

Vergaderjaar 2021–2022

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 75

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2021

Kamerbrief regulering arbeidsmigratie en detachering derdelanders

In het debat van 16 juni jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 89, item 3) over de Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) heeft de Minister van SZW uw Kamer toegezegd om nader toelichting te geven op de acties die het kabinet neemt rondom het vraagstuk van werknemers van buiten de EU (derdelanders) die met gebruikmaking van het recht op grensoverschrijdende dienstverlening (vrij verkeer van diensten) vanuit één lidstaat te werk worden gesteld in één of meerdere andere EU-lidstaten (ook wel «detachering van derdelanders» genoemd).

In deze brief ga ik op dit vraagstuk in en daarnaast reageer ik op twee moties die hieraan raken. Het betreft de motie van de leden Van Weyenberg en Gijs van Dijk over de Europese wet- en regelgeving over tewerkstellingsvergunningen voor werknemers van buiten de EU¹ en de motie van de leden Segers en Marijnissen over het gesprek aangaan op Europees niveau over de regulering van arbeidsmigratie en de mogelijkheden verkennen voor een vergunningseis voor arbeidsmigranten².

Leeswijzer

Arbeidsmigratie (zowel intra-EU als vanuit derde landen) kan niet los gezien worden van de Europese interne markt en de kaders die gelden voor derdelanders. Deel 1 van deze brief gaat daarom in op de Europese interne markt, de kansen daarvan en de keerzijden van die kansen. Deel 2 gaat in op de (on)mogelijkheden van regulering van arbeidsmigratie intra-EU. Deel 3 gaat over de toegang van derdelanders en de detachering

¹ Kamerstuk 35 359, nr. 12.

² Kamerstuk 35 925, nr. 21.

van derdelanders³. In deel 4 ga ik ten slotte in op de acties van het demissionaire kabinet.

1. Arbeidsmigratie en de Europese interne markt: kansen en keerzijden

Tussen de EU/EER-landen⁴ en Zwitserland gelden het vrije verkeer van personen en diensten, die gezamenlijk zorgen voor het vrije verkeer van vestiging en werknemers. Deze fundamentele vrijheden vormen – naast het vrije verkeer van goederen en kapitaal – de kernelementen van de interne markt en zijn het fundament onder de Europese samenwerking.

Sinds de voltooiing van de interne markt in 1992 is de gemeenschappelijke markt een ruimte zonder binnengrenzen. Goederen, personen, diensten en kapitaal kunnen, binnen de door de Europese verdragen en regelgeving gestelde kaders, vrij circuleren. Een goed functionerende interne markt is het belangrijkste middel van de EU om welvaart en banen te creëren. De interne markt biedt niet alleen kansen voor burgers, consumenten en ondernemers, maar is ook essentieel voor het concurrentievermogen van Nederland en de EU ten opzichte van andere delen van de wereld.⁵

Burgers van de EU/EER-landen en Zwitserland hebben het recht om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, te werken, zich te vestigen en om diensten te verrichten. Hiervan profiteren burgers en bedrijven van alle lidstaten. Ook Nederlandse bedrijven en burgers benutten de mogelijkheden om zich in andere EU/EER-landen en Zwitserland te vestigen, te werken, te wonen of te studeren.

Het vrij verkeer van werknemers en van diensten maakt het relatief eenvoudig voor burgers en ondernemers uit EU/EER-landen en Zwitserland om in Nederland aan het werk te gaan of diensten te verrichten en de eigen levensomstandigheden en sociale positie te verbeteren. Een belangrijke oorzaak voor arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten zijn de onderlinge welvaartsverschillen.

Het vrije verkeer van personen, werknemers en diensten en de vrijheid van vestiging zijn vastgelegd in het Europees Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (VWEU)⁶ en onlosmakelijk met elkaar verbonden. Door de jaren heen zijn er verschillende richtlijnen en verordeningen vastgesteld die beogen om zowel het vrije verkeer van personen en diensten te bevorderen, als voor een gelijk speelveld voor ondernemingen en bescherming van werknemers te zorgen. Deze richtlijnen en verordeningen zien onder meer op de verblijfsrechten die aan Unieburgers toekomen, de gelijke behandeling van werknemers, de terbeschikkingstelling van werknemers in andere lidstaten (detacheringen), dienstverrichtingen in meer algemene zin, en in meer specifieke zin, zoals bij uitzendarbeid. Het uitgangspunt bij het vrij verkeer van werknemers is het

³ Deze brief gaat niet in op het recht op verblijf van derdelanders in de Europese Unie of andere vormen van migratie zoals asielmigratie, gezinsmigratie of studiemigratie. Zie hiervoor onder meer de Staat van Migratie 2021, Kamerstukken 30 573 en 19 637, nr. 185.

