

Two-pager brede migratieagenda | Migratiestroom arbeid

t.b.v. brede migratieagenda 12 mei 2023 | Datum 4 mei 2023

Deze two-pager is de propositie van minister Van Gennip van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de migratiestroom arbeid, teneinde migratie zo veel mogelijk gestructureerd te laten verlopen, ongewenste migratiebewegingen zoveel mogelijk te beperken en het draagvlak voor migratie in onze samenleving te behouden en te versterken. Minister Van Gennip brengt daarnaast ook een paper over een kabinetsvisie op (arbeids)migratie in voor de discussie.

1. Europese inzet

Nederland zet in de EU in op:

1.1 Inzet: Europese sociale minimumnormen in EU-richtlijnen

Het kabinet blijft zich inzetten voor Europese sociale minimumnormen in Europese richtlijnen om te zorgen voor een gelijk speelveld binnen de EU en om het principe van gelijk loon voor hetzelfde werk op dezelfde plaats te bevorderen.

1.2 Inzet: Internationale samenwerking bij toezicht en handhaving van arbeidswetten (o.a. ELA)

Bij handhaving van Europese en nationale arbeidsregels is internationale samenwerking en samenwerking tussen toezichts- en handhavingsinstanties cruciaal. Hierbij vervult de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) een belangrijke rol. Het kabinet zet zich binnen de EU doorlopend in voor samenwerking in de handhaving.

1.3 Inzet: Verbetering informatievoorziening aan arbeidsmigranten in landen van herkomst

Het kabinet zet zich binnen de EU doorlopend in voor goede informatievoorziening aan werknemers die in Nederland willen komen werken, zodat zij met de juiste verwachtingen naar Nederland komen en er minder kans is dat zij het slachtoffer worden van misstanden. De ELA, Nederlandse ambassades in de EU-lidstaten en de ambassades van de verschillende EU-lidstaten in Nederland kunnen hierbij een rol spelen, zoals nu al in Polen en Spanje gebeurt. Zie ook voorgestelde maatregel 2.7 hieronder.

1.4 Inzet: Gevolgen van detachering derdelanders in EU-verband aan de orde stellen (mandaat ELA)

Het gebruik van (schijn)constructies waardoor Europese arbeidsmigranten of arbeidsmigranten van buiten de EU die via andere EU-lidstaten naar Nederland worden gedetacheerd (detachering van derdelanders), in Nederland tegen slechte arbeidsvoorwaarden te werk worden gesteld, en de gevolgen daarvan stelt het kabinet aan de orde in Europees verband.

Steeds vaker zorgen detacheringsbureaus ervoor dat werknemers uit derde landen (dus van buiten de EU) in andere EU-lidstaten een tewerkstellingsvergunning krijgen en zij vervolgens (onder het EU vrij verkeer van diensten) worden gedetacheerd naar Nederland. Hierdoor wordt onze nationale wetgeving voor de toegang van derdelanders (Wet arbeid vreemdelingen) omzeild. Daardoor is er minder grip van nationale overheden op hun derdelandenbeleid. Detachering van derdelanders is een legale route. Derdelanders zijn kwetsbaar voor misstanden. Met betere handhaving op schijnconstructies kunnen misstanden worden tegengegaan, maar er is meer Europese samenwerking in de handhaving nodig vanwege complexiteit van grensoverschrijdende detachering. Nederland stelt dit onderwerp in Europees verband aan de orde en benadrukt het belang van meer Europese samenwerking.

De Europese Arbeidsautoriteit (ELA) heeft op dit moment in haar mandaat nog geen duidelijke rol op het terrein van de detachering van derdelanders. Volgend jaar wordt een start gemaakt met de herziening van het mandaat van de ELA. Dat biedt de mogelijkheid om een uitbreiding voor te stellen in Europees verband, waardoor de handhaving verder versterkt kan worden.

1.5 Inzet: Beter benutten EURES

Het kabinet stimuleert de matching van werknemers binnen de EU met vacatures in Nederland door middel van het Europese EURES-netwerk.

