

Vergaderjaar 2013–2014

**29 407**

## **Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten**

**Nr. 187**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2014

Met deze brief informeer ik u over een aantal onderwerpen op het gebied van EU-arbeidsmigratie. Allereerst zal ik op verzoek van uw Kamer ingaan op de WRR Policy Brief «Roemeense en Bulgaarse Arbeidsmigratie in betere banen» die op 27 januari jl. is verschenen. Vervolgens zal ik aandacht besteden aan de resultaten van de migrantenmonitor 2011–2012. Daarnaast zal ik ingaan op een aantal onderwerpen waarover ik uw Kamer tijdens het dertigledendebat over arbeidsmigratie van 16 januari jl. (Handelingen II 2013/14, nr. 42, Komst van Midden- en Oost-Europeanen) nadere informatie heb toegezegd en de tijdens dit debat ingediende motie van het lid Azmani over de hoogte van WW-uitkeringen voor arbeidsmigranten (Kamerstuk 29 407, nr. 185). Tot slot heeft uw Kamer mij op 23 januari jl. per brief verzocht om een afschrift van het antwoord op de brief van FNV Bondgenoten d.d. 15 januari 2014 inzake een schijnconstructie. Dit afschrift doe ik u hierbij als bijlage toekomen<sup>1</sup>.

#### **Policy Brief WRR**

Allereerst ben ik blij dat de WRR met zijn Policy Brief inspeelt op de actuele ontwikkelingen. De WRR laat goed zien waar de knelpunten én kansen liggen van arbeidsmigratie. De WRR brief bevestigt dat we moeten blijven werken aan het in goede banen leiden van arbeidsmigratie uit Roemenië en Bulgarije. De WRR wijst er terecht op dat er aandacht moet zijn voor de sociaaleconomische integratie van arbeidsmigranten en voor oneerlijke concurrentie met onze beroepsbevolking.

Ik ben er, in lijn met het standpunt van de WRR, van overtuigd dat we een herhaling van de gastarbeidersgeschiedenis kunnen voorkomen als we nu

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wél passende maatregelen nemen. Deels hebben we deze maatregelen al in gang gezet.

Het is allereerst van groot belang dat arbeidsmigranten die zich hier blijvend willen vestigen, inzetbaar blijven op de arbeidsmarkt. Ik ben het met de WRR eens dat dit noodzakelijk is om te voorkomen dat de kosten van arbeidsmigratie op langere termijn gaan stijgen. Een belangrijke voorwaarde voor arbeidsmigranten om te slagen op de arbeidsmarkt, is kennis van de Nederlandse taal. De overheid biedt daarom faciliteiten aan die het leren van de Nederlandse taal vergemakkelijken zoals zelfstudiepakketten en een leenfaciliteit. Arbeidsmigranten worden zo in staat gesteld hun positie op de arbeidsmarkt en de samenleving te verbeteren.

Uit het verleden weten wij bovendien dat het van groot belang is dat migranten meteen met de Nederlandse samenleving meedraaien. Zij moeten hun rechten en plichten kennen. Ook hier ligt een taak voor zowel de migrant, de werkgevers als de overheden. In een aantal gemeenten is een pilot gestart met de Participatieverklaring. Door het ondertekenen van de verklaring verklaren nieuwkomers kennis te hebben van de kernwaarden van de Nederlandse samenleving, rechten en plichten en deze te begrijpen en te accepteren. Verder heeft de brochure «Nieuw in Nederland» primair als doel voorlichting en bewegwijzering. Dit informatiemateriaal helpt nieuwe arbeidsmigranten op weg in de Nederlandse samenleving. De brochure bevat basisinformatie over de rechten plichten die het wonen en werken in Nederland met zich meebrengt. De WRR waarschuwt er voor dat arbeidsmigratie uit Roemenië en Bulgarije niet mag leiden tot oneerlijke concurrentie. Ook ik heb al herhaaldelijk gezegd dat arbeidsmigratie niet mag leiden tot een race naar de bodem voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden. Daarom is er in de afgelopen jaren al veel in gang gezet. Kabinet en gemeenten werken bijvoorbeeld aan verbetering van de registratie van EU-burgers, aan voorlichting aan EU-arbeidsmigranten en aan de aanpak van malafide uitzendbureaus. Ook ben ik afgelopen jaar een project gestart om schijnconstructies te bestrijden. Ik neem maatregelen om constructies aan te pakken op het gebied van schijnzelfstandigheid, de ontduiking van het minimumloon, misbruik van premieafdracht, ontduiking van cao's, gefingeerde dienstverbanden en migratieconstructies.