⁴ Bij de Europese Economische Ruimte (EER) horen alle EU-landen plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland.

⁵ Zie bijvoorbeeld de brief over de Nederlandse inzet voor een betere interne markt van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 25 maart 2018, Kamerstuk 22 112, nr. 2506.

⁶ In Titel IV van het VWEU zijn het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal vastgelegd. Artikelen 45–48 VWEU regelen het vrij verkeer van werknemers, artikelen 49–55 regelen het recht van vestiging, artikelen 56–62 de diensten en artikelen 63–66 het kapitaal.

verbod op discriminatie op grond van nationaliteit tussen werknemers uit de EU/EER-lidstaten en Zwitserland. In lijn hiermee mag voor burgers uit deze lidstaten geen tewerkstellingsvergunning worden vereist.⁷

EU-burgers uit andere lidstaten leveren een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse (kennis)economie, innovatieve slagkracht en concurrentiepositie en zijn essentieel voor de continuïteit in bepaalde sectoren.⁸ In Nederland waren in 2018 532.660 burgers uit andere EU-lidstaten werkzaam.⁹ Veel van hen verrichten werk in sectoren als de logistiek, de voedingsindustrie, de land- en tuinbouw, de bouw en het transport. Dat gebeurt ook veel via uitzenders, volgens onderzoek in opdracht van de ABU en NBBU werkt ongeveer de helft via een uitzender.¹⁰

Bovenstaande cijfers omvatten niet alle werknemers die naar Nederland gedetacheerd worden vanuit een andere EU-lidstaat. In de migrantenmonitor wordt namelijk uitgegaan van de polisadministratie waarin slechts een deel van de gedetacheerden is opgenomen. Uitspraken over de omvang van het aantal gedetacheerden zijn op basis van de migrantenmonitor dus niet te doen.

Sinds 1 maart 2020 moeten buitenlandse dienstverrichters hun komst, de aard en duur van de werkzaamheden die zij in Nederland verrichten, de dienstontvanger en de gedetacheerde werknemers melden in het online meldloket. De cijfers van het meldloket bieden een globaal beeld van de aard en omvang van detachering naar Nederland in 2020 (zie ook Staat van Migratie 2021). Het totale aantal gemelde werknemers van februari 2020 tot en met december 2020 betreft 315.230. Daarvan hadden 94.417 werknemers een nationaliteit van buiten de EU, EER of Zwitserland en 220.813 een EU-nationaliteit. Dit geeft echter een ietwat vertekend beeld voor wat betreft de verhouding tussen werknemers van binnen en buiten de EU. Binnen deze aantallen zitten namelijk ook veel meldingen die terugslaan op de sector internationaal wegtransport. Het betreft dan relatief veel vrachtwagenchauffeurs van buiten de EU, EER of Zwitserland die voor korte (soms slechts enkele uren) of langere tijd in Nederland rijden. Het totaal aantal gemelde werknemers in de sector internationaal wegtransport bedroeg circa 264.000 in 2020, waarvan 181.000 EU-onderdanen en 83.000 derdelanders. Van de gemelde werknemers in andere sectoren (meer dan 50.000) was driekwart EU-onderdaan en een kwart derdelander.

Zoals ook in de Staat van Migratie aangegeven bieden deze cijfers een globaal beeld van de aard en omvang van detachering naar Nederland in 2020. Omdat de meldingsplicht en het meldsysteem nog nieuw zijn, moeten de cijfers die beschikbaar zijn met de nodige voorzichtigheid worden gezien. Vermoedelijk is nog sprake van ondermelding. Ook is van belang om op te merken dat het om gegevens gaat die de dienstverrichters en dienstontvangers zelf hebben verstrekt. Door middel van intensieve voorlichting voor dienstverleners en dienstontvangers, een laagdrempelig meldsysteem en de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreders, wordt bevorderd dat ondernemingen de meldplicht nakomen. Ook is de coronapandemie waarschijnlijk van invloed geweest op het aantal meldingen. De komende tijd wordt verder gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van de gegevens.

