

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de heer H.A.L. van Hoof, staatssecretaris
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

datum	kenmerk	contactpersoon	doorkiesnummer
4 februari 2005	200500138	R. de Krieger	070 78 90 752

onderwerp

Advies naar aanleiding van het onderzoek "Poolshoogte"

Geachte heer Van Hoof,

Begin 2004 heeft een politiek-maatschappelijke discussie plaatsgevonden over de kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen die de toetreding per 1 mei 2004 tot de EU van vooral een achttal Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen) zou kunnen hebben voor de Nederlandse arbeidsmarkt en over de vraag of in het verlengde hiervan zou moeten worden overgegaan tot het treffen van bijzondere voorzieningen in de sfeer van het vrije verkeer van werknemers. Hierbij is de besluitvorming in omringende landen mede in de beschouwing betrokken.

Kort samengevat heeft deze discussie uiteindelijk geleid tot een kabinetsaanpak waarbij tot 1 mei 2006 de toets op de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod als vertrekpunt gehandhaafd blijft in het geval inwoners van de MOE-landen op de Nederlandse arbeidsmarkt werkzaamheden willen verrichten. Daarbij is een verkorte procedure van toepassing voor sectoren of beroepen waarvan gebleken is dat er een tekort aan prioriteitgenietend aanbod is, terwijl naar verwachting in de MOE-landen wel arbeidsaanbod beschikbaar is. In dat geval kan het CWI snel (in beginsel binnen één week, maar in ieder geval binnen twee weken) op aanvragen om tewerkstellingsvergunningen beslissen. Bij een positieve beslissing kunnen de betreffende werknemers uit de MOE-landen direct een aanvang met hun werkzaamheden maken.

Door het kabinet is aangegeven dat vóór 1 mei 2005 een tussenevaluatie van deze aanpak zal plaatsvinden, op grond waarvan zal worden bezien in hoeverre de aanpak tot 1 mei 2006 wordt gehandhaafd of dat eerder tot een verdere liberalisering kan worden overgegaan.

Het onderzoek "Poolshoogte"

De belangrijkste reden voor werkgevers om voor het verrichten van voorhanden zijnde werkzaamheden een beroep te doen op buitenlandse werknemers is gelegen in het in Nederland niet beschikbaar zijn van voldoende en/of geschikte werkzoekenden. In de discussie, zoals die begin 2004 over het vrije verkeer van werknemers uit de MOE-landen heeft plaatsgevonden, is onder meer in het parlement opgemerkt dat hier mogelijk ook een rol zou kunnen spelen het verschil in (bruto loon)kosten van Nederlandse arbeidskrachten enerzijds en van arbeidskrachten uit de MOE-landen anderzijds. Naast positieve effecten, zou de instroom van arbeidskrachten uit de MOE-landen via diverse juridische constructies daardoor ook kunnen leiden tot negatieve effecten op de Nederlandse

arbeidsmarkt. Daarbij kan vooral gedacht worden aan de mogelijke verdringing van Nederlandse werknemers en werkzoekenden door arbeidskrachten uit de MOE-landen, het gevaar van het ontstaan van oneerlijke mededinging en onwenselijke concurrentieverhoudingen en een eventuele erosie van het vigerende systeem van Nederlandse arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen.

Bij een nadere beschouwing van dit aspect is de Raad voor Werk en Inkomen tot de conclusie gekomen dat over deze materie geen systematisch onderzoek verricht is. Tegen deze achtergrond heeft de Raad in mei 2004 besloten een nader inventariserend onderzoek naar dit vraagstuk te laten verrichten. Mede om de doorlooptijd van dit onderzoek binnen aanvaardbare grenzen te houden, heeft de Raad daarbij geopteerd voor een nadere afbakening van het onderzoeksterrein. Het onderzoek heeft zich enerzijds geconcentreerd op Poolse arbeidskrachten (zoals onder meer naar voren komt uit de registratie van afgegeven tewerkstellingsvergunningen, de grootste groep binnen het totaal van arbeidskrachten uit de MOE-landen). Anderzijds is er, op grond van verwachtingen over het aantal werkzame inwoners van MOE-landen in die sectoren, voor gekozen het onderzoek te richten op een drietal sectoren (de land- en tuinbouw, de bouw en de vleesverwerkende industrie).

Als centrale probleemstelling voor het onderzoek is de vraag geformuleerd in hoeverre er als gevolg van gehanteerde juridische constructies voor werkgevers comparatieve (bruto loon)kostenvoordelen optreden bij de inschakeling van Poolse arbeidskrachten in de bovengenoemde sectoren. Dienaangaande kan worden gesteld dat aan de inschakeling van Poolse arbeidskrachten, die een dienstbetrekking hebben met een in Nederland gevestigde (uitzend)onderneming, grosso modo dezelfde kosten verbonden zijn als die van Nederlandse arbeidskrachten. Bij juridische constructies die geheel of gedeeltelijk vallen onder het regime van het vrije verkeer van diensten, is wel sprake van kostenvoordelen voor Poolse arbeidskrachten, die het meest substantieel kunnen zijn in het geval sprake is van arbeid als zelfstandige.