Ook in EU-verband blijft Nederland dit onderwerp op de agenda zetten. Het onlangs gesloten politieke akkoord over de handhavingsrichtlijn is een stap in de goede richting, omdat deze lidstaten verplicht stelt om maatregelen te nemen om fraude en misbruik in ketens van onderaanneming in de bouw te bestrijden. Naast bilaterale afspraken met Bulgarije en Roemenië is het noodzakelijk dat op EU-niveau voor de signaleerde problemen beleid ontwikkeld wordt. De inzet van het kabinet in de Unie is er op gericht om tot een brede coalitie van gelijkgestemde lidstaten te komen, zodat passende EU-maatregelen kunnen worden afgesproken om uitbuiting, schijnconstructies en daardoor verdringing van nationaal arbeidsaanbod tegen te gaan. Dit is van belang om het draagvlak voor het vrij verkeer van werknemers te behouden.

De WRR wijst op de sociale zekerheidsaspecten van detachering. Binnen Europa is dit – mede op initiatief van Nederland – inmiddels onderwerp van gesprek. Als eerste stap zal een inventarisatie gehouden worden van de problemen waar de lidstaten tegenaan lopen. Daarna zal hierover verdere discussie gaan plaatsvinden.

De WRR constateert verder dat de flexibele arbeidsmarkt en arbeidsmigratie elkaars bondgenoten zijn geworden. De Wet Werk en Zekerheid, die ik bij uw Kamer heb ingediend, biedt meer bescherming aan flexwerkers

aan de onderkant van de arbeidsmarkt, onder wie zich veel arbeidsmigranten bevinden. Ik onderschrijf in dit verband de analyse van de WRR dat een arbeidsmarkt met minder kortdurende arbeidscontracten een remmende werking op de komst van arbeidsmigranten kan hebben, ook omdat deze flexibele banen aantrekkelijker voor Nederlanders worden. Bovendien kan de arbeidsmigrant de transitievergoeding waarin deze wet voorziet, aanwenden voor scholing om zo zijn positie op de arbeidsmarkt te verbeteren.

Tot slot ben ik het met de WRR eens dat het van belang is dat er meer hogeropgeleiden naar Nederland komen. Er komt daarom extra voorlichting aan arbeidsmigranten in de landen van herkomst over de Nederlandse arbeidsmarkt. Doel hiervan is om hoogopgeleiden te interesseren om in Nederland te komen werken. Dit doen we in nauwe samenwerking met de herkomstlanden. In mijn adviesaanvraag aan de SER over arbeidsmigratie heb ik ook gevraagd hoe Nederland aantrekkelijker kan worden voor kennismigranten.

### **Migrantenmonitor**

Bij brief van 7 maart 2013 (Kamerstuk 29 407, nr. 162) heb ik u geïnformeerd over de migrantenmonitor 2007–2012. Vorige maand heeft het CBS de migrantenmonitor 2011–2012 gepubliceerd. Het onderzoek bestaat uit een tabellenset die beschikbaar is via de website van het CBS ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)). Het betreft een actualisatie en aanvulling van de gegevens over 2011 en 2012 uit de vorige migrantenmonitor. Hieronder zal ik ingaan op de nieuwe cijfers.

