

Vergaderjaar 2013–2014

**33 828**

## **EU-mededeling: Het recht van vrij verkeer van EU-burgers en hun gezinsleden: vijf stappen die een verschil maken COM(2013)837<sup>1</sup>**

**A**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 5 maart 2014

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>2</sup> heeft op 10 december 2013 gesproken over de mededeling van de Europese Commissie van 25 november 2013 over het vrij verkeer van personen (Vrij verkeer van EU-burgers en hun gezinsleden: vijf acties om een verschil te maken)<sup>3</sup> De leden van de fractie van GroenLinks hebben naar aanleiding hiervan op 20 december 2013 nog enige vragen gesteld aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hebben op 5 maart 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Zie dossier E130054 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl); het COM-document is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA) (*voorzitter*), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Scholten (D66), Backer (D66), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Van Dijk (PVV) (*vice-voorzitter*), Sørensen (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), Beckers (VVD), Swagerman (VVD), Kok (PVV), Koning (PvdA)

<sup>3</sup> COM(2013)837. Zie dossier E130054 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Den Haag, 20 december 2013

De commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 10 december 2013 gesproken over de mededeling van de Europese Commissie van 25 november 2013 over het vrij verkeer van personen (Vrij verkeer van EU-burgers en hun gezinsleden: vijf acties om een verschil te maken)<sup>4</sup> De leden van de fractie van GroenLinks hebben nog enige vragen naar aanleiding van deze mededeling, die ze graag aan u voorleggen.

De Europese Commissie merkt op dat recente onderzoeken aantonen dat er geen statistische relatie is tussen het niveau van de welvaartsstaat en de binnenkomst van Unieburgers. Ook wijst de Commissie op het lage percentage Unieburgers dat in een andere lidstaat gebruik maakt van sociale zekerheid. De leden van de fractie van GroenLinks vernemen graag of de regering deze beweringen deelt.

Volgens de Commissie biedt het Unierecht voldoende waarborgen aan de lidstaten om fraude en misbruik te bestrijden. Het is aan de lidstaten om hiervan gebruik te maken. De regering constateert in haar brief van 3 december 2013<sup>5</sup> echter dat de Commissiemededeling onvoldoende inzoomt op de noodzaak van effectieve instrumenten om fraude en misbruik van de rechten volgend uit het vrij verkeer te bestrijden. Kunt u aangeven welke instrumenten de regering op dit moment mist om mogelijke fraude en misbruik van rechten te bestrijden? Welke daarvan liggen in de invloedssfeer van de lidstaten en welke vereisen aanpassing van EU-wetgeving?

Welke concrete wijzigingen van de EU-wetgeving kunnen bijdragen aan de bestrijding van de problematiek? De leden van de fractie van GroenLinks zien deze vragen ook graag beantwoord ten aanzien van de problematiek van de uitbuiting.

Tevens leggen de leden van deze fractie u nog de vraag voor of de regering reden heeft te veronderstellen dat in de toekomst de mobiele EU-burgers niet langer netto zullen bijdragen aan het sociale stelsel in het gastland. Tot slot vernemen zij graag of de regering reden heeft te veronderstellen dat het beroep op sociale zekerheid door Unieburgers die gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer zal toenemen. Zo ja, waarop zijn deze veronderstellingen gebaseerd?

De leden van de commissie zien uw antwoord met belangstelling tegemoet en ontvangen uw reactie bij voorkeur binnen vier weken.

Een gelijklopende brief is verzonden naar de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J.J. Sylvester

---

<sup>4</sup> COM(2013)837. Zie dossier E130054 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

<sup>5</sup> 29 407, nr. 180

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2014

Met verwijzing naar uw brief van 20 december 2013 (uw kenmerk: 154263.01u) doen wij u hierbij onze reactie toekomen op enige vragen van de leden van de fractie van GroenLinks naar aanleiding van de mededeling van de Europese Commissie over het vrij verkeer van personen (Vrij verkeer van EU-burgers en hun gezinsleden: vijf acties om een verschil te maken).

