

Vergaderjaar 2010–2011

32 680

Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie

Nr. 1

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 9 maart 2011

Het Presidium stelt de Kamer voor in te stemmen met het voorstel van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 23 februari 2011 om een parlementair onderzoek in te stellen naar «Lessen uit recente arbeidsmigratie». Zowel de brief als het onderzoeksvoorstel van de commissies treft u hierbij aan (bijlagen 1 en 2).

Met dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan één van de drie onderzoeken van de Toekomst- en Onderzoeksagenda 2011¹, welke op 7 december 2010 door de Tweede Kamer zijn aangenomen (Handelingen II, vergaderjaar 2010/11, nr. 31, blz. 35).

U wordt voorgesteld om tijdelijke commissie in te stellen die wordt belast met de uitvoering van het parlementair onderzoek. Het Presidium stelt voor om conform het voorstel het budget voor dit onderzoek vast te stellen op € 285 000.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
G. A. Verbeet

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J. E. Biesheuvel-Vermeijden

¹ De Toekomst- en Onderzoeksagenda 2011 is gepubliceerd als kamerstuk 32 224, nr. 2.

Aan de leden en plaatsvervangende leden van het Presidium

Den Haag, 23 februari 2011

In de bijlage treft u een onderzoeksvoorstel «Lessen uit recente arbeidsmigratie» aan in het kader van de Toekomst- en Onderzoeksagenda 2011 van de vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Namens deze commissie verzoek ik u het voorstel ter besluitvorming door te geleiden naar de Kamer.

De commissie vraagt de Kamer in te stemmen met het verrichten van een parlementair onderzoek naar «Lessen uit recente arbeidsmigratie». Doel van het onderzoek is om te leren van de ervaringen van de recente arbeidsmigratie sinds 2004 uit Midden- en Oost Europa om als Nederland lessen te kunnen trekken voor toekomstige openstelling van de Nederlandse grenzen voor werknemers uit Zuidoost-Europa, als eerste de Bulgaren en Roemenen. Het onderzoek heeft raakvlakken met de commissies voor Binnenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie en is daarom met de betreffende woordvoerders afgestemd.

De commissie stelt voor om een tijdelijke commissie in te stellen die wordt belast met de uitvoering van het parlementair onderzoek.

De tijdelijke commissie zal worden ondersteund door een ambtelijke staf. Daarnaast zal mogelijk een klein onderdeel van het onderzoek worden uitbesteed aan derden.

De commissie stelt voor een budget van € 285 000 vrij te maken voor het onderzoek.

Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven is betrokken bij de totstandkoming van het onderzoeksvoorstel. De begroting voor het onderzoek is ter advisering aan de stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Tweede Kamer voorgelegd en goedgekeurd.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Gent

Inleiding

Sinds de toetreding van Polen, Slowakije, Hongarije, Tsjechië, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen op 1 mei 2004 tot de EU komen omvangrijke groepen «nieuwe» arbeidsmigranten naar Nederland.¹ In mei 2007 zijn de grenzen volledig opengesteld voor werknemers uit deze landen. Hoewel een groot deel van deze migranten tijdelijk werkt in Nederland, bijvoorbeeld als seizoensarbeider, is er een ander deel dat zich vestigt in Nederland en werkt als werknemer of zzp'er. In het verleden bleek dat veel gastarbeiders zich in tegenstelling tot de verwachting definitief vestigden in Nederland.

Op 1 januari 2010 stonden ongeveer 128 000 personen uit Midden- en Oost Europa in Nederland ingeschreven in de Gemeentelijke basisadministratie (GBA), waarvan 77 000 van Poolse herkomst. Het aantal personen dat naar Nederland is gekomen sinds 2004 is gestegen. Ook in andere Europese landen is er een toename te zien van het aantal personen uit Midden- en Oost Europa. Sinds 2008 lijkt het aantal in Europa over het geheel gezien te stabiliseren. De komst van de migranten heeft over het geheel positieve gevolgen voor onze economie, maar kent ook negatieve effecten op het terrein van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid en het terrein van de leefbaarheid. Met de voorziene openstelling van de grenzen voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië en met het oog op een mogelijke verdere uitbreiding van de EU met landen uit Zuidoost-Europa zoals Kroatië, Turkije, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, en Montenegro is het voor de landen waar de arbeidsmigranten heentrekken van belang dat deze negatieve effecten in kaart worden gebracht om daar vervolgens lessen uit te trekken.

Met het inzicht in de aard en omvang van de problematiek en een analyse van de werking van het door de overheid ingezette instrumentarium om de problematiek te voorkomen dan wel tegen te gaan kunnen lessen worden getrokken voor de toekomstige openstelling van de Nederlandse grenzen voor arbeidsmigranten uit Zuidoost-Europa, als eerste voor de Bulgaren en Roemenen.

