

Vrijmaking van het werknemersverkeer met de nieuwe EU-lidstaten

Deze notitie is opgesteld op verzoek van het Dagelijks Bestuur van de SER. De aanbeveling uit het advies *Arbeidsmobiliteit in de EU* (publicatienr. 01/04) om bij de vrijmaking van het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten geen lange overgangstermijnen toe te passen wordt gezien in het licht van enige recente ontwikkelingen. Het gaat daarbij om elementen die in de actuele discussie een rol spelen zoals de verslechtering van de arbeidsmarkt, maatregelen in andere lidstaten en een mogelijk beroep op de bijstand.

De notitie zet om te beginnen de belangrijkste aanbevelingen en overwegingen van het SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU* (publicatienr. 01/04) nog eens op een rij. Vervolgens worden enige recente ontwikkelingen besproken die in beginsel een wat ander licht op deze kwestie zouden kunnen werpen. Ten slotte wordt aandacht gegeven aan de kwestie van de toegang van nieuwe migranten tot sociale voorzieningen, in het bijzonder de bijstand.

1. Terugblik op het SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU*

Met het oog op de komende uitbreiding van de EU heeft de SER in februari 2001 geadviseerd om:

- vooruitlopend op de toetreding van de nieuwe lidstaten werknemers uit deze landen in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) te beschouwen als prioriteitsgenietend arbeidsaanbod uit niet-EU landen;
- na de toetreding geen lange overgangsperioden voor de vrijmaking van het werknemersverkeer te hanteren;
- extra aandacht (van sociale partners en overheid) te schenken aan handhaving van de geldende regels ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, zeker in bedrijfstakken waar veel migranten werkzaam zijn.

Aan deze opstelling lagen de volgende uitgangspunten en overwegingen ten grondslag:

- a. de algemeen geldende motieven voor bevordering van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de EU: de effectivering van het recht op vrij verkeer en de meer efficiënte allocatie van arbeid die door arbeidsmobiliteit te bereiken is;
- b. de op verschillende studies gebaseerde verwachting dat de vrijmaking van het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten niet tot massamigratie van Oost naar West zal leiden;

- c. de vaststelling dat de migratiestromen in belangrijke mate gestuurd worden door de behoefte aan arbeid in de huidige lidstaten en de inkomensontwikkeling in de nieuwe lidstaten;
- d. de mogelijkheden om door arbeidsaanbod uit de nieuwe lidstaten bepaalde vacatureknelpunten (in bijvoorbeeld technische beroepen of bij seizoensarbeid in de landbouw en de horeca) op te lossen;
- e. toegespitst op Nederland: de erkenning van een fundamenteel verschil met Duitsland en Oostenrijk omdat die landen met grensarbeid worden geconfronteerd.

2. Recente ontwikkelingen

Het SER-advies dateert van 2001. Welke relevante ontwikkelingen hebben zich sindsdien voorgedaan?

De *conjuncturele neergang* heeft overweging d. (over het verhelpen van vacatureknelpunten) in een ander daglicht geplaatst. De overige uitgangspunten en overwegingen blijven onverminderd van kracht. Daarbij kan worden opgemerkt dat de oplopende werkloosheid in Nederland en de rest van de EU de migratie van de nieuwe naar de oude lidstaten zal afremmen.

Er is de afgelopen jaren ervaring opgedaan met de *verstrekking van werkvergunningen* aan werknemers uit de nieuwe lidstaten. Het aantal werkvergunningen aan deze categorie (grotendeels Polen) is toegenomen van 4468 in 2000 tot 10.430 dit jaar. Het betreft hier vooral (tijdelijk) werk in de tuinbouw¹.

Daarnaast blijft er sprake van *illegale arbeid*. Het Ministerie van SZW schat dat in ons land 70.000 tot 150.000 mensen illegaal werken; een flink deel daarvan komt uit Midden- en Oost-Europa.