Hoewel, als gevolg van het niet altijd in voldoende mate beschikbaar zijn van bronmateriaal, het doen van uitspraken over de mate waarin Poolse arbeidskrachten op de Nederlandse arbeidsmarkt worden ingeschakeld met enige onzekerheden omgeven blijft, laat het onderzoek wel de conclusie toe dat er alleen in de drie in het onderzoek betrokken sectoren al meer Poolse arbeidskrachten actief zijn dan het begin 2004 door het Centraal Planbureau geraamde aantal arbeidskrachten voor alle sectoren en alle MOE-landen¹;

Voor de verdere onderzoeksuitkomsten verwijst de Raad u kortheidshalve naar de eindrapportage, waarvan een exemplaar als bijlage bij deze brief is gevoegd.

Het vrije verkeer van werknemers uit de MOE-landen

Door het kabinet is aangegeven dat vóór 1 mei 2005 een tussenevaluatie zal plaatsvinden van de aanpak die vorig jaar ten aanzien van het vrije verkeer van werknemers uit de MOE-landen in gang is gezet.

¹ Kort samengevat sprak het CPB begin 2004 de verwachting uit dat in 2004 en 2005 per jaar tussen de 5.000 en 10.000 arbeidsmigranten uit de MOE-landen naar Nederland zouden komen voor een verblijfsduur van tenminste vier maanden en daaraan boven in die jaren rekening zou moeten worden gehouden met ca. 10.000 seizoensarbeiders. Naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer is door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 24 december 2004 gemeld dat in de periode 1 mei 2004 t/m 31 oktober 2004 voor arbeidskrachten uit de MOE-landen 25.632 tewerkstellingsvergunningen zijn verleend. In het rapport "Poolshoogte" wordt aangegeven dat in de onderzochte sectoren in 2004 minimaal ca. 29.000 en maximaal rond de 38.500 Poolse arbeidskrachten hebben gewerkt. Het totaal aantal Poolse arbeidskrachten in dat jaar wordt in dit rapport voorzichtig geraamd op een aantal tussen de 34.000 en 53.000.

De Raad constateert dat dienaangaande dezelfde aspecten en argumenten tegen elkaar moeten worden afgewogen als in 2004 het geval geweest is. Deze constatering, in combinatie met het gegeven dat sprake is van een substantieel grotere instroom van arbeidskrachten uit de MOE-landen (met een nadruk op Polen) dan begin 2004 werd geraamd, brengt de Raad tot het advies de in 2004 geformuleerde beleidslijn tot 1 mei 2006 te handhaven. In dit verband is van betekenis dat de Wet werk en bijstand (WWB) nog maar relatief kort geleden in werking is getreden (1 januari 2004) en de gemeenten nog volop doende zijn de in deze wet neergelegde beleidsuitgangspunten in de uitvoering gestalte te geven. Hoewel de gemeenten op dit terrein zeker vooruitgang hebben geboekt, mag verwacht worden dat toch wat meer tijd benodigd zal zijn dan 12 maanden om dit proces verder te vervolmaken. Tegen deze achtergrond is aan verlenging van het overgangsregime tot 1 mei 2006 het voordeel verbonden dat het gemeenten in staat stelt hun WWB-beleid en de uitvoering daarvan verder vorm te geven en op basis daarvan te bezien hoe kan worden zorg gedragen voor het in grotere mate op de arbeidsmarkt beschikbaar komen van prioriteitgenietend aanbod. Tenslotte schept deze aanpak voor wat betreft de land- en tuinbouwsector de ruimte om invulling te geven aan de beleidsaanpak zoals neergelegd in het onlangs uitgebrachte Raadsadvies "Van het land".

Een en ander laat overigens onverlet dat de Raad erkent dat -sectorale- knelpunten die zich in de sfeer van de aansluiting tussen vraag en aanbod voordoen op de Nederlandse arbeidsmarkt, niet wezenlijk kunnen worden opgelost door het treffen van beperkende maatregelen rondom het vrije verkeer van werknemers uit de tot de EU behorende MOE-landen. Wel kan en moet met gericht Nederlands arbeidsmarktbeleid, waarvoor de inzet en onderlinge samenwerking van alle betrokken partijen (én werkzoekenden, én werkgevers, én instanties, zoals gemeenten en het CWI) van belang is, een substantieel groter aantal Nederlandse uitkeringsgerechtigden aan werk geholpen worden. Tegen deze achtergrond is de Raad van oordeel dat ingaande 1 mei 2006 in beginsel sprake zal kunnen zijn van een vrij verkeer van werknemers uit de MOE-landen. De Raad zal wel, mede op grond van de ervaringen die worden opgedaan met de implementatie van de beleidsaanpak uit het Raadsadvies "Van het land", eind 2005 bezien en vervolgens adviseren over de vraag of zodanig andere of nieuwe zwaarwegende inzichten aan de orde zijn dat anders over deze liberalisering zou moeten worden geoordeeld.

