost-Europa in Nederland.³ Ook het aantal migranten uit Zuid-Europa neemt toe, zo blijkt uit de Migrantenmonitor van het CBS die ik op 7 maart naar uw Kamer heb gestuurd.⁴

Deze stijgende migratie brengt voordelen, zoals de komst van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten, en een aantal knelpunten met zich mee. Zo worden sommige EU-arbeidsmigranten slachtoffer van uitbuiting door malafide werkgevers, is er sprake van slechte, maar vaak dure, woonruimte en werken arbeidsmigranten vaak meer uren dan ze betaald krijgen. EU-burgers doen daarnaast een stijgend beroep op sociale voorzieningen. Ook komt het voor dat arbeidsmigranten die hun baan verliezen tegelijk uit hun huis gezet worden. Dit kan leiden tot onwenselijke sociale situaties, een toenemend beroep op publieke voorzieningen en maatschappelijke overlast. Daarnaast zijn er signalen dat arbeidsmigranten en hun kinderen onvoldoende de aansluiting met de Nederlandse samenleving vinden.

Het kabinet werkt al langere tijd intensief samen met gemeenten (met Den Haag, Rotterdam, Westland als voortrekkers), sociale partners en andere partijen om de knelpunten aan te pakken. In het project EU-arbeidsmigratie, dat in 2010 is gestart, zijn verschillende maatregelen genomen om uitbuiting door malafide werkgevers aan te pakken, om misbruik van sociale voorzieningen en overlast tegen te gaan en de registratie van

³ Kamerstuk 29 407, nr. 153.

⁴ Kamerstuk 29 407, nr. 162.

EU-burgers te verbeteren. Ook zijn er maatregelen getroffen om het leren van de Nederlandse taal te bevorderen en om voldoende en goede huisvesting te faciliteren. In aanvulling op het project EU-arbeidsmigratie is in 2012 het programma Aanpak Malafide Uitzendbureaus gestart, en in 2013 een actieplan gepresenteerd om schijnconstructies tegen te gaan. Uw Kamer is meermalen geïnformeerd over de aanpak op het terrein van EU-arbeidsmigratie, malafide uitzendbureaus en schijnconstructies.

Tot nu toe in gang gezette maatregelen zijn:

Werven kenniswerkers, tegengaan van verdringing en aanpak schijnconstructies

- SER-advies gevraagd over het aantrekkelijker maken van Nederland voor hoogopgeleide arbeidsmigranten en over verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt;
- actieplan schijnconstructies;
- meer mogelijkheden voor publiekprivate gegevensuitwisseling voor naleving van de cao;
- adviesaanvraag aan de Stichting van de Arbeid over het verbeteren van de naleving en handhaving van cao's;
- afspraken met de Land- en Tuinbouworganisatie en het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel over de aanpak van misstanden in de land- en tuinbouwsector;
- afspraken met de Kamers van Koophandel over het melden van signalen van schijnzelfstandigheid, uitbuiting en mensenhandel aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel.

Aanpak misbruik sociale voorzieningen, overlast en criminaliteit

- pilots in Vaals en Rotterdam om te voorkomen dat bijstand wordt verstrekt aan EU-burgers van wie later blijkt dat ze geen verblijfsrecht hebben als gevolg van het beroep op bijstand. Deze pilots hebben als doel om een landelijk uitrolbare werkwijze te ontwikkelen. Het wetsvoorstel dat dit moet regelen is in voorbereiding;
- inzet in EU-verband om de samentellingsbepalingen en de hoogte van de uitkeringen in de sociale zekerheid aan te passen;
- geen toegang tot de maatschappelijke opvang voor EU-burgers die korter dan drie maanden in Nederland zijn of werkzoekend zijn;
- verblijfsbeëindiging van EU-burgers vanwege een onredelijk beroep op bijstand;
- verblijfsbeëindiging van overlastgevende EU-burgers;
- verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring van veelplegers;
- vrijwillige terugkeer van dakloze EU-burgers onder begeleiding van de stichting Barka;
- subsidie van het Rijk voor extra inzet van de stichting Barka.

Europa

- bilaterale afspraken met Polen, Bulgarije en Roemenië over samenwerking bij de aanpak van schijnconstructies en malafide uitzendbureaus;
- inzet Nederland handhavingsrichtlijn: meer grensoverschrijdende controlemaatregelen, het verbeteren van de mogelijkheden om grensoverschrijdend boetes te innen en verplichte ketenaansprakelijkheid;
- samen met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Oostenrijk aandacht gevraagd bij de Europese Commissie voor het misbruik van het vrij verkeer van personen.

Registratie

- aanpak spookburgers in de GBA;
- invoering basisregistratie personen, waarin ook niet-ingezetenen zoals tijdelijke arbeidsmigranten worden geregistreerd;

- pilot voor de registratie van het eerste verblijfsadres, zodat gemeenten beter kunnen controleren op huisvesting.