In elk land is de publieke arbeidsbemiddeling ook de uitvoerder van het European Employment Service (EURES) netwerk. In Nederland ondersteunt en adviseert UWV/EURES werkgevers bij het grensoverschrijdend werven uit andere EU-landen. Het gaat hier om specifieke vacatures voor (technisch) geschoold personeel uit andere EU-landen op vraag van de werkgever. Om het Europese aanbod beter te benutten, kunnen we meer bekendheid geven aan het EURES-netwerk.

Door het gericht succesvol werven binnen Europa en het beter benutten van het Europese aanbod, wordt de vraag naar derdelanders verminderd.

Door te bevorderen dat hier al aanwezige arbeidsmigranten banen vinden die beter bij hun opleiding en ervaring passen, kunnen vacatures worden vervuld en is er ook minder behoefte aan arbeidsmigranten uit derde landen.

2. Nationale maatregelen, raakvlakken en randvoorwaarden

Deze selectie van maatregelen is de propositie maatregelen van minister Van Gennip van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om grip op de migratiestroom arbeid te vergroten. Een verdere uitwerking treft u in de bijgevoegde groslijst (juridische haalbaarheid, implementatietermijn, uitvoerbaarheid, etc.).

2.1 Maatregel: visie op economie en arbeidsmarkt

- Visie op economie (EZK) en arbeidsmarktkeuzes (SZW): in kaart brengen wat voor economie we willen zijn en daarbij aansluitende arbeidsmarktkeuzes maken.
- Effecten:
 - o Met een visie op de economie is duidelijker welke investeringen en economische activiteiten hierop aansluiten.
 - o Het leidt tot meer inzicht in welke economische ontwikkelingen wenselijk zijn en wat daarvoor nodig is op de arbeidsmarkt. Ook maakt een dergelijke visie het voor bedrijven beter inzichtelijk aan welke kaders en randvoorwaarden hun bedrijfsmodellen in de toekomst moeten voldoen.
 - o Het bezien van arbeidsmigratie in het kader van brede welvaart maakt dat er tot een completere afweging kan worden gekomen.
 - o Met een visie op de economie en arbeidsmarktkeuzes zijn we in staat keuzes te maken, economische en sociaal, wat voor soort banen we in Nederland willen.

2.2 Maatregel: Bedrijfseffectrapportage (randvoorwaardelijk maken)

- Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten ('Commissie Roemer') heeft geadviseerd aan gemeenten en provincies om bij de besluitvorming over nieuwe bedrijvigheid de huisvestingsvraag als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten onderdeel te maken van het vestigingsbeleid. Daardoor worden mogelijke knelpunten met betrekking tot bijvoorbeeld huisvesting, vervoer en zorg van/voor arbeidsmigranten eerder gesignaleerd. Door middel van een bedrijfseffectrapportage kunnen de huisvestingsvraag en overige voorzieningen (bijv. zorg en vervoer) bij een nieuwe economische activiteit (bijv. een fabriek of distributiecentrum) door gemeenten en provincies in kaart worden gebracht om mistanden bij arbeidsmigranten te voorkomen. Hoe een bedrijfseffectrapportage vorm moet krijgen moet nog verder worden uitgewerkt. Binnen de VNG vindt hierover al overleg plaats. De beschikbaarheid/creatie van voldoende voorzieningen kan als voorwaarde worden gesteld voor het ontplooiën van een nieuwe economische activiteit (randvoorwaardelijk maken). Gemeenten kunnen dan al dan niet een vergunning afgeven.
- Effecten:
 - o Langs dit spoor zorgen we ervoor dat gemeenten en provincies voldoende voorzieningen creëren voor arbeidsmigranten en dat de lasten niet alleen bij lokale gemeenschappen terecht komen en voorkomen we dat gemeenten wel de lasten genieten, maar niet de lasten van arbeidsmigranten dragen. Daarbij wordt het voor lokale overheden, gemeenten en regio's/provincies inzichtelijker in hoeverre nieuwe bedrijvigheid past in de omgeving, en er in de huisvestingsbehoeften en behoeften voor andere voorzieningen (bijv. zorg en vervoer) kan worden voorzien.
 - o De bedrijfseffectrapportage kan leiden tot een lastenverzwaring bij bedrijven. Uit de bedrijfseffectrapportage kan blijken dat een nieuw bedrijf niet kan starten en/of uitbreiden wanneer er onvoldoende voorzieningen worden gecreëerd voor de werknemers van de nieuwe bedrijfslocatie of de omgeving meer nadelen dan voordelen ondervindt. Dit heeft gevolgen voor de regionale economie van een gemeente en voor het Nederlandse vestigingsklimaat.