De migrantenmonitor 2011–2012 van het CBS biedt opnieuw nuttige informatie over het aantal geregistreerde EU-migranten dat in Nederland woont en/of werkt. Het groeiende aantal migranten benadrukt de noodzaak van de voortgang van het ingezette beleid in het kader van het project EU-arbeidsmigratie om migratie in goede banen te leiden.

#### *Achtergrond van het onderzoek*

De migrantenmonitor geeft inzicht in het aantal migranten dat in Nederland woont of werkt uit lidstaten van de Europese Unie (EU) exclusief Nederland (EU-26<sup>2</sup>) en kandidaat-lidstaten van de EU. Net als de vorige migrantenmonitor, laat de migrantenmonitor 2011–2012 zien of deze migranten hier werken, studeren en/of een werkende partner hebben. Anders dan de vorige migrantenmonitor, biedt de migrantenmonitor 2011–2012 daarnaast inzicht in het aantal personen uit de EU-26 en kandidaat-lidstaten dat een uitkering ontvangt vanuit Nederland en hoeveel van deze personen in het buitenland wonen (exportuitkeringen).

Het CBS heeft gekeken naar personen die volgens de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) geboren zijn in een andere EU-lidstaat en van wie ook minimaal één ouder in het buitenland geboren is. In aanvulling hierop heeft het CBS gekeken naar werknemers die niet bij een gemeente ingeschreven staan, maar volgens de polisadministratie van het UWV wel een nationaliteit van een andere EU-lidstaat hebben. De resultaten uit dit onderzoek geven een ondergrens aan van het aantal mensen uit de EU-lidstaten dat in Nederland woont of werkt. Ze zijn hier immers geregistreerd. In het onderzoek wordt een onderscheid gemaakt naar herkomstgebied. Er worden gegevens gepresenteerd over alle andere

---

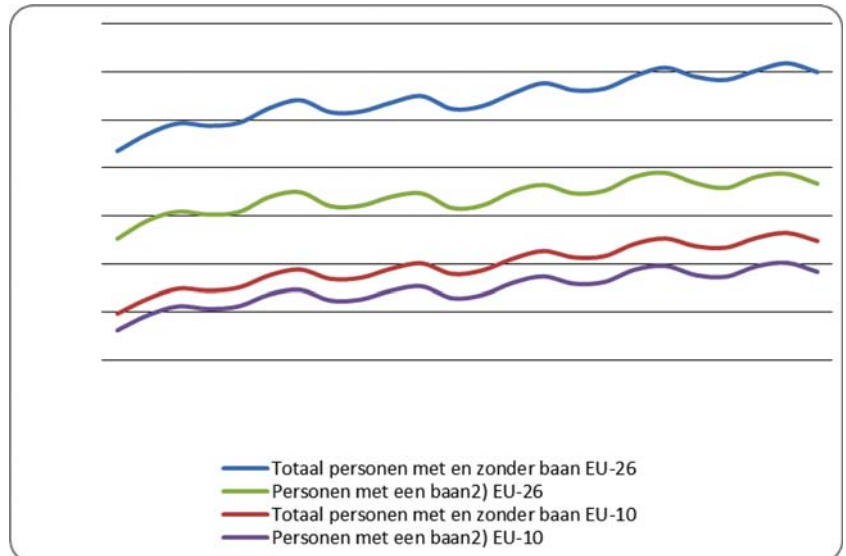
<sup>2</sup> EU-26 betreft in het onderzoek alle EU-lidstaten exclusief Nederland tot en met 2012. Kroatië is toegetreden in 2013 en valt in het onderzoek dus onder de kandidaat-lidstaten.

EU-lidstaten exclusief Nederland (EU-26), de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa (EU-10)<sup>3</sup> en de kandidaat-lidstaten<sup>4</sup>.

