

1 mei 2006: Werknemersverkeer met de nieuwe EU-lidstaten

Inleiding: het overgangsregime voor het vrij verkeer van werknemers

In het Toetredingsverdrag tussen de Europese Unie en de oude lidstaten enerzijds en de nieuwe lidstaten anderzijds is vastgelegd dat er voor maximaal zeven jaar een overgangstermijn mag worden toegepast voor het werknemersverkeer. Uiterlijk op 1 mei 2011 moet het vrij verkeer van werknemers in de hele EU van toepassing zijn. Op 1 mei 2006 loopt de eerste termijn van het overgangsregime af. Lidstaten die de overgangstermijn willen verlengen, moeten dit vóór 1 mei 2006 melden aan de Europese Commissie. Anders treedt automatisch het vrij verkeer van werknemers in werking. Op 1 mei 2009 loopt de tweede termijn van het overgangsregime af. Na die datum dienen lidstaten die de overgangsmaatregel willen handhaven, aan te tonen dat de arbeidsmigratie verstoring zal werken op de arbeidsmarkt.

Een lidstaat die de tijdelijke beperkingen op het werknemersverkeer heeft opgeheven, kan tot uiterlijk 1 mei 2011 deze beperkingen opnieuw invoeren als de arbeidsmigratie daadwerkelijk leidt tot verstoring van delen van de arbeidsmarkt. Het invoeren van een dergelijke maatregel is wel afhankelijk van goedkeuring door de Europese Commissie. De lidstaat dient de verstoring op de arbeidsmarkt aan te tonen aan de hand van objectieve data en statistieken. De Europese Commissie neemt vervolgens het besluit of de betreffende lidstaat de toegang tot delen van zijn arbeidsmarkt mag beperken. De Raad van Ministers van de EU kan vervolgens dit besluit van de Commissie vernietigen of wijzigen.

Op 1 mei 2004 heeft Nederland voor de eerste fase van het overgangsregime een overgangsmaatregel ingevoerd. Nederlandse werkgevers moeten voor werknemers uit de nieuwe lidstaten een tewerkstellingsvergunning aanvragen. Die vergunning wordt alleen verleend als aangetoond kan worden dat er in de oude lidstaten geen passend arbeidsaanbod gevonden is. Alleen voor sectoren/beroepen waar een tekort aan nationaal arbeidsaanbod was, kon CWI de individuele arbeidsmarkttoets laten vervallen. Nu op 1 mei 2006 de tweede fase van het overgangsregime in werking treedt, heeft het kabinet zich intensief bezonnen op het te voeren beleid. Het Ecorys-onderzoek, het rapport van de Europese Commissie en de uitkomsten van overleg met sociale partners en internationaal overleg hebben de bouwstenen opgeleverd voor het kabinetsstandpunt, zoals dat in de aanbiedingsbrief is verwoord. Het was geen gemakkelijke beslissing. Voor- en nadelen, kansen en bedreigingen, nationale en internationale belangen zijn tegen elkaar afgewogen. In deze notitie vindt u de neerslag hiervan.

De notitie is als volgt opgebouwd:

1. De te verwachten migratie uit de nieuwe lidstaten
2. De kenmerken van de werknemers uit de nieuwe lidstaten
3. De gevolgen voor de arbeidsmarkt.
4. Arbeidsvoorwaarden
5. Huisvesting
6. De gevolgen voor de sociale zekerheid/overheidsfinanciën
7. De relatie met het diensten- en zelfstandigenverkeer en illegale tewerkstelling
8. Sociaal-economische ontwikkelingen
9. De internationale context

1. De te verwachten arbeidsmigratie van werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten

a. Algemene migratieontwikkeling

De ontwikkeling van de arbeidsmigratie staat in de context van de algemene migratieontwikkeling. In de jaren tussen 1960 en 2003 heeft Nederland meer immigratie

dan emigratie gekend. In 2003 krijgt de migratieontwikkeling echter een bijzondere wending en ontstaat er een negatief migratiesaldo. In 2005 lag het aantal emigranten 27.000 hoger dan het aantal immigranten. Vooral de asielmigratie en gezinsmigratie zijn sterk afgenomen. Daartegenover groeit het aantal immigranten, dat hier komen voor arbeid en studie.

Tabel 1: ontwikkeling migratie in Nederland

Jaar	Saldo immigratie – emigratie	Immigratie	Emigratie
2000	53.873	132.850	78.977
2001	50.838	133.404	82.566
2002	24.332	121.250	96.918
2003	-317	104.514	104.831
2004	-16.216	94.019	110.235
2005	-27.000	94.000	121.000

Cijfers Ecorys/CBS.

Een derde van de totale migratiestroom bestaat uit migratie tussen Nederland en de overige oude lidstaten van de EU. In 2004 bedroeg de immigratie vanuit de oude lidstaten 31.517 personen en de emigratie naar de oude lidstaten 40.177 personen.

De migratiestromen tussen Nederland en de nieuwe lidstaten waren tot 2003 beperkt: een immigratie rond de 3.750, een emigratie rond de 1.200 personen¹. In 2004 zien we een stijging van zowel immigratie (7.500) als emigratie (1.600).

b. Arbeidsmigratie in 2005

Het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen voor werknemers uit de nieuwe lidstaten is sinds 1 mei 2004 fors gestegen (zie tabel 2). Deze stijging valt samen met een daling van het aantal vergunningen voor arbeidsmigranten van buiten de EU.

Tabel 2: Afgegeven tewerkstellingsvergunningen 2001-2005

	Totaal afgegeven twv's	Twv's nieuwe lidstaten	Twv's voor niet-EU werknemers	Percentage twv's nieuwe lidstaten
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%
2005	46.114	29.443	16.671	64%

Het overgrote deel (74%) van de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten bestond in 2005 uit seizoenswerkers in de land- en tuinbouw, namelijk 21.821. In 2004 bedroeg dit aantal nog 16.298. De stijging van de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten komt in 2005 dan ook vrijwel volledig voor rekening van dit seizoenswerk. In andere sectoren of beroepen hebben zich geen significante wijzigingen voorgedaan, met uitzondering van een daling van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen in de vleesverwerkende industrie.

Vanwege het grote aandeel van seizoenswerk, is het aantal arbeidsjaren dat door de arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten wordt vervuld aanzienlijk lager. In 2004 ging het om 12.836 arbeidsjaren (0,2 procent van het totale Nederlandse arbeidsvolume). In 2005 is dit aantal nauwelijks gegroeid. Het aantal tewerkstellingsvergunningen is weliswaar

¹ Het gaat hier om CBS-cijfers, gebaseerd op inschrijving in de GBA. Deze cijfers staan los van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen, dat vooral kortdurende arbeid betreft.

toegenomen, maar dit betrof alleen het seizoenswerk. Het aantal vergunningen voor langer dan 24 weken is gedaald van 5.600 in 2004 tot 4.100 in 2005.

c. Arbeidsmigratie na 1 mei 2006

Bij voortzetting van de overgangsmaatregel verwacht Ecorys dat de arbeidsmigratie vanuit de nieuwe lidstaten nauwelijks zal wijzigen. Wel zal het diensten- en zelfstandigenverkeer toenemen. Ook de aard van de arbeidsmigratie zal weinig wijziging ondergaan: ongeveer 75 procent zal bestaan uit seizoenswerk in de tuinbouw.