Doel

Doel van het onderzoek is om te leren van de ervaringen van de recente arbeidsmigratie sinds 2004 uit Midden- en Oost Europa om als Nederland lessen te kunnen trekken voor toekomstige openstelling van de Nederlandse grenzen voor werknemers uit Zuidoost-Europa, als eerste de Bulgaren en Roemenen.

Probleemstelling

Welke lessen zijn er te leren van de recente arbeidsmigratie uit Midden- en Oost Europa met het oog op toekomstige openstelling van de Nederlandse grenzen voor werknemers uit andere landen uit Zuidoost-Europa, als eerste de Bulgaren en Roemenen?

Onderzoeksvragen

Algemeen

1. In welke sectoren en regio's zijn recente arbeidsmigranten werkzaam en om welke aantallen gaat het (gerelateerd aan totaal aantal werkzame personen per sector en regio)?

¹ Deze landen (EU8) zijn op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toegetreden en sinds mei 2007 geldt er vrij verkeer van werknemers. Op 1 januari 2007 zijn Roemenië en Bulgarije (EU2) toegetreden tot de Europese Unie, maar voor die landen gelden nog overgangsmaatregelen ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers (tewerkstellingsvergunning). Dit overgangsregime kent drie fasen. De huidige, tweede fase loopt af op 1 januari 2012, waarna het overgangsregime kan worden verlengd met een derde fase tot uiterlijk 1 januari 2014. Alleen een ernstige verstoring van de arbeidsmarkt of de dreiging daarvan zouden een derde fase van beperkingen van het vrije verkeer kunnen rechtvaardigen. De Europese Commissie beoordeelt het verzoek en de onderbouwing van verlenging en heeft daarin feitelijk het laatste woord. Het kabinet zal waarschijnlijk eind oktober, begin november een voorgenomen besluit naar de Kamer sturen.

2. Hoe zal het aantal arbeidsmigranten zich naar verwachting ontwikkelen in de komende jaren?

Arbeidsmarkt

3. Wat zijn de pullfactoren van arbeidsmigranten om naar Nederland te komen en eventueel te blijven?
4. Waar heeft de Nederlandse arbeidsmarkt op termijn behoefte aan, mede in relatie tot het Nederlandse arbeidsaanbod? In hoeverre verschilt dit tussen sectoren en regio's?
5. In hoeverre heeft recente arbeidsmigratie geleid tot problemen op het gebied van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid, zoals verdringing, oneerlijke concurrentie, verloningsfraude en misbruik van de werknemers in Nederland?
6. Welke instrumenten zijn ingezet om deze problemen te voorkomen dan wel tegen te gaan? In hoeverre is er sprake van Europese of verdragsrechterlijke belemmeringen geweest bij het ingezette beleid?
7. Wat zijn de effecten van de ingezette instrumenten?
8. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden, mede gegeven de diversiteit van arbeidsmigranten?

Leefbaarheid

9. In hoeverre heeft recente arbeidsmigratie geleid tot problemen op het gebied van de leefbaarheid, zoals huisvestingsproblematiek, criminaliteit, drugs/drankproblematiek, overlast concurrentie en culturele problemen in Nederland?
10. Welke instrumenten zijn ingezet om deze problemen te voorkomen dan wel tegen te gaan? In hoeverre is er sprake van Europese en verdragsrechtelijke belemmeringen bij het ingezette beleid?
11. Wat zijn de effecten van de ingezette instrumenten?
12. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden, mede gegeven de diversiteit van arbeidsmigranten?

Om enig referentiekader te hebben zal bij de beantwoording van de vragen 3 tot en met 12 ook enkele andere EU-landen worden betrokken, zoals bijvoorbeeld Duitsland, België, Italië en Spanje. Bovendien zal er aandacht worden besteed aan de gevolgen voor het land van herkomst.

Onderzoeksmodaliteit

Gezien het commissieoverstijgend karakter van het onderzoeksthema (arbeidsmarkt en leefbaarheid) stelt de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de commissies voor Binnenlandse Zaken, Immigratie en Asiel en Veiligheid en Justitie, voor een tijdelijke onderzoekscommissie «recente arbeidsmigratie» in te stellen. Onderbrenging van het parlementair onderzoek bij een werkgroep lijkt in dit kader minder voor de hand te liggen, omdat het eigenaarschap dan onduidelijk blijft.

Met een tijdelijke onderzoekscommissie wordt gewaarborgd dat zij zelf verantwoordelijk blijft voor de conclusies van het onderzoek en richting het veld betrokkenheid toont bij de ontwikkelingen die plaatsvinden. Daarbij biedt een tijdelijke onderzoekscommissie de mogelijkheid om organisaties en personen zelf te horen.