2.3 Maatregel: Uitvoering en intensivering plan van aanpak 'Statushouders aan het werk'

- Het kabinet zet met het plan van aanpak 'Statushouders aan het werk' in op concrete acties waarmee statushouders geholpen worden bij het vinden van werk, samen met gemeenten, werkgevers, het onderwijs en maatschappelijke organisaties. Om de arbeidsmarktpositie van statushouders te verbeteren zet een brede coalitie in op het verbeteren van kansen op betaald werk.

- Het plan bestaat uit vier actielijnen waarin werk en taal gecombineerd worden:
 1. Vroege participatie vanuit het asielzoekerscentrum (azc);
 2. Gerichtte ondersteuning en samenwerking met werkgevers en branches;
 3. Regionale aanpak via gemeenten en arbeidsmarktregio's, waaronder startbanen voor statushouders;
 4. Werken op eigen niveau.
- Met een voorgenomen aanvullend maatregelenpakket, waarover de Kamer vóór de zomer wordt geïnformeerd, zet het kabinet in op een intensivering van het plan van aanpak 'Statushouders aan het werk'.

2.4 Maatregel: Afschaffen 24-wekeneis bij werk voor asielzoekers

- Betreft het loslaten van de eis dat asielzoekers in procedure maximaal 24 weken mogen werken in een periode van 52 weken nadat zij 6 maanden in procedure zijn.
- Effecten:
 - o Door deze belemmering voor het werken gedurende de asielprocedure weg te nemen, zullen naar verwachting meer asielzoekers gaan werken. Ook kan het afschaffen van de 24-weken-eis bijdragen aan de kans op werk. Hun aantrekkelijkheid voor werkgevers en daarmee kans op een baan neemt immers toe als ze meer weken kunnen werken. Daarmee kan dit een positief effect hebben op de afname van personeelstekorten en kan de behoefte aan arbeidsmigratie verminderen. Daarnaast wordt onderzocht of en hoe een ondersteunings- of begeleidingsstructuur in kan worden gericht voor deze doelgroep.
 - o Het vroegtijdig(er) activeren van asielzoekers gedurende de asielprocedure zorgt voor een betere binding met de arbeidsmarkt op het moment dat zij een verblijfsstatus krijgen. Ook kan er meer draagvlak in de samenleving ontstaan als meer asielzoekers gaan werken.
 - o Het afschaffen (of verruimen) van de 24-weken-eis heeft volgens een rapport van Regioplan wel consequenties voor de toegang van asielzoekers tot sociale zekerheid. Indien de 24-weken-eis wordt losgelaten, zal de periode waarin asielzoekers verzekerd kunnen zijn voor de volks- en werknemersverzekeringen toenemen. Hierdoor zal de kans toenemen dat er zich een sociaal risico (ziekte, zwangerschap, overlijden etc.) voordoet tijdens een verzekerde periode, waardoor er vaker een recht op uitkering kan ontstaan. Daarnaast zullen asielzoekers in procedure met het afschaffen van de 24-weken-eis recht kunnen krijgen op uitbetaling van een werkloosheidsuitkering. Deze uitkering kan niet worden uitbetaald als niet langer sprake is van rechtmatig verblijf in Nederland. Daarnaast geldt er een exportverbod.
 - o Volgens het rapport van Regioplan heeft het afschaffen (of verruimen) van de 24-weken-eis geen aanzuigende werking.
- Op 17 mei moet uiterlijk worden besloten of er hoger beroep wordt ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank waarin is geoordeeld dat de 24-weken-eis in strijd is met de Opvangrichtlijn en onverbindend is verklaard. Het afschaffen van de 24-weken-eis is een van voorgestelde nationale maatregelen. Indien politieke weging op 12 mei plaatsvindt, kan dit worden meegenomen in het besluit tot het wel of niet instellen van hoger beroep.