De verwachting is dat na opheffing van de tijdelijke beperkingen van het werknemersverkeer de arbeidsmigratie vanuit de nieuwe lidstaten naar Nederland zal toenemen. Ecorys schat de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten op 53.000 tot 63.000 personen binnen 12 maanden na opheffing van de beperkingen. Daarbij is Ecorys ervan uitgegaan dat Duitsland en Oostenrijk de overgangsmaatregel voortzetten. Dit betekent een extra migratiestroom van tussen de 23.500 en 33.500 personen in vergelijking met de afgegeven tewerkstellingsvergunningen in 2005. Een groot deel van de arbeidsmigratie blijft tijdelijk (korter dan 24 weken): tussen de 37.000 en 44.000 personen, terwijl het aantal langduriger arbeidsmigranten toeneemt tot tussen de 16.000 en 19.000. Omdat een groot deel van de arbeidsmigranten kortdurend werk verricht, gaat het in termen van arbeidsjaren om aanzienlijk lagere aantallen. In totaal zullen tussen 23.500 en 28.000 arbeidsjaren vervuld worden door de arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dat een groei van minimaal 13.500 en maximaal 18.000 arbeidsjaren.

Tabel 3: Arbeidsmigratie nieuwe EU-lidstaten 2006

	Tijdelijk	Langdurig	Arbeidsjaren
2005	25.500	4.000	10.000
2006	37.000 - 44.000	16.000 – 19.000	23.500 – 27.930

Arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten vormen daarmee één jaar na openstelling van de grenzen ongeveer 0,7 tot 0,9 % van de Nederlandse beroepsbevolking in personen en 0,4 tot 0,5% in arbeidsjaren. Wanneer het gaat om de extra groei van de migratie als gevolg van de open grenzen, liggen de cijfers op 0,5% in personen en 0,2% in arbeidsjaren.

Het eerste jaar na opening van de grenzen zal de instroom van arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten het grootst zijn. Daarna daalt de instroom. Ecorys schat dat in 2010 het de instroom van het aantal arbeidsmigranten dat voor korter dan één jaar naar Nederland komt ongeveer constant blijft en dat de instroom van het aantal arbeidsmigranten dat langduriger naar Nederland komt, halveert.

Tabel 4: Arbeidsmigratie nieuwe EU-lidstaten 2010

	Tijdelijk	Langdurig	Arbeidsjaren
Migratiestroom	29.600 - 35.200	8.000 – 9.500	14.640 - 17.590
Cumulatief 2006-2010	29.600 - 35.200	40.920 – 48.592	42.080 - 50.170

Daarbij gaat het bij arbeidsmigranten die langduriger in Nederland verblijven niet zozeer om migranten die daadwerkelijk hun hoofdverblijf verplaatsen naar Nederland, maar met name om pendelmigratie. De werknemers uit de nieuwe lidstaten houden hun hoofdverblijf in het land van herkomst en wisselen periodes van werken in Nederland af met periodes

van verblijf in het herkomstland. Wanneer de migranten voldoende hebben verdiend om een goed bestaan in het herkomstland op te bouwen, zullen zij naar verwachting – zeker wanneer de economische mogelijkheden daar toenemen – terugkeren op de arbeidsmarkt in het herkomstland. In 2010 zal naar verwachting de remigratie van langdurig hier verblijvende werknemers uit de nieuwe lidstaten bijna de helft van de immigratie bedragen (3.379 tot 4.013 remigranten en 8.000 tot 9.500 immigranten).

Op grond van het Ecorysonderzoek verwacht het kabinet dat de omvang van de arbeidsmigratie vanuit de nieuwe lidstaten na opheffing van de tijdelijke beperkingen op het werknemersverkeer – zeker in arbeidsjaren gemeten – overzichtelijk en goed te accommoderen zal zijn. Toetsing van aanvragen om tewerkstellingsvergunningen op de aanwezigheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod is daarom vanaf 1 mei 2006 niet meer noodzakelijk.

2. Kenmerken van de arbeidsmigrant uit de nieuwe EU-lidstaten

De afgelopen jaren zijn, mede naar aanleiding van het rapport van de commissie Blok, (arbeids)migratie en maatschappelijke integratie in het maatschappelijk-politiek debat sterk verknoopt geraakt. Daarbij spelen de ervaringen uit het verleden een grote rol. De arbeidsmigratie uit de jaren '60, gevolgd door de gezinsmigratie vanaf de jaren '70, heeft geleid tot problemen op het gebied van integratie en arbeidsparticipatie. De werkloosheid in Nederland onder de niet-Westerse allochtonen is aanzienlijk hoger dan die van de autochtone bevolking of de Westerse allochtonen. Een vraag is dan ook of met het open stellen van de grenzen de migratiegeschiedenis van de zogenoemde gastarbeiders zich zal herhalen.

In dat kader is een belangrijke conclusie van het Ecorys-rapport dat de werknemers uit de nieuwe lidstaten de kenmerken hebben van Westerse migranten en vooral te vergelijken zijn met de arbeidsmigranten die in de jaren '60 uit landen als Spanje, Portugal en Italië naar Nederland zijn gekomen. Deze categorieën vreemdelingen zijn goed geïntegreerd in de Nederlandse samenleving. Bovendien is een groot deel van hen, nadat de economische situatie in het land van herkomst (mede als gevolg van het EU-lidmaatschap) verbeterde, teruggekeerd.

Daarnaast zijn de werknemers uit de nieuwe lidstaten jong en redelijk goed opgeleid. Nu werken zij nog veelal onder het eigen kwalificatieniveau. Mochten de werknemers uit de nieuwe lidstaten langer in Nederland verblijven, dan is een doorgroei naar hogere functies aannemelijk. Deze kenmerken maken het aannemelijk dat de nieuwe arbeidsmigranten weinig problemen zullen opleveren in termen van integratie.

Een laatste specifiek kenmerk van de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten is, zoals in de vorige paragraaf reeds genoemd, het grote aantal pendelaars. De geografische nabijheid maakt het mogelijk dat het gezin in de nieuwe lidstaat blijft wonen en de arbeidsmigrant heen en weer reist. Dit maakt een herhaling van de geschiedenis, waarbij arbeidsmigratie gevolgd werd door veel omvangrijker gezinsmigratie niet waarschijnlijk.

Het kabinet verwacht op grond van het profiel van de arbeidsmigrant uit de nieuwe lidstaten dat mogelijke problemen op het gebied van integratie en arbeidsparticipatie beperkt zullen zijn.

3. Gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt

Een van de belangrijkste zorgen met betrekking tot de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten betreft het risico van verdringing. Weliswaar vermindert de werkloosheid naar

verwachting in de komende jaren, toch blijven er volgens de huidige inzichten na 2007 nog steeds meer dan 350.000 mensen werkloos.

Ecorys geeft aan dat de mate van verdringing als gevolg van het openstellen van de grenzen nauwelijks voorspelbaar is. Literatuur over verdringing door migratie geeft een mediaan (middelste uitkomst) van 25%. Maar 'omdat er zoveel onzekerheden zijn, en het maar de vraag is wie wie verdringt, is het praktisch onmogelijk om de mate van verdringing enigszins te kwantificeren', aldus Ecorys.² Als verdringing zich voordoet zal dit vooral een korte termijn effect zijn omdat op langere termijn evenwichtsprocessen in werking treden.

Het rapport van de Europese Commissie geeft aan dat de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten niet heeft geleid tot verdringende effecten binnen de oude lidstaten.

Het kabinet is van mening dat het risico van verdringing niet moet worden uitgesloten. Er zijn echter indicaties dat het risico van verdringing beperkt is.

In de eerste plaats is de te verwachten arbeidsmigratie – zeker wanneer die wordt uitgedrukt in arbeidsjaren - relatief gering. Indien de verdringing 25% zou bedragen, komt dat neer op tussen de 3.375 en 4.500 arbeidsjaren. In een situatie waarin de werkloosheid in Nederland naar verwachting zal teruglopen met 40.000 personen in 2006 en met 75.000 personen in 2007 zal afnemen, is het kabinet van mening dat het verdringende effect van de arbeidsmigratie in het geheel van de dynamiek op de arbeidsmarkt relatief beperkt is.