Na instemming van de Kamer met de vorming van een tijdelijke onderzoekscommissie recente arbeidsmigratie, zal deze commissie de uitvoering ter hand nemen. De tijdelijke onderzoekscommissie heeft de ruimte om in de eerste fase van het onderzoek de onderzoeksvragen nader aan te scherpen. Zij wordt daarbij bijgestaan door een interne ambtelijke staf. Deze staf zal de commissie ondersteunen in haar

werkzaamheden in logistieke zin, procesmatig en inhoudelijk. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het voorbereiden en begeleiden van vergaderingen, gesprekken, hoorzittingen, werkbezoeken, het opstellen van discussiestukken en conceptrapportages en het uitvoeren van delen van het onderzoek en eventueel uitbesteden en begeleiden van delen van het onderzoek aan derden.

Onderzoeksmethoden

Het voorstel is het onderzoek te verdelen in vier fasen:

- 1) Een fase van literatuuronderzoek, bronnenonderzoek, en gesprekken met experts om zicht te krijgen op de omvang van de problematiek (thema algemeen onderzoeksvragen). Deze fase kan leiden tot mogelijke aanscherping van onderzoeksvragen;
- 2) Een fase waarin (evt.) beperkte aanvullende (internationale) gegevensverzameling wordt gedaan naar de thema's arbeidsmarkt en leefbaarheid;
- 3) Een fase waarin de commissie op werkbezoek gaat en waarin hoorzittingen worden belegd met betrokkenen uit het veld;
- 4) Tenslotte zal de commissie naar aanleiding van deze bevindingen conclusies trekken en eventueel aanbevelingen opstellen.

Ad 1) Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) heeft op basis van al de onderzoeksvragen een quick scan uitgevoerd van de bestaande literatuur en een analyse gemaakt van de beschikbare (cijfermatige) kwantitatieve gegevens (bronnenonderzoek). De uitkomsten daarvan kunnen worden gebruikt voor de gesprekken met experts.

Ad 2) De interne ambtelijke staf zal door middel van internationale contacten (contactgroepen, de Europese commissie en de ECPRD bijvoorbeeld) en bijvoorbeeld door middel van aanvullend bronnenonderzoek (kamerstukken, internationale kranten) inzicht vergaren over enkele andere EU-landen, zoals Duitsland, België, Italië en Spanje. Afhankelijk van de uitkomsten van de eerste fase kan aanvullend uitbestede onderzoek nodig blijken. Gezien de strakke planning lijkt dit alleen haalbaar als dat onderzoek zich beperkt tot slechts enkele landen.

Ad 3) De opgedane kennis zal worden geverifieerd door middel van werkbezoeken en ca. vier hoorzittingen.

Ad 4) Op basis van de bevindingen wordt een rapportage opgesteld, conclusies getrokken en mogelijk aanbevelingen gedaan.

Planning

De uitkomsten en conclusies van het onderzoek dienen als voorbereiding op het debat met het kabinet over de arbeidsmarkttoegang van Bulgaren en Roemenen. Dit debat zal eind van dit jaar gevoerd worden. Het onderzoek moet dus daarvoor beschikbaar zijn en in handen worden gesteld aan de betrokken commissie(s). Ook lijkt het zinvol om een reactie van het kabinet te vragen op het rapport alvorens het debat te voeren. Dit betekent dat het onderzoek eind september/begin oktober af moet zijn. Dat is krap, zeker gezien de recesperiodes die in deze periodes vallen, maar niet onhaalbaar mits het werk tijdens recesperiodes door kan gaan. Er dienen dus altijd mensen beschikbaar te zijn gedurende de hele onderzoeksperiode.

Globale planning

| | |
|------------------------------|---|
| december 2010– februari 2011 | Vorbereiden onderzoeksvoorstel en literatuurstudie |
| maart 2011 | Onderzoeksvoorstel naar Presidium, besluitvorming Presidium en instelling tijdelijke commissie recente arbeidsmigratie |
| april 2011 | Nader onderzoek en expertmeeting (fase 1,2) Eventueel uitbesteden onderzoek |
| mei 2011 | Vorbereiden hoorzittingen Vorbereiden hoorzittingen, werkbezoeken en hoorzittingen (fase 3) |
| juni 2011 | <i>Meireces vrijdag 29 april t/m maandag 16 mei</i> Mogelijke uitloop hoorzitting en opstellen conclusies en mogelijke aanbevelingen onderzoeksrapport, start schrijven onderzoeksrapport (fase 4) |
| juli-augustus 2011 | Uitwerken bevindingen in onderzoeksrapport door staf (fase 4) |
| september 2011 | <i>Zomerreces vrijdag 1 juli t/m maandag 5 september</i> Afstemmen tijdelijke commissie, afronden onderzoek, drukken rapport en aanbieden aan de Tweede Kamer (fase 4) |
| oktober 2011 | Aanbieding aan betrokken commissies voor verdere behandeling in het kader van het debat met de regering over het openstellen van de grenzen voor Bulgaren en Roemenen. |

Kosten

De commissie stelt voor om een budget van circa € 285 000,- vrij te maken voor het onderzoek. De begroting voor het onderzoek is ter advisering aan de stafdienst Financieel Economische Zaken (FEZ) van de Tweede Kamer voorgelegd en goedgekeurd.