Nieuwe *studies* naar de gevolgen van de komende EU-uitbreiding voor de migratie van werknemers bevestigen over het algemeen de verwachting b. Het Centraal Planbureau heeft de uitkomsten van twaalf van dergelijke studies op een rij gezet². Dat levert het volgende beeld op (aantallen permanente migranten in miljoenen na verloop van 15 jaar):

Bandbreedte (laagste – hoogste schatting)	0,6 – 13,6
Gemiddelde	3,8
Mediaan	2,9
Standaardafwijking	3,1

De meeste studies komen uit op een tot vier miljoen permanente migranten uit de nieuwe lidstaten, gerekend over een periode van vijftien jaar. Daarbij gaat het om ongeveer 0,25 tot 1 procent van de bevolking van de Europese Unie.

¹ Bruno de Haas, 'Meer Polen in de bouw? Dat is prima', *Het financieele dagblad*, 28-11-2003.

² Zie: CPB, *Four Futures of Europe*, Den Haag 2003, pp. 57-59.

Bij deze schattingen is nog geen rekening gehouden met de mogelijke toetreding (op termijn) van Turkije. Het CPB raamt de toekomstige migratie vanuit Turkije naar de EU op rond 3 miljoen mensen.

De migratie vanuit de nieuwe lidstaten zal zich niet gelijkmatig over de huidige lidstaten verspreiden. *Netwerkeffecten* spelen een belangrijke rol bij de keuze van de plaats van vestiging: migranten sluiten zich het liefst aan bij bestaande populaties uit hetzelfde land van herkomst. Bijna tweederde van de migranten uit Midden-Europa naar de EU (alsmede ruim drie kwart van de migranten uit Turkije) heeft zich in Duitsland gevestigd. Dat is een belangrijke reden om ervan uit te gaan dat de hoofdstroom van de migratie zich op Duitsland (en ook Oostenrijk) zal richten. Daarnaast krijgen juist deze twee landen ook te maken met grensarbeid vanuit de nieuwe lidstaten (in het bijzonder vanuit Polen en Slowakije).

Het CPB raamt dat van 2,9 miljoen migranten uit Midden-Europa zich 1,9 miljoen zullen vestigen in Duitsland, 350.000 in Oostenrijk en 31.000 in Nederland.

Verschillende landen hebben aangekondigd gebruik te zullen maken van mogelijkheid om gedurende een overgangperiode *de instroom van migranten uit de nieuwe lidstaten te beperken*. Sommigen vrezen daarom een massale *verlegging van migratiestromen* naar lidstaten die vanaf het begin een liberaal toelatingsregime hanteren.

In redelijkheid mag zo'n massale verlegging van migratiestromen niet worden verwacht, en wel om de volgende twee redenen:

- Door de bovengenoemde netwerkeffecten zal een flink deel van de potentiële migranten die op korte termijn niet naar de EU-lidstaat van voorkeur kunnen gaan, enige jaren wachten (in het land van herkomst dan wel – illegaal – in het bestemmingsland van voorkeur) om dan alsnog (legaal) te gaan werken in het geprefereerde bestemmingsland.
- Als het gaat om het risico van een massale verlegging van migratiestromen is er maar één lidstaat die ertoe doet, en dat is Duitsland. In tegenstelling tot wat vaak wordt gesuggereerd zal Duitsland zijn arbeidsmarkt niet afsluiten voor werknemers uit de nieuwe lidstaten, maar wil het de toestroom reguleren door het tijdelijk handhaven van de bestaande quotumregeling (van 200.000 buitenlandse arbeidskrachten per jaar)³.

3. Toegang tot de bijstand?

Van verschillende kanten is onlangs bezorgdheid geuit over een mogelijk beroep van migranten uit de nieuwe lidstaten op de sociale voorzieningen⁴. Het gaat daarbij concreet om een mogelijk beroep op de bijstand⁵. Ook binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid leeft de opvatting dat het vrijmaken van het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten tot een groter beroep op de bijstand zou

³ Aldus Gerard van der Grind in: Riet Pijnappels, 'Polen komen niet massaal hierheen', *Algemeen Dagblad*, 28 november 2003, p. 4.