In de tweede plaats zijn de ervaringen van landen met een (semi) vrij verkeer van werknemers positief. Ondanks de soms aanzienlijke migratiestromen, met name naar Ierland, het VK en (het EER-land) Noorwegen, zijn er volgens de overheid, werkgeversorganisaties én werknemersorganisaties in deze landen geen signalen van verdringing. Wel leidt arbeidsmigratie volgens deze landen tot meer dynamiek in de economie, zij schept nieuwe bedrijvigheid en werkgelegenheid. Werknemers uit de nieuwe lidstaten vervullen in deze landen vacatures die niet door binnenlands arbeidsaanbod worden opgevuld. Ook de Europese Commissie trekt in haar rapport deze conclusie.

In de derde plaats doet zich het eerdergenoemde verschijnsel van 'trek in de schoorsteen' voor. In de komende jaren wordt een groei verwacht van banen voor hoger opgeleiden. Daardoor zullen meer hoger opgeleiden die nu nog beneden hun niveau werkzaam zijn, doorstromen naar functies die passen bij hun opleidingsniveau. Daardoor ontstaat er meer ruimte voor mensen met middelbare opleidingen. Als mensen met middelbare opleidingen doorstromen uit lagere functies, ontstaat vervolgens ook ruimte voor werkzoekenden met een laag opleidingsniveau.

Daartegenover staat dat het risico op verdringing groter is wanneer werknemers uit de nieuwe lidstaten onderbetaald worden en daarmee voor bepaalde werkgevers een aantrekkelijker bron van arbeid zijn dan Nederlands arbeidsaanbod. Het creëren en handhaven van een *level playing field*, waar onder meer door de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties om is gevraagd, is dan ook van groot belang. In paragraaf 5 wordt hier uitgebreider op ingegaan. Voor het kabinet is dit reden geweest om nog niet per 1 mei 2006 over te gaan tot volledige afschaffing van de tewerkstellingsvergunningsplicht, maar per 1 januari 2007. In de tussentijd zal het flankerend beleid nader worden ingevuld. Tot 1 januari 2007 blijft CWI derhalve toetsen op de geboden arbeidsvoorwaarden en huisvesting.

Relevant voor de discussie over arbeidsmigratie en verdringing is het ervaringsfeit dat er enerzijds een groot aantal werklozen is en anderzijds toch bepaalde vacatures niet of nauwelijks met werklozen kunnen worden opgevuld. In het seizoenswerk in de tuinbouw

² Ecorys rapport., pag. 185.

wordt ongeveer 80 procent van de personeelsbehoefte vervuld met binnenlands personeel, bestaande uit het traditionele aanbod van huisvrouwen, scholieren, studenten, vrienden, kennissen en familie. Dit traditionele arbeidsaanbod neemt langzamerhand af, waardoor er een tekort is ontstaan van ongeveer 20.000 seizoenwerkers. Door bemiddelingsprojecten en –trajecten zijn in 2005 nauwelijks meer dan 1000 Nederlandse werkzoekenden bemiddeld, terwijl er meer dan 20.000 tewerkstellingsvergunningen zijn afgegeven. Ondanks alle inspanning is het niet mogelijk aan de vraag naar seizoensarbeid te voldoen met binnenlands aanbod. Van verdringing kan men dan ook eigenlijk niet spreken: de oogst moet toch binnengehaald worden, en als dat niet lukt met binnenlands arbeidsaanbod zijn arbeidsmigranten gewoon hard nodig.

Overigens betekent dit geenszins dat het kabinet zou bepleiten de inspanningen te beëindigen om werklozen naar seizoenswerk of ander werk te geleiden. In vergelijking met twee jaar geleden, is het arbeidsmarktbeleid aanzienlijk meer activerend. De invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) en de wijzigingen in de sociale zekerheid hebben gezorgd voor meer prikkels om de instroom van uitkeringsgerechtigden te beperken en de uitstroom van uitkeringsgerechtigden te vergroten. Het activerend arbeidsmarktbeleid wordt onverminderd voortgezet. “Werk boven inkomen” wordt breed gedragen. Veel gemeenten maken gebruik van “work first” aan de poort. Deelname aan de samenleving als middel om actief betrokken te blijven en perspectief te houden op regulier werk staat voorop. De focus op jongeren heeft bijgedragen aan de vermindering van de WWB-populatie. In diverse gemeenten krijgen jongeren geen uitkering meer, maar worden zij direct met werk (stage, werkervaringsplaatsen, leertrajecten) geconfronteerd of terug naar school geleid. Gemeenten zullen hun reïntegratie-instrumenten blijven inzetten om uitkeringsgerechtigden ook naar het seizoenswerk in de tuinbouw te geleiden. Gezien de extra kosten die werkgevers moeten maken voor (de huisvesting van) arbeidsmigranten, blijven gemotiveerde en gekwalificeerde Nederlandse werkzoekenden aantrekkelijk voor werkgevers. Activering en kwalificering moeten ertoe leiden dat meer uitkeringsgerechtigden die aantrekkelijkheid verwerven.

Het risico van verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt als gevolg van de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten is, bij gelijke arbeidsvoorwaarden, gering. Versterking van het Nederlands arbeidsaanbod is een doelmatiger reactie op de arbeidsmigratie dan een defensieve, restrictieve opstelling.

4. Arbeidsvoorwaarden

In de discussie over het vrij verkeer van werknemers wordt terecht veel aandacht besteed aan de arbeidsvoorwaarden. Gevreesd wordt voor concurrentie op lonen: werknemers uit de nieuwe lidstaten zouden genoeg nemen met lagere lonen, en daardoor Nederlandse werknemers uit de arbeidsmarkt drukken. Ook zwart en grijs werk, al dan niet via een schijnconstructie als zelfstandige zonder personeel, kan het *level playing field* verstoren. De regels waaraan de arbeidsvoorwaarden van arbeidsmigranten onderhevig zijn, zijn afhankelijk van de aard van hun dienstverband.

In de eerste plaats gelden voor arbeidsmigranten die als werknemer in dienst treden bij een Nederlandse werkgever, dezelfde regels als voor Nederlandse werknemers. Dat geldt zowel voor vaste krachten als ook voor tijdelijke krachten. Dat betekent dat werknemers uit de nieuwe lidstaten recht hebben op betaling conform het wettelijk minimumloon en indien van toepassing de CAO.

In de tweede plaats geldt voor werknemers die door een buitenlands bedrijf gedetacheerd zijn voor werkzaamheden in Nederland (sinds de recente uitbreiding van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid, de Waga) in grote lijnen hetzelfde. Alleen gelden voor deze werknemers niet alle bepalingen uit de CAO, maar alleen de

bepalingen die van belang zijn voor het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden en het bevorderen van veilige arbeidsomstandigheden.³

In de derde plaats geldt voor zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers) dat zij zelf kunnen bepalen tegen welke tarieven zij werken. Dat geldt overigens ook voor Nederlandse zelfstandigen. Van ongelijkheid tussen ondernemers uit de nieuwe EU-lidstaten en Nederlandse ondernemers is derhalve geen sprake, wel van scherpe concurrentie. Op het verschijnsel zzp-er en mogelijk misbruik van deze constructie wordt verder ingegaan in paragraaf 7.

De drie bovenstaande categorieën dienen in het kader van de besluitvorming over '1 mei 2006' goed onderscheiden te worden. Nederland dient een besluit te nemen over het werknemersverkeer. Het dienstenverkeer en de vestiging van zelfstandigen zijn onder voorwaarden al vrij.