Voorlichting, taal en participatie

- een geactualiseerde brochure «Nieuw in Nederland» voor arbeidsmigranten in verschillende talen;
- campagne Goed Werkgeverschap LTO met informatie voor werkgevers en werknemers over arbeidsomstandigheden, huisvesting en gelijk loon voor arbeidsmigranten;
- zelfstudiepakketten voor EU-burgers in verschillende talen;
- aanscherping taaleis per 1 juli jl. voor buitenlandse werknemers in risicovolle beroepen;
- verspreiding van goede voorbeelden van gemeenten van taalonderwijs aan arbeidsmigranten;
- afspraak met sociale partners dat taal op de werkvloer onderdeel kan uitmaken van de sectorplannen;
- mogelijkheid voor inzet ESF-middelen voor participatietrajecten van EU-burgers.

Huisvesting

- in negen regio's worden bestuurlijke afspraken gemaakt over meer en betere huisvesting voor arbeidsmigranten;
- er worden meer wettelijke mogelijkheden gecreëerd voor huisvesting van arbeidsmigranten in leegstaande gebouwen;
- gemeenten krijgen via een wijziging van de Woningwet betere mogelijkheden om malafide pandeigenaren aan te pakken;
- gemeenten zullen via de herziening van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Rotterdamwet) meer instrumenten in handen krijgen om overlast en criminaliteit in wijken aan te pakken.

Vrij verkeer van werknemers met Bulgarije en Roemenie: wat gaan we nog meer doen?

Zoals hierboven aangegeven, heeft het kabinet de laatste jaren, samen met andere betrokkenen, al een groot aantal maatregelen genomen om de knelpunten die gepaard gaan met EU-arbeidsmigratie aan te pakken. De aanpak van het kabinet kan rekenen op brede steun, zowel bij gemeenten als bij sociale partners en andere betrokkenen. Aan de andere kant zijn de problemen nog niet opgelost. Het komt nu aan op de uitvoering van handhaving van het ingezette beleid. Daarnaast moeten we alert blijven op nieuwe ontwikkelingen en daarop snel acteren, ook met het oog op de constatering dat nieuwe groepen arbeidsmigranten een op onderdelen andere aanpak vergen. Nederland kan de problemen echter niet in zijn eentje oplossen. Het in goede banen leiden van EU-arbeidsmigratie vergt een grensoverschrijdende aanpak. Daarom heb ik bilaterale afspraken gemaakt met Polen, Bulgarije en Roemenië over samenwerking.

Specifiek met het oog op de openstelling van de arbeidsmarkt voor Bulgaren en Roemenen heb ik in april jl. een actieplan ter bestrijding van schijnconstructies naar uw Kamer gestuurd. Dit plan is er met name op gericht om oneerlijke concurrentie aan te pakken. Het plan bevat een breed palet aan maatregelen op het terrein van aanpak van schijnzelfstandigheid, van ontduiking van het minimumloon en cao-loon, van ontduiking van premie- en belastingplicht en het aanpakken van problemen met migratieconstructies en gefingeerde dienstverbanden.

De hierboven genoemde generieke aanpak voor het in goede banen leiden van EU-arbeidsmigratie is vanzelfsprekend ook van toepassing op eventuele problemen bij het openstellen van de arbeidsmarkt voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië. Het is ongewis wat de specifieke

gevolgen zijn van de openstelling van de Nederlandse arbeidsmarkt voor Bulgaarse en Roemeense werknemers. Uit ervaringen met eerdere prognoses is bekend dat de omvang van de arbeidsmigratie als gevolg van de invoering van vrij werknemersverkeer zich moeilijk laat voorspellen.

Behalve de omvang zijn ook de kenmerken van belang. Het SCP heeft recent een onderzoek naar buiten gebracht met een vergelijking tussen recent naar Nederland gemigreerde Polen en Bulgaren. Zo blijkt dat de Bulgaren in het onderzoek die recent naar Nederland zijn gemigreerd, met de recent naar Nederland gemigreerde Polen gemeen hebben, dat er een geringe culturele afstand tot Nederland bestaat. Er zijn echter ook betekenisvolle verschillen, zoals het lagere opleidingsniveau en de lagere arbeidsparticipatie van Bulgaren.

Tijdens een bestuurlijke top, die het kabinet op 9 september jl. heeft georganiseerd met de gemeenten Den Haag, Rotterdam en Westland, heb ik gesproken met onder meer gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties, migrantenorganisaties en de Roemeense Minister van Arbeid, Familie, Sociale Bescherming en Ouderen over het in goede banen leiden van arbeidsmigratie. Dit mede in het licht van de openstelling van de arbeidsmarkt voor Bulgaren en Roemenen. Naast de focus op uitvoering en handhaving van reeds genomen maatregelen hebben we de volgende aanvullende maatregelen vastgesteld:

Werven kenniswerkers, tegengaan van verdringing en aanpak schijnconstructies

- het voorlichten van EU-burgers in de landen van herkomst over hun kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt, gericht op het werven van hoogopgeleide arbeidsmigranten en het ontmoedigen van arbeidsmigranten voor de onderkant van de arbeidsmarkt;
- het faciliteren van een logboek voor werknemers waarin ze hun werktijden en beloning kunnen noteren, dat gebruikt kan worden bij de handhaving van arbeidsvoorwaarden;
- een onderzoek naar verdringing als gevolg van arbeidsmigratie en het in kaart brengen van maatregelen om verdringing tegen te gaan.