⁷ Zie ook de brief van 21 juni 2019 van de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, Kamerstuk 29 861, nr. 47.

⁸ Zie bijvoorbeeld «De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland, SEO», april 2018.

⁹ Bijlage bij Kamerstukken 29 407 en 29 861, nr. 213

¹⁰ <https://www.abu.nl/kennisbank/arbeidsmigratie/arbeidsmigranten-in-nederland-meerderheid-werkt-niet-als-uitzendkracht/>.

Voor arbeidsmigranten van buiten de EU (derdelanders) is de toegang wel in nationale wet- en regelgeving vastgelegd. In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van het aantal verleende tewerkstellingsvergunningen (twv) en positieve adviezen voor gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) voor arbeidsmigranten van buiten de EU opgenomen (afgerond op tientallen) (bron UWV, rapportage UWV uitvoering Wav). Het aantal door UWV verleende tewerkstellingsvergunningen (twv) en positieve adviezen voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) voor arbeidsmigranten van buiten de EU was in 2020 9225 (afgerond op tientallen). Daarnaast komen er nog derdelanders naar Nederland op grond van de kennismigrantenregeling, de Europese Blauwe kaart en de ICT-regeling. Het aantal ingewilligde aanvragen op grond van deze regelingen betreft 8.680 (inclusief de ingewilligde aanvragen «wijziging beperking» naar deze verblijfsdoelen en afgerond op tientallen).¹¹

Opwaartse sociaaleconomische convergentie is ook één van de beloftes van het Europese project en de euro en essentieel voor het functioneren van de EU en de Europese Economische en Monetaire Unie. De economische prestaties binnen de EU en EMU lopen echter nog aanzienlijk uiteen, net als het inkomensniveau van de bevolking. Blijvende inzet van lidstaten is nodig om de veerkracht van economieën te versterken en de sociaaleconomische prestaties te verbeteren.

De mogelijkheden die de interne markt biedt voor arbeidsmigratie bieden dan ook kansen, maar kennen ook keerzijden. Arbeidsmigratie heeft invloed op sociale structuren, zowel in de werklanden als in de landen van herkomst. Zo kunnen oneerlijke concurrentie op loonkosten en andere arbeidsvoorwaarden alsmede arbeidsomstandigheden en een beroep op sociale stelsels de sociale samenhang in Europa en de solidariteit tussen Europese burgers en bedrijven ondermijnen. Ook kampen herkomstlanden soms met tekorten aan arbeidskrachten, waardoor zij arbeidskrachten werven in derde landen.

Ook in Nederland spelen diverse uitdagingen rond EU-arbeidsmigranten. Op lokaal niveau blijkt het met name een uitdaging om huisvesting goed te regelen. Ook zijn arbeidsmigranten in Nederland geregeld slachtoffer van oneerlijke, onveilige of ongezonde werk- en leefomstandigheden, zoals de afgelopen jaren door de Inspectie SZW¹² en het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer¹³ onder de aandacht is gebracht.

De onderwerpen zoals behandeld in deze brief kunnen niet los worden gezien van de bredere ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de toenemende vergrijzing van de beroepsbevolking in de hele Europese Unie.¹⁴ Zoals ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken¹⁵ stelt zijn er in Nederland en de rest van de EU structurele tekorten aan vaardigheden in

¹¹ Een aanvraag voor «wijziging beperking» wordt gedaan indien het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland verblijft wijzigt.

¹² Inspectie SZW: Staat van eerlijk werk 2019, Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Kamerstuk 29 544, nr. 950.

¹³ Zie «Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer, Kamerstuk 29 861, nr. 51 en «Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan», Kamerstuk 29 861, nr. 53.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld <https://publ.nidi.nl/output/2020/nidi-cbs-2020-bevolking-2050-in-beeld.pdf>, <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/12/14/samenleven-in-verscheidenheid>, het Groenboek Vergrijzing van de Europese Commissie en het Intra EU Labour Mobility Report uit 2020: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=nl&pubId=8369>.

¹⁵ Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid, Verkenning van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, juni 2021.

sommige economische sectoren, zoals de ICT en de gezondheidszorg. De vraagstukken rond arbeidsmigratie vragen daarom ook om een integrale benadering.