Wanneer het gaat om het werknemersverkeer dient een werknemer uit de nieuwe lidstaten gelijk behandeld te worden als een Nederlandse werknemer. Loonconcurrentie mag zich volgens de wet niet voordoen. De praktijk is echter weerbarstiger: de wettelijke regels worden niet altijd nageleefd. Hoewel de loonkosten in de nieuwe lidstaten sterk stijgen, ligt het loonniveau er aanzienlijk lager dan in Nederland. Terwijl een werknemer uit Nederland of uit een EU-15 lidstaat niet snel genoeg zal nemen met onderbetaling, is dat voor werknemers uit de nieuwe lidstaten aanzienlijk minder vanzelfsprekend. Immers ook bij onderbetaling kan hun loon hoger zijn dan het loon in het land van herkomst. Het kabinet wil het risico van onderbetaling serieus nemen, omdat onderbetaling niet alleen de rechten van individuele werknemers schendt, maar ook leidt tot oneerlijke concurrentieverhoudingen tussen bonafide en minder bonafide werkgevers en mogelijk tot verdringing van Nederlandse werknemers. De belangrijkste opgave bij de bestrijding van loonconcurrentie ligt op het terrein van de handhaving. Werknemersorganisaties hebben in de discussie over het vrij verkeer van werknemers met name op dit punt de nodige aandacht – en van de overheid actie - gevraagd.

Handhaving van de arbeidsvoorwaarden van werknemers geschiedt voornamelijk langs privaatrechtelijke weg door sociale partners c.q. de desbetreffende werkgever en werknemer.

In het geval de werkgever gebonden is aan een eigen CAO of via zijn lidmaatschap bij een werkgeversvereniging aan een bedrijfstak-CAO geldt dat de betrokken vakbonden naleving van de CAO kunnen vorderen. Ook kan een CAO-partij een vergoeding vorderen voor de schade die zij (of haar leden) lijden door het in strijd handelen met de CAO. Ook de (ongeorganiseerde) werknemers kunnen naleving van de CAO vorderen.

In het geval een werkgever valt onder een algemeen verbindend verklaarde CAO, kunnen de werknemers, de vakbonden en de werkgeversverenigingen op grond van de Wet AVV naleving vorderen van de algemeen verbindend verklaarde CAO-bepalingen. Tevens kunnen de vakbonden en/of werkgeversverenigingen een vergoeding vorderen van de schade die zij zelf of hun leden lijden door het niet nakomen van de algemeen verbindend verklaarde CAO-bepalingen. Tot slot kunnen betrokken CAO-partijen die het vermoeden gegrond achten dat in een onderneming één of meer algemeen verbindend verklaarde CAO-bepalingen niet worden nageleefd, gezamenlijk in bepaalde gevallen de minister van SZW verzoeken om in de onderneming een onderzoek te verrichten. Indien de

³ Het gaat om de volgende aangelegenheden: maximale werk- en minimale rusttijden, minimum aantal betaalde vakantiedagen, minimumlonen incl. vergoedingen voor overwerk, voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk, beschermende maatregelen m.b.t. arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren en gelijke behandeling van mannen en vrouwen alsmede andere bepalingen inzake niet-discriminatie.

Arbeidsinspectie vervolgens vaststelt dat de bepalingen overtreden worden, kunnen de betrokkenen een rechtsvordering instellen.

Het kabinet vindt het van groot belang vast te stellen dat handhaving van de arbeidsvoorwaarden toenemende aandacht van de sociale partners krijgt. Zo wordt binnen de Stichting van de Arbeid gewerkt aan een aanbeveling met betrekking tot de handhaving van de WAGA. Het betreft hier een uitwerking van dit onderdeel als besproken tijdens de Werktop tussen kabinet en sociale partners, afgelopen december. Naar verwachting zal de Stichting van de Arbeid de (sectorale) CAO-partijen aanbevelen om de WAGA actief te gaan handhaven. Het kabinet verwacht dat eenzelfde aanbeveling ook van toepassing zal zijn op controle op naleving van arbeidsvoorwaarden van Nederlandse en buitenlandse werknemers die in dienst zijn bij een Nederlandse werkgever. Daarnaast heeft de vakbeweging nieuwe initiatieven ontplooid om te waarborgen dat werknemers uit de nieuwe lidstaten het salaris dat zij verdienen ook daadwerkelijk krijgen ('Gelijk loon voor gelijk werk'; de 'Polen-Kliklijn').

De invoering van het vrij verkeer van werknemers geeft aanleiding om op het gebied van de handhaving van de arbeidsvoorwaarden en bestrijding van zwart werk en schijnconstructies accenten te verleggen. Op dit gebied heeft het kabinet al een aantal maatregelen in gang gezet, zoals:

- uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid naar alle sectoren (per 15 december 2005);
- invoering eerste-dagsmelding (per 1 juli 2006);
- vereenvoudiging van de bewijslast voor de Belastingdienst bij niet-betaling van loonbelasting en sociale premies door uit te gaan van een fictief dienstverband van 6 maanden (wetsvoorstel Versterking Fiscale Rechtshandhaving); het betreffende wetsvoorstel ligt nu bij de Tweede Kamer;
- invoering van een bestuurlijke boete bij illegale tewerkstelling en een forse verhoging van de boetebedragen (per 1-1-2005);
- introductie van een NEN-certificeringssysteem in de uitzendbranche vóór de zomer van 2006;
- uitbreiding van het aantal inspecties van de Arbeidsinspectie van 3900 in 2003 naar 11.000 in 2006.

Om voldoende waarborgen te scheppen om oneerlijke concurrentie tegen te gaan zullen de volgende extra maatregelen worden genomen:

a. Handhaving arbeidsvoorwaarden

Handhaving van de naleving van de geldende arbeidsvoorwaarden is primair een taak van sociale partners dan wel de individuele werkgever en werknemer zelf. De invoering van een vrij verkeer van werknemers is echter aanleiding om de rol van de overheid te intensiveren, met name wanneer het gaat om de handhaving van het wettelijk minimumloon.

Op dit moment is de rol van de overheid in handhaving van de WML beperkt. De AI controleert in beperkte mate. Bij geconstateerde onderbetaling meldt de AI dit aan de betrokken werkgever én werknemer. De werknemer kan vervolgens via een civielrechtelijke procedure een loonvordering instellen.

Het kabinet wil de handhavende rol van de overheid intensiveren. Niet alleen zal de AI meer en stelselmatiger gaan controleren, in de WML zal ook een bestuurlijke boete geïntroduceerd worden. Invoering van de bestuurlijke boete zal naar verwachting de naleving van de WML sterk bevorderen. Ten behoeve van de handhaving zal naast de bestuurlijke boete ook een wettelijk minimumuurloon in de WML worden geïntroduceerd.

Invoering van een bestuurlijke boete betekent niet vervanging van de civielrechtelijke handhaving. Het blijft voor de betrokken werknemer/vakbonden mogelijk om een loonvordering in te stellen bij onderbetaling. De AI zal bovendien in die gevallen waarin zij een overtreding van de WML constateert, deze informatie doorgeven aan de desbetreffende werknemer en de vakbond, waarmee zij tevens de mogelijkheid van een civiele procedure faciliteert. Bovendien kunnen sociale partners deze informatie gebruiken bij de eigen handhavingsactiviteiten met betrekking tot CAO-bepalingen.

Invoering van de bestuurlijke boete vergt een wijziging van de WML. Het kabinet streeft ernaar dat per 1 januari 2007 deze wetswijziging van kracht is.

Door deze wijziging wordt niet alleen de ondergrens van het loonegebouw in Nederland beter gegarandeerd, zij biedt bovendien een handvat om werkgevers die schijn-zzp-ers voor een bedrag onder het wettelijk minimumloon laten werken, aan te pakken.

b. Afspraken met andere EU-landen met betrekking tot informatie-uitwisseling om fraude te bestrijden.