*Met name het aantal migranten uit de EU-10 stijgt*

Uit figuur 1 wordt duidelijk dat het totaal aantal migranten uit EU-landen stijgt. In het eerste kwartaal van 2011 waren in totaal 565.020 personen uit een van de 26 andere EU-lidstaten in Nederland geregistreerd in de GBA of de polisadministratie. In het vierde kwartaal van 2012 waren dat er in totaal 599.450. Dat betekent een toename van 34.430 personen in 2 jaar tijd. Deze toename is vooral toe te schrijven aan een stijging van het aantal geregistreerde migranten uit de EU-10. Deze groep groeide namelijk van 216.100 in het eerste kwartaal van 2011 tot 247.660 in het vierde kwartaal van 2012: een toename van 31.560 personen.

**Figuur 1: Ontwikkeling in aantal migranten en migranten met een baan; EU-26 en EU-10 (CBS)**



*Polen vormen de grootste groep*

De meeste migranten uit de EU-26 komen uit Polen (29% in het laatste kwartaal van 2012). Daarna volgen Duitsland (22%), België (9%) en het Verenigd Koninkrijk (8%). Deze percentages zijn niet of nauwelijks veranderd ten opzichte van de vorige migrantenmonitor.

*Bulgaren en Roemenen*

Het aantal geregistreerde Bulgaren nam toe van 15.770 in het eerste kwartaal van 2011 tot 18.270 in het laatste kwartaal van 2012 (een toename van 16%). Het aantal geregistreerde Roemenen steeg in deze periode met 6% van 13.460 naar 14.320.

<sup>3</sup> EU-10 betreft in het onderzoek alle EU uitbreidingslanden tot en met 2012 exclusief Cyprus en Malta: Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en voormalig Tsjecho-Slowakije.

<sup>4</sup> Kandidaat-lidstaten in 2012: IJsland, Kroatië, Macedonië, Montenegro, Servië en Turkije. De groep migranten uit kandidaat-lidstaten bestaat voornamelijk uit mensen met een Turkse achtergrond die al lange tijd in Nederland wonen. Hoewel deze groep in het onderzoek is opgenomen, laten we ze in deze brief achterwege omdat ze niet vallen binnen de doelgroep EU-migrant.

### *Immigratie vanuit Zuid-Europa*

Gezien de huidige economische situatie in Griekenland, Italië, Portugal en Spanje is de kans aanwezig dat ook uit deze landen meer mensen naar Nederland komen. Het totaal aantal mensen afkomstig uit Griekenland, Italië, Portugal en Spanje gevestigd in Nederland nam tussen het eerste kwartaal van 2011 en het laatste kwartaal van 2012 toe met 11% van 68.980 naar 76.360.

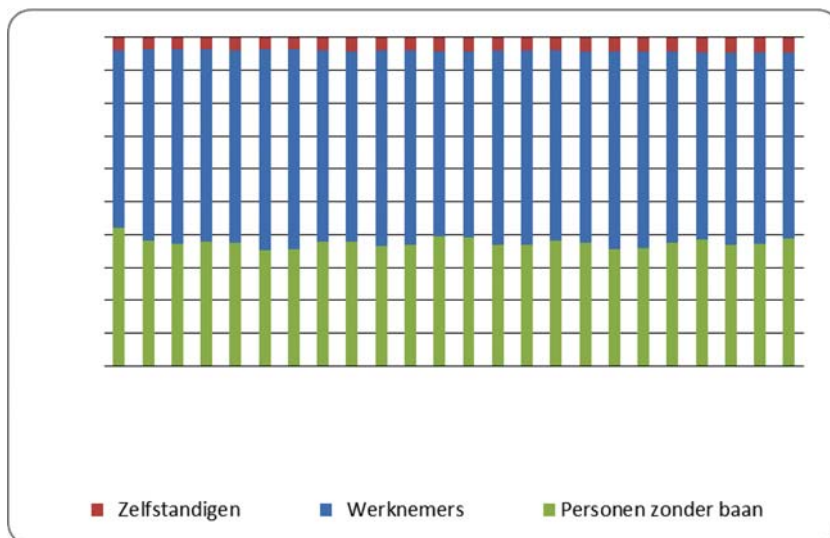
De stijging van het aantal Zuid-Europeanen is doorlopend: het aantal neemt elk kwartaal toe. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het aantal Polen dat in dezelfde periode eveneens is gestegen, maar in het derde kwartaal van 2012 hoger was dan in het vierde kwartaal van 2012. Dit zou erop kunnen wijzen dat Zuid-Europeanen minder seizoensarbeid verrichten.