2. Regulering arbeidsmigratie intra-EU

Zoals in deel 1 van deze brief is toegelicht geldt tussen de EU/EER -landen en Zwitserland vrij werknemers- en dienstenverkeer. Dat betekent dat burgers uit deze landen in Nederland mogen werken zonder werkvergunning.

Dit is op verschillende momenten bevestigd. Zo heeft het Hof van Justitie geconcludeerd dat het vrije dienstenverkeer zich ertegen verzet dat een lidstaat een in een andere lidstaat gevestigde ondernemer verbiedt zich tijdelijk op zijn grondgebied met zijn personeel vrij te verplaatsen, of de verplaatsing van het betrokken personeel aan beperkende voorwaarden te onderwerpen. Uw Kamer heeft de Raad van State¹⁶ verzocht om in kaart te brengen of het mogelijk is – en zo ja, welke mogelijkheden het huidige Europese Unierecht biedt – om op nationaal niveau additionele regels te stellen op het terrein van arbeidsmigratie binnen de EU.

De Raad van State concludeert in lijn met het Hof dat het Unierecht geen maatregelen toestaat die de aantallen arbeidsmigranten afkomstig uit andere lidstaten en de duur van deze arbeid beperken, omdat deze in strijd zijn met het verbod op discriminatie naar nationaliteit.¹⁷ Dergelijke maatregelen zouden het vrij verkeer van werknemers en diensten aanzienlijk aantasten. De mogelijkheden om op nationaal niveau regels te stellen over arbeidsmigratie, door het inperken van het vrij verkeer van personen en werknemers, zijn volgens de Raad per definitie en bewust, beperkt. Het kabinet onderschrijft de zienswijze van de Raad.

De Raad van State stelt dat vanuit het Unierecht bezien maatregelen het meest kansrijk zijn wanneer die niet aanknopen bij de vorm waarin arbeidsmigratie plaatsvindt, maar bij de concrete misstanden die zich voordoen, met name met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, (volks-)gezondheid of huisvesting, en het (gemeentelijk en nationaal) toezicht daarop, respectievelijk de handhaving daarvan. Maatregelen op deze terreinen zijn ook uit oogpunt van effectiviteit te overwegen. De Raad van State verwijst hiervoor naar het advies van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten.

In het licht van het voorgaande is het kabinet van mening dat het niet zinvol is opnieuw de mogelijkheden te verkennen van een vergunningseis voor arbeidsmigranten als mogelijkheid voor het reguleren van arbeidsmigratie. De Raad van State heeft zich hier al over uitgesproken en dit zou alleen kunnen als het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) wordt aangepast.

De VWEU bepalingen inzake het vrij verkeer van werknemers en het vrij verkeer van diensten verzetten zich er immers tegen dat een vergunningseis wordt opgelegd aan burgers die gebruik maken van het vrij verkeer van werknemers of het vrij verkeer van diensten. De procedure voor een verdragswijziging is lang en zwaar en vergt de instemming van alle andere lidstaten. Een dergelijke wijziging is bovendien niet per definitie in het voordeel van Nederlandse werknemers. Die zouden dan immers óók makkelijker geweerd kunnen worden in andere EU-landen. Als de procedure van een verdragswijziging eenmaal wordt gestart, zouden andere lidstaten bovendien ook andere voorstellen voor wijziging kunnen inbrengen die niet in het Nederlandse belang zijn.

¹⁶ Voorlichting van de Raad van State van 18 november 2020, Kamerstuk 35 359, nr. 23.

¹⁷ Dit verbod is vastgelegd in artikel 45 van het VWEU.

Zoals hierna (deel 4) aan bod zal komen, werkt het kabinet samen met andere EU-lidstaten onder andere aan de aanpak van misstanden, aan het krijgen van inzicht in de criteria voor toegang tot arbeid en aan het verbeteren van grensoverschrijdende handhaving, onder meer door bilaterale en multilaterale afspraken over grensoverschrijdende handhaving. Het kabinet geeft op deze wijze invulling aan de motie van de leden Marijnissen en Segers.