Om fraude van loonbelasting en sociale premies tegen te gaan is een goede informatie-uitwisseling met de verantwoordelijke instanties in de nieuwe EU-lidstaten nodig. Om deze fraude tegen te gaan is van belang dat snel en effectief geverifieerd kan worden of er sprake is van een echt bedrijf en het bijvoorbeeld niet om een postbusbedrijf gaat en of sociale premies en loonbelasting worden afgedragen. Hierover zijn bilaterale contacten met Polen om op korte termijn concrete afspraken te maken. Tevens heb ik op Europees niveau bepleit dat een vrij verkeer van werknemers samen moet vallen met een inspanningsverplichting om tot een goede informatie-uitwisseling te komen tussen de lidstaten.

c. Informatievoorziening over arbeidsvoorwaarden voor werknemers en dienstverleners uit EU-landen.

Een deel van de werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten blijkt bereid te zijn om voor een loon onder (de minimumnormen van) de geldende CAO te werken. Voor een deel zijn ze niet op de hoogte van de rechten die ze hebben als ze in Nederland werken. Als werknemers beter op de hoogte zijn van hun rechten, wordt daarmee bereikt dat ze eerder zullen vragen om arbeidsvoorwaarden die voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Hiermee wordt oneerlijke concurrentie tegengegaan. Het voortouw van de voorlichting ligt bij sociale partners. Ik heb met sociale partners afgesproken hen te ondersteunen bij deze voorlichtingsactiviteiten door ondermeer de wettelijke verplichtingen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en de door sociale partners aan te leveren informatie over de kernbepalingen van de algemeen verbindend verklaarde CAO's toegankelijk te maken voor de genoemde doelgroepen via een website.

d. Overleg met risico-sectoren

Er is een aantal sectoren waarin de sociale partners de taak van een goede handhaving van de CAO hebben belegd bij een daartoe opgerichte stichting. Hierbij wordt doorgaans in de CAO geregeld dat de CAO-partijen verplicht zijn informatie aan te leveren, die kan worden gebruikt bij de handhaving van de CAO. Voorbeelden daarvan zijn de uitzendbranche, het taxivervoer, het besloten busvervoer, het schoonmaak- en glazenwassersbedrijf en het beroepsgoederenvervoer. Ik ben voornemens om met de sectoren waar het hoogste risico van verdringing door oneerlijke concurrentie bestaat, nader te bespreken of en hoe door samenwerking met de Arbeidsinspectie deze handhaving kan worden ondersteund.

In 2005 was 38% van de aangetroffen illegaal tewerkgestelde vreemdelingen afkomstig uit de nieuwe EU-lidstaten. Invoering van een vrij verkeer van werknemers maakt derhalve een herverdeling van de inzet van de capaciteit van de AI mogelijk.

Onerlijke concurrentie geschiedt niet alleen door betaling onder de geldende CAO-lonen, maar ook door het niet afdragen van loonbelastingen en sociale premies. Door meer te controleren op zwart werk kan deze oneerlijke concurrentie worden bestreden.

Handhaving van de arbeidsvoorwaarden is primair de taak van sociale partners c.q. de individuele werkgever en werknemer. De overheid zal echter met name op het gebied van de WML haar handhavingsactiviteiten intensiveren en uitbreiden. Daarnaast zal de overheid sociale partners faciliteren bij hun handhavende taak. Na 1 mei 2006 zal de toets op aanwezigheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod vervallen, maar blijft CWI tot 1 januari 2007 toetsen op arbeidsvoorwaarden en huisvesting. In de tussentijd zal het flankerend beleid nader worden ingevuld.

5. Huisvesting

Een apart aandachtspunt vormt de huisvesting. Op grond van de Wav kan CWI een tewerkstellingsvergunning weigeren indien voor de vreemdeling geen passende huisvesting beschikbaar is. CWI kan van werkgevers vragen hierover bij de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning een verklaring te overleggen. Uit onderzoek⁴ blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten waar seizoenarbeiders zijn gehuisvest, problemen ervaren met deze huisvesting. Daarbij gaat het om een tekort aan passende woonruimte of om gebrekkige, ondeugdelijke en/of onveilige huisvesting. Door hun relatief korte verblijf en beperkte budget doen buitenlandse werknemers met een kort contract vooral een beroep op tijdelijke huisvesting. Ruim de helft van de 139 responderende gemeenten geeft aan te beschikken over een beleid om huisvestingsproblemen tegen te gaan; andere gemeenten zijn nog in de fase van beleidsontwikkeling. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan ondersteuning daarbij.

De invoering van een vrij werknemersverkeer zal naar verwachting leiden tot een groei van het aantal seizoenarbeiders uit de nieuwe lidstaten. Dit kan aanleiding geven tot extra druk op het terrein van tijdelijke huisvesting. Gezien de door gemeenten al ervaren problemen, ben ik daarom voornemens samen met de minister van VROM te zorgen voor een handreiking aan gemeenten, waarin de belangrijkste informatie en best practices worden samengebracht. De handreiking zal onder meer een overzicht bevatten van de partijen die een rol spelen bij de huisvesting van seizoenarbeiders en gaat in het kader van de integrale benadering, in op de mogelijkheden tot samenwerking op het terrein van handhaving. De handreiking wordt naar alle gemeenten gezonden en zal daarnaast digitaal beschikbaar zijn. Voor werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters wordt een compacte factsheet opgesteld, met voor hen relevante informatie over het aanbieden van goede veilige huisvesting voor seizoenarbeiders.

Daarnaast zullen de koepels van werkgevers worden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in deze.

De VROM-inspectie zal het bestuur van alle gemeenten waar een vermoeden is dat de problematiek voorkomt, benaderen met de vraag of de huisvestingsproblematiek daadwerkelijk speelt en zo ja of men bezig is met het nemen van passende maatregelen (voorzien in voldoende huisvestingsaanbod en het optreden tegen ongewenste,

⁴ De Huisvestingsproblematiek van tijdelijke werknemers uit het buitenland door Regioplan (december 2005), uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM en het Ministerie van SZW.

bijvoorbeeld brandgevaarlijke, situaties). Waar nodig kan de VROM-Inspectie gemeenten adviseren en ondersteunen bij het formuleren van adequaat beleid.

De gemeente zal zich voor het treffen van huisvestingsvoorzieningen naar verwachting richten naar initiatieven van derden (werkgevers, uitzendbureaus en huisvesters). Vanuit haar lokale regierol zal de gemeente bij het uitblijven daarvan partijen kunnen stimuleren tot initiatieven.

Voorts zal de VROM-Inspectie de gemeente stimuleren op handhavingsterrein. In voorkomende gevallen zullen de VROM-Inspectie en de overige rijksinspecties gemeenten aanzetten tot daadwerkelijke handhaving van onveilige en onwettige situaties. De VROM-Inspectie kan op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Woningwet een verzoek tot handhaving aan de gemeente richten. Momenteel is een wijziging van de Woningwet in procedure waarbij de Minister van VROM zo nodig handhaving door de gemeente kan vorderen en, als de gemeente in gebreke blijft, in het uiterste geval zelf in de plaats kan treden van de gemeente.

Het kabinet zal gemeenten faciliteren, stimuleren en controleren op het gebied van toezicht op huisvesting van met name seizoenswerkers. Tot 1 januari 2007 zal CWI toetsen op huisvesting.