Uw brief refereert aan de opmerking van de Europese Commissie in haar mededeling dat recente onderzoeken aantonen dat er geen statistische relatie is tussen het niveau van de welvaartsstaat en de binnenkomst van Unieburgers. Ook wijst de Commissie op het lage percentage Unieburgers dat in een andere lidstaat gebruik maakt van sociale zekerheid. De leden van de fractie van GroenLinks vernemen graag of de regering deze beweringen deelt.

Uit onderzoek kan worden afgeleid dat migrerende EU burgers tot nu toe duidelijk minder van publieke voorzieningen gebruik maken dan eigen onderdanen van gastlidstaten. Deze constatering laat onverlet dat in lidstaten (waaronder Nederland) recent toenames zichtbaar worden in het beroep van Unieburgers op sociale zekerheid. Om een verdere ontwikkeling in die richting tegen te gaan, zet de regering nationaal onder andere in op een meer strikte relatie tussen het recht op verblijf en sociale bijstand. Bedoeling is dat gemeenten verplicht gaan worden om in specifieke gevallen het beroep van EU burgers op sociale bijstand aan de IND te melden voordat op de bijstandsaanvraag wordt beslist. Met specifieke gevallen worden situaties bedoeld waarbij de gemeente eraan twijfelt of het verblijfsrecht van de bijstandsgerechtigde EU burger in stand kan blijven nu er een beroep op bijstand is gedaan. De IND wordt in voorkomend geval gevraagd hierover te oordelen voordat de gemeente een besluit neemt op de aanvraag om bijstand (de «omkering procedure IND/gemeente»). Daarnaast zet de regering er in Europees verband op in om bij de herziening van het werkloosheidshoofdstuk van de Coördinatieverordening sociale zekerheid (883/2004) de berekeningssystematiek voor werkloosheidsuitkeringen en de samentellingsbepalingen aan te passen.

Uw brief refereert aan de constatering van de regering (in haar brief van 3 december 2013) dat de Commissiemededeling onvoldoende inzoomt op de noodzaak van effectieve instrumenten om fraude en misbruik van de rechten volgend uit het vrij verkeer te bestrijden, en verzoekt aan te geven welke instrumenten de regering op dit moment mist om mogelijke fraude en misbruik van rechten te bestrijden? Welke daarvan liggen in de invloedssfeer van de lidstaten en welke vereisen aanpassing van EU-wetgeving? Welke concrete wijzigingen van de EU-wetgeving kunnen bijdragen aan de bestrijding van de problematiek? Voorts verzoeken de leden van de fractie van GroenLinks om deze vragen ook te willen beantwoorden ten aanzien van de problematiek van de uitbuiting.

In onze reactie reageren wij eerst op de vragen inzake fraude en misbruik van rechten, die primair het beleidsterrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie betreffen. Daarna beantwoorden wij de vragen in relatie tot de problematiek van uitbuiting, die op het beleidsterrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betrekking hebben.

## Fraude en misbruik van rechten:

De regering heeft inderdaad aangegeven dat de Commissiemededeling onvoldoende inzoomt op de noodzaak van effectieve instrumenten om fraude en misbruik van de rechten volgend uit het vrij verkeer te bestrijden. In de genoemde mededeling wijst de Commissie op de mogelijkheid die lidstaten hebben om het verblijf te weigeren dan wel te beëindigen.

Het beëindigen van het rechtmatig verblijf maakt onderdeel uit van het Nederlandse beleid inzake het vrij verkeer. Dit instrument wordt ingezet indien sprake is van een onredelijk beroep op de bijstand, overlast of criminaliteit en heeft belangrijke voordelen. Allereerst dient de EU-burger Nederland te verlaten.

Ten tweede onderbreekt de verblijfsbeëindiging de opbouw van rechten voor duurzaam verblijf. Een EU-burger die duurzaam verblijft, heeft een sterkere bescherming tegen verwijdering en een beroep op sociale voorzieningen heeft geen gevolg meer voor het verblijfsrecht. Een derde voordeel is dat, indien de EU burger terugkeert na verblijfsbeëindiging, hij de eerste drie maanden is uitgesloten van voorzieningen. Een vierde reden voor het gebruik van dit instrument is de mogelijke signaalwerking die dit instrument kan hebben.