2.5 Maatregel: Afschaffing vrijstelling Extraterritoriale Kosten

- De ETK-regeling is een fiscale regeling die het mogelijk maakt dat een werkgever aan een werknemer de extra kosten onbelast mag vergoeden die de werknemer heeft vanwege het tijdelijk werken en verblijven buiten het land van herkomst (de zogenoemde extraterritoriale kosten (ETK)). Bij het vergoeden van territoriale kosten kan worden gekozen tussen vergoeding van de werkelijke kosten of een forfaitaire vergoeding van 30% van het belastbaar loon indien werknemers aan een bepaald looncriterium voldoen (30%-regeling). Om concurrentie op loonkosten tegen te gaan, past het kabinet de regeling voor de aftrek van extraterritoriale kosten aan en laat alleen de 30%-regeling in stand.
- Als alternatief kan overwogen worden om 1) de ETK-regeling aan te scherpen door middel van een salarismaximum of 2) afschaffing van de aan de 30%-regeling gekoppelde faciliteit van de partiële buitenlandse belastingplicht op basis waarvan de werknemer in de meeste gevallen geen Nederlandse belasting betaalt over vermogen of 3) afschaffen of verlagen van het percentage van de forfaitaire regeling. Ook kan worden onderzocht of alleen bij een vast contract de ETK-regeling kan worden toegepast.
- Effecten:

- Wanneer een werkgever de ETK-regeling kan toepassen, omdat hij een arbeidsmigranten in dienst heeft, leidt tot lagere sociale lasten dan dat hij Nederlandse werknemers in dienst heeft. Deze maatregel kan eraan bijdragen dat de mogelijkheid tot oneerlijke concurrentie o.b.v. de ETK-regeling tussen Nederlandse werknemers en arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt uitgesloten door werkgeverskosten voor beiden gelijkjer te trekken.
- De ETK-regeling is bedoeld om werkgevers de gelegenheid te geven daadwerkelijk gemaakte kosten die de werknemer maakt vanwege de dienstbetrekking op een eenvoudige wijze vrij van loonheffingen te vergoeden. Een binnenlandse werknemer heeft deze kosten niet en daarmee is het primair een maatregel om voor een internationaal gelijk speelveld te zorgen. De 30%-regeling is een regeling die zorgt voor een administratieve lastenverlichting bij het vergoeden van die ETK.
- De 30%-regeling is recent aangepast (aftopping op Balkenende norm) en van belang is dat er stabiliteit is. Bedrijven zijn gebaat bij meerjarige afspraken en aanpassing leidt tot onzekerheid bij bedrijven. Daarnaast kan afschaffing van de ETK-regeling een negatief signaal afgeven richting het internationale bedrijfsleven dat overweegt te investeren in Nederland. Het kan daarmee een negatief effect hebben op het vestigingsklimaat.