### *Het grootste gedeelte van de migranten uit de EU-10 en EU-26 werkt*

In het onderzoek is door middel van een aantal bronnen onderzocht of migranten in Nederland werken, studeren, een uitkering ontvangen of zonder uitkering in Nederland verblijven. In het laatste kwartaal van 2012 was 61% van de migranten uit de EU-26 werkend. Voor de EU-10 ligt dit percentage hoger: 74% van de migranten uit de EU-10 had in het laatste kwartaal van 2012 werk.

Zoals blijkt uit figuur 2, fluctueert het percentage personen met een baan door de jaren heen enigszins, maar is er geen sprake van een dalende of stijgende trend. De migranten zonder baan zijn schoolgaand/studerend, uitkeringsgerechtigd (AO, WW en bijstand), ouder dan 65 jaar, of hebben een werkende partner.

**Figuur 2: Ontwikkeling in aandeel werknemers, zelfstandigen en personen zonder baan; EU-26 (CBS).**

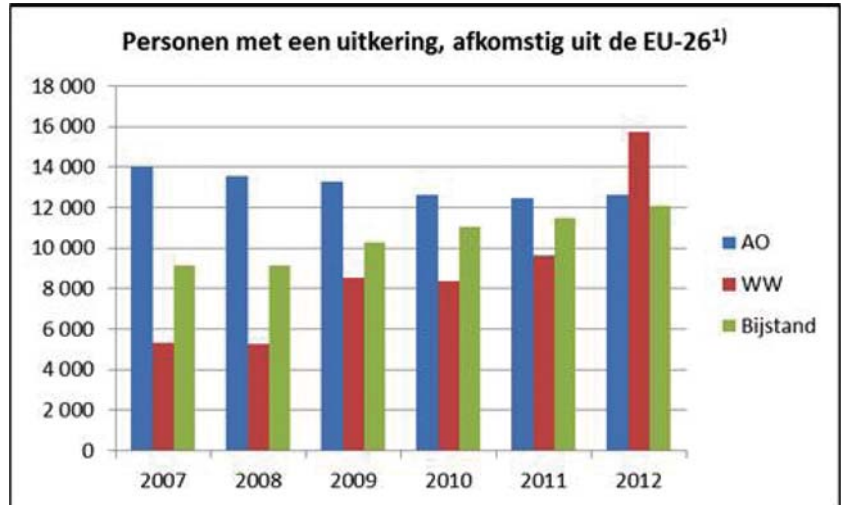


### *Uitkeringsgebruik door migranten*

Het totale aantal AO-uitkeringen (WAO, WIA, Wajong en WAZ), WW-uitkeringen en Bijstandsuitkeringen aan personen afkomstig uit een andere EU-lidstaat (EU-26) is het afgelopen jaar toegenomen. Het gaat ultimo 2012 om 39.730 uitkeringen (ultimo 2011 om 32.990). Deze stijging kan met name toegeschreven worden aan een stijging van het aantal

WW-uitkeringen. Figuur 3 op pagina 6 geeft voor deze uitkeringsregelingen een vergelijking over de jaren 2007–2012 weer.<sup>5</sup>

**Figuur 3: Personen die op 31 december 2012 ingeschreven stonden in de GBA of een baan hadden in december 2012 en afkomstig waren uit de EU-26<sup>1</sup> (CBS).**



<sup>1</sup> Als personen ingeschreven staan (of ooit hebben gestaan) in de GBA, dan is de EU-26 gedefinieerd op basis van de herkomstgroepering (eerste generatie). Zo niet, dan is de EU-26 gedefinieerd op basis van de nationaliteit indien deze bekend is.