De Nederlandse regering plaats tegelijkertijd een kanttekening bij dit instrument.

De EU-burger behoudt namelijk het recht om, indien het verblijfsrecht is beëindigd, na kort verblijf buiten Nederland, direct terug te keren. In dat geval herleeft, op grond van artikel 6 van de richtlijn vrij verkeer (2004/38), de drie maanden vrije termijn, waarbinnen aan de EU-burger geen andere voorwaarde kan worden gesteld dan het bezit van een geldig legitimatiemiddel.

Dit zorgt ervoor dat het instrument in hoge mate administratief is en niet kan worden ingezet om overlastgevende of criminele EU-burgers uit het straatbeeld te weren. Met inachtneming van de kosten van de procedure tot verblijfsbeëindiging (eventueel verlengd met bezwaar- en beroepsprocedure) is de Nederlandse regering daarom van mening dat dit instrument beperkt effectief is.

Een verbod voor EU-burgers om na verblijfsbeëindiging direct terug te keren is alleen mogelijk indien de verblijfsbeëindiging gepaard gaat met een ongewenstverklaring. Dit instrument kan alleen worden ingezet indien de EU-burger een actuele, voldoende ernstige en reële bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien EU-burgers zware misdrijven hebben begaan, of, onder omstandigheden, veelvuldige lichte delicten. Ook dit instrument maakt deel uit van het Nederlandse beleid, omdat hiermee de betreffende EU-burger kan worden verboden het Nederlandse grondgebied gedurende een bepaalde periode te betreden.

Daarnaast gaat een sterke signaalwerking van dit instrument uit. Vanwege deze voordelen, steunt de Nederlandse regering de recent aangenomen motie van het Kamerlid Oskam die de regering verzoekt initiatieven te nemen tot aanpassing van de Europese regelgeving, teneinde te kunnen komen tot meer ongewenstverklaringen van EU-onderdanen. De Europese Commissie wijst in haar mededeling op dit instrument.

Het eerdergenoemde criterium om tot ongewenstverklaring te kunnen overgaan, leidt ertoe dat de ongewenstverklaring als instrument ter bestrijding van misbruik en fraude slechts in extremen mogelijk is. Naast deze materiële beperking, kent dit instrument, evenals de verblijfsbeëindiging, een praktische beperking. Gezien het feit dat Nederland deel uit

maakt van de Schengenzone, is controle op de binnengrenzen niet aan de orde. Dit betekent dat deze EU-burger pas in beeld komt bij de Nederlandse autoriteiten op het moment dat hij zich hier probeert te vestigen (door inschrijving in GBA) of in aanraking komt met politie of KMAR. Daarmee beperkt de ongewenstverklaring in de praktijk enkel het recht om zich hier te vestigen op grond van artikel 7 van de richtlijn vrij verkeer (2004/38), maar is het onvoldoende geëquipeerd voor een Europese Unie zonder binnengrenzen.

Op nationaal niveau worden voortdurend initiatieven ondernomen om de bestaande mogelijkheden zo volledig mogelijk te benutten. Voorbeelden zijn de aanpak van overlastgevende EU-burgers en de aanpak van toelatingsgerichte fraude als prioriteit binnen het vreemdelingtoezicht en handhaving (bijvoorbeeld schijnhuwelijken). In Europees verband wordt gewerkt aan een operationeel handboek ter bestrijding van schijnhuwelijken, werkt Nederland samen met andere lidstaten om criminele organisaties betrokken bij schijnhuwelijken aan te pakken en wisselt Nederland best practices uit om bestaande mogelijkheden zoveel mogelijk te benutten. Ook wordt multilateraal samengewerkt met gelijkgezinde lidstaten om het bestaande wettelijke kader zo effectief mogelijk te benutten.