⁴ Zie b.v. kamerlid Visser (VVD) in *Elsevier* 15 november 2003, p. 15.

⁵ Zie b.v. *Volkskrant* 28 november 2003 (voorpagina en redactioneel commentaar).

leiden. Toekomstige Europese wetgeving zou burgers uit andere lidstaten meer mogelijkheden geven om hier een succesvol beroep te doen op de bijstand⁶.

Het SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU* constateert dat sociaalzekerheidstoerisme binnen de huidige lidstaten geen probleem vormt. Lidstaten hebben mogelijkheden zich hier tegen te wapenen door het beroep op de sociale zekerheid te reguleren en verblijfsrechten te koppelen aan een bestaansmiddelenvereiste (pp. 68 en 101). De SER concludeert dat de maatregelen die de lidstaten opwerpen tegen het ongewenste sociaalzekerheidstoerisme geen belemmering vormen voor arbeidsmobiliteit. Een uitzondering daarop vormen de onnodig ingewikkelde uitvoeringspraktijk met betrekking tot de verblijfsrechten van werkzoekenden en uitzendkrachten uit andere lidstaten die mede is ingegeven door de angst voor sociaalzekerheidstoerisme (p.102). De ingewikkelde uitvoeringspraktijk is mede het gevolg van bepaalde hiaten in de Europese wetgeving omtrent het verblijfsrecht. Om deze hiaten op te vullen, en de wetgeving aan te passen aan de jurisprudentie van het Hof, heeft de Europese Commissie een herziening voorgesteld van enige richtlijnen die het verblijfsrecht van werknemers en hun gezinsleden regelen. De SER heeft het kabinet aangemoedigd deze voorstellen van de Commissie op de agenda van de Raad van Ministers te zetten (p.103).

In 2001 heeft de Europese Commissie haar voorstellen omtrent de herziening van het verblijfsrecht bij de Raad en het Europese Parlement ingediend. Over het gewijzigd voorstel van de Commissie is op 22 september jl. een politiek akkoord gesloten in de Raad voor het Concurrentievermogen⁷. Zoals hierboven aangegeven, zou dit akkoord volgens sommigen tot een groter beroep op de bijstand leiden. Bij deze interpretatie zijn echter de nodige vraagtekens te plaatsen:

- Uit het feit dat de richtlijn voorstelt aan kortdurend verblijf van drie maanden geen voorwaarden te stellen kan niet een verruiming van het recht op bijstand worden afgeleid;
- Het voorstel bepaalt dat burgers die langer in een lidstaat willen verblijven een verklaring overleggen met betrekking tot toereikende bestaansmiddelen om een beroep op de bijstand te voorkomen.

Maar ook al zou het politiek akkoord een beroep op de bijstand gemakkelijker maken, dan nog zou bij de implementatie van de Richtlijn een wijziging in de Koppelings- en de Bijstandswet aangebracht kunnen worden waarmee een ongewenst beroep op de bijstand kan worden tegengegaan. Verder is niet duidelijk waarom dit alles zou moeten leiden tot langere overgangstermijnen voor de vrijmaking van het werknemersverkeer: als er in dit opzicht een probleem ontstaat, zal dat er over twee jaar (of langer nog) nog

⁶ De Tilburgse hoogleraar Verbon suggereert dat de ontwerp Grondwet het recht op bijstand in een andere lidstaat verruimt (*Financieel Dagblad* 21 november 2003). Dit berust op een misverstand. De Europese Grondwet leidt niet tot een verruiming van de rechten verbonden aan het Unieburgerschap. Zie: L.A. Geelhoed, Een Europawijde Unie: een grondwet zonder staat, *SEW* 9 (2003), p. 290.

⁷ Het herziene voorstel van de Commissie (COM (2003) 199) en de tekst van het politiek akkoord in de Raad zijn te downloaden via de volgende website:
http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=165821.

zijn. Tot slot blijft onduidelijk waarom de ruimere mogelijkheden voor een beroep op de bijstand alleen een aanzuigende werking op burgers uit de nieuwe lidstaten zouden hebben.