6. Gevolgen voor de Nederlandse sociale zekerheid / overheidsfinanciën

Een zorg die in het verleden ook in Kamerdebatten is geuit, is dat werknemers uit de nieuwe lidstaten een onevenredig groot beroep op het sociale zekerheidsstelsel zouden kunnen doen ('sociaal zekerheidstoerisme'). Het Ecorys-rapport en het rapport van de Europese Commissie geven aan dat deze zorg niet gegrond is.

Wat betreft de gevolgen voor de sociale verzekeringen geldt dat pas aanspraken op uitkeringen ontstaan tijdens of na afloop van een arbeidsrelatie. Tegenover ontvangen uitkeringen staan derhalve betaalde premies. In de praktijk blijkt dat migranten uit de nieuwe lidstaten in relatie tot de betaalde premies slechts een beperkt beroep doen op de sociale verzekeringen.

Bovendien heeft het kabinet - onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring - in verband met de totstandkoming van richtlijn 2004/38/EG voorzien in een wijziging van de Wet werk en bijstand. Dit wetsontwerp is inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend. Met deze wetswijziging wordt onder meer voorkomen dat werkzoekende Unieburgers in de zogenaamde "vrije termijn" in de eerste drie maanden van verblijf in Nederland bijstandsrechten kunnen claimen.

Na drie maanden verblijf wordt een EU-burger verplicht om zich in te schrijven in de Vreemdelingenadministratie van de IND. Voorwaarde daarvoor is dat hij/zij over voldoende middelen van bestaan beschikt.

De ervaring in andere EU-landen is ook dat de werknemers uit de nieuwe lidstaten wel belastingen en premies betalen en nauwelijks een beroep doen op een uitkering.

Gevolgen voor de sociale zekerheidsuitgaven kunnen zich ook voordoen door verdringing van ingezetenen in Nederland. In paragraaf 4 is aangegeven dat het kabinet het risico op verdringing, gegeven de beschikbare informatie, beperkt acht. Daarmee blijven ook de extra uitgaven als gevolg van die verdringing beperkt. Voorzover die extra uitgaven optreden, zullen ze na verloop van tijd verdwijnen, omdat de arbeidsmigratie op termijn ook leidt tot een toename van de werkgelegenheid.

Omdat de arbeidsmigranten ook belastingen en premies betalen, leveren zij voor de samenleving als geheel ook financiële voordelen op. Per saldo zullen de gevolgen voor de overheidsfinanciën als geheel klein zijn en houden de extra uitgaven en de extra inkomsten elkaar grosso modo in evenwicht. Vanuit het oogpunt van de rijksfinanciën is er derhalve geen reden om de overgangsmaatregel voor het werknemersverkeer te verlengen.

Hoewel de arbeidsmigrant uit de nieuwe lidstaten zelf naar verwachting een zeer beperkt beroep zal doen op de Nederlandse sociale zekerheid, kan door verdringing wel een - beperkt - negatief effect ontstaan op de rijksfinanciën. Omdat de arbeidsmigrant belastingen en premies betaalt, levert hij/zij ook een positieve bijdrage aan de rijksfinanciën. Lasten en baten houden elkaar in evenwicht.

7. De relatie met het dienstenverkeer, zelfstandigen en illegale arbeid

Het werknemersverkeer is één van de mogelijkheden tot grensoverschrijdende arbeid, naast het vrije dienstenverkeer en de vrije vestiging als zzp-er. Deze drie vormen van arbeid zijn in zekere zin communicerende vaten. Gelet op het restrictieve beleid inzake het werknemersverkeer is het dan ook niet verwonderlijk dat in 2004 en 2005 het aantal dienstverleners en zzp-ers uit de nieuwe lidstaten in Nederland sterk is gegroeid. Immers het dienstenverkeer en de vestiging van zelfstandigen zijn - onder voorwaarden - wel vrij.

Tabel 5: Tewerkstellingsvergunningen/notificaties voor dienstverleners uit de nieuwe lidstaten (aantal werknemers) en zzp-ers (ingeschreven bij KvK)

	Twv verleend	Notificatie	ZZP-ers
2003	61		268
2004	132		1.454
2005	1.345		<u>2.600</u>
Dec. 2005		630	
Jan. 2006		914	
Febr. 2006		995	

Het aantal tewerkstellingsvergunningen voor werknemers van dienstverleners uit Midden- en Oost-Europa is na de uitbreiding van de EU fors toegenomen: van 61 in 2003 naar 1345 in de eerste elf maanden van 2005. Vanaf 1 december 2005 is de plicht tot het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning voor werknemers die niet vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt van dienstverlenende bedrijven uit andere EU-lidstaten komen te vervallen. Sinds die datum geldt voor deze dienstverlenende bedrijven alleen een notificatieplicht. Dat heeft tot een flinke groei van het dienstenverkeer met de nieuwe EU-lidstaten geleid: het aantal werknemers dat via het dienstenverkeer in Nederland is aangemeld, bedroeg in de eerste twee maanden van de notificatieplicht al meer dan het totaal in de drie jaar daarvoor.

Ook het aantal zzp-ers uit de nieuwe lidstaten dat in Nederland werkzaam is, stijgt sterk. Hoe groot hun aantal is, is moeilijk te schatten, omdat registratie niet altijd vereist is. Het aantal ingeschreven zzp-ers bij de Kamer van Koophandel is gestegen van 268 in 2003 via 1.454 in 2004 tot 2.600 in 2005. De meeste ingeschreven zelfstandigen zijn werkzaam in de bouw, tuinbouw en schoonmaaksector. Het daadwerkelijke aantal werkzame zzp-ers uit de nieuwe lidstaten is waarschijnlijk aanzienlijk hoger. Alleen al in de bouwsector wordt hun aantal geschat op enkele duizenden.

Het legitieme gebruik van het vrij verkeer van diensten en van de vrije vestiging van zelfstandigen stelt duidelijke grenzen aan de effectiviteit van een restrictief beleid met betrekking tot het werknemersverkeer. Zo'n restrictief beleid kan zelfs een contra-productief effect hebben wanneer het de komst van zzp-ers en dienstverleners stimuleert, met name wanneer het gaat om de arbeidsvoorwaarden. Immers zzp-ers kunnen hun eigen arbeidsvoorwaarden vaststellen. Regelgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidstijden is op hen niet van toepassing, evenmin als CAO-bepalingen. Voor dienstverleners geldt dat zij op grond van de WAGA in het algemeen gehouden zijn om

Nederlandse arbeidsvoorwaarden aan hun personeel te bieden, maar is de handhaving daarvan – o.a. vanwege de loonadministratie die zich in het buitenland bevindt - aanzienlijk moeilijker dan die van de werknemer die in dienst is van de Nederlandse werkgever.

Naast het legaal gebruik bestaat er het oneigenlijke gebruik en misbruik van het diensten- en zelfstandigenverkeer via al dan niet ingewikkelde constructies. Feitelijk gaat het hier om illegale tewerkstelling. Bij onverkorte voortzetting van de huidige overgangsmaatregel voor het werknemersverkeer is het te verwachten dat het aantal schijnconstructies met dienstverleners en zzp-ers zal toenemen. Voor de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen betekent onverkorte voortzetting van de overgangsmaatregel een blijvende inzet van de handhaving capaciteit in sectoren waar illegale tewerkstelling van werknemers uit de nieuwe lidstaten, al dan niet via schijnconstructies, voorkomt.

De versoepeling van het beleid, in die zin dat de arbeidsmarkttoets bij de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning vervalt, zal ertoe leiden dat in mindere mate het dienstenverkeer of de dienstverlening als zzp-er als 'sluiproute' gebruikt zullen worden. Immers, daar waar deze route gebruikt werd vanwege het feit dat een tewerkstellingsvergunning op arbeidsmarktgronden werd geweigerd, is de noodzaak daarvoor niet meer aanwezig.