### Andere onderwerpen

#### *Stand van zaken A2 en A4*

Tijdens het dertigledendebat over arbeidsmigratie van 16 januari jl. is mij gevraagd of de bij de A2 en A4 betrokken werknemers inmiddels achterstallig loon betaald hebben gekregen.

Voor de werknemers aan de A2 geldt dat het conflict met name gaat over al dan niet terecht ingehouden onkostenvergoedingen. De opdrachtnemer heeft aangegeven de in rekening gebrachte huisvestingskosten terug te betalen. Het gaat om een bedrag van € 14,30 netto per dag. Dit bedrag zal worden terugbetaald aan alle Portugese werknemers voor iedere dag waarop zij in Maastricht aanwezig waren vanaf de start van hun contract met het uitzendbureau. Een deel van het bedrag is eind december betaald. Het resterende bedrag zal zo snel mogelijk aan de betreffende werknemers worden uitbetaald en worden verrekend met het voorschot dat zij eind december hebben ontvangen.

Het is nog niet duidelijk of alle betrokken werknemers die werkten aan de A4 het juiste loon hebben ontvangen. De opdrachtnemer en de FNV zijn hierover in overleg. Ook de Inspectie SZW doet onderzoek naar deze zaak. Als blijkt dat er beneden het wettelijk minimumloon wordt betaald, moet de werkgever het achterstallig loon nabetalen. Als de werkgever daar niet aan voldoet, legt de Inspectie SZW de werkgever een last onder dwangsom op. Deze kan oplopen tot maximaal € 40.000,-.

<sup>5</sup> Voor het maken van de figuur zijn de verschillende uitkeringsregelingen uit tabel 3 van de migrantenmonitor gecombineerd met de populatie van tabel 2. Daarmee is de populatie iets verschillend van de populatie in tabel 3 van de migrantenmonitor. De cijfers uit de figuur komen daarom niet helemaal overeen met de cijfers over de afzonderlijke uitkeringsregelingen uit de migrantenmonitor.

### *Uitzendbureaus in Roemenië*

Mijn ambtenaren hebben met vertegenwoordigers van zeven uitzendbureaus gesproken (allen leden van de ABU) die zich oriënteren op de Bulgaarse en of Roemeense arbeidsmarkt, of daar al actief zijn. Met een aantal andere bureaus vindt de komende tijd nog een gesprek plaats.

Het blijkt dat de meeste bureaus al veel ervaring hebben met het werken met buitenlandse arbeidskrachten, met name met Poolse en Hongaarse medewerkers. Doordat er behoefte bestaat aan specifiek geschoold personeel wordt nu ook in andere lidstaten gezocht. Naast Polen gaat het dan om Roemenië, Bulgarije, maar ook Spanje en Portugal.

Veel bureaus werven personeel voor de sector metaal en techniek en ICT, maar ook voor de land- en tuinbouw wordt naar personeel gezocht. Het gaat daarbij enerzijds om hoogopgeleid personeel of om mensen met specifieke vakkennis (Mbo-niveau) en anderzijds om laaggeschoolde arbeid. De uitzenders werven ook wel in Nederland en investeren daar ook in vakopleidingen, maar geven aan dat het huidige Nederlandse aanbod onvoldoende is. De werving in Roemenië en Bulgarije gebeurt via eigen wervingskantoren in deze landen, advertenties in media (o.a. online) en mond-tot-mondreclame.

Inleners zijn volgens de uitzendbureaus nog wat huiverig voor de inzet van Roemenen en Bulgaren. De kwaliteit is onbekend en het vertrouwen moet nog groeien. Daarnaast zijn veel van de bedrijven ingericht op de inzet van Poolse medewerkers en een omschakeling is niet eenvoudig. De bureaus zien geen enorme toestroom van potentiële arbeidskrachten uit deze landen sinds de arbeidsmarkt is opengesteld. Ze verwachten ook niet dat dit de komende tijd zal plaatsvinden.