2.6 Maatregel: Gerichte pilot om vakkrachten van buiten de EU in Nederland in de technieksector te laten werken

- Een gerichte pilot kan het mogelijk maken om buitenlandse vakkrachten van buiten de EU in Nederland in de technieksector te laten werken, onder strikte voorwaarden. In Nederland bestaat een tekort aan technici, onder meer voor werkzaamheden die verband houden met de energietransitie. Met een tijdelijke regeling kan worden gezien hoe de arbeidsmarkt krapte in de technieksector op korte termijn kan worden verlicht met vakkrachten uit derde landen. Voorwaarden voor de pilot zijn in ieder geval dat werkgevers tegelijkertijd moeten inzetten op scholing, omscholing en bijscholing van de technici waaraan een tekort bestaat en dat de technici die vanuit het buitenland in het kader van de pilot voor het aantrekken van buitenlandse vakkrachten in de technieksector in Nederland komen te werken goede arbeidsomstandigheden en huisvesting worden geboden. Daarnaast kan worden onderzocht of alleen technici boven een bepaalde inkomensgrens of alleen werknemers met een vast contract de mogelijkheid kan worden geboden door middel van de pilot in Nederland te gaan werken. De pilot wordt begrensd in zowel tijd als omvang met een duidelijke afbakening van specifieke krapteberoepen in de technieksector. Zo is het niet de bedoeling dat ook in de zorg van deze regeling gebruikt kan worden gemaakt; daar kunnen werknemers die in deeltijd werken gestimuleerd worden om meer uren te gaan werken. De effecten van de pilot worden nauwkeurig in kaart gebracht en geëvalueerd.
- Effecten:
 - *Keerzijden vakkrachtenregeling*
 - Een vakkrachtenregeling verlaagt de druk op werkgevers om lonen te verhogen, onbenut arbeidspotentieel aan te spreken, werknemers bij te scholen en te innoveren en automatiseren.
 - Een regeling voor een bepaalde sector zal onvermijdelijk discussie oproepen over de afbakening van die sector en de uitzonderingspositie t.o.v. andere (krapte)sectoren.
 - Een vakkrachtenregeling zal de druk op voorzieningen, zoals huisvesting, vergroten. Dat geldt ook als werkgevers zelf in huisvesting voorzien vanwege een verdringingseffect.
 - *Voordelen vakkrachtenregeling*
 - Een vakkrachtenregeling kan helpen om de krapte in de technieksector te verlichten en indirect de langetermijnambities (w.o. de groene en digitale transitie) mogelijk te maken. Het is de verwachting dat we niet voldoende technisch geschoold personeel uit andere EU-landen kunnen halen.
 - Met een vakkrachtenregeling wordt detachering of het in dienst nemen van technische vakkrachten uit andere EU-lidstaten mogelijk minder aantrekkelijk voor werkgevers.

2.7 Maatregel: Verbetering informatievoorziening aan arbeidsmigranten (zie ook 1.3)

- De overheid kan informatievoorziening bevorderen in belangrijke landen van herkomst van arbeidsmigranten, en ontvangstvoorzieningen treffen wanneer nieuwe migranten in

Nederland zijn. Op deze manier kunnen arbeidsmigranten beter op de hoogte worden gesteld van (toegang tot) hun rechten en plichten. De ontvangst in Nederland is vooral een taak van gemeenten en regio's. Zij moeten meer permanente voorzieningen creëren die alle groepen migranten niet alleen asielmigranten of kennismigranten, maar ook arbeids-, studie- en gezinsmigranten helpen wegwijs te worden in de samenleving. Daarbij kan het helpen om een lokaal of regionaal ontvangstcentrum te creëren voor alle migranten, zoals de pilot van het Brabants Migratie Informatiepunt, waarbij onder meer een informatiebus bij arbeidsmigranten langs gaat. Zo zouden gemeenten de huidige exclusieve expatcentra kunnen omvormen tot bredere ontvangstcentra die alle nieuwkomers wegwijs maken.

- Effecten:
 - o De maatregel zorgt door betere 'landingsmogelijkheden' voor het beter benutten van de mensen die hier al zijn aangekomen. Daarmee verhoogt de maatregel in potentie de arbeidsparticipatie van migranten. Met name partners van arbeidsmigranten werken relatief weinig (en als ze werken juist veel uren). Een brede ontvangstvoorziening zou juist deze groep mensen op weg kunnen helpen.

3. Bijzonderheden

1) N.a.v. de besprekingen in de eerdere BWO's over migratie en arbeid is een two-pager opgesteld, waarin de inzet van de minister van SZW uiteen is gezet en waarin bovengenoemde maatregelen en inzet zijn verwerkt. Deze two-pager is bijgevoegd.

2) De voorgestelde maatregelen en inzet in Europa zullen verder moeten worden onderzocht, doordacht en uitgewerkt. Ook heeft nog niet met alle betrokken instanties afstemming kunnen plaatsvinden.

3) Diverse maatregelen vereisen een nadere financiële onderbouwing en/of (additionele) financiële middelen. Bij verdere uitwerking moet de dekking hiervoor op de begroting van het betrokken ministerie of de betrokken ministeries worden gevonden of moet dekking vanuit de algemene middelen beschikbaar worden gesteld.