Aanpak misbruik sociale voorzieningen, overlast en criminaliteit

- het in kaart brengen van EU-burgers die zonder voldoende middelen van bestaan in Nederland verblijven en verspreiden van handelingsperspectieven van gemeenten met betrekking tot deze categorie;
- een wettelijke regeling om te bewerkstelligen dat van EU-burgers eerst het verblijfsrecht wordt getoetst voordat bijstand wordt verleend;
- bezien op welke wijze de Barka-aanpak voor vrijwillige terugkeer van dakloze EU-burgers verder toepasbaar gemaakt kan worden voor Bulgaren en Roemenen.

Europa

- afspraken met Kroatië over samenwerking bij de aanpak van schijnconstructies;
- uitwerking van de afspraken met Bulgarije en Roemenië over voorlichting om uitbuiting tegen te gaan;
- steun genereren om in EU-verband de maatschappelijke gevolgen van het vrij verkeer van werknemers aan te pakken.

Registratie

- het delen van de ervaringen van de gemeente Westland om de GBA-inschrijving te verbeteren door middel van workshops met een financiële bijdrage van het Ministerie van SZW;
- landelijke uitrol van de pilot registratie van het eerste verblijfsadres.

Voorlichting, taal en participatie

- een pilot met het invoeren van een participatiecontract in een aantal gemeenten;
- een centraal, digitaal voorlichtingsportaal voor EU-arbeidsmigranten;
- het oprichten van een landelijk netwerk van zelforganisaties, waarin ook Bulgaren en Roemenen vertegenwoordigd zijn;
- een onderzoek naar de positie en maatschappelijke aansluiting van kinderen van EU-arbeidsmigranten.

Tot slot: de Europese dimensie

Ik constateer dat alle betrokkenen in Nederland zich, ieder vanuit zijn eigen rol, verantwoordelijk voelen voor het in goede banen leiden van EU-arbeidsmigratie. Ik blijf me hier, samen met mijn collega's in het kabinet, de komende tijd voor inzetten.

Nederland kan zoals gezegd de problemen echter niet in zijn eentje oplossen. Het in goede banen leiden van EU-arbeidsmigratie vergt een grensoverschrijdende aanpak. Samenwerking op zowel EU-niveau als bilateraal is onontbeerlijk. Het kabinet wil dat de Europese Commissie en ook andere lidstaten oog hebben voor de realiteit dat er niet alleen voordelen zijn verbonden aan het vrij verkeer van werknemers, maar dat er ook een keerzijde is. Het kabinet wil dit bespreekbaar maken, juist omdat het ook nodig is om het draagvlak voor de EU en het vrij verkeer van werknemers in deze periode van oplopende werkloosheid niet te laten afbrokkelen. Het kabinet zet er daarom op in om te zorgen dat de Europese Commissie – en andere EU-lidstaten – zich ontvankelijk tonen voor de schaduwzijden van het vrij werknemersverkeer. Het is belangrijk dat de schaduwzijden van het vrij werknemersverkeer meer vanuit een proactieve grondhouding door Commissie en lidstaten worden opgepakt. Het kabinet zal zich er sterk voor maken dit te bevorderen in het kader van onderhandelingen over diverse aan het vrij werknemersverkeer gerelateerde dossiers, zoals de Europese Handhavingsrichtlijn, de richtlijn facilitering rechten van EU-werknemers, het EU-platform zwart werken en de coördinatieverordening sociale zekerheid.

Een stap in de goede richting zou bijvoorbeeld een effectieve Handhavingsrichtlijn met stevige maatregelen zijn. De onderhandelingen verlopen moeizaam omdat de lidstaten het niet eens kunnen worden over twee onderdelen van de richtlijn: de bepaling over het toestaan van controlemaatregelen bij detacherende dienstverleners en over de introductie van ketenaansprakelijkheid bij grensoverschrijdende detachering. Voor Nederland zijn beide elementen van groot belang.

Het kabinet blijft zich dus, naast het maken van bilaterale afspraken, inspannen om in EU-verband aandacht te vragen voor zowel de positieve als de negatieve gevolgen van het vrij verkeer van werknemers en maatregelen op EU-niveau, en daarbij de samenwerking te zoeken met andere lidstaten.

In september informeer ik uw Kamer nader over de aanpak van malafide uitzendbureaus, en in november ontvangt uw Kamer een voortgangsrapportage over de uitvoering van het actieplan schijnconstructies. De Minister voor Wonen en Rijksdienst zal uw Kamer in september informeren over de voortgang van de huisvesting van EU-arbeidsmigranten.

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