In het gesprek is ook aandacht gevraagd voor initiatieven vanuit de overheid om een gelijk speelveld te creëren (aanpak malafide uitzendbureaus en aanpak schijnconstructies). Verder zijn de bureaus gevraagd naar problemen die zij nu signaleren in de sector. De bureaus geven onder andere aan dat er oneerlijke concurrentie voorkomt tussen bureaus die vanuit het buitenland in Nederland arbeid ter beschikking stellen en bureaus die dat niet doen. De bureaus hebben gewezen op signalen van misbruik van de A1-verklaring, van fraude met loonbelasting en werkloosheidspremie bij grensoverschrijdende arbeid. Daarbij wordt soms gebruik gemaakt van de onduidelijkheid over de gemiddelde arbeidsduur die op basis van de cao van de inlener geldt. Verder signaleren zij dat malafide organisaties lagere tarieven kunnen hanteren via onkostenregelingen (huisvesting, zorg en vervoer). Ook het belang dat de inlener meer verantwoordelijkheid moet nemen voor inhuur van personeel werd door de aanwezigen onderschreven. Dit zijn bekende geluiden. Via de aanpak schijnconstructies ben ik hier mee bezig.

### *Stand van zaken afspraken gemeenten over registratie*

Zoals ik u tijdens het dertigledendebat van 16 januari jl. heb toegezegd, informeer ik u hierbij voor het Algemeen Overleg van 13 maart a.s. over de stand van zaken met betrekking tot de afspraken met gemeentes over de registratie van EU-arbeidsmigranten. De Ministeries van SZW en BZK, de gemeenten Rotterdam, Den Haag en het Westland hebben met elkaar de volgende afspraken gemaakt. Daarbij is allereerst geconstateerd dat we allemaal aan hetzelfde doel werken, namelijk het beheersbaar maken van EU-arbeidsmigratie en waar nodig het aanpakken van problemen, zoals bij huisvesting. Daarnaast hebben we afgesproken zo snel mogelijk de Registratie van niet-ingezetenen (RNI) en de Registratie Eerste Verblijf-

adres (REVA) te optimaliseren en de kinderziektes eruit halen. Overigens zijn de eerste ervaringen daarover positief. Tevens streven we naar uitrol van de pilot REVA in alle RNI-loketgemeenten. Er vindt daarover overleg plaats met de VNG en de Nederlandse Vereniging van Burgerzaken en de andere loketgemeenten. Voor de langere termijn is het kabinet bereid de nationale regelgeving aan te passen om een wettelijke basis te creëren voor registratie van het (eerste) verblijfadres.

*Motie Azmani over hoogte WW-uitkering voor arbeidsmigranten*

Tijdens het dertigledendebat over arbeidsmigratie van 16 januari jl. is een motie van het lid Azmani aangenomen (Kamerstuk 29 407, nr. 185). De motie verzoekt de regering bij de behandeling van de coördinatieverordening sociale zekerheid (EG) 883/2004 te bewerkstelligen dat de hoogte van de WW-uitkering wordt gebaseerd op daadwerkelijk betaalde premies. De Europese Commissie is bezig met een heroverweging van het werkloosheidshoofdstuk van de verordening. Deze heroverweging moet in 2014 zijn beslag krijgen. Over de Nederlandse inzet in het kader van de heroverweging van de verordening heb ik uw Kamer eerder geïnformeerd in de notitie bij mijn brief over de voortgang van EU-arbeidsmigratie van 13 september 2013 (Kamerstuk 29 407, nr. 175). Nederland heeft samen met Oostenrijk, Duitsland, Noorwegen, Finland en Ierland een nota ingediend waarin voorgesteld wordt om als uitgangspunt op te nemen dat de hoogte van de werkloosheidsuitkering een reële weerspiegeling moet zijn van het loon dat verdiend is in de achterliggende periode, ook als dat loon in een andere lidstaat is verdiend. Ook Denemarken steunt dit voorstel in de nota. De motie Azmani is in lijn met de Nederlandse inzet.

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