3. Toegang van derdelanders en detachering van derdelanders

Nationale toegangsregels voor derdelanders

Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid voor migranten van buiten de EU/EER en Zwitserland is neergelegd in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en erop gericht om het aanbod van arbeidskrachten uit de landen van herkomst af te stemmen op de behoeften van de Nederlandse arbeidsmarkt. Bij het vervullen van vacatures wordt prioriteit gegeven aan werkzoekenden binnen Nederland, de EER of Zwitserland (het «prioriteitgenietend aanbod»). Als een werkgever iemand van buiten de EER of Zwitserland in dienst wil nemen, is in principe een tewerkstellingsvergunning (twv) of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) nodig. Bij een aanvraag voor een twv voert het UWV een arbeidsmarkttoets uit. Het UWV beoordeelt of er voldoende prioriteitgenietend aanbod aanwezig is en de werkgever moet de vacature tijdig melden bij het UWV en kunnen aantonen dat hij voldoende inspanningen heeft verricht om kandidaten binnen Nederland en de EU/EER te werven.

Op 28 september 2021 (Kamerstuk 35 680) heeft de Eerste Kamer ingestemd met een wetsvoorstel voor aanpassing van de Wet arbeid vreemdelingen. Met dit wetsvoorstel wordt de maximale duur van een tewerkstellingsvergunning gewijzigd van één jaar naar ten hoogste drie jaar. Verder bevat het wetsvoorstel onder andere een aantal wijzigingen om oneerlijke concurrentie tegen te gaan en de positie van buitenlandse werknemers in relatie tot hun werkgevers versterken. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2022.

Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is uitnodigend voor arbeidsmigranten die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse kennis-economie. Voor deze groep bestaan speciale regelingen die een meer eenvoudige en snellere toegang faciliteren, zoals de kennismigrantenregeling.

Europese toegangsregels voor derdelanders

De afgifte van tewerkstellingsvergunningen voor werknemers van buiten de EU/EER is primair een bevoegdheid van de lidstaten. De criteria voor afgifte van tewerkstellingsvergunningen worden gesteld door de nationale wetgeving van lidstaten. Lidstaten kunnen daarmee inspelen op de behoeften van hun arbeidsmarkt.

Er bestaan echter enkele EU-richtlijnen, die toegang voor met name kennismigranten faciliteren. Voorbeelden zijn de Europese Blauwe Kaart¹⁸ (gericht op hooggekwalificeerde kennismigranten), de richtlijn voor

¹⁸ Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan; deze richtlijn is in het najaar 2021 gewijzigd.

(wetenschappelijk) onderzoekers¹⁹ en de richtlijn voor intra corporate transferees (ICT)²⁰, waarmee leidinggevenden, specialisten en trainees kunnen worden overgeplaatst naar een Nederlandse vestiging van het internationale bedrijf waar zij in dienst zijn.

De richtlijn langdurig ingezetenen²¹ geeft daarnaast langdurig ingezetenen derdelanders in de EU de mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden in een andere, tweede lidstaat te wonen en werken. De Seizoensarbeidersrichtlijn²² biedt derdelanders de mogelijkheid om tijdelijk in de EU werken als seizoenarbeider. Voor beide richtlijnen geldt echter dat de ontvangende lidstaat een arbeidsmarkttoets mag uitvoeren. Tot dusverre zijn er geen derdelanders toegelaten tot Nederland op grond van de Seizoensarbeidersrichtlijn, omdat de arbeidsmarkttoets altijd heeft uitgewezen dat er prioriteitgenietend aanbod aanwezig is.

Verder voorziet de Single Permit richtlijn²³ in één aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) voor arbeidsmigranten buiten de EU.

Detachering van derdelanders

Zoals ook de Raad van State aangeeft, staat het Unierecht niet toe dat lidstaten tewerkstellingsvergunningen eisen voor de tewerkstelling (detachering) van personen uit derde landen, wanneer de onderneming waarvoor zij werkzaam zijn al in een andere lidstaat die tewerkstelling heeft geregeld. Het kabinet deelt in deze de zienswijze van de Raad van State.²⁴ Lidstaten mogen wel nagaan of een dienst verrichtende onderneming de vrijheid van dienstverrichting niet voor een ander doel dan de betrokken dienst gebruikt (schijnconstructies). Van belang is verder dat de detachering van tijdelijke duur is en dat gedetacheerde werknemers niet toetreden tot de arbeidsmarkt van die andere lidstaat. Gedetacheerde derdelanders hebben immers geen zelfstandig recht om zich in andere lidstaten te vestigen en daar te werken. Gedetacheerde derdelanders mogen alleen als werknemer van een dienstverrichter in een andere lidstaat actief zijn: die mogelijkheid vloeit voort uit het recht op de vrijheid van dienstverrichting van hun werkgever. Net als bij de detachering van EU-burgers moeten derdelanders via het meldloket gemeld worden. Ook