Het vrije verkeer van diensten en illegale arbeid²

Het onderzoek "Poolshoogte" laat zien dat Poolse arbeidskrachten niet alleen op de titel vrij verkeer van werknemers, maar ook op de titel vrij verkeer van diensten op de Nederlandse arbeidsmarkt actief kunnen zijn. Hoewel het onderzoek "Poolshoogte" daarop niet direct gericht was, kan daarnaast sprake zijn van illegale arbeid. Voor wat betreft dit aspect kan de Raad kort zijn: in lijn met de daartoe ook door het kabinet geformuleerde beleidsaanpak, moet onverkort aandacht blijven bestaan voor een stringente toepassing van het -de afgelopen periode terecht op een aantal onderdelen aangescherpte- controle- en sanctiebeleid.

Voor wat betreft het vrije verkeer van diensten constateert de Raad dat bij een aantal, overigens op zich legale juridische constructies sprake kan zijn van niet onaanzienlijke comparatieve (bruto loon)kostenvoordelen. In dit verband heeft de Raad met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel waarmee de werkingssfeer van de Waga wordt uitgebreid naar alle sectoren. Overigens blijven op dat moment nog de voordelen die voortvloeien uit het gegeven dat onder voorwaarden het premie- en belastingregime van de MOE-landen van toepassing kan blijven

² Overigens is uit het onderzoek "Poolshoogte" gebleken dat er sprake is van een categorie ondernemers van een niet nader bekende omvang die -eigenlijk ongeacht het wel of niet bestaan van wet- of regelgeving en de inhoud daarvan- gebruik wil maken van arbeidskrachten uit de MOE-landen (en vooral Polen), omdat die over een beter arbeidsethos en een grotere productiviteit zouden beschikken. De mate waarin deze stellingname over arbeidsethos en productiviteit een juiste is, en zo ja, wat daarvan dan de oorzaken/achtergronden zijn, is in het onderzoek overigens niet nader geanalyseerd.

(blijkens het onderzoek “Poolshoogte” voor Poolse onderdanen in de premiesfeer een kostenvoordeel van 10-15% van het bruto basisuurloon).

De juridische constructie waarbij MOE-onderdanen -al dan niet op de titel van het vrije verkeer van vestiging- als zelfstandige arbeid in Nederland kunnen verrichten, is noch in de sfeer van de arbeidskosten, noch in de sfeer van de Wet arbeid vreemdelingen aan enige wet- of regelgeving gebonden, met als gevolg dat zich in deze sfeer de grootste comparatieve kostenvoordelen/concurrentievoordelen kunnen worden behaald. Hoewel niet met volledige zekerheid te zeggen omdat niet goed inzicht bestaat in het aantal in Polen gevestigde zelfstandigen dat in Nederland actief is, lijkt nu nog sprake te zijn van een beperkte toepassing van deze constructie. Mede gelet op de uitkomsten van het onderzoek “Poolshoogte” is het echter niet ondenkbaar is dat in de komende tijd voor deze constructie meer aandacht zal gaan ontstaan. Tegen deze achtergrond verdient het in de visie van de Raad aanbeveling de ontwikkelingen rondom deze constructie en de effecten daarvan op de mogelijkheden tot arbeidsinpassing van al dan niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden, in de toekomst nauwlettend in het oog te houden.

Mede in het licht van de eind 2005 voorziene nadere oordeelsvorming door de Raad over de vraag of zwaarwegende ontwikkelingen aan de orde zijn die zich verzetten tegen de liberalisering van het vrije verkeer van werknemers uit de MOE-landen, waartoe in beginsel per 1 mei 2006 zou kunnen worden overgegaan, is er naar de mening van de Raad ook meer in het algemeen aanleiding de komende tijd periodiek poolshoogte ten aanzien van de onderhavige materie te blijven nemen. Dit geldt dan zowel voor het aspect vrij verkeer van werknemers, als voor het aspect vrij verkeer van diensten.

Met vriendelijke groet,
Raad voor Werk en Inkomen

J.P.C.M. van Zijl
voorzitter

Bijlage: Eindrapportage van het onderzoek “Poolshoogte”