Afschaffing van de arbeidsmarkttoets zal ertoe leiden dat voor een deel van de illegaal te werk gestelde werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten tewerkstellingsvergunningen zullen worden aangevraagd. Het aantal illegaal tewerkgestelde werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten wordt geschat op 26.680 tot 35.600.⁵ In de praktijk betekent afschaffing van de arbeidsmarkttoets en vanaf 1 januari 2007 afschaffing van de tewerkstellingsvergunningsplicht een versterking van de rechtspositie van deze werknemers. Zij krijgen immers veel meer mogelijkheden om legaal bij een andere werkgever te gaan werken. Overigens behoeft legalisering van de tewerkstelling van werknemers uit de nieuwe lidstaten niet te betekenen dat de totale illegale tewerkstelling in Nederland evenredig afneemt. Het is niet onwaarschijnlijk dat een deel van de werkgevers die vanwege motieven van lage arbeidskosten mensen illegaal te werk stellen, een alternatief zal zoeken in niet-EU landen. De Arbeidsinspectie zal na opheffing van de tijdelijke beperkingen van het werknemersverkeer blijven controleren of in de sectoren waar momenteel veel werknemers uit de nieuwe lidstaten werkzaam zijn (de bouw en de land- en tuinbouw), deze werknemers de komende jaren niet worden vervangen door werknemers uit landen van buiten de Europese Economische Ruimte. Door invoering van het vrij verkeer van werknemers krijgt de Arbeidsinspectie na 1 januari 2007 meer ruimte om illegale tewerkstelling en uitbuiting van werknemers van buiten de EER effectiever aan te pakken.

Illegale arbeid is vrijwel altijd zwart werk. Legalisering van de tewerkstelling van werknemers uit de nieuwe lidstaten draagt bij aan het 'witten' van zwart werk. Het is echter niet onaannemelijk dat een deel van het werk grijs of zwart verricht blijft worden. Ook hier geldt dat de overheid (Belastingdienst, uitkeringsinstanties) de handhaving verbetert. Belastingdienst en Arbeidsinspectie gaan nauwer samenwerken en elkaar beter informeren. Het feit dat de Arbeidsinspectie actief gaat controleren op naleving van de WML biedt daarvoor goede mogelijkheden. Indien de Arbeidsinspectie bij deze controles uit de administratie afleidt dat er geen belastingen/premies worden afgedragen, zal zij de Belastingdienst hierover informeren. De Belastingdienst zal de Arbeidsinspectie informeren wanneer zij bij haar handhavingsactiviteiten aanwijzingen heeft dat de werkgever de WML niet naleeft.

⁵ Onderzoek 'Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen' uit december 2005.

Zodra het thans bij u in behandeling zijnde wetsvoorstel Versterking Fiscale Rechtshandhaving in werking treedt, wordt de bewijslast voor de Belastingdienst bij niet-betaling van loonbelasting en sociale premies eenvoudiger, omdat zij mag uitgaan van een fictief dienstverband van zes maanden. Ook de invoering van de eerste-dagsmelding per 1 juli a.s. bevordert de controle- en sanctiemogelijkheden voor zowel de Belastingdienst als de Arbeidsinspectie.

Invoering van de bestuurlijke boete in de WML tenslotte draagt bij aan de bestrijding van schijn-zzp-ers die hun werk onder het WML aanbieden en van illegale tewerkstelling. Indien de illegaal tewerkgestelde vreemdeling minder dan het WML verdient, zal de werkgever zowel een Wav-boete als een WML-boete worden opgelegd.

Ook met de handhavende diensten in nieuwe lidstaten zal meer worden samengewerkt. Binnen de Europese Unie is dit onderwerp uitdrukkelijk aan de orde gesteld en inmiddels vinden bilaterale besprekingen plaats met Polen om via samenwerking en gegevensuitwisseling zwart werk en schijn-zzp-ers aan te pakken.

Het gebruik van het vrije dienstenverkeer en de vrije vestiging als zelfstandige zonder personeel beperken de effectiviteit van een restrictief werknemersverkeer. Het vervallen van de arbeidsmarkttoets leidt ertoe dat het dienstenverkeer en vestiging van zelfstandigen minder als 'sluiproute' gebruikt gaan worden. Ook betekent het legalisering van een deel van de huidige illegale arbeid. Illegale tewerkstelling van werknemers uit de nieuwe lidstaten kan echter vervangen worden door illegale tewerkstelling van werknemers uit niet-EU landen. Omdat de Arbeidsinspectie geen toezicht meer hoeft te houden op naleving van de beperkingen op het vrij verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten, heeft zij meer capaciteit beschikbaar om illegale tewerkstelling en uitbuiting van werknemers uit landen buiten de EU aan te pakken. De controles op zwart/grijs werk zullen worden verbeterd. De Belastingdienst en de Arbeidsinspectie gaan nauwer samenwerken en ook met de handhavende diensten in nieuwe EU-lidstaten zal meer worden samengewerkt.

8. Sociaal-economische ontwikkelingen

Invoering van een vrij verkeer van werknemers is in heel de EU op 1 mei 2011 een feit. De belangrijkste vraag is dan ook wanneer invoering ervan het meest wenselijk is. In Nederland was in 2004 de sombere economische situatie reden tot voorzichtigheid bij de toelating van werknemers uit de nieuwe lidstaten. In vergelijking met de situatie in 2004 zijn de economische vooruitzichten nu aanzienlijk verbeterd. Vanaf 2005 is een herstel van de Nederlandse economie te zien. Voor 2006 verwacht het CPB een versnelling van de economische groei naar 2½ % en in 2007 naar 3%. Ook de situatie op de arbeidsmarkt verbetert in 2006. De werkloosheid daalt naar verwachting met 40 duizend, naar gemiddeld 445 duizend personen (5¾ %). In 2007 verwacht het CPB dat de economie verder zal aantrekken en de werkloosheid in versterkt tempo zal dalen met 75.000 tot 370.000.

Ook volgens het ROA-onderzoek 'De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2010' en de CWI-arbeidsmarktprognose 2005-2010 zal de arbeidsmarkt de komende jaren in het teken staan van het herstel van de conjunctuur.⁶ Verwacht wordt dat de werkgelegenheid vanaf 2006 significant zal toenemen en de werkloosheid dalen. Van 2005 tot 2010 wordt een gemiddelde jaarlijkse werkgelegenheidsgroei van 1% van de werkgelegenheid in het basisjaar 2004 verwacht. Volgens het ROA-onderzoek zullen zowel hoger als lager opgeleide schoolverlaters profiteren van het economische herstel.

⁶ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Maastricht, november 2005.

De jaarlijkse groei van het aantal banen zal volgens CWI toenemen van 54.000 in 2005 tot gemiddeld 153.000 tussen 2007 en 2010. Het aantal vacatures groeit van 726.000 in 2004 tot 940.000 in 2010. Er worden weer aanzienlijke spanningen op delen van de arbeidsmarkt (tekorten aan vakbekwaam personeel) verwacht. De verwachting is dat de komende tijd het jaarlijks tekort aan goedopgeleiden in de marktsector zal variëren tussen de 128.000 en 330.000 per jaar.⁷ Verwacht mag worden dat hierdoor weer enige 'trek in de schoorsteen' zal ontstaan: doordat meer hoog opgeleiden die nu nog onder hun niveau werkzaam zijn, doorstromen naar hogere functies, ontstaan er ook nieuwe mogelijkheden voor werkzoekenden met middelbare en lagere opleidingen.