¹⁹ Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten

²⁰ Richtlijn (EU) 2014/66 van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming

²¹ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen

²² Richtlijn 2014/36/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider

²³ Richtlijn 2011/98/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven

²⁴ De Raad stelt: «Een verplichte tewerkstellingsvergunning en een verplichte periode van voorafgaande tewerkstelling waarin werknemers uit derde landen ter beschikking worden gesteld door een werkgever die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar al een tewerkstellingsvergunning heeft geregeld, zijn niet toegestaan. Dergelijke maatregelen brengen volgens het Hof van Justitie formaliteiten en vertragingen met zich die het vrije verkeer van diensten kunnen ontmoedigen. Volgens het Hof zijn het geen passende middelen om de toegang van werknemers uit derde landen tot de arbeidsmarkt te controleren of om sociale dumping te voorkomen.» Zie: Voorlichting van de Raad van State van 18 november 2020, Kamerstuk 35 359, nr. 23.

zijn de Nederlandse arbeidswetten onverkort van toepassing op de detachering van derdelanders.

De laatste jaren is waarneembaar dat het aantal derdelanders dat in Nederland werkzaam is door detachering in het kader van het vrij verkeer van diensten groeit. Het gaat nu nog om relatief beperkte aantallen, maar de waargenomen groei in de inzet van gedetacheerde derdelanders baart zorgen. Daarbij past de kanttekening dat het nog steeds om relatief kleine aantallen gaat afgezet tegen het aantal burgers afkomstig uit de EU/EER en Zwitserland dat in Nederland werkzaam is. De cijfers over 2020 zijn eerder benoemd onder deel 1 van deze brief en worden jaarlijks in de Staat van Migratie gepresenteerd.

De detachering van derdelanders in het kader van het vrij verkeer van diensten vraagt om de volgende redenen aandacht:

- 1) De sturing op de toegang van derdelanders is hierdoor beperkt
De controle die lidstaten hebben om zelf te bepalen welke categorieën derdelanders toegang verkrijgen tot de arbeidsmarkt is hierdoor beperkt. De in de Wav opgenomen regels omtrent de toegang tot de arbeidsmarkt voor derdelanders zijn toegesneden op de behoeften van de Nederlandse arbeidsmarkt en beogen verdringing van prioriteitgenietend aanbod te voorkomen. Zoals eerder toegelicht wordt bij een verzoek om in aanmerking te komen voor een tewerkstellingsvergunning of GVVA, door het UWV onder andere getoetst of er geen prioriteitgenietend aanbod aanwezig is in Nederland en EU/EER-landen of Zwitserland. Die toetsing vindt bij detachering van derdelanders niet plaats. Zoals hiervoor geschetst staat het Unierecht immers niet toe dat Nederland een tewerkstellingsvergunning eist als deze al is verkregen in een andere lidstaat.
- 2) Gedetacheerde derdelanders verkeren in een kwetsbare positie
Werknemers uit derde landen die via een andere lidstaat gedetacheerd worden zijn vaker laagopgeleid en afhankelijk van hun werkgever voor het verkrijgen van een visum/tewerkstellingsvergunning. Net als alle arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn zij daarmee kwetsbaarder. Ook betalen zij soms wervingskosten waardoor zij beginnen met een schuld. Door hun achtergrond en taalbarrières zijn zij bovendien vaak niet goed op de hoogte van hun rechten en plichten. Dat maakt hen extra kwetsbaar voor onderbetaling, misleiding, lange werktijden en andere vormen van misbruik.²⁵
- 3) Complexe handhaving
Het feit dat de dienstverrichter niet in Nederland is gevestigd en diens personeel van buiten de EU/EER of Zwitserland afkomstig is, maakt de handhaving van de arbeidswetten, zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), de Arbeidstijdenwet (Atw) tijdrovend en complex.

4. Acties van het kabinet

De inzet van Nederland rondom arbeidsmigratie is de afgelopen jaren gericht op een diepere en eerlijkere interne markt. Deze inzet richt zich meer specifiek op het wegnemen van ongerechtvaardigde belemmeringen voor het bedrijfsleven en bescherming van werknemersrechten door concurrentie op innovatie en kwaliteit en niet op arbeidsvoorwaarden. Het kabinet hecht aan het verbeteren van de voorwaarden waaronder arbeidsmigratie plaatsvindt: gelijk loon voor gelijk werk op de gelijke plaats en het tegengaan van arbeidsuitbuiting en slechte arbeidsomstandigheden.