Gezien de bovenstaande beperkingen van de ter beschikking staande instrumenten en gegeven de context van het ontbreken van binnengrenzen, is de Nederlandse regering van mening dat het huidige instrumentarium onvoldoende effectief is en er daarom behoefte is aan ruimere bevoegdheden. Ruimere bevoegdheden om fraude en misbruik effectief te bestrijden vergen aanpassing van de richtlijn vrij verkeer (2004/38), omdat de maatregelen resulteren in een beperking van het recht op vrij verkeer van de frauderende of misbruik makende EU-burger. Dit recht is beschermd en kan slechts beperkt worden onder bovenstaande, in de richtlijn vastgelegde, omstandigheden.

Ruimere bevoegdheden vergen daarom een grondslag in de richtlijn. Hierbij past wel de opmerking, zoals deze eerder richting de Tweede Kamer is gemaakt naar aanleiding van de eerder genoemde motie van het Kamerlid Oskam, dat een aanpassing van de richtlijn vrij verkeer, gezien het huidige krachtenveld, in ieder geval op korte termijn niet haalbaar is.

Het is niet mogelijk om specifieke artikelen te noemen die gewijzigd dienen te worden, omdat ook gekozen zou kunnen worden om nieuwe artikelen toe te voegen.

#### Problematiek van uitbuiting:

Het vrij werknemersverkeer brengt de Nederlandse economie en samenleving, als ook migrerende EU werknemers, veel voordelen, maar helaas zijn er ook schaduwkanten. Een aanzienlijk aantal EU-arbeidsmigranten wordt slachtoffer van uitbuiting door malafide werkgevers. Ook worden zij door de opzet van schijnconstructies onderbetaald en ontstaat bovendien oneerlijke concurrentie met Nederlandse werknemers.

De uitbuiting van arbeidsmigranten en verstoring van het eerlijke speelveld op arbeidsvoorwaarden dient met kracht aangepakt te worden, niet alleen in nationaal beleid maar ook door bilaterale afspraken en maatregelen op het niveau van de Europese Unie. Op elk van deze bestuurlijke niveaus valt beleidsmatig nog veel te bereiken wat betreft het tegengaan van uitbuiting.

Nationaal is er de laatste jaren ingezet op een stevige aanpak van misstanden die met uitbuiting verband houden. Zo is in 2013 gestart met

de uitvoering van het actieplan «bestrijden van schijnconstructies», met als doel uitbuiting van werknemers aan te pakken en te zorgen voor een gelijk speelveld in Nederland op arbeidsvoorwaarden. De aanpak van schijnconstructies is onderdeel van een bredere strategie van de regering om uitbuiting van arbeidsmigranten tegen te gaan.

Het actieplan «bestrijden van schijnconstructies» heeft tot tal van beleidsinitiatieven op nationale schaal geleid. Deze zijn gericht op het tegengaan van schijnzelfstandigheid, ontduiking van het minimumloon, misbruik van premieafdracht, ontduiking van cao's, gefingeerde dienstverbanden en migratieconstructies. Ook heeft de regering eind vorig jaar een Wet aanpak schijnconstructies aangekondigd.

Beleidsmatig is veel in gang gezet om de uitbuiting aan te pakken. Op dit moment is nog niet aan te geven of we het probleem hiermee ook daadwerkelijk onder controle zullen krijgen. Maar we maken nu wel een duidelijke stap in de goede richting.

De regering heeft geconstateerd dat de mededeling van de Commissie niet ingaat op de problematiek van uitbuiting van mobiele EU werknemers op arbeidsmarkten in gastlidstaten. En dat is jammer, want lidstaten kunnen dit probleem niet alleen oplossen. Veel van de gesignaleerde problemen hebben een grensoverschrijdende dimensie en vragen derhalve ook een grensoverschrijdende samenwerking. Daarom heeft de regering in het afgelopen jaar samenwerkingsakkoorden ondertekend met Roemenië, Bulgarije, Polen en Kroatië over gegevensuitwisseling bij de bestrijding van fraude en uitbuiting.