Deze positieve vooruitzichten betekenen uiteraard niet dat er geen problemen meer zijn met werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook als er 'trek in de schoorsteen' ontstaat, blijft het belangrijk het activerende arbeidsmarktbeleid voort te zetten. In het algemeen geldt dat door de invoering van de WWB de reïntegratie van bijstandsgerechtigden een sterke stimulans heeft gekregen, die zijn effect ook houdt na invoering van een vrij verkeer van werknemers. De ervaringen met de bemiddeling van uitkeringsgerechtigden naar de seizoenarbeid in de land- en tuinbouw wijzen wel uit dat voor bepaalde typen arbeid zeer grote inspanningen nodig zijn om successen te boeken. Ondertussen moet het werk wel gedaan worden: de Nederlandse economie zou schade lijden als de vacatures niet opgevuld kunnen worden door arbeidsmigranten.

Als gevolg van de toenemende vraag naar arbeid in de komende jaren, kan 2006 gezien worden als een gunstig jaar voor een versoepeling van de overgangsmaatregel in de vorm van afschaffing van de arbeidsmarkttoets. Onder - naar verwachting - hetzelfde gunstige economische gesternte zullen per 1 januari 2007 de tijdelijke beperking van het werknemersverkeer volledig worden afgeschaft.

De verwachte opleving van de Nederlandse economie en de groeiende vraag naar arbeid vormen een gunstige context voor een vrije toelating van arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten. Bovendien zijn de omstandigheden gunstig om tegelijkertijd een groter aantal Nederlandse werkzoekenden aan het werk te krijgen.

8. De internationale context

a. Het rapport van de Europese Commissie

Op 8 februari 2006 heeft de Europese Commissie haar rapport over het werknemersverkeer tussen de oude en de nieuwe lidstaten en de gevolgen daarvan gepubliceerd. Het rapport geeft een macro-beeld van wat er binnen de EU heeft plaats gevonden. Het geeft aan dat de arbeidsmigratie vanuit de nieuwe naar de oude lidstaten in het algemeen beperkt is gebleven. Het al dan niet instellen van een overgangsmaatregel heeft slechts een beperkte betekenis in de migratiestromen. Vraag naar en aanbod van arbeid zijn volgens de Commissie belangrijker factoren. De arbeidsmigratie vanuit de nieuwe lidstaten heeft volgens de Commissie een positieve bijdrage geleverd aan het functioneren van de arbeidsmarkt, de economische groei en de overheidsfinanciën in al de EU-lidstaten. Van verdringende effecten is geen sprake. De arbeidsmigratie vanuit de nieuwe lidstaten heeft vooral een complementair karakter. De instelling van een overgangsmaatregel heeft werknemers uit de nieuwe lidstaten aangemoedigd om op andere manieren werk te zoeken; dit verklaart de uitzonderlijk hoge instroom van gedetacheerde werknemers of werknemers die claimen zelfstandige te zijn.

Het rapport van de Europese Commissie bevat geen eenduidige oproep aan de oude lidstaten om de grenzen te openen per 1 mei 2006. Wel wijst de Commissie erop dat het vrij verkeer van werknemers één van de grondbeginselen van de EU is.

⁷ MKB-Nederland, *Koers-MKB. Vakmanschap onder druk*. Delft 2005.

De analyse van de Europese Commissie bevestigt het standpunt van het kabinet dat de gevolgen van de afschaffing van de arbeidsmarkttoets per 1 mei 2006 en de invoering van een vrij verkeer van werknemers per 1 januari 2007 beperkt zullen zijn en dat de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten naast een beperkt risico van verdringing ook positieve effecten heeft.

b. Positie andere lidstaten

Alle EU-lidstaten zonder vrij verkeer van werknemers dienen vóór 1 mei 2006 aan de Europese Commissie aan te geven of zij de overgangsmaatregel willen voortzetten.

Alleen Oostenrijk en Duitsland hebben al officieel aangegeven dat zij voornemens zijn voor de komende drie jaren de overgangsmaatregel voort te zetten.

Frankrijk en België hebben besloten om per 1 mei 2006 het overgangsregime te versoepelen door een snelle en eenvoudige toelating van arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten in sectoren/beroepen waar een tekort is aan nationaal aanbod. Daarbij geldt dat België heeft aangegeven nog vóór 1 mei 2009 de overgangsmaatregel te beëindigen, nadat enkele flankerende maatregelen zijn genomen. De relatief hoge werkloosheid in Duitsland en Frankrijk (beide rond de 9,5%) speelt bij de opstelling van deze landen een belangrijke rol.

Bij Oostenrijk en Duitsland valt wel de belangrijke kanttekening te plaatsen dat zij in de praktijk veel werknemers uit de nieuwe lidstaten toelaten (Duitsland ongeveer 350.000 tewerkstellingsvergunningen; Oostenrijk ongeveer 50.000 per jaar). Italië houdt ook vast aan het transitieregime maar het jaarlijkse quotum voor arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten is dusdanig ruim (in 2005 voor max. 79.500 personen en niet uitgeput; voor 2006 verhoogd tot max. 170.000 personen), dat de facto van vrij werknemersverkeer met deze landen sprake is. Denemarken en Noorwegen⁸, landen met een liberaal overgangsregime (i.e. de facto vrij verkeer van werknemers), zijn voornemens om dat soepele beleid te continueren. De Finse, Portugese en Spaanse regeringen koersen op invoering van een vrij verkeer van werknemers. De opstelling van Luxemburg is nog ongewis. Griekenland heeft ook nog geen besluit genomen. Lidstaten die al in 2004 het vrij werknemersverkeer invoerden, resp. Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, zien geen aanleiding op de ingeslagen weg terug te komen.

Alles overziend zal naar verwachting per 1 mei 2006 het werknemersverkeer tussen de nieuwe en de oude EU-lidstaten verder worden geliberaliseerd. Zes oude EU-lidstaten hebben dan juridisch en Italië de facto een vrij verkeer van werknemers. Denemarken en Noorwegen kennen geen arbeidsmarkttoets. Frankrijk en België liberaliseren de toelating van werknemers voor sectoren en beroepen waar tekorten zijn op de nationale arbeidsmarkt. Duitsland en Oostenrijk handhaven weliswaar het restrictieve beleid, maar laten de facto zowel absoluut als verhoudingsgewijs aanzienlijk meer werknemers uit de nieuwe lidstaten toe dan Nederland.

Er is binnen de EU een algemene tendens naar liberalisering. Als Nederland per 1 januari 2007 de tijdelijke beperking van het werknemersverkeer opheft, heeft naar verwachting een meerderheid van de oude EU-lidstaten een geheel vrij dan wel vrijwel volledig vrij verkeer van werknemers.

c. Gevolgen invoeren vrij verkeer van werknemers

Het hanteren van de overgangsmaatregel in 2004 heeft de betrekkingen met de nieuwe lidstaten geen goed gedaan. In tegenstelling tot Duitsland en Oostenrijk had Nederland

⁸ Noorwegen maakt deel uit van de Europees Economische Ruimte en is ook voornemens voor 1 mei 2006 een besluit te nemen over al of niet voortzetting van het overgangsregime ten aanzien van de nieuwe lidstaten.

aanvankelijk, in oktober 2001, aangegeven een vrij verkeer van werknemers in te voeren. Dat Nederland op het laatste moment hierop terugkwam, is in veel nieuwe lidstaten hoog opgenomen. De geloofwaardigheid van Nederland in de betrokken landen heeft hieronder geleden. Een vrij verkeer van werknemers zal de betrekkingen met de nieuwe lidstaten en de samenwerking binnen de EU aanzienlijk verbeteren.

Het afschaffen van de arbeidsmarkttoets per 1 mei a.s. en vervolgens het volledig afschaffen van de tijdelijke beperking van het werknemersverkeer per 1 januari 2007 zal de betrekkingen met de nieuwe EU-lidstaten verbeteren.