²⁵ Zie bijv. Krilic, Toplak, Vah Jevsnik 2020, Posting of Third Country National, a comparative study; Staat van Eerlijk Werk 2019, p. 29. (Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 950)

Hiertoe zijn, mede dankzij de inzet van Nederland, goede stappen gezet met onder meer de aanpassing van de Europese regels rond grensoverschrijdende arbeid, zoals de handhavingsrichtlijn, de herziene detachingsrichtlijn, de oprichting van het Platform Zwartwerk en de oprichting van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA).

Zoals aangegeven in de kabinetsreacties op de adviezen van het Aanjaagteam wil het kabinet langs die lijnen de misstanden aanpakken. Deze inzet wordt onderschreven door de voorlichting van de Raad van State, zoals opgemerkt onder deel 3 van de brief. Onderdelen uit die agenda die bijdragen aan betere grip op arbeidsmigratie betreffen bijvoorbeeld de registratie van EU-arbeidsmigranten, het certificeren van de uitzendbranche en het versterken van het toezicht op misstanden.

Onderstaand wordt ingegaan op enkele stappen die het kabinet reeds in heeft gezet rond arbeidsmigratie in bredere zin en acties rondom de detachering van derdelanders specifiek.

1. Nationaal

Het kabinet zet in op de verdere implementatie van de aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten. Daarmee wordt een groot aantal maatregelen getroffen om de werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten, inclusief derdelanders, te verbeteren. Zoals de Raad van State aangeeft is dit een kansrijke aanpak. In dit kader wordt ook meer samengewerkt tussen de verschillende overheidslagen om vraagstukken en/of knelpunten rondom arbeidsmigratie op regionaal en lokaal niveau op te lossen. Zo heeft het Ministerie van BZK een handreiking huisvesting van arbeidsmigranten laten opstellen en zal per 2022 een expertteam starten dat lokale overheden kan ondersteunen bij het maken van beleid over EU-arbeidsmigratie. Op die manier worden overheden die minder capaciteit en/of expertise hebben geholpen met het maken van goed beleid op dit thema.

Het kabinet werkt samen met andere EU-lidstaten aan thema's zoals de informatievoorziening aan burgers over werken en wonen in Nederland, de aanpak van misstanden en het krijgen van inzicht in de criteria voor toegang tot arbeid en grensoverschrijdende handhaving. Er vindt overleg plaats met ambassades over informatievoorziening aan kwetsbare burgers en hun terugkeer naar hun herkomstland als zij in problemen zijn gekomen.

De samenwerking met andere EU-lidstaten kan ook gestalte krijgen in een bilaterale overeenkomst of een verdrag met afspraken over grensoverschrijdende handhaving. Zo zijn er met een aantal landen afspraken vastgelegd over de samenwerking tussen arbeidsinspecties, bijvoorbeeld bij de aanpak van fraude en misbruik. Bilateraal vindt ook uitwisseling plaats over de detachering van derdelanders. Ook voor afspraken met andere lidstaten geldt dat deze moeten blijven binnen de Unierechtelijke juridische kaders.

2. Europees

De aanpak van grensoverschrijdende misstanden vergt grensoverschrijdende samenwerking. De ELA is in 2019 opgericht en ondersteunt de samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de toezichthouders in de verschillende lidstaten. De ELA biedt ook ondersteuning bij gezamenlijke grensoverschrijdende toezichtscontroles. Vanuit de verschillende lidstaten zijn nationale liaison officers (NLO's) bij de ELA gedetacheerd. Het NLO-netwerk kan dankzij de goede nationale contacten zaken snel oppakken. Via dit netwerk zijn al verschillende resultaten

geboekt in de operationele contacten tussen inspectiediensten in de lidstaten.

De ELA bevordert de samenwerking tussen EU-landen, faciliteert en coördineert gezamenlijke inspecties, maakt analyses en risicobeoordelingen, en bemiddelt in geschillen tussen EU-landen op het gebied van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Ook het tegengaan van ongewenste effecten van grensoverschrijdende arbeid door derdelanders valt onder de reikwijdte van deze aanpak. De ELA versterkt daarmee de internationale samenwerking en de aanpak van misstanden bij grensoverschrijdende detachering.