Maar om grensoverschrijdende uitbuiting en schijnconstructies beter te kunnen aanpakken is het ook nodig dat er op EU-niveau initiatieven ontplooid worden. De regering heeft hiervoor in december 2013 bij een lunchdebat tijdens de Raad voor Werkgelegenheid en Sociaal Beleid aandacht gevraagd. Bij die gelegenheid is benadrukt dat het een gezamenlijk belang is om op EU-niveau maatregelen te treffen tegen uitbuiting en schijnconstructies. Niet alleen om uitbuiting een halt toe te roepen maar ook om draagvlak in de samenlevingen te houden voor het vrij werknemersverkeer.

Het recent bereikte politiek akkoord in de Raad voor Werkgelegenheid en Sociaal Beleid over de Handhavingsrichtlijn in het kader van Detachering is een goed eerste resultaat op Europees niveau, maar nog geenszins voldoende. We staan in feite nog aan het begin van een langdurig proces. Bij een aantal lidstaten groeit het besef dat verdergaande Europese maatregelen tegen uitbuiting en schijnconstructies nodig zijn. Met het ook op de realisering hiervan probeert de regering tot een brede coalitie van gelijkgezinden in Europa te komen.

Inzet hierbij is in ieder geval te komen tot een verbeterde uitwisseling van gegevens tussen inspectiediensten van de lidstaten (bijvoorbeeld over schijnzelfstandigheid) in het kader van het voorgenomen «EU-platform tegen zwart werken». In het voorjaar van 2014 wordt een voorstel van de Europese Commissie verwacht voor de instelling van dit platform. Daarnaast verkent de regering de komende periode in overleg met andere lidstaten en de Commissie welke maatregelen passend zijn en ook op draagvlak kunnen rekenen om de problematiek van uitbuiting op Europees niveau aan te pakken. Een eerste actie in dit verband was de top van Minister-Presidenten en Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Benelux op 13 februari 2014. Tijdens die top stond een gezamenlijk aanpak van sociale dumping en het tegengaan van sociale fraude centraal.

Tot slot vragen de leden van de fractie van GroenLinks of de regering reden heeft te veronderstellen dat in de toekomst de mobiele EU-burgers niet langer netto zullen bijdragen aan het sociale stelsel van het gastland, en of de regering reden heeft te veronderstellen dat het beroep op sociale zekerheid door Unieburgers die gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer zal toenemen, en – zo ja – waarop deze veronderstellingen gebaseerd zijn.

De regering constateert dat op het ogenblik en in het algemeen mobiele EU-burgers financieel meer bijdragen aan dan gebruik maken van sociale stelsels in gastlidstaten. Europese burgers komen vooral naar een gastlidstaat om te werken.

Echter, met de WRR is de regering van mening dat we ons hier niet te snel rijk moeten rekenen. Uiteindelijk is de arbeidsmarktpositie van immigranten, op langere termijn bepalend voor de kosten en baten voor de schatkist. Die kosten worden hoger als mensen – en hun kinderen – niet aan het werk zijn. Daarom is het zo belangrijk dat arbeidsmigranten het werk dat zij hebben ook kunnen behouden. Naarmate arbeidsmigranten hoger zijn opgeleid, zijn de economische en sociale voordelen van arbeidsmigratie groter. Echter, Nederland trekt tot nu toe, in verhouding tot de eigen bevolking en in vergelijking met andere EU-gastlidstaten, vooral veel lageropgeleide migranten aan.<sup>6</sup> Dit houdt op termijn een risico in voor het beroep op Nederlandse publieke voorzieningen en voor de Nederlandse schatkist. Lager opgeleiden lopen nu eenmaal een groter risico werkloos te worden. Dit onderstreept het belang van investeringen in hun scholing en vaardigheden.

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

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven

---

<sup>6</sup> Kremer, M en E. Schrijvers (2014) «Roemeense en Bulgarse arbeidsmigratie in betere banen». *WRR-Policy Brief*, nr. 1. Januari 2014. Den Haag: WRR, p 4–5.