Nederland heeft als eerste lidstaat in samenwerking met de ELA en met Polen een gezamenlijke inspectie georganiseerd. Onlangs heeft de Nederlandse Inspectie SZW met diverse Europese landen een gezamenlijke inspectie in het internationaal wegtransport in België uitgevoerd.

De Inspectie SZW heeft begin oktober jl. in samenwerking met de ELA een bijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van inspectiediensten uit vijf Europese landen om ervaringen te delen en te bespreken hoe kan worden omgegaan met de ongewenste effecten van grensoverschrijdende arbeid door derdelanders. De resultaten worden gedeeld met de ELA.

De ELA heeft eerder deze maand besloten tot oprichting van een werkgroep die zich richt op de problematiek die samenhangt met de grensoverschrijdende detachering van derdelanders. Dit bevestigt dat dit onderwerp ook nadrukkelijk de aandacht van de ELA heeft.

Aanvullende acties gericht op de detachering van derdelanders

Bij een aantal gelegenheden heeft het kabinet, in lijn met de motie-Van Weyenberg/Gijs van Dijk, het specifieke vraagstuk van gedetacheerde derdelanders in Brussel aan de orde gesteld, onder meer in een overleg met ambtenaren van de Europese Commissie in juli 2020. In het Comité Posting of Workers dat in september 2020 plaatsvond is vervolgens met de lidstaten en EU-vertegenwoordigers van sociale partners gesproken over de detachering van derdelanders. Ook in het comité over de dienstenrichtlijn is aandacht gevraagd voor de detachering van derdelanders. Bij deze gelegenheden zijn de zorgen die in Nederland leven onder de aandacht van zowel de Europese Commissie als de lidstaten gebracht. Het doel daarvan was tevens om te peilen of deze zorgen ook bij de Europese Commissie en andere lidstaten leven. Nederland zal hier aandacht voor blijven vragen. Tot nu toe waren de reacties van de gesprekspartners in de Brusselse vergaderingen (zowel Commissie als lidstaten) terughoudend. Dat is geen reden om af te zien van verdere agendering binnen de EU, maar maakt duidelijk dat we hier nog helemaal aan het begin van een proces staan.

Mede op verzoek van Nederland zal de Europese Commissie in 2022 een studie publiceren over detachering in het kader van het vrij verkeer van diensten in brede zin, inclusief derdelanders. Dit onderzoek wordt momenteel voorbereid door de Katholieke Universiteit Leuven in samenwerking met onderzoeksinstituten uit een aantal lidstaten die voor die lidstaten het fenomeen van detachering in kaart brengen. De resultaten van dit onderzoek kunnen input vormen voor verdere beleidsvorming en een gerichte Europese inzet om misstanden aan te pakken.

5. Conclusie

In deze brief heb ik uiteengezet hoe het juridisch kader rondom de regulering van arbeidsmigratie en meer specifiek de detachering van derdelanders momenteel werkt, waarbij ik tevens ben ingegaan op de eerdere voorlichting van de Raad van State die over dit onderwerp is verschenen en de acties die het kabinet heeft genomen. Daarbij zet het kabinet, in lijn met de voorlichting van de Raad van State, voornamelijk in op het aanpakken van de concrete misstanden.

Hoewel de detachering van derdelanders binnen de juridische kaders valt, baart het verschijnsel mij wel zorgen om de hierboven uiteengezette redenen. Niet alleen omdat we hierdoor minder grip hebben op (arbeids-)migratie vanuit derde landen, maar ook omdat het kan gaan om mensen in een kwetsbare positie. Het gaat nu nog om relatief beperkte aantallen, maar er zit een waargenomen groei in de inzet van gedetacheerde derdelanders. Dat baart zorgen. In het debat over de herziening van de Wet arbeid vreemdelingen heb ik aangegeven dat er geen ruimte is om het fenomeen te reguleren en in deze brief heb ik aangegeven dat het kabinet het gesprek over dit onderwerp in den brede aangaat. Daarbij ligt het voor de hand eerst de bestaande handhavingspraktijk te versterken, en daarbij de internationale samenwerking te zoeken. De ELA ziet dit ook uitdrukkelijk als een belangrijke taak.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma