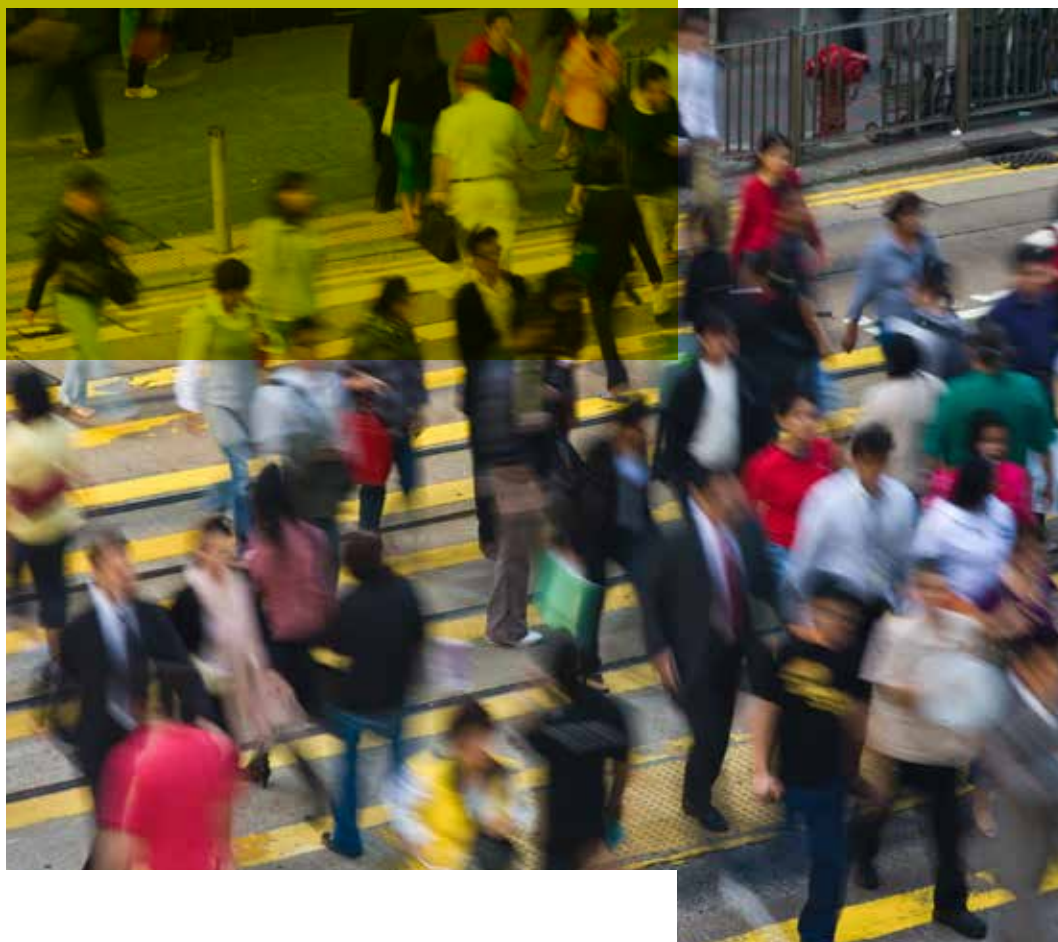


Arbeidsmigratie



Arbeidsmigratie

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

NR.9 - DECEMBER 2014

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast heeft de SER bestuurlijke taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO), waaronder het toezicht op de product- en bedrijfsschappen. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie (Wbo). Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

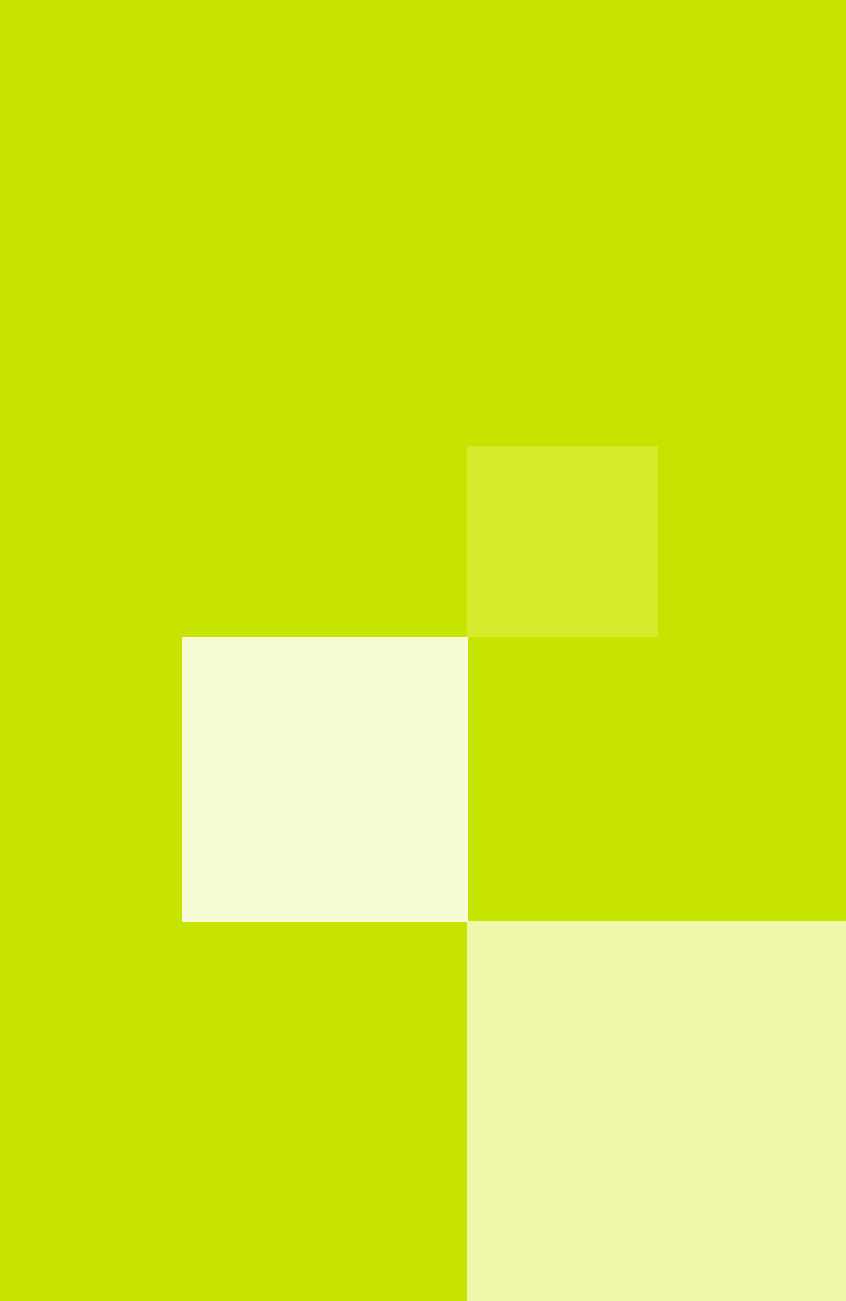
Op www.ser.nl vindt u actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies. Ook alle meer dan 1000 adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar op te zoeken. Adviezen van de laatste jaren zijn bovendien in gedrukte vorm verkrijgbaar. Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Inhoudsopgave

Algemene beschouwing	7
1. Inleiding	15
1.1 Doel en uitgangspunten	15
1.2 Opzet van het advies	16
1.3 Adviesaanvraag	17
2. Arbeidsmigratie, definities en juridische aspecten	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Verschillende vormen van buitenlandse arbeid in Nederland	21
3. Arbeidsmobiliteit in de EU	25
3.1 De adviesaanvragen	25
3.2 Vrij verkeer van werknemers	26
3.3 Vrij verkeer van diensten/detachering	30
3.4 In goede banen leiden: handhaving	36
3.4.1 Europa	37
3.4.2 Nederlandse overheid	39
3.4.3 Sociale partners	43
3.5 Handhaving en regels: wat kan nog meer worden gedaan	45
4. Kennismigranten van buiten de EU	51
5. Arbeidsmigratie en arbeidsmobiliteit in de toekomst	59
6. Conclusies en opvattingen van de raad	65
6.1 Migratie, arbeidsmarktbeleid en investeren in vertrouwen	65
6.2 Actieplan bevordering eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU	67
6.2.1 Vrij verkeer van werknemers	68
6.2.2 Vrij verkeer van diensten/ de Detacheringsrichtlijn	70
6.3 Kennismigratie van buiten de EU	73
6.4 Arbeidsmigratie in de toekomst	77
6.5 Resumé	77

Bijlagen

1	Arbeidsmigratie nader beschouwd	83
2	Achtergrondinformatie bij hoofdstuk 4 Kennismigranten van buiten de EU	107
3	Casestudies: Westland/Haaglanden, Bouw/Eemshaven, Eindhoven/Brainport	123
	Casus Westland/Haaglanden	124
	Casus Bouw/Eemshaven	165
	Casus Eindhoven/Brainport	202
4	Adviesaanvraag	251
5	Samenstelling Commissie Arbeidsmigratie (CA)	259



Samenvatting

Algemene beschouwing

Arbeidsmigratiebeleid begint bij Nederlands arbeidsmarktbeleid

Voor de Nederlandse economie en dus voor bedrijven en werknemers is het van belang om de juiste mensen op de juiste arbeidsplek te hebben, uitgaande van de kennis en kunde van die werknemers en van wat bedrijven nodig hebben. Algemeen arbeidsmarktbeleid moet hieraan ondersteuning bieden en het beleid ten aanzien van arbeidsmigratie is daarvan een belangrijk onderdeel. Het gaat daarbij zowel om het beleid inzake het vrij verkeer van werknemers en diensten binnen de EU als om migratie uit landen van buiten Europa.

Om onze economie en daardoor onze werkgelegenheid en onze welvaart te kunnen blijven verbeteren, is het in de eerste plaats belangrijk dat de kennis en vaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking op een hoog peil staan, dat de gevolgde opleidingen een goede basis bieden voor inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en dat iedereen die kan werken ook zo productief mogelijk aan de slag kan. Daarvoor is nodig dat het Nederlandse onderwijs goed op peil is en aansluit bij de behoeften van het bedrijfsleven. En dat kennis en vaardigheden ook up-to-date blijven. Daarnaast moet ons sociaal systeem (sociale zekerheid, arbeidsrecht, cao's en belasting op arbeid) gericht zijn op bescherming van degenen die deze bescherming nodig hebben, en dient sociale zekerheid activerend te zijn. Ook dient er een goede balans te zijn tussen productiviteit en kosten. Op al deze terreinen liggen uitdagingen, want niet op alle belangrijke punten werkt ons systeem adequaat.

Een pragmatische en effectieve benadering van arbeidsmigratiebeleid begint dus bij het eigen arbeidsmarktbeleid. Daarom pleit de raad voor een integrale arbeidsmarktagenda die in ieder geval omvat:

1. kwalitatief hoogwaardig onderwijs, waarin iedere leerling en student – ook indien van niet-autochtone afkomst – de mogelijkheid heeft zijn of haar talenten ten volle te benutten;
2. een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
3. preventie van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, onder andere door meer aandacht voor scholing tijdens het werkzame leven, gericht op duurzame inzetbaarheid;
4. van-werk-naar-werk begeleiden van werknemers die hun werk dreigen te verliezen;
5. het aan het werk helpen van werkzoekenden, ook van degenen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt;
6. bevorderen van het aanpassingsvermogen van arbeidsverhoudingen en cao's.

Vrij verkeer binnen de EU

Een van de doelen van het vrij verkeer van werknemers en diensten en het internationaal aantrekken van kenniswerkers is het behoud van werkgelegenheid binnen Nederland en Europa.

De Europese interne markt levert veel van onze welvaart, mede dankzij het vrij verkeer van diensten, van goederen en van personen/werknemers. Dat werknemers uit andere Europese lidstaten ook in Nederland werkzaam kunnen zijn, is een gegeven. Het vrij verkeer biedt evenzeer mogelijkheden voor Nederlandse werknemers om elders te werken. Het is van belang dat dit gegeven een bijdrage levert aan het principe: de juiste persoon op de juiste arbeidsplek.

Dit geldt voor alle delen van de arbeidsmarkt. Een specifiek aspect is dat het voor veel bedrijven in Nederland essentieel is om juist die mensen aan te kunnen trekken met kennis en vaardigheden die leiden tot innovatie en voortdurende verbetering van hun producten en processen. Dat kunnen Nederlanders zijn, maar ook mensen uit andere Europese lidstaten of uit landen buiten Europa, als daar meer of meer actuele kennis en vaardigheden voorhanden zijn.

De beginselen van het vrij verkeer in de EU moeten geïmplementeerd worden in het bredere kader van eerlijke concurrentie, en een 'level playing field' garanderen voor bedrijven en werkenden. Om dit te bereiken zijn maatregelen nodig op nationaal en Europees niveau. Deze maatregelen zijn noodzakelijk om burgers en bedrijven het noodzakelijke vertrouwen te bieden dat de EU vóór en niet tégen hen werkt, en geven de beste garantie voor een klimaat dat economische groei en sociale stabiliteit bevordert.

Naast een discussie over de gevolgen van het Nederlandse sociale stelsel voor de inzetbaarheid van Nederlandse werknemers, zijn spelregels op Europees niveau nodig om te voorkomen dat de verschillen die er nu eenmaal toch zijn binnen Europa, leiden tot een afbraak van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid die eindigt op de bodem.

De steun voor onbeperkt vrij verkeer binnen de EU staat onder druk als gevolg van de volgende ontwikkelingen:

- a. De economische crisis en oplopende werkloosheid, in combinatie met doorgeschoten flexibilisering van arbeidsrelaties (zie het Sociaal Akkoord van 2013) leidt voor steeds grotere groepen werknemers tot gevoelens van onzekerheid.
- b. Er is sprake van gebrek aan handhaving van (minimum)beloning en arbeidsvoorwaarden, en uitbuiting van arbeidsmigranten; dit leidt tot verdringing van autochtone werknemers, en heeft nadelige gevolgen zowel voor de betrokken werknemers zelf als voor bonafide bedrijven die zich wel aan de regels houden.
- c. Arbeidsmobiliteit in de vorm van vrij verkeer van diensten wordt steeds belangrijker, ten koste van arbeidsmobiliteit in het kader van het vrij verkeer van werknemers; dit leidt steeds meer tot grensoverschrijdende uitzendconstructies en driehoeksrelaties die enkel zijn gericht op het ontwijken van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid. Dit levert concurrentie op lonen en overige arbeidsvoorwaarden op die door werkgevers en door werknemers wordt ervaren als oneerlijke concurrentie, omdat het leidt tot een ongelijk speelveld tussen bedrijven respectievelijk een neerwaartse spiraal van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid voor werknemers.
- d. De onder a tot en met c genoemde ontwikkelingen versterken gevoelens van nationalisme en xenofobie die overal de kop opsteken en leiden tot het afwijzen van verdere Europese integratie.

Er is derhalve een stevig en eerlijk raamwerk nodig van spelregels op Europees niveau, met uitwerking op nationaal niveau, om ervoor te zorgen dat een volwaardige interne markt tot stand kan komen, waarin goederen, kapitaal, diensten en werknemers grensoverschrijdend mobiel kunnen zijn, in het belang van burgers, bedrijven, en een duurzame economische en maatschappelijke ontwikkeling.

Daarbij vraagt het vrij verkeer van diensten speciale aandacht. Recent wordt er vooral uit economische hoek gepleit voor uitbreiding van de interne markt voor diensten in Europa. Het vrij verkeer van diensten zal zich echter alleen dan verder kunnen ontwikkelen als de voorwaarden daarvoor goed zijn geregeld.

De basisbeginselen hiervoor liggen al verankerd in de Europese verdragen:

- de opdracht van de EU om een ‘sociale markteconomie te zijn’, en samen te werken ter verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden van de Europese bevolking;
- gelijke behandeling ongeacht nationaliteit;
- respect voor sociale dialoog en collectief onderhandelen.

Wat nu nodig is, is een vertrouwensoffensief waarbij een pakket maatregelen wordt opgesteld dat het draagvlak voor de interne markt vergroot:

1. De EU heeft een stevig commitment nodig van al haar lidstaten om de beginselen van het **vrij verkeer van werknemers** voluit te implementeren, dat wil zeggen het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie van werknemers en bedrijven op de plek waar de arbeid wordt verricht (het werkland-beginsel).
 - Lidstaten en sociale partners moeten hun burgers en werknemers, alsmede de arbeidsmigranten, actief en intensief informeren over alle toepasselijke regels en rechten, en zorgen dat deze worden gehandhaafd (onder andere implementatie Handhavingsrichtlijn).
 - Lidstaten en sociale partners moeten inventariseren of hun nationale systeem ‘mobiliteitsproof’ is en, waar nodig, actie ondernemen tegen zwakke plekken in het systeem die ertoe leiden dat sprake is van ontduiking of niet-toepassing van wet- en regelgeving en cao’s.
2. De EU moet het juridisch raamwerk van regels met betrekking tot **vrij verkeer van diensten** tegen het licht houden en op sommige punten herzien, om ervoor te zorgen dat het niet langer mogelijk is om arbeidsmigranten via het vrij verkeer van diensten structureel en langdurig ongelijk te behandelen. Dit zou onder andere kunnen betekenen dat het tijdelijke karakter van arbeid in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening wordt benadrukt.
 - De Europese regels met betrekking tot de coördinatie van de sociale zekerheid moeten eveneens tegen het licht worden gehouden om te bevorderen dat de bedoeling van de coördinatieregels ook gerealiseerd wordt, namelijk dat de werknemer daar onder de sociale zekerheid valt waar dat vanuit het perspectief van deze werknemer het meest logisch is. Voorkomen moet worden dat het socialezekerheidsregime dat van toepassing is, als instrument voor oneerlijke concurrentie wordt gebruikt.
3. De zogenoemde ‘**Informatierichtlijn**’ (die voorschrijft welke minimuminformatie een werknemer moet krijgen van zijn werkgever over zijn arbeidsovereenkomst en arbeidsvoorwaarden) moet worden aangepast om ondubbelzinnig voor te schrijven dat deze richtlijn ook van toepassing is op detachering en welke informatie een gedetacheerde werknemer minimaal moet krijgen.
4. Ten slotte is ook meer aandacht nodig voor **de arbeidsmigranten zelf**, dat wil zeggen de omstandigheden waaronder arbeidsmigranten in Nederland werken,

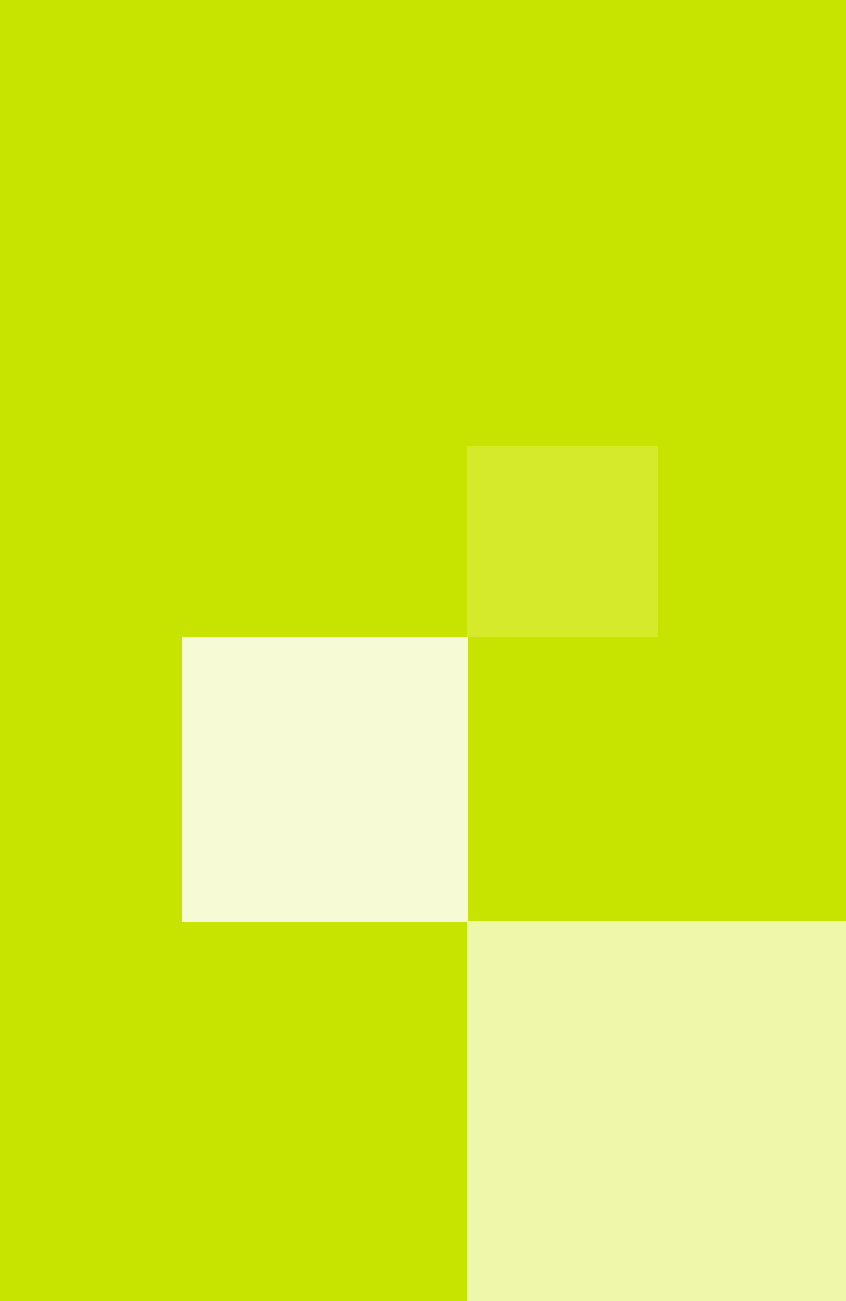
wonen en leven. Ook hier dient sprake te zijn van ‘eerlijke’ omstandigheden die passen binnen de Nederlandse maatschappelijke verhoudingen. Daarenboven dient aandacht te zijn voor de mogelijkheden voor de migranten en hun gezinsleden om hier te (ver)blijven, deel te nemen aan de samenleving en ‘in te burgeren’, en duurzaam inzetbaar te zijn op de arbeidsmarkt.

Ten aanzien van de onder 1 genoemde maatregelen zijn al stappen gezet in het Sociaal Akkoord en het Actieplan aanpak schijnconstructies.

Ten aanzien van de onder 2 en 3 genoemde maatregelen is actie nodig samen met andere lidstaten op Europees niveau.

Ten aanzien van punt 4 is actie nodig door sociale partners en de gemeentelijke, provinciale en rijksoverheid.

De raad adviseert de Nederlandse regering om in overleg met sociale partners een actieplan ‘bevordering eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU’ te maken, en dit vervolgens nationaal en Europees te agenderen.



Advies

1 Inleiding

Dit advies is een antwoord op de adviesaanvraag die de SER in juli 2013 heeft ontvangen. De adviesaanvraag was al aangekondigd in december 2012 bij het verschijnen van de WRR-studie *In betere banen: De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*.

1.1 Doel en uitgangspunten

De raad streeft met dit advies twee doelen na.

Het ene doel is om de discussie over arbeidsmigratie/arbeidsmobiliteit een zakelijke basis te geven en te voeren aan de hand van feiten en cijfers, met oog voor de verschillende aspecten van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit.

De raad constateert dat ten aanzien van arbeidsmobiliteit in Nederland en de EU een gebrek is aan goede gegevens, hetgeen voor een belangrijk deel terug te voeren is op een gebrekkige registratie¹. Zo is niet precies bekend hoeveel werknemers vanuit de EU werkzaam zijn in Nederland.

Het andere doel is, conform de in de algemene beschouwing verwoorde uitgangspunten, arbeidsmigratie/arbeidsmobiliteit in goede banen te helpen leiden. De vraag is: wat is nodig om te komen tot een maatschappelijk verantwoord arbeidsmigratiebeleid, dat op een evenwichtige manier rekening houdt met de verschillende sociaal-economische belangen en behoeften en dat erop gericht is de positieve effecten van arbeidsmigratie te versterken en de negatieve te verminderen? Daarbij gaat het om zaken als een goed functionerende arbeidsmarkt, om de voorwaarden waaronder arbeidsmigranten hier werken en wonen en om de effecten van arbeidsmigratie op de samenleving.

In dit advies werkt de raad vanuit deze doelen en uitgangspunten zijn opvattingen over arbeidsmigratie verder uit.

Vorbereiding advies

Het advies is voorbereid door de ad-hoccommissie Arbeidsmigratie².

¹ Zie hiervoor de casussen Westland/Haaglanden en Bouw/Eemshaven in bijlage 3.

² Voor de samenstelling van deze commissie zie bijlage 5.

De raad heeft het advies vastgesteld in zijn openbare vergadering van 19 december 2014. Het verslag van deze vergadering is te vinden op de website van de raad (www.ser.nl).

1.2 Opzet van het advies

De volgende paragraaf geeft een schets van de adviesaanvraag.

Hoofdstuk 2 beschrijft de verschillende vormen van arbeidsmobiliteit die relevant zijn in het kader van dit advies.

Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de arbeidsmobiliteit binnen de EU met onderscheid naar vrij verkeer van werknemers en vrij verkeer van diensten/detachering en de beleidsinitiatieven die genomen zijn om deze mobiliteit in goede banen te leiden.

Hoofdstuk 4 gaat over de kennismigratie en het gebruik dat daarvan gemaakt wordt.

Hoofdstuk 5 bevat een korte verkenning van arbeidsmobiliteit in de toekomst.

Hoofdstuk 6 ten slotte bevat de opvattingen van de raad over arbeidsmobiliteit.

Bij het advies is een aantal inhoudelijke bijlagen gevoegd.

Bijlage 1 betreft een op literatuur gebaseerd overzicht van ‘facts & figures’ voor de arbeidsmigratie in Nederland.

Bijlage 2 bevat extra informatie over kennismigranten en de kennismigrantenregelingen.

Bijlage 3 bevat drie casestudies. De voorbereidende commissie heeft deze verricht om een goed beeld te hebben en te geven van arbeidsmigratie in Nederland en het beleid om dat in goede banen te leiden. Om dat beeld scherper te krijgen zijn de drie casestudies gedaan in sectoren en regio's waar arbeidsmigratie van belang is en die bovendien een rol spelen in de maatschappelijke discussie: de tuinbouw in het Westland / Haaglanden, de bouw met een focus op de Eemshaven / Noord-Groningen en de ICT in de regio Brainport Eindhoven. In de cases komen vragen aan bod als: het belang van migranten voor de sector; de manieren van werven van arbeidsmigranten en binnenlandse werknemers; de gevolgen voor de lonen en werkgelegenheid van binnenlandse werknemers; meer in algemene zin de effecten – economische opbrengsten, maar ook maatschappelijke effecten verbonden aan huisvesting en eventuele overlast; en tot slot de vraag wat er gedaan wordt om arbeidsmigratie in goede banen te leiden.

1.3 Adviesaanvraag

Adviesaanvraag

Aan de basis van dit advies staat een adviesaanvraag van het kabinet³. Deze bevat een drietal hoofdvragen waarbij de raad gevraagd wordt hoe hij aankijkt tegen:

- arbeidsmigratie binnen de EU,
- kennismigratie van buiten de EU en
- arbeidsmigratie in de toekomst.

Daarnaast bevat de adviesaanvraag per hoofdvraag een aantal specifieke vragen. Zoals:

- of de komst van arbeidsmigranten uit andere EU-lidstaten leidt tot een verhoogd risico op verdringing van de huidige arbeiders in laaggeschoolde beroepen;
- onder welke voorwaarden arbeidsmigranten uit andere lidstaten duurzaam kunnen deelnemen op de Nederlandse arbeidsmarkt;
- waarom er relatief weinig hooggekwalificeerde migranten naar Nederland komen in vergelijking tot andere (EU-)landen; welke maatregelen, naast regelgeving op het terrein van de arbeidsmarkt, nodig zijn om Nederland aantrekkelijker te maken voor kennismigranten en hen voor langere tijd aan Nederland te binden;
- of de toekomstige verwachtingen over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt leiden tot de noodzaak van aanpassing van het wettelijk systeem waarin voor werknemers van buiten de EU in het onder- en middensegment van de arbeidsmarkt een restrictief toelatingsbeleid geldt.

De raad beperkt zich in dit advies, conform de adviesaanvraag, tot arbeidsmigratie en gaat niet in op asielmigratie, gezinshereniging en andere vormen van immigratie⁴. Wel tekent de raad nadrukkelijk aan dat deze vormen van immigratie ook gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt. De raad is daarbij van oordeel dat het potentieel dat bij deze groepen aanwezig is, optimaal moet worden benut. Dit geldt nadrukkelijk ook voor vluchtelingen.

³ Zie bijlage 4.

⁴ Arbeidsmigratie is op dit moment ook de dominante vorm van migratie. Voor een overzicht van de ontwikkeling van migratie zie: R.P.W. Jennissen (red.) (2011) *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*, CBS i.o.v. WODC, WODC Onderzoek en beleid 299. Wel neemt de asielmigratie weer toe als gevolg van de situatie in onder andere Syrië en Irak.

2 Arbeidsmigratie, definities en juridische aspecten

2.1 Inleiding

Arbeidsmigratie staat sterk in de belangstelling, zowel van het publiek als van de politiek en zowel nationaal als internationaal. De redenen voor die belangstelling zijn veelal negatief. Het gaat dan bijvoorbeeld om overlast door migranten in de oude wijken van de steden, om uitbuiting van migranten door malafide werkgevers en over de vrees voor nog meer migranten die banen bezetten die daardoor voor 'ons' onbereikbaar worden en ook over de vrees voor misbruik van sociale zekerheid door migranten. Het beeld en de toon wordt daarbij bepaald door de discussie over huidige arbeidsmigranten uit MOE-landen, maar ook door de vermeende toestroom van nieuwe arbeidsmigranten; denk aan de grote aantallen Roemenen en Bulgaren die begin 2014 in Nederland verwacht werden (maar tot nu toe niet lijken te komen).

Daarbij wordt vaak naar de achtergrond geschoven dat het Nederland zoals we dat kennen, in belangrijke mate is gevormd door (arbeids)migratie¹. Markant daarbij zijn de grote groepen migranten en vluchtelingen die zich hier vestigden in de Gouden Eeuw en die eeuw mee vormgaven, de (binnenlandse) migratie van het (arme) platteland naar de steden in de 18^e en 19^e eeuw en de grote emigratiegolf halverwege de 20^e eeuw van Nederlanders die elders een beter bestaan wilden opbouwen².

Redenen voor arbeidsmigratie

Arbeidsmigratie wordt beïnvloed door economische en sociale omstandigheden. Als de economische en sociale omstandigheden in een land of een regio negatief afwijken van die in andere landen of regio's, zullen mensen bereid zijn om te proberen elders werk te vinden en zo de eigen omstandigheden te verbeteren. Arbeidsmigranten werden ('gastarbeiders') en worden ook geworven om hier te komen werken. Arbeidsmigratie kan ook, los van welvaartsverschillen, ingegeven worden door de wens ervaring op te doen in het buitenland, bij bedrijven of universiteiten, om op die manier de eigen carrière vorm te geven. Daarnaast liggen aan

¹ Zie uitgebreider bijlage 1, paragraaf 1 ('Waarom is er arbeidsmigratie?').

² Voor een overzicht van de recente migratiegeschiedenis zie bijv. R.P.W. Jennissen (red.) (2011) *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden van verschillende internationale migratietypen*, CBS i.o.v. WODC, WODC Onderzoek en beleid 299.

een deel van de (arbeids)migratie persoonlijke, met name relationele redenen, ten grondslag. Een deel van de migratie uit de voormalige koloniën is ook arbeidsmigratie.

Arbeidsmigratie is daarnaast ook van groot belang voor de huidige economische activiteiten die in Nederland worden verricht. Arbeidsmigranten, zowel van binnen als buiten de EU, voorzien immers in bepaalde tekorten op de arbeidsmarkt. Daarbij gaat het zowel om tekorten aan aantallen mensen als om tekorten aan specifieke kennis en vaardigheden. Door de arbeidsmigratie is het mogelijk werk te verrichten dat zonder deze migranten niet of in mindere mate gedaan zou worden.

Internationale oriëntering

Nederland is een klein land en zeer sterk gericht op de buitenlandse handel. We zijn het tweede exportland van Europa. Dertig procent van het bbp komt uit export voort. Een derde van de werkgelegenheid is gerelateerd aan export (20 procent direct, 12 procent via toelevering). Bij de internationale handel was in 2013 de invoerwaarde van goederen en diensten ongeveer 480 miljard euro en de uitvoerwaarde ongeveer 540 miljard. De import kwam voor 50 procent uit de EU, de export ging voor 75 procent naar de EU.

Verder werken in Nederland ongeveer een miljoen werknemers bij buitenlandse bedrijven^a.

Deze internationale oriëntatie maakt dat er veel buitenlanders in Nederland werken en dat ook veel Nederlanders in het buitenland werken. Zo werken er hier van oudsher veel Duitsers en Engelsen. Bij een deel van de migranten is sprake van permanente migratie, bij een ander deel van tijdelijke migratie.

^a CBS (2014) *Internationaliseringsmonitor 2014*, tweede kwartaal.

Arbeidsmigratie is tegelijkertijd ook onderdeel van de interne markt van de Europese Unie³. Het is ook een aspect van de globalisering van de economie waarbij steeds meer bedrijven steeds meer internationaal opereren en ook op die manier Europa en de wereld als markt en als arbeidsmarkt zien.

In dit advies benadert de raad arbeidsmobiliteit vanuit deze verschillende aspecten.

³ Daarbij geldt het vrij verkeer niet alleen voor de EU maar ook voor de EER, waarvan naast de lidstaten deel uitmaken: IJsland, Noorwegen en Liechtenstein. Met Zwitserland is sprake van vrij verkeer van personen.

Arbeidsmigratie of arbeidsmobiliteit?

De adviesaanvraag spreekt van arbeidsmigratie. Onder migratie wordt veelal verstaan dat iemand zich in en ander land vestigt en daar een bestaan opbouwt. Voor veel arbeidsmigranten in Nederland geldt echter een andere situatie. Dat betreft met name mensen uit andere EU-lidstaten. Veel Poolse werknemers in bijvoorbeeld het Westland werken hier tijdelijk. Zij zijn een deel van het jaar in Nederland en een deel van het jaar in Polen, terwijl anderen hier slechts enkele jaren verblijven. Daarnaast zijn er in Nederland ook werknemers uit andere lidstaten werkzaam in het kader van het vrij verkeer van diensten. In formele zin is daarbij geen sprake van vestiging in Nederland (zie ook paragraaf 3.3).

In dit advies spreekt de raad van (grensoverschrijdende) *arbeidsmobiliteit* als het mobiliteit binnen de EU betreft (met onderscheid naar vrij verkeer van werknemers en detachering in het kader van het vrij verkeer van diensten) en van *arbeidsmigratie* in geval van vestiging van arbeidsmigranten in Nederland van buiten de EU ('derdelanders'). Daarbij hoeft er geen sprake te zijn van *permanente* vestiging. Bij de arbeidsmigratie van buiten de EU gaat het vooral om kennismigranten. Hiervan vestigt een deel zich permanent in Nederland, maar een ander deel is hier voor een aantal jaren werkzaam zonder de bedoeling zich hier permanent te vestigen.

2.2 Verschillende vormen van buitenlandse arbeid in Nederland

Arbeidsmigratie wordt ook bepaald door een juridisch kader. Wie wordt onder welke voorwaarden toegelaten tot Nederland en de Nederlandse arbeidsmarkt? Omdat Nederland lid is van de Europese Unie gelden verschillende regimes.

Binnen de EU geldt, uniek in de wereld, een vrij verkeer van burgers en van werknemers. Het vrij verkeer van werknemers houdt in dat binnen de EU sprake is van één arbeidsmarkt en dat elke burger van een EU-lidstaat in beginsel in een andere lidstaat mag verblijven en werken/ werk zoeken als hij/zij in eigen onderhoud kan voorzien⁴.

⁴ Vrij verkeer van werknemers, artikel 45 van het EU-verdrag. Het vrij verkeer geldt ook voor werknemers uit een aantal andere landen die samen met de EU de EER vormen. Zie ook paragraaf 3.2.

Daarnaast is er binnen de EU sprake van arbeidsmobiliteit die samenhangt met het vrij verkeer van diensten. Op grond van het vrij verkeer van diensten kunnen bedrijven tijdelijk werkzaamheden (diensten) verrichten in een andere lidstaat en daarvoor eigen personeel inzetten⁵. Er is in zo'n situatie sprake van grensoverschrijdende detachering. In dat geval werken de betrokken werknemers wel in het buitenland, maar is er formeel gezien geen sprake van migratie.

In onderstaande figuur wordt een en ander beknopt weergegeven.

Tabel 2.1 Verschillende vormen van buitenlandse arbeid

Vorm	Kenmerk en omschrijving
Arbeidsmobiliteit	Grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de interne markt van de EU. Het vrij verkeer van personen omvat het algemene recht om binnen de EU vrij te reizen en elders te verblijven. Daarbij regelt het vrij verkeer van werknemers het specifieke recht om in een andere lidstaat in loondienst te gaan werken, het vrij verkeer van diensten het recht van bedrijven om in een andere lidstaat tijdelijk een dienst aan te bieden met meenemen van eigen werknemers of in een andere lidstaat tijdelijk werknemers ter beschikking te stellen, en het vrij verkeer van vestiging het recht zich elders als (zelfstandige) ondernemer te vestigen.
Vrij verkeer werknemers	Grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in het kader van het vrij verkeer van werknemers. Op basis hiervan kunnen <i>werknemers</i> in een andere lidstaat bij een daar gevestigd bedrijf in dienst treden op basis van de aldaar geldende arbeidsvoorwaarden (werklandbeginsel). Zij mogen op geen enkele wijze anders worden behandeld dan werknemers uit de lidstaat waar zij werken.
Detachering	Grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in het kader van het vrij verkeer van diensten. Op basis hiervan kunnen in de EU gevestigde <i>bedrijven</i> in een andere lidstaat tijdelijk werknemers detacheren ⁹ . Dat kan binnen het bedrijf, omdat het bedrijf met eigen werknemers elders tijdelijk een dienst verricht of omdat het bedrijf mensen tijdelijk uitleent aan een bedrijf in een andere lidstaat. Het werklandbeginsel is hierbij alleen van toepassing op een harde kern van arbeidsvoorwaarden.
Arbeidsmigratie	Arbeidsmigratie van buiten de EU. De lidstaten kunnen in beginsel zelf bepalen hoeveel mensen zij van buiten

⁵ Voor het vrij verkeer van diensten/detachering zijn relevant de artikelen 49 en 56 van het EU-verdrag; en verder de Dienstenrichtlijn, de Detacheringsrichtlijn, de Handhavingsrichtlijn en de EU-Coördinatieverordening Sociale Zekerheid; voor Nederland de Waga, de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid.

	de EU toelaten. Hierbij gelden echter wel een aantal gezamenlijke Europese spelregels ten aanzien van de toegang, het verblijf en het recht zich naar een andere lidstaat te verplaatsen.
Kennismigratie	Arbeidsmigratie van buiten de EU voor hoger opgeleiden of mensen boven een bepaalde inkomensgrens. Hiervoor gelden zowel op nationaal als op Europees niveau bepaalde regels voor een soepeler toegang.

a De Gedetacheerde werknemers kunnen ook van buiten de EU komen of uit nieuwe lidstaten waarvoor een overgangsregime voor het vrij verkeer van werknemers geldt. Voorwaarde is wel dat de betrokken werknemers legaal en permanent in een lidstaat werkzaam is en daadwerkelijk in dienst is van het betrokken bedrijf. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat voor gedetacheerde derdelanders geen tewerkstellingsvergunning hoeft te worden aangevraagd. Lidstaten mogen wel meer eisen stellen aan hun verblijf dan bij EU-burgers zoals het bezit van een tijdelijke verblijfsvergunning of een inreisvisum. Zie: M.S. Houwerzijl (2005) *De Detacheringsrichtlijn: Over de achtergrond, inhoud en implementatie van Richtlijn 96/71/EG*, pp. 188-186. Het Hof van Justitie heeft in het arrest *Vicoplus* (zaak C-307/09) bepaald dat voor werknemers uit nieuwe lidstaten waarvoor een overgangsregime voor het vrij verkeer van werknemers geldt, wel een tewerkstellingsvergunning moet worden aangevraagd als zij door een uitzendbureau worden gedetacheerd en daarmee toetreden tot de arbeidsmarkt.

De grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de EU kent vele vormen. In de onderstaande box is een aantal voorbeelden opgenomen.

Grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de EU, voorbeelden

- a. Een werknemer uit een lidstaat die in een andere lidstaat gaat werken voor een bedrijf dat daar is gevestigd (bijvoorbeeld: een Poolse werknemer die voor een Nederlands uitzendbureau in de glastuinbouw werkzaam is, een Oostenrijkse die bij de SER werkt of een Nederlander die in dienst treedt bij de Technische Universiteit van Darmstadt).
- b. Een onderneming die met eigen personeel een dienst in een andere lidstaat verricht (bijvoorbeeld: een Pools metaalbedrijf dat met eigen lassers een klus aanneemt bij de bouw in de Eemshaven).
- c. Een uitzendbureau dat werknemers in een andere lidstaat beschikbaar stelt (bijvoorbeeld: een Iers uitzendbureau dat Portugese ijzervlechters ter beschikking stelt bij de bouw van een tunnel voor de A2 bij Maastricht).
- d. Een multinational die eigen werknemers in een vestiging in een andere lidstaat beschikbaar stelt (bijvoorbeeld: Siemens die werknemers bij haar Nederlandse dochter in den Haag detacheert).
- e. Een zzp'er die in een andere lidstaat een dienst aanbiedt (bijvoorbeeld: een Letse trucker die met zijn eigen vrachtwagen nadat hij in Nederland een vracht heeft afgeleverd, van het recht gebruikmaakt om in Nederland maximaal drie ritten te rijden, in het kader van de regels over de zogenoemde cabotage).

- f. Een zzp'er die zich in een andere lidstaat vestigt (bijvoorbeeld: een Poolse timmerman).

Het onderscheid tussen de verschillende vormen is van belang vanwege de verschillende regels voor arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid en belastingen. Die hebben te maken met de basis waarop de arbeidsmobiliteit tot stand komt. In voorbeeld (a) is dat het vrij verkeer van werknemers. In de voorbeelden (b-e) is dat het vrij verkeer van diensten. In het voorbeeld (f) is dat de vrijheid van vestiging.

Voor arbeidsmigranten van buiten de EU wordt de toegang geregeld via de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). In deze wet worden naar gelang het opleidingsniveau van de arbeidsmigrant verschillende voorwaarden gesteld aan de toelating. Hoger opgeleiden kunnen via de Kennismigrantenregeling (en een aantal andere regelingen) tijdelijk toegang tot Nederland verkrijgen als zij aan een aantal voorwaarden voldoen (inkomen, opleiding)⁶. Voor functies/vacatures op lager en middelbaar niveau kan een werkgever toestemming krijgen om buiten de EU te werven als er binnen Nederland en de EU geen geschikt aanbod is. Vervolgens mag de werkgever de betrokkene voor één jaar aanstellen⁷.

Een andere vorm van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit is grensarbeid. Dit betreft bijvoorbeeld Duitsers die in de grensregio wonen en in Nederland werken, maar bijvoorbeeld ook Nederlanders die in de Belgische grensregio zijn gaan wonen, maar in Nederland blijven werken. Aan deze vorm van mobiliteit wordt in dit advies geen aandacht besteed. Dit neemt niet weg dat ook met betrekking tot grensarbeid diverse vraagstukken spelen die om een uitgebreidere beschouwing en oplossing vragen. De raad stelt voor dat hieraan in de nabije toekomst apart aandacht wordt besteed.

⁶ Zie verderop hoofdstuk 4 en bijlage 2, paragraaf 1 ('De regeling voor kennismigranten').

⁷ De Wav is eind 2013 aangepast en aangescherpt.

3 Arbeidsmobiliteit in de EU

3.1 De adviesvragen

De onderliggende adviesvragen bij dit hoofdstuk hebben betrekking op de angst voor verdringing, de 'kwaliteit' van de arbeidsmigranten, de mogelijkheden voor duurzame inzetbaarheid van arbeidsmigranten, de huisvesting van arbeidsmigranten en de mogelijkheden en instrumenten voor inburgering.

De recente discussie over arbeidsmigratie is vooral terug te voeren op de toetreding tot de EU in 2004 van een aantal Midden- en Oost-Europese landen. In die discussie zijn twee zaken te onderscheiden. De eerste betreffen de (vermeende) voor- en nadelen van arbeidsmigratie. De andere betreft de handhaving van de bestaande regels. Daarbij valt ook de vraag te betrekken of die regels in het licht van verschillende ontwikkelingen nog wel de juiste zijn.

Uitbreiding EU en grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit

De toename van de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de laatste jaren is een gevolg van de toetreding van een aantal Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen) tot de EU vanaf 2004^a. Deze uitbreiding impliceerde dat het vrij verkeer binnen de EU ook van toepassing werd op de burgers en bedrijven uit deze landen. Er kwamen vooral veel Poolse werknemers naar Nederland.

Daarbij heeft Nederland gebruikgemaakt van een overgangsmaatregel voor het vrij verkeer van werknemers. Deze bepaalde dat werknemers uit de MOE-landen tot 1 mei 2007 nog een tewerkstellingsvergunning nodig hadden om in Nederland te mogen werken. Voor Bulgarije en Roemenie, die in 2007 toetraden, gold een zelfde overgangsmaatregel tot 1 januari 2014. Voor Kroatië, dat op 1 juli 2013 toetrad, geldt een overgangsmaatregel tot 1 juli 2015.

Voor het vrij verkeer van diensten en voor vrije vestiging heeft Nederland geen overgangsmaatregelen toegepast^b. Dit heeft enerzijds geleid tot gebruik van deze mogelijkheid en anderzijds tot allerlei constructies waardoor bijvoorbeeld Polen toch in Nederland werkzaam konden zijn.

a In 2004 traden toe: Cyprus, Malta, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije en Slovenië. Per 2007 zijn Bulgarije en Roemenië toegetreden. Zie uitgebreider bijlage 1 paragraaf 2 ('Kerngegevens arbeidsmigranten').

b Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer (2011-2012) 32 680 Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie, nr. 4 *Arbeidsmigratie in goede banen*, Eindrapport Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie (LURA), p. 21 e.v.

Bij het beoordelen van (de gevolgen van) de toegenomen arbeidsmigratie is het belangrijk te onderkennen dat de arbeidsmigratie uit de MOE-landen en met name uit Polen na 2007 veel groter was dan alle instanties eerder hadden gedacht. Dit betekende dat het proces van arbeidsmigratie weinig ordelijk verliep en met de nodige misstanden gepaard is gegaan¹.

Om te bezien welke vormen van arbeidsmobiliteit voorkomen, welke rol deze spelen en welke effecten zij hebben, zijn naast een literatuurstudie twee casestudies uitgevoerd gericht op de EU-arbeidsmobiliteit. Het gaat daarbij om het Westland, waar vooral sprake is van vrij verkeer van werknemers en om de bouwsector en de bouw van energiecentrales in de Eemshaven waar het vrij verkeer van diensten/detachering een grotere rol speelde (zie bijlage 3). De uitkomsten van deze cases worden hierna kort uiteengezet. Daarna wordt geschetst welke beleidsmaatregelen getroffen zijn en in voorbereiding zijn om de arbeidsmobiliteit in de EU in betere banen te leiden.

Dit hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen samen. Het gaat in op de regels, de problemen daarmee, wat er gedaan wordt om de arbeidsmobiliteit in goede banen te leiden en wat er nog meer gedaan zou kunnen worden.

3.2 Vrij verkeer van werknemers

Bij vrij verkeer van werknemers gaat het om werknemers uit andere lidstaten die werkzaam zijn bij in Nederland gevestigde bedrijven tegen in beginsel de arbeidsvoorwaarden zoals die in Nederland gelden. Om een beter beeld te krijgen van deze vorm van vrij verkeer is een casestudy uitgevoerd naar het Westland als voorbeeld van een sector en regio waar veel MOE-landers werken op basis van vrij verkeer van werknemers.

De casus Westland

In het Westland past de arbeidsmigratie in een traditie waarbij veel seizoensgebonden werk in de open teelten en productcyclusgebonden werk in de glastuinbouw de afgelopen decennia verricht wordt door migranten. Dit heeft te maken met verandering van de schaal van de bedrijven (van familiebedrijf naar grote soms internationale bedrijven) en een toegenomen kostenbewustzijn (tijdelijke arbeid). Daarbij is de autochtone beroepsbevolking van het Westland of werkzaam in de tuinbouw of elders werkzaam; de werkloosheid is erg laag. Vanuit de grootstedelijke gebieden

¹ Zie o.a. eindverslag Tijdelijke commissie LURA (Lessen uit recente arbeidsmigratie), Tweede Kamer (2011-2012) 32 680 nr. 4.

Rotterdam en Den Haag is van oudsher geen belangstelling voor werk in het Westland. De aard van het werk, de tijdelijkheid en de bereikbaarheid spelen daarbij een rol. Door cao-partijen zijn afspraken gemaakt om mensen langer aan de sector te binden en het werk in de sector aantrekkelijker te maken.

De arbeidsmigranten in het Westland zijn voor het overgrote deel in Nederland via het vrij verkeer van werknemers en werkzaam via Nederlandse uitzendbureaus. Zij werken volgens de arbeidsvoorwaarden zoals die zijn overeengekomen in de van toepassing zijnde cao's. In het Westland en in de sector zijn de nodige maatregelen genomen om het gebruik van bonafide uitzendbureaus te bevorderen.

Aantal EU-werknemers in dienst van in Nederland gevestigde bedrijven

Tabel 3.1 geeft het aantal werknemers aan die in een andere lidstaat geboren zijn en in welke bedrijfstak ze werken. Het gedeelte werknemers die in het buitenland zijn geboren, omvat een bredere groep dan het aantal arbeidsmigranten². Voor de gegevens over het aantal werknemers uit de nieuwe lidstaten (EU10) is dat waarschijnlijk niet zo'n probleem. Daarvan is het overgrote deel afkomstig uit Polen.

Tabel 3.1 Werknemers in andere lidstaten geboren in dienst van Nederlandse bedrijven, aantallen en verdeling over sectoren (2011)

	x 1000		procenten		
	EU26	EU10	EU26	EU10	NL
<i>Bedrijfstakken (SBI 2008)</i>					
Landbouw, bosbouw en visserij	20,2	17,4	6	11	1
Nijverheid (exclusief bouw) en energie	32,9	8,8	10	5	12
Bouwnijverheid	10,5	4,8	3	3	5
Handel, vervoer en horeca	59,8	19,8	18	12	18
Informatie en communicatie	7,5	1,2	2	1	3
Financiële dienstverlening	4,8	1,0	1	1	4
Verhuur en handel onroerend goed	1,4	0,6	0	0	1
Zakelijke dienstverlening (voor EU-werknemers vooral werk via uitzendbureaus in andere sectoren)	153,8	99,1	46	61	19
Overheid en zorg	37,4	6,7	11	4	33
Cultuur, recreatie en overige diensten	7,3	1,8	2	1	4
Totaal	335,6	161,3	100	100	100

Bron: CBS-statline. De peildatum is september 2011.

² Het kan immers ook gaan om mensen die als kind naar Nederland zijn gekomen.

Toelichting: De eerste kolom van de tabel heeft betrekking op het totale aantal werknemers geboren in een andere lidstaat (EU26); de tweede kolom heeft betrekking op een deelgroep hiervan: het aantal werknemers geboren in de nieuwe lidstaten (EU10); de derde en vierde kolom geven de verdeling aan van het totaal aantal werknemers die geboren zijn in een andere lidstaat over de verschillende sectoren. Ter vergelijking geeft de laatste kolom aan de verdeling van het totale aantal werknemers in Nederland over de verschillende sectoren. Er waren in Nederland in 2011 7,9 miljoen banen.

Werknemers die geboren zijn in een andere lidstaat zijn meer dan gemiddeld werkzaam in de land- en tuinbouw en de zakelijke dienstverlening. Bij de zakelijke dienstverlening gaat het wat de werknemers uit andere lidstaten betreft vooral om werk dat via uitzendbureaus verricht wordt in verschillende sectoren. Dit geldt met name voor werknemers uit de nieuwe lidstaten. Bij de overheid en zorg en in de financiële dienstverlening zijn minder dan gemiddeld arbeidsmigranten werkzaam.

Veel werknemers die geboren zijn in andere lidstaten werken tijdelijk in Nederland via uitzendbureaus. Voor de gehele Nederlandse economie geldt inmiddels dat de tijdelijke inzet van werknemers uit de EU10 zeer snel is gegroeid en inmiddels qua omvang veel belangrijker is dan de inzet van EU10-werknemers die hier langdurig verblijven³.

De Nederlandse uitzendbureaus stellen vooral mensen uit andere lidstaten ter beschikking in de tuinbouw, de voedingsmiddelenindustrie, de metaalindustrie en de logistiek. In de tuinbouwsector werkten in augustus 2012 in totaal ongeveer 50.000 uitzendkrachten⁴. Bijna twee derde daarvan komt uit Polen.

De regels en problemen met de regels

Vrij verkeer van werknemers impliceert een verbod op discriminatie. Elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen werknemers van de lidstaten is verboden. Dit betekent dat werknemers uit andere lidstaten op gelijke wijze behandeld moeten worden als nationale werknemers, in casu dat voor hen het werklandbeginsel van toepassing is. Dat houdt in dat de Nederlandse wettelijke normen en cao's van toepassing zijn op hun arbeidsvoorwaarden. Wat de sociale verzekeringen betreft

3 In 2008 werkten de tijdelijke werknemers bijna 50.000 FTE, de langdurige werknemers de helft daarvan. Langdurige migranten zijn hierbij gedefinieerd als mensen die zich in hebben geschreven bij de gemeenschappelijke basisadministratie (GBA). Zie: E. Berkhout en B. Hof (2012) *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, SEO, p. 7. In 2012 gaat het volgens deze auteurs naar schatting om 60.000 FTE. Het huidige beleid is erop gericht dat ook mensen die tijdelijk werken in Nederland zich inschrijven (en weer uitschrijven) in het GBA. Dit betekent dat het arbeidsvolume van het aantal tijdelijke migranten volgens de SEO-definitie mogelijk wordt onderschat. Zie ook bijlage 1, paragraaf 2 ('Kerngegevens arbeidsmigranten').

4 Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, i.o.v. Productschap Tuinbouw, p. 25. Het totaal aantal uitzendkrachten op jaarbasis bedraagt ongeveer het dubbele.

zijn de werknemers verzekerd in Nederland en hier ook premieplichtig⁵. Daarnaast is het Nederlandse belastingregime van toepassing.

Het werklandbeginsel voorkomt concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen binnen- en buitenlandse werknemers. Daarenboven geldt bij tewerkstelling via uitzendbureaus het beginsel van gelijke behandeling van de Europese uitzendrichtlijn: “De essentiële arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten zijn, voor de duur van hun opdracht bij een inlenende onderneming, ten minste dezelfde als die welke voor hen zouden gelden als zij rechtstreeks door de genoemde onderneming voor dezelfde functie in dienst waren genomen” (artikel 5 lid 1)⁶. Van dit beginsel kan echter onder voorwaarden per cao worden afgeweken. Deze richtlijn is in de Nederlandse wetgeving geïncorporeerd in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI, met name artikel 8).

De voorschriften van gelijke behandeling maken dat er eigenlijk alleen kostenverdelingen te behalen zijn door malafide ondernemers via de inzet van EU-werknemers die slecht geïnformeerd zijn over hun rechten en daardoor kwetsbaar zijn.

Met name in de uitzendsector – die veel EU-werknemers uit de nieuwe lidstaten tewerkstelt – zijn malafide uitzendbureaus een hardnekkig verschijnsel⁷. Zelfregulering van de uitzendsector door certificering heeft tot doel bij te dragen aan het voorkomen van misstanden met uitzendarbeid. Hiervoor is binnen het kader van de Stichting Normering Arbeid (SNA) een keurmerk ontwikkeld. Het marktaandeel van de SNA-gecertificeerde uitzendbureaus bedraagt ongeveer 90 procent. Daarnaast zijn voor de zelfregulering ook andere initiatieven genomen: de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU), de Stichting Normering Flexwonen (SNF) en het lidmaatschap van de sectororganisaties zoals ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen), NBBU (Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen) en VIA (Vereniging [van experts in de] Internationale Arbeidsbemiddeling). SNA is een normhandhaver maar heeft geen wettelijke opsporingsbevoegdheid.

Het gebruikmaken van de diensten van een gecertificeerd uitzendbureau wordt op verschillende wijzen geprikkeld: door (feitelijke) vrijwaring van de inleneraanspra-

⁵ Dit is geregeld in de verordening 883/2004. Deze verordening regelt ook de samentelling van tijdvakken van verzekering in andere tijdvakken en de meeneembaarheid van bepaalde uitkeringen bij terugkeer naar de lidstaat van herkomst (of een andere lidstaat). Zie: G. Essers (2010) De sociale zekerheid van grensoverschrijdende, gedetacheerde en migrerende werknemers: Verordening 883/2004, *Jaarboek Vreemdelingenrecht*, nr. 3 (29 okt.), pp. 258-259.

⁶ Richtlijn 2008/104/EG betreffende uitzendarbeid [Uitzendrichtlijn], PB L 327 van 5.12.2008.

⁷ Zie: Min. SZW (2013) *Voortgangsbrief aanpak malafide uitzendbureaus*, 15-10-2013.

kelijkheid voor achterstallige loonheffingen, wettelijk minimumloon en, in verschillende cao's zoals in de glastuinbouw, de naleving van de cao-afspraken over werktijden, loon en toeslagen. In de cao voor de glastuinbouw is ook de verplichting geïntroduceerd om alleen met gecertificeerde uitzendbureaus in zee te gaan. Een van de problemen bij de huidige NEN-norm is dat deze onvoldoende aansluit bij de afspraken in de cao. Cao-partijen in de glastuinbouw hebben aangegeven ook gezamenlijk op te willen trekken om naleving van de cao-normen op te nemen in de NEN-norm. Ook over dit punt zijn onlangs nadere afspraken gemaakt.

Verder is gebleken dat de normen voor looninhoudingen met betrekking tot huisvesting, ziektekostenverzekering e.d. onvoldoende duidelijk zijn en daardoor moeilijk zijn te handhaven. In 2011 heeft de toenmalige minister van Sociale Zaken laten weten dat de arbeidsinspectie als norm zal hanteren dat de werkgever maximaal twintig procent van het fulltime wettelijk minimumloon aan huisvestingskosten (huur, water- en energiekosten) mag verrekenen en maximaal tien procent aan zorgverzekeringspremies. De Haagse rechtbank heeft evenwel onlangs uitgesproken weten dat hiervoor een onvoldoende wettelijke basis bestaat. Minister Asscher heeft de sociale partners onlangs gevraagd om zich hier verder over te buigen⁸.

3.3 Vrij verkeer van diensten/detachering

De vrijheid van diensten en de vrijheid van vestiging vormen samen de vrijheid van ondernemerschap. De vrijheid van vestiging heeft betrekking op de toegang tot en uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst en de oprichting en het beheer van ondernemingen. De vrijheid van dienstverlening heeft betrekking op het tegen vergoeding verlenen van een dienstverrichting in een andere lidstaat dan waar men is gevestigd. Beperkingen van deze vrijheden voor onderdanen van een lidstaat zijn verboden.

De veelvormigheid van het vrij verkeer van diensten

Als in dit advies over het vrij verkeer van diensten wordt gesproken, gaat het meestal om een situatie waarin een ondernemer met eigen personeel tijdelijk een klus doet in een andere lidstaat. Dat kan ook een uitzendbureau of een detacheerder zijn. Problemen doen zich met name voor in de bouw en de transportsector.

⁸ Het betrof in eerste instantie een aanvullende adviesaanvraag aan de raad. In overleg is besloten dat deze vraag beter in het overleg tussen SZW en de Stichting van de Arbeid over de aanpak schijnconstructies kon worden betrokken.

Maar er zijn meer manieren waarop diensten grensoverschrijdend kunnen worden verhandeld. Een consument kan bijvoorbeeld naar een ander land gaan om daar een dienst te kopen (toerisme), een dienstverlener kan zich permanent vestigen in een andere lidstaat om daar diensten aan te bieden, of de dienst wordt verhandeld zonder dat de consument of producent de grens over gaan (digitale diensten). Daarnaast vindt grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in het kader van het vrij verkeer van diensten niet alleen plaats in het onder- en middensegment van de arbeidsmarkt, maar ook in het hogere segment. Daarbij valt te denken aan zakelijke dienstverlening zoals juridisch advies, accountancy en consultancy, reclamebureaus, financiële diensten, technisch advies, architecten etcetera.

Het vrij verkeer van diensten is ook breder dan de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Deze dekt ongeveer twee derde van de handel in diensten binnen de EU. Voor de sectoren financiële diensten, transportdiensten en netwerkdiensten bestaan er aparte regelingen. De grensoverschrijdende investeringen in de dienstensector worden vooral door de financiële sector gedaan.

Bron: F. Mustelli en J. Pelkmans (2012) *Securing EU growth from Services*, CEPS special report no. 67/ Oktober 2012.

Van grensoverschrijdende vestiging is sprake bij het daadwerkelijk uitoefenen van een economische activiteit voor *onbepaalde tijd* in een andere lidstaat door middel van een vaste inrichting zoals een kantoor of, in het geval van een rechtspersoon, een dochteronderneming. Grensoverschrijdende dienstverlening houdt in dat men in een andere lidstaat *tijdelijk* diensten verricht zonder zich daar te vestigen. Diensten kunnen werkzaamheden omvatten van industriële aard zoals de bouw, van commerciële aard, van ambachtelijke aard en van vrije beroepen.

Vrij verkeer van diensten en detachering

In de oorspronkelijke opzet van de EU werden de beginselen van 'vrij verkeer' voor iedereen als heilzaam gezien, omdat men dacht dat ze als volgt zouden werken: vrij verkeer van de twee productiefactoren kapitaal en arbeid werd gezien als essentieel om de interne markt tot welvaart te laten leiden. 'Kapitaal' zou zich verplaatsen naar waar overvloedige arbeid aanwezig was, en 'arbeid' zou gaan naar waar de banen waren, met als eindresultaat dat iedereen er beter van zou worden. Men voorzag geen noodzaak om in te grijpen in deze processen, noch in eventueel verschillende loonniveaus in de verschillende lidstaten, omdat het vrij verkeer van werknemers werd beheerst door een werklandbeginsel dat gelijke behandeling garandeerde.

Ten tijde van de uitbreiding van de EU naar het Zuiden kwam aan de relatieve rust op dit terrein een einde, als gevolg van twee ontwikkelingen: de introductie van 'overgangsmaatregelen' die gedurende een aantal jaren het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten naar de oude lidstaten beperkte, en de daarop volgende uitspraak van het Europese Hof die met betrekking tot een Portugese aannemer die met zijn werknemers naar Frankrijk kwam, bepaalde dat in dat geval geen sprake was van vrij verkeer van werknemers maar van diensten, en de fictie introduceerde dat de aldus in Frankrijk te werk gestelde werknemers geen deel gingen uitmaken van de Franse arbeidsmarkt.

Daarmee introduceerde het Europese Hof in feite een nieuwe vorm van grensoverschrijdende arbeid waarop niet of slechts ten dele het werklandbeginsel van toepassing was, en namen grensoverschrijdende uitzend- en onderaannemingsconstructies een grote vlucht. De daarop moeizaam uitonderhandelde Detacheringsrichtlijn mitigeerde de effecten, door de introductie van de verplichting dat de gedetacheerde werknemers in ieder geval moesten vallen onder een lijst van in het werkland geldende minimumarbeidsvoorwaarden.

De doelstellingen, zoals omschreven in de aanhef van deze richtlijn, waren niet voor niets: *1) afschaffing van hindernissen voor vrij verkeer van personen en diensten is een van de doelstellingen van de EU; 2) het bevorderen van de grensoverschrijdende verlening van diensten vereist een klimaat van eerlijke concurrentie en maatregelen die respect voor de rechten van werknemers garanderen.*

Het verschil echter tussen dit minumpakket aan arbeidsvoorwaarden, in combinatie met de mogelijkheid langdurig (twee jaar) een gedetacheerde werknemer onder de sociale zekerheid van zijn land van oorsprong te laten vallen, kan een dermate groot verschil in loonkosten opleveren tussen een gedetacheerde arbeidskracht en een 'gewone' arbeidsmigrant, dat een grote trek naar dienstverleningsconstructies ontstaat. Deels zijn die constructies schijnconstructies en zo lijkt een praktijk te ontstaan die in strijd is met de oorspronkelijke bedoelingen.

Anderzijds moet worden vastgesteld dat ook daadwerkelijk en structureel bedrijfsactiviteiten worden verplaatst naar andere landen, onder andere gemotiveerd door verschillen in loonkosten.

De dynamiek in het vrij verkeer van werknemers enerzijds en de vrijheid van vestiging en het zoeken van mogelijkheden om te profiteren van lagere loonkosten in andere lidstaten anderzijds werkt tot op zekere hoogte als communicerende vaten.

De casus Bouw/Eemshaven

In de bouw werkt een deel van de EU-migranten als zelfstandige. Nederlandse uitzendbureaus spelen een relatief kleine rol. Een groot deel van de buitenlanders werkt hier via detachering vanuit buitenlandse ondernemingen of vanuit buitenlandse uitzenders. Zij werken hier op basis van het vrij verkeer van diensten. De Eemshaven is een min of meer bijzonder project omdat het twee grote energiecentrales betreft die gebouwd werden door buitenlandse bedrijven (voor private opdrachtgevers). De Eemshaven was een tijd lang de grootste bouwplaats van Nederland. De energiecentrales zijn inmiddels opgeleverd, maar om verschillende redenen nog niet in bedrijf. In de loop van het bouwproces waren steeds grote hoeveelheden wisselend personeel nodig met kennis en vaardigheden die in dat deel van het bouwproces nodig waren. Dat is een verklaring voor de inzet van detachering. Een andere verklaring is dat bij aanvang van het proces sprake was van hoogconjunctuur en de arbeidsmarkt (in het noorden van het land) beperkt is. Voor meer algemene functies is wel in het noorden geworven. Een derde reden is dat op grond van de Detacheringsrichtlijn de werkgeverskosten voor personeel lager (kunnen) zijn, omdat of wel de harde kern van arbeidsvoorwaarden van toepassing is of de ge-avv'de cao, maar in beide gevallen de mogelijkheid bestaat om sociale premies en pensioen te verrekenen op basis van wat geldt in het woonland van de gedetacheerde werknemers (A1-verklaring, voor een periode van maximaal twee jaar)⁹.

Tijdens de bouwperiode is wel gebleken dat een deel van de onderaannemers het niet al te nauw nam met de wet- en regelgeving¹⁰. Een deel van de betrokken bedrijven is daarvoor ook veroordeeld.

Om een deel van deze problemen te ondervangen hebben Nuon (een van de opdrachtgevers bij de Eemshaven) en FNV afspraken gemaakt, waarbij is overeengekomen dat Nuon met haar hoofdaannemers aanpassingen zal doorvoeren om zo de naleving van afspraken in de gehele keten te bevorderen, waarbij voor de onderaannemers dezelfde voorwaarden gelden als voor de hoofdaannemers¹¹.

Aantallen gedetacheerden

Hoeveel mensen op basis van de Dienstenrichtlijn/Detacheringsrichtlijn in Nederland werkzaam zijn, is niet bekend. Daarbij is er sprake van een grote verscheidenheid in gedetacheerden. Het kan gaan om Polen die werken voor een Pools bedrijf, om Portugezen die via een in Ierland gevestigd uitzendbureau werken voor Neder-

⁹ Daarnaast geldt m.b.t. de fiscaliteit ook nog de zgn. 183-dagenregeling waardoor er geen belastingheffing is in Nederland. Deze regel is niet van toepassing bij personeel van buitenlandse uitzendbureaus.

¹⁰ Dit gold bijvoorbeeld ook voor de onderaannemers bij de A2 (Maastricht) en de A4 (Delft).

¹¹ Zie: Nationaal Contactpunt OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen(2014) *Eindverklaring over een melding van FNV Eemshaven over een vermeende schending van de OESO-richtlijnen door Nuon energy NV*, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

landse aannemers, maar ook om een werknemer van een internationaal bedrijf die normaal werkt in de Duitse vestiging maar nu gedetacheerd is bij de Nederlandse vestiging.

Werknemers die gedetacheerd zijn in het buitenland kunnen, onder voorwaarden, aangesloten blijven bij de sociale zekerheid in de eigen lidstaat. Een A1-verklaring wordt verstrekt aan werknemers of aan zelfstandigen die tijdelijk in een andere lidstaat werken, om aan te tonen dat in het land van herkomst socialezekerheidspremies worden betaald. Deze verklaringen geven daarmee een indicatie van het aantal gedetacheerden¹².

Er werden in 2011 bijna 106.000 A1-verklaringen afgegeven voor Nederland in andere lidstaten¹³. De meeste (70 procent) A1-verklaringen voor Nederland kwamen uit de oude lidstaten. Onze buurlanden en nauwste handelspartners Duitsland (35.000) en België (15.000) waren goed voor bijna de helft van het aantal verklaringen. Bijna 6000 A-1 verklaringen waren afkomstig uit Frankrijk. Nederland ontving ruim 18.000 A1-verklaringen uit Polen en 7000 uit Portugal¹⁴. In beide landen worden relatief veel verklaringen uitgegeven voor mensen die in de bouwnijverheid werken (Polen ongeveer de helft, Portugal ongeveer twee derde).

In totaal werden er meer dan 70.000 verklaringen afgegeven door Nederland. Er werden er zo'n 25.000 A1-verklaringen afgegeven voor één lidstaat (vooral voor België (13.000), Duitsland (6000) en Frankrijk). Daarnaast werden er bijna 45.000 verklaringen voor werken in een of meer landen afgegeven¹⁵.

In het algemeen geldt dat de oude lidstaten en vooral de naaste handelspartners vooral onderling personeel detacheren. De nieuwe lidstaten detacheren vooral naar de oude lidstaten zoals Nederland en minder onder elkaar. Dit patroon is ook herkenbaar in de goederen en dienstenstromen tussen oude en nieuwe lidstaten.

Regels en problemen met regels

Voor werknemers die via het vrij verkeer van diensten in Nederland werkzaam zijn, geldt dat zij deels onder de arbeidsvoorwaarden van het werkland vallen en deels

12 Een indicatie omdat als iemand in een jaar twee keer een half jaar in Nederland is gedetacheerd er twee A-1-verklaringen worden afgegeven.

13 Zie Europese Commissie (2012) *Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011*, European Commission – DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

14 Europese Commissie (2012) *Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011*, tabel 10a, p. 29.

15 In vergelijkend perspectief is dat veel. Het is niet duidelijk wat hiervan de achtergrond is.

onder die van het herkomstland, dat wil zeggen het land waar hun werkgever gevestigd is. In tabel 3.2 wordt een en ander samengevat.

Tabel 3.2 Toepasselijke arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid en belastingen bij detachering

Arbeidsvoorwaarden	<i>Detacheringsrichtlijn:</i> Harde kern van arbeidsvoorwaarden (o.a. arbeidsduur en werktijden, loon en loonstructuur, vakantiedagen, ARBO-regels) van het werkland. Ge-avv'de cao's gelden ook voor hier gedetacheerde werknemers. Aanvullende pensioenen vallen niet onder de harde kern van de Detacheringsrichtlijn of de coördinatieverordening sociale zekerheid van de EU. Pensioenpremies worden in het herkomstland betaald en pensioenopbouw vindt daar ook plaats.
Wettelijk Sociale Zekerheid	<i>Coördinatieverordening sociale zekerheid:</i> Werknemer kan voor maximaal twee jaar aangesloten blijven bij het socialezekerheidsstelsel van het herkomstland. In het herkomstland worden dus sociale premies afgedragen en rechten opgebouwd.
Fiscaliteit	<i>Bilaterale belastingverdragen / nationale regelingen:</i> - Werkland heeft in beginsel het recht om belasting te heffen. - De meeste bilaterale belastingverdragen maken een uitzondering voor de eerste 183 dagen. In deze periode is het herkomstland heffingsbevoegd. Aanvullend geldt in Nederland dat loon in deze periode niet ten laste komt van de winst van een vaste inrichting die is gevestigd in het werkland (Nederland). - Een buitenlands uitzendbureau betaalt vanaf dag één belasting in het werkland (Nederland), omdat het wordt beschouwd als een fictieve vaste inrichting.

De Detacheringsrichtlijn bepaalt dat voor de bouwsector het niet alleen gaat om de wettelijke bepalingen, maar ook om bepalingen in algemeen verbindend verklaarde cao's. De richtlijn geeft de lidstaten de mogelijkheid dit uit te breiden naar andere sectoren. Nederland heeft er in 2005 voor gekozen om dit doen voor alle sectoren.

Met name vanwege verschillen in sociale premies tussen het herkomstland en het werkland kunnen er verschillen in loonkosten ontstaan. Als voldaan is aan de voorwaarden voor de 183-dagenregeling kunnen deze worden versterkt door verschillen in belastingdruk tussen het werkland en het herkomstland¹⁶. Deze kunnen naar schatting 20-30 procent bedragen, waardoor er een kostenverschil bestaat van 10 tot

16 A. Schreijenberg en J. Mevissen (2012) *Arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europese landen*, Regioplan Beleidsonderzoek, p. 29.

15 procent van het brutobasisloon¹⁷. In de bouw kan het verschil door de hogere afdrachten voor sociale fondsen op grond van de cao nog verder oplopen.

De bovenstaande regels worden niet altijd goed nageleefd, waardoor er misstanden ontstaan. De geconstateerde misstanden zijn vaak te herleiden tot:

- Het niet naleven van de regels van de Detacheringsrichtlijn ten aanzien van de toepasselijkheid van de harde kern van arbeidsvoorwaarden of van de toepasselijke cao-bepalingen.
- Het onterecht aanmerken van vergoedingen voor reis- en verblijfkosten als loon in de zin van de Detacheringsrichtlijn. Naar vaste jurisprudentie is loon louter de vergoeding van bedongen arbeid. De rechter stelde vast dat de Detacheringsrichtlijn hier niet van afwijkt¹⁸. Ook wordt een deel van het loon (in het herkomstland) soms aangemerkt als onkostenvergoeding waarover dan geen premies worden afgedragen.
- Het zich onterecht voordoen als een buitenlandse dienstverrichter terwijl er sprake is van een postbusonderneming. Dit komt met name steeds vaker voor in de transportsector waarbij chauffeurs verplicht worden/werden in dienst te treden van postbusfirma's in Cyprus om de kosten te drukken¹⁹.
- Ingewikkelde doorleen/inleenconstructies bij het terbeschikking stellen van werknemers, zodat niet meer kan worden nagegaan of en waar sociale premies worden afgedragen.

De casestudie over de Eemshaven laat zien dat de problemen met de Detacheringsrichtlijn geen marginaal verschijnsel of incidenten betreffen. De twee zaken die door de rechter zijn behandeld, betroffen grote groepen werknemers (in totaal meer dan 1500 werknemers).

3.4 In goede banen leiden: handhaving

Voor de raad is een gelijk speelveld voor het vrij verkeer van werknemers en diensten een noodzakelijke voorwaarde. Dit betekent dat om economisch effectief en maatschappelijk aanvaardbaar te kunnen zijn, betrokkenen zich aan de regels moe-

17 Zie voor een onderbouwing hiervan: H.M. ter Beek, J.W.M. Mevissen, J. Mur [et al.] (2004) *Poolshoogte: Onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse werkrachten in drie sectoren*, Regio-plan Beleidsonderzoek, met name hoofdstuk 3 met een vergelijking van de belasting- en premiedruk in Nederland en Polen. In het vervolgonderzoek van Schreijenberg en Mevissen (zie noot 16) is op dit punt geen actualisatie uitgevoerd.

18 Dit is ook bevestigd in een recent arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Zaak C-522/12). Zie de annotatie van K. Boonstra in *Tijdschrift Recht en Arbeid (TRA)* 2014/19, pp. 27-29.

19 Zie J. Cremers (2014) Schijnconstructies in het internationale wegtransport, *Zeggenschap* 1-2014, pp. 32-34.

ten houden en, belangrijker nog, dat deze regels adequaat worden gehandhaafd. Aan het handhaven van die regels schort het nodige²⁰.

Inmiddels is op nationaal en Europees niveau het nodige in gang gezet om de naleving en handhaving van de regels voor arbeidsmobiliteit in het kader van het vrij verkeer van werknemers, diensten en vestiging te versterken. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar acties op het Europese niveau en acties op nationaal niveau, waaronder ook acties door bedrijven en sociale partners. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van beleid en beleidsinitiatieven ten aanzien van arbeidsmobiliteit in de EU. De opvattingen van de raad over aanvullend beleid komen aan de orde in hoofdstuk 6.

3.4.1 Europa

Handhavingsrichtlijn

Het Europees Parlement en de Raad hebben in mei 2014 de zogenoemde Handhavingsrichtlijn²¹ vastgesteld, een richtlijn bedoeld om de regels van de Detacheringsrichtlijn beter te kunnen handhaven en om schijnconstructies te voorkomen. Belangrijke aspecten van deze nieuwe richtlijn zijn:

1. Meer mogelijkheden voor het herkomst- en ontvangende land om postbus-ondernemingen aan te pakken die geen substantiële activiteiten in een andere lidstaat hebben, maar die wel een beroep doen op de vrijheid van dienstverlening en zo het werklandbeginsel omzeilen²².
2. Een betere regeling van de wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de bevoegde handhavingsinstanties in de lidstaten met inbegrip van het innen van boetes en het opleggen van sancties²³.
3. Mogelijkheden voor lidstaten om dienstverleners te registreren en zicht te krijgen op het aantal gedetacheerde personen, de aard van de werkzaamheden, duur van de detachering, de locatie van de werkzaamheden, betaalde lonen etcetera²⁴.
4. De mogelijkheid om ketenverantwoordelijkheid in te voeren.

²⁰ Zie bijvoorbeeld het eindrapport van de Tijdelijke commissie LURA, Tweede Kamer (2011-2012) 32 680, nr. 4.

²¹ Richtlijn 2014/67 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatieysteem interne markt, PB L159 van 28.4.2014.

²² Zie uitgebreider artikel 4 van de Richtlijn.

²³ Zie uitgebreider de artikelen 6-8 en 13-19 van de Richtlijn.

²⁴ Artikel 9 lid 1 Richtlijn bevat een limitatieve opsomming van maatregelen die de lidstaten mogen nemen. Artikel 9 lid 1a biedt de mogelijkheid voor lidstaten om zo nodig verdergaande maatregelen te nemen. Deze verdergaande maatregelen dienen proportioneel te zijn.

Het voorstel om ketenverantwoordelijkheid in te voeren bevat de volgende elementen²⁵:

- Om fraude en misbruik aan te pakken *kunnen* lidstaten, na consultatie van sociale partners, maatregelen nemen om te verzekeren dat in ketens van onderaanneming werknemers van directe onderaannemers (bijvoorbeeld uitzendbureaus) de opdrachtgever aansprakelijk kunnen stellen voor de betaling van achterstallig loon en/of sociale bijdragen, voor zover deze vallen onder artikel 3 van de Detacheringsrichtlijn.
- Voor de bouwsector geldt een *verplichting* voor de lidstaten om dit te regelen.
- In plaats van deze aansprakelijkstelling mogen lidstaten ook kiezen voor een systeem van effectieve en proportionele sancties tegen de opdrachtgever, teneinde fraude en misbruik aan te pakken in situaties waar werknemers moeilijkheden ondervinden om hun rechten te effectueren. De lidstaten moeten de effectiviteit toelichten aan de Commissie.
- Indien lidstaten kiezen voor ketenaansprakelijkheid, staat het lidstaten vrij om de aansprakelijkheidsstelling uit te breiden naar meerdere schakels in de keten én naar andere sectoren. Deze strengere aansprakelijkheidsregels dienen, zoals gebruikelijk, evenredig en niet-discriminatoir te zijn.
- Ook kunnen lidstaten bepalen dat opdrachtgevers die maatregelen hebben genomen om onderbetaling door de werkgever te voorkomen, gevrijwaard zijn van aansprakelijkheid.

De Europese Commissie zal de toepassing van dit artikel monitoren en hierover rapporteren.

De Handhavingsrichtlijn moet nog door de Nederlandse overheid worden geïmplementeerd.

Versterking rechten vrij verkeer

Het Europees Parlement en de Raad hebben in april 2014 een Richtlijn vastgesteld om de uitoefening van de rechten inzake het vrij verkeer van werknemers te vergemakkelijken. De richtlijn bevat onder meer bepalingen om op nationaal niveau de positie van de arbeidsmigrant te versterken door²⁶:

- te zorgen voor rechtsmiddelen om ongerechtvaardigde beperkingen van het recht op vrij verkeer of discriminatie op grond van nationaliteit aan te vechten;

²⁵ Zie artikel 12 van de Richtlijn.

²⁶ Zie Tweede Kamer 33 635 (2012-2013), nr. 2 voor het BNC-fiche betreffende dit voorstel (Fiche 4). Hierin staat dat het kabinet van mening is dat deze richtlijn ertoe kan bijdragen dat EU-burgers ook daadwerkelijk hun recht op het vrije verkeer van werknemers kunnen uitoefenen.

- vertegenwoordiging door organisaties bij juridische procedures mogelijk te maken;
- structuren/organen op te richten voor informatie, promotie en ondersteuning. Dit dient om migrerende werknemers bij te staan en de uit hoofde van EU-recht aan hen verleende rechten te bevorderen, te analyseren en te monitoren.

Voorstel voor een platform aanpak zwartwerk en schijnzelfstandigheid

De Europese Commissie heeft op 9 april 2014 een voorstel gedaan voor de oprichting van een Europees Platform om de samenwerking te versterken bij het aanpakken van zwart werk en schijnzelfstandigheid²⁷. Het is de bedoeling dat de bevoegde autoriteiten die in de lidstaten belast zijn met handhaving (zoals arbeidsinspectie, belastingdienst, toezicht uitvoering sociale zekerheid, migratiedienst) deelnemen. Elke lidstaat behoort een centraal punt aan te wijzen dat de contacten met de verschillende betrokken autoriteiten coördineert. Vertegenwoordigers van sociale partners, de ILO, de EFTA-landen en Eurofound kunnen als observant deelnemen aan het platform. De Commissie stelt voor om de deelname voor lidstaten te verplichten. Het platform zal onder andere:

- een forum bieden voor de uitwisseling van informatie en best practices;
- instrumenten verkennen en ontwikkelen voor de aanpak van gemeenschappelijke problemen zoals schijnzelfstandigheid en zwart werk in de keten.

3.4.2 Nederlandse overheid

Actieplan aanpak schijnconstructies

Na de discussie over het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Lessen Uit Recente Arbeidsmigratie (LURA) is de aandacht voor verbetering van de omgang met Europese arbeidsmobiliteit sterk toegenomen, met name ook voor het handhaven van de daarbij geldende regels. Recent is een groot aantal maatregelen genomen dan wel aangekondigd om bijvoorbeeld schijnconstructies tegen te gaan, om malafide uitzendbureaus aan te pakken, de cao-controle te versterken en ook om de huisvesting voor EU-migranten te verbeteren.

In het onderstaande tabel 3.3 wordt aangegeven welke elementen aan de orde komen bij de aanpak van schijnconstructies.

²⁷ *Europees platform voor de intensivering van de samenwerking bij het voorkomen en tegengaan van zwartwerk*, COM(2014)221, Brussel, 9.4.2014.

Tabel 3.3 Elementen actieplan aanpak schijnconstructies

	Voorgenomen actie nationaal	Voorgenomen actie EU-verband	Voortgang
Schijnzelfstandigen	Aanpassen wettelijk kader en verbetering van de mogelijkheid voor schijnzelfstandigen om hun rechten te benutten.		Ministerie van Justitie werkt aan wetsvoorstel voor vereenvoudiging toegang tot de civiele rechter. Integratie in plan van aanpak oneigenlijk gebruik ondernemings-faciliteiten.
Ontduiking minimumloon	Beperken gebruik onbelaste onkosten-vergoedingen als deel loon. Wettelijke normen voor inhoudingen voor huisvesting e.d. Uitsluiting contante betalingen. Uitbreiding ketenaansprakelijkheid geldende cao-loon (onderdeel WAS: Wet aanpak schijnconstructies). Niet langer toestaan verrekenen met wettelijk minimumloon (WML) (onderdeel WAS).		Vaststelling Handhavingsrichtlijn. Voorstel over verrekening met loon is onderdeel van de (aangekondigde) Wet aanpak schijnconstructies (WAS). In de WAS wordt de ketenaansprakelijkheid zo ingevuld dat "een werknemer andere partijen (schakels) in de keten [kan] aanspreken op betaling van het verschuldigde loon als de werkgever niet in rechte aanspreekbaar is. ^a Wet aanpak schijnconstructies (WAS) naar Raad van State.
Misbruik premie-afdracht	Intensivering onderzoek naar relevante feiten. Overleg binnen Benelux over ontduiking sociale regelgeving en premies.	Afspraken met andere EU-landen over het uitwisselen van informatie als er signalen zijn van misbruik.	Er zijn bilaterale afspraken gemaakt met Polen, Roemenie en Bulgarije. Met Kroatië zijn besprekingen gaande. Benelux-werkgroepen m.b.t. A1-problematiek, frauduleuze uitzendkantoren en uitkeringsfraude.

Ontduiking cao's	Intensivering samenwerking publiek en private partners. Aanpassing Wet AVV in verband met avv-loze periode en toepassing harde kern arbeidsvoorwaarden. Verkenning uitbreiding harde kern arbeidsvoorwaarden Detacheringsrichtlijn voor uitzendwerkers.		Afronding en evaluatie pilot Eemshaven over publiek-private samenwerking.
------------------	---	--	---

a Min. SZW (2014) Tweede voortgangsrapportage aanpak schijnconstructies, Brief aan de Tweede Kamer d.d. 4 juli 2014.

Bronnen: Kamerbrieven van min. SZW over aanpak schijnconstructies (11-04-2013), voortgangsrapportage aanpak schijnconstructies (26-11-2013) en Tweede voortgangsrapportage aanpak schijnconstructies (4-07-2014).

Beleidsbrief aanpak malafide uitzendbureaus

Minister Asscher heeft op 12 mei 2014 een pakket met voorstellen gepresenteerd om de zelfregulering in de uitzendsector te versterken²⁸. Deze moeten ervoor zorgen dat het SNA-keurmerk meer onderscheidend wordt. Dat kan een bijdrage leveren aan het terugdringen van malafiditeit.

Het pakket bevat maatregelen die primair onder de verantwoordelijkheid van de sector vallen en maatregelen gericht op de versterking van de publiek-private samenwerking. De belangrijkste maatregelen vanuit de sector betreffen:

- *Een toets op cao-naleving.* In de norm worden negen cao-elementen met betrekking tot onder andere arbeidsduur, beloning en vakantiedagen opgenomen. Als dit niet effectief blijkt, dan neemt de sector een eis van een inlenersverklaring of een vergelijkbare maatregel op in de norm. Dat houdt in dat de inlener en het uitzendbureau een verklaring afgeven waarin staat wat het loon is dat de uitzendkracht moet verdienen.
- *Vergroten van de onafhankelijkheid SNA.* De Raad van de Accreditatie (RvA) toetst in Nederland instanties die conformiteitsverklaringen of keurmerken afgeven op onafhankelijkheid en onpartijdigheid, deskundigheid van personeel en de betrouwbaarheid van het kwaliteitssysteem. De SNA zal zich op deze punten onder controle stellen van de RvA.
- *Verbeteren kwaliteit keuringen.* Het gaat hierbij onder andere om het verduidelijken van de geldende normale arbeidsduur zodat beter kan worden getoetst op het WML (wettelijk minimumloon). In verband hiermee vraagt de overheid aan sociale part-

²⁸ Brief van minister SZW aan de Tweede Kamer over de voortgang van de aanpak van malafide uitzendbureaus, 12 mei 2014, Tweede Kamer (2013-2014) 17 050, nr. 473.

ners om in alle cao's een overzicht op te nemen met de belangrijkste elementen uit de cao waaronder de geldende arbeidsduur. Dit is namelijk niet altijd even duidelijk. Daarnaast zal de buitenlandse norm worden versterkt. Ook zullen SNA en SNCU (de 'uitzendcao-politie') beter met elkaar gaan samenwerken.

De versterking van de publiek-private samenwerking houdt onder andere in dat de Inspectie SZW actiever zal gaan handhaven op basis van signalen van SNA. Ook zullen Inspectie SZW, de Belastingdienst en SNA periodiek overleg voeren over de signalen en de wijze waarop deze verbeterd kunnen worden.

SNA is aan de slag met de maatregelen, zoals onder meer het verbreden van de norm met cao-elementen. SNA verwelkomt daarnaast de maatregelen die de overheid gaat nemen en de extra inzet van de overheid om het keurmerk te ondersteunen en de sluitende aanpak van de malafiditeit te versterken.

Huisvesting

De grote en snelle toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa vanaf 2007 heeft gezorgd voor aanzienlijke problemen bij de huisvesting van deze (tijdelijke) migranten (onder andere vanwege seizoensarbeid). Een tekort aan woonmogelijkheden leidde tot zaken als overbewoning, uitbuiting en onveilige huisvesting en ook overlast^a. Daarbij was (en is) er een verschil tussen de problematiek in grote steden en in rurale gebieden^b.

De problematiek rond de huisvesting van arbeidsmigranten heeft inmiddels tot de nodige initiatieven geleid om de huisvestingssituatie te verbeteren.

Vertrekpunt daarbij is dat arbeidsmigranten zelf verantwoordelijk zijn voor het vinden van adequate huisvesting en dat de werkgevers die hen voor tijdelijk werk naar Nederland halen, moreel verantwoordelijk zijn om de arbeidsmigranten bij het vinden van huisvesting te ondersteunen^c. Daarbij zijn gemeenten de regievoerders rondom huisvesting en leefbaarheid.

Een belangrijke stap is de 'Nationale Verklaring van partijen betrokken bij de (tijdelijke) huisvesting van EU-arbeidsmigranten' (28 maart 2012)^d. In deze verklaring – die onder andere is ondertekend door de minister van BZK, de VNG, Aedes, ABU, NBBU, VIA, LTO, FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen, Pools Overlegplatform en burgemeesters en wethouders van onder andere Rotterdam, Den Haag en Westland – spreken de ondertekenaars af dat:

- gemeenten, regio's en provincies tot resultaatgerichte bestuurlijke afspraken komen;
- corporaties en andere bonafide huisvesters hun rol nemen in het ontwikkelen van nieuwe huisvestingsvormen;
- werkgevers de samenwerking met deze huisvesters zoeken en met betrouwbare prognoses komen.

Ook kan genoemd worden de Stichting Normering Flexwonen (SNF) die tot doel heeft de norm voor huisvesting van arbeidsmigranten te beheren en te onderhouden, evenals het register van bedrijven die aan de norm voldoen^e. In december 2013 heeft minister Blok de eerste keurmerken uitgereikt voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Inmiddels wordt gezien of het huisvestingscertificaat, op onderdelen, verzaamd en ook uitgebreid kan worden^f.

a Zie bijv. G. Engbersen, M. Ilies, A. Leerkens [et al.] (2011) *Arbeidsmigratie in vierden: Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*, EUR, p. 63 ev.

b Tweede Kamer (2011-2012) 32 680, nr. 4 *Arbeidsmigratie in goede banen*, eindrapport Tijdelijke commissie Lessen Uit Recente Arbeidsmigratie (LURA), hoofdstuk 5.

c Tweede Kamer (2012-2013) 29 407 *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten*, nr. 154 brief minister SZW.

d Zie Tweede Kamer 29 407 (2011-2012) nr. 146; de Nationale Verklaring is hieraan toegevoegd als bijlage.

e Zie www.normeringflexwonen.nl

f Zie Tweede Kamer (2013-2014) 29 407 nr. 188 (met bijlagen).

3.4.3 Sociale partners

Sociaal Akkoord

In het Sociaal Akkoord van april 2013 zijn afspraken gemaakt over een verantwoorde inzet van externe flexibiliteit en flexibele arbeidscontracten in arbeidsorganisaties. Daarbij gaat het onder andere over het tegengaan van oneigenlijk gebruik van flexibele arbeidsrelaties door schijnconstructies en buitenlandroutes, een betere handhaving van cao-afspraken en een betere regeling van de verantwoordelijkheden bij aanneming van werk. Het Actieplan Aanpak schijnconstructies is hiervan mede een uitvloeisel.

Uitzendsector

Op sectorniveau zijn binnen SNA afspraken gemaakt over een betere handhaving van de NEN-normen voor gecertificeerde uitzendbureaus en het meer in overeenstemming brengen van dit normenkader met de cao-praktijk (zie hierboven).

Land- en tuinbouw

In de land- en tuinbouwsector zijn ook afspraken gemaakt tussen LTO Nederland en het Centraal Bureau Levensmiddelen over de verbetering van de arbeidsomstandigheden (zie kader).

Afspraken ter verbetering van de arbeidsomstandigheden in de land- en tuinbouwsector

Het kabinet heeft afspraken gemaakt met de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO Nederland) en het Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL) over de aanpak van misstanden op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in de land- en tuinbouwsector. De afspraken gelden voor de risicosectoren champignonenteelt, aardbeienteelt, glastuinbouw en boomkwekerijen. Er is onder andere afgesproken dat supermarkten niet meer zullen afnemen van telers die gebruikmaken van uitzendbureaus zonder NEN-certificaat.

En inkopers van supermarkten zullen expliciet aandacht besteden aan arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden bij het kiezen van hun leverancier. Zij krijgen hiervoor voorlichting van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Ondertussen werkt SZW aan het aanpassen van de regelgeving zodat opgelegde boetes openbaar kunnen worden gemaakt.

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013) *Nationaal Actieplan Mensenrechten en bedrijfsleven*, december 2013.

Transparantie en handhaving van cao's: het voorbeeld van de bouw

De sociale partners in de bouw werken vanuit een gezamenlijk secretariaat, het Technisch Bureau voor de Bouwnijverheid (TBB). Onderdeel daarvan is het Bureau Naleving & Werkingssfeer dat erop let dat iedereen zich houdt aan afspraken in de bouw. Dit bureau kan zo nodig een nalevingsonderzoek (laten) uitvoeren op basis waarvan het TBB eventueel een gerechtelijke procedure kan starten. Voor de uitzendsector bestaat er een soortgelijke gezamenlijke cao-politie: de Stichting Naleving CAO voor Uitzendkrachten (SNCU). Deze instanties zijn van belang om arbeidsmigratie in goede banen te leiden. Ook andere sectoren kennen dergelijke bureaus die gericht zijn op naleving en handhaving van de cao.

In het kader van het tegengaan van ontduiking van de cao heeft de minister van SZW de Stichting van de Arbeid gevraagd de kernbepalingen voor avv-cao-bepalingen die gelden voor werknemers die vanuit het buitenland zijn gedetacheerd, kenbaar te maken. De Stichting stelt voor dat cao-partijen in risicosectoren uiterlijk mei 2016 de kernbepalingen in de cao aangeven. Daarbij vraagt zij aan de overheid om

te verduidelijken hoe de kernbepalingen in de Wet AVV (en de Detacheringsrichtlijn) dienen te worden begrepen²⁹.

3.5 Handhaving en regels: wat kan nog meer worden gedaan

Implementatie van de Handhavingsrichtlijn

De regels bij het vrij verkeer van diensten zijn lastiger te handhaven dan bij het vrij verkeer van werknemers. Dit vanwege de grensoverschrijdend aspecten en vanwege de complexiteit van de regelgeving. Om bijvoorbeeld te achterhalen of een bedrijf een postbusonderneming is of in het herkomstland sociale premies afdraagt, is samenwerking tussen de (verschillende) bevoegde autoriteiten in het herkomstland en het ontvangende land essentieel. Deze samenwerking is in veel gevallen niet optimaal. Een goede implementatie van de Handhavingsrichtlijn is daarom essentieel.

Ook de handhavingsmogelijkheden op nationaal niveau zijn uitgebreid door de Handhavingsrichtlijn. Zo kunnen bijvoorbeeld administratieve verplichtingen worden opgelegd die de controle op naleving versterken. Het kabinet moet hier nog invulling aan geven. Mogelijkheden hiervoor zijn bijvoorbeeld³⁰:

- de introductie van een vooraanmeldingssysteem in e-format (wie wordt waar gedetacheerd);
- gecontroleerde A1-formulieren afgeven voor het werk begint;
- het gebruik van identiteitskaarten of paspoorten op de werkplaats.

Detacheringsrichtlijn bevat onduidelijkheden

De Handhavingsrichtlijn lost een aantal knelpunten niet op. Een knelpunt blijft dat de Detacheringsrichtlijn (en ook de Handhavingsrichtlijn) niet op alle punten even duidelijk is. Zo wordt in de richtlijn onder ‘ter beschikking gestelde werknemer’ verstaan: “iedere werknemer die gedurende een bepaalde periode werkt op het grondgebied van een lidstaat die niet de staat is waar die werknemer gewoonlijk werkt.” (art. 2 lid 1). De richtlijn maakt echter niet duidelijk wat onder ‘een bepaalde periode’ moet worden verstaan bij detachering, noch wat/wie precies een gedetacheerde werknemer is³¹. Daarnaast is met betrekking tot detachering verduidelijking wenselijk van bijvoorbeeld het loonbegrip in relatie tot onkostenvergoedingen. Hierbij is ook sprake van een link met de Europese coördinatieverordening sociale zekerheid en de

29 Min. SZW (2014) *Tweede voortgangsrapportage aanpak schijnconstructies*, Brief aan de Tweede Kamer d.d. 4 juli 2014. Zie ook: Stichting van de Arbeid (2014) *Advies naleving en handhaving van de cao*.

30 Zie: EESC/WIM (2014) *De effecten van de dienstenrichtlijn op de bouwsector: Verslag*, Europees Economisch en Sociaal Comité – Waarnemingspost Interne Markt.

31 EESC/WIM (2014) *An EESC pilot study on the workings of the Services Directive in the construction sector*, staff working paper, p. 19.

Informatierichtlijn. Onduidelijkheid compliceert enerzijds de handhaving en geeft anderzijds ruimte voor kwaadwillenden. Volgens Houwerzijl en Van Hoek is de Detacheringsrichtlijn ontoereikend om de loonconcurrentie in het beroepsgoederenvervoer tegen te gaan³². Hoewel de Detacheringsrichtlijn in de preambule van de zogeheten cabotage-verordening wordt genoemd, is het de vraag of de Detacheringsrichtlijn toe te passen is op situaties waarin vooral *vanuit* een andere lidstaat wordt gewerkt.

Interactie met andere EU-regelgeving

Bij de handhaving speelt ook andere EU-regelgeving een rol. Zo mag een gedetacheerde werknemer op basis van de EU-verordening coördinatie socialezekerheidsstelsels gedurende een periode van twee jaar aangesloten blijven bij het socialezekerheidsstelsel van zijn woonland. Om vrijstelling van de betaling van premies in het werkland te krijgen, dient via een A1-formulier (in te vullen door instanties in het woonland) verklaard te worden dat betrokkene in het woonland premies betaalt.

Voor de controle op de A1-formulieren ontbreekt een afdoende samenwerking tussen de lidstaten. Daarnaast wordt controle bemoeilijkt doordat veel verklaringen alleen op naam zijn gesteld³³. Dat bemoeilijkt koppeling met andere bestanden en vergemakkelijkt fraude. Naast zorgvuldige afgifte en goede samenwerking met andere lidstaten kan de introductie van een Europees belastingnummer de controle zowel binnenlands als internationaal sterk verbeteren.

Onduidelijkheid in Informatierichtlijn

Een andere onduidelijkheid betreft de Informatierichtlijn³⁴. Deze richtlijn schrijft voor welke minimuminformatie een werknemer moet krijgen van zijn werkgever over zijn arbeidsovereenkomst en arbeidsvoorwaarden. Het is echter enerzijds niet volstrekt duidelijk of deze richtlijn ook van toepassing is op gedetacheerde werknemers, terwijl anderzijds de informatieverplichting niet is toegesneden op de gedetacheerde werknemer (bijvoorbeeld gegevens over vervoer, huisvesting enzovoorts). Aanscherping van deze richtlijn kan discussies over wat loon is en wat onkostenvergoeding (ook in de zin van de Detacheringsrichtlijn) voorkomen.

32 EESC/WIM (2014) *An EESC pilot study on the workings of the Services Directive in the construction sector*, staff working paper, pp. 435-437.

33 Min. SZW (2014) *Tweede voortgangsrapportage aanpak schijnconstructies*, brief aan de Tweede Kamer d.d. 4 juli 2014.

34 Richtlijn van de Raad van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn (Richtlijn 91/533/EEG).

Postbusondernemingen en de transportsector

In de Handhavingsrichtlijn is ook een mogelijkheid gecreëerd om postbusondernemingen aan te pakken die geen substantiële activiteiten in een andere lidstaat hebben, maar die wel een beroep doen op de vrijheid van dienstverlening en zo het werklandbeginsel omzeilen (artikel 3). Het punt van de postbusondernemingen speelt nadrukkelijk in de transportsector. In de verordening over de vaststelling van voorwaarden voor het uitoefenen van het beroep van wegvervoerder worden onvoldoende eisen gesteld ten aanzien van reële activiteiten in het vestigingsland³⁵. Bijvoorbeeld: een internationale transportonderneming die in het eiland Cyprus is gevestigd, kan haast per definitie niets anders zijn dan een postbusonderneming.

Wegvervoer

De sociale partners hebben in het Sociaal Akkoord aangegeven dat verdere liberalisatie van het wegvervoer op dit moment ongewenst is en dat de Nederlandse regering dit in het kader van het overleg over de cabotagerichtlijn moet betrekken. Er is volgens het Sociaal Akkoord een eenduidige interpretatie nodig van alle voor de transportsector relevante wet- en regelgeving. Het bovenstaande maakt duidelijk dat er behoefte is aan verduidelijking van de reikwijdte van de Handhavings- en Detacheringsrichtlijn voor de sector, en een nauwere omschrijving van substantiële activiteiten, en een sterkere wettelijke basis voor de samenwerking van de autoriteiten die betrokken zijn bij het afgeven van A1-verklaringen. Hier schiet de Europese regelgeving tekort waardoor de handhaving wordt bemoeilijkt. Meer in het algemeen geldt dat de aanpak van postbusondernemingen in het kader van de Detacherings- en Handhavingsrichtlijn enerzijds en de Europese coördinatieverordening sociale zekerheid anderzijds beter op elkaar moet worden afgestemd.

In hoofdstuk 6.3 gaat de raad nader in op aspecten rond handhaving en stelt hij onder andere voor te komen tot een actieplan 'Bevordering eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU'.

Beter gebruikmaken van mogelijkheden Europese aanbestedingsrichtlijn

Kan de overheid als opdrachtgever voorwaarden stellen bij de aanbesteding van grote infrastructurele werken om misstanden te voorkomen? Naar aanleiding van de misstanden bij aanleg van de A2-tunnel in Maastricht zijn er Kamervragen

³⁵ Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad, PB L300 van 14.11.2009, artikel 5.

gesteld over de mogelijkheid om bij de selectie van (onder)aannemers in het aanbestedingstraject scherper te toetsen op de behandeling van werknemers³⁶. Volgens het antwoord van minister Asscher bieden de huidige aanbestedingsregels hiervoor geen mogelijkheden. Dit wordt in het onderstaande nader onderzocht. Daarbij wordt niet alleen naar de selectie van ondernemers gekeken, maar ook naar de andere fases in de aanbesteding.

In een aanbestedingstraject zijn verschillende fases te onderscheiden. Het Europese recht biedt ruimte om in beginsel voor elk van deze fases sociale aspecten te integreren. Duurzaamheid kan daar ook onder gerekend worden³⁷. Daarbij moet wel een aantal voorwaarden in acht worden genomen³⁸. In de onderstaande tabel 3.4 is per fase aangegeven welke mogelijkheden er zijn voor het integreren van sociale aspecten bijvoorbeeld gericht op arbeidsbescherming en het voorkomen van misstanden³⁹. Het uitgangspunt is daarbij de Richtlijn 2004/18 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van *overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten*. Deze richtlijn is in Nederland (opnieuw) geïmplementeerd door de Aanbestedingswet 2012.

Tabel 3.4 Mogelijkheden stellen sociale eisen bij aanbesteding

Fase aanbestedingstraject	Mogelijkheid voor bevorderen sociale doelstellingen
Vaststelling voorwerp opdracht en technische specificaties	Wat sociale aspecten betreft beperkt. De eisen/criteria moeten namelijk een direct verband hebben met de opdracht.
Selectie ondernemers	Uitsluitingsmogelijkheid bij o.a. niet betalen sociale zekerheidspremies, belastingsschulden en ernstige beroepsfouten.
Gunningcriteria	Bij abnormaal lage inschrijvingen kan onderzoek plaatsvinden over de naleving van arbeidsbescherming.
Voorwaarden uitvoering opdracht	In acht nemen Detacheringsrichtlijn, ILO-normen.

Wat de eerste fase betreft, te weten het vaststellen van de opdracht en de daarbij behorende technische specificaties, zijn de mogelijkheden voor de integratie van sociale overwegingen gericht op bijvoorbeeld arbeidsbescherming beperkt. Een belangrijke voorwaarde is namelijk dat de eisen een direct verband moeten houden

36 Tweede Kamer (2013-2014) Aanhangel van de Handelingen 623 (vragen van de leden Kerstens, Kuiken en Fokke over uitbuiting van werknemers die werken aan de A2-tunnel in Maastricht, ingezonden 14 oktober 2013).

37 Zie A.C.M. Fischer-Braams (2013) De koffie is klaar! De koffiezaak van het Hof van Justitie nader belicht, *NtEr*, nr. 3 (april), pp. 69-76.

38 A.C.M. Fischer-Braams (2013) De koffie is klaar!, *NtEr*, pp. 75-76.

39 Hierbij is gebruikgemaakt van de Richtlijn zelf; Europese Commissie (2010) *Buying social: A guide to taking account of social considerations in public procurement*; Europese Commissie (2001) *Interpretatieve mededeling betreffende het Gemeenschapsrecht van toepassing op overheidsopdrachten en de mogelijkheid om sociale aspecten hierin te integreren*, 18 oktober, COM(2001) 566.

met de opdracht⁴⁰. Er kan bijvoorbeeld in de technische specificaties rekening worden gehouden met de toegankelijkheidscriteria voor gehandicapten. Ook kunnen onder bepaalde voorwaarden de eisen van milieukeurmerken worden ‘vertaald’ in de technische specificaties. Bij de integratie van sociale aspecten gericht op arbeidsbescherming zoals het in acht nemen van de Detacheringsrichtlijn, is er geen direct verband met de opdracht.

Wat de tweede fase betreft maakt de aanbestedingsrichtlijn het mogelijk om bepaalde ondernemers uit te sluiten van de opdracht. Zo kan voor deelname aan een opdracht worden uitgesloten iedere ondernemer die⁴¹:

- in de uitoefening van zijn beroep een ernstige fout heeft begaan, vastgesteld op elke grond die de aanbestedende diensten aannemelijk kunnen maken;
- niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan ten aanzien van de betaling van de socialezekerheidsbijdragen overeenkomstig de wettelijke bepalingen van het land waar hij is gevestigd of van het land van de aanbestedende dienst;
- niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan ten aanzien van de betaling van zijn belastingen overeenkomstig de wettelijke bepalingen van het land waar hij is gevestigd of van het land van de aanbestedende dienst.

Van belang hierbij is dat de aanbestedende dienst ingeval er sprake is van onderaanneming, kan verzoeken om bij zijn inschrijving aan te geven welk gedeelte van de opdracht door derden zal worden uitgevoerd en welke onderaannemers hij voorstelt⁴².

Het niet in acht nemen van arbeidsrechtelijke regels wordt niet expliciet genoemd in het betreffende artikel. Hiernaar wordt echter wel verwezen in overweging 34 van de Richtlijn, waar een link wordt gelegd naar mogelijke beroepsfouten. Indien het nationaal recht daartoe strekkende bepalingen bevat, kan niet-naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de Detacheringsrichtlijn beschouwd worden als een ernstige fout of een delict dat in strijd is met de beroepsgedagsregels van de ondernemer, hetgeen kan leiden tot uitsluiting van deze ondernemer van de aanbestedingsprocedure voor een overheidsopdracht.

⁴⁰ Daarnaast mogen de eisen geen ongerechtvaardigde belemmeringen voor de mededinging opleveren (zie: *Richtlijn (...) betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten*, Richtlijn 2004/18, artikel 23 lid 2), moeten ze transparant zijn (Richtlijn 2004/18, artikel 23 lid 1) en mogen ze ondernemers uit een andere lidstaat niet discrimineren – ze moeten verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht (Richtlijn 2004/18, artikel 23 lid 3).

⁴¹ Zie artikel 45 lid 2 d, e, f van Richtlijn 2004/18, Aanbestedingswet 2012, artikel 2.87 leden c en d.

⁴² Artikel 25 van Richtlijn 2004/18.

Wat de gunningscriteria betreft geeft de Richtlijn de mogelijkheid bij abnormaal lage inschrijvingen om een nadere precisering te vragen over de naleving van de bepalingen inzake arbeidsbescherming en arbeidsvoorwaarden die gelden op de plaats waar de opdracht wordt uitgevoerd⁴³.

Het meeste perspectief voor de integratie van sociale aspecten in aanbesteding biedt de bepaling van de voorwaarden waaronder de opdracht moet worden uitgevoerd⁴⁴. De aanbestedende diensten kunnen bijzondere voorwaarden bepalen waaronder de opdracht wordt uitgevoerd, mits deze verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht en in de aankondiging van de opdracht of in het bestek worden vermeld⁴⁵. Deze kunnen met name verband houden met sociale of milieuoverwegingen. Aan de inschrijvers kan worden verzocht aan te geven dat zij bij het opstellen van hun inschrijving rekening hebben gehouden met de arbeidsbescherming en de arbeidsvoorwaarden die gelden op de plaats waar de verrichting moet worden uitgevoerd. Deze sociale overwegingen in de voorwaarden worden verder toegelicht in overweging 34 en overweging 33 van de Richtlijn, die een link leggen met de fundamentele arbeidsnormen van de ILO.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het Europese aanbestedingsrecht ruimte biedt voor het integreren van sociale aspecten in overheidsopdrachten, zoals het stellen van voorwaarden op het terrein van arbeidsbescherming.

43 Zie artikel 55 lid 1 d van Richtlijn 2004/18, Aanbestedingswet 2012, artikel 2.116 d. De mogelijkheden om sociale voorwaarden te stellen in de gunningsfase wordt in de toekomst verruimd door een aanpassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Zie: European Commission (2014) *Revision of Public Procurement directives: Frequently Asked Questions*, Memo 15-01-2014, p. 3.

44 Zie artikel 26 en 27 van Richtlijn 2004/18, Aanbestedingswet 2012, 2.80 en 2.81.

45 In de zaak Ruffert (C-346/06) verklaarde het Hof de eis dat ondernemers bij een aanbesteding het geldende cao-loon moesten betalen ongeldig omdat het in dit geval, waarin er geen sprake was van een ge-avv'de cao, verder ging dan de harde kern van arbeidsvoorwaarden. Het bezwaar van het Hof richtte zich niet op het stellen van sociale voorwaarden zoals het in acht nemen van de Detacheringsrichtlijn op zich. Zie: Europese Commissie (2010) *Buying social: A guide to taking account of social considerations in public procurement*, pp. 46-47.

4 Kennismigranten van buiten de EU

Het belang van kennismigranten

“Duidelijk is dat, naast investeren in de Nederlandse en EU-kenniswerkers, de toelating van kennismigranten van buiten de Europese Unie een absolute voorwaarde vormt in de ambitie om Nederland tot een kenniseconomie te maken. [...] De kennismigrant zal alleen in kennisfuncties aan de slag kunnen en moeten, maar om verdringingseffecten te voorkomen zal het tot die kennisfuncties beperkt moeten blijven, zeker gelet op de sterk toenemende werkloosheid, ook onder hoogopgeleiden.” Aldus het kabinet bij de introductie van de kennismigrantenregeling in 2004¹.

Onderdeel van en uitzondering op de Wet arbeid vreemdelingen

Voor werknemers van buiten de EU geldt de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

Deze wet bepaalt dat het werkgevers verboden is zonder tewerkstellingsvergunning een vreemdeling in Nederland tewerk te stellen. Zo’n tewerkstelling moet worden geweigerd als er voldoende ‘prioriteitsgenietend aanbod’ op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig is². Het gaat dan om Nederlanders, burgers uit de staten van de EU/EER en derdelanders die legaal in Nederland verblijven en vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt³.

De Wav maakt een uitzondering voor kennismigranten – de kennismigrantenregeling. Voor hen is het toelatingscriterium gekoppeld aan inkomen of opleiding en voor ondernemers aan de verwachte bijdrage aan de Nederlandse economie. Voor onderzoekers geldt een aparte EU-regeling.

In het huidige kennismigrantenbeleid wordt de instroom met name bepaald door de werkgever die behoefte heeft aan een werknemer of onderzoeker uit een niet-EU/EER-land. De werkgever trekt deze werknemer(s) aan en deze krijgt toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt via de kennismigrantenregeling. Deze gang van zaken heeft twee voordelen, te weten dat de werkgever in een vacature kan voorzien en dat de migrant van werk op zijn/haar niveau verzekerd is.

1 Tweede Kamer (2003-2004) 29 900 VI, nr. 164, Kabinetsstandpunt over de toelating van kennismigranten, 25 mei. Dit standpunt betreft een uitwerking van het Kabinetsstandpunt op de aanbevelingen van het Innovatieplatform zoals opgenomen in het Deltaplan Bèta/techniek, Deltaplan 2004.

2 De Wav bevat een aantal gronden op grond waarvan een tewerkstellingsvergunning moet worden geweigerd, zie art. 8 e.v.

3 Zie de Wav, zie ook *Wet van 25 november 2013 inzake herziening van de Wet arbeid vreemdelingen*, Staatsblad 2013 nr. 499. Zie bijv. ook T. de Lange (2013) *De Wet arbeid vreemdelingen herzien: arbeidsmarktregulering in tijden van crisis*, *PS/Documenta*, nr. 4. 11/12 (24 september), pp. 907-921.

Daarnaast kent het beleid ook aanbodgestuurde regelingen, dat wil zeggen regelingen waarbij de kennismigrant zelf voor Nederland kiest en probeert hier (binnen een bepaalde periode) een baan te vinden of een eigen onderneming op te zetten.

Tabel 4.1 Overzicht van regelingen voor kennismigranten en gebruik^a

regeling	criterium	gebruik ^a
<i>Vraaggestuurd: betrokkene krijgt tijdelijk toegang als hij/zij een baan heeft.</i>		
Kennismigrantenregeling	loon, twee leeftijdscategorieën	2008-2013: 36.190
Onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG ^b ; wetenschappelijke onderzoekers anderszins	aanstelling	2008-2013: 8390
	aanstelling	2008-2013: 960
Blue Card ^c	loon (hoger dan bij kmr)	2008-11: <10
<i>Aanbodgestuurd: de betrokkene krijgt tijdelijk toegang als hij/zij aan bepaalde voorwaarden voldoet</i>		
Regeling zoekjaar afgestudeerde studenten	aansluitend na afstuderen in Nederland (wo, hbo)	verblijfsvergunningen zoekjaar 2008-11: 5050; doorgestroomd naar verblijfsvergunning kennismigranten: 1110
Regeling hoogopgeleiden	opgeleid in Nederland of aan bepaalde universiteiten	2009-12: 462 verblijfsvergunningen
Regeling Zelfstandigen/Start-ups ^d	puntensysteem, verwachte toegevoegde waarde voor NL	2008-11: 6320 verblijfsvergunningen, waarvan 140 getoetst aan puntensysteem.

a Zie bijlage 2, paragraaf 1 ('De regeling voor kennismigranten') voor een uitgebreide beschrijving van de geldende regelgeving.

b Betreft eerste verleende verblijfsvergunningen. De cijfers hebben betrekking op het totale gebruik in de periode.

c EU-regeling. De Blue Card wordt niet door alle lidstaten gebruikt/erkend.

d Start-ups betreft nieuwe nog te implementeren regeling.

Bron: IND (2013) *Monitor Kennismigranten: Kwantitatieve analyse*; WODC (2014) *Gezocht buitenlands talent: Evaluatie van de regeling hoogopgeleiden*, Immigratie- en Naturalisatiedienst en IND (2014) *Monitor Kennismigranten: Kwalitatieve analyse*.

De casus Eindhoven

Een aantal grote, internationale en hoogtechnische bedrijven in de regio Eindhoven heeft behoefte aan toptalent op verschillende specifieke kennisgebieden. Daarvoor werven ze in Nederland en Europa, waarbij onder andere ook wordt samengewerkt met universiteiten (Eindhoven, Twente, Aken, Leuven), maar ook wereldwijd.

In de regio wordt een structurele schaarste aan gekwalificeerd personeel ervaren. Dit geldt niet alleen op kennismigranteniveau (hoger opgeleid), maar vooral ook bij de technisch geschoolde vaklieden op mbo/hbo-niveau. Daarvoor zoekt men

onder andere in aangrenzende Duitse regio's, maar bijvoorbeeld ook in Spanje. Voor Spanje is een pilot opgestart met een mbo4+-traject voor pas afgestudeerde vaklieden.

Daarnaast zijn er vanuit de regio (Brainport development) speciale projecten opgesteld om techniek te promoten in en via het voortgezet onderwijs.

De regio Eindhoven kent een traditie van samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden. Inmiddels is de samenwerking verankerd in de Stichting Brainport, met Brainport Development als uitvoerend orgaan.

Men is zich in Brabant al geruime tijd bewust van het belang van een goed opgeleide en flexibele beroepsbevolking. Het streven is om koploper te worden en te blijven in Europa. In het programma Dynamisch Brabant uit 2007 is opgenomen: "Het is zaak dat Brabant talenten creëert, binnenhaalt en behoudt"⁴.

Kenniswerkers in Nederland

Nederland telt ongeveer 50.000 kennismigranten van buiten de EU.

Daarnaast zijn er ongeveer 50.000 kenniswerkers vanuit de verschillende EU-landen werkzaam in Nederland. In totaal telt Nederland ongeveer 2,4 miljoen kenniswerkers^a. Buitenlandse kenniswerkers hebben zodoende een aandeel van ongeveer 3,5 à 4 procent in het totaal aantal kenniswerkers in Nederland. Daarmee telt Nederland in vergelijking met andere landen relatief weinig buitenlandse kenniswerkers.

Buitenlandse kenniswerkers zijn vooral werkzaam in de handel, de financiële, commerciële en publieke dienstverlening. Bijna 30 procent werkt voor een buitenlands bedrijf (in veel gevallen voor een bedrijf uit het land waar de migrant vandaan komt). Van de kennismigranten van buiten de EU is een groot deel werkzaam in de 'IT en overige zakelijke diensten'.

Buitenlandse kenniswerkers werken, in absolute en relatieve termen, overwegend in de stedelijke gebieden en met name in (groot-)Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven. Voor een deel hangt deze concentratie samen met het feit dat de sectoren en bedrijven daar gevestigd zijn, maar er blijkt ook sprake van een zelfstandig agglomeratie-effect.

4 SER Brabant (2008) *Advies Brabant in de internationale arbeidsmarkt: Werken aan een permanent gegeven*, p. 3.

Kennisswerkers zijn in Nederland in veel verschillende sectoren werkzaam en de samenstelling verschilt naar regio. Dit houdt in dat bijvoorbeeld Amsterdam andere kennismigranten zoekt en aantrekt dan Eindhoven en Eindhoven weer andere dan Wageningen.

a T. König en M. de Mooij (2012) *Kennisswerkers naar woonregio en nationaliteit: Gemiddelden over 2007-2009 en 2009-2011*, CBS (kennisswerkers op basis van opleidingsniveau) en S. Groot, G. van Gessel en O. Raspe (2013) *Foreign knowledge workers in the Netherlands*, in: CBS (2013) *Internationalisation Monitor 2013*, hoofdstuk 10 (Kennisswerkers op basis van inkomen).

Kennisswerkers worden door PBL/CBS gedefinieerd als die werkers die een zekere leeftijd hebben en een inkomen boven een bepaalde drempel. Deze drempels zijn zo gesteld dat ten minste 50% van de laagst betaalden in die groep (met inkomen net boven de drempel) hoogopgeleid zijn. Over het algemeen heeft de classificatie sterke overlap met opleidingsniveau en hoog gekwalificeerd werk. Ongeveer twee derde deel is hbo- of wo-afgestudeerd, zie casus Eindhoven voor uitgebreidere definities.

Keuze voor Nederland⁵

Werkklimaat blijkt de voornaamste reden voor kennismigranten om te migreren. Nederland is aantrekkelijk vanwege het open/vrije karakter, Engels als voertaal, het ontbreken van hiërarchie, open communicatie en informele omgangsvormen⁶. Goede reputatie in techniek en goede universiteiten zijn eveneens redenen om te komen⁷. Andere redenen die kenniswerkers noemden om naar Nederland te komen, zijn het hoge welvaartsniveau en de veiligheid van het land, ook om je kinderen op te voeden⁸. Zo wordt voor de regio Brainport Eindhoven als een van de sterke punten genoemd: de aanwezigheid van een goede internationale school (van kleuters t/m middelbaar onderwijs). De redenen die in de casus Eindhoven zijn genoemd, komen overeen met het beeld dat uit landelijk onderzoek naar voren komt⁹.

Uit breder internationaal onderzoek blijkt verder dat voor het overgrote deel van de kennismigranten Nederland niet de eerste keuze is. Kennismigranten hebben een voorkeur voor Engelstalige landen als de VS en het VK en daarbuiten voor Duitsland, Zwitserland en Frankrijk. Naast een voorkeur voor landen is er ook een voorkeur voor steden zoals London, New York, Singapore, Parijs en Sydney. Dit geldt ook voor binnen Nederland; de plaats (regio) waar men binnen Nederland is gaan werken, was veelal wel de eerste keuze van de migrant.

⁵ Zie bijlage voor een uitgebreidere beschrijving van de vestigingsmotieven.

⁶ Gesprek met Jos van Erp (High Tech NL) en scriptie M.J. van Zanten (2013) *High Tech, High Tide: De aantrekkingskracht van Nederland voor technisch hoogopgeleide kennismigranten uit het buitenland*, p. 49.

⁷ Verslag rondetafelgesprekken met kenniswerkers, Eindhoven 3/11/2011: *Matching our mutual future*.

⁸ Verslag International Knowledge Workers Day 2014, waarbij 100 kenniswerkers uit allerlei landen op bezoek waren bij Philips in Drachten.

⁹ E. Berkhout, T. Smid en M. Volkerink (2010) *Wat beweegt kennismigranten?*, SEO.

Het blijkt dat kennismigranten ondersteuning bij zaken als wonen, maar ook bij formaliteiten als zorgverzekering, bankzaken, belasting enzovoorts op prijs stellen¹⁰. Expat Centers kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Inmiddels is er een aantal van deze centra opgericht en in oprichting, al dan niet in samenwerking met de IND. Het zijn vaak gemeentelijke instellingen, bijvoorbeeld in (groot-)Amsterdam, Den Haag en Eindhoven. In Wageningen en Twente wordt, in samenwerking, een zelfstandig centrum opgericht. Daarnaast hebben grote, internationale bedrijven vaak eigen expat centers en zijn ook private bedrijven expats behulpzaam bij het regelen van zaken.

Wellicht kunnen ook werkgeversorganisaties of brancheorganisaties hier een rol vervullen, ook ten behoeve van werkgevers die het in dienst nemen van kennismigranten overwegen, maar zich laten afschrikken door of opzien tegen het 'gedoe' dat daarbij komt kijken. Dit is vooral belangrijk voor het mkb.

Het algemene (politieke en sociale) klimaat in een land en de houding ten opzichte van migratie speelt ook een rol in de keuze van kennismigranten. Dat geldt zowel voor het komen naar als het blijven in Nederland. Alhoewel een afwijzende (politieke en publieke) houding ten opzichte van migratie veelal laaggeschoolde migranten betreft, kan deze houding ook een negatieve uitwerking hebben op hooggeschoolde migranten¹¹.

Veel kennismigranten zeggen niet te weten of ze in Nederland willen blijven. Degenen die Nederland denken te gaan verlaten, doen dat vooral omdat hun werk hier ophoudt en vanwege de wens ergens anders te gaan werken. Van de onderzochte kennismigranten heeft ongeveer een vijfde de intentie permanent te blijven. Een grote groep (30 à 40 procent) denkt aan een verblijf van een tot vijf jaar, iets meer dan een vijfde weet het nog niet. Bekend is uit onderzoek dat als kennismigranten langer in een regio wonen, de kans dat zij nog langer blijven toeneemt.

Voor kennismigranten geldt geen inburgeringsverplichting. Dit alles neemt niet weg dat veel (kennis)migranten in de loop van hun verblijf een zekere verbondenheid ontwikkelen met de stad of regio waar ze verblijven en ook graag contacten onderhouden met de bevolking¹². Belangrijk daarvoor is het spreken van de taal en

10 P. Beckers [et al.] (2013) *De attractiviteit van de regio voor internationale kennismigranten*, Radboud Universiteit (nog niet gepubliceerd).

11 Zie bijv. M. Kremer (2013) *Vreemden in de verzorgingsstaat: Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*, pp. 116 e.v.

12 Zie P. Beckers [et al.] (2013) *De attractiviteit van de regio voor internationale kennismigranten*, Radboud Universiteit en M. van Bochove (2012) *Geographies of Belonging: The Transnational and Local Involvement of Economically Successful Migrants*, EUR.

vinden van mogelijkheden om contact te maken met Nederlanders. Taalcursussen toegespitst op kennismigranten (en hun gezinnen) kunnen hier wellicht soelaas bieden. De werkgever dient hierbij een rol te spelen, bijvoorbeeld door de faciliteit van een taalcursus op te nemen in het arbeidscontract. Dit is zeker van belang als kennis van het Nederlands nodig is voor een goede inpassing in het bedrijf. Daarnaast kunnen ook de eerdergenoemde expat centers hier een rol spelen (door het aanbieden van cursussen, door coördinatie van de vraag et cetera). Deze expat centers kunnen ook een rol spelen bij het organiseren van contacten tussen kennismigranten en Nederlanders en het adviseren van kennismigranten over het ‘in contact komen’. Deze hulp lijkt nodig, omdat een klacht van migranten is dat Nederlanders zich niet makkelijk openstellen voor contacten met anderen. In dat opzicht worden wel genoemd: de strikte scheiding tussen werk en privé, de geslotenheid van vriendenkringen en de Nederlandse afsprakencultuur¹³.

Studenten, werven en binden

Bekendheid met het land speelt een rol in de keuze van kennismigranten voor het land waar zij willen gaan werken. De mogelijkheid in Nederland te studeren en aansluitend of later een periode in Nederland te werken, zal een positief effect hebben op de aantrekkelijkheid van Nederland. De SER heeft het belang van werving en binding onderstreept in het advies *Make it in the Netherlands* (2013).

Kortheidshalve verwijst de raad hier naar dit advies en het actieplan met dezelfde naam dat is opgesteld door het ministerie van OCW¹⁴.

Regels en problemen met de regels

De regels voor de toelating van kennismigranten van buiten de EU worden, met uitzondering van de onderzoekersregeling, door Nederland bepaald. Er zijn weinig problemen met de naleving van de regels. Wel zijn in 2013 de regels rond de betaling van het loon aangescherpt (onder andere maandelijks en giraal betalen) om te voorkomen dat het loon kunstmatig werd opgehoogd teneinde aan het toelatingscriterium te voldoen, waarna het vervolgens voor betrokkene weer wordt verlaagd via hoge verrekeningen.

13 M. van Bochove, K. Rusinovic en G. Engbersen (2010) *Over de rode loper: Kennismigranten in Rotterdam en Den Haag*, Nicis Institute, p. 52.

14 Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/11/23/make-it-in-the-netherlands.html>

Overplaatsing binnen bedrijven

Op 15 mei 2014 hebben het Europese Parlement en de Raad een richtlijn aangenomen over de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming^a.

Deze richtlijn verduidelijkt en harmoniseert de voorwaarden voor toelating en werk bij overplaatsing binnen een onderneming, maakt mobiliteit binnen de EU mogelijk en verruimt de mogelijkheden voor familieleden voor toegang en werk.

Daarnaast stelt de richtlijn dat de beloning voor de overgeplaatste werknemer niet minder mag zijn dan de beloning voor werknemers op dezelfde werkplek in een vergelijkbare positie.

Voor andere arbeidsvoorwaarden hebben overgeplaatste werknemers recht op dezelfde voorwaarden als gedetacheerde werknemers.

Ten slotte dient er sprake te zijn van gelijke behandeling ten aanzien van onderdelen van de sociale zekerheid zoals ziekte, invaliditeit en ouderdom.

a Richtlijn 2014/66/EU van 15 mei 2014 (ICT-richtlijn). Zie ook Europese Commissie (2014) *Council adopts intra-corporate transferees directive*, Persbericht 13 mei 2014, 6338/14.

In de praktijk van uitvoering van de Wav en de kennismigrantenregeling is het van belang onnodige bureaucratie en onnodige lasten voor bedrijven te vermijden.

Dit geldt zowel het proces van verstrekking van vergunningen als de leges die met de uitvoering gemoeid zijn. Daarbij moet er met name oog zijn voor evenredigheid van lasten tussen mkb-bedrijven en grotere ondernemingen. Voorts zijn er voorbeelden van problemen met de mobiliteit binnen internationale concerns. Het is van belang goed in beeld te brengen of en in hoeverre deze problemen worden opgelost in het kader van de Europese ICT-richtlijn (Intra-Corporate transfers), of dat zij afzonderlijk via de Nederlandse wetgeving en uitvoeringspraktijk moeten worden opgelost.

Uit de praktijk van de uitvoering van de wetgeving komen signalen van onbedoelde effecten in de uitvoering of in de regelgeving zelf. De SER dringt daarom aan op een spoedige evaluatie van deze regelgeving en de uitvoering ervan, als onderdeel van het elders in dit advies bepleite actieplan.

De bevindingen van de lopende pilot kennisindustrie dienen te worden meegenomen in het toekomstige beleid.

Het blijkt dat een aantal regelingen niet of nauwelijks bekend is bij de doelgroep. Dit geldt met name voor de regeling hoogopgeleiden, waarmee hoogopgeleide vreemdelingen een verblijfsvergunning voor één jaar krijgen om tijdens dat jaar in Nederland een baan te vinden als kennismigrant of om een zelfstandig bedrijf te beginnen. Inmiddels zijn voorstellen gedaan voor aanpassing van de regeling hoogopgeleiden. Dit behelst een koppeling aan het zoekjaar van de afgestudeerde (het zijn vooral buitenlanders die in Nederland gestudeerd hebben die van de regeling gebruikmaken). Daarnaast blijft de regeling wel bestaan voor degenen die aan bepaalde buitenlandse universiteiten zijn afgestudeerd¹⁵.

Een ander probleem is de toegankelijkheid van Nederland voor (startende) ondernemers. Enerzijds wordt de puntenregeling en de werking daarvan als onduidelijk ervaren. Verder stelt de regeling zelfstandigen/start-up als eis dat de ondernemer met een uitgewerkt ondernemingsplan naar Nederland komt. Voor veel start-ups is dit te veel gevraagd, omdat ze juist in ons land ook het ondernemingsplan willen realiseren.

Voor startende ondernemers van buiten de EU/EER is een nieuwe regeling in voorbereiding, waarbij de ondernemer een jaar de tijd krijgt om in Nederland een ondernemingsplan te realiseren¹⁶.

15 Min. Veiligheid en Justitie (2014) *Vereenvoudiging toelatingsregelingen voor kennis en talent*, brief aan de Tweede Kamer d.d. 1 juli 2014.

16 Zie: Tweede Kamer (2013-2014) 31 311 *Arbeidsmigratie en sociale zekerheid*, nr. 105.

5 Arbeidsmigratie en arbeidsmobiliteit in de toekomst

Het derde thema in de adviesaanvraag heeft betrekking op de toekomst van de arbeidsmigratie en met name de vraag of in de toekomst arbeidsmigratie een rol kan spelen, c.q. een strategie kan zijn om eventuele kwantitatieve, maar met name ook kwalitatieve tekorten op de arbeidsmarkt te vermijden of te verminderen.

Toekomstige behoeftes van de arbeidsmarkt worden veelal gerelateerd aan technologische ontwikkelingen en economische veranderingen: welke kennis en welke vaardigheden zijn in de toekomst nodig. Tekorten op de arbeidsmarkt worden veelal in verband gebracht met vergrijzing en de ontgroening en een terugloop van de (beroeps)bevolking. In het advies *Arbeidsmigratiebeleid* van 2007 heeft de SER al aangegeven dat arbeidsmigratie in algemene zin niet helpt om de grijze druk substantieel te verminderen en dat de gevolgen van de vergrijzing primair zullen moeten worden opgevangen door een hogere arbeidsdeelname en aanpassing van vergrijzingsgevoelige instituties¹.

Toekomstige behoeftes van de arbeidsmarkt en daarmee samenhangende tekorten laten zich moeilijk voorspellen. Dat hangt enerzijds samen met het functioneren van de arbeidsmarkt en anderzijds met technologische ontwikkelingen die direct van invloed kunnen zijn op de aard van de beroepen en de hoeveelheid werkenden die daarin nodig zijn, maar die ook toenemende internationale economische specialisatie mogelijk maken. Zo maakt ICT het bijvoorbeeld mogelijk productieprocessen te ‘ontbundelen’, dat wil zeggen in delen op te splitsen en te laten produceren in gespecialiseerde fabrieken in verschillende landen. Hetzelfde geldt voor het opsplitsen van taken (binnen het productieproces), wat offshoring, outsourcing of reshoring tot gevolg kan hebben.

Technologie beïnvloedt dus op verschillende manieren hoeveel en welke werknemers nodig zijn. Daarnaast wordt de vraag van arbeid ook bepaald door economische en politieke ontwikkelingen die verhoudingen tussen sectoren en ook tussen landen kunnen veranderen. Ten slotte zijn ook maatschappelijke ontwikkelingen van invloed op de arbeidsmarkt, zowel op vraag als op aanbod.

1 SER (2007) *Advies Arbeidsmigratiebeleid*, p. 33 e.v.

Arbeidsmigratie en tekorten op de arbeidsmarkt

De behoefte aan arbeidsmigratie is een reactie op een tekort aan of schaarste van arbeid. Dat tekort kan absoluut zijn (arbeid is niet beschikbaar), maar kan ook relatief zijn (arbeid is niet beschikbaar tegen de geboden voorwaarden – loon, overige arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden)^a. In het laatste geval kan immigratie leiden tot lagere of minder snel stijgende kosten van arbeid.

Arbeidsmigratie is echter niet de enige mogelijke reactie op tekorten. Schaarste aan arbeid kan ook leiden tot verplaatsing van (onderdelen van) de productie naar andere gebieden of andere landen, tot substitutie van arbeid door kapitaal of tot het importeren van (onderdelen van) de betrokken producten. Ook opleiding en scholing kan in (verwachte) tekorten voorzien, evenals het binden van werknemers aan de sector^b. De mogelijkheden (tijdsdruk; niet alle arbeid kan vervangen worden door import of kapitaal; er kunnen juridische restricties zijn) en de kosten zullen van grote invloed zijn op de uiteindelijke keuze. Mede omdat de arbeidsmarkt gesegmenteerd is, kunnen migratie, offshoring, automatisering en import zich tegelijkertijd voordoen.

De inzet van arbeidsmigranten is zo gezien een keuze gelet op beschikbare alternatieven. Daarbij geldt als randvoorwaarde dat er ook een voordeel is voor de migrant, waarbij dit voordeel kan variëren per type migrant en per segment op de arbeidsmarkt.

a B. Anderson en M. Ruhs (2012) Reliance on migrant labour: inevitability or policy choice? *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 20, no. 1, pp. 23-30.

b Zie bijv. E. Berkhout, P. Bisschop en M. Volkerink (2013) *Technici: mobiel en toch honkvast*, SEO. Uit dit onderzoek blijkt o.a. dat slechts de helft van de gediplomeerde technici werkt in een technisch beroep.

Dat de arbeidsmarkt, conform de economische theorie, op lange termijn in evenwicht is, wil niet zeggen dat er op korte en middellange termijn geen tekorten kunnen ontstaan. Aanpassen vergt tijd en kan tot spanningen en tekorten op de arbeidsmarkt leiden, maar ook tot overschotten.

Het is echter niet goed mogelijk om nu aan te geven waar over vijf of tien jaar of over een nog langere periode tekorten zullen optreden en welke rol immigratie rol migratie kan spelen bij het oplossen van die tekorten. Dat komt voor een deel omdat sectoren, de samenstelling van sectoren en de beroepen binnen die sectoren in de loop van de tijd veranderen en soms ook snel veranderen. Wat het snel veranderen van omstandigheden betreft kan gewezen worden op bijvoorbeeld Duitsland, dat rond 2000 economisch slecht functioneerde en op Finland dat een aantal jaren geleden met Nokia als voorbeeld gold voor veel landen.

Ook het feit dat de babyboom-generatie nu en in de komende jaren met pensioen zal gaan, betekent niet dat degenen die met pensioen gaan ook zonder meer vervangen zullen worden. In Europa was in de periode 2000-2010 de instroom van alleen al de jongeren in sterk groeiende beroepen bijna drie maal zo groot als de uitstroom van gepensioneerden. Ook was de uitstroom van gepensioneerden uit sterk teruglopende beroepen bijna anderhalf keer zo groot als de instroom van jongeren en immigranten samen. In sommige beroepen worden werknemers die met pensioen gaan dus niet vervangen, maar komt hun baan te vervallen. In andere beroepen valt er niets te vervangen aangezien het nieuwe banen betreft die veelal eerder niet bestonden².

Daarbij is wat de toekomst van de arbeidsmigratie betreft van belang welke ontwikkelingen men verwacht voor de arbeidsmarkt (behoefte aan arbeid) en natuurlijk ook of de gewenste immigranten beschikbaar zijn.

Aanbod van arbeidsmigranten

Wat de toekomstige beschikbaarheid van arbeidsmigranten betreft zij erop gewezen dat in grote delen van Europa (nu al) sprake is van een (sterk) teruglopende (beroeps)bevolking en van vergrijzing.

Een kleinere en oudere beroepsbevolking verkleint het potentieel aan EU-migranten. Dit geldt bijvoorbeeld voor landen waar thans veel migranten vandaan komen, zoals Polen en Roemenië. Maar ook Duitsland, een land dat veel migranten opneemt, krijgt te maken met een sterk teruglopende beroepsbevolking (en een sterke behoefte aan migranten)³. Voor Nederland geldt dat nog niet. De meest recente bevolkingsprognose van het CBS voorziet een stijging van de potentiële beroepsbevolking tot midden jaren 20 met 200.000, gevolgd door een afname⁴. In 2040 zou de potentiële beroepsbevolking dan dezelfde omvang hebben als begin 2012. Dit komt vooral omdat meer mensen langer en boven de 65 jaar blijven werken.

Gelet op wereldwijde demografische ontwikkelingen, bezien naar continenten en grote landen, groeit de bevolking en daarmee het potentieel aan arbeidsmigranten alleen nog in Afrika. Deze groeiende, jonge bevolking en de povere economische vooruitzichten in de regio leiden tot een economisch gemotiveerde migratie vanuit

2 G. Lemaître (2012) Het vervullen van arbeidsbehoeften in een vergrijzende samenleving, in: J.W. Holtslag, M. Kremer en E. Schrijvers (red.) (2012) *In betere banen*, WRR.

3 European Commission (2012) *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*. Zie ook: R.P.W. Jennissen (red.) (2011) *De Nederlandse migratiekaart*, WODC; CBS, pp. 98-106.

4 Zie C. van Duin en L. Stoeldraijer (2012) *Bevolkingsprognoses 2012-2060: Langer leven, langer werken*, CBS, p. 17.

veel landen in Afrika en het Midden-Oosten. Dit resulteert op dit moment in een continue migratiedruk op de EU, een druk die ook in de nabije toekomst zal blijven bestaan.

Tot 2050 is er nog sprake van een kleine groei in India (maar gezien de omvang van de Indiase bevolking gaat het in absolute zin om enorme aantallen)⁵. Daar komt bij dat met de veranderde economische positie van bijvoorbeeld China, India en andere Aziatische landen er in deze landen meer behoefte aan arbeid ontstaat. Daardoor zullen die landen wellicht meer immigranten gaan vragen dan dat ze emigranten leveren. Ook nu al trekken deze landen hoger opgeleiden uit heel de wereld aan. Vooralsnog is er in met name de Aziatische landen nog voldoende arbeidscapaciteit om immigranten te leveren. Sterker nog, veel landen (zoals de Filipijnen) hebben zelfs quota voor emigratie.

Toekomstige behoefte aan arbeid

Voor de (nabije) toekomst wordt in het verlengde van de huidige situatie in Nederland maar ook in de EU een tekort aan (jonge) hoger opgeleiden verwacht en daarmee, naast een behoefte aan onderwijsinvesteringen en een leven lang leren tijdens de loopbaan, ook een behoefte aan kennismigranten⁶. Daarnaast zal als gevolg van een voortgaande globalisering in toenemende mate behoefte zijn aan internationale contacten en uitwisseling. Het is echter de vraag of hieraan zal worden voldaan via migratie (gaan wonen in een ander land) of via kortdurend verblijf. Bij internationale bedrijven is nu al een ontwikkeling gaande om vaker te werken met kortdurende uitzendingen.

Voor lager opgeleiden wordt een terugloop verwacht in de vraag. Maar het is zeer wel mogelijk dat ook in de toekomst behoefte blijft aan eenvoudig werk en dat, net als nu, daarvoor het grootste deel van de arbeidsmigranten zal worden ingezet. Onzekerheid bestaat er over het middensegment en met name over de vraag in hoeverre hier automatisering een rol zal spelen⁷. Ook de toekomstige migratie lijkt vooral een zaak van de boven- en de onderkant van de arbeidsmarkt.

5 European Commission (2012) *The 2012 Ageing Report*, p. 61, 62. Zie ook: UN (2013) *International Migration Report 2013*, p. 13 e.v.

6 Zie G. Coomans (2012) The EU workforce and future international migration, in: OECD (2012) *Free movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent experience from OECD countries and the European Union*.

7 WRR (2013) *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, p. 146 e.v. Zie ook M. Kremer (2013) *Vreemden in de verzorgingsstaat*, h. 5.1.

Radicale veranderingen op de arbeidsmarkt

De bovenstaande verwachtingen en de studies waarnaar wordt verwezen, gaan er (impliciet) van uit dat de arbeidsmarkt zoals wij die nu kennen en de bijbehorende beroepenstructuur en behoefte aan arbeid, in de (nabije) toekomst niet sterk verschilt van de huidige situatie. Er zijn echter signalen dat de toekomstige arbeidsmarkt juist wel sterk zal verschillen van de huidige. De oorzaken daarvan zijn de toegenomen mogelijkheden van ICT en de afgenomen kosten van de verschillende componenten van de ICT-technieken (waaronder geheugen- en rekencapaciteit). Kort gezegd zal de combinatie van big data en smart machines sommige beroepen overbodig maken en de mogelijkheid om meer te doen met minder mensen vergroten. In het verleden leidden technologische revoluties na verloop van tijd altijd tot meer werkgelegenheid. Bij de huidige technologische verwachting wordt echter de vraag gesteld of er wel genoeg nieuwe banen zullen ontstaan. Gesteld wordt dat het zeer wel mogelijk is dat er 'technological unemployment' zal ontstaan omdat, zoals Keynes dat al verwachtte, de besparing op arbeid sneller gaat dan het creëren van nieuwe werkgelegenheid⁸. Naast een toenemende werkloosheid wordt daarbij ook gewezen op een verdergaande tweedeling op de arbeidsmarkt met, enerzijds, degenen met een hoge opleiding en kennis en vaardigheden die complementair zijn aan de 'machine intelligence' (een relatief kleine groep) en, anderzijds, de anderen die genoeg moeten nemen met eenvoudige arbeid en lage lonen⁹. Deze verwachting zou een versterking betekenen van de huidige ontwikkeling in de meeste westerse landen waarbij de werkgelegenheid (en het inkomen) in het midden van de arbeidsmarkt daalt¹⁰.

De rol van machines

Over de mogelijkheid dat bestaande beroepen worden vervangen door 'computers' is onderzoek gedaan door (onder andere) Frey en Osborne^a. Zij hebben voor 702 beroepen bekeken in hoeverre deze de kans lopen gecomputeriseerd te worden, dat wil zeggen naar verwachting in de komende 10 tot 20 jaar geautomatiseerd kunnen worden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar hoog, midden en laag risico. De uitkomst van hun studie is dat 47 procent van de totale Amerikaanse werkgelegenheid een

8 Zie bijv. Coming to an office near to you: Technology and Jobs, *The Economist*, 18-1-2014 en The future of jobs: The onrushing wave, *The Economist*, 18-1-2014, pp. 7-8 en 18-21.

9 Zie T. Cowen (2013) *Average is Over: Powering America Beyond the Age of the Great Stagnation*, zoals genoemd in *The Economist*, 18-1-2014.

10 G. Michaels, A. Natraj en J. van Reenen (2010) *Has ICT Polarized Skill Demand? Evidence from Eleven Countries over 25 Years*, CEP Discussion Paper No 987. Zie ook: M. Boehm (2014) *Job polarisation and the decline of middle-class workers' wages*, www.voxeu.org

hoog risico loopt op automatisering. Dat geldt niet alleen voor productiewerk, maar ook voor grote delen van de werkgelegenheid in de dienstensector. Zo is het risico voor accountants en auditors berekend op 94 procent en voor makelaars op 97 procent. Lage risico's gelden voor beroepen die vragen om creativiteit en sociale vaardigheden. Verder blijkt uit hun studie dat er een sterke negatieve relatie is tussen loon en opleidingsniveau en de kans op computerisering.

In Nederland heeft Eric Bartelsman onderzoek gedaan naar de effecten van ICT op productiviteit, groei en werkgelegenheid voor een aantal Europese landen, waaronder Nederland^b. Zijn vertrekpunt is het aantal uren dat nu aan taken wordt besteed en dat in de komende 25 jaar weg gesubstitueerd kan worden op basis van technologie die nu al bekend is. Hij kijkt daarbij naar drie technologieën: driverless cars, universal multi-jointed robots en data-driven expert systems. Hij verwacht dat in de toekomst de huidige output met behulp van deze technologieën in de helft van de tijd geproduceerd kan worden.

a C.B. Frey en M.A. Osborne (2013) *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisations?*, University of Oxford.

b E.J. Bartelsman (2013) *ICT, Reallocation and Productivity*, EU Economic Papers 486.

Kiest men voor de toekomst een optiek waarin de status quo in belangrijke mate in stand blijft c.q. slechts gradueel verandert, dan zal de behoefte aan arbeidsmigratie in grote lijnen vergelijkbaar zijn met de huidige behoefte. De vraag is dan wel of er, gelet op de vergrijzing, voldoende aanbod is vanuit de EU.

Veronderstelt men daarentegen dat er in de komende periode (tien tot twintig jaar) sprake zal zijn van een revolutie op de arbeidsmarkt met grote verschuivingen en veranderingen in vraag en (daarmee ook) aanbod, dan is het duidelijk dat dit grote consequenties zal hebben voor de arbeidsmarkt en daarmee ook voor de arbeidsmigratie, zowel binnen de EU als mondiaal. Welke consequenties dat zullen zijn, laat zich echter niet voorspellen.

6 Conclusies en opvattingen van de raad

Aan de basis van dit advies staat een adviesaanvraag van het kabinet. Deze bevat een drietal hoofdvragen waarbij de raad gevraagd wordt hoe hij aankijkt tegen:

- arbeidsmigratie binnen de EU,
- kennismigratie van buiten de EU en
- arbeidsmigratie in de toekomst.

De conclusies en opvattingen in dit hoofdstuk zijn het antwoord van de raad op de adviesvragen.

6.1 Migratie, arbeidsmarktbeleid en investeren in vertrouwen

De arbeidsmobiliteit binnen de EU en arbeidsmigratie van buiten de EU is onderdeel van het functioneren van de Nederlandse arbeidsmarkt en raakt dus degenen die daarop actief zijn.

Daarbij kunnen in ieder geval drie aspecten onderscheiden worden.

Het eerste is een van de belangrijkste kenmerken van arbeidsmobiliteit, namelijk dat arbeidsmobiliteit en kennismigratie kunnen voorzien in het oplossen van kwantitatieve en kwalitatieve tekorten op de binnenlandse arbeidsmarkt en ook kunnen bijdragen aan het beperken van werkloosheid elders.

Het tweede is dat Nederland lid is van de EU en dat dit gevolgen heeft voor de binnenlandse arbeidsmarkt. Zo is de Nederlandse arbeidsmarkt onderdeel van de Europese arbeidsmarkt, omdat EU-burgers in alle lidstaten op zoek mogen naar werk en in beginsel in elke lidstaat mogen werken als ze daar werk vinden. EU-bedrijven mogen in Nederland diensten aanbieden en daarbij onder bepaalde voorwaarden buitenlands personeel inzetten.

Het derde aspect betreft de mensen die (direct) te maken hebben met arbeidsmobiliteit en arbeidsmigratie, zowel de mensen die werkzaam zijn in sectoren waar inzet van buitenlandse arbeid veel voorkomt als de migranten die in Nederland komen werken.

Arbidsmobiliteit en -migratie betekenen enerzijds een aanvulling op het Nederlandse aanbod. Dat aanvullende karakter wordt ook duidelijk uit de cijfers, waaruit blijkt dat buitenlandse arbeid maar een klein deel van het totale arbeidsaanbod omvat. Dat geldt bijvoorbeeld voor het totale aantal buitenlandse werknemers, maar ook voor het totaal aantal werknemers uit MOE-landen en ook voor het totaal

aan buitenlandse kenniswerkers en kennismigranten. Anderzijds hebben arbeidsmobiliteit en migratie invloed op het binnenlandse aanbod en kan dit leiden tot concurrentie met het binnenlandse aanbod. Dit zal zich vooral uiten in sectoren of regio's waar het aandeel van het buitenlandse aanbod wel hoog is.

De economische crisis, de werkloosheid en de toegenomen flexibilisering van arbeidsrelaties leiden voor een steeds grotere groep mensen tot onzekerheid over de toekomst en daarmee ook tot een afwijzen van bijvoorbeeld arbeidsmobiliteit, omdat die leidt tot een verdere vergroting van de onzekerheid. Dat leidt tot wantrouwen en maatschappelijk verzet tegen vrij verkeer en tegen migratie¹.

Voor een brede steun voor een open economie en arbeidsmigratie is het niet voldoende dat er economische voordelen zijn en dat Nederland een onderdeel is van de EU. Er moet ook sprake zijn van maatschappelijke acceptatie. Daarvoor is nodig dat een open economie en arbeidsmigratie niet als bedreigend worden ervaren.

Een pragmatische en effectieve benadering van arbeidsmigratiebeleid begint daarom bij een arbeidsmarktbeleid gericht op een zo goed mogelijke benutting van het binnenlands arbeidspotentieel en het tegengaan van misstanden en het bevorderen van een gelijk speelveld voor werknemers en bedrijven. Dit impliceert:

1. kwalitatief hoogwaardig onderwijs, waarin iedere leerling en student – ook indien van niet-autochtone afkomst – de mogelijkheid zijn of haar talenten ten volle te benutten;
2. een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
3. preventie van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, onder andere door meer aandacht voor scholing tijdens het werkzame leven, gericht op duurzame inzetbaarheid;
4. van-werk-naar-werk begeleiden van werknemers die hun werk dreigen te verliezen;
5. het aan het werk helpen van werkzoekenden, ook van degenen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt;
6. bevorderen van het aanpassingsvermogen van arbeidsverhoudingen en cao's.

De raad volstaat hier met het noemen van deze elementen van een arbeidsmarktbeleid dat enerzijds ons land voorbereidt op de toekomst en anderzijds een basis biedt om open te staan voor arbeidsmobiliteit en de positieve aspecten daarvan te benutten.

1 Zie bijv. SCP (2013) *Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) 2013/3* en 4.

Daarnaast is het nodig om het vertrouwen in de positieve uitwerking van het vrij verkeer te herstellen en voor de toekomst zeker te stellen. Daarvoor is nodig:

7. Het 'mobiliteitsproof' maken van nationale systemen van arbeidsrecht en sociale zekerheid zodat beter kan worden omgegaan met de uitdagingen van een open economie en arbeidsmarkt. Hieronder wordt verstaan: het toepassen en handhaven van (inter)nationale regelgeving en cao's en, zo nodig, het aanpassen van regels om handhaving te verbeteren.
8. Het beter naleven en zichtbaar en adequaat handhaven van de regels die gelden voor internationale arbeidsmobiliteit en bescherming van werknemers tegen sociale dumping, zowel nationaal als door de EU en de afzonderlijke lidstaten;
9. Herziening van de regels ten aanzien van vrij verkeer van diensten (detachering) om een gelijk speelveld te bewerkstelligen voor werkenden en bedrijven.
10. Aandacht voor de (maatschappelijke en arbeids)positie van de arbeidsmigrant.
11. Bezien hoe de capaciteiten van de arbeidsmigrant zo goed mogelijk kunnen worden ingezet, zowel in het belang van de arbeidsmigrant zelf als in het belang van het ontvangende land, in casu Nederland.

Daar komt bij dat het van belang is een zakelijke discussie te voeren over de voor- en nadelen van arbeidsmobiliteit voor de samenleving en de economie. Daarvoor is nodig enerzijds zo veel mogelijk uit te gaan van de feiten en anderzijds de klachten over de openheid of juist de geslotenheid van Nederland niet te bagatelliseren.

In het navolgende werkt de raad deze punten verder uit voor het vrij verkeer van werknemers, het vrij verkeer van diensten/detacheringsrichtlijn en de kennismigranten van buiten de EU.

6.2 Actieplan bevordering eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU

De raad meent dat er met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers en met name ten aanzien van het vrij verkeer van diensten/detachering een vertrouwens-offensief nodig is waarbij een pakket maatregelen wordt opgesteld dat het draagvlak voor de interne markt vergroot.

De raad adviseert het kabinet om, mede gelet op de in dit advies geschetste problemen rond arbeidsmobiliteit en de Detacheringsrichtlijn, in overleg met de sociale partners op korte termijn te komen tot een *actieplan 'Bevordering eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU'* en dit nationaal en in de EU te agenderen.

Uitgangspunt van een dergelijk plan moet volgens de raad zijn dat de regelgeving rond arbeidsmobiliteit en detachering past in het kader van een sociaal Europa en

van gelijke behandeling van bedrijven en werknemers. Daarbij is het actieplan erop gericht om de in paragraaf 3.5 gesignaleerde tekortkomingen in de huidige regelgeving weg te nemen.

Hieronder geeft de raad aan welke aspecten volgens hem onderdeel zouden moeten zijn van het actieplan en waarover overeenstemming bereikt zou moeten worden. Daarbij maakt hij onderscheid naar het vrij verkeer van werknemers en het vrij verkeer van diensten / de Detacheringsrichtlijn.

De raad ziet het actieplan nadrukkelijk als aanvullend op de vele initiatieven die door de overheid, sociale partners en andere partijen worden genomen om arbeidsmobiliteit en arbeidsmigratie in goede banen te leiden. De raad staat positief tegenover deze initiatieven.

6.2.1 Vrij verkeer van werknemers

In het kabinetsbeleid is er extra aandacht gekomen voor het handhaven van de bestaande regels, het verbeteren van de handhaafbaarheid van die regels en het maken van afspraken tussen verschillende partijen om bepaalde misstanden te voorkomen (bijvoorbeeld wat huisvesting betreft) en malafiditeit terug te dringen. Ook kan gewezen worden op de inzet voor verbetering van de zelfregulering in de uitzendsector (SNA) onder andere door de versterking van de samenwerking tussen Stichting Normering Arbeid (SNA) en Inspectie SZW en Belastingdienst (zie paragraaf 3.4.2).

Arbeidsmigranten zijn meer dan gemiddeld werkzaam in flexibele arbeidsrelaties. Het Sociaal Akkoord van april 2013 bevat afspraken die ook van belang zijn in het kader van arbeidsmobiliteit en de positie van migranten. In het akkoord wordt aangegeven dat werknemers en werkzoekenden zicht moeten krijgen en houden op duurzame deelname aan het arbeidsproces en dat het dringend nodig is de rechten en bescherming van mensen met een flexibele arbeidsrelatie (flexwerkers) te verbeteren en oneigenlijke vormen van flexwerk met alle mogelijke middelen tegen te gaan. Om te komen tot een verantwoorde inzet van externe flexibiliteit en flexibele arbeidscontracten stellen sociale partners onder andere voor:

- tegengaan van oneigenlijk gebruik van flexibele arbeidsrelaties: schijnconstructies en buitenlandroutes;
- betere handhaving en naleving van cao's;
- betere regeling van de verantwoordelijkheden bij aanbesteding;
- tegengaan van het doorgeschoten gebruik van legale vormen van flexibele arbeid;
- investeren in employability/scholing van flexibele werknemers.

Het Actieplan Aanpak schijnconstructies is mede een uitvloeisel van het Sociaal Akkoord.

De raad zal hetgeen in het kader van het beter handhaven van bestaande regels of het Sociaal Akkoord is afgesproken of waarover nog wordt gesproken, hier niet herhalen. Wel wil hij ten behoeve van het actieplan aanvullend aandacht vragen voor een aantal aspecten van het vrij verkeer van werknemers.

Gelijke behandeling en bekendheid met rechten en plichten

Het vrij verkeer van werknemers, zoals dat binnen de EU geldt, kent een aantal regels. De hoofdregel betreft de afschaffing van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, ten aanzien van de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. Om deze niet-discriminatie te bevorderen is het belangrijk dat werkgevers en buitenlandse werknemers op de hoogte zijn van:

- de regels die gelden voor het vrij verkeer van werknemers, en
- wat de gebruikelijke rechten en plichten zijn van werknemers in het werkland.

De raad acht het van belang dat de lidstaten, vakbonden en werkgeversorganisaties deze informatie verstrekken, zowel in het herkomstland als in het werkland en dat deze informatie ook beschikbaar is in de verschillende talen van de EU. Een EU-coördinatie lijkt daarbij voor de hand te liggen. Internet biedt daarbij mogelijkheden voor actuele, gelaagde en eenvoudig aanvulbare informatie.

Wel inburgering, integratie en permanente beleidsaandacht

Aan arbeidsmigranten die hier zijn via het vrij verkeer van werknemers, kunnen onder de huidige Europese regelgeving geen inburgeringseisen worden gesteld. Dat betekent echter niet dat aandacht voor inburgering en integratie achterwege kan blijven. Dit geldt ook ten aanzien van de (grote groep) EU-arbeidsmigranten die hier tijdelijk verblijft.

Nederland telt op dit moment een groot aantal (arbeids)migranten en zal ook in de nabije toekomst behoefte hebben aan arbeidsmigranten om knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen en om Nederlandse bedrijven en instellingen te versterken. Een deel van deze immigranten zal zich voor langere tijd of permanent in ons land (willen) vestigen. Met name voor hen is het belangrijk dat zij, ook op termijn, volwaardig kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Daarvoor is het van belang dat zij kunnen integreren en dat zij de mogelijkheid hebben hun talen-

ten te benutten². De consequenties van een beperkte integratie uiten zich veelal op lokaal niveau, met name een aantal grote steden en enkele gemeenten. Lokale overheden zouden voor de sociaal-economische integratie van vestigingsmigranten middels bijvoorbeeld taalcursussen, informatievoorziening e.d. meer steun moeten krijgen van de nationale overheid en werkgevers³. Daarbij zou de maatschappelijke en arbeidspositie van migranten meer dan nu het geval is gemonitord moeten worden.

Benut kwalificaties migranten optimaal

In dit kader vraagt de raad ook aandacht voor een verbetering van de aansluiting tussen de vraag naar arbeid in Nederland en de kwalificaties van de EU-migranten in ons land. Het blijkt dat de kwalificaties van de migrant in veel gevallen hoger zijn dan nodig voor het werk dat zij doen. Een flink deel van de migranten heeft in eigen land een opleiding gevolgd op mbo-, hbo- en wo-niveau. Tegelijkertijd worden in Nederland tekorten gemeld op deze niveaus met name op technisch gebied.

De raad meent dat er voor migranten en bedrijven sprake kan zijn van een win-win-situatie als de al in Nederland aanwezige kwaliteiten beter benut worden.

De raad bepleit initiatieven om de (niet-benutte) kwalificaties van de aanwezige migranten te koppelen aan de bestaande tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Aspecten die bij een succesvolle koppeling een rol spelen, zijn onder meer de vraag naar de noodzakelijkheid van de Nederlandse taal, de toegankelijkheid van arbeidsvoorziening voor migranten, gebruik van Engels voor deze doelgroep, vergelijkbaarheid van opleidingen en diploma's.

De mogelijkheid om meer op eigen niveau in Nederland werkzaam te zijn, kan ook de zekerheid voor de migrant vergroten, evenals de duurzaamheid van zijn inzet.

6.2.2 Vrij verkeer van diensten / de Detacheringsrichtlijn

Detachering van werknemers vanuit de ene lidstaat in een andere lidstaat is een bijzondere vorm van arbeidsmobiliteit, omdat de betrokken werknemer op een aantal arbeidsvoorwaardelijke aspecten (sociale zekerheid, pensioen) verbonden kan blijven aan het woonland. Detachering heeft daarom een andere impact op de arbeidsmarkt dan vrij verkeer van werknemers. Doordat twee regiems van toepassing (kunnen) zijn, is, enerzijds, handhaving gecompliceerd omdat het internationale samenwerking vraagt en kan, anderzijds, het oprekken van de regels of het negeren van regels tot aanzienlijke kostenvoordelen voor werkgevers leiden.

² Zie G. Coomans (2012) *The EU workforce and future international migration*, in: OECD (2012) *Free movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent experience from OECD countries and the European Union*, p. 211; WRR (2014) *WRR-Policy Brief 1: Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigratie in betere banen*, p. 10.

³ Zie bijv. WRR (2014) *WRR-Policy Brief 1: Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigratie in betere banen*, p. 11. De raad onderkent dat gemeenten geen wettelijke taak meer hebben ten aanzien van inburgering.

Regelgevingskader

De ontwikkelingen rond het vrij verkeer van diensten leiden tot vragen bij het regelgevingskader met betrekking tot dit vrij verkeer van diensten en in het bijzonder de Detacheringsrichtlijn. Een vraag daarbij is hoe de mogelijkheden voor detachering die deze richtlijn biedt, zich verhouden tot de nationale systemen voor de arbeidsmarkt, de arbeidsverhoudingen (cao en avv) en de coördinatieregels met betrekking tot de sociale zekerheid (waaronder werknemersverzekeringen en pensioen). Door de verschillen in beloning en sociale zekerheid tussen lidstaten heeft de vraag of bij detachering voor de toepasselijke arbeidsrechtelijke of sociaalverzekeringsrechtelijke regels sprake is van het werklandbeginsel of het woonlandbeginsel, aan belang gewonnen. Toepassing van het woonlandbeginsel levert bij een mobiliteit van 'laag' naar 'hoog' soms zeer aanzienlijk kostenvoordeel op en tast het gelijke speelveld aan. Een andere vraag betreft de duur van detachering en de afbakening van detachering.

Handhaving verder verbeteren

Met betrekking tot de handhaving is hiervoor al aangegeven dat de *Handhavingsrichtlijn* nog een adequate implementatie behoeft door de Nederlandse overheid en dat verbetering en verbreding van internationale contacten nodig is om tot een betere controle te komen en schijnconstructies en malafide praktijken te kunnen aanpakken. Dat laatste vraagt echter ook om een bezinning op de bestaande regelgeving en de uitleg daarvan door het Europese Hof.

De handhaving kan ook verbeterd worden door beter gebruik te maken van de mogelijkheden die het *aanbestedingsrecht* daartoe biedt (zie paragraaf 3.5). Dat is met name mogelijk bij grote infrastructurele projecten waarbij de overheid is betrokken.

Actieplan Bevordering eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU

Voor het actieplan vraagt de raad aandacht voor de volgende aspecten:

- *Detacheringsrichtlijn*. De raad adviseert het kabinet, mede gelet op de in dit advies geschetste problemen met de Detacheringsrichtlijn, om herziening van deze richtlijn nationaal en in de EU te agenderen.
 - Dit zou onder andere kunnen betekenen dat het tijdelijke karakter van arbeid in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening wordt benadrukt.
 - Daarenboven is ook verduidelijking gewenst van andere begrippen zoals: loonelementen en onbelaste vergoedingen, toepasselijke arbeidsvoorwaarden bij werken vanuit een andere lidstaat, enzovoorts.

- *Coördinatieverordening sociale zekerheid.* In het verlengde hiervan dienen ook de regels omtrent de coördinatie van de sociale zekerheid tegen het licht te worden gehouden. Dit heeft als doel om binnen de EU een gelijk speelveld te bevorderen tussen werknemers en werkgevers en te bevorderen dat de bedoeling van de coördinatieregels ook wordt gerealiseerd; namelijk dat de werknemer daar onder de sociale zekerheid valt waar dat vanuit het perspectief van deze werknemer het meest logisch is. Voorkomen moet worden dat het toepasselijke sociale zekerheidsregime als instrument voor oneerlijke concurrentie wordt gebruikt. Dit betekent dat in samenhang met het vorige punt (Detacheringsrichtlijn, benadrukken tijdelijkheid) kan worden gekeken naar de periode waarin sprake is van voortzetting van het socialezekerheidsregime van het woonland. Ook kan een betere samenhang met de fiscale regels worden overwogen (zie tabel 3.2). Verder kan gedacht worden aan een 'Handhavingsverordening' voor de coördinatieverordening sociale zekerheid. Elementen daarvan kunnen zijn: bepaling van de voorwaarden voor het afgeven van een A1-verklaring door het vestigingsland, vastleggen van de rechten van de bevoegde autoriteiten van het werkland tegenover die van het herkomstland, informatie-uitwisseling, postbusondernemingen voorkomen en controle op schijnzelfstandigheid, stroomlijning met de Detacherings- en Handhavingsrichtlijn, aanpassing A1-verklaringen zodat duur en aard, en plaats detachering duidelijk is, versnelde digitalisering en automatisering A1-verklaringen.
- *Informatierichtlijn.* Bij detachering is, net als bij vrij verkeer van werknemers, informatie over de regels en de rechten en plichten van werknemers van groot belang. In dat kader vraagt de raad aandacht voor de Informatierichtlijn (richtlijn 91/533/EEG). Deze schrijft voor welke informatie de werkgever ten minste aan de werknemer moet verstrekken over zijn arbeidsovereenkomst en arbeidsvoorwaarden. Verduidelijkt moet worden dat deze richtlijn ook geldt bij detachering. Daarnaast zou de richtlijn meer dan nu het geval is, moeten worden toegesneden op de positie van de gedetacheerde werknemer (elementen daarbij zijn: duur detachering, loonelementen en (onbelaste) onkostenvergoedingen, toepasselijke arbeidsvoorwaarden in het land waarnaar gedetacheerd wordt).
- *Speciale handhavingsregels transportsector:* verduidelijking van de eisen ten aanzien van de reële activiteiten in het vestigingsland om postbusondernemingen te voorkomen, informatie-uitwisseling tussen de lidstaten, vastleggen van de rechten van chauffeurs.
- *Voorkomen misbruik en fraude.* Een Europese databank of zwarte lijst van fraudeerende bedrijven en ondernemers, arbeidsinspectie voor grensoverschrijdende gevallen, ontwikkeling gezamenlijke criteria zzp'ers, harmonisatie boetes en strafrechtelijke handhaving.

De Detacheringsrichtlijn en de Europese Commissie

Uit de agenda van de voorzitter van de Europese Commissie blijkt dat de Detacheringsrichtlijn de komende periode een aandachtspunt is binnen het beleid van de commissie.

Het vrij verkeer van werknemers is altijd één van de grote pijlers van de interne markt geweest, en ik zal dat verdedigen, zonder afbreuk te doen aan het recht van de nationale autoriteiten om de strijd aan te binden met misbruik en fraude. Het is mijn overtuiging dat het vrij verkeer een kans vormt voor de economie en geen bedreiging. Daarom moet **arbeidsmobiliteit** worden aangemoedigd, met name waar er aanhoudend niet-ingevulde vacatures en vaardighedenmismatches zijn. Tegelijkertijd zal ik erop toezien dat de **Richtlijn detachering van werknemers** strikt wordt toegepast en zal ik opdracht geven voor een gerichte evaluatie van die richtlijn, want er is geen plaats voor sociale dumping in de Europese Unie. **In de Unie die wij voorstaan, moet hetzelfde werk op eenzelfde plaats op dezelfde manier worden bezoldigd.**

Bron: J.-C. Juncker (2014) *Een nieuwe start voor Europa: mijn agenda voor banen, groei, billijkheid en democratische verandering*, Openingstoespraak in de plenaire zitting van het Europees Parlement, 15 juli 2014, p. 7.

6.3 Kennismigratie van buiten de EU

Kennismigratie hoort bij een globaliserende wereld

Kennismigratie hoort bij een globaliserende wereld waarbij, enerzijds, wereldwijd geworven wordt voor schaars talent en, anderzijds, internationaal opereren vraagt om een grondige kennis van taal en cultuur van de landen waarmee men zaken doet en waarin kennismigranten kunnen voorzien.

Nederland, met een sterk internationaal georiënteerde economie, heeft behoefte aan kennismigranten. Zij kunnen voorzien in bijvoorbeeld bepaalde schaarse technische kennis. Ook kan een buitenlandse herkomst meerwaarde hebben vanwege de meegebrachte culturele kennis waardoor internationale contacten beter kunnen verlopen. Bovendien heeft culturele diversiteit een waarde op zichzelf, omdat meerdere perspectieven tot betere oplossingen kunnen leiden⁴.

⁴ A. George, M. Lalani, G. Mason [et al.] (2012) *Skilled immigration and strategically important skills in the UK economy*, Report to the Migration Advisory Committee. Zie ook H. Rapoport (2013) *Immigration, Diversity and Economic Prosperity*, Policy Brief, Migration Policy Centre (MPC).

De huidige mix van vraag- en aanbodgestuurd beleid handhaven

De raad meent dat de huidige mix van vraag- en aanbodgestuurd beleid voldoet. Dat daarbij het meest gebruik wordt gemaakt van de vraaggestuurde regelingen, heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met het feit dat Nederland voor de meeste hoogopgeleiden die in het buitenland willen werken, niet bovenaan het verlanglijstje staat van de landen waar zij willen werken. Het aanbod van een baan kan hen wel voor Nederland laten kiezen.

Met betrekking tot de vraaggestuurde regelingen wijst de raad erop dat nogal wat bedrijven de kosten voor het vereiste referentschap hoog vinden, zeker als slechts beperkt gebruik wordt gemaakt van de regeling. Daarnaast is de informatie (website IND, de Immigratie- en Naturalisatiedienst) niet altijd even gebruikersvriendelijk, niet voor de werkgever en niet voor de migrant.

Samenvoegen regelingen

De raad reageert met instemming op de voorgenomen aanpassingen van de regelingen voor kennismigranten.

Dit betreft enerzijds een combinatie van de regeling hoogopgeleiden met de regeling zoekjaar afgestudeerden⁵. Deze regeling is logisch omdat de hoogopgeleiden die gebruikmaakten van de regeling veelal in Nederland gestudeerd hebben. Ook de openstelling van de regeling voor wetenschappelijk onderzoekers die hier een verblijfsvergunning hebben gehad, wordt gesteund door de raad.

De toegang voor ondernemers/zelfstandigen en start-ups

Buitenlandse ondernemers kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. De toelatingsregeling is nu zo dat ondernemers om toegelaten te worden een aantal punten moeten behalen. Of hun onderneming iets toevoegt aan hetgeen al in Nederland gebeurt, is daarbij een belangrijk criterium. De puntenregeling en de werking ervan blijkt echter voor veel betrokkenen onduidelijk. Bij het afwijzen van verzoeken voor toegang speelt het ontbreken van een deugdelijk ondernemingsplan een belangrijke rol. Voor nogal wat innovatieve start-ups is het problematisch om voor de komst naar Nederland een goed ondernemingsplan op te stellen⁶.

De voorgestelde nieuwe regeling voor start-ups kan dit probleem ondervangen.

De raad staat positief tegenover de voorgestelde regeling waarbij de innovatieve ondernemer maximaal een jaar de gelegenheid krijgt zijn plannen in Nederland

5 Zie Min. Veiligheid en Justitie (2014) *Vereenvoudiging toelatingsregelingen voor kennis en talent*, Brief aan de Tweede Kamer d.d. 1 juli 2014.

6 Informatie afkomstig van het Agentschap.NL (Nu Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)).

verder uit te werken, waarna een vergunning voor verblijf als zelfstandige kan worden aangevraagd⁷. Een verduidelijking van de (werking van de) puntenregeling zou de regeling verder versterken.

Het aantrekken van kenniswerkers: rol voor de werkgever en de regio's

De raad constateert dat het aantrekken van kennismigranten en het kiezen van een positie in de concurrentie om kennismigranten vooral gedaan wordt door de regio met de daar gevestigde bedrijven en instituten (denk aan Brainport Eindhoven, maar bijvoorbeeld ook aan Food Valley). Daarbij speelt ook een rol dat talent ander talent aantrekt, zodat bedrijven en regio's ook de aanwezige kenniswerkers kunnen inzetten om via het netwerk van deze mensen de bekendheid van bedrijf en regio te vergroten.

Het is daarbij van belang dat (partijen in) de regio's informatie uitwisselen en daar waar mogelijk samenwerken en acties coördineren. De raad pleit er daarom ook voor dat de regio's opereren onder het 'label' Nederland, teneinde de herkenbaarheid in het buitenland te vergroten en om versnippering van inspanningen te voorkomen. Onderkend moet worden dat Nederland een klein land is en dat de regio's dientengevolge nog kleiner zijn. Het ligt dan voor de hand dat het locatie-effect van Nederland groter is dan dat van de afzonderlijke regio's.

Daarbij is het volgens de raad een taak van de centrale overheid de regio's te faciliteren en te stimuleren bij het werven van kennismigranten een coördinerende rol te spelen.

Expat centers

De raad is van oordeel dat expat centers een belangrijke rol kunnen spelen in de gastvrijheid van ons land en positief kunnen uitwerken op de beoordeling van Nederland; ook bijvoorbeeld door het organiseren van contacten tussen kennismigranten en Nederlanders, het adviseren van kennismigranten over het 'in contact komen', en het aanbieden van taalcursussen. Hij beveelt deze centra dan ook aan bij gemeenten en regio's waar kennismigranten gewenst zijn en daarbij ook werkgevers te betrekken.

Europese kenniswerkers

De raad wijst erop dat de EU en het vrij verkeer van werknemers Nederlandse werkgevers de mogelijkheid geeft om voor het vervullen van vacatures geschikte werk-

7 Zie Tweede Kamer (2013-2014) 31 311 *Arbeidsmigratie en sociale zekerheid*, nr. 105.

nemers aan te trekken uit de EU/EER⁸. Op dit moment is ongeveer de helft van het aantal buitenlandse kenniswerkers afkomstig uit de EU. Europa is een zeer belangrijke markt voor de Nederlandse export en import, waarbij ook het inspelen op de culturele diversiteit in Europa een belangrijke factor kan zijn. Naast directe werving kan hier wellicht ook het gebruik gestimuleerd worden van EURES (EUROpean Employment Services, de Europese mobiliteitsite die vraag en aanbod samenbrengt)⁹. Daarbij kan worden aangetekend dat de Europese Commissie in januari 2014 heeft aangegeven het EURES-netwerk te willen verbeteren¹⁰.

Vrijstellingsregels

De adviesaanvraag bevat een vraag over de (vrijstellings)regels voor kortdurende arbeidsmobiliteit naar Nederland.

Deze vrijstellingsregels voor kortdurende arbeidsmobiliteit gelden voor de Wav en hebben betrekking op (onder andere)¹¹:

- Zakelijke besprekingen (geen uitvoerende werkzaamheden). Geldt nu voor 13 aaneengesloten weken per 52 weken. Dit was 4 aaneengesloten weken per 13 weken¹².
- Ontvangen van training en opleiding. Met name bedoeld voor trainingssessies door internationale concerns. Betreft maximaal 12 aaneengesloten weken per 36 weken.
- Installatie van software. Betreft het monteren van machines/apparatuur of het installeren van software. Betreft maximaal 12 aaneengesloten weken per 36 weken. Apparatuur/software moet geproduceerd zijn in het land van de buitenlandse werkgever.

De raad is van oordeel dat vrijstellingsregels praktisch hanteerbaar moeten zijn. Daarvoor is het nodig dat de huidige lappendeken van uitzonderingen en regels in het uitvoeringsbesluit Wav wordt omgevormd tot een robuuste en alomvattende regeling, die het voor bedrijven mogelijk maakt goede internationale contacten te onderhouden en om adequaat te reageren op kansen die zich voordoen. Ook is hij van oordeel dat de trackrecord van bedrijven op dit gebied van invloed moet zijn op het gemak waarmee deze bedrijven van de vrijstellingsregels gebruik kunnen maken.

⁸ Zie in dit verband ook AWT (2012) *Talent is troef*.

⁹ Zie: <https://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=nl>

¹⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-26_nl.htm

¹¹ Zie Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav)
http://wetten.overheid.nl/BWBR0007523/geldigheidsdatum_08-10-2013

¹² Wordt waarschijnlijk teruggedraaid, op dit moment hanteert men nog 4 aaneengesloten weken per 13 weken.

6.4 Arbeidsmigratie in de toekomst

De raad constateert dat toekomstige behoeftes van de arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende tekorten zich moeilijk laten voorspellen. Dat hangt enerzijds samen met het functioneren van de arbeidsmarkt en anderzijds met technologische ontwikkelingen die bijvoorbeeld handel vergemakkelijken, maar die ook direct van invloed kunnen zijn op de aard van de beroepen en de hoeveelheid werkenden die daarin nodig zijn en met economische en politieke ontwikkelingen waardoor verhoudingen tussen sectoren en ook tussen landen kunnen veranderen. Daarnaast zijn ook maatschappelijke ontwikkelingen van invloed op de arbeidsmarkt.

Een uitspraak over het migratiebeleid voor de verder weg gelegen toekomst is in belangrijke mate afhankelijk van de verwachtingen over toekomstige ontwikkelingen in de techniek en op de arbeidsmarkt.

Heeft men een toekomst voor ogen waarin de status quo in belangrijke mate in stand blijft dan wel slechts gradueel verandert, dan zal de behoefte aan arbeidsmigratie in grote lijnen vergelijkbaar zijn met de huidige behoefte. De vraag is dan wel of er, gelet op de vergrijzing, voldoende aanbod zal zijn vanuit de EU.

Veronderstelt men daarentegen dat er in de komende periode (tien tot twintig jaar) sprake zal zijn van een revolutie op de arbeidsmarkt met grote verschuivingen en veranderingen in vraag en (daarmee ook) aanbod, dan is het duidelijk dat dit grote consequenties zal hebben voor de arbeidsmarkt en daarmee ook voor de arbeidsmigratie, zowel binnen de EU als mondiaal. Welke consequenties laat zich echter niet voorspellen.

6.5 Resumé

De raad geeft in dit advies zijn opvattingen over verschillende aspecten van arbeidsmobiliteit voor Nederland. Hij richt zich daarbij, conform de adviesaanvraag, op het vrij verkeer van werknemers, het vrij verkeer van diensten/detachering en kennismigratie. Daarom wordt geen aandacht besteed aan grensarbeid. Dit neemt niet weg dat ook deze vorm van arbeidsmobiliteit in de nabije toekomst apart aandacht verdient.

Vertrekpunt voor de raad is dat arbeidsmobiliteit – zowel binnen Europa als de mobiliteit van kennismigranten – een gegeven is en een consequentie van enerzijds de interne markt van de EU en anderzijds van de globalisering. Nederland kan zich

niet afsluiten van de wereld en moet dat ook niet willen, omdat wij voor onze welvaart in grote mate afhankelijk zijn van het buitenland.

Tegelijkertijd is het van belang dat deze mobiliteit in goede banen wordt geleid en plaatsvindt binnen een maatschappelijk verantwoord kader. Dan ontstaat er een situatie die positief is voor ons land en voor de migrant.

De raad adviseert het kabinet daarom in overleg met sociale partners te komen tot een *actieplan 'Bevordering eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU'* en om dit vervolgens nationaal en in de EU te agenderen.

Daarbij hoort dat de regels die gelden ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers en het vrij verkeer van diensten/detachering op een goede en doortastende wijze worden gehandhaafd. De raad staat positief tegenover de maatregelen die daarvoor zijn genomen en nog in voorbereiding zijn, zowel door kabinet als sociale partners.

Aanvullend vraagt de raad aandacht voor:

- het verstrekken van informatie door lidstaten, vakbonden en werkgeversorganisaties van informatie over de gebruikelijke rechten en plichten van werknemers in het werkland;
- de inburgering van EU-arbeidsmigranten en de monitoring van hun maatschappelijke en arbeidspositie;
- het beter benutten van de kwalificaties van de EU-migranten. In veel gevallen zijn deze hoger dan dat nodig is voor het werk dat zij hier doen.

Daarnaast vraagt de raad het kabinet om herziening van de Detacheringsrichtlijn nationaal en in de EU te agenderen.

- Dit zou kunnen betekenen dat het tijdelijke karakter van arbeid in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening wordt benadrukt.
- Daarenboven is ook verduidelijking gewenst van andere begrippen zoals: loon-elementen, onbelaste vergoedingen en toepasselijke arbeidsvoorwaarden.

In het verlengde hiervan dient de coördinatieverordening sociale zekerheid tegen het licht te worden gehouden om een gelijk speelveld te bevorderen tussen binnenlandse en EU-bedrijven en binnenlandse en EU-werknemers.

Verder vraagt de raad in dit kader om speciale handhavingsregels voor de transportsector en om een grotere inzet op EU-niveau om misbruik en fraude te voorkomen.

De raad meent dat ons land behoefte heeft aan kennismigranten. De regelgeving daarvoor acht de raad afdoende, wel is aandacht voor de uitvoering nodig. De uitdaging is vooral om ons kleine land op het netvlies van potentiële kennismigranten te krijgen. Werving en binding van buitenlandse studenten kan daarbij een belangrijke rol spelen. Daarnaast is het belangrijk dat de verschillende regio's en de daar gevestigde bedrijven en instituten hun bekendheid aanwenden om kennismigranten te interesseren voor het eigen bedrijf en de eigen regio, maar daarbij voor de herkenbaarheid opereren onder een zelfde label, zoals *Make it in the Netherlands*.

De toekomstige behoefte aan arbeidsmigranten is vanwege de vele onzekerheden ten aanzien van bijvoorbeeld de economische, technologische en geopolitieke ontwikkelingen moeilijk vast te stellen. Wel zal naar verwachting ook in de toekomst de migratiedruk op de EU blijven bestaan.

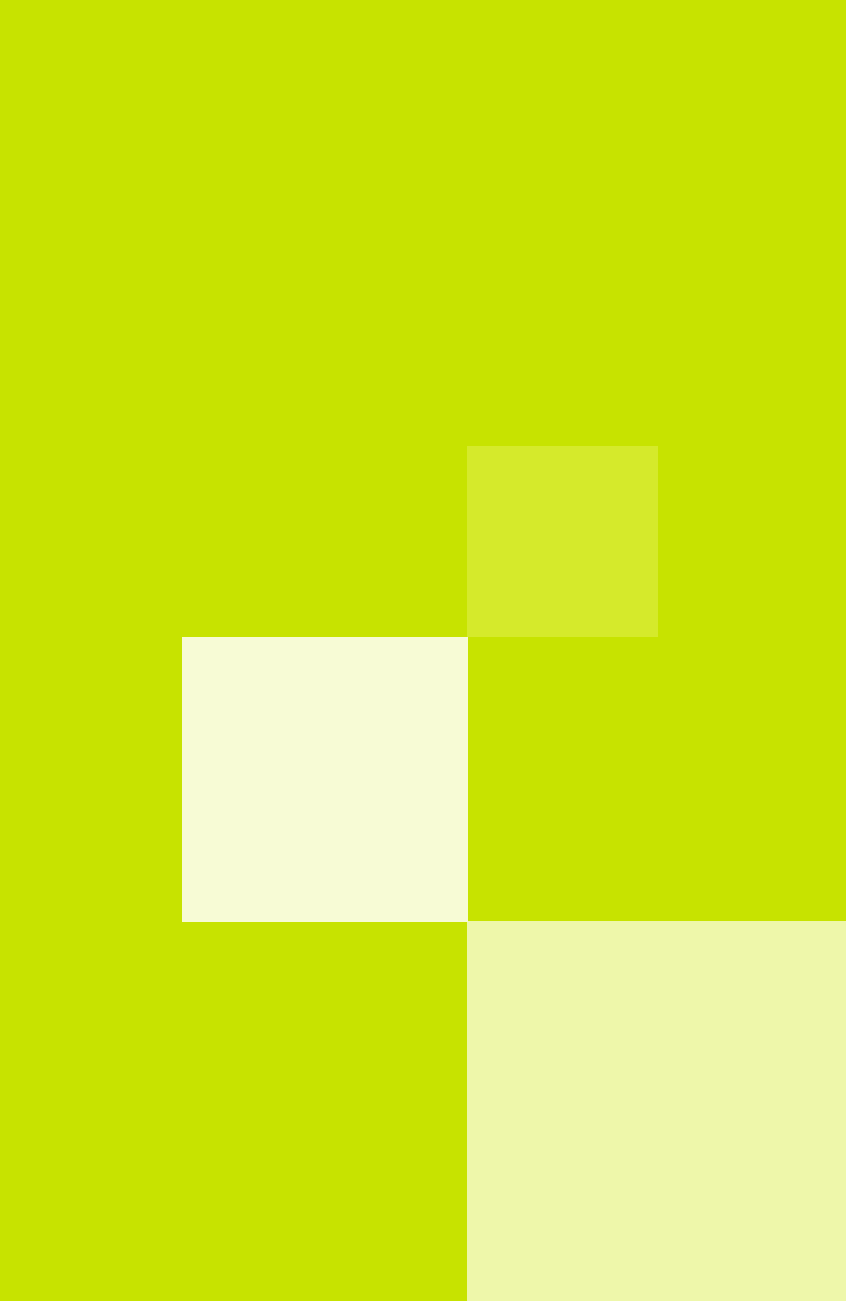
In dit advies doet de raad aanbevelingen voor het arbeidsmigratiebeleid op de korte en middellange termijn, maar onthoudt hij zich van uitspraken over het migratiebeleid op de lange termijn.

Voor de toekomstige positie van Nederland in de Europese en de wereldeconomie is een breed arbeidsmarktbeleid nodig dat een bijdrage levert aan Nederland als 'lerende economie' en een investering is in het aanpassingsvermogen van ons land. Een dergelijk beleid is ook van belang voor het toekomstige arbeidsmigratiebeleid. Vanuit een sterke binnenlandse arbeidsmarkt kan in de toekomst, gegeven de omstandigheden, een migratiebeleid geformuleerd worden waarmee Nederland in staat is in eventuele tekorten te voorzien, het migranten lukt hier een bestaan op te bouwen en waarbij sprake is van wederzijds voordeel.

Den Haag, 19 december 2014

M.I. Hamer
voorzitter

V.C.M. Timmerhuis
algemeen secretaris



Bijlagen

Arbeidsmigratie nader beschouwd

Inhoud

1. Waarom is er arbeidsmigratie?	83
2. Kerngegevens arbeidsmigranten	88
3. Effecten van arbeidsmigratie voor Nederland	97
4. Effecten van emigratie voor de vertreklanden	105

1. Waarom is er arbeidsmigratie?

Algemeen

Arbeidsmigratie hangt in belangrijke mate samen met de economische verschillen tussen landen en met name de verschillen in kansen, in het bijzonder werkgelegenheid en inkomen¹. Ook de mate waarin migratie gereguleerd wordt, speelt een rol. Onder arbeidsmigratie wordt hier verstaan dat men voor kortere of langere tijd in een ander land gaat werken en wonen.

Migranten maken een afweging tussen de verwachte baten van emigratie en de verwachte sociale en andere kosten. Daarbij spelen verschillende factoren een rol, waaronder push- en pullfactoren. Belangrijke pushfactoren zijn slechte economische omstandigheden, slechte vooruitzichten, hoge werkloosheid en lage lonen in het thuisland. Pullfactoren zijn met name betere omstandigheden en verwachtingen, hogere lonen, meer kans op werk en minder kans op werkloosheid en betere arbeidsomstandigheden in het doelland.

Ook andere aspecten spelen een rol zoals: de toegankelijkheid van het doelland (waarbij soms ook gekozen wordt voor illegale migratie), sociale aspecten en familiebanden, de afstand en de migratiekosten, de aanwezigheid van landgenoten/bekenden, verschil in taal en cultuur.

Als de economische verschillen tussen landen klein zijn, kunnen ook overwegingen als het opdoen van internationale ervaring een doorslaggevende rol spelen bij (tijdelijke) migratie.

Arbeidsmigratie kan plaatsvinden via individuele migranten. Het kan ook actief georganiseerd worden vanuit bijvoorbeeld bestaande arbeidstekorten en de vraag

¹ Zie bijv. R.P.W. Jennissen (red.) (2011) *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*, CBS i.o.v. WODC, WODC Onderzoek en beleid 299, o.a. hoofdstuk 3 en: M. Benton en M. Petrovic (2013) *How Free is Free Movement? Dynamics and drivers of mobility within the European Union*, Migration Policy Institute Europe (MNPI).

van werkgevers. Voor Nederland kan in dit verband gewezen worden op de periode 1960-1970, toen werkgevers actief werven in het buitenland (onder andere Italië en Spanje en later Turkije en Marokko) en waarbij de overheid bilaterale wervingsverdragen sloot met deze landen².

Op dit moment spelen uitzendbureaus een rol in de komst van EU-migranten naar Nederland. Zij werven actief Polen, Hongaren, Tsjechen en Slowaken voor werk in met name de Nederlandse (land- en) tuinbouw en industrie.

(Arbeids)migratie is van alle tijden

Arbeidsmigratie staat nu sterk in de belangstelling. Daarbij wordt de migratie vooral als bedreigend gezien. Nederland heeft echter altijd met (arbeids)migratie van doen gehad en die migratie heeft in belangrijke mate vormgegeven aan (de ontwikkeling van) ons land.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de Joden die rond 1500 uit Spanje en Portugal (waar ze werden verdreven) naar Nederland kwamen en die zich onder andere in Amsterdam vestigden. Het geldt eveneens voor de Waalse immigranten die rond 1570 naar de Noordelijke Nederlanden kwamen (o.a. Leiden, Amsterdam). Het geldt in nog veel sterkere mate voor de (protestantse) Vlamingen die na de val van Antwerpen (1585) eveneens naar de Noordelijke Nederlanden trokken en met name naar de steden (Leiden, Middelburg, Rotterdam, Amsterdam). Door deze migratie werd Amsterdam een economisch en financieel centrum van wereldformaat, terwijl ook kunsten en wetenschappen in de Republiek via immigranten en hun kinderen een belangrijke impuls kregen (Joost van den Vondel, Frans Hals, Simon Stevin, Lodewijk Elsevier). Na 1685 volgde een golf Hugonoten, protestantse vluchtelingen uit Frankrijk, vaak goed geschoolde ambachtslieden.

In de 17^e eeuw heeft arbeidsmigratie geleid tot een wederopbloei van Leiden als centrum van de lakenindustrie. In diezelfde eeuw was Amsterdam voor zijn groei afhankelijk van migratie (het sterftecijfer was groter dan het geboortecijfer). Arbeidskrachten uit andere delen van Nederland maar ook Scandinavië, Duitsland, Polen, het huidige België en Frankrijk maakten de groei van de stad mogelijk, maar voorzagen ook in arbeid waarvoor Amsterdammers en 'Nederlanders' door de welvaart minder interesse hadden (o.a. zeelui). Rond 1650 was in Amsterdam ongeveer

² Zie R.P.W. Jennissen (2011) (red.) *De Nederlandse migratiekaart*, CBS i.o.v. WODC, p. 77 e.v. De genoemde wervingsverdragen voorzagen in de mogelijkheid tot het sluiten van eenjarige arbeidscontracten.

vijftig procent van de bevolking buiten de grenzen van het huidige Nederland geboren. In de Gouden Eeuw emigreerde men ook vanuit Nederland, vooral naar handelsposten en kolonies (VS, Kaapkolonie, Batavia, Suriname).

In de 18^e eeuw was de immigratie beperkt omdat het Nederland minder voor de wind ging. In de 19^e eeuw kende Nederland zelfs een forse emigratie. Halverwege de eeuw vertrokken veel mensen uit Gelderland, Overijssel en Zeeland als gevolg van de slechte economische situatie en ook om godsdienstige redenen naar onder andere de Verenigde Staten (maar ook Brazilië). Aan het eind van de 19^e en begin 20^e eeuw ontstond een nieuwe emigratiegolf en vertrokken veel mensen uit Friesland en Groningen naar met name de VS. In deze periode (19^e, begin 20^e eeuw) was er ook sprake van een sterke binnenlandse migratie en een trek naar de steden.

Tussen 1600 en 1900 trokken jaarlijks tienduizenden Duitsers uit Westfalen naar Nederland als seizoensarbeider. In Duitsland hadden zij vaak een keuterbedrijfje dat te weinig opbracht om het gezin van te onderhouden. In het oogstseizoen trokken deze Duitse keuterboeren daarom naar Holland, Friesland en Groningen om op het platteland te werken. Zij verrichtten arbeid als hannekemaaiers (seizoensarbeiders), turfstekers, hooiers of steenbakkers. Aan het einde van de 18de eeuw verminderde de welvaart in Nederland en verdween dit migratiesysteem langzaam; behalve de steenbakkers, die pas rond 1870-1890 verdwenen. Hannekemaaiers kwamen tot rond 1900. Tussen 1815 en 1850 hebben zich ongeveer 140.000 uit het huidige Duitsland afkomstige hannekemaaiers blijvend in Nederland gevestigd.

Ook Nederlanders leverden trekarbeid, in het begin van de 20^e eeuw onder andere vanuit Friesland naar Duitsland (Ruhrgebied).

In de 20^e eeuw kende Nederland grote migratiestromen: vluchtelingen vanuit België en later asielmigranten uit veel conflictgebieden zowel in Europa als Afrika; immigratie vanuit de koloniën (Indonesië en Suriname), emigratie naar de VS, Canada en Australië en arbeidsmigratie vanuit Italië, Spanje en Portugal en later uit Marokko en Turkije (weer later gevolgd door gezinsmigratie vanuit deze landen).

De 21^e eeuw laat tot nu toe een beeld zien van een sterk toegenomen, vooral tijdelijke, arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europa en een eveneens oplopende emigratie.

Buitenlandse arbeid in Nederland

Wet- en regelgeving zijn van invloed op de aard en de omvang van arbeidsmigratie. Wat de Nederlandse situatie betreft is het van belang onderscheid te maken tussen arbeidsmigranten afkomstig uit andere EU-lidstaten en arbeidsmigranten uit landen van buiten de EU (zie onderstaande box).

Regels voor buitenlandse arbeid

Bij arbeidsmigratie kunnen twee groepen worden onderscheiden: een groep die vrij toegang heeft tot Nederland en een groep die aan bepaalde eisen moet voldoen. Vrije toegang geldt voor burgers van de EU, burgers van de overige landen van de Europese Economische Ruimte (Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) en burgers van Zwitserland. Daarbij is het wel zo dat, naast de vrije toegang, het verblijf gekoppeld is aan het voorzien in eigen onderhoud^a. Personen uit alle andere landen hebben in beginsel naast een verblijfsvergunning een tewerkstellingsvergunning nodig om hier te kunnen werken; daarbij is het werkgevers en particulieren verboden om vreemdelingen, die geen vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt, zonder geldige tewerkstellingsvergunning voor zich te laten werken (Wet arbeid vreemdelingen (Wav)).

Binnen de Wav wordt onderscheid gemaakt tussen hoogopgeleiden (kennismigranten) en lager en middelbaar opgeleiden. Hogeropgeleiden mogen in Nederland werken als zij aan bepaalde voorwaarden voldoen (zie ook hoofdstuk 4). Voor lager en middelbaar opgeleiden kan de werkgever een tewerkstellingsvergunning krijgen als hij binnen de EER, na actieve werving, geen geschikt personeel kan vinden.

Dat resulteert in het volgende schema:

Toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt

VRIJE TOEGANG	GEREGULEERDE TOEGANG via verblijfsvergunning en/of tewerkstellingsvergunning (TWV)
EU/EER/Zwitserland	Kroatië (overgangsmaatregel, TWV nodig)
	Overige landen*
	Hogeropgeleiden hebben toegang als zij aan bepaalde voorwaarden voldoen (verblijfsvergunning, TWV niet nodig)
	Lager- en middelbaar opgeleiden kunnen voor een tewerkstellingsvergunning in aanmerking komen als er geen prioriteitsgenietend aanbod is (aanbod uit de EU/EER). Ook verblijfsvergunning nodig.

* Met een aantal landen bestaan verdragen waardoor op ondedelen andere regels kunnen gelden.

a Zie bijv. European Commission (2013) *Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference*, COM (2013) 837 final.

Sterke toename arbeidsmigratie vanuit EU-landen

Voor de recente arbeidsmigratie naar Nederland geldt dat economische verschillen een belangrijke rol spelen. De afgelopen 10 jaar is de buitenlandse arbeid in Nederland sterk toegenomen. Deze toename houdt vooral verband met de uitbreiding van de EU en de toetreding van een aantal Midden- en Oost-Europese landen in 2004³. Deze uitbreiding impliceerde dat het vrij verkeer binnen de EU ook van toepassing werd op de burgers en bedrijven uit deze landen. Daarbij is in de nieuwe lidstaten in vergelijking met de oude lidstaten het welvaartsniveau lager, evenals de lonen zowel vroeger als nu (en is de werkloosheid veelal hoger) en zijn de economische vooruitzichten in veel (delen van) Oost-Europese landen minder.

Arbeidsmigratie van buiten de EU

Ten aanzien van migratie van buiten de EU is sprake van een vergunningstelsel. Alhoewel welvaartsverschillen hier net zo goed een rol (kunnen) spelen bij de wens hier te werken, beperkt het vergunningstelsel de instroom. Bij die instroom speelt de vraag van werkgevers een belangrijke rol. Dit betekent dat bij migratie van buiten de EU ook veel sterker sprake is van pulleffecten in die zin dat werkgevers behoefte hebben aan gespecialiseerde krachten die in Nederland en Europa niet of nauwelijks te vinden zijn. Deze werknemers zullen in de meeste gevallen ook in eigen land (of een ander land) aan de slag kunnen.

Kennismigranten

Bij kennismigranten speelt bij de keuze voor migratie het inkomen wel een rol, maar is de drijfveer vooral de wens internationale kennis en ervaring op te doen, onder andere om carrièrekansen te vergroten. Voor onderzoekers is een belangrijk motief werkzaam te kunnen zijn bij onderzoeksinstituten en universiteiten die internationaal een goede naam hebben (vakinhoudelijke motivatie).

Grensarbeid

Bij grensarbeid is men woonachtig in een grensregio van het ene land en werkzaam in de aangrenzende regio van een ander land. Hierbij is wel sprake van internationale arbeid c.q. internationale mobiliteit – en binnen de EU van vrij verkeer – maar er is in strikte zin geen sprake van arbeidsmigratie. Doordat woonland en werkland verschillen, zijn er complicaties (administratief, sociale zekerheid, fiscaal) waardoor grensarbeid belemmerd wordt. Het niet erkennen van diploma's kan daarbij in de praktijk ook een rol spelen, bijvoorbeeld voor Nederlanders die in Duitsland willen

3 In 2004 traden toe: Cyprus, Malta, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije en Slovenië. Per 2007 zijn Bulgarije en Roemenië toegetreden. Daarbij golden overgangsmaatregelen. Voor de eerste groep werd het vrij verkeer van werknemers effectief per 2007, voor de tweede groep per 2014.

werken⁴. Grensarbeid en de mogelijkheden daarvoor zijn vooral van belang voor de werkgelegenheid en arbeidsmarkt van de grensregio's, alhoewel gecombineerde vormen van grensarbeid en arbeidsmigratie zich in toenemende mate ook voordoen. Zo wonen en werken er in de grensregio Duitsland-Nederland ook arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Vaak woont men dan in Duitsland (waar de huizen goedkoper zijn) en werkt men in Nederland (waar de lonen hoger zijn).

2. Kerngegevens arbeidsmigranten

In deze paragraaf wordt een schets gegeven van de arbeidsmigranten in Nederland aan de hand van een aantal kenmerken en thema's. Daarbij is gebruikgemaakt van diverse onderzoeken en studies over arbeidsmigratie en arbeidsmigranten⁵. Daaruit blijkt dat arbeidsmigranten een zeer heterogene groep vormen.

Bij de beschikbare gegevens moet worden aangetekend dat zij vaak niet zonder meer vergelijkbaar zijn vanwege verschillen in gehanteerde definities. Verder is relevant dat officiële cijfers beperkingen hebben. Zij gaan uit van arbeidsmigranten die staan geregistreerd in de gemeentelijke basisadministratie. In deze registratie zijn personen die voor minder dan vier maanden naar Nederland komen echter niet opgenomen. Ook is gebleken dat niet iedereen die zich zou moeten registreren dat ook doet. Hierbij speelt mee dat een deel van de arbeidsmigranten in Nederland werkzaam is via malafide ondernemingen, die niet gebaat zijn bij registratie, integendeel. Voor andere overzichten wordt veelal naast de GBA ook gebruikgemaakt van de polisadministratie (gebaseerd op data uit de loonaangiften).

Aantal en aandeel

Per 1 januari 2013 telde Nederland 16,8 miljoen geregistreerde inwoners. Daarvan was 21 procent afkomstig uit het buitenland (allochtoon), waarvan 9,4 procentpunt westers en 11,5 niet-westers allochtoon⁶. Sinds 1996 (het eerste jaar waarvoor deze gegevens beschikbaar zijn) is het aandeel allochtonen (eerste en tweede generatie) toegenomen van 16 tot 21 procent. De groei betreft vooral niet-westerse allochtonen.

4 Informatie van UWV Groningen.

5 Voor uitgebreidere (cijfermatige) informatie over (arbeids)migratie zie bijv.: CBS (2013) *Migrantenmonitor 2007-2012*, tabellenset i.o.v. SZW op www.cbs.nl, behandeld in Tweede Kamer (2012-2013) 29 407 nr. 162, alsmede dit Kamerstuk en CBS (2014) *Migrantenmonitor 2011-2012* tabellenset en dashboard op www.cbs.nl. Over de registratieproblematiek zie P.G.M. van der Heijden, M. Cruyff en G. van Gils (2013) *Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven*, bijlage bij Tweede Kamer (2012-2013) 29 407, nr. 153. Zie verder: R.P.W. Jennissen (red.) (2011) *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*, CBS i.o.v. WODC; E. Berkhout en B. Hof (2012) *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten: Een realistisch beeld*, SEO-rapport nr. 2012-88; M. Gijsberts (2013) *Nieuw in Nederland: Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen*, SCP.

6 CBS, *Dataverzameling Bevolkingsstatistiek*, www.cbs.nl.

Bezien we de allochtonen die in het buitenland geboren zijn (eerste generatie), dan is hun aandeel in de Nederlandse bevolking bijna 11 procent (8 in 1996). Ook hier is de groei afkomstig van niet-westerse allochtonen, met dien verstande dat vanaf 2004 de groei van het aandeel westerse allochtonen groter is dan van de niet-westerse allochtonen (zie tabel 1.1)

Tabel 1.1 Nederlandse bevolking (mln) en het aandeel allochtonen (%)

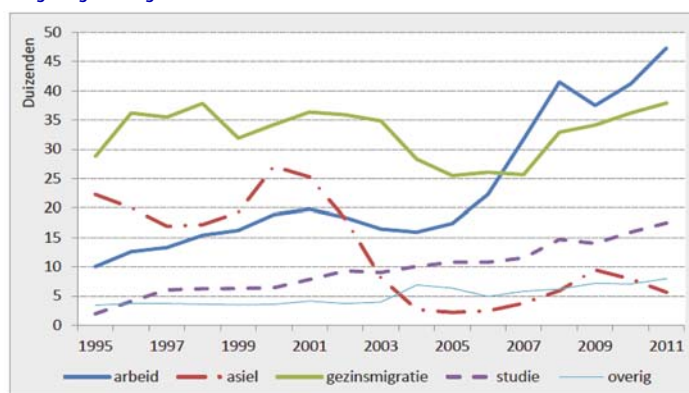
	1996	2000	2004	2008	2012	2013
Totale bevolking	15,49	15,86	16,26	16,40	16,73	16,78
Allochtoon (1+2)	16	17,5	19	19,6	20,9	21,1
w.v.						
westers	8,5	8,6	8,7	8,8	9,3	9,4
Niet-westers	7,5	8,9	10,3	10,8	11,6	11,5
Allochtoon (1)	8,0	9,0	9,9	9,9	10,6	10,7
w.v.						
westers	3,4	3,4	3,6	3,7	4,1	4,2
Niet-westers	4,6	5,6	6,3	6,2	6,5	6,5

Het betreft de geregistreerde bevolking (GBA). Allochtoon eerste generatie, in buitenland geboren. Allochtoon tweede generatie geboorteland moeder (als dit Nederland is, dan geboorteland vader).

Bron: CBS StatLine, Bevolking; kerncijfers, statline.cbs.nl .

Arbeidsmigratie is vanaf 2004 sterk gestegen. Sinds 2007 is arbeid het belangrijkste motief van immigranten (zie figuur 1.1). De arbeidsmigratie betreft vooral migranten afkomstig uit Midden- en Oost-Europese landen.

Figuur 1.1 Langdurige immigratie naar motief



Bron: CBS (2012) Statistiek migratiemotieven. De figuur betreft mensen geboren buiten NL, die geregistreerd zijn in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).

Afkomstig uit: E. Berkhout en B. Hof (2012) *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, SEO.

Uitbreiding EU en arbeidsmigratie

De toename van arbeidsmigranten uit de EU houdt vooral verband met de uitbreiding van de EU en de toetreding van een aantal Midden- en Oost-Europese landen in 2004^a. Deze uitbreiding impliceerde dat het vrij verkeer binnen de EU ook van toepassing werd op de burgers en bedrijven uit deze landen. Daarbij was voor Nederland sprake van een overgangsmaatregel voor het vrij verkeer van werknemers die bepaalde dat werknemers uit de MOE-landen tot 1 mei 2007 nog een tewerkstellingsvergunning nodig hadden om hier te mogen werken. Voor Bulgarije en Roemenië, die in 2007 toetraden, gold een zelfde overgangsmaatregel tot 1 januari 2014. Voor Kroatië, dat op 1 juli 2013 toetrad, geldt een overgangsmaatregel tot 1 juli 2015.

Toename migranten

Door de uitbreiding is de (arbeids)migratie binnen de EU toegenomen. Het aantal MOE-landers in de EU-15 steeg van 1,6 miljoen in 2004 naar 5,6 miljoen in 2012. De stijging betreft vooral inwoners van Polen (1,2 miljoen) en Roemenië (1,9 miljoen), waarbij het aantal Roemenen net als het aantal Polen stijgt vanaf 2004.

Daarmee zijn Roemenië en Polen de lidstaten met de meeste burgers in andere lidstaten (in 2012 resp. 2,4 en 1,5 miljoen) gevolgd door Italië (1,25 miljoen), Portugal (1 miljoen), het UK (bijna 1 miljoen) en Duitsland (0,8 miljoen). Nederland neemt met 500.000 een negende plaats in in dit overzicht.

Geringe mobiliteit in EU

Ondanks deze stijging van het aantal (arbeids)migranten is de mobiliteit in de EU gering. Het aantal EU-burgers dat in een andere lidstaat dan de eigen woont, is van 2007 tot 2012 gestegen van 2,1 naar 2,8 procent. Van de EU-burgers die tot de potentiële beroepsbevolking behoren, is de mobiliteit iets hoger. Het aandeel dat in een andere lidstaat woont, is in deze periode gestegen van 2,3 naar 3,1 procent.

a In 2004 traden toe: Cyprus, Malta, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije en Slovenië. Per 2007 zijn Bulgarije en Roemenië toegetreden.
Cijfers over migranten: CEED Institute (2014) *Migration in the 21st century from the perspective of CEE countries – an opportunity or a threat?*, Central and Eastern Europe Development Institute.

Van de buitenlandse inwoners in Nederland waren er in 2011 ongeveer 600.000 afkomstig uit de EU (EU-26) en daarvan waren er circa 250.000 afkomstig uit Midden- en Oost-Europese landen (EU-10). Ten opzichte van het totaal aantal inwoners

is dit 3,6 respectievelijk 1,5 procent. Deze aantallen betreffen geregistreerde migranten, geregistreerd of in de polisadministratie van het UWV of in de GBA. Uit onderzoek blijkt dat niet alle EU-migranten zich registreren. Op basis van schattingen zou het totaal aantal MOE-landers in 2010 340.000 kunnen bedragen (dat is 2 procent van de bevolking). Figuur 1.2 laat de ontwikkeling zien en ook het seizoenskarakter van de migratie, met per jaar een stijging tot het vierde kwartaal en enige daling in het vierde kwartaal (zie ook figuur 1.3)⁷. Daarbij zij aangetekend dat het seizoenseffect sterk wordt bepaald door de landbouwsector.

Ook Nederlanders maken gebruik van het vrij verkeer. In 2012 leefden ongeveer 500.000 Nederlanders in andere lidstaten en van hen waren er ruim 228.000 werkzaam⁸.

Migratiesaldo

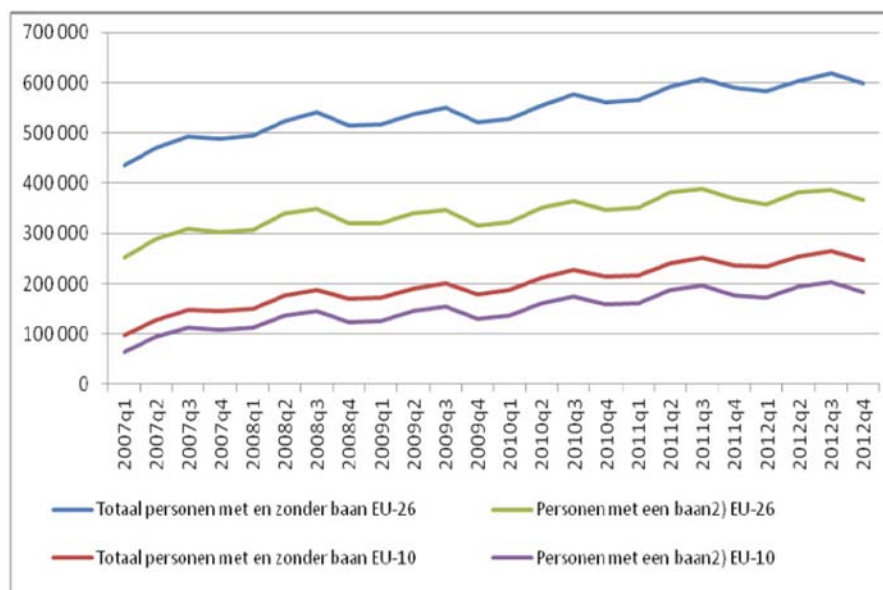
Bij de beoordeling van de (omvang van de) immigratie is het goed te bedenken dat er ook sprake is van emigratie. Vanaf eind jaren 90 van de vorige eeuw tot nu toe laat het aantal emigranten een forse stijging zien van 80.000 per jaar tot ruim 140.000 nu (met een terugval in de jaren 2007-2010). Het migratiesaldo laat een stijging zien tot 2002/2003 (circa 55.000 per jaar) en daalt vervolgens tot er in 2007 een negatief migratiesaldo is van 25.000 (emigratieoverschot). Het migratiesaldo loopt dan weer op tot 40.000 in 2010 om vervolgens te dalen tot 10.000 in 2012. Voor de komende periode prognosticeert het CBS een migratiesaldo van ongeveer 20.000 personen per jaar.

Bron: C. van Duin en L. Stoeldraaijer (2012) *Bevolkingsprognose 2012-2060*, CBS.

⁷ Zie CBS (2013) *Migrantenmonitor fase 2, 2007-2012*, www.cbs.nl. Zie ook: P.G.M. van der Heijden, M. Cruyff en G. van Gils (2013) *Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven*, UU/BOA, bijlage bij Tweede Kamer (2012-2013) 29 407, nr. 153.

⁸ Zie Tweede Kamer (2013-2014) 29 407, nr. 181.

Figuur 1.2 Ontwikkeling in aantal migranten, op de laatste dag van het kwartaal



Bron: CBS (2013) *Migrantenmonitor 2007-2012 en 2011-2012*, Ministerie SZW.

Tabel 1.2 geeft een overzicht van de grootste groepen EU-migranten en migranten uit de MOE-landen en hun ontwikkeling in de periode 2007-2010.

De tabel heeft betrekking op jaarvolume cijfers, dat wil zeggen alle personen in dat jaar. Omdat veel MOE-arbeidsmigranten hier tijdelijk zijn, impliceert dit dat er op verschillende momenten in het jaar minder MOE-migranten aanwezig zijn dan het jaartotaal. Zo waren er in 2011 181.000 niet in het GBA geregistreerde migranten, in mei van dat jaar waren het er circa 95.000 en in december 86.000⁹.

Tabel 1.2 Lidstaten waaruit de meeste migranten afkomstig zijn, jaarvolume cijfers.

land	jaar	totaal	werknemer	zelfstandige	zonder baan	wv studerend
Polen	2007	160.050	138.850	3.150	18.050	3.430
	2010	229.960	202.390	3830	23.750	6.320
Duitsland	2007	172.890	107.010	3.720	62.170	9.480
	2010	157.330	87.460	4.210	65.650	12.740
België	2007	57.870	36.130	1.560	20.180	3.480
	2010	59.970	36.940	1.790	21.250	3.980
Verenigd Koninkrijk	2007	52.240	30.590	1.980	19.670	3.560
	2010	52.080	29.280	2.370	20.440	3.830

⁹ Gegevens SEO op basis van CBS.

Roemenië	2007	10.970	6.200	350	4.410	780
	2010	15.890	7.870	810	7.220	1.350
Hongarije	2007	8.990	4.950	280	3.760	380
	2010	16.420	11.390	370	4.650	670
Bulgarije	2007	9.330	3.140	690	5.500	1.000
	2010	18.200	3.860	2.540	11.800	2.430
Portugal	2007	19.430	13.840	220	5.380	1.040
	2010	20.120	13.630	310	6.180	1.340
Spanje	2007	19.590	9.980	430	9.180	1.250
	2010	22.210	10.650	540	11.020	1.790
EU-26	2007	603.510	401.110	15.970	186.430	31.020
	2010	704.020	466.640	20.970	216.420	43.080
EU-10 (MOE)	2007	205.570	163.090	5.090	37.390	6.680
	2010	309.350	246.400	8.250	54.700	12.430
EU16 (26-10)	2007	397.940	238.020	10.880	149.040	24.340
	2010	394.670	220.240	12.720	161.720	30.650

Bron: CBS (2013) *Migrantenmonitor fase 2, 2007-2012*, tabel 4a en 2a. Bij berekening van jaarvolume cijfers worden alle personen in het verslagjaar meegenomen.

Polen blijkt het land waaruit de meeste EU-migranten in Nederland afkomstig zijn. Daarna volgen de buurlanden met inbegrip van het Verenigd Koninkrijk. Het aantal migranten vanuit Frankrijk, Italië, Portugal en Spanje bedraagt per land 19.000 à 20.000 in 2007 en circa 23.000 in 2010. Vanuit Spanje en Portugal (net als vanuit Griekenland, ca. 10.000 migranten) is de arbeidsmigratie naar Nederland in deze periode niet toegenomen, dit ondanks de sterke invloed van de crisis op de werkgelegenheid in deze landen.

Ten opzichte van de andere EU-landen is het aantal EU-burgers afkomstig uit andere lidstaten iets lager dan het gemiddelde. In bijvoorbeeld België, Duitsland, het VK en Oostenrijk is het hoger dan het gemiddelde¹⁰.

Uit de tabel komt tevens naar voren dat de toename van de EU-migratie naar Nederland volledig op het conto komt van de migranten uit de MOE-landen. Bij het aantal werknemers is dit ook het geval, met dien verstande dat naast de groei van het aantal MOE-landers er sprake is van een daling uit de andere lidstaten. Het aantal studenten uit EU-lidstaten is ook fors toegenomen, waarbij het aantal studenten uit de MOE-landen is verdubbeld. De stijging in aantallen is gelijk verdeeld over MOE-landen en de overige landen. Ook het aantal zelfstandigen vanuit de EU is gestegen, maar blijft gering met circa 2,6 procent ten opzichte van het totaal aantal migranten.

¹⁰ Eurostat (2012) *Statistics in focus 31/2012*.

Meer arbeidsmigranten komen tijdelijk

Tijdelijke migratie is de laatste jaren belangrijker geworden ten opzichte van langdurige migratie, niet alleen qua aantallen migranten maar ook qua arbeidsvolume. Deze verandering kan geheel worden toegeschreven aan de toename van arbeidsmigranten uit de MOE-landen¹¹. Daarbij heeft de migratie een sterk fluctuerend seizoenspatroon (zie figuur 1.3).

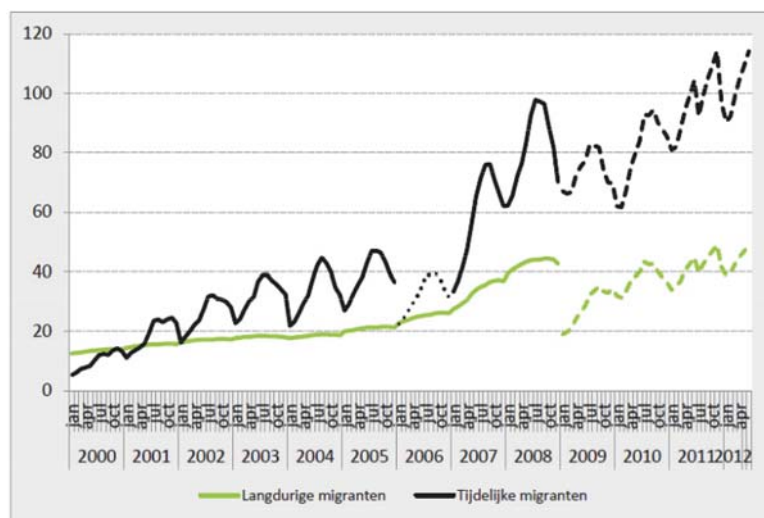
Onduidelijk hoeveel arbeidsmigranten in Nederland willen blijven

Over het aandeel MOE-migranten dat in Nederland wil blijven, bestaat onduidelijkheid. Cijfers variëren van 20 tot 50 procent met verschillen naar herkomstland. Geregistreerde MOE-landers willen vaker blijven dan niet-geregistreerde en gezinnen met kinderen denken het vaakst in Nederland te blijven wonen.

Arbeidsmigranten zijn jong

Van de MOE-landers in Nederland is de gemiddelde leeftijd ongeveer 30 jaar en valt ongeveer 30 procent in de leeftijdsgroep 25 – 35 jaar. De gemiddelde leeftijd in Nederland is ongeveer 39 jaar.

Tabel 1.3 Arbeidsmigratie MOE-landers, langdurig en tijdelijk naar seizoen.



Bron: SEO-bewerking van CBS-gegevens. Voor het jaar 2006 zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar. Tot en met 2008 zijn de gegevens berekend o.b.v. het microdatabestand 'SSB Banen'. Vanaf 2009 zijn aantallen geschat o.b.v. CBS-publicaties over het totaal aantal werkende MOE-landers (zie Figuur 6). De breuk per 1 januari 2009 is het gevolg van deze wijziging.

Afkomstig uit E. Berkhout en B. Hof (2012) *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, SEO.

11 E. Berkhout en B. Hof (2012) *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, SEO.

Arbeidsmigranten zijn niet alleen maar laagopgeleid

Een vergelijking van het gemiddelde opleidingsniveau van Poolse en Bulgaarse immigranten met dat van de Nederlandse bevolking laat zien dat onder de Poolse migranten het aandeel middelbaar opgeleiden (mbo/havo/vwo) hoger is dan bij de Nederlandse bevolking (51 respectievelijk 42 procent) en het aandeel hogeropgeleiden lager (19 respectievelijk 29 procent). Bij de Bulgaarse migranten bedragen deze percentages 29 (mbo/havo/vwo) en 6 procent (hoger opgeleid), waarbij het onderwijsniveau het laagst is onder migranten met een Turks-Bulgaarse achtergrond. Het opleidingsniveau van de Bulgaren die naar Nederland komen, is lager dan het opleidingsniveau in Bulgarije.

Van de EU-migranten blijkt dat in 2011-2012 44 procent een opleiding op tertiair niveau heeft, in 2007 was dit 27 procent. Van de emigranten uit de grootste MOE-landen heeft ongeveer 30 procent een tertiaire opleiding, van de emigranten uit de zuidelijke EU-landen geldt dit voor bijna 50 procent¹².

Positie arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt: werknemer en laagbetaald

Van de (werkzame) arbeidsmigranten uit de MOE-landen is het overgrote deel werknemer (97 procent). Daarbij is wel verschil naar herkomstland. Zo is ongeveer 4 procent van de (werkzame) Polen zelfstandig, van de Roemenen ongeveer 10 procent en van de Bulgaren bijna 40 procent¹³. Van de zelfstandige Polen werkt ongeveer de helft in de bouw. Bulgaren (en Roemenen) werken relatief vaak als zelfstandige in de schoonmaakbranche.

Een groot deel van de migranten vindt een baan via kennissen. Vooral bij Polen is daarnaast het vinden van een baan via uitzendbureaus belangrijk.

De arbeidsmigranten uit MOE-landen zijn vooral vertegenwoordigd in de lagere loondecielen. Dat geldt in heel sterke mate voor de tijdelijke arbeidsmigrant¹⁴.

Geografische spreiding van (arbeids)migranten

Van de migranten uit MOE-landen woont een groot deel in de Randstad en in (sterk) stedelijke gebieden. Dit geldt met name voor migranten afkomstig uit Bulgarije en Roemenië. Polen wonen relatief meer buiten de Randstad en in weinig tot niet-stede-

12 Europese Commissie (2014) Speech van eurocommissaris László Andor 'Labour Mobility in the European Union – The Inconvenient Truth', 10 februari 2014.

13 CBS (2013) *Migrantenmonitor fase 2 2007-2012*. Het hoge aandeel zelfstandigen kan samenhangen met de overgangsmaatregelen waardoor Bulgaren en Roemenen tot 2014 als werknemer een tewerkstellingsvergunning nodig hadden.

14 E. Berkhout en B. Hof (2012) *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, SEO.

lijk gebied. Tijdelijke migranten wonen vooral in Noord-Brabant en Limburg, langdurige migranten in Noord- en Zuid-Holland.

Spreiding over sectoren

De MOE-landers zijn relatief meer werkzaam in de landbouw, de zakelijke dienstverlening (via uitzendbureaus in andere sectoren) en de handel dan in andere sectoren. In de landbouw zijn ze zeer sterk oververtegenwoordigd ten opzichte van Nederlanders. Van de tijdelijke migranten werkt meer dan de helft als uitzendkracht, van de langdurige migranten ongeveer 25 procent¹⁵.

Polen zijn vooral werkzaam in de industrie (28 procent), de land- en tuinbouw (13) en de bouwnijverheid (28). Bulgaren werken vooral in de bouwnijverheid (33) en in de schoonmaakbranche (33), Turkse Bulgaren vooral in de bouwnijverheid (36), industrie (17), schoonmaak (12) en horeca en toerisme (11 procent)¹⁶.

Kenniswerkers/-migranten¹⁷

Nederland telde in 2010 ongeveer 100.000 buitenlandse kenniswerkers tegen ongeveer 2,4 miljoen Nederlandse. Van de buitenlandse kenniswerkers was 45 procent afkomstig uit de EU. Verder zijn ze uit zeer veel verschillende landen afkomstig, waarbij er geen sprake is van concentratie. Landen/nationaliteiten met een aandeel van meer dan 4 procent zijn Duitsland (8,8), België (4,8), Verenigd Koninkrijk (9,6), Turkije (7,7) en Marokko (4,3).

Van de kenniswerkers werkt een groot deel (30 procent) voor een bedrijf uit het land waaruit men afkomstig is (detachering).

Buitenlandse kenniswerkers werken vooral (en meer dan Nederlandse kenniswerkers) in de sectoren 'handel en transport', financiële dienstverlening en commerciële dienstverlening. Het aandeel dat werkzaam is in de industrie, is vergelijkbaar met dat van de Nederlandse kenniswerkers.

De buitenlandse kenniswerkers werken (en wonen) met name in de grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven en ook in de Haarlemmermeer.

¹⁵ E. Berkhout en B. Hof (2012) *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, SEO.

¹⁶ M. Gijsberts en M. Lubbers (2013) *Nieuw in Nederland: Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen*, SCP.

¹⁷ Gegevens ontleend aan S. Groot, O. Raspe en G. van Gessel (2013) *Foreign knowledge workers in the Netherlands*, draft paper prepared for ERSA congres 2013.

3. Effecten van arbeidsmigratie voor Nederland

Inleiding

Zoals in de voorgaande paragrafen aan de orde kwam, zijn arbeidsmigranten in Nederland in hoofdzaak afkomstig uit EU-landen, waarbij de afgelopen 10 jaar met name sprake is van een toename van arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Deze ontwikkeling vloeit voort uit de toetreding tot de EU van deze landen, die lagere werkgelegenheid en inkomens kennen dan Nederland.

Deze paragraaf schetst verschillende effecten van arbeidsmigratie voor verschillende partijen: de werkgever, de arbeidsmigrant, het ontvangende land/ Nederland en het herkomstland. Deze effecten worden waar mogelijk toegelicht met onderzoeksresultaten.

Effecten voor de werkgever

Voor de werkgever is het effect van arbeidsmigratie in die zin positief dat hij baat heeft bij een ruimer arbeidsaanbod om goed gekwalificeerde of gemotiveerde mensen te kunnen aantrekken of om te kunnen voorzien in schaarste of tekorten. In Nederland maar ook breder in de EU gaat het bij arbeidsmigranten uit de EU vooral om laaggeschoold werk waarbij lage arbeidskosten een grote rol spelen¹⁸. Bij arbeidsmigratie van buiten de EU en met name kennismigratie heeft de werkgever de mogelijkheid 'wereldwijd' te zoeken naar mensen met de juiste kwalificaties.

Effecten voor de migrant

Voor de arbeidsmigrant is verbetering van de financiële situatie een kans op een betere toekomst de belangrijkste reden voor migratie. Migratie zal in de meeste gevallen resulteren in hogere inkomsten dan in het thuisland en in die zin een positief effect hebben voor de migrant. Die verbetering kan wel impliceren dat de migrant genoeg neemt met een lagere beroepsstatus en werk op een lager niveau dan waarvoor opgeleid. Arbeidsmigranten uit de MOE-landen blijken gemiddeld beneden hun opleidingsniveau te werken, niet alleen in Nederland maar ook in andere lidstaten¹⁹. Daarnaast kan de onbekendheid met de arbeidsmarkt en arbeidsrechten in Nederland, het ontbreken van alternatieven in wonen en werk en, daarmee samenhangend, een afhankelijkheid van werkgever of uitzendbureau, negatief

¹⁸ Zie bijv. M. Gijsberts en M. Lubbers (2013) *Nieuw in Nederland: Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen*, SCP; M. Kahanec (2012) *Skilled labor flows: Lessons from the European Union*, CELSI Research Report no. 1 / IZA Research Report 49.

¹⁹ Zie M. Gijsberts en M. Lubbers (2013) *Nieuw in Nederland: Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen*, SCP.

uitpakken voor de migrant²⁰. Hierbij valt onder andere te denken aan misstanden op het gebied van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en huisvesting.

Effecten voor de Nederlandse economie en samenleving

Voor Nederland heeft de arbeidsmigratie verschillende sociaal-economische effecten.

Productie, netwerken, productiviteit en innovatie

Een direct effect van arbeidsmigratie is dat door de arbeidsmigranten productie wordt geleverd (die door schaarste of tekorten anders niet of tegen hogere kosten zou zijn geproduceerd) en dat over die productie en over het inkomen dat de migranten verdienen, belasting wordt betaald. Een ander effect kan zijn dat door migratie schaarste op (delen van) de arbeidsmarkt wordt verminderd of voorkomen waardoor druk op lonen en concurrentiepositie wordt verminderd/voorkomen²¹. Daarnaast kunnen via migratie internationale netwerken ontstaan die positief uitwerken voor de economie en de werkgelegenheid. Dat laatste geldt met name in het geval van hoogopgeleide migranten (kennismigratie). Daarnaast kan (kennis)migratie bijdragen aan productiviteit en innovatie, mits de migranten goed passen bij en een aanvulling zijn op de kennis bij de bedrijven waar ze gaan werken²². Als migratie de inzet van goedkope arbeid tot doel heeft, is een implicatie hiervan dat arbeidsintensieve productietechnieken in stand kunnen blijven, wat kan betekenen dat op termijn een toename van de totale productiviteit achterblijft door minder inzet van kapitaal²³.

Verdringing

Een algemene vrees bij (arbeids)migratie is dat migranten de arbeidsplaats innemen van binnenlandse werknemers. De vraag of migranten binnenlands aanbod verdringen, is afhankelijk van de vraag of het aanbod van de migranten aanvullend is op – of concurrerend met – het binnenlandse aanbod.

In relatie tot verdringing dient bedacht te worden dat arbeidsmigranten op zoek zijn naar werk en dat de kans daarop mede het doelland bepaalt. Uit onderzoek blijkt dat er een duidelijke correlatie is tussen werkloosheid en immigratie. Als de

20 College voor de Rechten van de Mens (2013) *Poolse arbeidsmigranten in mensenrechtenperspectief*.

21 In een zeer eenvoudig partieel evenwichtsmodel (met inelastisch arbeidsaanbod) kan op simpele wijze het immigratiesurplus worden berekend. De WRR heeft berekend dat voor 1998 dit surplus 0,15 procent van het bbp bedroeg. Dit is de resultante van een immigratieverlies voor arbeid van 3 procent en een migratiewinst voor kapitaal van 3,15 procent. WRR (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*, p. 98 e.v.

22 Zie bijv. M. Kremer (2013) *Vreemden in de verzorgingsstaat: Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*, p. 20 e.v.; A. George [et al.] (2012) *Skilled immigration and strategically important skills in the UK economy*, NIESR, report to the Migration Advisory Committee.

23 E. Lewis (2010) *Immigration, Skill Mix and Capital Skill Complementarity*.

werkloosheid daalt, stijgt de immigratie en als de werkloosheid stijgt, daalt immigratie. Tegelijkertijd laten cijfers van de Europese Commissie zien dat de effecten van de recessie op arbeidsmigratie binnen de EU beperkt zijn. Zo kenden landen als het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Italië ondanks de recessie de afgelopen jaren toch nog een nettostijging van het aantal migranten. Daarbij is de omvang van de migratie wel teruggelopen²⁴.

Wat is verdringing

Verdringing is niet precies gedefinieerd^a. Veelal wordt er onder verstaan dat een groep de plaats inneemt van een andere. Bijvoorbeeld dat hogeropgeleiden nu werk doen dat eerder door lageropgeleiden werd gedaan^b. Bij arbeidsmigratie impliceert verdringing dat buitenlanders het werk doen dat eerder door binnenlandse werkers gebeurde. Daarbij is nog onderscheid te maken naar directe verdringing (verlies van werk door de komst van een arbeidsmigrant) of verdringing doordat het binnenlandse aanbod minder kans heeft op werk door het aanbod van arbeidsmigranten. Ook een druk op de lonen als gevolg van een groter aanbod door arbeidsmigranten kan als verdringing gerekend worden.

Bij de vraag of er sprake is van verdringing dient men te bedenken dat de arbeidsmarkt gesegmenteerd is (zowel wat beroepen als toegankelijkheid betreft) en door veel factoren wordt beïnvloed. Werkloosheid of loondruk kan ook veroorzaakt worden door concurrentie als gevolg van bijvoorbeeld import^c.

a Verdringing is ook afhankelijk van de arbeidsmarkttheorie die men toepasselijk acht, zie bijv. C.N. Teulings (1990) *Conjunctuur en kwalificatie*.

b Deze discussie was enige tijd geleden zeer actueel. Daarbij bleef er verschil van mening tussen deskundigen of er sprake was van verdringing al dan niet met een cyclisch karakter of dat voor zover hogeropgeleiden werden ingezet, dit te maken had met verandering van de functies/functie-eisen. Zie bijv. M. de Graaf-Zijl [et al.] (2006) *De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief*, SEO, Bijlage D Verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt, pp. 73-74.

c Zie bijv.: D.H. Autor, D. Dorn en G.H. Hanson (2013) The China Syndrome: local Labor Market Effects of Import Competition in the United States, *American Economic Review* 103, nr. 6, pp. 2121-2168.

Daarnaast kan er sprake zijn van verdringing als gevolg van oneerlijke concurrentie door malafide praktijken. Hierdoor wordt het mogelijk (buitenlandse) arbeid goedkoper aan te bieden, bijvoorbeeld door onderbetaling of door hoge huisvestingskosten in rekening te brengen. Daardoor komen bonafide bedrijven onder druk te staan,

24 A. McCormick (2012) *Migration Myths: Migration & Unemployment*, Migration Policy Centre, Policy Brief; European Commission – DG Employment (2012) *Mobility in Europe* 2012.

zeker in sectoren waar sprake is van kleine marges en forse concurrentie. Dit kan zowel gelden voor bijvoorbeeld uitzendbureaus als voor inlenende bedrijven.

Voor migranten van buiten de EU zal veelal sprake zijn van een aanvullend aanbod, omdat dit een aspect is van de toelating (Wav). Aanvullend aanbod heeft volgens de economische theorie een positief effect op de economie en ook op de werkgelegenheid.

De vrees voor verdringing speelt niet alleen in Nederland, maar in meerdere Europese landen die te maken hebben met een grote hoeveelheid migranten uit met name MOE-landen. Naar verdringing bij arbeidsmigratie (hogere werkloosheid, lagere lonen) is veel onderzoek gedaan, zowel in Nederland als in het buitenland. De uitkomsten van deze onderzoeken (veelal op macroniveau) geven geen steun aan de veronderstelling over verdringing²⁵. De conclusie dat op basis van de beschikbare onderzoeksgegevens de verdringingseffecten beperkt zijn, sluit echter niet uit dat er binnen bepaalde sectoren of bepaalde groepen van de (beroeps)bevolking wel sprake van verdringing kan zijn.

De segregatie van de arbeidsmarkt en de instroom van migranten in specifieke regio's en delen van de arbeidsmarkt speelt daarbij een rol. De effecten zijn dan enige loondaling bij laaggeschoolde beroepen²⁶ (en enige loonstijging bij hoger geschoolden) en enige verdringing tussen migranten, waarbij (ervaren) migranten na enige tijd verdrongen worden door nieuwe (goedkopere) migranten²⁷.

Gezien de aanhoudende discussie over het vóórkomen van verdringing heeft de minister van SZW in het najaar van 2013 aan de Tweede Kamer toegezegd hiernaar verder onderzoek te laten doen. In het licht van bovenstaande opmerkingen is het hierbij van belang dat niet zozeer op een macro-economisch en landelijke schaal,

25 Voor een overzicht van Nederlandse studies zie: E. Berkhout en B. Hof (2012) *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, SEO, H 2.

26 Veelal Amerikaans onderzoek.

27 Zie bijvoorbeeld voor Nederland: A. Heyma [et al.] (2008) *De economische impact van arbeidsmigratie uit MOE-landen, Bulgarije en Roemenië*, SEO; E. Berkhout, A. Heyma en S. van der Werff (2011) *De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999-2008*, SEO; (2012) E. Berkhout en B. Hof (2012) *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, SEO. Voor andere (Europese) landen zie bijv. M. Benton en M. Petrovic (2013) *How free is free movement? Dynamics and drivers of mobility within the European Union*, Migration Policy Institute (MPI); C. Déret [et al.] (2013) *Making progress towards the completion of the Single European Labour Market*, ECP Issue paper no. 75, European Policy Centre; OECD (2012) *Free movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent experience from OECD countries and the European Union*; (2012) MAC (2013) *Analysis of the Impacts of Migration*, Migration Advisory Committee; H. Brückner (2012) *The Labor Market Impact of Immigration and its Policy Consequences*, Migration Policy Centre (MPC); S. Pekkala Kerr en W.R. Kerr (2011) *Economic Impacts of Migration: A Survey*, Harvard Business School (HBS) working paper 09-013. Een studie stelt dat door de migratie uit Oost-Europa het arbeidsaanbod in het VK meer toenam dan de vraag en dat daardoor de inflatoire druk op de lonen afnam. Zie: D. Blancheflower en C. Shadforth (2009) *Fear, unemployment and migration*, *The Economic Journal* 119 (febr. 2009), pp. 136-182.

maar meer op sectoraal en regionaal niveau wordt gekeken naar de effecten van arbeidsmigratie. De effecten van arbeidsmigratie kunnen sterk verschillen per landsdeel en sector; een te algemene focus heeft het risico dat deze effecten onvoldoende sterk naar voren komen.

Effect op arbeidsrelaties

Immigratie heeft effect op arbeidsrelaties. De inzet van migranten voor tijdelijke arbeid heeft onder andere een rol gespeeld bij een brede inzet van uitzendconstructies. Dit heeft bijgedragen aan de rol van uitzendwerk en tijdelijke contracten in het Nederlandse arbeidsmarktmodel. Ook op basis van onderzoek in meerdere Europese landen kan geconcludeerd worden dat meer immigratie samengaat met meer externe flexibiliteit²⁸. Flexibele arbeidsmarktarrangementen versterken de vraag naar arbeidsmigranten en maken werk tevens minder aantrekkelijk voor binnenlandse werknemers. De WRR concludeert in dit opzicht "door de banen die arbeidsmigranten nu vervullen minder flexibel te maken, worden ze wellicht ook (weer) aantrekkelijker voor de al in Nederland aanwezige werknemers en werkzoekenden"²⁹.

Malafide praktijken en verdringing

De, sterk toegenomen, arbeidsmigratie is gepaard gegaan met een aantal ongewenste verschijnselen zoals uitbuiting, misbruik, grote mate van afhankelijkheid van buitenlandse werkers van werkgevers of uitzendbureaus, malafide uitzendbureaus, schijnconstructies, overtreding van wetgeving en cao-afspraken, ontduiking van belasting- en premieheffing. Daarbij bleek ook sprake van een gebrekkige handhaving³⁰. Door deze malafide praktijken kan (buitenlandse) arbeid goedkoper worden aangeboden, bijvoorbeeld door onderbetaling of door hoge huisvestingskosten in rekening te brengen. Daardoor komen bonafide bedrijven onder druk te staan, zeker in sectoren waar sprake is van kleine marges en forse concurrentie. Dit kan zowel gelden voor bijvoorbeeld uitzendbureaus als voor inlenende bedrijven. Malafide praktijken leiden tot oneerlijke concurrentie waardoor de inzet van migranten bonafide aanbod (binnenlands en buitenlands) kan verdringen en ook bonafide bedrijven kunnen worden verdrongen.

Sociale zekerheid

Een andere 'vrees' die speelt bij arbeidsmigratie is dat de (arbeids)migranten vooral naar Nederland c.q. de rijkere Europese landen komen om te profiteren van de sociale

²⁸ Zie M. Kremer (2013) *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 29 ev.

²⁹ Zie M. Kremer (2013) *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 29 ev.; M. Kremer en E. Schrijvers (2014) *Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigratie in betere banen*, WRR-Policy Brief nr. 1, p. 7 en 8; Casus Westland.

³⁰ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer (2011-2012) 32 680, nr. 4 *Arbeidsmigratie in goede banen*, Eindrapport Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie (LURA).

voorzieningen en de sociale zekerheid in die landen. De veronderstelling van sociale zekerheidstoerisme kan vooralsnog niet door onderzoek onderbouwd worden³¹. Ook blijken lidstaten niet te kunnen aantonen dat er sprake is van systematische of wijdverbreid sociale zekerheidstoerisme³². Belangrijk daarbij is dat de regels voor vrij verkeer de sociale zekerheid niet direct en volledig openstellen voor migranten. Zij kunnen er dus slechts beperkt een beroep op doen³³. Verder blijkt uit onderzoek dat de motivatie voor migratie niet sociale zekerheid is, maar werk en inkomensverbetering en dat het gebruik van sociale zekerheid door de nieuwe migranten uit de MOE-landen juist veelal lager is dan van lokale bevolking en hun arbeidsparticipatie veelal hoger. Er is dus geen sprake van sociale zekerheidstoerisme. Wel is het zo dat wanneer nieuwe arbeidsmigranten bestaand werk overnemen van oude migranten of andere binnenlandse werknemers, dit extra collectieve lasten in de vorm van WW en andere uitkeringen tot gevolg kan hebben.

Problemen met huisvesting

Arbeidsmigratie heeft ook effect op de huisvesting c.q. de woningmarkt. Een grote toestroom van (arbeids)migranten, zoals in 2004 en 2007, leidt tot een plotselinge toename van de vraag naar huisvesting. Omdat migranten niet gelijkmatig over het land verspreid zijn maar, op zoek naar werk, kiezen voor steden en specifieke gebieden, is de huisvestingsproblematiek ook ongelijk gespreid. Daarbij zal een deel van de migranten zich richten op goedkope c.q. makkelijk te verkrijgen huisvesting. Midden- en Oost-Europeanen komen daarbij juist terecht in wijken waar veel niet-westerse allochtonen wonen. Het gemiddelde inkomen is er laag en er zijn veel particuliere huurwoningen. Het zijn kwetsbare wijken waar het relatief eenvoudig is een woning te bemachtigen. Het zijn bovendien wijken die al een hoge doorstroom kennen en daardoor een geringe sociale cohesie. De leefbaarheid van deze wijken wordt door de (tijdelijke) arbeidsmigratie verkleind en het bevordert de integratie van immigranten niet³⁴. De toestroom van migranten uit Midden- en Oost-Europa die groter is uitgevallen dan verwacht, heeft mede voor de nodige huisvestingsproblemen gezorgd omdat onduidelijk was wie verantwoordelijk was voor de huisvesting van de migranten: de werkgever, de gemeente, woningbouwcorporaties of de migrant zelf.

31 Zie bijv. M. Kremer (2013) *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 20 e.v.; E. Guild, S. Carrera en K. Eisele (eds.) (2013) *Social benefits and Migration: A contested relationship and policy challenge in the EU*, Centre for European Policy Studies (CEPS); ICF-GHK (2013) *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants tot special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*.

32 Speech eurocommissaris László Andor (2014) *Labour mobility in the European Union – The inconvenient truth*, 10 februari 2014 in Bristol.

33 Zie bijv. European Commission (2013) *Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference*, COM(2013) 837 final.

34 CBS (2012) *Jaarrapport Integratie 2012*, hoofdstuk 8 Immigranten op de stedelijke woningmarkt.

Bij kennismigratie is geen sprake van een woonproblematiek in deze zin. Wel is ook daar het vinden van geschikte huisvesting soms problematisch.

Uit onderzoek blijkt dat in middelgrote en kleine gemeenten de overlast uit woonpanden en recreatieparken de afgelopen jaren is verminderd. Voor zover er nog overlast is, is dit veelal gebonden aan specifieke locaties en aan incidenten. In grote steden lijkt de woongerelateerde overlast een hardnekkig karakter te hebben. Deze doet zich vooral voor in oude stadswijken waar ook andere sociale problemen spelen en andere (bevolkings)groepen voor overlast en problemen op het gebied van de openbare orde zorgen. Daar komt bij dat de grote steden geconfronteerd worden met een aantal migranten uit MOE-landen die geen werk en geen woning (meer) hebben en naar de grote stad trekken³⁵.

Opvattingen over migranten

Ten slotte kan arbeidsmigratie een effect hebben op de houding ten opzichte van migranten, buitenlanders of groepen met een andere etnische achtergrond. De toename van migranten, de aanwezigheid van migranten en de in 2008 ontstane economische crisis hebben een negatieve uitwerking op opvattingen van de autochtone bevolking ten opzichte van de allochtone bevolking³⁶.

Er wordt geregeld onderzoek gedaan naar de 'nationale problemen'. Op de lijst met belangrijke nationale problemen daalt het thema immigratie en integratie sinds 2008. Het thema maakt 7 procent uit van het nationale probleembesef, maar dat betekent nog altijd dat 20 procent van de respondenten een of meer problemen in deze categorie noemt. De daling betekent niet dat de zorgen over immigratie en integratie zijn verdwenen. De grootste zorg betreft nu echter 'inkomen en economie' (19 procent)³⁷.

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat volgens 40 procent van de ondervraagden Nederland een prettiger land zou zijn als er minder immigranten zouden wonen. Tegelijkertijd vindt 44 procent de aanwezigheid van verschillende culturen een winst voor onze samenleving³⁸.

35 B. van Gestel, E.K. van Straalen en M.A. Verhoeven (2013) Marginaal gehuisveste arbeidsmigrant en overlast, *Justitiële Verkenningen 'Arbeidsmigratie'*, 6/13, pp. 77-91.

36 Incidenten spelen daarbij een belangrijke rol. Ook, zij het in een ander kader, de aanslagen op de Twin Towers in New York (11-9-2001) hebben bijgedragen aan een minder tolerant klimaat ten opzichte van allochtonen, met name moslims.

37 SCP (2013) *Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) 2013/3*.

38 SCP (2013) *Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) 2013/4*, p. 15.

De negatieve houding van de bevolking tegenover migranten (zie box) is vooral gerelateerd aan werk, sociale zekerheid en huisvesting en houdt daarmee ook verband met de zorgen over 'inkomen en economie'.

Verdringing op de arbeidsmarkt en criminaliteit vaak genoemde nadelen van arbeidsmigranten uit Oost-Europa

62 procent van de bevolking ziet vooral nadelen aan de komst van migranten uit Oost-Europa, 19 procent ziet evenveel voor- als nadelen, 10 procent vindt dat de voordelen groter zijn dan de nadelen en 9 procent weet het niet. Twee derde van de Nederlanders vindt dat er te veel migranten uit Oost-Europa naar Nederland komen. De bevolking maakt zich vooral zorgen over de sociaal-economische gevolgen en de kans dat criminaliteit en overlast zullen toenemen. 58 procent van de ondervraagden is van mening dat migranten uit Oost-Europa misbruik maken van uitkeringen en 47 procent vindt dat zij banen afpakken van Nederlanders. Bijna de helft van de bevolking vindt dat migranten uit Oost-Europa overlast op straat veroorzaken en vaak in de criminaliteit zitten. Laagopgeleide Nederlanders staan beduidend negatiever tegenover Oost-Europese arbeidsmigranten dan de hogeropgeleiden; ze vinden vaker dat ze misbruik maken van uitkeringen, banen afpakken en weinig bijdragen aan de economie. Lager- en hogeropgeleiden vinden even vaak dat arbeidsmigranten worden uitgebuit.

Overheid zou harder moeten optreden tegen uitbuiting

De meerderheid (60 procent) meent dat deze migranten worden uitgebuit en bijna drie kwart vindt dat de overheid deze uitbuiting moet aanpakken. Dat is niet alleen omdat men uitbuiting afkeurenswaardig vindt. Daadkrachtiger optreden is vooral nodig om een gelijk speelveld te creëren. Door onderbetaling en migranten lange dagen te laten maken, is geen sprake van eerlijke concurrentie met het binnenlandse arbeidsaanbod. Daarnaast vindt een meerderheid (62 procent eens, 12 procent oneens) dat de overheid ervoor moet zorgen dat er minder mensen uit Oost-Europa naar ons land komen; een ruimere meerderheid vindt dat deze arbeidsmigranten terug moeten naar hun herkomstland als ze werkloos worden (78 procent eens, 7 procent oneens).

Bron: J. Dagevos en M. Gijsbers (2013) Beeldvorming over arbeidsmigranten uit Oost-Europa, in: SCP, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) 2013/4*, pp. 34-48.

4. Effecten van emigratie voor de vertreklanden³⁹

Arbeidsmigratie heeft ook effecten voor de landen van herkomst, de vertreklanden. In Europa zijn dit vooral de Midden- en Oost-Europese landen. In de periode 1989 – 2009 is ongeveer 6,3 procent van de Poolse bevolking geëmigreerd en in Letland sinds 2000 ongeveer 14 procent van de beroepsbevolking. Daarbij zij aangetekend dat de economische groei in de MOE-landen (bbp, reëel) in het voorbije decennium veelal hoger lag dan het EU-gemiddelde.

Positieve effecten

Emigratie heeft een aantal positieve effecten. Een eerste effect is een vermindering van de werkloosheid en van de uitgaven aan sociale zekerheid, voor zover migratie leidt tot vermindering van werkloosheid. Een tweede effect is de instroom van geld dat door de migranten in het buitenland is verdiend en in het thuisland wordt besteed. Voor de Oost-Europese landen varieert dit bedrag tussen de 2 en de 5 procent van het bbp. Een derde effect kan zijn dat migranten bij terugkeer hun buitenlandse ervaring inzetten in het huisland en op die manier voor meer dynamiek en innovatie zorgen.

Maar ook kosten

Daarnaast zijn er ook kosten verbonden aan de migratie⁴⁰. Dit betreft als eerste het vertrekken van (vaak) jongeren naar het buitenland, waardoor de potentie van het land of het gebied waaruit de migranten afkomstig zijn kan afnemen. Niet alleen lager en middelbaar geschoolden migreren, ook voor hogeropgeleiden is het buitenland veelal aantrekkelijk. Het blijkt echter dat voor de MOE-landen het aandeel hogeropgeleiden bij de emigranten niet hoger is dan bij de bevolking. Dit is anders voor de zuidelijke lidstaten. Daar is het aandeel hogeropgeleiden bij de emigranten bijna tweemaal zo hoog als bij bevolking. Daarbij geldt wel dat de absolute aantallen emigranten relatief gering zijn⁴¹. De emigratie kan en heeft in enkele MOE-landen in een aantal gevallen geleid tot tekorten die worden opgevuld door immigratie (uit bijvoorbeeld de Oekraïne of Moldavië).

Emigratie kan, als het permanente migratie is, leiden tot een versterking van de effecten van vergrijzing omdat vooral jongeren emigreren.

³⁹ Deze paragraaf is gebaseerd op EUKN EGTC (2013) *Internal mobility in the EU and its impact on urban regions in sending and receiving countries: Part 1: Policy Analysis*, EUKN research paper to support the Lithuanian Presidency 2013, European Urban Knowledge Network EGTC, m.n. hoofdstuk 4.

⁴⁰ Zie bijv. ook D.-M. Pociovălișteanu en L. Badea (2012) Some aspects concerning the Romanian Labour market in the context of emigration, *The USV annals of economics and public administration*, 12 – nr. 1, pp. 24-31.

⁴¹ Speech eurocommissaris László Andor (2014) *Labour Mobility in the European Union – the Inconvenient Truth*, speech 14 februari 2014 in Bristol.

Migratie heeft ook sociale gevolgen, bijvoorbeeld kinderen die bij hun grootouders opgroeien omdat hun ouders als migrant werkzaam zijn in West-Europa (vooral in Roemenië en Polen).

Emigratie kan ook negatieve gevolgen hebben voor bepaalde gebieden omdat migratie de bestaande regionale ongelijkheid versterkt. Als de (jonge) bevolking uit deze gebieden en steden massaal migreert, zal de relatieve positie van deze gebieden verder verslechteren. Daarbij zij aangetekend dat de slechte positie van sommige regio's niet het gevolg is van migratie naar het buitenland. Veelal was er al sprake van ontvolking door een trek naar de grote steden. Migratie kan dit proces versterken en leiden tot een verdere achteruitgang van deze 'rurale' gebieden.

Achtergrondinformatie behorende bij hoofdstuk 4 Kennismigranten van buiten de EU

Inhoudsopgave

1. De regelingen voor kennismigranten	107
2. Kennismigranten in Nederland	112
3. Waarom kiezen kennismigranten voor Nederland	116

1. De regelingen voor kennismigranten

Arbeid door vreemdelingen

Voor werknemers van buiten de EU geldt de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Deze wet bepaalt dat het werkgevers verboden is zonder tewerkstellingsvergunning een vreemdeling in Nederland te werk te stellen. Zo'n tewerkstelling moet worden geweigerd als er voldoende 'prioriteitsgenietend aanbod' op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig is¹. Het gaat dan om Nederlanders, Unieburgers en derdelanders die legaal in Nederland verblijven en vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt². De Wav is recent herzien en op een aantal punten aangescherpt (zie ook hoofdstuk 5).

De Wav geldt niet voor de burgers uit de staten van de EU/EER³. Verder geldt de wet op grond van het Unierecht niet voor de meeste wetenschappers uit derde landen; de wet geldt ook niet voor arbeidsmigranten die onder de kennismigrantenregeling vallen.

Beleid ten aanzien van kennismigranten van buiten de EU

Ons land kent een aantal regelingen die betrekking hebben op de toegang van kenniswerkers, hoogopgeleide vreemdelingen die naar verwachting een positieve bijdrage kunnen leveren aan Nederland. Voor deze groep gelden andere, soepeler toegangsregels dan voor niet-hoogopgeleiden. De verschillende regelingen worden hieronder kort besproken⁴. Voor meer uitgebreide informatie wordt verwezen naar onder andere de site van de Rijksoverheid en de IND.

1 De Wav bevat een aantal gronden op grond waarvan een tewerkstellingsvergunning moet worden geweigerd, zie art. 8 e.v.

2 Zie de Wav, zie ook *Wet van 25 november 2013 inzake herziening van de Wet arbeid vreemdelingen*, Staatsblad 2013 – nr. 499. Zie bijv. ook T. de Lange (2013) *De Wet arbeid vreemdelingen herzien: arbeidsmarktregulering in tijden van crisis*, PS/Documenta nr. 11/12 (24 september), pp. 907-921.

3 Zie ook hoofdstuk 2.

4 Grotendeels ontleend aan: T. Thijm (2013) *Het aantrekken van hooggekwalficeerde en gekwalificeerde arbeidsmigranten: Beleid en best practices in Nederland*, Europees Migratie Netwerk Nederland (NL EMN NCP); DUSA; INDIAC.

Overzicht van de verschillende regelingen voor kennismigranten

Vraaggestuurd: als betrokkene een baan aangeboden heeft gekregen krijgt hij/zij tijdelijk toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt.
Kennismigrantenregeling
Onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG
Blue Card
Aanbodgestuurd: als betrokkene aan een aantal voorwaarden voldoet krijgt hij/zij tijdelijk toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt en kan hij/zij vervolgens (binnen een bepaalde termijn) werk zoeken of een bedrijf opstarten.
Regeling zoekjaar afgestudeerde studenten
Regeling hoogopgeleiden
Regeling Zelfstandigen/Start-ups

Kennismigrantenregeling

Voor deze regeling (2004) komen in aanmerking derdelanders die meer dan drie maanden⁵ in Nederland willen verblijven en in dienst zijn van een in Nederland gevestigde werkgever en ten minste een bepaald normbedrag verdienen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar jonger en ouder dan 30 jaar⁶. Gezinsleden van de kennismigrant kunnen ook een beroep op de regeling doen en hebben dan vrij toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De verblijfsvergunning kan voor vijf jaar worden afgegeven en de procedure loopt via de werkgever, die als referent erkend moet zijn voor de regeling⁷.

Onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG

De uitwerking van deze richtlijn (2008) voorziet erin dat onderzoekers van buiten de EU in Nederland een onderzoeksproject kunnen uitvoeren bij erkende onderzoeksinstituten. Daarvoor is geen arbeidsmarkttoets nodig, en geen tewerkstellingsvergunning (Tvw). Een rechtsbetrekking tussen de instelling en de onderzoeker is niet vereist. De onderzoeker mag ook lesgeven en mag ten hoogste drie maanden in een andere lidstaat onderzoek doen. Gezinsleden zijn vrijgesteld van het MVV-vereiste (Machtiging tot Voorlopig Verblijf). Er geldt een versnelde procedure die vergelijkbaar is met de kennismigrantenregeling. Vanwege de mobiliteitsrechten zijn onderzoekers niet onder de kennismigrantenregeling gebracht.

⁵ Voor kenniswerkers die korter dan drie maanden in Nederland komen werken, is er een aparte regeling met een salariscriterium dat gelijk is aan dat van de kennismigrantenregeling. Daarnaast is er ook een regeling voor kennismigranten die wel in Nederland werken maar in het buitenland woonachtig zijn.

⁶ Per 1 januari 2014 is het bedrag voor kennismigranten van 30 jaar of ouder €4371,84 per maand en €3205,44 voor kennismigranten jonger dan 30 jaar. Beide bedragen zijn bruto en inclusief 8% vakantietoeslag. Verder geldt per 1 januari 2014 dat kennismigranten maandelijks en giraal betaald dienen te worden.

⁷ Zie ook Wet modern migratiebeleid.

Regeling zoekjaar afgestudeerde studenten

Studenten van buiten de EU die met goed gevolg een hbo- of wo-opleiding hebben afgerond, mogen na afronding van de opleiding gedurende één jaar in Nederland zoeken naar een baan als kennismigrant. Hiervoor geldt een afzonderlijk salaris-criterium⁸. Gedurende dit jaar zijn de ‘afgestudeerde’ en zijn gezinsleden vrij op de arbeidsmarkt.

Gepromoveerden komen niet in aanmerking voor het zoekjaar, wel voor de regeling hoogopgeleiden (zie hierna). Bachelors komen wel in aanmerking voor het zoekjaar. De regeling (2004) is bedoeld om in Nederland opgeleide vreemdelingen voor Nederland te behouden.

Regeling hoogopgeleiden

Met de regeling hoogopgeleiden (2009) kunnen hoogopgeleide vreemdelingen een verblijfsvergunning voor één jaar krijgen om tijdens dat jaar in Nederland een baan te vinden als kennismigrant of om een zelfstandig bedrijf te beginnen. Voor de te vinden baan geldt een looncriterium⁹. Hoogopgeleid is in dit kader iemand die is afgestudeerd of gepromoveerd aan een van de top 200-universiteiten van een drietal ranking-lijsten. Ook vreemdelingen die een hbo- of wo-opleiding in Nederland hebben afgerond of hier zijn gepromoveerd, kunnen – binnen drie jaar – gebruikmaken van de regeling. Om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen, is het verplicht minstens 35 punten te behalen waarbij punten worden toegekend op basis van opleiding, leeftijd, eerder in Nederland gestudeerd, beheersing Nederlands of Engels, diploma behaald in een ‘Bologna-land’ (indicatoren voor het welslagen in Nederland).

Regeling Zelfstandigen/Start-ups

Uitgangspunt van de zelfstandigenregeling is dat verblijf in Nederland als zelfstandige alleen kan worden toegestaan als daarmee een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend. Bij een zelfstandige is onderscheid te maken naar beroep (arts, kunstenaar, fysiotherapeut) en bedrijf (detailhandel, ander bedrijf). In geval van bijvoorbeeld kunstenaars of sportleraren wordt een advies gevraagd van het betrokken ministerie (OCW, VWS). Bij het zelfstandig uitoefenen van beroep of bedrijf wordt veelal advies gevraagd aan het ministerie van EZ. Voor de toelating is een puntenstelsel ontwikkeld dat de basis vormt van het advies van de minister van EZ¹⁰. Punten worden verleend op drie criteria, te weten: persoonlijke ervaring, ondernemingsplan en toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie. In totaal kunnen 300 punten behaald worden. Er zijn ten minste 90 punten nodig voor een positief

⁸ Voor 2014 is dit bedrag € 2127,00 bruto per maand excl. vakantiebijslag; € 27.565,92 per jaar incl. vakantiebijslag.

⁹ Voor 2014: €27.565,92 per jaar incl. vakantiebijslag.

¹⁰ De beoordeling wordt in eerste instantie uitgevoerd door Agenschap.NL.

advies met een minimum van 30 punten per criterium. Een hoogopgeleide vreemdeling die op elk van de eerste twee criteria ten minste 45 punten scoort, krijgt vrijstelling van het derde onderdeel.

Voor een aantal nationaliteiten geldt geen toetsing aan het puntensysteem: gemeenschapsonderdanen, onderdanen EU/EER en Zwitsers, EU-langdurig ingezetenen, Turken, Amerikanen en Japanners.

Voor innovatieve startende ondernemers van buiten de EU/EER komt een nieuwe toelatingsregeling, die indien mogelijk op 1 januari 2015 ingaat. Bij deze nieuwe regeling is sprake van een start-upvisum. De start-up krijgt dan een verblijfsvergunning voor een jaar. In dat jaar krijgt de startende ondernemer de tijd de onderneming daadwerkelijk op te starten, een ondernemingsplan uit te werken en financiering te verwerven. Na dat jaar kan de starter een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning als zelfstandige. De start-ups moeten ondersteund worden door een facilitator die een *track record* heeft in het begeleiden van start-ups, de RVO adviseert over het stappenplan van de start-up en de facilitator en ten slotte mogen de start-ups geen beroep doen op de algemene middelen¹¹.

Blue Card

De Blue Card op basis van richtlijn 2009/50/EG¹² is in 2011 in Nederland geïmplementeerd. Voorwaarden voor het verkrijgen van een Blue Card zijn een looncriterium¹³, een hbo-, wo-opleidingsvereiste, en bij een gereguleerd beroep beschikken over de vereiste beroepskwalificaties. Deze eisen zijn strenger dan die van de Nederlandse regelingen. De Blue Card biedt voordelen voor de verblijfspositie, zij het dat niet alle lidstaten de Blue Card erkennen. Als een Blue Card-houder na 18 maanden verblijf in een andere lidstaat naar Nederland komt, vervalt de eis van een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV); als de Blue Card-houder twee jaar in Nederland verblijft, kan hij, onder voorwaarden, de status van langdurig ingezetene derdelander aanvragen. Verder kan de Blue Card-houder een zoekperiode krijgen van drie maanden als hij werkloos wordt. De Blue Card werkt ook naar de gezinsleden¹⁴.

De Nederlandse regering heeft ervoor gekozen de nationale regeling naast de Blue Card te laten bestaan.

11 Zie de brief *Ambitieuze Ondernemerschap: Een agenda voor start-ups en groeiers* van de minister van EZ aan de Tweede Kamer d.d. 17 maart 2014 en de brief *Start-up-regeling* van de staatssecretaris van V&J aan de Tweede Kamer d.d. 18 maart 2014.

12 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, Pb. L 155/17.

13 Voor 2014: €61.469,28 per jaar incl. 8% vakantiebijslag

14 Zie bijv. ook K. Eisele (2013) *Why come here if I can go there? Assessing the 'Attractiveness' of the EU's Blue Card Directive for 'Highly Qualified' Immigrants*, CEPS paper no. 60, Centre for European Policy Studies.

Andere maatregelen

In Nederland bestaat bij de belasting de zogenoemde 30 procent-regeling. Deze belastingmaatregel houdt in dat bij een buitenlandse werknemer de werkgever onder voorwaarden de extra territoriale kosten tot maximaal 30 procent van het loon, inclusief vergoedingen, onbelast kan vergoeden ofwel de werkelijke extraterritoriale kosten onbelast kan vergoeden. Deze regeling, die is bedoeld om bij te dragen aan een aantrekkelijk en competitief vestigingsklimaat, kan (veelal) ook toegepast worden voor kennismigranten¹⁵.

Voorwaarden 30 procent-regeling (vanaf 1 januari 2012)

- U heeft een dienstbetrekking.
- U heeft een specifieke deskundigheid die niet of nauwelijks is te vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze deskundigheid is gerelateerd aan salaris. Voor 2014 dient dat, exclusief de vrije vergoeding, ten minste € 36.378 te zijn of indien jonger dan 30 jaar en met mastertitel ten minste €27.653. Voor wetenschappelijk onderzoekers geldt geen salariscriterium.
- U heeft een geldige beschikking. Een beschikking van na 1 januari 2012 is maximaal 8 jaar geldig.
- U woont in de 24 maanden vóór uw eerste werkdag in Nederland hemelsbreed meer dan 150 kilometer van de Nederlandse grens. Deze regel kent een aantal uitzonderingen m.b.t. de termijn en t.a.v. gepromoveerden.

Bron: Belastingdienst.

Nederland kent een 'oranje- en blauwe-loperbeleid'. Dit houdt in dat Nederlandse ambassades en consulaten de mogelijkheid hebben om de procedures voor het verkrijgen van een visum voor Nederland voor bijvoorbeeld zakenlieden of wetenschappers in bepaalde gevallen te versnellen, met name visa die voor meer dan één reis geldig zijn. Dit is het oranje-loperbeleid. Het blauwe-loperbeleid is er voor zeelieden.

Expatcentra spelen een belangrijke rol in de informatievoorziening aan buitenlandse kenniswerkers. Gemeentelijke en regionale expatcentra zijn onder meer gevestigd in Amsterdam, Den Haag en Eindhoven. Deze centra maken het kennismigranten en hun gezinsleden en bedrijven gemakkelijk om de toelating tot Nederland te regelen (zie ook hierna). Het blijkt dat kennismigranten ondersteuning bij

¹⁵ Zie: www.belastingdienst.nl.

zaken als wonen, maar ook bij formaliteiten als zorgverzekering, bankzaken, belasting enzovoorts op prijs stellen¹⁶.

Integratie/inburgering

Bij kennismigratie geldt geen inburgeringsverplichting. Reden is dat het verrichten van arbeid gezien wordt als tijdelijk. Als kennismigranten en hun gezinsleden na een aantal jaren een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen of Nederlander willen worden, wordt van hen wel verlangd dat zij het inburgeringsexamen met goed gevolg hebben afgelegd.

2. Kennismigranten in Nederland

Kenniswerkers (EU en niet-EU)

Nederland telt (in 2010) ongeveer 2,4 miljoen kenniswerkers waarvan ongeveer 100.000 uit het buitenland afkomstig zijn. De buitenlandse kenniswerkers zijn voor circa de helft afkomstig uit de EU, de andere helft komt uit de overige landen van de wereld. Deze cijfers komen uit twee onderzoeken, waarbij kenniswerkers weliswaar verschillend zijn gedefinieerd, maar de uitkomsten dicht bij elkaar liggen. In het ene onderzoek wordt een kenniswerker gedefinieerd via het opleidingsniveau; in het andere onderzoek via het inkomen¹⁷.

Van deze buitenlandse kenniswerkers werkt bijna 30 procent voor een buitenlands bedrijf (in veel gevallen voor een bedrijf uit het land waar de migrant van afkomstig is). Verder werken buitenlandse kenniswerkers aanzienlijk vaker dan Nederlandse kenniswerkers voor bedrijven die op export of import zijn gericht. Buitenlandse kenniswerkers blijken gemiddeld meer te verdienen dan Nederlandse kenniswerkers.

Buitenlandse kenniswerkers zijn vooral werkzaam in de handel, de financiële, commerciële en publieke dienstverlening. Ze werken relatief vaker dan Nederlandse kenniswerkers in de handel en commerciële dienstverlening.

Buitenlandse kenniswerkers werken, in absolute en relatieve termen, overwegend in de stedelijke gebieden en met name in (groot-)Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven; in Eindhoven voor ongeveer een derde in de industrie. Voor een deel hangt deze concentratie samen met het feit dat de sectoren en bedrijven

16 P. Beckers [et al.] (2013) *De attractiviteit van de regio voor internationale kennismigranten*, Radboud Universiteit (nog niet gepubliceerd).

17 T. König en M. de Mooij (2012) *Kenniswerkers naar woonregio en nationaliteit: Gemiddelden over 2007-2009 en 2009-2011*, CBS (kenniswerkers op basis van opleidingsniveau) en S. Groot, G. van Gessel en O. Raspe (2013) *Foreign knowledge workers in the Netherlands*, in: CBS (2013) *Internationalisation Monitor 2013*, hoofdstuk 10 (kenniswerkers op basis van inkomen).

daar gevestigd zijn, maar er blijkt ook sprake te zijn van een zelfstandig agglomeratie-effect¹⁸. Uit het onderzoek van Groot c.s. blijkt verder dat in steden met relatief veel buitenlandse kenniswerkers ook relatief veel buitenlandse niet-kenniswerkers wonen. Van de buitenlandse werkers (600.000) is een zesde kenniswerker.

Buitenlandse kenniswerkers hebben een aandeel van ongeveer 3,5 à 4 procent in het totaal aantal kenniswerkers in Nederland¹⁹. Daarmee telt Nederland in vergelijking met andere landen relatief weinig buitenlandse kenniswerkers. In 2007 was (volgens Eurostat) 3,4 procent van de kenniswerkers (human resources in science and technology) buitenlands. In de EU bedroeg het gemiddelde aandeel 5 procent. In België was het percentage 8,5, in de VK 8,2, in Duitsland 4,9 en in Frankrijk 4,4. Uitschieters naar boven zijn Luxemburg (48,9), Zwitserland (19,1), Cyprus (13,2) en Estland (12,1). In Finland bedroeg het een laag percentage van 1,4²⁰.

Kennismigranten van buiten de EU

In de periode 2008-2011 zijn ongeveer 39.000 'eerste verblijfsvergunningen' verleend. Daarvan hadden 27.500 betrekking op kennismigranten en onderzoekers (vraaggestuurde regelingen). De overige ongeveer 11.000 golden de regeling zoekjaar en de regeling zelfstandigen. Van degenen die gebruik hebben gemaakt van de regeling zoekjaar, hebben ongeveer 1100 een verblijfsvergunning als kennismigrant gekregen. Van twee regelingen is beperkt gebruik gemaakt. Dat zijn de Blue Card, waar ook in lidstaten nauwelijks gebruik is gemaakt, en de regeling hoogopgeleiden. Als mogelijke verklaringen voor het beperkte gebruik van deze regeling wordt onder andere genoemd: de onbekendheid met de regeling en het niet aansluiten bij de zoekstrategie van internationaal talent²¹.

Tabel 2.1 Gebruik van de verschillende regelingen voor kennismigranten

Vraaggestuurde regelingen		
Kennismigrantenregeling	Regeling onderzoekers cf. richtlijn 2005/71/EG	Blue Card
In de periode 2008-2013 heeft Nederland 36.190 kennismigranten van buiten de EU toegelaten (verleende eerste verblijfsvergunning).	In de periode 2008-2013 heeft Nederland ruim 8390 onderzoekers van landen buiten de EU toegelaten (verleende eerste verblijfsvergunning) ³ .	In de periode 2008-2011 minder dan 10.

¹⁸ S. Groot, G. van Gessel en O. Raspe (2013) Foreign knowledge workers in the Netherlands, in: *Internationalisation Monitor 2013*, p. 204.

¹⁹ Het aandeel van buitenlanders bij de niet-kenniswerkers is 11 procent.

²⁰ Zie AWT (2012) *Briefadvies Talent is troef*, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid en Eurostat (2010) *Science, technology and innovation in Europe*, p. 115.

²¹ Zie IND (2011) *Evaluatie regeling hoogopgeleiden: De kenniseconomie versterkt?*

Aanbodgestuurde regelingen		
<i>Regeling zoekjaar afgestudeerde studenten</i>	<i>Regeling hoogopgeleiden^b</i>	<i>Regeling Zelfstandigen</i>
In de periode 2005-2011 is het aantal buitenlandse studenten ^c dat in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning als kennismigrant 2730 en zijn 350 toegelaten als onderzoeker; 60 kregen een verblijfsvergunning als zelfstandige ^d . Hierbij is een stijgende lijn te zien. In 2011 was het aantal verleende verblijfsvergunningen in deze groep bijna 1000.	Voor 2009-2012 zijn 462 verblijfsvergunningen verleend. Het aantal aanvragen ligt in 2009-2011 duidelijker hoger, in 2012 is het verschil beperkt. (Het merendeel van de deelnemers woonde al in Nederland, degenen die in het buitenland woonden hadden al sociale banden met Nederland).	Aan de categorie 'arbeid als zelfstandige' zijn 140 eerste verblijfsvergunningen verleend in de periode 2008-2011. In totaal zijn er in deze periode 6320 verblijfsvergunningen aan zelfstandigen verleend, waarbij in 140 gevallen aan het puntensysteem is getoetst. In 6180 gevallen is daaraan niet getoetst omdat sprake was van een afwijkende regeling.
In de periode 2008-2011 zijn 5050 verblijfsvergunningen 'zoekjaar afgestudeerde' afgegeven. In die periode zijn in totaal 1110 vreemdelingen van 'zoekjaar afgestudeerde' doorgestroomd naar een verblijfsvergunning kennismigrant. In 2011 stroomden ruim 400 personen door ^e .	Een meerderheid van de deelnemers vindt tijdens het zoekjaar een baan en ongeveer de helft van de onderzochte deelnemers (die nog in Nederland zijn) heeft, na het zoekjaar, het verblijf in Nederland voortgezet als kennismigrant (de overigen hebben een verblijfsvergunning op andere titel). Veel deelnemers hebben een technische/exacte opleiding.	

a Het blijkt dat na Zwitserland, Nederland en het VK de hoogste emigratie kennen van onderzoekers.

Zie: P. Stephan (2013) International Mobility of Research Scientists, *NBER Reporter* 2013 – nr. 3, pp. 14-16.

b WODC (2014) *Gezocht: buitenlands toptalent: Evaluatie van de Regeling Hoogopgeleiden*.

c Nederland telde in 2011-2012 ongeveer 56.000 buitenlandse studenten waarvan bijna 18.000 van buiten de EU/EER. In de afgelopen jaren is het aantal buitenlandse studenten toegenomen. Zie SER (2013) *Advies Make it in the Netherlands!* (www.ser.nl) analyse.

d Van deze groep ging 23% naar het wetenschappelijk onderwijs, 21% naar IT en overige zakelijke diensten, 11% naar de industrie en ook 11% naar de financiële diensten en 8% naar handel.

e IND (2013) *Monitor Kennismigranten: Kwantitatieve analyse*, h. 7.

Bron: IND (2013) *Monitor Kennismigranten: Kwantitatieve analyse* en IND (2014) *Kennismigranten: Kwalitatieve analyse*.

Van de kennismigranten van buiten de EU in Nederland is het grootste deel werkzaam in de sector 'IT en overige zakelijke diensten' (38 procent, overwegend Indiase nationaliteit (60 procent hiervan)), 11 procent in de industrie (afkomstig uit onder andere de VS (22 procent) en Japan (14 procent)) en 10 procent in de sector 'wetenschappelijk onderwijs' (afkomstig uit onder andere India (17 procent) en China (16 procent))²².

Het aantal kennismigranten dat in de periode 2005-2011 Nederlander is geworden bedraagt 520, waarvan 200 in 2011. Het aantal kennismigranten dat hun verblijf in Nederland heeft verlengd in die periode bedraagt 750 met een verlenging voor bepaalde tijd en 1020 met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd²³.

22 IND (2013) *Monitor Kennismigranten: Kwantitatieve analyse*, h. 5.

23 IND (2013) *Monitor Kennismigranten: Kwantitatieve analyse*, h. 6.

Kennismigranten in Nederland en in andere EU-lidstaten

Hoe Nederland zich wat kenniswerkers en kennismigranten toelaten betreft, verhoudt tot andere EU-landen is niet precies duidelijk. Zo telt Nederland in vergelijking met andere EU/EER-landen relatief weinig buitenlandse kenniswerkers (4 procent tegen gemiddeld 5 procent). Tegelijkertijd blijkt uit de cijfers van IND en Eurostat dat Nederland in de periode 2008-2011 relatief veel kennismigranten heeft toegelaten. Na het VK (52.950) volgt Nederland met 22.430 en vervolgens Denemarken (13.140). In deze drie landen is de meest voorkomende nationaliteit bij kennismigranten de Indiase. Frankrijk liet de meeste onderzoekers toe (8510). Ook hier staat Nederland op de tweede plaats (5270). De derde plaats wordt ingenomen door Zweden (2930). De meest voorkomende nationaliteit bij buitenlandse onderzoekers in deze drie landen is de Chinese.

Op basis van de EU Labour Force Survey (LFS) bedraagt het aantal derdelanders in hooggekwalficeerde beroepen in Nederland 33.500 in 2011 en 35.700 in 2012^a.

Uit recente EMN-studies (die gebruikmaken van nationale cijfers) komt een weer ander beeld naar voren. Daaruit blijkt dat het aandeel van hoogopgeleide werkende derdelanders in de werkende bevolking in Nederland één procent is (ca. 73.000)^b. Het Verenigd Koninkrijk kent hier het grootste aandeel (4,5) gevolgd door Ierland (4,1). In Duitsland is het aandeel 2,8 in Frankrijk 1,6 en in België 1,3.

Wat het toelaten van kennismigranten betreft, blijkt dat België, dat formeel geen beleid heeft om kennismigranten aan te trekken, in 2011 ongeveer 8500 werkvergunningen verleende aan hooggekwalficeerde werknemers (Nederland 7220). Duitsland, dat een zeer complexe vergunningenstructuur kent, verstrekke in de periode 2008-2011 ruim 45.000 vergunningen aan hooggekwalficeerde migranten; bij gebruik van een iets ander criterium zouden dit er ruim 80.000 zijn. Voor de jaren 2011 en 2012 gaat het om 16 à 26 duizend respectievelijk 14 à 27 duizend. Zweden verleende in de periode 2009-2011 duidelijk minder vergunningen aan hogeropgeleiden dan Nederland, namelijk 10 à 11.000, in 2012 waren het er 4751.

a T. Thijm (2013) *Het aantrekken van hooggekwalficeerde en gekwalficeerde arbeidsmigranten: Beleid en best practices in Nederland*, EMN NL NCP. Hooggekwalficeerd is hierbij gedefinieerd als ISCO-categorie 1-3).
b EMN (2014) *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals* (synthesis report). Niet alle lidstaten hebben aan dit onderzoek deelgenomen. Ook hierbij is hoogopgeleide gedefinieerd als ISCO 1-3. De ISCO-indeling wordt ook kort weergegeven in dit rapport.

Bronnen:
IND (2013) *Monitor Kennismigranten: Kwantitatieve analyse*. De cijfers zijn ontleend aan Eurostat (z.o.z.).

J. Antoons en A. Pirotte (2013) *Attracting Highly Qualified and Qualified Third Country Nationals to Belgium: Focussed Study of the Belgian National Contact Point of the European Migration Network (EMN)*, EMN.
M. Mayer (2013) *Attracting Highly Qualified and Qualified Third Country Nationals: Focussed Study of the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)*, Federal Office for Migration and Refugees; EMN.
B. Parusel (ed.) (2013) *Attracting Highly Qualified and Qualified Third Country Nationals to Sweden: Report from EMN Sweden 2013-1*, Migrationsverket; EMN.

Nederlanders in het buitenland

Nederlandse kenniswerkers vertrekken ook naar het buitenland, ofwel omdat zij worden uitgezonden voor het bedrijf waarvoor zij werken of vanwege het vergroten van carrièrekansen of werkgelegenheidskansen. Om hoeveel personen het gaat, is niet bekend²⁴. Wel is bekend dat veel onderzoekers uit Nederland vertrekken. Na Zwitserland kennen Nederland en het VK de hoogste emigratie van onderzoekers²⁵.

Vanuit Nederland emigreerden in 2012 ruim 140.000 mensen, waarvan bijna 64.000 de Nederlandse nationaliteit hadden. In de leeftijdsgroep 20-65 jaar vertrokken ruim 115.000 personen, waarvan 45.000 met een Nederlandse nationaliteit. Ten opzichte van het jaar 2000 is zowel voor de gehele groep (79.000) als voor de groep 20-65 jaar (59.000) sprake van een forse stijging – bij de Nederlanders met ongeveer een derde, bij de niet-Nederlanders zijn de aantallen ruim verdubbeld²⁶.

Ook voor Nederlanders in het buitenland geldt dat velen nog niet weten of ze zullen terugkeren; dat geldt vooral voor degenen die elders in de EU verblijven. De wens tot terugkeer wordt vooral beïnvloed door persoonlijke redenen²⁷.

3. Waarom kiezen kennismigranten voor Nederland

Kennismigranten komen vooral naar Nederland vanwege werkgelegenheid en carrièrekansen. Dat blijkt uit een onderzoek naar wat de kennismigrant beweegt om voor Nederland te kiezen²⁸. Daarnaast spelen ook de leefomgeving en het sociale milieu vaak een rol in de overwegingen (bijvoorbeeld de afstand tot familie, die eventueel deels ook in het buitenland kan wonen). Het gemak waarmee men denkt een verblijfsvergunning te kunnen regelen, blijkt daarentegen relatief onbelangrijk.

24 Voor enige informatie over deze groep zie E. Berkhout, T. Smid en M. Volkerink (2010) *Wat beweegt kennismigranten?*, SEO (hoofdstuk 4).

25 P. Stephan (2013) International Mobility of Research Scientists, *NBER Reporter 2013* – nr. 3, p. 14-16.

26 CBS, Statline, *Immi- en emigratie naar nationaliteit, leeftijd en geslacht*.

27 E. Berkhout, T. Smid en M. Volkerink (2010) *Wat beweegt kennismigranten?*, SEO m.n. hoofdstuk 4.

28 E. Berkhout, T. Smid en M. Volkerink (2010) *Wat beweegt kennismigranten?*, SEO.

De reputatie van onderzoeksinstituten en universiteiten is ook een factor van betekenis (met name voor onderzoekers²⁹ en voor migranten die hier eerder waren voor studie). Daarnaast is een belangrijk deel van de kennismigranten uitgezonden door de werkgever.

Uit onderzoek van de Radboud Universiteit blijkt dat voor het overgrote deel van de kennismigranten Nederland niet de eerste keuze is; de meesten hadden een voorkeur voor vooral de VS en het VK. De plaats (regio) waar men binnen Nederland is gaan werken, was veelal wel de eerste keuze³⁰.

Veel kennismigranten weten desgevraagd niet of ze in Nederland willen blijven. Degenen die Nederland denken te gaan verlaten, doen dat vooral omdat hun werk hier ophoudt en vanwege de wens ergens anders te gaan werken. Problemen met het verlengen van vergunningen wordt niet of nauwelijks genoemd. Uit het eerder genoemde onderzoek van de Radboud Universiteit blijkt ook dat onzekerheid over carrièreperspectief en werkkansen/baanbehoud negatief uitwerken op het willen blijven. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat als kennismigranten langer in een regio verblijven, de kans dat zij nog langer blijven toeneemt. Daarbij speelt een rol dat als men langer in een regio is, men de omgeving (fysiek, sociaal, cultureel) meer gaat waarderen³¹. Van de onderzochte groep heeft ongeveer een vijfde de intentie permanent te blijven. Een grote groep (30 à 40 procent) denkt aan een verblijf van 1 tot 5 jaar, iets meer dan een vijfde weet het nog niet.

SEO constateert dat Nederland wat kennismigranten betreft een sterke concurrentiepositie heeft in de middenmoot³². Het heeft een goede score op 'werk en loopbaan' en 'kennisinfrastructuur', wat minder op 'woon- en leefklimaat' en de beste op 'aantrekkelijk toegangsbeleid'.

Als aanknopingspunten voor beleid om het aantal kennismigranten te vergroten of om ze langer te binden, noemt SEO dat:

29 P. Stephan (2013) International Mobility of Research Scientists, *NBER Reporter 2013* – nr. 3, p. 14-16. De belangrijkste redenen om naar het buitenland te gaan zijn: gelegenheid om toekomstige carrière te verbeteren, hoge kwaliteit van faculteit en collega's research team.

30 P. Beckers [et al.] (2013) *De attractiviteit van de regio voor internationale kennismigranten*, Radboud Universiteit (nog niet gepubliceerd). Dit onderzoek heeft betrekking op de regio's Twente, Food Valley (Wageningen) en Health Valley (Nijmegen).

31 Zie in dit verband bijv. ook: M. van Bochove, K. Rusinovic en G. Engbersen (2010) *Over de rode loper: Kennismigranten in Rotterdam en Den Haag vergeleken*, Nicis Instituut.

32 Vergeleken met Duitsland, VK, Frankrijk, Australië, België, Canada, VS, Zwitserland, Denemarken en Zweden. E. Berkhout, T. Smid en M. Volkerink (2010) *Wat beweegt kennismigranten?*, SEO.

- Bekendheid met Nederland een rol lijkt te spelen in de keuze van kennismigranten. Zo'n 60 procent van alle kennismigranten die in Nederland zijn komen werken, is hier al eens eerder geweest.
- Langer vasthouden van aanwezige kennismigranten een optie is (met name een overheidsrol voor onderzoekers, studenten).
- Een aanzienlijk deel van de kennismigranten is uitgezonden door de (buitenlandse) werkgever. Het beleid ten aanzien van buitenlandse bedrijven is dus van belang. Wel betreft het hier kennismigranten die minder vaak van plan zijn om langdurig in Nederland te blijven.

Nederland volgens expats: de Expat Explorer van HSBC Bank

In dit onderzoek wordt een groot aantal landen gerangschikt naar populariteit/aantrekkelijkheid bij expats. De verschillende criteria zijn onderverdeeld in drie blokken: economie, experience en raising children.

Bij toepassing van alle drie criteria staat Nederland op plaats 18. Bovenaan staan China, Duitsland en Singapore, België staat op plaats 8, de VS op 12. Het VK op plaats 22.

Als alleen naar economie wordt gekeken zakt Nederland naar plaats 28 en bestaat de top uit Zwitserland, China en Qatar, en staan Indonesië op plaats 6, Duitsland op 7, de VS op 23 en het VK op 32.

Als alleen naar experience wordt gekeken komt Nederland op plaats 33, staat Thailand 1, China 3 en Singapore 6 en Duitsland 11. De VS en het VK staan op plaats 23 respectievelijk 27. Bij het onderdeel 'feeling welcome at work' komt Nederland op plaats 36 onder Italië en boven Frankrijk op de 37^e en laatste plaats. De eerste plaats is voor de Cayman Eilanden, Indonesië staat op 2. Bij 'integrating into the community' komt Nederland op plaats 29 tussen Taiwan en Egypte, op plaats één staat Brazilië.

Bij 'raising children' komt Nederland op plaats 14 (van 24) en wordt de top gevormd door Duitsland, Singapore en Frankrijk. Bij het onderdeel kwaliteit van het onderwijs komt Nederland op plaats 4, na Singapore, Rusland en België.

In de 2012 ranking waren de plaatsen van Nederland bij economics 26 (van in totaal 30 landen), bij experience 19 (van 30) en bij raising children 2 (van 9).

Zie: <http://www.expexplorer.hsbc.com/#>

Wat speelt internationaal een rol bij de keuze van kennismigranten?

Een internationale carrière en het verbreden van ervaring blijken internationaal gezien de belangrijkste drijfveren zijn van kennismigranten. Dit blijkt uit bijvoorbeeld onderzoek van IG/The Network³³. Daarbij kiezen internationale werknemers voor / hebben een voorkeur voor een vast contract of een tijdelijk contract van 12 maanden of langer. Verder blijkt dat er bij mensen die in het buitenland willen werken, sprake is van een verschuiving van 'langere' periodes (meer dan 5 jaar) naar 'kortere' periodes.

Verder geven potentiële kennismigranten aan ook behoefte te hebben aan informatie over hun nieuwe omgeving. Het gaat dan om zaken als woning/onderkomen, levensstandaard, geschikte sociale omgeving, mogelijkheden om de taal te leren, lokale faciliteiten (anders dan winkels), terugkeerafspraken en transportverbindingen³⁴.

Engelstalige landen blijken de voorkeur te hebben van kennismigranten (VS, Canada, Australië, UK, maar ook Singapore). Bij de niet-Engelssprekende landen staan Duitsland, Zwitserland en Frankrijk bovenaan. Daarnaast is er ook een keuze voor steden. De belangrijkste zijn dan Londen, New York, Singapore, Parijs en Sydney.

In een onderzoek van PwC naar de toekomst van 'talent mobility' wordt geconstateerd dat de VS, VK en Australië op 1,2 en 3 staan bij de favoriete landen³⁵. Nederland staat met Brazilië en Denemarken op een gedeelde vijftiende plaats.

Verder constateert PwC:

- De internationale mobiliteit neemt sterk toe als gevolg van globalisatie, niet alleen in aantallen maar ook over meer continenten en meer landen.
- Er ontstaan nieuwe vormen van internationale mobiliteit waarbij geen sprake is van migratie, maar van een grotere inzet van zakenreizen of van kortdurende uitzendingen.
 "The line between international assignments and business travel is becoming more blurred as time moves on."
- Kortere uitzendingen (korter dan 12 maanden) nemen toe.
- De talenten uit opkomende markten zijn thuis en in het buitenland steeds meer gewild.
- Internationale mobiliteit is een belangrijke factor in het aantrekken, behouden en ontwikkelen van talent.

33 Zie bijv. C. Roobol en V. Oonk (2012) *Global Talent Mobility Survey 2011: What attracts the world's workforce?*, Intelligence Group (IG); The Network

34 Het meest genoemd in een grotere opsomming.

35 PwC (2012) *Talent mobility: 2020 and beyond*.

- Migratieformaliteiten zijn vaak trager dan de snel opererende internationale bedrijven.
- Steden gaan een steeds belangrijkere rol vervullen.
- Werkgevers zullen meer rekening moeten gaan houden met verschillen tussen generaties.

Belang van studenten (werven en binden)

Bekendheid met het land speelt een rol in de keuze van kennismigranten voor het land waar zij willen gaan werken. De gelegenheid om in Nederland te studeren en aansluitend of later een periode in Nederland te werken, zal een positief effect hebben op de aantrekkelijkheid van Nederland. De SER heeft het belang van werving en binding onderstreept in het advies *Make it in the Netherlands* (2013).

Make it in the Netherlands

In het advies formuleert de SER voorstellen om buitenlandse studenten die in Nederland hoger onderwijs volgen, na afloop van hun studie beter (tijdelijk) te behouden voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Het biedt ons land belangrijke baten als Nederland internationaal talent a) meer weet te werven en b) beter aan zich kan binden. Deze voordelen van het bevorderen van kennismigratie gelden voor welvaart, economie en hoger onderwijs (t.a.v. kwaliteit, vestigingsplaats, overheidsfinanciën). Wat is nodig om dit te bereiken?

De SER pleit in het advies om studenten te verleiden om in Nederland te blijven door diverse maatregelen en voorzieningen, zoals: huisvesting, stages, traineeships, carrière portals, alumni network, beurzen, restitutie van collegegeld, excellent onderwijsaanbod, taalcursussen Nederlands, servicepakketten van bonden, carrière centers, study buddies, soepeler regelgeving voor werk, regionale samenwerking tussen instellingen, bedrijven en overheid.

Instanties die hierbij een rol kunnen spelen, zijn met name: bedrijven, non-profitorganisaties, opleidingen en onderwijsinstellingen, studentenvakbonden, overheid, UWV, Nuffic.

Het aantrekken en behouden van internationale studenten moet meer aan de arbeidsmarkt gerelateerd worden: de werkgelegenheid en tekorten op de arbeidsmarkt (arbeidsmarktbehoefte) dienen daarbij meer dan tot nu toe leidend te zijn.

Op basis van het SER-advies heeft het ministerie van OCW (eind november 2013) het actieplan *Make it in the Netherlands, programma 2013-2016* opgesteld^a.

^a Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/11/23/make-it-in-the-netherlands.html>.

Beeldvorming

Het algemene (politieke en sociale) klimaat in een land en de houding ten opzichte van migratie blijkt ook een rol te spelen in de keuze van kennismigranten. Dat geldt ook voor het scherpe onderscheid dat in het migratiebeleid wordt gemaakt tussen kennismigranten en overige (arbeids)migranten. Alhoewel een afwijzende (politieke en publieke) houding ten opzichte van migratie veelal laaggeschoolde migranten betreft, kan deze houding ook een negatieve uitwerking op hooggeschoolde migranten hebben³⁶.

Veel kennismigranten geven een voorkeur aan een diverse, open en tolerante leef-omgeving. Hoewel de kennismigranten zich, anders dan de middenklasse migranten, niet gestigmatiseerd voelen door anti-immigratiesentiment, zijn vele wel bezorgd over de populariteit van – in hun ogen – ‘xenofobe’ denkbeelden. Als het strikte migratie- en integratiebeleid het internationale imago van Nederland gaan overheersen, kan dat schadelijk zijn voor de aantrekkelijkheid van ons land als vestigingsplaats voor kennismigranten.

Bron: M.E. van Bochove (2012) *Geographies of Belonging: The Transnational and Local Involvement of Economically Successful Migrants*, EUR, p. 247.

³⁶ Zie bijv. M. Kremer (2013) *Vreemden in de verzorgingsstaat: Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*, p. 116 e.v.



Casestudies

Deze bijlage bevat drie casestudies. De voorbereidende commissie heeft deze verricht om een goed beeld te krijgen en te geven van arbeidsmigratie in Nederland en het beleid om dat in goede banen te leiden. Om dat beeld scherper te krijgen zijn de drie casestudies gedaan in sectoren en regio's waar arbeidsmigratie van belang is en die bovendien een rol spelen in de maatschappelijke discussie: de tuinbouw in Westland/Haaglanden, de bouw met een focus op Eemshaven/Noord-Groningen en de ICT in regio Brainport Eindhoven. In de cases komen vragen aan bod als: het belang van migranten voor de sector; de manieren van werven van arbeidsmigranten en binnenlandse werknemers; de gevolgen voor de lonen en werkgelegenheid van binnenlandse werknemers; meer in algemene zin de effecten – economische opbrengsten, maar ook maatschappelijke effecten verbonden aan huisvesting en overlast; en tot slot de vraag: wat wordt er gedaan om arbeidsmigratie in goede banen te leiden?

Inhoud

Westland/Haaglanden	124
Bouw/Eemshaven	165
Eindhoven/Brainport	202

Casus Westland/Haaglanden

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	124
2.	Relevante achtergrondkenmerken tuinbouwsector: high én low tech	126
3.	Wie zijn de Poolse werknemers in het Westland?	128
4.	Inzet Poolse werknemers via uitzendbureaus	130
4.1	Ontwikkeling van de huidige situatie	130
4.2	De sterke groei van de flexarbeid in de tuinbouw	135
4.3	Inzet van binnenlandse arbeidskrachten	141
5.	Effecten van de inzet van tijdelijke EU-werknemers	144
5.1	Verdringing?	144
5.2	Positieve economische effecten	146
6.	Huisvesting, overlast en inburgering	149
6.1	Regionale effecten en lokaal beleid	149
6.2	Huisvesting	153
6.3	Overlast	155
6.4	Inburgering: registratie en informatie	157
7.	Samenvatting	161
8.	Bronnen: geraadpleegde personen en literatuur	164

1. Inleiding

Waarom deze case?

Deze casestudie gaat over arbeidsmigratie in het stadsgewest Haaglanden waarbij met name naar het tuinbouwgebied Westland wordt gekeken. Omdat het daarbij vooral gaat om arbeidsmigratie binnen de EU, is het juister om te spreken van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. In het stadsgewest Haaglanden werken naar schatting 45.000 werknemers uit de nieuwe lidstaten, grotendeels verdeeld over de gemeentes Den Haag en Westland¹. In het Westland gaat het daarbij overwegend om Poolse werknemers die daar vooral via Nederlandse uitzendbureaus tijdelijk werkzaam zijn². In totaal betreft het naar schatting meer dan 11.000 werknemers. Het feit dat de meeste werknemers in dienst zijn van Nederlandse uitzend-

¹ Zie: Tweede Kamer 29 407 (2013-2014), nr. 176, p. 9 (voortgangsbrief huisvesting EU-migranten van 1-10-2013).

² Zie A. Schreijenberg en J. Mevissen (2012) *Arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europese landen: Juridische constructies en kostenvoordelen*, Regioplan beleidsonderzoek i.o.v. WRR, pp. 5, 16-17. Ook in de gesprekken die in het kader van deze case gevoerd zijn, is bevestigd dat het overwegend om in Nederland gevestigde uitzendbureaus gaat.

bureaus betekent dat het hierbij vooral gaat om arbeidsmobiliteit in het kader van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU³.

Deze situatie is representatief voor de Nederlandse tuinbouwsector als geheel. In de tuinbouwsector werkten in augustus 2012 in totaal ongeveer 50.000 uitzendkrachten, hoofdzakelijk in de glastuinbouw (30.000), open teelten (10.000) en de groothandel (7000)⁴. Bijna twee derde daarvan komt uit Polen. In de glastuinbouw en de open teelten ligt het aandeel Poolse werknemers hoger (respectievelijk 72 en 83 procent)⁵. In de open teelten is de inzet van uitzendkrachten beperkt tot echt de piekperiodes in het derde en het tweede kwartaal van het jaar. De inzet van flexibele krachten in de glastuinbouw is in vergelijking hiermee meer verspreid in het jaar⁶. Voor de gehele Nederlandse economie geldt inmiddels dat de tijdelijke inzet van werknemers uit de MOE-landen zeer snel is gegroeid en inmiddels qua omvang veel belangrijker is geworden dan de inzet van werknemers die hier langdurig verblijven⁷. Ook in andere sectoren waar veel tijdelijke werk voorkomt, zoals de logistiek en de procesindustrie, betreft het voor het grootste deel Poolse werknemers⁸.

Bijna de helft van het aantal werknemers in Polen die tijdelijk in het buitenland gaan werken, wordt door een *Nederlands* uitzendbureau gerekruteerd. Nederland overtreft daarin grotere landen als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk⁹.

Leeswijzer

Paragrafen 2 en 3 van deze casestudie geven achtergrondinformatie over respectievelijk de tuinbouwsector en de Poolse werknemers die werkzaam zijn in het Westland. Paragraaf 4 schetst de ontwikkeling van de huidige situatie waarin Poolse uit-

3 In de casestudie over de bouw gaat het vooral om EU-werknemers in dienst van buitenlandse arbeidsbureaus in het kader van het vrij verkeer van diensten. In de case Eindhoven gaat het vooral over werknemers van buiten de EU.

4 Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, Productschap Tuinbouw, p. 25. Het totaal aantal uitzendkrachten op jaarbasis bedraagt ongeveer het dubbele.

5 Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, Productschap Tuinbouw, p. 25.

6 Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, Productschap Tuinbouw, p. 21.

7 In 2008 werkten de tijdelijke werknemers bijna 50.000 FTE, de langdurige werknemers de helft daarvan. Langdurige migranten zijn hierbij gedefinieerd als mensen die zich in hebben geschreven bij de gemeenschappelijke basisadministratie (GBA). Zie: E. Berkhout en B. Hof (2012) *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, SEO, p. 7. In 2012 gaat het volgens deze auteurs naar schatting om 60 duizend FTE. Het huidige beleid is erop gericht dat ook mensen die tijdelijk werken in Nederland zich inschrijven (en weer uitschrijven) in het GBA (zie paragraaf 6.4). Dit betekent dat het arbeidsvolume van het aantal tijdelijke migranten volgens de SEO-definitie mogelijk wordt onderschat. Volgens cijfers van het CBS gebaseerd op aangiften loonbelasting werkte in 2011 bijna twee derde van de werknemers uit de MOE-landen in de zakelijke dienstverlening, bijna allen bij uitzendbureaus (CBS migrantenmonitor 2012). Omdat veel van de tijdelijke werknemers zich niet laten registreren in de gemeentelijke basisadministratie (GBA), geeft de GBA een ander beeld van de sectoren waarin MOE-landers werkzaam zijn. Volgens de GBA zijn de meeste Polen werkzaam in de industrie en de bouw/nijsverheid. Zie: M. Gijsbers en M. Lubbers (2012) *Nieuw in Nederland: Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen*, SCP, p. 92.

8 Zie ABU (2013) *Ledenonderzoek Flexmigranten 2013*, Algemene Bond Uitzendondernemingen.

9 G. Engbersen (2011) *Arbeidsmigratie in meervoud: naar een gedifferentieerd integratiebeleid voor migranten uit Midden- en Oost Europa*, *Christen Democratische Verkenningen*, herfst 2011, p. 100.

zendkrachten in de sector werkzaam zijn. Daarbij wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de betekenis van de certificering van uitzendbureaus en de verschillende projecten om meer lokale arbeidskrachten in te schakelen. Paragraaf 5 en 6 gaan in op respectievelijk de economische en regionale effecten van de inzet van tijdelijke EU-werknemers. Paragraaf 7 vat de belangrijkste bevindingen samen. Aan het einde bevindt zich een lijst van geraadpleegde personen en literatuur.

2. Relevante achtergrondkenmerken tuinbouwsector: high én low tech

Topsector tuinbouw

De tuinbouwsector is een van de negen topsectoren in de Nederlandse economie. De sector produceert vooral voor de export: in 2012 is een exportwaarde van bijna 20 miljard euro gerealiseerd¹⁰. Behalve primaire producten als snijbloemen, bloembollen en groenten exporteert de sector ook diensten en technische systemen en kennis. Het is een van de clusters waar Nederland nog onbetwist wereldleider is.

De sector staat wereldwijd bekend om haar hoogwaardige kennis en innovatiekracht en levert een bijdrage aan duurzame oplossingen voor mondiale problemen zoals voedselveiligheid en -zekerheid en energiebesparing. Gunstig voor de innovatiekracht zijn het bestaan van regionale greenports zoals de Westland-Oostland¹¹. Deze maken een snelle verspreiding van kennis mogelijk. Belangrijk zijn verder een efficiënt vervoersysteem en een toegankelijke kennisinfrastructuur (onder andere Wageningen UR). De tuinbouw neemt zo'n 40 procent van de agrarische omzet voor haar rekening. In de totale tuinbouwketen werken ruim 400.000 personen (circa 230.000 fte's)¹².

Technologische vernieuwing en schaalvergroting

De technologische vernieuwing en de schaalvergroting hebben ertoe geleid dat de opbrengst van de verschillende gewassen per vierkante meter in de glastuinbouw sterk is toegenomen. Zo is de productie van tomaten tussen 1980 en 1999 gestegen van 18 naar 44 kg per vierkante meter¹³. Dit is ook gepaard gegaan met schaalvergroting. In 2012 had het gemiddelde glastuinbouwbedrijf 3,6 hectare cultuurgrond,

10 Brief van staatssecretaris Dijkzema (EZ) aan de Tweede Kamer over de visie op de tuinbouwsector, 21-10-2013. Zie uitgebreider: Topteam Tuinbouw en Uitgangsmaterialen (2011) *Bron voor Groene Economie: Wereldoplossingen voor werelduitdagingen: Topsectoradvies Tuinbouw en Uitgangsmaterialen*, juni 2011.

11 Dit beslaat zeven gemeentes in Zuid-Holland: Barendrecht, Lansingerland, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Waddinxveen, Westland en Zuidplas.

12 Dit totaal is inclusief veilingen en industrie. In de glastuinbouw en de openteelten werken ieder bijna 100.000 personen. In de groothandel groenten, fruit en sierbloemen werken bijna 60.000 personen. Zie uitgebreider: Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, Productschap Tuinbouw, p. 17.

13 E. de Bakker, J. Frouws, R. Jongeneel [et al.] (2004) *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag': Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*, Wetenschapswinkel Wageningen UR, p. 48.

69 procent meer dan in 2002¹⁴. Een en ander heeft geleid tot een stijging van de gemiddelde standaardopbrengst in de periode 2000-2012 met meer dan 100 procent. De ingezette arbeid op een doorsnee glastuinbouwbedrijf is met 70 procent toegenomen¹⁵.

De automatisering en mechanisering van het productiewerk door de invoering van het buisrailsysteem, kleursorteerders, bosautomaten, knippers en inpakautomaten heeft geen gelijke tred gehouden met de verhoging van de productie. Hierdoor blijft de arbeidsbehoefte in de tuinbouw hoog ondanks de hoge productiviteitsgroei in termen van opbrengst per vierkante meter¹⁶. Met de huidige stand van de techniek blijft het lastig om bepaalde taken te automatiseren. Het is bijvoorbeeld lastig de handelingen en inschattingen die nodig zijn bij het vastbinden van een tak van een orchidee aan een stok in de pot, volledig te automatiseren zonder dat dit ten koste gaat van het aantal knoppen in de plant. Daarvoor blijven menselijke (nu veelal Poolse) 'handjes' nodig. Vooral binnen de primaire productie van gewassen gaan 'hightech' (veredeling, klimaatbeheersing, energiebesparing, transportsystemen) en 'low tech' (routinematige handelingen) vaak samen.

De tuinbouwsector kenmerkt zich door het sterke onderlinge samenspel van productie, handel, toelevering, veredeling en onderzoek in de waardeketen. De primaire productie vormt niet alleen de drijvende kracht achter andere vormen van bedrijvigheid, maar vervult die functie ook voor nieuwe ontwikkelingen en innovatie. Mede vanwege deze verbondenheid is de primaire productie niet zomaar naar elders te verplaatsen.

De betekenis van de Greenport Westland-Oostland

Binnen de tuinbouw speelt de Greenport Westland-Oostland een belangrijke rol. Hier bevindt zich ongeveer 50 procent van het Nederlandse glasareaal en 75 procent van de handelsbedrijven in bloemen, planten, groenten en fruit. Er zijn veel koplopers op het terrein van tuinbouwinnovatie gevestigd¹⁷.

In de gemeente Westland werkt meer dan 40 procent van de mensen in bedrijvigheid die direct is verbonden met de glastuinbouw (het glastuinbouwcluster: naast de glastuinbouw ook groothandel, veilingen, kassenbouw, installatiebedrijven,

14 CBS (2014) *Glastuinbouw: doorsnee opbrengst in twaalf jaar verdubbeld*, webartikel 30-01-2014. De verdubbeling van de doorsnee opbrengst is de resultante van de hogere productiviteit en de schaalvergroting. De schaalvergroting legt daarbij het meeste gewicht in de schaal.

15 CBS (2014) *Glastuinbouw: doorsnee opbrengst in twaalf jaar verdubbeld*, webartikel 30-01-2014.

16 E. de Bakker [et al.] (2004) *Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag': Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*, Wetenschapswinkel Wageningen, p. 48.

17 GPWO (2013) *Mondiale tuinbouw kern voor voedselvoorziening, gezondheid en welbevinden: Bedrijfslevenvisie 2030*, Greenport Westland-Oostland, november 2013.

adviesbureaus, accountantskantoren) (zie tabel 1). Het totaal aantal banen in het glastuinbouwcluster fluctueert in de periode 2004-2011 rond de 25.000. Er zijn naar schatting 11.000 EU-werknemers uit de MOE-landen werkzaam (bijna een op de vijf werknemers in de gemeente).

Tabel 1 Aantal bedrijven en banen (inclusief uitzendkrachten) in het Westland, 2011

	Glastuinbouw (primaire sector)	Glastuinbouwcluster	Alle banen en bedrijven
Aantal bedrijven	1336	3169	8550
Aantal banen	9.967	24.361	57.740

Bron: gemeente Westland.

Toelichting: zie hoofdtekst voor de definitie van het glastuinbouwcluster.

3. Wie zijn de Poolse werknemers in het Westland?

Godfried Engbersen en anderen hebben onderzoek gedaan onder 90 Poolse arbeidsmigranten die in 2010 in het Westland werkten¹⁸. Uit dit onderzoek bleek dat het Westland voornamelijk seizoensmigranten trekt die naar Nederland komen vanwege de grote beschikbaarheid van werk en de hogere salarissen.

Onderwijs- en arbeidsmarktpositie

Vier op de vijf ondervraagden heeft een ‘high school’ diploma gehaald, wat inhoudt dat zij tussen hun vijftiende en achttiende levensjaar een diploma hebben behaald. Maar een klein deel van de respondenten heeft een hbo- of een wo-opleiding. Een kwart van de respondenten geeft aan dat hun huidige werk op een lager niveau is dan hun opleiding.

Bijna 90 procent van de ondervraagden heeft in Nederland werk via een uitzendbureau. Geen enkele respondent gaf aan op basis van een informeel contract te werken in Nederland. In Polen was dit anders: een kwart had daar een vast contract, een kwart een flexibel contract en 40 procent van de ondervraagden had geen baan.

De eerste baan werd door 39 procent van de ondervraagden gevonden via een uitzendbureau in Nederland, 20 procent via een uitzendbureau in Polen, 26 procent via familie of vrienden in Nederland of in Polen, 10 procent via internet. Een klein percentage heeft zelf een bedrijf benaderd of is gevraagd¹⁹.

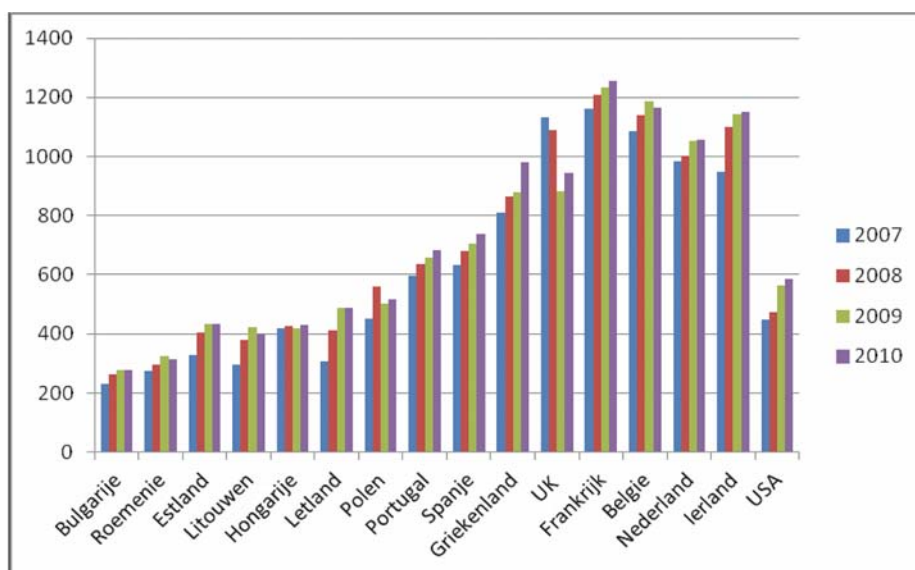
¹⁸ G. Engbersen, S. van de Pol, J. Burgers [et al.] (2011) *Poolse arbeidsmigranten in het Westland: Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*, Nicis institute. Hoewel ze daar wel naar gezocht hebben, kwamen de onderzoekers geen Roemeense of Bulgaarse werknemers tegen (p. 7). Zie voor een meer algemeen beeld van de achtergrondkenmerken van de Polen in Nederland: M. Gijsbers en M. Lubbers (2012) *Nieuw in Nederland: Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen*, SCP.

¹⁹ Merk op dat het bij een uitzendbureau in Polen ook om een vestiging van een Nederlands uitzendbureau kan gaan dat daar is gevestigd om mensen te rekruteren.

De overgrote meerderheid van de respondenten geeft aan maximaal 8 euro per uur netto te verdienen. Bij een groot aantal respondenten zijn hierbij al kosten voor huisvesting e.d. door het uitzendbureau ingehouden²⁰. Voor zes op de tien is het loon echter lager dan verwacht.

In Polen bedraagt het wettelijk minimumloon in 2012 353 euro per maand. In Nederland is het meer dan vier maal zo hoog (1456 euro). Ook na correctie voor het hogere prijsniveau is het wettelijk minimumloon in Nederland meer dan het dubbele (zie onderstaande figuur 1).

Figuur 1 Minimumloon internationaal gecorrigeerd voor koopkracht



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op basis van Eurostat. Kamerbrief min. SZW (2011) *Evaluatie bijzondere aanpassing wettelijk minimumloon*, 22-12-2011.

Huisvesting

De woonsituatie van de ondervraagden varieert; velen wonen in een van de 'Polen-hotels' in de gemeente Westland (zie paragraaf 6.2) of op een camping. Vrijwel alle ondervraagden beschikken over elektriciteit, warm water en een (gedeelde) tv.

²⁰ Op 1 januari 2011 bedroeg het wettelijk minimumloon 8,22 euro bruto (netto 6,95 euro). De laagste loonschaal in de Cao Glastuinbouw (medewerker glastuinbouw II: uitvoeren al dan niet op roulatiebasis van 3 to 8 routinematige veelal kort cyclische enkelvoudige bewerkingen) is gebaseerd op het wettelijk minimumloon op basis van 38 uur. Op 1 januari 2014 9,02 euro met een uitloop tot trede 7 naar 11,12 euro.

Uitzendbureaus spelen een belangrijke rol in de huisvesting voor arbeidsmigranten; 87 procent van de ondervraagden heeft met hulp van een uitzendbureau huisvesting gevonden²¹. Bijna de helft van de ondervraagden is ook daadwerkelijk tevreden met zijn of haar huisvesting, een kwart is neutraal en een kwart zeer ontevreden.

Toekomstperspectief

Het grootste deel van de ondervraagden, vijf op de tien, denkt hooguit een jaar of misschien twee jaar in Nederland te blijven. Twee op de tien migranten denken in ieder geval vijf jaar of zelfs permanent hier te blijven. Een deel weet het niet. Dit lijkt te duiden op een hoge mobiliteit.

Het overgrote deel van de ondervraagden verwacht terug te keren naar Polen; dit hangt voornamelijk af van de beschikbaarheid van werk en financiële middelen in Nederland. Daarnaast vindt 30 procent een hogere levensstandaard in Polen een aanleiding om terug naar Polen te gaan. Andere aanleidingen zijn voldoende geld te hebben (voor 13 procent van de ondervraagden) en het vinden van goede banen/salarissen in Polen (voor 23 procent).

4. Inzet Poolse werknemers via uitzendbureaus

Kenmerkend voor de huidige situatie van EU-werknemers in het Westland is dat het om overwegend Poolse werknemers gaat en dat ze vooral via uitzendbureaus zijn tewerkgesteld. Deze paragraaf gaat hier nader op in. Paragraaf 4.1 gaat na hoe zich dit heeft ontwikkeld. Paragraaf 4.2. bespreekt de achtergronden en betekenis van de rol van de uitzendsector. Paragraaf 4.3 behandelt de projecten om Nederlandse werklozen en bijstandgerechtigden aan een baan in de tuinbouw te helpen.

4.1. Ontwikkeling van de huidige situatie

De inzet van werknemers van buiten de regio is in de tuinbouw altijd al van belang geweest om pieken in de behoefte aan werknemers verbonden aan oogstperiodes op te vangen²². In vroeger tijden kwamen de seizoenswerkers vooral uit andere delen van Nederland. Vanaf ongeveer de tweede helft van de jaren zestig beginnen individuele tuinders met het werven van arbeidskrachten in Turkije en Marokko.

21 Uit de enquête die de ABU onder haar leden houdt, blijkt dat in 2013 71 procent van het aantal buitenlandse werknemers door of namens het uitzendbureau wordt gehuisvest (ABU (2013) *Ledenonderzoek Flexmigranten 2013*, p. 8). Ten opzichte van 2011 is dit een stijging van 7 procentpunten (ABU (2011) *Ledenonderzoek Buitenlandse Werknemers 2011*, p. 7). De ABU-enquête heeft betrekking op alle sectoren en regio's en dus niet alleen op het Westland.

22 Zie A.J. Vijverberg (2011) *Vreemdelingen in het Westland gezien vanuit historisch perspectief*, lezing Genootschap Oud-Westland; E. de Bakker [et al.] (2004) *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag': Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*, Wetenschapswinkel Wageningen, pp. 15-28. Het onderstaande is vooral gebaseerd op De Bakker [et al.]

De achtergrond daarvan was een nijpend personeelstekort in de Zuid-Hollandse glastuinbouw waarin met autochtone Nederlanders van elders uit het land niet te voorzien was. Vooral door kettingmigratie en door vervolgmigratie via informele kanalen kwamen er meer Turkse en Marokkaanse arbeidskrachten in de Nederlandse tuinbouw. Tot het begin van deze eeuw kwam illegale tewerkstelling veel voor in de tuinbouw. In de tweede helft van de jaren tachtig komen er ook veel Polen op toeristenvisa binnen om illegaal in de tuinbouw te werken. Volgens Odé ging het eind jaren tachtig om 50.000 personen (niet alleen in de glastuinbouw, maar ook in de Bollenstreek)²³. Het afschaffen van de vergunningsplicht voor uitzendbureaus in 1998 leidde in vrij korte tijd tot een wildgroei van uitzendbureaus in de gemeente Den Haag, waarvan een deel al eerder illegaal actief was, maar nu onder een andere naam verderging. Een deel daarvan ging door met het bemiddelen van illegalen.

De basis voor de huidige situatie waarbij veelal Poolse werknemers via overwegend Nederlandse uitzendbureaus zijn tewerkgesteld, is gelegd aan het begin van deze eeuw en werd versterkt door de vrijmaking van het werknemersverkeer met Polen in 2007. Deze stand van zaken komt voort uit een gezamenlijke aanpak van werkgeversorganisatie LTO Nederland en de overheid, als pragmatisch antwoord op de confrontatie die in de jaren negentig tussen overheid en tuinders was ontstaan. Vanaf het begin van de jaren negentig intensiveerde de overheid het beleid gericht op de bestrijding van illegaliteit en fraude. Zo werd het bezit van een BSN-nummer gekoppeld aan een geldende verblijfsvergunning, er kwam een wettelijke verplichting voor werkgevers om de identiteit van hun medewerkers vast te stellen en te registreren, de Wet ketenaansprakelijkheid (WKA) werd ingevoerd met een hoog straftarief voor de werkgever als het onmogelijk was de identiteit van de medewerker vast te stellen (het zogeheten anoniementarief), en in 1999 werden de boetes geïntensiveerd door de instelling van het Westlands Interventieteam²⁴. Tegelijkertijd werd de afgifte van tewerkstellingsvergunningen voor werknemers van buiten de EU (waaronder toen nog uit Polen) restrictiever. In de tweede helft van de jaren negentig werden er in de tuinbouw zelfs helemaal geen tewerkstellingsvergunningen afgegeven. Mede tegen de achtergrond van de aantrekkende conjunctuur zorgde dit voor knelpunten in de personeelsvoorziening. Eind jaren negentig gaf zeventig procent van de werkgevers in de tuinbouw aan dat ze niet aan voldoende personeel konden komen²⁵.

23 A. Odé (1996) *Migrant workers in the Dutch Labour Market Today*, dissertatie, p. 102.

24 Zie E. de Bakker [et al.] (2004) *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag': Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*, Wetenschapswinkel Wageningen, pp. 25-26.

25 R.M. Braaksma en Y. van der Burgh (1999) *Werkgelegenheid en arbeidsmarkt in de tuinbouwsector*, EIM, p. 13.

De eerste component van de pragmatische aanpak was het project seizoensarbeid, dat begin 2002 van start ging. LTO Nederland en het CWI zorgden hierin samen voor een goede afwikkeling van de procedures die gelden voor het afgeven van een tewerkstellingsvergunning, inclusief het zoeken naar beschikbaar Nederlands personeel. Tuinders die deelnamen aan het project mochten geen gebruik maken van illegale arbeid, moesten hun werknemers betalen volgens de geldende cao-normen en moesten voor goede huisvesting en arbeidsomstandigheden zorgen. Dit project heeft geleid tot een sterke toename van het aantal tewerkstellingsvergunningen voor Polen. Dit geldt vooral de periode 2004-2007 toen Polen toetrad tot de EU, maar er nog steeds restricties golden voor het werknemersverkeer. De tewerkstellingsvergunningen werden afgegeven voor mensen die rechtstreeks bij de tuinders in dienst waren. Omdat in het Westland veel met uitzendbureaus en loonbedrijven werd gewerkt, was het project daar minder relevant²⁶.

Belangrijker voor het Westland was het LTO-initiatief 'KiesRIA' dat eveneens in 2002 van start ging. Dit ondersteunde werkgevers bij het vinden van een bonafide uitzendbureau of loonbedrijf. Hiervoor werd een zogeheten RIA (register inleenarbeid agrarisch) opgezet, waarin gecertificeerde HAL-bedrijven (Handmatig Agrarisch Loonbedrijf) met een RIA-certificaat zijn opgenomen. Het gebruikmaken van de diensten van een gecertificeerd uitzendbureau is vervolgens op verschillende wijzen geprikkeld: door (feitelijke) vrijwaring van de inlenersaansprakelijkheid voor achterstallige loonheffingen en naleving van het wettelijk minimumloon en, zoals in de glastuinbouw, de naleving van de cao-afspraken over werktijden, loon en toeslagen. In de Cao Glastuinbouw 2012 is de verplichting geïntroduceerd om alleen met gecertificeerde uitzendbureaus in zee te gaan (zie onderstaand kader).

Toepasselijkheid Cao Glastuinbouw op uitzendwerk

De huidige Cao Glastuinbouw geldt van 1 juli 2012 tot 30 juni 2014. Deze cao is algemeen verbindend verklaard en geldt dus niet alleen voor georganiseerde werkgevers, maar voor de gehele sector. Ten aanzien van uitzendwerk bepaalt de cao dat de artikelen over de arbeidsduur en toeslagen, functiewaardering en beloning en bijzondere vergoedingen ook vanaf dag één gelden voor uitzendwerkgevers en uitzendkrachten (artikel 37 lid 1 en bijlage XVI). De werkgever is verplicht gebruik te maken van de uitzendbureaus die gecertificeerd zijn door de Stichting Normering Arbeid (artikel 37 lid 2). De werkgever is verplicht zich te verzekeren dat het uitzendbureau in de periode van

²⁶ E. de Bakker [et al.] (2004) *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag': Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*, Wetenschapswinkel Wageningen, pp. 103-104.

het ter beschikking stellen de bepalingen van de toepasselijke cao's naleeft (artikel 37 lid 3). Aan deze verplichting wordt volgens de cao-tekst voldaan als de werkgever gebruikmaakt van een gecertificeerd uitzendbureau (artikel 37 lid 4). Doet hij dat niet, dan is de werkgever hoofdelijk aansprakelijk (artikel 37 lid 5).

Bron: Cao Glastuinbouw.

Vanuit de vakbonden is het project kritisch gevolgd. Het werd in het begin vooral te vrijblijvend gevonden. De vakbonden hebben daarom aangedrongen op het opnemen van het (nu dus) verplichte gebruik van gecertificeerde uitzendbureaus in de Cao Glastuinbouw. Daarnaast vinden de vakbonden en de overheid dat het certificeringssysteem verbetering behoeft. Ook de werkgeversorganisaties vinden dat de certificering onderscheidender moet zijn ten opzichte van niet-gecertificeerde uitzendbureaus. Er is in mei 2014 overeenstemming bereikt over een pakket met verbetervoorstellen.

De gecertificeerde uitzendbureaus in het Westland bemiddelden vaak Polen die ook een Duits paspoort hadden, waardoor er geen tewerkstellingsvergunning nodig was. Hun aantal nam na 2000 sterk toe. Een aantal uitzendbureaus richtte zich specifiek op de bemiddeling van deze groep²⁷. Het aantal uitzendbureaus dat zich hierop richtte, nam snel toe na de afschaffing van de vergunningsplicht. Met de vrijmaking van het werknemersverkeer in 2007 werden de tewerkstellingsvergunningen ook voor Polen met één paspoort en ook voor andere burgers van de nieuwe lidstaten afgeschaft (met uitzondering van Roemenië en Bulgarije). Hierdoor werd het rekruteringsveld voor de uitzendbureaus vergroot.

Het LTO-project KiesRIA is later samen met de Stichting Financiële Toetsing opgegaan in de Stichting Normering Arbeid, waarbinnen de NEN 4400-1 normen zijn ontwikkeld (zie kader)²⁸. In de glastuinbouw werkt nu bijna 80 procent van de werkgevers met een SNA-gecertificeerd uitzendbureau. Slechts 5 procent zegt dit niet te doen. Een aantal werkgevers zegt het niet te weten²⁹.

27 Zie verder: C. Pool (2011) *Migratie van Polen naar Nederland in een tijd van versoepeling van migratieregels*, pp. 82-85. Zie ook: W.H. J. Verhoeven, M. Folkeringa, D. H. Grijpstra [et al.] (2008) *Arbeidskrachten in het agrocluster nu en in de toekomst: Deel 1: Vooruitblik tot 2016*, EIM, p. 48; A. Corpelein (2007) Onderzoeksnotitie: werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2007-23, nr. 2, p. 181.

28 Zie uitvoeriger: C. Pool (2011) *Migratie van Polen naar Nederland in een tijd van versoepeling van migratieregels*, p. 86.

29 Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, Productschap Tuinbouw, p. 28. Uit dit onderzoek blijkt dat bijna de helft van de werkgevers wel weet dat het door hun ingezette uitzendbureau lid is van een branchevereniging, maar niet weet bij welke. Een derde weet het niet. Van de bedrijven die het wel weten, is het ingezette uitzendbureau meestal lid van de ABU (*Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, p. 29).

Stichting Normering Arbeid, NEN 4400

De brancheorganisaties in de uitzendsector (ABU, NBBU, VIA Internationale Arbeidsbemiddelaars), de vakbonden (FNV, CNV) en een aantal werkgeversorganisaties (onder andere LTO) uit sectoren waar veel uitzendkrachten werkzaam zijn, hebben een keurmerk in het leven geroepen dat de kwaliteit van uitzendarbeid waarborgt en zo misstanden met uitzendarbeid voorkomt. De Cao Glastuinbouw schrijft werkgevers voor uitsluitend gebruik te maken van uitzendbureaus die gecertificeerd zijn door de Stichting Normering Arbeid wanneer zij gebruikmaken van ter beschikking gesteld personeel (www.normeringarbeid.nl). Het keurmerk is gebaseerd op NEN 4400-1 en NEN 4400-2. Ondernemingen met het SNA-keurmerk zijn beoordeeld op hun verplichtingen uit arbeid:

1. de identificatie van de onderneming (bijvoorbeeld de juiste inschrijving bij de Kamer van Koophandel);
2. de aangifte en afdracht van verschuldigde loonheffingen en omzetbelasting;
3. loonbetaling niet in strijd met de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag;
4. het uitvoeren van identiteitscontrole en controle op het mogen werken in Nederland;
5. het voorkómen van risico's op aansprakelijkstelling en boetes voortvloeiend uit in- en doorlenen of uitbesteden van werk.

Uitzendondernemingen en (onder)aannemers kunnen zich vrijwillig laten certificeren en vervolgens laten registreren door de SNA. Ondernemingen die in dat register staan, worden halfjaarlijks gecontroleerd op het nakomen van de wettelijke regels op het gebied van arbeid.

Bron: Cao Glastuinbouw 2012-2014, bijlage XV.

Door legale initiatieven te creëren ontstond er ook meer draagvlak in de sector voor de strenge handhaving door het Westlands interventieteam. De combinatie van meer legale mogelijkheden voor het in dienst nemen van personeel en de strengere handhaving heeft geleid tot een verder terugdringen van illegale arbeid in de periode tot 2008. De Bakker [et al.] concludeerden in 2004 dat illegale tewerkstelling in 2001/2002 al minder vaak voorkwam dan in 1990³⁰. Verhoeven [et al.] signaleerden op basis van de rapporten van de Arbeidsinspectie dat de invoering van het vrij verkeer, de interventies van de Arbeidsinspectie en het preventieve effect van de boetes leidden tot een

30 E. de Bakker [et al.] (2004) *Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag: Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*, Wetenschapswinkel Wageningen, p. 114.

verbeterde naleving in 2007³¹. De eindevaluatie van het Westlands interventieteam laat ook zien dat het aantal overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen tussen 2006 en 2008 is teruggelopen (2006 36 procent overtredingen). Het jaar 2009 liet echter weer een stijging zien³² gevolgd door een verdere daling in 2010 (18 procent) en 2011 (14 procent). Het percentage overtredingen is echter nog steeds hoger dan het gemiddelde in de tuinbouw elders in het land (7 procent)³³. Opgemerkt dient te worden dat de inspecties risico- en informatiegestuurd zijn.

Daarnaast heeft de meer pragmatische aanpak ertoe geleid dat de personeelsknelpunten in de sector zijn teruggedrongen. Werkgevers geven aan nu bijna altijd uitzendkrachten te kunnen vinden als ze deze nodig hebben³⁴. In de glastuinbouw zijn er nauwelijks werkgevers die vinden dat hun bedrijf eronder lijdt omdat ze moeilijk aan mensen kunnen komen³⁵. Knelpunten doen zich vooral voor bij het zoeken naar meer geschoold personeel vanaf functiegroep D (teelt logistiek, onderhoud en techniek, commerciële functies). Daarbij speelt het slechte imago van de sector een rol³⁶.

De keerzijde van de betere beschikbaarheid van tijdelijke arbeidskrachten is een zekere afhankelijkheid. In de glastuinbouw vindt bijna twee derde van de werkgevers dat de sector alleen maar kan overleven door werknemers uit het buitenland in dienst te nemen³⁷.

4.2 De sterke groei van de flexarbeid in de tuinbouw

Samenstelling werkgelegenheid: van vast naar flex

De flexibele schil is in de tuinbouwsector sinds 2000 in omvang steeds meer toegenomen. Deze ontwikkeling heeft zich vooral voortgedaan in de open teelten, de glastuinbouw en de groothandel groenten en fruit. Onderstaande tabel 2 laat de ontwikkeling in de glastuinbouw zien.

31 W.H. J. Verhoeven, M. Folkeringa, P. M. de Klaver [et al.] (2008) *Arbeidskrachten in het agrocluster nu en in de toekomst: Deel 2: Oplossingsrichtingen voor toekomstige arbeidsmarktknelpunten in het cluster*, EIM, p. 45.

32 WIT (2010) *Eindrapport Westland Interventieteam 2008-2009*, Westland Interventieteam, p. 6.

33 Zie persberichten Rijksoverheid 'Harde aanpak fraude in Westland werkt' (14-02-2011) en 'Illegale arbeid in glastuinbouw loopt terug' (16-07-2012). Het Westland Interventieteam is in 2012 opgeheven.

34 Zie Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, Productschap Tuinbouw, p. 28.

35 Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, Productschap Tuinbouw, p. 48.

36 Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, Productschap Tuinbouw, p. 49.

37 Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, Productschap Tuinbouw, p. 40.

Tabel 2

Samenstelling van de werkgelegenheid (in personen) in de glastuinbouw, 2000-2011

	2000	%	2011	%	% 2000-11
Eigenaars en gezin	16900	17	9100	9	-46
Vaste werknemers	46300	48	32400	33	-30
Tijdelijke dienst	13400	14	20500	21	53
Uitzendkrachten	20200	21	35200	36	74
Totaal	96800	100	97200	100	0
Vast/flexibel	1,9		0,7		-60

Bron: samengesteld op basis gegevens uit: Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, Productschap Tuinbouw.

De verhouding tussen het vaste deel (eigenaars en gezinsleden + vaste werknemers) en het flexibele deel (werknemers in tijdelijke dienst + uitzendkrachten) is tussen 2000 en 2011 afgenomen met 60 procent. Binnen het vaste deel is het aandeel eigenaar en meewerkende gezinsleden het meest gedaald. Dit reflecteert de schaalvergroting in de sector. Binnen het flexibele deel is de inzet van uitzendkrachten relatief het sterkst toegenomen. Het aandeel van de uitzendkrachten in de totale werkgelegenheid overtreft nu het aandeel van de vaste werknemers. Zoals eerder opgemerkt, komt bijna drie kwart van de uitzendkrachten in de glastuinbouw uit Polen.

Achtergronden

In een enquête geeft 42 procent van de werkgevers in de glastuinbouw aan dat het opvangen van werk in piekperiodes een motief is om uitzendkrachten in te zetten³⁸. Bijna 20 procent geeft aan dat het in dienst nemen van eigen personeel te veel administratieve rompslomp met zich meebrengt. Meer dan 40 procent noemt een andere reden dan die hun werd voorgelegd in de enquête. Daarbij wordt vaak de flexibiliteit genoemd die de inzet van uitzendkrachten met zich meebrengt.

Volgens Verhoeven [et al.] al is de sterke groei van de inleenarbeid in belangrijke mate het gevolg van de steeds ingewikkelder wet- en regelgeving, waarvan de zorg voor naleving bij voorkeur bij andere partijen (bijvoorbeeld bij gecertificeerde uitzendbureaus) wordt gelegd³⁹. Daarnaast spelen volgens deze auteurs ook factoren als kosten die voortvloeien uit administratie en het risico van uitval een rol⁴⁰. In de

38 Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, Productschap Tuinbouw, p. 27.

39 W.H. J. Verhoeven [et al.] (2008) *Arbeidskrachten in het agrocluster nu en in de toekomst: Deel 1*, EIM, p. 22.

40 Wat het laatste betreft wijzen De Bakker [et al.] op de onbedoelde gevolgen van de invoering van de verplichting om één jaar lang het loon door te betalen van zieke werknemers (later verlengd tot twee jaar) en andere wettelijke maatregelen waarbij gestreefd wordt naar meer verantwoordelijkheid van werkgevers bij ziekte of arbeidsongeschiktheid. E. de Bakker [et al.] (2004) *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag': Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*, Wetenschapswinkel Wageningen, pp. 23-25.

gesprekken die voor deze casestudie zijn gevoerd, wordt door zowel de aanwezige vertegenwoordigers van werkgevers als werknemers gewezen op de mogelijkheid dat de nieuwe Wet werk en zekerheid zal leiden tot het afnemen van het aantal tijdelijke contracten en het steeds meer inzetten van uitzendkrachten.

Voor- en nadelen van uitzendwerk

Het bovenstaande roept de vraag op naar de mogelijke voor- en nadelen van uitzendwerk. In onderstaand schema is gepoogd deze vanuit het gezichtspunt van de werkgever, de EU-werknemer en de overheid in beeld te brengen.

	Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Werkgever	Flexibele afstemming van personeel op eigen bedrijfsvoering en productie. Kostenbesparing in wervings- en selectiekosten (in het bijzonder in het buitenland); personeel wordt alleen ingehuurd als er werk is en de overeenkomst kan gemakkelijk worden opgezegd. Geen werkgeversverantwoordelijkheid bij ziekte of uitval. Zekerheid: mogelijkheden om nieuw gemotiveerd aanbod aan te boren. De uitlener is verantwoordelijk voor de administratie en kan de huisvesting regelen. Mogelijkheid voor vrijwaring voor inleneraansprakelijkheid.	Inwerken nieuwe arbeidskrachten. Verdwijnen opgebouwde kennis als de uitzendkracht later niet terugkeert. Taalproblemen aangezien de meeste uitzendkrachten geen Nederlands spreken.
EU-werknemer	Lagere zoekkosten (veel uitzendbureaus recruter in de herkomstlanden), beschikbaarheid werk dat in vergelijking herkomst land goed betaald wordt, regeling BSN-nummer en huisvesting. Mogelijke opstap naar een vaste baan. Opdoen van werkervaring.	Afhankelijkheid van uitzendbureau, mogelijkheid van te hoge kosten voor huisvesting etc., terugkeer bij ziekte, kwetsbaarheid bij voortijdige beëindiging van het contract. Onderbenutting van en onvoldoende opbouw van kennis*.
Overheid	Mogelijkheid om afspraken te maken over de regeling van huisvesting met vooral grotere uitzendbureaus.	Handhaving van wet- en regelgeving wordt lastiger.

*De (ge-avv'de) ABU-cao bepaalt dat buitenlandse uitzendkrachten bij langer verblijf recht hebben op een Nederlandse taaltraining (artikel 45 lid 15).

Mogelijke verbetering in de certificering van uitzendbureaus

De balans tussen voor- en nadelen van uitzendwerk hangt mede af van de vraag of de uitzendbureaus zich aan de afspraken en de regels houden. Het goed functioneren van de zelfregulering op basis van certificering is daarom van groot belang. Er zijn aanwijzingen dat er een aantal gebreken is, waardoor de certificering te weinig onderscheidend is. Deze hebben zowel betrekking op de handhaving als op het gehanteerde normenkader. Het gaat onder andere om de volgende punten:

- Ook bij gecertificeerde uitzendbureaus worden door de arbeidsinspectie overtredingen van de Wet minimumloon en de Wet arbeid vreemdelingen gesignaleerd of komen er misstanden aan het licht⁴¹.
- Een aantal van de zes inspectiebureaus die door de Stichting Normering Arbeid opdracht hebben gekregen om de certificeringsprocedure uit te voeren, geeft volgens de vakbonden te gemakkelijk keurmerken af aan uitzendbureaus die herhaaldelijk in de fout zijn gegaan⁴².
- Betalingsverplichtingen inzake reserveringen voor vakantiegeld als onderdeel van het wettelijk minimumloon worden door de inspectiebureaus vaak niet gecontroleerd.
- De normeis met betrekking tot het uitbetalen van het wettelijk minimumloon houdt onvoldoende rekening met de in de cao afgesproken gebruikelijke arbeidsduur.
- De normeisen met betrekking tot looninhoudingen voor huisvesting e.d. zijn onduidelijk⁴³.

De gebreken in de normeisen reflecteren deels het wettelijk toetsingskader. Zo is sinds 2011 de handhaving van het wettelijk minimumloon in alle gevallen gebaseerd op een arbeidsduur van 40 uur per week en dus niet op de in de cao afgesproken normale arbeidsduur, die doorgaans korter is. De meetlat wordt hierdoor feitelijk te laag gelegd⁴⁴. Over de normeisen die Inspectie SZW hanteert ten aanzien van looninhoudingen met betrekking tot huisvesting is in 2011 een persbericht verschenen. De rechtbank Den Haag heeft eind 2013 in een beroepszaak (SGR 13/ 6793 BESLU V257) geoordeeld dat er geen wettelijke basis is voor het bovenstaande handhavings-

41 Arbeidsinspectie (2011) *Projectverslag Inspectie naleving Wet arbeid Vreemdelingen en Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag intermediairs 2010: Uitzendbureaus en handmatige agrarische loonbedrijven*, juni 2011, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, p. 11. Uit recent onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat in 2013 17 procent van de gecontroleerde gecertificeerde uitzendbureaus de Wet arbeidsvreemdelingen of de Wet Minimumloon en minimumvakantiebijslag heeft overtreden tegenover 20 procent van de gecontroleerde niet-gecertificeerde uitzendbureaus. Deze cijfers geven niet de ernst van de overtreding aan en het betekent dus niet dat in alle gevallen sprake is van malafiditeit. Omdat er geen sprake is van een aselechte steekproef – er is gericht onderzoek gedaan op basis van signalen – mogen de cijfers niet zomaar geëxtrapoleerd worden naar alle gecertificeerde bureaus. Zie: Min. SZW (2014) Kamerbrief *Aanpak malafide uitzendbureaus en zelfregulering*, 12 mei 2014. Uit het jaarverslag van de Inspectie SZW over 2013 blijkt dat het aantal overtredingen in de land- en tuinbouw ver onder het gemiddelde ligt voor wat de landelijke en regionale projecten en meldingen betreft. Met betrekking tot de overtredingen die aan de dag komen in het kader van interventieteamprojecten scoort de sector iets boven het gemiddelde (*Jaarverslag 2013 Inspectie SZW*, p. 23).

42 Zie b.v. brief M. Post (bestuurder Flexwerk CNV Vakmensen) aan de directie van de Stichting Normering Arbeid, 11-12-2013.

43 Zie b.v. brief R.L. Huisman (directie Stichting Normering Arbeid) aan H. Stroek (CNV Vakmensen) van 5-12-2013 naar aanleiding van de klachten inzake VRO. In deze brief is aangegeven dat de klachten van CNV Vakmensen op zich juist zijn.

44 Opmerkelijk is dat in een correctie op een eerder persbericht over de invoering van deze maatregel uitdrukkelijk wordt gesteld dat dit ook voor uitzendbureaus geldt en dat in het eerdere persbericht ten onrechte stond: "Voor de beloning van uitzendkrachten geldt dat de 'normale volledige arbeidsduur van de inlener' de maatstaf is". *Handhaving Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag effectiever en efficiënter*, persbericht ministerie SZW (gecorrigeerde versie d.d. 29 augustus 2011).

beleid ten aanzien van verrekeningen. Minister Asscher is tegen deze uitspraak in beroep gegaan. Los daarvan wil de minister bekijken of en hoe hij het beleid ten aanzien van de verrekeningen beter kan vormgeven. Hij heeft hierover de sociale partners in de Stichting van de Arbeid om advies gevraagd.

Versterking zelfregulering

Minister Asscher heeft op 12 mei 2014 een pakket met voorstellen gepresenteerd om de zelfregulering in de uitzendsector te versterken. Deze moeten ervoor zorgen dat het SNA-keurmerk meer onderscheidend wordt. Dat levert een bijdrage aan het terugdringen van malafiditeit.

Het pakket bevat maatregelen die primair onder de verantwoordelijkheid van de sector vallen en maatregelen gericht op de versterking van de publiek-private samenwerking. De belangrijkste maatregelen vanuit de sector betreffen:

- *Een toets op cao-naleving.* In de norm worden negen cao-elementen met betrekking tot onder andere arbeidsduur, beloning en vakantiedagen opgenomen. Als dit niet effectief blijkt, dan neemt de sector een eis van een inlenersverklaring of een vergelijkbare maatregel op in de norm. Dat houdt in dat de inlener en het uitzendbureau een verklaring afgeven waarin staat wat het loon is dat de uitzendkracht moet verdienen.
- *Vergroten van de onafhankelijkheid SNA.* De Raad voor Accreditatie (RvA) toetst in Nederland instanties die conformiteitsverklaringen of keurmerken afgeven op onafhankelijkheid en onpartijdigheid, deskundigheid van personeel en de betrouwbaarheid van het kwaliteitssysteem. De SNA zal zich op deze punten onder controle stellen van de RvA.
- *Verbeteren kwaliteit keuringen.* Het gaat hierbij onder andere om het verduidelijken van de geldende normale arbeidsduur zodat beter kan worden getoetst op het WML. In verband hiermee vraagt de overheid aan sociale partners om in alle cao's een overzicht op te nemen met de belangrijkste elementen uit de cao, waaronder de geldende arbeidsduur. Dit is namelijk niet altijd even duidelijk. Daarnaast zal de norm voor buitenlandse uitzendbureaus worden versterkt. Ook zullen SNA en SNCU (de 'uitzend-cao-politie') beter met elkaar gaan samenwerken.

De versterking van de publiek-private samenwerking houdt onder andere in dat de Inspectie SZW actiever zal gaan handhaven op basis van signalen van SNA. Ook zullen Inspectie SZW, de Belastingdienst en SNA periodiek overleg voeren over de signalen en de wijzen van verbeteringen. Dit past in een meer breder bestuurlijk overleg tussen de ministeries van SZW en Financiën en de SNA over de monitoring van de uitvoering en de effecten van de maatregelen.

SNA is aan de slag met de maatregelen, zoals onder meer het verbreden van de norm met cao-elementen. SNA verwelkomt daarnaast de maatregelen die de overheid gaat nemen en de extra inzet van de overheid om het keurmerk te ondersteunen en de sluitende aanpak van de malafiditeit te versterken.

Nieuwe norm voor huisvesting Stichting Normering Flexwonen

Wat het normenkader voor huisvesting betreft hebben sociale partners in de uitzendbranche, de land- en tuinbouw en vleesverwerkende industrie in 2013 gezamenlijk een keurmerk opgericht voor de huisvesting van arbeidsmigranten. In principe is de werknemer zelf verantwoordelijk voor het zoeken en vinden van geschikte huisvesting voor de tijd van het verblijf in Nederland. In de praktijk bieden werkgevers, waaronder uitzendbureaus, vaak huisvesting aan. In zowel de agrarische als de uitzendcao is vastgelegd dat de werkgever voor goede huisvesting moet zorgen voor arbeidskrachten die tijdelijk naar Nederland worden gehaald⁴⁵.

Het nieuwe keurmerk van de Stichting Normering Flexwonen moet het aanbod en gebruik van uitsluitend goede kwaliteit huisvesting voor werknemers uit het buitenland bevorderen⁴⁶. In het verleden stond de certificering voor huisvesting alleen open voor uitzendbureaus. Het nieuwe keurmerk staat ook open voor andere gespecialiseerde externe partijen. De naleving wordt jaarlijks fysiek gecontroleerd op leefruimte, brandveiligheid, hygiëne, administratie en beheer e.d. Minister Blok voor Wonen en Rijksdienst heeft op 3 december 2013 de eerste keurmerken uitgereikt⁴⁷. Het is de bedoeling om de SNF-norm op te nemen in de relevante cao's.

Zorgen over zogeheten A1-constructie bij detachering vanuit andere EU-lidstaat

In het Westland maakt men zich zorgen over de toenemende druk op de prijzen van tuinbouwproducten. Dit geeft tuinders prikkels om verder in de kosten te snijden en uitzendbureaus om de tarieven van de inleenkrachten te verlagen. Daarbij wordt met name gewezen op constructies waarbij een uitzendbureau zich vestigt in Oost-Europa. Kostenvoordelen kunnen dan vooral gehaald worden via de wijze van verlonen. Deze zogeheten A1-constructie, waarbij in het herkomstland een deel van het loon als een onbelaste onkostenvergoeding wordt behandeld en er dus in werkland Nederland geen sociale premies worden geheven over een deel van het loon – komt voor in andere sectoren zoals de bouw en de vleesverwerking. De constructie is niet in overeenstemming met de Detacheringsrichtlijn: ook volgens deze richtlijn

⁴⁵ Zie Cao Glastuinbouw, artikel 38A, lid 1: "De werkgever zorgt dat hij de buitenlandse werknemer die tijdelijk in Nederland verblijft redelijk huisvest volgens minimaal de wettelijke en gemeentelijke regels" en lid 2: "De werkgever rekent de werknemer daarvoor ten hoogste een bedrag van 70 euro per week inclusief gas, water en licht." CAO voor uitzendkrachten 2012-2017, artikel 45, www.abu.nl.

⁴⁶ Zie nieuwsbrief *Huisvesting van arbeidsmigranten*, nr. 1 (april 2013) van LTO-Noord.

⁴⁷ Zie: <http://www.normeringflexwonen.nl/lists/nieuws/artikel.aspx?id=14&Source=%2fdefault.aspx>

is loon louter de vergoeding voor bedongen arbeid. In het sociaal akkoord zijn afspraken gemaakt om deze onbelaste onkostenvergoedingen aan te pakken. Er komt een wetwijziging die een betere handhaving mogelijk maakt door de Inspectie SZW de mogelijkheid te geven ook de samenstelling van het loon te onderzoeken.

4.3 Inzet van binnenlandse arbeidskrachten

Voor werkgevers is een belangrijk motief voor het inzetten van werknemers uit andere lidstaten dat er onvoldoende aanbod is van tijdelijke werknemers in Nederland. Daarnaast vindt men deze werknemers over het algemeen productiever. Het aantal werkzoekenden in Nederland met een agrarisch/landbouwkundig beroep is beperkt en vertoont een dalende trend. Het gaat hier om een relatief vergrijsde groep die vooral op zoek is naar een vaste baan. Dat laatste past niet goed bij de opkomst van inleendarbeid in de sector (zie hierboven).

Teleurstellende projecten in het verleden

Er zijn sinds 1990 verschillende projecten geweest om werklozen en bijstandsgerechtigden toe te leiden naar werk in de tuinbouw. Deze projecten waren in het algemeen niet erg succesvol⁴⁸. Het boven besproken project seizoensarbeid was erop gericht om 20.000 plaatsen voor seizoensarbeiders zo veel mogelijk op te vullen middels de werving van uitkeringsgerechtigden en andere werkzoekenden en, als dat niet lukte, door werving van buitenlandse seizoensarbeiders. Na intensieve bemiddeling door het CWI lukte het slechts om 800 Nederlanders te plaatsen; de overgrote meerderheid van de vacatures moest worden opgevuld door buitenlandse seizoensarbeiders⁴⁹. Dit kwam mede omdat een aantal regiokantoren van het CWI seizoenswerk geen serieuze optie vond voor een deel van de uitkeringsgerechtigden⁵⁰. Het Parlementair onderzoek *Lessen uit de recente migratie* concludeerde op basis van deze ervaringen dat arbeidsmigranten vaak werk doen dat Nederlandse werklozen niet kunnen doen of niet willen doen⁵¹.

Project Westland heeft werk

Ook de eerste resultaten van het meest recente project in deze reeks 'Westland heeft Werk' zijn teleurstellend qua aantal mensen dat aan de slag is gegaan. Het is een gezamenlijk initiatief van de gemeenten Den Haag, Rotterdam, Delft, Midden-Delf-

48 Zie voor een overzicht: A. Odé (1996) *Migrant workers in the Dutch Labour Market Today*, pp. 103-104, G. Engbersen (2009) *Fatale remedies: Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*, pp. 45-47.

49 M. C. Versantvoort [et al.] (2006) *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*, Ecorys i.o.v. Min. SZW, p. 154.

50 Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Evaluatie Project Seizoenarbeid 2002*, p. vii.

51 Tweede Kamer (2011-2012) 32 680, nr. 4, Eindrapport tijdelijke commissie *Lessen uit Recente Arbeidsmigratie* [LURA], p. 58.

land, Rijswijk en Westland, twee uitzendondernemingen en 50 telers in het Westland. Het is in 2012 van start gegaan met de ambitie om 150 uitkeringsgerechtigden te plaatsen in de glastuinbouw. Er is door de gemeentes een voorselectie gemaakt. Van de oorspronkelijk geïnteresseerden zijn er 82 personen geplaatst, waarvan 31 personen na een proefperiode daadwerkelijk een contract is aangeboden. Kandidaten die ongemotiveerd waren, of anders verwijtbaar gedrag vertoonden, hebben een maatregel opgelegd gekregen. In totaal is dat 244 keer gebeurd.

De eerste evaluatie van het project noemt vijf knelpunten⁵²:

- De flexibele arbeidsmarkt in de tuinbouw strookt niet met de uitvoering van de huidige regelgeving. Deze is nog te veel gericht op duurzame volledige uitstroom.
- De werkfitheid van de kandidaten sluit niet aan op de gewenste productiviteit. Het betreft vaak mensen met een grote afstand tot het arbeidsproces. Daarnaast gaat het om fysiek werk.
- Het vervoer van en naar het werk is een belangrijk aandachtspunt, zeker in de tuinbouwgebieden waarin het openbaar vervoer beperkt aanwezig is⁵³. Het aantal potentiële kandidaten in de gemeente Westland is zeer beperkt. Er zijn relatief weinig geschikte bijstandsgerechtigden en de werkloosheid ligt er structureel lager dan het landelijke gemiddelde (zie figuur 2)⁵⁴. Dat betekent dat kandidaten vooral uit de gemeentes Den Haag en Rotterdam moeten komen.
- De hoge uitval (meer dan 60 procent) heeft niet bijgedragen aan het laten groeien van het vertrouwen bij werkgevers.
- Er zijn malafide ondernemingen die zich schuldig maken aan arbeidsmarkt-fraude en onderbetaling. Hierdoor is er geen eerlijke concurrentie.

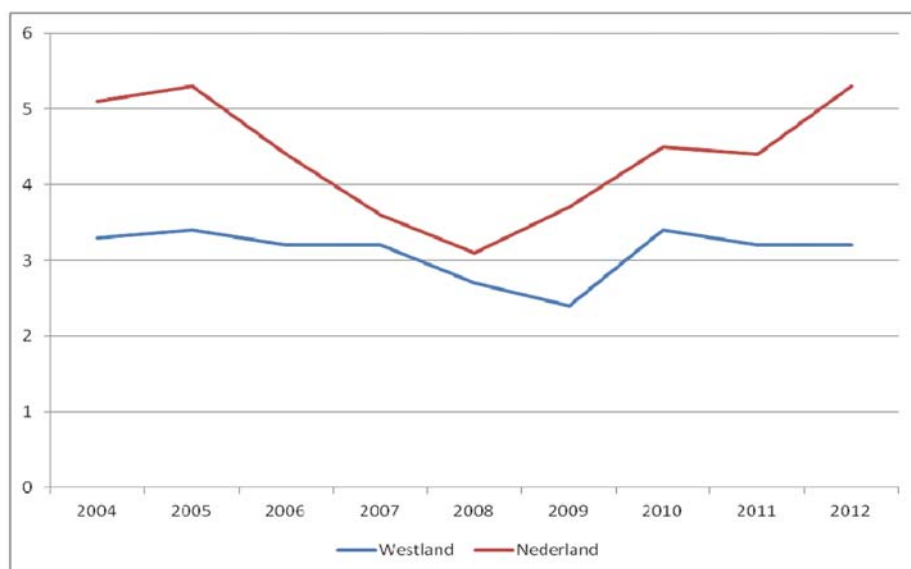
Daarnaast speelt het imago van de sector een rol. Ook speelt mee dat de huidige situatie (de inzet van vooral Poolse werknemers via uitzendbureaus) de werkgevers flexibiliteit en zekerheid in hun bedrijfsvoering geeft. Het evaluatierapport spreekt in dit verband van een verzadigde markt.

52 Project WHW (2012) *Evaluatie Westland heeft Werk*, december 2012, p. 6.

53 De beperkte verplaatsingsmogelijkheden van werklozen vormen volgens Bastiaanssen een barrière voor hun toegang tot en het behoud van banen en beperkt daarmee hun kans op een nieuwe baan. Hij heeft dit onderzocht voor werklozen in Rotterdam-Zuid. Zie: J. Bastiaanssen (2012) *Vervoersarmoede op Zuid: Een verkennend onderzoek naar de mate waarin verplaatsingsmogelijkheden van invloed zijn op de arbeidsre-integratie van werklozen*, master thesis Radboud Universiteit Nijmegen, Gemeente Rotterdam.

54 In 2013 ontvingen ongeveer 1200 mensen (inclusief partners) in de gemeente Westland een bijstanduitkering. Dat is ongeveer 1 procent van de bevolking (in Nederland is dat 4 procent). Brief burgemeester en wethouders van 15-09-2013 aan de Gemeenteraad.

Figuur 2 Werkloosheidspercentages Westland en Nederland (2004-2012)



Van werkgeverszijde wordt ook gewezen op onvoldoende financiële prikkels voor het aanvaarden van werk. Het huidige loongebouw in de glastuinbouw dateert uit 2005. De tendens in het sociale overleg was toen om de laagste loonschalen te verlagen richting minimumloon om instroom vanuit de WW en bijstand te vergroten. In samenhang met inkomensafhankelijke regelingen kan dit echter ook een ‘armoedeval’ opleveren, waarbij werk onvoldoende loont. Dit staat in contrast tot de financiële prikkels voor bijvoorbeeld Poolse werknemers (zie paragraaf 3).

Initiatieven om tot betere resultaten te komen

Vanuit deze eerste ervaringen wordt nu gezamenlijk gewerkt aan een betere selectie en voorbereiding van kandidaten. In overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zoeken betrokkenen naar oplossingen in de knelpunten voor de regelgeving⁵⁵.

In het Westland is in 2012 een convenant gesloten tussen het Werkplein Westland en de gemeente Westland enerzijds en 22 ondernemers (waaronder tuinders en uitzendbedrijven) anderzijds. Dit convenant *Samenwerken aan een sociaal maatschappelijk Westland* heeft als doel om voor werkzoekenden in het Westland met een afstand tot de arbeidsmarkt passende arbeid te bieden en hen te betrekken in het arbeidsproces.

⁵⁵ Brief wethouder H. Kool aan de commissie Samenleving van de Gemeente Den Haag, 17-10-2013, naar aanleiding van het Evaluatierapport ‘Westland heeft werk’ december 2012.

Onder passende arbeid wordt verstaan: het bieden van regulier werk, leerplekken, proefplaatsingen en gesubsidieerde arbeid. Ondertussen hebben meer werkgevers zich hierbij aangesloten. Met de gemeente Den Haag zijn recent afspraken gemaakt over het ter beschikbaar stellen van leerplekken.

Cao-partijen in de glastuinbouw hebben daarnaast afspraken gemaakt om mensen langer aan de sector te binden en het werk in de sector aantrekkelijker te maken. De afspraak om het vitaliteitsbeleid vorm te geven betreft onder andere het investeren in een Agro opleidingshuis/ Horti Bedrijfsschool voor cursussen en nascholing, een Mobiliteitscentrum en advisering over verdere verbetering van de arbeidsomstandigheden en de introductie van arbeidsvriendelijke werkmethoden. LTO Nederland benadrukt ook in haar voorlichting over goed werkgeverschap het belang van goede arbeidsomstandigheden en gelijkwaardige relaties met medewerkers⁵⁶.

5. Effecten van de inzet van tijdelijke EU-werknemers

5.1 Verdringing?

Bestaande onderzoeken verdringing tijdelijke EU-werknemers

Voor de situatie in de glastuinbouw zijn vooral de onderzoeken naar de verdringingseffecten van *tijdelijke* arbeidsmigratie in Nederland van belang. Deze onderzoeken richten zich niet alleen op de land- en tuinbouw. Er wordt een negatief, maar klein verband gevonden tussen het aantal tijdelijke arbeidsmigranten in een sector en het aantal banen, respectievelijk de lonen.

Berkhout, Heyma en Van der Werff (2011) hebben gevonden dat een verdubbeling van de groei van het aandeel tijdelijke arbeidsmigranten gedurende een jaar een daling oplevert van het aantal banen van Nederlandse werknemers van 0,32 procent in de landbouw⁵⁷. Dit negatieve effect verdwijnt na 2007. Dit onderzoek heeft betrekking op de periode 1999-2008.

Timmermans, Verhoeven, Van der Stel en Kwaak (2008) hebben gevonden dat een toename van het aantal seizoenmigranten in een sector een klein maar significant negatief effect heeft op de loonvoet van binnenlandse werknemers in die sector⁵⁸. Een toename van het aantal arbeidsmigranten met 20 procent leidt in de gemiddelde sector tot een daling van het loon van binnenlandse tijdelijke werknemers van

⁵⁶ Brochure LTO Nederland (2013) *Samen sterk voor goed werkgeverschap*, juni 2013.

⁵⁷ E. Berkhout, A. Heyma en S. van der Werff (2011) *De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999-2008*, SEO.

⁵⁸ N. Timmermans en W. Verhoeven (2008) *Meerwaarde van de seizoenmigrant: Onderzoek naar de omvang en de economische effecten van seizoenmigratie voor Nederland*, EIM.

-0,3 tot -0,5 procent. Als in de schattingssteekproef echter de uitzendsector wordt meegenomen – waar de meeste tijdelijke arbeidsmigranten werkzaam zijn – is het effect op het uurloon van binnenlandse werknemers nul. In de uitzendsector is de loonconcurrentie dus zwakker dan in andere sectoren. Een mogelijke verklaring is volgens de onderzoekers dat in de uitzendbranche buitenlandse en binnenlandse werknemers in dezelfde cao-loonschaal vallen. In de overige sectoren worden buitenlandse tijdelijke werknemers vaak in de laagste loonschaal ingedeeld, waardoor het mogelijk is dat het loon van de tijdelijke buitenlandse werknemer lager uitvalt dan het loon van binnenlandse werknemers.

In beide onderzoeken wordt erop gewezen dat de afwezigheid van betekenisvolle verdringingsseffecten consistent is met de hypothese dat de tijdelijke EU-werknemers vooral knelpunten op de arbeidsmarkt oplossen die moeilijk door binnenlandse arbeidskrachten kunnen worden opgevuld. De concurrentie tussen tijdelijke EU-werknemers en binnenlandse arbeidskrachten is dus beperkt. Dit strookt met de bevindingen in paragraaf 4: door de inzet van met name Poolse werknemers zijn knelpunten in de personeelsvoorziening voor de lagere functies opgelost, waarvoor het moeilijk was/is te voorzien met binnenlandse werklozen en uitkeringsgerechtigden. Het is wel zo dat de prikkel voor werkgevers om op zoek te gaan naar binnenlandse arbeidskrachten voor de lagere functies, minder is in het licht van een verzekerd aanbod van werknemers uit andere EU-lidstaten die bereid zijn om te werken voor het wettelijke minimumloon en georganiseerd via een uitzendbureau komen.

Verdringing van Turkse en Marokkaanse werknemers

Er zijn aanwijzingen dat de inzet van Poolse werknemers wél tot een verdringing heeft geleid van Turkse en Marokkaanse werknemers⁵⁹. In 2012 was 3 procent van het aantal werknemers in vaste dienst van Turkse of Marokkaanse afkomst⁶⁰. Er zijn aanwijzingen dat dit aandeel in het verleden groter is geweest en dat er sprake is geweest van verdringing door Poolse werknemers. De *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2002* van het productschap Tuinbouw signaleert dat Nederlandse allochtonen lijken te worden vervangen door seizoenskrachten uit Oost-Europese landen, bijvoorbeeld Duitse Polen⁶¹. In de *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2006* wordt deze trend bevestigd. Het aandeel Nederlandse allochtonen in de werkgelegenheid is dat jaar gedaald tot

⁵⁹ Het SEO-onderzoek heeft alleen betrekking op werknemers met uitsluitend de Nederlandse nationaliteit.

⁶⁰ Ecorys (2012) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2012*, Productschap Tuinbouw, p. 31.

⁶¹ Ecorys (2002) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2002*, Productschap Tuinbouw, p. 27. In de *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 1999* staat dat het aandeel van allochtone werknemers (tijdelijk en vast) in de glastuinbouw groente 16 procent bedraagt en in het glasbloemenbedrijf 10 procent (p.25). Het is echter niet duidelijk of dit betrekking heeft op alle allochtone werknemers of op Marokkaanse en Turkse werknemers.

minder dan 6 procent. Vanuit de sector wordt aangegeven dat werknemers vanuit de MOE-landen steeds vaker het werk doen dat voorheen door allochtone Nederlanders werd uitgevoerd⁶².

De verhouding tussen tuinders en allochtone Nederlanders van Turkse of Marokkaanse afkomst lijken al vanaf het einde jaren van zeventig verslechterd te zijn, nadat de verblijfstatus van deze werknemers verbeterd was en er conflicten ontstonden over in de ogen van werkgevers veelvuldige ziekmeldingen, langer wegblijven na vakantie, last wegens de Ramadan en misbruik van de werkloosheidswet⁶³. Deze conflicten laaiden begin jaren negentig weer op, mede omdat een aantal bedrijven het in deze periode economisch zwaar had. Daartegenover stelden vakbonden en de allochtone werknemers dat veel tuinders in toenemende mate het werk uitbesteedden aan scholieren, uitzendbureaus en agrarische loonbedrijven, waardoor de vaste werknemers extra verdiensten en vergoedingen misliepen⁶⁴. De Bakker [et al.] stelden op basis van gesprekken met tuinders in 2004 vast dat de verhoudingen tussen veel tuinders en Turkse en Marokkaanse werknemers problematisch en complex zijn⁶⁵. Opvallend daarbij is volgens deze onderzoekers dat veel oordelen waren gebaseerd op gebeurtenissen en conflicten die jaren geleden konden hebben plaatsgevonden.

De bovenbeschreven ontwikkeling bevestigt de bevinding uit de literatuur dat arbeidsmigratie vaak tot verdringing leidt van oude arbeidsmigranten door nieuwe, omdat deze vaak direct concurreren met elkaar⁶⁶.

5.2 Positieve economische effecten

Uitkomsten bestaand onderzoek

De positieve economische effecten van tijdelijke migratie kunnen worden onderscheiden in: de bijdrage van de loonsom van de EU-werknemers aan het bbp, de effecten via de concurrentiepositie, winstmarges en bestedingen en positieve externe effecten zoals het stimuleren van innovatie. Daarnaast kan de tijdelijke inzet van EU-werknemers een positief effect hebben op de collectieve sector. Onderstaand schema geeft een overzicht van deze effecten op basis van het bestaande onderzoek van EIM

62 Ecorys (2006) *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw*, Productschap Tuinbouw p. 37.

63 Zie Buijs 1988, aangehaald in E. de Bakker [et al.] (2004) *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag': Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*, Wetenschapswinkel Wageningen, p. 18.

64 E. de Bakker [et al.] (2004) *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag': Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*, p. 22.

65 E. de Bakker [et al.] (2004) *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag': Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*, p. 93; zo ook P.J. Rijk en B.M. Somers (1998) *Arbeidsbeleving allochtonen in de Westlandse tuinbouw*, Afdeling structuuronderzoek LEI, mededeling 613, p. 31.

66 Zie: I.P. Ottoviani en G. Perri (2010) *Rethinking the Effect of Immigration on Wages*, NBER working paper.

en van SEO⁶⁷. Het gaat hier om de effecten voor alle sectoren en dus niet alleen voor de (glas)tuinbouw.

Positieve economische effecten tijdelijke migratie

	Wat is het?	Hoe groot is het?
Directe bijdrage aan bbp	Bijdrage totale loonsom EU-werknemers aan de toegevoegde waarde (arbeidsvolume*gemiddeld loon).	0,12 procent van het bbp in 2005 (477 miljoen euro).
Concurrentiepositie, winstmarges en bestedingseffecten	Inzet EU-werknemers verbetert concurrentiepositie; daardoor ook meer investeringen. Meer EU-werknemers leidt tot meer consumptieve bestedingen.	0,46 procent van het bbp (2005)
Externe effecten voor het bedrijf	Effecten etnische diversiteit op innovatie, netwerken etc.	Moeilijk te kwantificeren. Ondernemers geven vooral aan dat de inzet van EU-werknemers heeft geleid tot efficiëntere werkmethode.
Bijdrage aan de collectieve sector	Saldo van gebruik collectieve voorzieningen en betaalde belastingen en premies.	Tijdelijke migrant uit de MOE-landen levert de schatkist per saldo 1800 euro op in 2012. Uitgaande van 200.000 betekent dat in totaal 364 miljoen euro (0,05 procent van het bbp in 2012).

Bij de berekening van het directe effect zijn Timmermans [et al.] voor 2005 uitgegaan van een arbeidsvolume van 26.500. Dat volume ligt inmiddels veel hoger. In 2008 ging het al om 50.000 fte. Uitgaande van een gemiddeld bruto jaarinkomen van 8.162 euro en 200.000 tijdelijke migranten in 2012, bedraagt het directe effect meer dan 1,6 miljard euro (0,30 procent bbp)⁶⁸.

Bij de berekening van het effect op de concurrentiepositie en de bijdrage aan de collectieve sector past een aantal kanttekeningen.

Kanttekening 1: effect op concurrentiepositie moeilijk te kwantificeren

De effecten op de concurrentiepositie en de binnenlandse bestedingen zijn door Timmermans [et al.] geschat met behulp van een model. Daarbij is een scenario waarbij er geen tijdelijke arbeidsmigratie plaatsvindt, vergeleken met een scenario

67 N. Timmermans, W. Verhoeven, André van der Stel [et al.] (2008) *Meerwaarde van de seizoensmigrant: Onderzoek naar de omvang en de economische effecten van seizoensmigratie voor Nederland*, EIM; E. Berkhout en B. Hof (2012) *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, SEO.

68 De cijfers over het gemiddelde brutojaarinkomen en het aantal tijdelijke migranten zijn gebaseerd op E. Berkhout en B. Hof (2012) *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, SEO, p. 27.

waarbij de tijdelijke arbeidsmigratie onbeperkt is. Een belangrijke vooronderstelling hierbij is dat het loon van een buitenlandse tijdelijke arbeidskracht een kwart lager ligt dan dat van een binnenlandse tijdelijke arbeidskracht. Dit is gebaseerd op een vergelijking van de gemiddelde loonniveaus van binnenlandse en buitenlandse tijdelijke arbeidskrachten in 2005. Het verschil wordt veroorzaakt doordat buitenlandse arbeidskrachten in sectoren zoals de landbouw werken waar het gemiddelde loonniveau lager is, en omdat ze veelal in de laagste loonschalen zijn ingedeeld. Impliciet wordt aangenomen dat ondernemers in een scenario zonder migratie de vacatures in de laagste loonschalen en sectoren alleen kunnen vervullen door de lonen op te schalen naar het niveau dat de gemiddelde tijdelijke binnenlandse arbeidskracht verdient.

Vaststaat dat er sinds de eerste helft van deze eeuw een ruime beschikbaarheid van buitenlands arbeidsaanbod is dat bereid is tegen het wettelijk minimumloon te werken en dat hiermee knelpunten in de personeelsvoorziening zijn opgelost. Wat er zou zijn gebeurd in de tuinbouw als er geen Duitse Polen zouden zijn geweest, er minder tewerkstellingsvergunningen zouden zijn afgegeven of het werknemersverkeer met Polen niet zou zijn geliberaliseerd, is moeilijk met zekerheid te zeggen, laat staan te kwantificeren. Bedacht moet worden dat het een sector met tijdsdruk betreft – oogsten kunnen niet worden uitgesteld. Het is aannemelijk dat het oplossen van de knelpunten op de arbeidsmarkt de schaalvergroting in de tuinbouw mede mogelijk heeft gemaakt en dat het ruime en zekere aanbod de druk op de onderkant van het loongebouw wegens schaarste aan personeel in aanzienlijke mate heeft verminderd. Zowel de schaalvergroting als de afname van de loondruk hebben ongetwijfeld de concurrentiepositie van de tuinbouw versterkt. Vanwege de verstrengeling van het primaire segment van de tuinbouw met de rest van het tuinbouwcluster heeft dit ook bredere gevolgen gehad voor andere delen van de werkgelegenheid in het tuinbouwcluster.

In het Westland, waar meer dan de helft van het aantal banen rechtstreeks is verbonden met het tuinbouwcluster en de werkloosheid structureel laag is, zijn veel mensen ervan overtuigd dat zonder de inzet van EU-migranten de Westlandse economie ernstige schade zou lijden.

Kanttekening 2: positieve bijdrage aan de collectieve sector is bovengrens

De berekende positieve bijdrage van tijdelijke EU-migranten aan de schatkist van 364 miljoen euro moet waarschijnlijk als een bovengrens worden gezien. Hiervoor zijn drie redenen:

- Bij de berekening van de belastinginkomsten is er geen rekening gehouden met de mogelijkheid om bij tijdelijk verblijf in Nederland een deel van de betaalde

belastingen en premies terug te vragen. Het is onduidelijk of en hoeveel mensen van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt.

- Er is geen rekening gehouden met collectieve uitgaven in verband met huisvesting en de bestrijding van overlast (zie volgende paragraaf).
- Recent is door een aantal ziekenhuizen de noodklok geluid over de groei van het aantal onbetaalde rekeningen door onverzekerde en niet-ingeschreven MOE-landers⁶⁹. Het geld wordt vooral misgelopen bij spoedeisende hulp en verloskundigenzorg. Het medisch centrum Haaglanden schat dit jaar zo'n 1 miljoen euro te zijn misgelopen. Ook andere ziekenhuizen zouden met deze problematiek te kampen hebben. Het is onduidelijk hoe groot de omvang van deze onbetaalde rekening is. De Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen is bezig met een onderzoek hiernaar.

6. Huisvesting, overlast en inburgering

6.1 Regionale effecten en lokaal beleid

Om welke effecten en om welk beleid gaat het?

De inzet van EU-werknemers in het Westland heeft een aantal indirecte effecten. In de vorige paragraaf is al een aantal economische effecten besproken. In deze paragraaf gaat het vooral om de effecten verbonden aan de huisvesting van migranten en de overlast die hiermee gepaard kan gaan. De focus ligt daarbij op de gemeentes Westland en Den Haag en het beleid dat daar gevoerd wordt om de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit van met name Poolse werknemers in goede banen te leiden. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan het inburgeringsbeleid. Vanwege de grotere diversiteit van de groep EU-werknemers in de gemeente Den Haag, heeft deze gemeente te maken met een bredere en complexere beleidsuitdaging. Het valt buiten het bestek van deze casestudie om daar uitvoerig aandacht aan te besteden.

Achtergrond: de huisvesting van EU-werknemers in het stadsgewest Haaglanden

Den Haag kan als belangrijkste huisvestingsgemeente worden gezien voor de EU-werknemers uit de MOE-landen die werkzaam zijn in het Stadsgewest. Meer dan de helft van hen woont in de gemeente Den Haag⁷⁰. In de gemeente Westland zelf woont iets minder een derde van de veelal Poolse EU-werknemers (in 2009 ging het om 3200

⁶⁹ Tweede Kamer (2013-2014) *Aanhangsel van de Handelingen*, 1135. Minister Schippers laat onderzoeken welke opbrengsten de ziekenhuizen hierdoor missen en welke nationaliteit de onverzekerden hebben, maar heeft ondanks herhaaldelijk aanvragen nog geen cijfers ontvangen van de branchevereniging (*Oost-Europeanen die hun zorgverzekering niet betalen*, Handelingen Tweede Kamer 82-13, 14 mei 2014, p. 4).

⁷⁰ N.G.L. Timmermans, B. van der Linden en W.H.J. Verhoeven (2012) *Arbeidsmigratie in het Stadsgewest Haaglanden: Huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten*, Panteia, p. 28.

van 11.000 EU-werknemers in het Westland). Het resterende deel van de werknemers in het Westland woont in andere steden in het stadsgewest of daarbuiten.

Daarnaast woont er in de gemeente Den Haag een groep EU-werknemers:

- (tijdelijke) EU-werknemers uit MOE-landen die buiten het stadsgewest werkzaam zijn, zoals in de Bollenstreek of de Rotterdamse haven;
- burgers uit MOE-landen zoals Bulgarije die zich meer permanent in Den Haag hebben gevestigd en daar veelal werkzaam zijn;
- en een groeiende groep EU-werknemers uit de zuidelijke lidstaten.

Onderstaande tabel 3 geeft een overzicht van het aantal EU-werknemers woonachtig in de gemeente Den Haag volgens de GBA (gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens). Omdat volgens de gemeente Den Haag naar schatting de helft van de mensen zich inschrijven, ligt het werkelijke aantal waarschijnlijk bij de 31.000 mensen⁷¹. De tabel laat zien dat met name het aantal MOE-landers sinds 2008 fors is toegenomen.

Tabel 3 Aantal in het GBA ingeschreven MOE-landers en Zuid-Europeanen in de gemeente Den Haag 2008-2013

	2008	2013	Groei %
Polen	2588	7696	197
Bulgaren	1577	4568	190
Overig MOE ^a	1270	3481	174
Totaal MOE	5435	15745	190
Zuid-Eropa ^b	3572	5962	67

Bron: Gemeente Den Haag (2013) *Monitor EU-arbeidsmigranten 2012*.

Toelichting: a Hongarije, Roemenië, Slowakije, Tsjechië, Slovenië, Baltische Staten.

b Griekenland, Italië, Portugal en Spanje.

Positieve en negatieve indirecte effecten

In onderstaand overzicht is getracht de mogelijke positieve en negatieve indirecte effecten verbonden aan de huisvesting en woonplaats van migranten te inventariseren.

Wat weten we over de aard en omvang van de positieve en negatieve indirecte effecten en de balans daartussen?

⁷¹ Gemeente Den Haag (2013) *Monitor EU-arbeidsmigranten 2012: Kwantitatieve beschrijving van de instroom en de situatie van arbeidsmigranten in Den Haag*, p. 5. De schatting over het aantal mensen dat zich laat inschrijven is gebaseerd op o.a. de schatting van prof. P. van der Heijden. Deze heeft betrekking op 2010.

Wat de woningmarkt en de kwaliteit van de huisvesting betreft zijn twee zaken van belang⁷²:

Effecten huisvesting woonplaats migranten

Mogelijke positieve indirecte effecten	Mogelijke negatieve indirecte effecten
- Huisvesting van arbeidsmigranten kan positieve impuls geven in achterstandswijken (groep heeft werk en inkomen). - Mogelijke impuls lokale detailhandel (meer omzet, andere winkels). - Meer belastinginkomsten voor de gemeente.	- Druk op de woningmarkt. - Overbewoning in achterstandswijken die al vaak te maken hebben met sociale problemen. - Overlast door drankgebruik en criminaliteit. - Dakloosheid bij vroegtijdige beëindiging van het arbeidscontract. - Beroep op medische zorg door onverzekerden. - Beroep op bijstand. - Druk op het onderwijs.

- De wijze waarop de werknemer werk heeft gevonden en te werk is gesteld.
- De aard van het uitzendbureau dat de werknemers uitleent.

Werknemers die door een uitzendbureau zijn geworven, worden voor het overgrote deel door datzelfde uitzendbureau aan woonruimte geholpen. Hier zijn in de cao ook afspraken over gemaakt. Ook werkgevers die bijvoorbeeld in de glastuinbouw zelf EU-werknemers in dienst nemen, zijn gebonden aan de cao-afspraken hierover (zie bovenstaande). Een uitzendbureau kan de huisvesting op verschillende wijze realiseren. Het kan bijvoorbeeld samen met anderen een pension, hotel of klooster laten verbouwen. Omdat hiervoor gemeentelijke regels en voorschriften gelden, is overleg met de gemeente daarom essentieel. Voor uitzendbureaus gelden bovendien bepaalde normen voor de huisvesting vanuit de Cao voor Uitzendkrachten. Bij malafide uitzendondernemingen komt het voor dat te veel mensen in een een-gezinswoning worden gehuisvest, waardoor niet aan de veiligheidseisen wordt voldaan. Panteia schat het aantal arbeidsmigranten waarvan de huisvesting niet aan alle veiligheidsnormen voldoet, tussen de 10 en 20 procent.

Werknemers die op eigen gelegenheid naar Nederland komen, zijn aangewezen op contacten met mensen die al eerder zijn vertrokken of op de particuliere woningmarkt. Zeker in het laatste geval gaat het daarbij vaak om huisjesmelkers. Als de tijdelijke arbeidsmigrant zich niet heeft ingeschreven in de GBA, bestaat er sowieso geen recht op sociale huisvesting en vaak wordt de groep door makelaars geweerd omdat zij menen dat de groep de huur of borg niet kan opbrengen. Sommige van deze mensen komen terecht op campings of recreatieterreinen.

72 Voor het onderstaande is met name gebruikgemaakt van N.G.L. Timmermans [et al.] (2012) *Arbeidsmigratie Stadsgewest Haaglanden*, Panteia, pp. 15-18.

Volgens onderzoek onder Poolse werknemers kan de combinatie van relatief veel geld en een kort verblijf waardoor men zich niet verantwoordelijk voelt voor de directe leefomgeving, bijdragen aan overlastgevend gedrag, met name door excessief alcoholgebruik⁷³. Ze waarschuwen echter dat de problemen niet groter moeten worden gemaakt dan ze zijn. Ernstig overlastgevend gedrag zoals stelen e.d. zou vooral verbonden zijn aan werkloosheid en daar vaak mee verbonden dakloosheid. Er zijn drie redenen waarom MOE-landers in Den Haag dakloos worden⁷⁴:

- Door verlies van werk en het daarmee verbonden onderdak na bijvoorbeeld vroegtijdige beëindiging van de tijdelijke arbeidsovereenkomst⁷⁵.
- Omdat vrienden en (soms) familie hun toezegging om onderdak te regelen niet nakwamen.
- Door complexe individuele problemen (verslaving, psychische stoornissen), die vaak al speelden voordat men naar Nederland kwam.

Het beroep op medische zorg door onverzekerden, waardoor schade ontstaat voor het ziekenhuis Haaglanden is in het bovenstaande al aan de orde geweest.

Het beroep op de sociale voorzieningen zoals een uitkering voor levensonderhoud uit de WWB door MOE-landers is in den Haag weliswaar gestegen, maar is nog steeds relatief klein (184 personen, 1,5 procent van alle in het GBA geregistreerde MOE-landers). In de gemeente Westland waren er geen MOE-landers die recent een bijstandsuitkering ontvingen⁷⁶.

Bredere beleidsopgave gemeente Den Haag vanwege meer diverse groep EU-werknemers Voor beleidsmakers is het van belang om het beleid toe te spitsen op de behoeftes en kenmerken van de verschillende groepen EU-werknemers. Deze noodzaak van een gedifferentieerde beleidsaanpak wordt ook onderkend door de beleidsmakers in de gemeente Westland en de gemeente Den Haag.

In het Westland gaat het vooral om tijdelijke migranten die over het algemeen een sterke binding met hun herkomstland behouden. Voor deze groep is de beleidsopgave vooral het scheppen van goede huisvesting, waardoor ook overlast kan worden beperkt. Daarnaast is het ook van belang dat deze mensen een minimaal begrip hebben van de Nederlandse taal zodat ze zich kunnen redden tijdens hun verblijf hier.

73 E. Snel, G. Engbersen, M. Iliès [et al.] (2011) *De schaduwzijde van de nieuwe arbeidsmigratie: Dakloosheid en overlast van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in Den Haag*, EUR, p. 8.

74 E. Snel [et al.] (2011) *De schaduwzijde van de nieuwe arbeidsmigratie: Dakloosheid en overlast van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in Den Haag*, EUR, p. 22.

75 Acht van de vijftien respondenten het hierboven genoemde onderzoek van E. Snel [et al.] (2011) *De schaduwzijde van de nieuwe arbeidsmigratie* werden op den duur dakloos na verlies van werk.

76 Brief van burgemeester en wethouders gemeente Westland aan de Raad van de gemeente Westland over de beantwoording van vragen LPF m.b.t. arbeidsmigranten, 16-10-2013, p. 2. Het gaat om de periode juni 2011 (toen de groot-schalige inschrijving in de GBA startte) tot oktober 2013.

Het beleid in de Gemeente Den Haag richt zich zowel op de kort verblijvende migranten als op de vestigers. Dit doet recht aan de meer heterogene groep EU-werknemers in Den Haag. Met name voor de vestigers is inburgering zeer van belang. Met name de groep Bulgaarse werknemers, die vaker werkzaam zijn in het informele circuit en hier in de regel op eigen gelegenheid zijn gekomen, zorgt vanwege hun preciaire arbeidsmarkt- en huisvestingssituatie voor de nodige beleidsuitdagingen.

6.2 Huisvesting

Belang van goede huisvesting

Goede huisvesting is niet alleen van belang voor de betrokken werknemers, maar ook voor het voorkómen van negatieve externe effecten. Voor de betrokken werknemers is vooral het recht op privacy en keuzevrijheid van belang. Door meer tijdelijke en goede woningen aan te bieden wordt niet alleen de druk op de woningmarkt verminderd, maar is het ook mogelijk overlast te voorkomen en de acceptatie van migranten in de lokale gemeenschap te versterken (zie kader voor een recent voorbeeld uit West-Brabant).

Bowlingbaan en sauna houden Poolse arbeider tevreden

Het migrantenhotel van uitzendbureau Goodmorning in Steenberghe dient als voorbeeld voor andere uitzenders. Geen slaapzalen, maar tweepersoonkamers en luxe voorzieningen. Daardoor is er geen overlast in de buurt. En die staat nu ook open voor de komst van Roemenen. Het bruinstenen gebouw aan de rand van een provinciale weg in West-Brabant zou nog wel voor klooster kunnen doorgaan. Het heeft een klokkentoren, halfronde ramen in glas-in-lood en een uitbouw die eruitziet als een kapel. Maar de vele tientallen witte autootjes met een zonnig oranje logo verraden dat er geen nonnen of monniken meer wonen. Tegenwoordig huisvest het in 1959 gebouwde Stella Maris-klooster in het dorpje Welberg bijna vierhonderd voornamelijk Poolse en enkele tientallen Roemeense arbeidsmigranten. Een behoorlijk aantal op de 1500 inwoners van het dorp, dat onderdeel uitmaakt van de gemeente Steenberghe. Maar die zeggen daar geen enkele last van te hebben. “Er is hier toch niets voor ze te doen, dus ik heb ze in het dorp of in de kroeg nooit gezien”, zegt een oude man die met pet op en jas hoog opgetrokken door de regenachtige hoofdstraat naar huis loopt. “Ze gaan liever Steenberghe in.” Maar ook daar lijkt er van overlast van de Oost-Europese arbeidsmigranten geen sprake. In de plaatselijke kringloopwinkel zijn moeder en dochter Havermans ook te spreken over het gedrag van hotelbewoners. “Je ziet ze hier wel rijden met die autootjes, maar dat is vooral om boodschappen te doen”, zegt moeder Jannie. “Er is een kroeg hier waar ze veel zitten, die wordt ook

wel de Polen kroeg genoemd. Maar daar hoor ik ook nooit slechte verhalen over”, vult dochter Mariska aan. “Dat komt volgens mij door die baas van Stella Maris, die houdt ze goed in de gaten.” Het klopt inderdaad dat er alles aan wordt gedaan om ongeregelheden tegen te gaan, zegt Felix de Bekker, adviseur van uitzendonderneming Good-morning.

“Welberg was heel erg kritisch over de komst van het migrantenhotel. We hebben de bewoners gerust kunnen stellen door 24 uur per dag en zeven dagen per week een beheerder in het pension te zetten die Pools en Nederlands spreekt. Ook hebben we een telefoonnummer voor calamiteiten. Maar dat is sinds de opening vorig jaar nooit gebeeld.” Dat komt volgens De Bekker mede door de inrichting van het pension. “Het is de top van de markt.” Binnen in het pension blijkt waarom. Met een receptie en daarachter een evenementenzaal compleet met bar, kroonluchters en lederen fauteuils doet het pension nog het meest aan als een conferentieoord. De filosofie daarachter is simpel: wie de migranten tevreden en rustig wil houden, moet het ze naar de zin maken.

Bron: Het Financieele Dagblad, 28 november 2013.

Regiefunctie gemeentes

In 2012 is door een groot aantal partijen (onder andere sociale partners, lokale overheden, uitzendkoepels) de zogeheten ‘Nationale verklaring van partijen betrokken bij (tijdelijke) huisvesting EU-arbeidsmigranten’ ondertekend. Doel is om kwantitatief en kwalitatief voldoende aanbod te realiseren van huisvesting waar dat mogelijk is en is toegestaan. Vooral wat de vraag betreft waar het kan en mag, hebben de gemeentes een regiefunctie middels vergunningen, bestemmingsplannen etc. Verder hebben de gemeentes toezichthoudende taken ten aanzien van veiligheid, hygiëne, woonkwaliteit e.d. Zowel de gemeente Westland als de gemeente Den Haag hebben de nationale verklaring ondertekend. In deze verklaring staat ook dat sociale partners normen voor goede huisvesting vastleggen in de cao. Hiervoor is in 2013 het keurmerk van de Stichting Normering Flexwonen ontwikkeld voor de huisvesting van arbeidsmigranten (zie uitgebreider bovenstaande paragraaf 4.2).

Beleid gemeente Westland

In maart 2008 heeft de raad van de gemeente Westland de beleidsnota ‘Tijdelijk wonen in gemeente Westland’ opgesteld. Daarin spreekt de gemeente onder andere haar bereidheid uit zo nodig mee te werken aan een wijziging van het bestemmingsplan die het mogelijk moet maken een kantoorgebouw of bedrijfsgebouw geschikt te maken voor tijdelijke huisvesting van migranten. In het kader daarvan zijn in samenwerking met twee grote uitzendbureaus twee hotels gerealiseerd (in de volksmond de

‘Polenhotels’), met elk een maximale capaciteit van zo’n vierhonderd personen. De gemeente heeft daarnaast het bestemmingsplan van een camping gewijzigd, zodat daar nu stacaravans staan ten behoeve van tijdelijke arbeidsmigranten. Het streven is om 2000 extra bedden te realiseren voor arbeidsmigranten. Vanwege de economische crisis die de financiering van de projecten bemoeilijkt, loopt dit plan vertraging op⁷⁷.

Beleid gemeente Den Haag

Het beleid van de gemeente Den Haag richt zich zowel op huisvestingsprojecten voor kortdurend verblijf als voor middellang en permanent verblijf⁷⁸. Het doel is voor elk type huisvesting voldoende en kwalitatief goed aanbod te hebben. De ambitie is nu om 2000 aanvullende plaatsen voor kort en middellang verblijf te realiseren. Er zijn in samenspraak met uitzendbureaus twee grootschalige nieuwe kortverblijfflocaties gerealiseerd, waarvoor bouwvergunningen zijn verleend. In de toekomst worden in leegstaande kantoren (inclusief Rijkspanden) nieuwe initiatieven verwacht. Met de woningbouwcorporaties zijn afspraken gemaakt voor het realiseren van plaatsen voor middellang verblijf.

Samen met de Stichting Den Haag & Midden-Europa (IDHEM) worden in het kader van het bouw- en woningtoezicht woningen van MOE-landers bezocht. Daarbij worden niet alleen de woningen gecontroleerd en de woonsituatie van MOE-landers in kaart gebracht, maar ook informatie aan de bewoners in hun eigen taal verstrekt. Dit heeft onder andere geleid tot een forse stijging van het aantal meldingen over te hoge huren en het opsporen van illegale kamerverhuur en overbewoning.

6.3 Overlast

Overlast vooral probleem in Gemeente Den Haag

Overlast door MOE-landers is vooral een probleem in de gemeente Den Haag. In de gemeente Westland worden nauwelijks meldingen gedaan die specifiek zijn terug te voeren op MOE-landers.

Het aantal meldingen over overlast door drankgebruik in de gemeente Den Haag is in de periode 2005 en 2009 gestegen van 160 in 2005 tot 584 in 2009⁷⁹. Het betreft zaken als drankgebruik op straat, geluidsoverlast, ruzies en vechtpartijen, op straat

⁷⁷ Zie M. Tieleman (2013) *Arbeidsmigranten in Westland: Leven, wonen en werken*, gemeente Westland, p. 17.

⁷⁸ Het onderstaande is gebaseerd op gemeente Den Haag (2013) *Voortgangsrapportage EU-arbeidsmigratie Den Haag* van juni 2013, pp. 5-6 en gemeente Den Haag (2013) *Monitor EU-arbeidsmigranten, 2012*, gemeente Den Haag (juni 2013), p. 31.

⁷⁹ Het onderstaande is gebaseerd op E. Snel [et al.] (2011) *De schaduwzijde van de nieuwe arbeidsmigratie*, EUR.

plassen en overgeven. Het probleem is niet alleen dat deze vormen van overlast steeds vaker voorkomen, maar ook dat dit vooral gebeurt in buurten waar toch al sprake is van veel problemen en sociale achterstand (bijvoorbeeld de wijken rond de politiebureaus Jan Hendrikstraat (Centrum), Laak, Segbroek, Hoefkade en De Heemstraat). Deze overlast is plaats-, groep- en tijdsgebonden. De interviews met politiefunctionarissen en MOE-landers wijzen uit dat overlast verbonden is met drank en met bepaalde plekken (overbewoonde panden, bars, publieke ruimten bij winkels en supermarkten). Ook recent spelen deze problemen met MOE-landers nog in Den Haag⁸⁰.

Dakloos

In de praktijk blijkt dat dak- en thuislozen afkomstig uit Polen en andere landen in Midden- en Oost-Europa, niet in aanmerking komen voor voorzieningen voor Maatschappelijke Opvang (MO) in Den Haag. Voorwaarde daartoe is namelijk dat men minstens twee jaar aantoonbaar in Den Haag verblijft. MOE-landers die geen toegang krijgen tot de nachtopvang, gaan in de nabijheid daarvan (in de openbare ruimte of in portieken) overnachten.

Bij daklozeninstellingen in Den Haag is de toename van het aantal dakloze MOE-landers niet ongemerkt gebleven. Bij de Kessler Stichting wordt momenteel ongeveer één derde van de totale capaciteit voor nachtopvang (75 bedden) gebruikt door MOE-landers. Volgens betrokkenen is de clientèle van de dagopvang van het Haagse Leger des Heils de laatste jaren ingrijpend veranderd: autochtone Haagse daklozen zijn bijna geheel verdrongen door MOE-landers.

Beleid

De gemeente Den Haag heeft voor MOE-landers een terugkeerbeleid ontwikkeld langs drie sporen⁸¹:

- vrijwillige terugkeer voor met name de groep daklozen met verslavings- en psychische problemen of voor daklozen zonder verblijfsrecht;
- terugkeer onder 'drang' voor met name werk- en dakloze overlastgevers;
- terugkeer onder dwang voor veelplegers en zware criminelen.

Daarnaast wordt getracht daklozen die geregistreerd staan en een verblijfsrecht hebben, weer aan het werk te helpen. De gemeente werkt hierbij en bij het spoor van de vrijwillige terugkeer samen met de stichting Barka en met IDHEM in het project Perspectywa. De terugkeer onder 'drang' betreft een pilot.

⁸⁰ Zie Gemeente Den Haag (2014) *Evaluatie alcoholverboden 2013*, commissiebrief 01-09-2014.

⁸¹ Gemeente Den Haag (2013) *Voortgangsrapportage EU-arbeidsmigratie 2012-2013*, juni 2013.

Een harde kern van daklozen met psychische en verslavingsproblemen die voor grote overlast zorgde in Den Haag is in 2012 mede door deze aanpak verdwenen. In 2012 is het gelukt om bijna 100 daklozen weer aan het werk te krijgen.

6.4 Inburgering: registratie en informatie

Mogelijke rol van lokale overheid bij inburgering

Het leren van taal en inburgeren is voor een EU-burger niet verplicht en is in beginsel een verantwoordelijkheid van de betrokkene zelf. De overheid heeft hierbij vooral een informerende rol en kan intermediaire organisaties hierbij ondersteunen. Om de inburgering te bevorderen is het daarnaast van belang dat EU-werknemers zich inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie. Hiermee kunnen beleidsmakers ook een beter zicht krijgen op de situatie van EU-werknemers. Juist het niet of slecht bereiken van de EU-werknemers kan volgens de gemeente Den Haag funeste gevolgen hebben; gevolgen waar de samenleving uiteindelijk nog het meeste last van heeft.

In 2012 zijn in de gemeente Den Haag iets meer dan 1200 MOE-landers vrijwillig met een inburgeringstraject gestart (22 procent van het aantal inburgeraars dat startte). Zij volgen daarbij een speciaal voor hen aangepaste cursus. Op grond van besluitvorming van de Rijksoverheid was 2012 het laatste jaar dat de gemeente haar burgers een aanbod voor inburgering kon doen. Verplichte inburgeraars, maar ook EU-werknemers kunnen bij de gemeente wel een lening afsluiten voor het volgen van een inburgeringscursus.

Op initiatief van minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid starten vijftien gemeentes, waaronder de gemeentes Westland en Den Haag, een pilot met zogeheten participatiecontracten voor EU-burgers (zie kader).

Participatiecontracten

In 2014 starten vijftien gemeenten met een pilot waarin ervaring zal worden opgedaan met het participatiecontract. Participatiecontracten zijn gericht op het versterken van de deelname van migranten voor wie geen inburgeringsplicht geldt. Met behulp van deze contracten maken gemeenten afspraken met de nieuwkomers over hun integratie in de (lokale) samenleving. Elementen die hierin van betekenis zijn, hebben bijvoorbeeld betrekking op het leren van de taal, het volgen van een re-integratietraject of het verschaffen van informatie over de rechten en plichten van deze bewoners. Ook worden de nieuwkomers in de gemeenten officieel welkom geheten.

In opdracht van het ministerie van SZW begeleidt Regioplan de pilots met een onderzoek voor monitoring en evaluatie.

Bron: Website Regioplan.

Registratie in het GBA

In november 2009 nam de gemeenteraad van Westland een motie aan met de strekking: de hier wonende arbeidsmigranten worden behandeld als Westlanders en hebben dezelfde rechten en plichten⁸². Dat betekende onder andere dat alleen inzetten op huisvestingsbeleid ontoereikend is, dat arbeidsmigranten niet moeten worden gezien als toeristen en dat een integrale visie moet worden opgesteld.

Eén van de eerste concrete acties in de uitvoering van deze motie was het inschrijven van arbeidsmigranten in de GBA, de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Begin 2011 heeft het college van B&W besloten om arbeidsmigranten, conform de Wet gemeentelijke basisadministratie personen, actief in te schrijven. Wat de in- en uitschrijving in de GBA betreft, geldt een aantal wettelijke regels. Op grond van de Wet basisregistratie personen (BRP) is degene die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste vier maanden van de tijd in Nederland verblijf zal houden, verplicht zich binnen vijf dagen na de aanvang van zijn verblijf in persoon te melden om zich in de GBA in te schrijven. Op basis van de Wet BRP en een wijziging van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer is het voor het verkrijgen van een burgerservice nummer verplicht zich te laten inschrijven in de GBA of als niet-ingezeten (RNI).

Met een aantal uitzendbureaus heeft de gemeente Westland afspraken gemaakt over het in- en uitschrijven van arbeidsmigranten die in dienst zijn bij het betreffende uitzendbureau en in de gemeente Westland wonen. Regelmatig worden inschrijfvonden verzorgd door Burgerzaken van de gemeente Westland. Sinds de start van de inschrijving in het GBA zijn er 6670 arbeidsmigranten ingeschreven en hebben zich 3627 mensen weer uitgeschreven (stand september 2013)⁸³. De Gemeente Westland geeft hierover ook workshops in andere gemeentes.

82 Motie Gemeente belang Westland en LPF van 10 november 2009. De motie werd met algemene stemmen aangenomen in de Raad van de gemeente Westland.

83 De registratie heeft niet geleid tot een toename van het aantal mensen met een bijstandsuitkering. Zie voetnoot 75.

Informatie: het belang van intermediaire organisaties

Sinds december 2011 kunnen arbeidsmigranten die wonen en/of werken in de gemeente Westland, terecht bij een Informatiepunt voor Arbeidsmigranten (IPA). Het IPA regelt geen zaken voor de arbeidsmigranten, maar is bedoeld voor het beantwoorden van vragen van arbeidsmigranten met betrekking tot hun verblijf in Nederland en/of verwijst ze door naar de juiste instanties. Het IPA wijst arbeidsmigranten op de mogelijkheid om Nederlandse les te volgen en op de mogelijkheid van zelfstudie met behulp van het lespakket dat door BZK is ontwikkeld. Sinds begin 2012 heeft ook de gemeente Den Haag een dergelijk informatiepunt voor arbeidsmigranten. In de regio Haaglanden wordt nog gesproken over regionale samenwerking van de informatiepunten.

De gemeente Den Haag wijst erop dat op dit moment de informatie aan EU-migranten erg versnipperd is. Zij wil naar analogie van het in Den Haag reeds bestaande loket voor expats met specifiek op deze doelgroep afgestemd aanbod en informatie, ook een informatiedesk voor EU-werknemers ontwikkelen. Een informatieloket voor EU-migranten biedt kansen om relevante informatie over de rechten en plichten van migranten uit de EU gebundeld aan de doelgroep aan te bieden met behulp van vrijwilligers die ze in de eigen taal te woord staan. Het loket krijgt in Den Haag vorm door het spreekuur van de Stichting IDHEM (zie hieronder) in het stadhuis uit te bouwen tot een volwaardig informatiecentrum met ruimere openingstijden⁸⁴.

Een belangrijke rol bij de advisering en voorlichting aan MOE-landers in Den Haag is weggelegd voor de Stichting Den Haag en Midden- en Oost-Europa (IDHEM), die door de gemeente financieel wordt ondersteund (zie kader)⁸⁵.

Stichting IDHEM

Stichting Den Haag en Midden Europa (IDHEM) heeft een spilfunctie in verscheidene projecten rondom EU-arbeidsmigranten in de gemeente Den Haag. De stichting IDHEM is betrokken bij de projecten gericht op werk & vrijwillige terugkeer, handhaving, jeugdbegeleiding, voorlichting en informatieverstrekking en ondersteuning van diverse maatschappelijke organisaties. De resultaten die zijn behaald naar aanleiding van bovenstaande projecten zijn positief te noemen.

⁸⁴ Brief *Participatietraject EU-arbeidsmigranten* van wethouder Norder aan de voorzitter van de Commissie Samenleving van de gemeente Den Haag d.d. 20 februari 2014.

⁸⁵ Het gaat daarbij om ongeveer 200.000 euro jaarlijks. In totaal bedraagt het budget voor EU arbeidsmigranten in de gemeente Den Haag 700.000 euro.

Veel Midden- en Oost-Europeanen voelen zich geholpen door de informatiepunten waar zij in Den Haag terecht kunnen. Ook is de overlast door een groep dakloze Midden- en Oost-Europeanen sterk teruggedrongen in Den Haag. Voor het behalen van de resultaten heeft Stichting IDHEM zich op verschillende manieren ingezet:

- 4 reguliere spreekuren in de stad;
- 2 maal per week Poolse infolijn;
- 1 maal per week Bulgaarse infolijn;
- 1 maal per week spreekuur bij een advocatenkantoor;
- via e-mail informatielijn;
- ambulante advisering en doorverwijzing van migranten in zeer moeilijke situaties als huiselijk geweld, uitbuiting, huisvesting, gezondheidsproblemen en financiële problemen;
- advisering en ondersteuning van verschillende Nederlandse instellingen, scholen en organisaties die met de doelgroep werken.

IDHEM heeft direct contact gehad en hulp aangeboden aan 1770 migranten. Door informatie te verschaffen in een vorm van voorlichtingen, bijeenkomsten en evenementen is een bereik gegenereerd van ruim 2500 migranten.

Bron: Gemeente Den Haag (2013) Voortgangsrapportage EU-arbeidsmigratie 2012-2013, juni 2013.

Een ander voorbeeld van de informatie aan arbeidsmigranten betreft de zogeheten Poolse brigade van FNV Bondgenoten (zie onderstaand kader). De Poolse Brigade informeert de arbeidsmigranten over hun rechtspositie in Nederland, zowel op het arbeidsterrein als daarbuiten. Doel is niet alleen mensen te informeren, maar ook hen bewust te maken van het feit dat zij iets aan hun positie kunnen doen.

De Poolse Brigade van FNV Bondgenoten

De enorme toename van het aantal arbeidsmigranten uit het voormalig Oostblok heeft gevolgen voor de verhoudingen op de Nederlandse arbeidsmarkt, met name aan de onderkant. Grote groepen arbeidsmigranten, voor het grootste deel afkomstig uit Polen, werken in arbeidsintensieve sectoren zoals de agrarische en vleessector, waar vraag bestaat naar laaggeschoold werk. Deze tewerkstelling gaat regelmatig gepaard met misstanden; van onderbetaling (het niet-naleven van relevante cao's) tot en met uitbuiting en malafide praktijken. Deze praktijken leveren een ongewenste druk op de arbeidsvoorwaarden in Nederland en leiden uiteindelijk tot uitholling van bestaande cao's.

Speciaal ten behoeve van de sectoren agrarisch en vlees is binnen FNV Bondgenoten een 'Poolse Brigade' opgericht^a. Het team bestaat uit drie tweetalige consultants. Een greep uit de activiteiten:

- poortacties bij bedrijven waar veel Poolse arbeidsmigranten werken;
- voorlichtingsbijeenkomsten op woonlocaties (hetzij als FNV, soms ook in samenwerking met andere partijen zoals gemeenten);
- spreekuur in Rotterdam en Den Haag.

Bij de voorlichtingscampagnes komen met grote regelmaat problemen rondom werk en inkomen boven water. De Poolse Brigade kiest voor een collectieve aanpak, omdat de praktijk uitwijst dat misstanden zich niet tot een enkel individu beperken: onderbetaling, misbruik van uitzendconstructies, schijnconstructies en het niet-naleven van cao's zijn hiervan voorbeelden, die in de regel op grotere groepen arbeidsmigranten van toepassing zijn.

De Poolse Brigade heeft de afgelopen jaren een aantal successen behaald in de strijd om 'Gelijk Loon voor Gelijk Werk': nabetalingen voor achterstallig loon werden gedaan, uitzendkrachten die al jaren in een draaideurconstructie werkten, kregen een vaste aanstelling en bij verschillende werkgevers is naleving van de juiste cao afgedwongen. Bij de Poolse werknemers – die aanvankelijk voornamelijk angst hadden om voor zichzelf op te komen – groeit het bewustzijn over hun positie. Dit uit zich onder andere in het feit dat zij vaker lid worden van de vakbond en actief worden als kaderlid.

De Poolse Brigade voorziet tot slot de verschillende bestuurslagen binnen de FNV van relevant advies, zodat hiermee ook politiek aandacht gevraagd kan worden.

a. In 2010 is het team begonnen; in 2013 kreeg het team de naam 'Poolse Brigade'.
Bron: FNV Bondgenoten.

7. Samenvatting

Belang van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit voor de tuinbouw

De inzet van arbeidskrachten van buiten de regio is altijd van belang geweest in de tuinbouw in het algemeen en in de economie van het Westland in het bijzonder. De Nederlandse tuinbouw is een kennisintensieve sector en een grote speler in de wereldhandel in deze sector. Maar er is en blijft behoefte aan mensen die bereid zijn om meer routinematig en fysiek werk te doen. De verschillende segmenten in het tuinbouwcluster zijn nauw met elkaar verbonden.

De laatste decennia is de inzet van met name Poolse werknemers steeds belangrijker geworden. Hiermee zijn knelpunten in de personeelsvoorziening in de jaren negentig voor de laagste functies zo goed als opgelost. Dit is gepaard gegaan met een toename van de flexarbeid in de sector. Van belang daarbij is de inzet geweest van gecertificeerde uitzendbureaus. Het gebruik daarvan is nu verplicht in de cao. Op basis hiervan kan een vrijwaring van de inlenersaansprakelijkheid worden gegeven. Pogingen om binnenlandse arbeidskrachten in te schakelen waren en zijn minder succesvol geweest. Er zijn ook weinig aanwijzingen dat de inzet van de arbeidskrachten uit andere EU-lidstaten tot een verdringing van Nederlandse werknemers heeft geleid. Er zijn wel aanwijzingen dat in de loop van de tijd de tijdelijke Poolse werknemers Turkse en Marokkaanse (vaste) werknemers hebben vervangen.

Het oplossen van de arbeidsknelpunten door de inzet van tijdelijke EU-werknemers heeft ongetwijfeld een positief effect gehad in de tuinbouw en de Westlandse economie in het bijzonder. Afgezien van het directe economische effect vanwege de loonsom van de EU-werknemers op het bbp, is dit echter lastig te kwantificeren omdat er ter vergelijking aannames moeten worden gemaakt over de niet-bestaande situatie waarin er geen arbeidskrachten van buiten zouden zijn ingezet. De bestaande schattingen over het positieve effect van tijdelijke EU-werknemers op de schatkist moeten om diverse redenen als een bovengrens worden gezien.

De belangrijkste uitdaging is om een betere balans te vinden tussen vast en flexibel en tussen inzet van lokale arbeidskrachten en die van buiten.

Wat gebeurt er om de arbeidsmobiliteit in betere banen te leiden?

Onderstaand schema geeft een overzicht van de activiteiten die in deze casestudie zijn besproken om arbeidsmobiliteit in betere banen te leiden.

	Welke partijen?	Wat is er gedaan?
Voorkomen misstanden (zie met name paragraaf 4.2)	Sociale partners, uitzendbureaus, individuele werkgevers, arbeidsinspectie.	- Bepalingen in de cao over gebruik uitzendarbeid. - Ontwikkeling NEN-norm. Afspraken om zelfregulering te versterken. - Cao-partijen trekken samen op om de huisvestingsnorm van SNF in de cao op te nemen. - LTO-voorlichting over goed werkgeverschap.
Inzet lokale arbeidskrachten (zie met name paragraaf 4.3).	Bijstandsgerechtigden, lokale overheden, werkpleinen, werkgevers en uitzendbureaus.	- Project 'Westland heeft werk'. - Convenant samenwerken aan een sociaal maatschappelijk Westland. - Aantrekkelijker maken van werk in de sector door afspraken in de cao over o.a. vitaliteitsbeleid.
Huisvesting (zie met name paragraaf 6.2 en paragraaf 4.2).	Lokale overheden, uitzendbureaus, corporaties, sociale partners.	- Ontwikkeling extra woonruimte gericht op tijdelijke EU-werknemers. - Nieuw keurmerk kwaliteit huisvesting (SNF).

Overlast (zie met name paragraaf 6.3)	EU-werknemers zelf. Lokale overheden in samenwerking met intermediaire organisaties.	- Zorgen voor goede huisvesting (zie hierboven). - Terugkeer en weer aan het werk helpen van daklozen. - Pilot terugkeer met drang.
Inburgering (zie met name paragraaf 6.4).	EU-werknemers zelf. Lokale overheden. Intermediaire organisaties.	- Registratie in GBA. - Voorlichting en advisering via intermediaire organisaties.

Wat kan er beter?

Misverstanden voorkomen is van belang vanwege de invloed ervan op andere initiatieven om arbeidsmobiliteit in goede banen te leiden, zoals huisvesting en de inzet van lokale arbeidskrachten. De normen die bij de certificering van uitzendbureaus worden gehanteerd, kunnen scherper en beter aansluiten bij de cao-afspraken. Daarnaast kunnen ze beter worden gehandhaafd. Hierover zijn binnen de Stichting Normering Arbeid afspraken gemaakt. Ook zal de publiek-private samenwerking die gericht is op de aanpak van malafiditeit, worden geïntensiveerd. Voor een goede handhaving zijn ook duidelijke regels nodig over de normale arbeidsduur, en de maximale hoogte van de inhoudingen op het loon voor huisvesting en premies voor de ziektekostenverzekering.

Sector en regio overschrijdende aandachtspunten

Uit de casestudie komen ook een aantal zaken naar voren om arbeidsmobiliteit in betere banen te leiden en een betere balans te vinden die niet op het niveau van de sector of regio kunnen worden aangepakt. In de gevoerde gesprekken is daarbij gewezen op:

- de onbedoelde prikkels voor het gebruik van uitzendbureaus in wet- en regelgeving;
- de financiële prikkels voor bijstandsgerechtigden om werk te aanvaarden op het niveau van het wettelijk minimumloon;
- de regels voor de handhaving van het minimumloon en de looninhoudingen die niet goed aansluiten bij de cao-praktijk en als onduidelijk worden ervaren;
- betere handhaving van Europese regelgeving om gebruik van de zogeheten A1-constructie tegen te gaan. Gevreesd wordt dat deze constructie tot een verdere druk op de tarieven zal leiden, waardoor pogingen om arbeidsmobiliteit in goede banen te leiden worden bemoeilijkt.

8. Bronnen: geraadpleegde personen en literatuur

Geraadpleegde personen

- Gemeente Westland: Martine Tieleman en Anna Jansen-Gronkowska.
- Gemeente Den Haag: Biendoe Ramdhani.
- CNV Vakmensen: Henry Stroek.
- Stichting Poolse Experts in Nederland: Malgorzata Bos-Karczewska.
- Deelnemers rondetafel Westland: Gerard van der Grind (LTO), Jos van der Knaap (LTO Glaskracht Westland), Nico van Ruiten (LTO Noord Glaskracht), Arend Hekman (LTO Noord Glaskracht), Desirée Curfs (Werkplein Westland), Arne Weverling (Wethouder Gemeente Westland), Martine Tieleman (Senior beleidsmedewerker Gemeente Westland), Jeroen van Leeuwen (NL-Jobs), Edwin Grootsholten (EG Personeelsdiensten), Bert van Ruijven (Arcadia chrysanten), Ron Fransen (Levo Plant).

Casus Bouw/Eemshaven

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	165
2.	Relevante achtergrondkenmerken bouwnijverheid	166
2.1	Achtergronden inzet van buitenlandse arbeidskrachten in de bouw	166
2.2	De flexibele schil in de bouw	169
2.3	Aantallen arbeidsmigranten in de bouw	174
2.4	Economische ups en downs in de bouw	179
3.	Inzet arbeidsmigranten in de Eemshaven	182
3.1	Achtergronden inzet arbeidsmigranten in de Eemshaven	182
3.2	Misstanden bij de inzet van arbeidsmigranten in de Eemshaven	184
3.3	Regionale effecten	189
4.	In betere banen: goede voorbeelden	190
4.1	Ketenverantwoordelijkheid	191
4.2	Sociaal aanbesteden	192
4.3	Initiatieven cao-partijen om tot een betere handhaving te komen	193
5.	Samenvatting	197

1. Inleiding

Arbeidsmigranten komen in Nederland via verschillende kanalen binnen en werken hier op basis van diverse contractvormen. In de case Westland/Haaglanden is de dominante vorm de EU-arbeidsmigrant die voor een Nederlandse uitzendbureau werkt. Deze vorm is in de bouwnijverheid minder dominant. Nederlandse uitzendbureaus stellen namelijk maar een klein deel EU-arbeidsmigranten ter beschikking in de bouw. Het uitzendwerk in de bouw lijkt bovendien meer met de conjuncturele ontwikkeling samen te hangen om pieken en dalen in de bouwproductie op te vangen. De dominante ontwikkeling in de flexibele schil in de bouw betreft de groei van het aantal Nederlandse zzp'ers.

De bouw is nog steeds overwegend een lokale activiteit. Een belangrijke uitzondering hierop vormen grote infrastructurele projecten in de grond-, weg- en waterbouw en de utiliteitsbouw zoals de bouw van energiecentrales. De buitenlandse bedrijven die hieraan meewerken, nemen vaak hun eigen mensen mee bij deze projecten. Na een bespreking van een aantal relevante achtergrondkenmerken van de bouw zoomt deze case in op de inzet van arbeidsmigranten bij de bouw van twee grote energiecentrales in de Eemshaven en hoe dit in betere banen kan worden

geleid. De Eemshaven is een aantal jaren de grootste bouwplaats van Nederland geweest. De energiecentrales zijn inmiddels opgeleverd, maar om verschillende redenen nog niet in gebruik.

Voor deze case zijn achtergrondgesprekken gevoerd met achtereenvolgens: Khadija Afrian en Martin Koning (EIB), Hermen Pol (FNV Eemshaven), Jan Cremers (UvA), Jørgen Hulsmans (Bouwend Nederland), Harm Post (Groningen Seaports), Hendrik Mulder (Technisch Bureau Bouwnijverheid), Marco Bosman (Nuon) en Egberdien ten Brink (Werkplein Eemsdelta, Intergemeentelijke Sociale Dienst Noord-Oost).

2. Relevante achtergrondkenmerken bouwnijverheid

2.1 Achtergronden inzet van buitenlandse arbeidskrachten in de bouw

De bouwsector kent een aantal specifieke kenmerken die de inzet van mobiele arbeidskrachten bevorderen. Dat was in het verleden niet veel anders. Een aantal recente ontwikkelingen heeft het inzetten van buitenlandse arbeidskrachten gestimuleerd. Vanwege een aantal van deze achtergrondkenmerken is de sector ook gevoelig voor oneerlijke concurrentie.

Specifieke kenmerken bouwproductie en arbeidsmigratie

De inzet van tijdelijke arbeidskrachten van buiten de regio kent een lange traditie in de bouw⁸⁶. Zeker bij grote projecten waarbij de overheid of waterschappen waren betrokken – zoals de aanleg van dijken, kades of verdedigingswerken – werd het werk in vroeger tijden al vaak uitbesteed aan (verschillende) aannemers. Dezen namen al naar gelang de omstandigheden lokale werknemers in dienst of rondtrekkende ploegen die zich bij hen aanboden. Deze ploegen kwamen deels van elders uit Nederland – bijvoorbeeld de Noord-Brabantse metselaars ('duizendpoters' omdat ze per duizend stenen betaald kregen) of van buiten Nederland (bijvoorbeeld steenhouwers uit Hengelo en stukadoors uit Oldenburg).

Een en ander heeft te maken met drie kenmerken van de sector⁸⁷:

1. *Het is een arbeidsintensieve sector met relatief veel laaggeschoold en fysiek belastend werk.*

⁸⁶ Het onderstaande is gebaseerd op J. Lucassen (1984) *Naar de kusten van de Noordzee: Trekarbeit in Europees perspectief, 1600-1900*, pp. 84-85 (grondwerk) en pp. 98-100 (metselwerk en steenhouwers).

⁸⁷ Vergelijk: I. Fellini, A. Ferro en G. Fullin (2007) Recruitment processes and labour mobility: The construction sector in Europe, *Work, Employment & Society*, vol. 21 – nr. 2, p. 279.

2. *De productie is tijd- en locatiegebonden en materiaalintensief.* De sector produceert immobiele goederen en vraagt om mobiliteit van werknemers. Projecten zijn ook tijd-gebonden en, vanwege het werk in de openlucht, ook weersgebonden. Dat stimuleert de inzet van flexibele werknemers. Er is wel steeds meer sprake van prefabricage van delen van het productieproces, die elders plaatsvindt, maar de uiteindelijke montage en afwerking blijft locatiegebonden. Vooral bij grote projecten kan er sprake zijn van een tijdelijke piekvraag naar bepaald werk (bijvoorbeeld ijzervlechten) waarvoor niet altijd genoeg lokale arbeidskrachten te vinden zijn. De immobilititeit van productie betekent ook dat buitenlandse ondernemingen in de meeste gevallen een deel van hun personeel moeten meenemen. Het betekent ook dat de bouw vooral een lokale activiteit blijft met, in vergelijking met andere sectoren, relatief weinig grensoverschrijdende activiteiten. De export van de bouw bedraagt bijvoorbeeld slechts 2,5 procent van de productie⁸⁸. De markt voor de bouw van energiecentrales vormt op dit lokale karakter van de bouw een uitzondering. Dat is wel een internationale markt.
3. *Het productieproces in de bouw is gefragmenteerd.* Er is vaak sprake van een grote aan- nemer die het werk verder uitbesteedt aan meerdere onderaannemers en zelf vooral regio voert⁸⁹. Dit heeft deels te maken met de plaatsgebonden productie die vaak bestaat uit meerdere specialistische productieprocessen. Deze uitbesteding van werk vergemakkelijkt de inzet van arbeidskrachten van buiten de regio die vaak tijdelijk ergens willen werken. Daar komt bij dat het werk op de bouw vaak vakspecifiek is en niet bedrijfsspecifiek⁹⁰. De uitbesteding van werk kan leiden tot lange ketens (zie verderop paragraaf 3.1) waardoor het lastiger wordt om arbeidsvoorwaarden en veiligheid te coördineren en te handhaven⁹¹.

Achtergronden grotere inzet van buitenlandse werknemers

De laatste jaren is de inzet van arbeidskrachten uit andere EU-lidstaten verder toegenomen. Dat geldt niet alleen voor Nederland maar ook voor andere lidstaten. Dit heeft te maken met meerdere factoren:

⁸⁸ Zie uitgebreider: M. van Sante (2013) *Exportkansen voor de Nederlandse bouw: Lange adem, de mogelijkheid tot investeren en kwaliteit vereist*, ING Economisch Bureau. Het gaat hier om het aandeel van de omzet dat Nederlandse bouwbedrijven in het buitenland genereren.

⁸⁹ Zie voor de achtergronden hiervan: R.G. Eccles (1981) Bureaucratic and craft administration revisited: The impact of market structure on the nature of the construction firm, *Administrative Science Quarterly*, 26 – nr. 3, pp. 449-469.

⁹⁰ K. Douma, S. van Ede en P. de Jong (2012) *Bouwen aan de toekomst: Toekomstscenario's voor de bouwmarkt*, APE onderzoek en advies, p. 16.

⁹¹ De Inspectie SZW constateerde in 2013 met name bij bouwprojecten een beperkte coördinatie van arbeidsomstandigheden en veiligheid. In dergelijke situaties werken opdrachtgevers, architecten, hoofd- en onderaannemers, uitvoerders en werknemers langs elkaar heen. Dit kan leiden tot ernstige ongelukken volgens de Inspectie (Inspectie SZW (2014) *Jaarverslag 2013*, p. 33).

- De toetreding van de nieuwe lidstaten. Deze viel in Nederland samen met een relatieve krapte op de arbeidsmarkt (zie paragraaf 2.4), waardoor werknemers direct aan de slag konden als zzp'er of in dienst van een uitzendbureau.
- De toename van de buitenlandse concurrentie voor met name grote bouwprojecten die openbaar en Europees moeten worden aanbesteed. Een van de conclusies uit de parlementaire enquête uit 2002 naar de bouwfraude is om de Europese aanbestedingsregels steviger nationaal te verankeren en te handhaven⁹².
- De opkomst van gespecialiseerde bedrijven die in staat zijn grote groepen werknemers snel te leveren voor bepaalde bouwprojecten⁹³. Daarbij wordt vaak scherp geconcentreerd op loonkosten en geprofiteerd van verschillen in socialezekerheids- of pensioenpremies. Deze kunnen worden uitvergroot door gebruik te maken van onbelaste onkostenvergoedingen in het land van herkomst. Soms gaat dit gepaard met ontduiking van de cao en grote inhoudingen voor huisvestingskosten⁹⁴.
- Een toename van de flexibele schil en verdere uitbesteding van werk⁹⁵. Hoewel deze flexibele schil grotendeels uit Nederlandse zzp'ers bestaat, heeft de flexibilisering en het langer worden van de ketens door uitbesteding ook de toetreding van buitenlandse werknemers vergemakkelijkt.

Bouw gevoelig voor oneerlijke concurrentie

Vanwege bovengenoemde achtergrondkenmerken zijn er in de cao's in de bouw afspraken gemaakt over de compensatie voor het werken ver van huis, over fondsen en andere regelingen om de ups en down en productie-uitval wegens weersomstandigheden te compenseren en over werktijden en veiligheidsvoorschriften op de bouwplaats⁹⁶. Maar de langere ketens, de verdere uitbesteding van werk en de inzet van buitenlandse arbeidskrachten maken het ook lastig om deze collectieve regelingen te handhaven, hetgeen de sector ook gevoelig maakt voor oneerlijke concurrentie⁹⁷. De inzet van buitenlandse werknemers gaat gepaard met complexiteit van de regels. Er is vaak sprake van gebrekkige samenwerking tussen de autoriteiten in de verschillende EU-lidstaten bij de handhaving van die regels. Verder verkeren buitenlandse werknemers vaak in een kwetsbare positie.

92 Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/28244/kst-28244-6?resultIndex=111&sorttype=1&sortorder=4>

93 Zie I. Fellini [et al.] (2007) Recruitment processes and labour mobility: the construction sector in Europe, *Work, Employment & Society*, pp. 281-282.

94 Zie J. Cremers (2011) Op zoek naar goedkope arbeid: Europees onderzoek naar detachering, *Zeggenschap*, maart 2011, p. 40.

95 Deze ontwikkeling doet zich internationaal voor: zie b.v.: ILO (2001) *The construction industry in the twenty-first century: Its image, employment prospects and skill requirements*, pp. 19-20.

96 Vergelijk J. Cremers (2006) Free movement of services and equal treatment of workers: the case of construction, *Transfer*, nr. 2 - 2, pp. 172-173.

97 De Inspectie SZW trof in 2013 bij het toezicht op eerlijk werken de meeste overtredingen van de WAV, WAADI en WML aan in de sectoren Bouw, Schoonmaak en Intermediairs/AMU. Zie: Inspectie SZW (2014) *Jaarverslag 2013*, p. 23.

2.2 De flexibele schil in de bouw

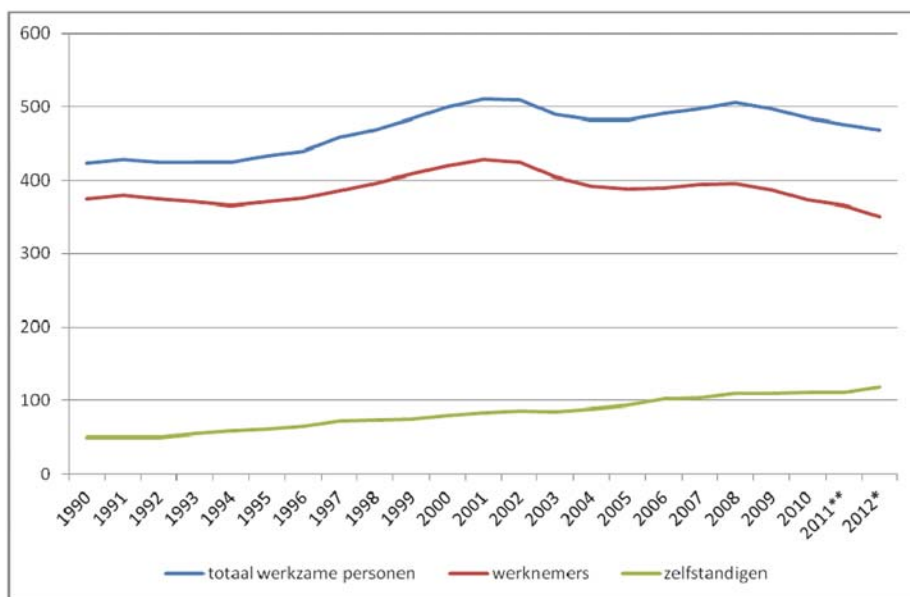
De meeste buitenlandse werknemers in de bouw worden ingezet in de flexibele schil in de bouw als onder andere zzp'er, gedetacheerde of als uitzendkracht of werknemer in tijdelijke dienst. Alvorens de verschillende schattingen hiervan te bespreken, gaat deze paragraaf eerst in op deze flexibele schil en op de structuurveranderingen in de bouw.

Zzp'ers

Bij de ontwikkeling van de flexibele schil springt met name de groei van het aantal zzp'ers eruit (figuur 1). In 1990 was een op de acht van de werkzame personen in de bouw zelfstandig. Inmiddels is dat meer dan een op de vier. De huidige economische crisis heeft deze groei niet geremd. Het aantal zzp'ers is de laatste jaren verder gestegen, terwijl het aantal werknemers is gedaald⁹⁸.

Figuur 1

Ontwikkeling werkzame personen, werknemers en zzp'ers in de bouwnijverheid, 1990-2012



Bron: CBS Statline.

⁹⁸ In 2013 werkte in de bouw 12 procent van het totaal aantal zzp'ers (917500). Alleen in de handel (13 procent) en de zakelijke dienstverlening 23 procent werkten meer zzp'ers. In alle sectoren is het aantal zzp'ers sinds 2009 verder gestegen (gebaseerd op CBS Statline).

Tabel 1 laat de groei van het aantal ondernemingen naar grootteklasse zien. Het aantal ondernemingen in de bouwrijverheid bedraagt in 2013 bijna 140.000. Het grootste deel daarvan bestaat uit zzp'ers. Binnen de sector lijkt er sprake te zijn van een polarisatie: zowel de kleinste ondernemingen – de zzp'ers – als de grotere ondernemingen nemen relatief toe, terwijl met name het aantal middelgrote ondernemingen afneemt. Kenmerkend voor de bouw is dat bij de grootste bedrijven relatief minder mensen werken dan in andere sectoren van de economie⁹⁹.

Tabel 1 Grootteklasse van bedrijven in de bouwrijverheid 2007-2013

Aantal werknemers	2007	2009	2011	2013	2007-13	%
1	66.440	93.725	97.390	107.405	40.965	62
2-50	29.425	30.135	29.795	27.950	-1.475	-5
50-250	895	915	885	765	-130	-15
250-500	75	70	70	55	-20	-27
500>	50	55	50	55	5	10
Totaal	96.885	124.900	128.190	136.230	39.345	41

Bron: Eigen bewerking data CBS Statline.

De zzp'ers in de bouw werken met name in het specialistische aannemersbedrijf als bijvoorbeeld timmerman, metselaar, stukadoor of schilder¹⁰⁰. Voor bijna de helft van de zzp'ers zijn particulieren de belangrijkste inkomstenbron¹⁰¹. 80 procent werkt weleens voor een particulier. Voor een derde van de zzp'ers zijn aannemers de belangrijkste inkomstenbron. 60 procent werkt wel eens voor een aannemer.

Figuur 1 laat zien dat het aantal zzp'ers niet conjunctuurgevoelig is. Dat kan komen omdat zowel een hoogconjunctuur als een laagconjunctuur prikkels geeft om als zzp'er aan de slag te gaan¹⁰². Deze prikkels zijn wel verschillend. In een hoogconjunctuur is het vooral een 'pull'-prikkel – je kunt als zzp'er meer verdienen. In een laagconjunctuur is er veeleer sprake van een 'push'-prikkel – het aanbod van banen is laag en als zzp'ers kom je misschien eerder aan de bak. Volgens de vakbonden stimuleert het UWV ook werknemers om die reden ook om zzp'er te worden. Er is

99 K. Douma [et al.] (2012) *Bouwen aan de toekomst: Toekomstscenario's voor de bouwmarkt*, APE, p. 16. In de bouw werkt 38 procent van de werknemers bij een bedrijf met meer dan 100 werknemers. Voor de gehele economie is dat 62 procent (cijfers 2011).

100 Zie: P.H.K. Berkhout en K. Kok (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, EIB, p. 13.

101 P.H.K. Berkhout en K. Kok (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, EIB, pp. 14-15.

102 P.H.K. Berkhout en K. Kok (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, EIB, p. 48.

mogelijk wel sprake van een onderschatting van het werkgelegenheidsverlies van zzp'ers in de afgelopen jaren¹⁰³.

Schijnzelfstandigheid?

De SER definieert in zijn advies *Zzp'ers^a in beeld* (2010) de zzp'er als volgt: een ondernemer die geen personeel in dienst heeft, waarbij voor de vaststelling of er sprake is van een ondernemer de volgende – ook door de Belastingdienst in het kader van de inkomstenbelasting gehanteerde – criteria gelden:

- zelfstandigheid bij de inrichting van de eigen werkzaamheden en de uitvoering daarvan;
- het voor eigen rekening en risico verrichten van de werkzaamheden;
- het gericht zijn op en het perspectief hebben op het maken van winst;
- bekendmaking van het ondernemerschap;
- het streven naar meerdere opdrachtgevers.

Er is niet bekend hoeveel zzp'ers die in de bouw werken aan al deze criteria voldoen. Volgens de Aannemersfederatie Nederland Bouw en Infra (AFNL) valt zeventig procent van de zzp'ers in de bouw aan te merken als schijnzelfstandigen. Het is echter onduidelijk waarop dit is gebaseerd. Volgens de FNV is het overgrote deel van de buitenlandse zzp'ers in de bouw aan te merken als schijnzelfstandigen. Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) komt daarentegen tot de conclusie dat van schijnzelfstandigheid onder bouw-zzp'ers slechts in beperkte mate sprake is: uit enquêtes zou blijken dat minder dan 5 procent zzp'er werd tegen wil en dank (wat geen SER-criterium is voor zelfstandigheid) en 87 procent werkte voor meer dan drie opdrachtgevers.^b

Er bestaat in de Europese Unie geen geüniformeerd werknemersbegrip. De afbakening tussen werknemers en zelfstandigen is in de rechtsstelsels van de meeste lidstaten niet scherp. Sommige lidstaten zoals het VK hanteren een naar Nederlandse begrippen ruime definitie van zelfstandige. Met name bij grensoverschrijdend werknemers- en dienstenverkeer kan dit tot problemen leiden^c, omdat dit het lastig maakt om vast te stellen of er sprake is van schijnzelfstandigheid. Op dit moment verplicht de Detacheringsrichtlijn de lidstaten echter niet om elkaars zelfstandigenbegrip te erkennen.

a. SER (2010) *Zzp'ers in beeld: Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*.

b. Voor de mate van 'echte' zelfstandigheid hanteert het EIB drie maatstaven: het aantal opdrachtgevers, de mate van vrijwilligheid en tevredenheid en de investeringen van de zzp'er.

c. EESC (2013) *Advies Misbruik van de zelfstandige*, Europees Economisch en Sociaal Comité, 25 maart 2013.

103 EIB (2014) *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014*, p. 97.

Bronnen: AFNL (2012) *Zwartboek schijnzelfstandigen: Mkb-bouwondernemers over de destructieve gevolgen van schijnzelfstandigheid*; P.H.K. Berkhout en K. Kok (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, EIB; K. Afrian en M. A. Koning (2013) *Duurzame inzetbaarheid van arbeid: De rol van zzp'ers in de branche van bitumineuze en kunststof dakbedekkingsbedrijven*, EIB; SER (2010) *Advies Zzp'ers in beeld: Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, p. 142, SER (2005) *Advies Dienstenrichtlijn*, pp. 129-130.

Het EIB verwacht dat de groei van het aantal zzp'ers de komende jaren zal afzwakken in vergelijking met het eerste decennium¹⁰⁴. Het te verwachten economisch herstel (zie paragraaf 2.4) zal vooral voelbaar zijn voor werknemers en het eerst merkbaar zijn voor uitzendkrachten en gedetacheerden (zie tabel 2)¹⁰⁵.

Tabel 2 Werkgelegenheid in de bouw, 2008-2019 (duizend arbeidsjaren).

		2008	2013	2014*	2015*	2019*
Werknemers		378	308	298	303	342
Zzp'ers		97	104	104	104	115
Uitzend/gedetacheerd		20	15	17	20	20
Totaal		495	427	419	427	477

Bron: EIB; * prognose.

Uitzendwerk en detachering

De externe flexibele schil bestaat in de bouw naast zzp'ers vooral uit uitzendwerk en gedetacheerden. Tabel 3 laat zien welke contractvormen er in bedrijven voorkomen¹⁰⁶. De eerste twee rijen hebben betrekking op de bouw. Volgens de eerste rij komen vaste contracten bij 99 procent van de bedrijven voor en heeft 83 procent tijdelijke werknemers in dienst. Daarnaast komen in 32 procent van de bedrijven uitzendcontracten voor en in 29 procent van de bedrijven contracten met zzp'ers. De tweede rij ('nieuw') kijkt alleen naar de nieuwe of herziene contracten. Dan blijkt dat het aantal vaste contracten terugloopt en dat alle bedrijven nieuwe contracten sluiten met uitzendbureaus of zzp'ers. De derde en de vierde rij laten zien dat de bouw zich onderscheidt van de land- en tuinbouw (LTB) door het veelvuldiger

¹⁰⁴ P.H.K. Berkhout en K. Kok (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, EIB, p. 10. Dit spoort met recent TNO-onderzoek over de toekomst van flexibele arbeid. Zie A. Goudswaard, E. van Wijk en S. Verbiest (2014) *De toekomst van flex: Een onderzoek van TNO naar flexstrategieën van Nederlandse bedrijven*, TNO, p. 6. Volgens de prognose in tabel 2 neemt het aantal zzp'ers tot 2019 met 11.000 toe. Gemiddeld neemt het aantal zzp'ers in de periode 2016-2019 jaarlijks toe met 2,5 procent. Dat is veel minder dan de groei in 2008 en 2012 die boven de 6 procent lag. Zie: EIB (2014) *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid*, p. 98.

¹⁰⁵ Merk op dat tabel 2 betrekking heeft op arbeidsjaren. Figuur 1 heeft betrekking op werkzame personen.

¹⁰⁶ Daarnaast gaat het in de bouw om onderaanneming (contracting), uitbesteding (outsourcing, oproepwerk en onderwysgebonden contracten (bbl). Zie: P. Donker van Heel, J. de Wit en D. van Buren (2013) *Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers*, Ecorys, p. 17.

gebruik van detacheringsconstructies waarbij werknemers van een ander bedrijf tijdelijk worden ingezet.

Tabel 3 Aanwezigheid van contractvorm (% bedrijven) in de bouw en de land- en tuinbouw (LTB)

	Vast	Tijdelijk	Uitzend	Payrol	Detacher	ZZP	Anders
Bouw	99	83	32	9	17	29	10
Nieuw*	70	94	100	79	78	100	
LTB	98	76	34	7	5	24	8
Nieuw*	59	89	97	86	20	86	

Bron: Ecorys; * Nieuwe of herziene contracten in de afgelopen twee jaar.

Sinds 1970 bestond er een verbod op uitzendwerk in de bouw. Dit is begin 1998 opgeheven. Tussen 1998 en 2000 is het uitzendwerk gestegen. Daarna lijkt het vooral te fluctueren met de conjunctuur in de bouw (zie tabel 2). Evenals in andere sectoren loopt het uitzendwerk voor op de conjunctuur. Gedurende de laatste recessie is het teruggelopen (tabel 2)¹⁰⁷. Ten opzichte van de ontwikkeling van het aantal zzp'ers is er dus geen sprake van een structurele toename. Dat is ook een verschil met de ontwikkeling van het uitzendwerk in de land- en tuinbouw, waar sprake is van een structurele toename van het belang van uitzendwerk¹⁰⁸. Hierbij past wel de kanttekening dat er geen harde cijfers zijn over de inzet van gedetacheerde werknemers door buitenlandse uitzendbureaus (zie volgende paragraaf). Het bovenstaande is vooral gebaseerd op de ontwikkeling van het uitzendwerk door Nederlandse uitzendbureaus. Het is mogelijk dat de inzet van gedetacheerde werknemers de laatste jaren meer structurele vormen heeft aangenomen.

Achtergronden

De ontwikkeling van de flexibele schil hangt samen met structurele verschuivingen in de bouwkolom. Een toenemend deel van de bouwproductie wordt uitbesteed, waarbij een deel van de bouwproductie wordt verplaatst naar de toeleveranciers¹⁰⁹. De hoofdaannemer is steeds meer regisseur geworden in plaats van bouw¹¹⁰.

¹⁰⁷ Zie ook het *Ledenonderzoek flexmigranten 2013* van de ABU. Volgens dit onderzoek werd in 2009 7 procent van de flexmigranten (hoofdzakelijk Polen) door de bij de ABU aangesloten uitzendbureaus bemiddeld in de bouw. In 2010 en 2011 was dit respectievelijk 2 en 3 procent. In 2013 stijgt het weer naar 6 procent.

¹⁰⁸ Zie case Westland/Haaglanden.

¹⁰⁹ P.H.K. Berkhout en K. Kok (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, EIB, p. 45-6. Vooral in de grondweg- en waterbouw zijn de betalingen van hoofdaannemers aan ondernemers als percentage van de omzet in de loop van de tijd toegenomen.

¹¹⁰ P.H.K. Berkhout en K. Kok (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, EIB. Een aanwijzing hiervoor is volgens Berkhout en Kok dat het aandeel van technisch, uitvoerend en administratief personeel in de loop van de tijd is toegenomen. Een andere aanwijzing is dat in vergelijking met andere sectoren van de economie, er relatief minder mensen werkzaam zijn bij de grootste bedrijven in de bouwsector (K. Douma [et al.] (2012) *Bouwen aan de toekomst: Toekomstscenario's voor de bouwmarkt*, APE, p. 16).

De grotere ondernemingen die deze rol op zich nemen, werken met een vaste kern van vaklieden en vangen extra vraag op middels zzp'ers, onderaanneming en uitzendkrachten. Op deze wijze wordt ook voorkomen dat vakspecialisten minder vaak hoeven te worden doorbetaald terwijl er geen werk voor hen is. Ecorys stelt vast dat in de bouw het motief van de kosten van de contractvorm een relatief grote rol speelt¹¹¹.

Uit het recente onderzoek van Ecorys naar contractvormen komt naar voren dat in de huidige economische omstandigheden vaste contracten in de bouw vooral worden aangeboden aan technisch hoger opgeleid personeel waaraan nog steeds krapte op de arbeidsmarkt bestaat¹¹². Dit heeft ook te maken met de opleidingskosten die men liever investeert in de blijvende werknemers. Het lager opgeleide personeel wordt eerder als oproepkracht, zzp'er of als ingeleend personeel ingeschakeld. Bedrijven werken met een flexibele schil die pieken en dalen opvangt. De voorkeur gaat daarbij vaak uit naar zzp'ers omdat zij vaak het bedrijf kennen, beschikken over eigen gereedschap en vervoer en professioneel zijn. Volgens dit onderzoek is vooral het specialistisch karakter van bepaalde werkzaamheden een reden om structureel gebruik te maken van zzp'ers of detachering¹¹³.

2.3 Aantallen arbeidsmigranten in de bouw

Veel onzekerheden bij schattingen

Harde cijfers over het aantal buitenlandse arbeidskrachten in de bouw ontbreken. Dit heeft niet alleen te maken met de afwezigheid van betrouwbare schattingen van het aantal illegale arbeidskrachten – deze schattingen zijn per definitie 'zacht'. Maar er ontbreken ook betrouwbare schattingen over onder andere het aantal werknemers dat via een buitenlands uitzendbureau hier legaal is gedetacheerd en het aantal zzp'ers uit andere lidstaten. Wel is duidelijk dat het aantal arbeidsmigranten sinds de toetreding van de nieuwe lidstaten is toegenomen.

Kwaliteit gegevens

Onderstaande tabel 4 geeft een overzicht van de kwaliteit van de gegevens die er voor de verschillende categorieën legale arbeidsmigranten in de bouw voorhanden zijn.

111 P. Donker van Heel, J. de Wit en D. van Buren (2013) *Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers*, Ecorys, p. 27.

112 P. Donker van Heel, J. de Wit en D. van Buren (2013) *Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers*, Ecorys, p. 28.

113 P. Donker van Heel, J. de Wit en D. van Buren (2013) *Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers*, Ecorys, p. 29.

Tabel 4 Kwaliteit gegevens over arbeidsmigranten in de bouw

Categorie arbeidskracht	Aard gegevens	Commentaar en beoordeling
Werknemers werkzaam in de bouw in het kader van het <i>vrij verkeer van werknemers</i> .	In het buitenland geboren werknemers (dus breder dan arbeidsmigranten), GBA en niet-GBA. Leeftijd tussen 18 en 75 jaar. Gebaseerd op loonaangiftes werkgever.	<i>Harde gegevens.</i> De werknemers die in het buitenland zijn geboren, omvatten een bredere groep dan het aantal arbeidsmigranten ^a . Wat de gegevens over het aantal werknemers uit de nieuwe lidstaten betreft, is dat waarschijnlijk niet zo'n probleem.
Werknemers werkzaam in de bouw via een Nederlands uitzendbureau in het kader van het <i>vrij verkeer van werknemers</i> .	Schatting op basis ledenenquête ABU.	<i>Zachte gegevens.</i> Gebaseerd op ledenenquête ABU en inschatting marktaandeel van de ABU.
Werknemers waarvoor een tewerkstellingsvergunning (TWV) is aangevraagd voor werkzaamheden in de bouw.	In de overgangsperiode voor de vrijmaking van het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten moesten werkgevers een TWV bij het ministerie van SZW aanvragen. Als er geen prioriteitsgenietend aanbod aanwezig was, werd een TWV verstrekt.	<i>Harde gegevens.</i> Maar nu ook de restricties voor het vrij verkeer met Roemenie en Bulgarije zijn opgeheven, hoeven er geen TWV's voor EU-werknemers meer te worden aangevraagd.
EU-werknemers in dienst van een buitenlands uitzendbureau of anders gedetacheerd in het kader van het <i>vrij verkeer van diensten</i> .		<i>Geen gegevens.</i> Er bestaat in Nederland geen notificatieplicht voor gedetacheerde EU-werknemers. Het aantal ontvangen A1-verklaringen uit andere EU-lidstaten heeft om diverse redenen (zie hoofdstekst) onvoldoende informatiewaarde. Deze worden bovendien in Nederland niet uitgesplitst naar sectoren.
Werknemers van buiten de EU of van EU-lidstaten waarvoor restricties gelden voor het vrij verkeer van werknemers voor wie een notificatie is aangevraagd voor detachering in het kader van het <i>vrij verkeer van diensten</i> .	Voor gedetacheerde werknemers in dienst van bedrijven uit de EER uit landen waarvoor restricties op het vrij verkeer van werknemers gelden, geldt een notificatieplicht bij het UWV.	<i>Zachte gegevens.</i> Cijfers uit het verleden waren niet sectoraal uitgesplitst en gebaseerd op schattingen. Voor EU-werknemers voorlopig niet meer actueel (zie bovenstaande).
Zzp'ers uit andere lidstaten werkzaam in de bouw die zich in Nederland vestigen.	Zzp'ers zijn verplicht zich te laten registreren in het Handelsregister, waarbij ook de aard van de werkzaamheden dient te worden aangegeven. Voorwaarden zijn inschrijving in de GBA en een burgerservicenummer.	<i>Harde gegevens.</i> Het is alleen niet duidelijk of alle zzp'ers zich ook daadwerkelijk registreren.

Zzp'ers uit andere lidstaten die gebruikmaken van het vrij verkeer van diensten (tijdelijk een klus komen doen).		<i>Geen gegevens.</i> Er bestaat in Nederland geen notificatieplicht voor Zzp'ers die gebruikmaken van het vrij verkeer van diensten. Het aantal ontvangen A1-verklaringen uit andere EU-lidstaten heeft om diverse redenen (zie hoofdstuk) onvoldoende informatie-waarde. Deze worden bovendien in Nederland niet uitgesplitst naar sectoren.
--	--	---

a. Het kan immers ook gaan om mensen die als kind naar Nederland zijn gekomen.

Toelichting

De enige min of meer harde cijfers betreffen de werknemers die in het buitenland zijn geboren, en het aantal zzp'ers dat bij de Kamer van Koophandel is ingeschreven. De grote onbekende factor betreft het aantal gedetacheerde werknemers uit andere EU-lidstaten en het aantal zzp'ers uit andere lidstaten die hier een tijdelijke klus in de bouw komen doen.

De werknemers die in het buitenland zijn geboren, omvatten een bredere groep dan het aantal arbeidsmigranten¹¹⁴. Voor wat de gegevens over het aantal werknemers uit de nieuwe lidstaten betreft, is dat waarschijnlijk niet zo'n probleem. Volgens de CBS-cijfers waren er in 2011 ongeveer 10.000 mensen geboren in een andere lidstaat in dienst van een in Nederland gevestigd bouwbedrijf. De helft hiervan was geboren in een van de nieuwe lidstaten, waarvan weer het grootste deel in Polen.

Afgaande op de inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel, waren er in 2012 iets minder dan 6000 zzp'ers uit de MOE-landen¹¹⁵. Dat is maar een klein deel van het totaal aantal zzp'ers in de bouw. Probleem is wel dat niet alle zzp'ers staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (KvK). Het aantal zzp'ers in de bouw uit de nieuwe lidstaten ligt daarom waarschijnlijk hoger.

Regioplan schat dat tussen de 5 en 7 duizend EU-werknemers uit de nieuwe lidstaten werkt via een Nederlands uitzendbureau in de bouw. Dit is gebaseerd op de ABU-ledenenquête 2011¹¹⁶. Van alle buitenlandse werknemers waarover in deze enquête is gerapporteerd (voornamelijk Polen) wordt ongeveer 3 procent aan de

¹¹⁴ Het kan immers ook gaan om mensen die als kind naar Nederland zijn gekomen.

¹¹⁵ Cijfers beschikbaar gesteld door het EIB.

¹¹⁶ A. Schreijenberg en J. Mevissen (2012) *Arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europese landen: Juridische constructies en kostenvoordelen*, Regioplan, p. 24.

bouw uitgeleend¹¹⁷. Het betreft minimaal 1400 mensen. Aangenomen wordt dat het marktaandeel van bedrijven in de bouw die bij de ABU zijn aangesloten, ongeveer een kwart bedraagt en dat het aantal migranten werkzaam via een uitzendbureau de komende jaren iets zal stijgen. Dit is een zacht cijfer: het is de vraag hoe representatief de enquête van de ABU is en hoe betrouwbaar de schatting van het marktaandeel.

De grote onbekende factor is het aantal detacheringen vanuit andere EU-lidstaten, ofwel via een bedrijf dat hier een klus komt doen en eigen personeel meeneemt ofwel via een uitzendbureau dat in een andere lidstaat is gevestigd. Veel van de arbeidskrachten uit andere lidstaten die in de Eemshaven werken, waren op deze wijze als detachee werkzaam. Ze komen echter niet voor in de CBS-statistieken of in de schattingen van Regioplan.

Er werden in 2011 meer dan 100.000 A1-formulieren afgegeven in andere lidstaten voor detachering in Nederland¹¹⁸. De meeste formulieren (42 procent) worden in andere lidstaten afgegeven voor detachering in de bouw. In Portugal was dat zelfs in twee derde van de gevallen. Nederland ontving bijna 20.000 A1-formulieren uit Polen en 7000 uit Portugal¹¹⁹. De meeste formulieren kwamen uit Duitsland (35.000). Het aantal afgegeven formulieren zegt echter nog niets over de duur van de detachering of het aantal gewerkte uren. Het is ook niet bekend hoeveel afgegeven A1-formulieren specifiek betrekking hadden op werken in de bouw. Er kan hoogstens worden geconcludeerd dat de hierboven genoemde aantallen voor ontvangen A1-formulieren uit Polen en Portugal een bovengrens vormen.

Totale schattingen onzeker

Volgens Regioplan werkten er in 2011 maximaal 16.000 werknemers uit de nieuwe lidstaten in de bouw. Volgens EIB bedroeg het aantal werknemers uit de nieuwe lidstaten ongeveer 13.000¹²⁰. Beide schattingen lijken aan de lage kant, in het bijzonder vanwege de mogelijke onderschatting van het aantal zzp'ers (met name diegene die een tijdelijke klus komen doen) en gedetacheerden. Voor betrouwbare schattingen is met name meer zicht nodig op het aantal zzp'ers dat in de bouw werkt, maar niet is ingeschreven bij de KvK of gebruikmaakt van het vrij verkeer van diensten, en het aantal gedetacheerde werknemers uit andere EU-lidstaten. Wellicht komt er in de toekomst meer duidelijkheid over het aantal gedetacheerde werknemers in de bouw.

¹¹⁷ Recente cijfers.

¹¹⁸ Zie Europese Commissie (2012) *Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011*.

¹¹⁹ Europese Commissie (2012) *Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on A1 portable documents issued in 2010 and 2011*, tabel 10a, p. 29.

¹²⁰ Schatting beschikbaar gesteld aan het SER-secretariaat.

De nieuwe Handhavingsrichtlijn maakt het mogelijk om een notificatieplicht in te voeren die duidelijkheid verschaft over de identiteit van de dienstverlener, de aard van de werkzaamheden, het aantal betrokken werknemers, hun identiteit, de voorziene duur van de detachering, en het adres van de plaats waar de werkzaamheden plaatsvinden.

Ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten in de bouw

Zeker is wel dat het aantal arbeidskrachten in de bouw de laatste tien jaar is toegenomen. Het EIB heeft in 2003 een enquête uitgevoerd naar het aantal allochtonen en werknemers uit andere EU-lidstaten in de bouw¹²¹. Tabel 5 vat de uitkomsten uit dit onderzoek samen. Volgens dit onderzoek ging het bij de werknemers uit de andere lidstaten vooral om Duitsers (waarschijnlijk Duitse Polen) en Britten.

Tabel 5 Aantal arbeidskrachten uit andere EU-lidstaten in de bouw (2003)

In dienst Nederlands bedrijf	2.800
Gedetacheerd	1.000
Uitzendkrachten	200
Zzp'ers	200
Totaal	4.200

Bron: EIB.

De toename van het aantal arbeidsmigranten in de bouw blijkt ook uit tabel 6. Helaas loopt deze tabel maar tot 2011 en zijn er geen recentere gegevens beschikbaar. Het is daarom niet duidelijk of de stijgende trend zich doorzet in de recente crisisjaren.

Tabel 6 In het buitenland geboren werknemers in dienst van Nederlandse bedrijven (in duizendtallen 2006-2011)

	Totaal	EU26	EU10	Polen
2006	11.800	4.800	400	300
2007	13.800	5.900	1.200	900
2008	16.400	7.400	2.200	1.700
2009	16.700	7.900	2.400	1.900
2010	16.400	8.200	3.000	2.200
2011	18.600	10.500	4.800	3.400

Bron: CBS Statline.

121 G. Blomsma (2003) *Allochtonen en buitenlanders in de bouw*, Rapport in opdracht van FNV bouw, EIB.

Volgens deze tabel stijgt het aantal in andere lidstaten van de EU geboren werknemers in dienst van Nederlandse bouwbedrijven eveneens in de jaren dat het totaal aantal werknemers in de bouw daalt. Hierdoor stijgt het relatieve aandeel van deze werknemers. Merk echter op dat het hierbij om kleine aantallen gaat. Zo steeg het aandeel EU10-werknemers van 0,1 procent in 2006 naar 1,3 procent in 2011¹²². Of er hier sprake is van verdringing is moeilijk te zeggen, aangezien de achtergronden van deze verschuiving niet duidelijk zijn.

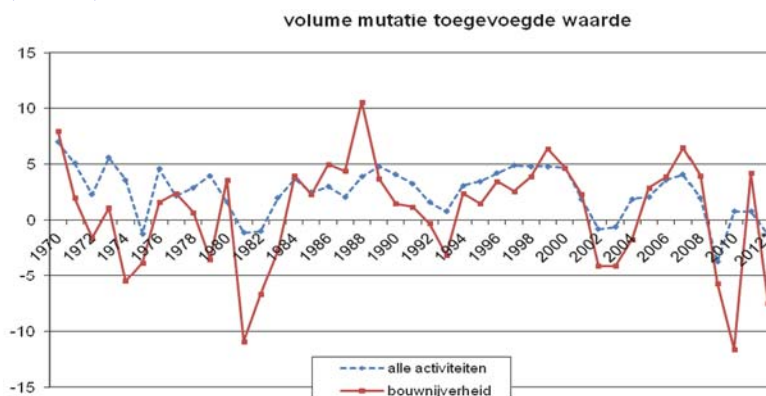
2.4 Economische ups en downs in de bouw

Een belangrijke achtergrondvariabele om de bijdrage, effecten en perceptie van arbeidsmigratie in de bouw te begrijpen is de economische conjunctuur. Die blijkt over het algemeen heftiger te bewegen dan elders in de economie. Met name de meest recente recessie heeft de bouw diep getroffen. De ontwikkeling op langere termijn ziet er volgens de prognoses van het EIB beter uit.

Bouwproductie volatiel

Figuur 2 laat zien dat de productie in de bouw relatief volatiel is: de bouw is conjunctuurgevoelig en vanaf 1980 zijn de uitslagen naar boven en beneden over het algemeen heftiger dan in de rest van de economie. Met name de laatste recessie heeft de bouw diep getroffen. Dat heeft onder andere te maken met de daling van de huizenprijzen en het opdrogen van het bancaire krediet aan huishoudens en bedrijven.

Figuur 2 Jaarlijkse verandering van het volume van de toegevoegde waarde in de hele economie en de bouwnijverheid (1970-2013)



Bron: CBS Statline.

¹²² D.w.z. het aantal werknemers in dienst van Nederlandse bedrijven geboren in de EU10 als percentage van het totaal aantal werkzame werknemers in de bouw.

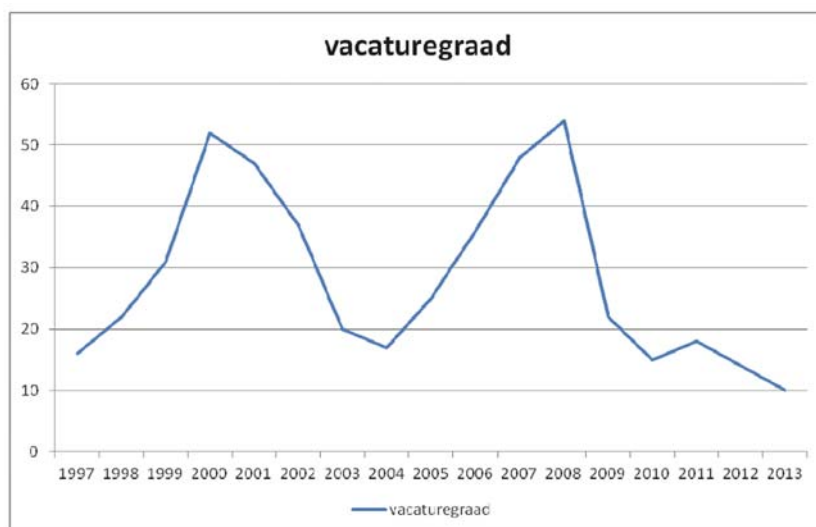
De ups en downs zijn ook af te lezen in de ontwikkeling van de vacaturegraad – het aantal vacatures per 1000 banen (figuur 3). De vacaturegraad vertoont een duidelijk cyclisch patroon waarbij periodes van arbeidskrapte en -schaarste elkaar afwisselen. Op dit moment bevindt de vacaturegraad zich op een historisch dieptepunt en is er sprake van een zeer ruime arbeidsmarkt.

Huidige economische crisis is hard aangekomen in de bouw

De sterke terugval in de bouwproductie gedurende de recente crisis (figuur 2) heeft enorme gevolgen gehad voor de werkgelegenheid in de sector (figuur 1). De werkgelegenheid is tussen 2008 en 2013 met bijna 70.000 werknemers gedaald (tabel 2). Het EIB verwacht ook voor 2014 bij een stabilisatie van de bouwproductie een verdere daling van de werkgelegenheid. Verwacht wordt dat in 2014 alleen de externe flexibele schil van uitzendkrachten en gedetacheerden iets toeneemt, waarbij ook de vrijmaking van het werknemersverkeer met Roemenië en Bulgarije van belang is¹²³.

Figuur 3

Vacaturegraad in de bouwsector (aantal vacatures per duizend banen), 1997-2013



Toekomstige arbeidsknelpunten

Het EIB verwacht dat de arbeidsmarkt na 2015 weer snel omslaat. In de periode 2015 tot 2019 kunnen er weer 60.000 arbeidsplaatsen bijkomen¹²⁴. De arbeidsreserve die tijdens de crisis is opgebouwd, zal deels deze nieuwe instroom en het natuurlijk ver-

123 EIB (2014) *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014*, pp. 24-25.

124 EIB (2014) *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014*, pp. 24-25.

loop kunnen opvangen. Maar aangezien de crisis vooral oudere werknemers heeft geraakt voor wie de werkherlevingskansen over het algemeen niet groot zijn, is nieuwe instroom vanuit het onderwijs nodig¹²⁵. De laatste jaren is het leerlingenaantal in de bouwgerelateerde opleidingen echter sterk gedaald en inmiddels bedraagt het slechts een derde van de vervangingsvraag¹²⁶. Bij een aantrekkende bouwproductie kan er mede hierdoor op langere termijn volgens het EIB weer sprake zijn van arbeidskrapte in de bouwsector.

Betekenis voor arbeidsmigratie

De conjunctuurbeweging in de bouw is van belang om de bijdrage, effecten en perceptie van arbeidsmigratie beter te begrijpen. De externe flexibele schil waar arbeidsmigranten vaak deel van uitmaken, vangt vooral dalen en pieken in de bouwproductie op.

De effecten van arbeidsmigratie hangen ook samen met de ups en downs in de bouwconjunctuur. De terugloop van de bouwproductie impliceert bij een verdere stijging van het aantal zzp'ers (zie figuur 1) dat hun tarieven onder druk staan. Het EIB stelt vast dat in deze situatie zelfstandigen het met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt zwaar hebben en dat daar de concurrentiedruk van buitenlandse zelfstandigen en gedetacheerden toeneemt¹²⁷. Deze concurrentiedruk zal verder voelbaar zijn in een opgaande markt.

De cyclische effecten van arbeidsmigratie bepalen waarschijnlijk ook de perceptie van arbeidsmigratie. Uit een enquête onder werknemers blijkt dat een groot deel nu negatief oordeelt over het inschakelen van buitenlandse arbeidskrachten in de bouw vanwege oneerlijke concurrentie en verdringing van binnenlandse arbeidskrachten. Waarschijnlijk wordt deze negatieve perceptie versterkt door de druk op collectieve arrangementen in de bouw zoals de cao en de daarmee verbonden elementen als de vakopleiding, cursussen en arbo, vanwege de groei van het aantal zzp'ers in de bouw¹²⁸. Zo is het aantal werknemers dat de afgelopen 5 jaar onder de Cao Bouw viel, gedaald van circa 165.000 naar 103.000 (meer dan dertig procent minder).

¹²⁵ EIB (2014) *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014*, p. 104.

¹²⁶ EIB (2014) *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014*, p. 103; K. Douma [et al.] (2012) *Bouwen aan de toekomst: Toekomstscenario's voor de bouwmarkt*, APE, p. 29.

¹²⁷ EIB (2014) *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014*, p. 8.

¹²⁸ Zie voor de druk op collectieve voorzieningen in de bouw door de groei van het aantal zzp'ers verder: P.H.K. Berkhout en K. Kok (2010) *Zzp'ers in de bouw: Marktpositie en vooruitzichten*, EIB, pp. 79-84; K. Afrian en M. A. Koning (2013) *Duurzame inzetbaarheid van arbeid: De rol van zzp'ers in de branche van bitumineuze en kunststof dakbedekkingsbedrijven*, EIB, p. 18.

3. Inzet arbeidsmigranten in de Eemshaven

Deze paragraaf gaat over de inzet van buitenlandse arbeidskrachten bij de bouw van twee energiecentrales door Nuon en RWE in de Eemshaven. Daarbij zijn relatief veel buitenlandse arbeidskrachten ingezet. Paragraaf 3.1 behandelt de achtergronden daarvan. Daarna wordt ingegaan op een aantal misstanden hierbij. Tot slot wordt ingegaan op de regionale effecten van de bouw van deze centrales. Goede voorbeelden om de misstanden aan te pakken en de regionale effecten te versterken komen aan de orde in paragraaf 4.

3.1 Achtergronden inzet arbeidsmigranten in de Eemshaven

De Eemshaven ontwikkelt zich als centrum voor de Nederlandse energieproductie. Er zijn twee nieuwe energiecentrales gebouwd. Hierbij zijn veel internationale bedrijven en veel arbeidskrachten uit andere lidstaten ingezet. Er was sprake van een lange keten van onderaannemers.

Eemshaven als centrum van energieproductie

De Eemshaven speelt een steeds belangrijker rol in de energievoorziening van Nederland¹²⁹. De haven maakt het mogelijk steenkool per schip aan te voeren. Er is voldoende koelwater aanwezig zodat er geen koeltorens hoeven te worden gebouwd. In de nabije lege gasvelden valt eventueel CO₂ op te slaan. Het relatief lege landschap en de ligging aan zee maken de exploitatie van grote windmolens aantrekkelijk. Aan de reeds bestaande grote gascentrale van Electrabel zijn recentelijk twee nieuwe grote centrales toegevoegd. Nuon is eind 2009 gestart met de bouw van een multifuel centrale die stroom kan produceren uit steenkool, gas en biomassa. Deze centrale heeft een vermogen van 1200 Megawatt (daarmee zijn naar schatting 1,9 miljoen huishoudens te bedienen). Er is een investering van ongeveer 1 miljard euro mee gemoeid. De centrale is eind 2012 opgeleverd en in 2013 in gebruik genomen, maar vanwege de relatief hoge gasprijs weer stilgelegd. De ingebruikname van de nog iets grotere kolen/biomassacentrale van RWE, die begin 2014 is opgeleverd, is wegens technische problemen uitgesteld.

Bouw energiecentrales is internationale markt

Er zijn op de wereld maar een paar bedrijven die een energiecentrale kunnen opleveren (onder andere Siemens, Alstom, ABB en Mitsubishi). Er zijn geen Nederlandse bedrijven actief op deze markt. Deze internationale markt vormt een aparte niche

¹²⁹ Het onderstaande is ontleend aan Wikipedia/ Eemshaven.

in de utiliteitsbouw. De grote hoofdaannemers werken voor bepaalde activiteiten vaak met vaste onderaannemers met eigen personeel. Op deze wijze ontstaat een circuit van specialisten die overal op de wereld energiecentrales bouwen. De bouw van de Nuon-centrale is in 2009 openbaar aanbesteed (Nuon was toen nog een staatsbedrijf). De bouw werd gegund aan het Japanse Mitsubishi, dat met Nuon overeenkwam de centrale kant-en-klaar op te leveren. Het internationale karakter van het project blijkt uit het feit dat de toegangspoort van de bouwplaats van de Nuon-centrale maar liefst 42 verschillende nationaliteiten registreerde¹³⁰.

Omvang van de projecten

Bij de bouw van deze grote projecten zijn veel mensen betrokken geweest. In totaal zijn er bij de bouw van de Nuon-centrale over de gehele bouwperiode meer dan 23.000 verschillende mensen ingezet. Het hoogste aantal geregistreerde werkers gelijktijdig op de bouwsite bedroeg meer dan 2600¹³¹. Bij de bouw van de twee centrales waren naar schatting gemiddeld zo'n drie- tot vierduizend mensen gelijktijdig bezig, waarvan naar schatting twee derde uit het buitenland (grotendeels uit de EU) afkomstig was¹³². De verschillende fases in het bouwproces brengen met zich mee dat de samenstelling van de groep die gelijktijdig op de site aanwezig was telkens wijzigde. De ene keer is er een piekvraag naar ijzervlechters of installateurs, dan naar dakbedekkers of schoonmakers. In het grote aantal specialisten dat voor een kortere periode moet worden ingeschakeld, is vaak niet enkel met lokale arbeidskrachten te voorzien.

Lange ketens

Bij de bouw van de Nuon-centrale was Mitsubishi Heavy Industries de hoofdaannemer en bouwer van de centrale. Mitsubishi heeft verschillende onderaannemers ingeschakeld. Zo werd de montage van de procesinstallatie uitbesteed aan het Italiaanse constructiebedrijf FIP, de civieltechnische en bouwkundige werkzaamheden aan Ballast Nedam, de ketelbouw aan NEM en de elektrische bedrading aan ABB. Deze grote onderaannemers hebben het werk op hun beurt vaak weer verder uitbesteed. Hierdoor ontstond met name bij de montage van de procesinstallatie een zeer lange keten van onderonderonderaannemers. Figuur 4 geeft een organigram van de bedrijven die bij de bouw van de Nuon-centrale betrokken waren. De gesignaleerde misstanden betreffen vaak de onderste laag van deze keten.

¹³⁰ Cijfers beschikbaar gesteld door Nuon.

¹³¹ Cijfers beschikbaar gesteld door Nuon.

¹³² Zie: L. Siepe (2011) Gevaarlijke situatie door Europese aanbesteding, *FNV Bouw magazine*, 4-11, pp. 6-8.

3.2 Misstanden bij de inzet van arbeidsmigranten in de Eemshaven

Algemeen

Bij de bouw van de twee centrales is door FNV Eemshaven – een samenwerkingsverband van FNV Bondgenoten en FNV Bouw – diverse misstanden geconstateerd rond de inzet van buitenlandse arbeidskrachten. Ook werkgeversorganisatie Bouwend Nederland constateert dat bij kwetsbare en grootschalige projecten zoals de Tweede Maasvlakte en de Eemshaven, oneerlijke concurrentie door malafide ondernemingen middels de inzet van buitenlandse arbeidskrachten niet alleen op de loer ligt, maar ook in praktijk wordt gebracht¹³³. De misstanden deden zich vaak voor in de onderste laag van de aanbestedingsketen¹³⁴.

Met name de misstanden bij de aanleg van de RWE-centrale zijn goed gedocumenteerd door uitspraken van de rechter in twee zaken die zijn aangespannen door respectievelijk FNV en het Technisch Bureau Bouwnijverheid (TBB) – het paritaire bureau naleving – in de bouw (zie uitgebreider paragraaf 4.3 hieronder). Het betrof hier twee grote onderaannemers¹³⁵.

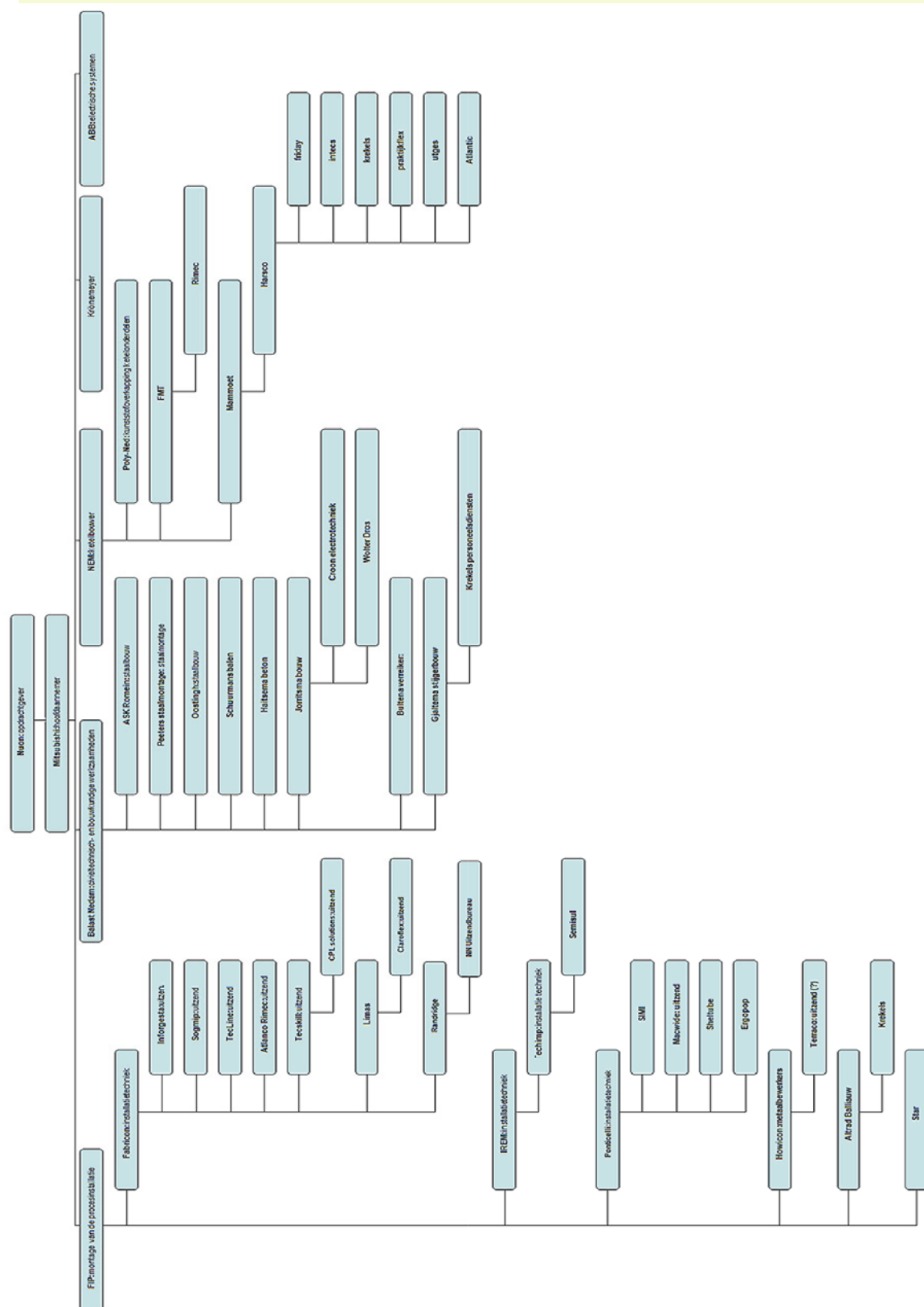
Figuur 4 Organigram aanbestedingsketen aannemende bedrijven bij bouw Nuon-centrale

(Zie volgende pagina).

133 Brochure Bouwend Nederland (2013) *Gelijk aan de streep: Een publicatie over aanpak van concurrentievervalsing*, februari 2013, p. 6.

134 Zie Hermen Pol geciteerd in L. Siepe (2011) Gevaarlijke situatie door Europese aanbesteding, *FNV Bouw magazine*, p. 7; en schattingen van de provincie Groningen: http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Brief/2011-24900.pdf

135 De omvang van de bedrijven maakte het makkelijker voor de betrokken werknemers om de actie te steunen. De FNV is vooral bij de kleinere bedrijven terughoudend geweest met het aanspannen van rechtszaken, aangezien deze veel tijd kosten en het failleren van malafide bedrijven niet altijd in het voordeel van de betrokken werknemers is.



De FNV heeft in 2012 een melding gedaan over een vermeende schending van de OESO-richtlijnen bij het Nationaal Contactpunt OESO-richtlijnen (NCP). De FNV stelde dat de aannemers van Nuon stelselmatig minder gunstige arbeidsvoorwaarden hanteerden voor de werknemers die op de bouwplaats waren te werk gesteld dan in de Nederlandse regelgeving zijn vastgelegd. Het NCP heeft zich in deze zaak ontvankelijk verklaard en een bemiddeling aangeboden tussen de partijen. Dit heeft eind 2013 geleid tot een overeenkomst tussen de partijen over de door Nuon te ondernemen stappen om haar invloed op de keten van toeleveranciers te vergroten (zie uitgebreider paragraaf 4.1 hieronder). Aangezien partijen tot een gezamenlijk gedragen oplossing zijn gekomen, heeft het NCP geen nader onderzoek gedaan naar de inhoud van de melding. De informatie over de vermeende misstanden bij de aanleg van de Nuon-centrale is dan ook vooral afkomstig van FNV Eemshaven.

Omvang van de misstanden

FNV Eemshaven heeft zelf of via het TBB of de SNCU (het paritaire bureau naleving van de uitzendsector) in totaal achttien meldingen over bedrijven in procedure gebracht. In acht gevallen is er met het betreffende bedrijf een oplossing gevonden. Met een aantal bedrijven wordt nog naar een oplossing gezocht. De FNV heeft zeer recentelijk nog aangifte gedaan van oplichting tegen hoofdaannemer Franzen Bau van de RWE-centrale.

De FNV constateert verder dat drie van de uitzendbureaus die zij had aangemeld bij de SNCU, al eerder uitzendkrachten leverden aan steigerbouwers in de Eemshaven die eerder in het nieuws waren gekomen wegens een soortgelijke kwestie¹³⁶. Dit toont volgens de FNV aan dat er sprake is van structurele misstanden.

De twee zaken waarover de rechter uitspraak heeft gedaan, betroffen zoals gezegd twee grote bedrijven: Remak en Ha-Sa Insaat. Het Poolse installatiebedrijf Remak dat als onderaannemer van Alstom betrokken was bij de bouw en installatie van twee ketels voor de RWE-centrale, heeft ongeveer 800 werknemers gedetacheerd. Bij het Turkse bedrijf Ha-Sa Insaat, gespecialiseerd in ijzervlechtwerk bij grote betonconstructies, ging het om minimaal 700 Turkse en Poolse werknemers. In beide zaken werden de klagers – respectievelijk FNV en TBB – grotendeels in het gelijk gesteld. Daarmee werd duidelijk dat de misstanden – zeker wat de aanleg van de RWE-centrale betreft – geen marginaal verschijnsel waren.

¹³⁶ Nieuwsbericht *Uitzendpolitie bevestigt massale overtredingen cao in de Eemshaven*, 11 juni 2013, <http://www.blikopnieuws.nl/2013/uitzendpolitie-bevestigt-massale-overtredingen-cao-eemshaven>

Aard van de misstanden

De rechtszaken tegen Remak en Ha-Sa Insaat betroffen beide de naleving van ge-avv'de cao's. In de zaak Remak tegen de FNV ging het daarbij om de naleving van de basisvoorwaarden van de Cao Metaalelectro ten aanzien van de volgens de cao geldende laagste loonschalen in het kader van de Wet arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid (WAGA), vakantietoelagen, toelagen voor afwijkende werktijden en rooster-vrije dagen¹³⁷. Met uitzondering van de roostervrije dagen stelde de rechter de FNV in het gelijk. Ten aanzien van de vaststelling van het brutobasisloon voor de betrokken werknemers die als monteur in dienst waren, stelde de rechter vast dat het door Remak gestelde 'loon in natura', als vergoeding voor reis- en verblijfkosten van de betrokken werknemers, buiten beschouwing diende te blijven. Naar vaste jurisprudentie is loon louter de vergoeding van bedongen arbeid. De rechter stelde vast dat de Detacheringsrichtlijn hier niet van afwijkt¹³⁸.

In de zaak Ha-Sa Insaat tegen TBB ging het om de naleving van de ge-avv'de bouwcao, die op de rechtsverhouding van Ha-Sa Insaat en haar werknemers van toepassing was¹³⁹. Het TBB had middels nalevingsonderzoek vastgesteld dat Ha-Sa Insaat de bepalingen ten aanzien van de arbeidsduur niet naleefde: in de arbeidsovereenkomsten waren geen arbeidstijden vermeld, de werkroosters voldeden niet aan de betreffende cao-bepalingen en de norm voor de gehanteerde pauzes was in strijd met de cao. Daarnaast werd het vast overeengekomen uurloon niet op de juiste wijze verhoogd met overwerkpercentages. Tot slot werd er geen vergoeding uitbetaald voor het werken op een verafgelegen plaats. De rechter stelde vast dat Ha-Sa Insaat de cao structureel en op essentiële punten heeft overtreden en stelde TBB grotendeels in het gelijk.

Bij de door de FNV geconstateerde misstanden bij de uitzendbedrijven in de steigerbouw ging het om het niet-naleven van de cao-bepaling dat de uitgezonden werknemers betaald moeten worden overeenkomstig het loon voor een vergelijkbare functie bij de inlener. Daarnaast was er sprake van uitbetaling van een deel van het loon als een onbelaste onkostenvergoeding.

Naast het niet-naleven van toepasselijke cao-bepalingen zijn ook andere misstanden geconstateerd zoals:

¹³⁷ Rechtbank Groningen, zaak nummer 134889- KG ZA 12-188.

¹³⁸ Dit is ook bevestigd in een recent arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Zaak C-522/12). Zie de annotatie van K. Boonstra in *Tijdschrift Recht en Arbeid (TRA)* 2014/19, pp. 27-29.

¹³⁹ Rechtbank Groningen, zaaknummer 537030 CV EXPL 12-2187. Het Turkse bedrijf Ha-Sa Insaat had een vestiging in de gemeente Eemshaven. In het incorporatiebeding werd deze vestiging als zetel van de werkgever genoemd en gesteld dat de cao-bouwnijverheid van toepassing was. In deze zaak was dus in formele geen sprake van detachering van werknemers.

- Ha-Sa Insaat werd ook verdacht van misbruik van de kennismigrantenregeling¹⁴⁰.
- Bij een aantal bedrijven was er sprake van tewerkstelling van Bulgaren en Roemenen zonder een daarvoor benodigde tewerkstellingsvergunning.
- Het niet-nakomen van betalingsverplichtingen tegenover onderaannemers die daardoor hun werknemers niet kunnen betalen.

Achtergrond van de misstanden

Vastgesteld kan worden dat de inzet van buitenlandse werknemers in een aantal gevallen – waarbij het relatief grote aantallen werknemers betrof zoals bij Ha-Sa Insaat en Remak – gepaard is gegaan met misstanden. In paragraaf 2.1 is aangegeven dat de langere ketens, de verdere uitbesteding van werk en de inzet van arbeidskrachten van buiten, de bouwsector gevoelig maakt voor oneerlijke concurrentie. Bij de bouw van de energiecentrales was er sprake van lange ketens (figuur 4). De hoofdaannemer had voornamelijk een regiefunctie. Het constructie- en montagewerk werd uitbesteed aan onderaannemers, die dat werk op hun beurt weer verder uitbesteedden. Dit bemoeilijkte het zicht op de toepassing van de juiste arbeidsvoorwaarden en werkte op deze wijze oneerlijke concurrentie in de hand. De misstanden betroffen vaak onderaannemers verderop in de keten.

Waarom werden er zoveel buitenlandse werknemers ingeschakeld bij de bouw van de energiecentrales? Deze vraag wordt door de partijen verschillend beantwoord. Door Nuon als opdrachtgever wordt op het internationale karakter van deze niche in de utiliteitsbouw gewezen. De grote internationale hoofdaannemers werken vaak met dezelfde internationale onderaannemers die in staat zijn om snel pieken in de vraag naar bepaalde activiteiten zoals montage of ijzervlechten te vervullen. Volgens de vakbeweging is het kostenmotief bij de inzet van buitenlandse werknemers echter dominant. Er zouden wel voldoende werknemers in Nederland beschikbaar zijn, maar zeker de buitenlandse onderaannemers zouden goedkoper zijn omdat ze hun werknemers meer uren laten maken tegen een lager brutoloon (onder andere vanwege arbeidsvoorwaarden die vaak niet kloppen, lagere sociale verzekeringspremies en belastingen in het vestigingsland, huisvestingskosten die worden afgewenteld op de werknemer).

Wat de motieven zijn geweest voor de inzet van buitenlandse werknemers in plaats van Nederlandse arbeidskrachten is niet nader onderzocht. Vastgesteld kan worden dat de inzet van buitenlandse werknemers in een aantal gevallen – waarbij het rela-

¹⁴⁰ Antwoord van minister Donner (SZW) op Kamervraag van het lid Ulenbelt over de behandeling van buitenlandse arbeidskrachten in de Eemmond, 10-08-2010.

tief grote aantallen werknemers betrof zoals bij Ha-Sa en Remak – gepaard is gegaan met misstanden.

3.3 Regionale effecten

Algemeen

Er zijn geen harde gegevens beschikbaar over de werkgelegenheidseffecten van de aanleg van de twee grote energiecentrales. Er is hiernaar namelijk geen onderzoek gedaan. Dat is op zich vreemd, omdat de toestemming voor de bouw van deze centrales mede is gebaseerd op de beoogde gunstige werkgelegenheidseffecten voor de kwetsbare regio Noord-Oost-Groningen. Het onderstaande probeert eerst in kaart te brengen wat er bekend is. Daarna zal worden ingegaan op de vraag naar de mogelijke verdringing van werknemers vanwege de misstanden zoals beschreven in de vorige paragraaf.

Consumptie-effecten

De tijdelijke huisvesting van grote groepen werknemers van buiten de regio heeft ten eerste positieve effecten gehad voor de lokale supermarkten en hotels. Hierover zijn de meeste mensen in de regio het eens. Zo werd in het nabijgelegen Wagenborgen in opdracht van Nuon een tijdelijke hotelvoorziening gebouwd voor meer dan 1200 mensen. Deze tijdelijke hotelvoorziening bood werk aan meer dan negentig mensen.

Inzet lokale werknemers bij de bouw **aan** de centrales

Naar schatting zijn er bij de bouw van de Eemshaven zo'n 1000 Nederlandse werknemers betrokken. Deze zijn deels aan het werk gekomen middels een aantal initiatieven vanuit het UWV en de Intergemeentelijke Sociale Dienst Noordoost¹⁴¹.

Zo zijn er in 2010 en 2011 twee drukbezochte banenmarkten georganiseerd waaruit honderden gesprekken tussen bedrijven en sollicitanten hebben geresulteerd. Het is echter niet bekend hoeveel van deze gesprekken en plaatsingen betrekking hadden op de bouw van de twee energiecentrales. Daarnaast zijn er een aantal specifieke projecten geweest om mensen op de bouwplaats in te zetten. Mede op initiatief van RWE-Essent is er een liftenproject gestart om 50 langdurig werklozen met een arbeidsbeperking via een baan als liftbediende voor te bereiden op een reguliere baan. Een veertigtal mensen zijn vanuit het UWV opgeleid tot lasser of ijzervlechter en zijn aan het werk gekomen in de Eemshaven.

¹⁴¹ Het onderstaande is met name gebaseerd op informatie van de provincie Groningen:
http://www.provinciegroningen.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/Brief/2011-24900.pdf

Opleiding technisch personeel voor werk **in** de centrales

Nuon heeft eind 2007 het initiatief genomen om samen met ROC Noorderpoort een opleiding Allround Operationeel Technicus (AOT) op te zetten. Doel hiervan is beter techniekonderwijs dat aansluit op de behoefte van bedrijven in de Eemsmond. Succesvolle afronding van deze studie staat garant voor een baan¹⁴².

Verdringing?

Bij de aanleg van de twee centrales in de Eemshaven ging het om twee grote nieuwe projecten die voor tijdelijke werkgelegenheid van duizenden mensen hebben gezorgd. Een groot deel daarvan betrof werknemers uit andere lidstaten van de EU. Dit roept de vraag op of er meer mensen uit de regio Groningen dan wel Nederland aangetrokken hadden kunnen worden en welke invloed de geconstateerde misstanden hierop hebben gehad.

Volgens de inschatting van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Noordoost hadden meer mensen uit de regio Groningen aan het werk gekund via de opleidingstrajecten als lasser/ijzervlechter als de betrokken bedrijven eerder en beter met hen zouden hebben samengewerkt. Het convenant met Groningen Seaport wordt daarbij als een goed voorbeeld gezien (zie uitgebreider paragraaf 4.2 hieronder). Het feit dat er daarbij sprake was van oneerlijke concurrentie door het bedrijf Ha-Sa Insaat (dat veel ijzervlechters aan het werk had) was waarschijnlijk evenmin erg bevorderlijk voor het inzetten van Nederlandse werknemers of zzp'ers. Het blijft echter lastig in te schatten wat hiervan het effect is geweest. Ha-Sa Insaat was in staat ineens bijna duizend ijzervlechters tijdelijk in te zetten. Het is de vraag of deze aantallen snel beschikbaar waren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het kan ook zijn dat de oneerlijke concurrentie van Ha-Sa Insaat ten koste is gegaan van bonafide arbeidsaanbod uit andere regio's in Nederland en andere EU-lidstaten.

4. In betere banen: goede voorbeelden

In het onderstaande worden naar aanleiding van de situatie in de Eemshaven drie initiatieven besproken om arbeidsmigratie in betere banen te leiden. Achtereenvolgens:

- Het akkoord tussen de FNV en Nuon over een privaatrechtelijke regeling van ketenverantwoordelijkheid.
- Het opnemen van een sociale paragraaf in het aanbestedingsbestek.
- De initiatieven van sociale partners gericht op de handhaving van de cao en het tegengaan van oneerlijke concurrentie.

¹⁴² http://www.aotnoord.nl/html/de-opleiding-welkom.php?menu=ul_12

Deze initiatieven moeten in samenhang worden gezien. Het gaat respectievelijk om de prikkels, mogelijkheden en instrumenten om tot een betere handhaving te komen.

4.1 Ketenverantwoordelijkheid

De melding van de FNV bij het Nationaal Contact Punt OESO-richtlijnen (NCP) heeft na bemiddeling van het NCP geresulteerd in een overeenkomst waarbij Nuon stappen neemt om haar invloed in de keten te vergroten. Deze overeenkomst loopt voort op een nieuwe Europese Handhavingsrichtlijn.

Overeenkomst Nuon en FNV

De melding van de FNV over de vermeende misstanden in de aannemingsketen bij de aanleg van de Nuon-centrale in de Eemshaven bij het Nationaal Contactpunt OESO-richtlijnen, heeft via de bemiddeling van het NCP tot een overeenkomst tussen de partijen geleid over de stappen die Nuon dient te nemen om haar invloed op de keten te vergroten¹⁴³.

In toekomstige contracten zal Nuon met haar hoofdaannemers aanpassingen doorvoeren om zo de naleving van afspraken in de gehele keten te bevorderen. Nuon zal aan haar hoofdaannemers opleggen dat zij aan hun leveranciers en onderaannemers dezelfde verplichtingen opleggen als die welke Nuon aan de hoofdaannemers oplegt ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, loontarieven en de naleving van nationale en Europese regelgeving. Daarmee verplicht de hoofdaannemer onderaannemers contractueel zich te houden aan de toepasselijke nationale en Europese wet- en regelgeving. De hoofdaannemer zal dit middels periodieke audits controleren. Deze audits zullen steekproefsgewijs worden uitgevoerd door een externe, onafhankelijke specialist. Afgesproken is dat eventuele niet-naleving door (onder)aannemers en leveranciers tot consequenties zal leiden.

Nuon zal FNV binnen de wettelijke kaders faciliteren om contact te leggen met arbeiders op de locatie van een project. Afgesproken is ook dat Nuon klachten van de zijde van werknemers en/of hun vertegenwoordigers serieus zal onderzoeken en aan de klager(s) zal terugkoppelen. De overeenkomst tussen partijen is van toepassing op alle grote projecten die door Nuon vanaf 1 november 2013 worden uitgevoerd.

¹⁴³ NCP (2014) *Eindverklaring Nationaal Contactpunt OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen over een melding van FNV Eemshaven over een vermeende schending van de OESO-richtlijnen door Nuon energy NV*, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

4.2 Sociaal aanbesteden

De Nuon-centrale is openbaar aanbesteed. Dit maakt het mogelijk om voorwaarden op te nemen over het inzetten van langdurig werklozen en het in acht nemen van arbeidsrechtelijke normen. In de aanbesteding van projecten door Groningen Seaport wordt gebruikgemaakt van een sociale paragraaf om zo veel mogelijk langdurig werklozen hierbij in te schakelen.

Sociale paragraaf Groningen Seaport

In het bovenstaande is de vraag aan de orde geweest of er bij de aanleg van de twee centrales voldoende moeite is gedaan om lokale werklozen in te schakelen. Daarbij werd gewezen op het goede voorbeeld van het convenant dat Groningen Seaports en de noordelijke UWV-Werkpleinen in 2012 hebben gesloten. Dit convenant vraagt om een actieve houding van Groningen Seaport bij het inschakelen van werkzoekenden door het opnemen van een sociale paragraaf bij aanbesteding van werkzaamheden, indien de werkzaamheden zich hiertoe lenen, qua aard, omvang en duur. Het convenant bevat onder andere de volgende elementen:

- Groningen Seaports verplicht zich tot het tijdig informeren van UWV WERKbedrijf over de op stapel staande aanbestedingen waarbij de sociale paragraaf zal worden opgenomen.
- Indien Groningen Seaports in voorkomende gevallen twijfelt of de sociale paragraaf kan worden opgenomen, gezien de aard van de uit te voeren werkzaamheden, wordt hierover direct overleg gevoerd met UWV WERKbedrijf.
- UWV WERKbedrijf en Groningen Seaports overleggen samen met de opdrachtnemer over de vacatures die gesteld worden in het kader van de sociale paragraaf. Doel hiervan is om afstemming te krijgen tussen de vacatures, de vacaturecriteria en het beschikbare aanbod. Het komen tot de succesvolle match is het uitgangspunt van alle partijen.
- UWV WERKbedrijf levert mensen die voldoen aan de gestelde eisen voortvloeiend uit de sociale paragraaf en het afstemmingsoverleg tussen Groningen Seaports, de opdrachtnemer en het UWV WERKbedrijf. Het staat de opdrachtnemer vrij om zelf mensen te selecteren, mits zij voldoen aan de gestelde criteria uit de sociale paragraaf.
- UWV WERKbedrijf overlegt periodiek met Groningen Seaports over de voortgang van de uitvoering van de werkzaamheden vanuit de diverse sociale paragrafen.

Tot nu toe zijn er in totaal ruim dertig mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt aan het werk geweest op een van de uitvoeringsprojecten van GSP.

Vanwege de ervaringen in de Eemshaven pleit FNV Bondgenoten voor een sociale paragraaf bij Europese aanbestedingen¹⁴⁴.

4.3 Initiatieven cao-partijen om tot een betere handhaving te komen

Het in goede banen leiden van arbeidsmigratie betekent onder andere dat bedrijven zich houden aan de geldende wet- en regelgeving en cao-afspraken. Sociale partners in de bouw hebben daartoe gezamenlijke initiatieven genomen. Ze lopen daarbij aan tegen een aantal hindernissen zoals een gebrek aan transparantie en voorlichting. Sociale partners hebben ook een eigen verantwoordelijkheid om tot duidelijke en eenvoudiger regels te komen die de handhaving vergemakkelijken.

Concurrentievervalsing en handhaving van cao's

In de cao voor de bouwnijverheid zijn protocolafspraken gemaakt om oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en concurrentievervalsing tegen te gaan¹⁴⁵. De cao stelt dat het niet-toepassen van de cao terwijl deze wel van toepassing is, leidt tot oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en concurrentievervalsing. Dit is slecht voor bedrijven, slecht voor de betrokken werknemers, slecht voor het imago van de sector en doet afbreuk aan het draagvlak voor collectieve regelingen in de sector rond veiligheid, opleidingen, ontwikkelingsmogelijkheden en gezondheid.

Concurrentievervalsing door het niet-toepassen van de cao komt niet alleen voor bij buitenlandse bedrijven of door de inzet van buitenlandse werknemers. Vanwege echter de complexiteit van de regels, lange ketens, gebrekkige samenwerking tussen de autoriteiten in de verschillende EU-lidstaten en de kwetsbaarheid van de buitenlandse werknemers, ligt concurrentievervalsing hier wel eerder op de loer.

Concurrentievervalsing kan ook zijn oorsprong vinden in prijsafspraken tussen binnenlandse bouwondernemingen. De parlementaire enquête over de bouw uit 2002 heeft dergelijke afspraken en het gebrek aan concurrentie aan het licht gebracht.

Het draagvlak voor de collectieve regelingen wordt niet alleen door concurrentievervalsing uitgehold omdat bedrijven dan onvoldoende bijdragen aan de financiering ervan. Een belangrijke reden waarom dat draagvlak onder druk staat, is de opkomst van de zzp'er¹⁴⁶, die niet valt onder collectieve afspraken.

144 Hermen Pol geciteerd in L. Siepe (2011) Gevaarlijke situatie door Europese aanbesteding, *FNV Bouw magazine*, p. 7. Zie ook de hoofdttekst van het advies (paragraaf 3.5).

145 Artikel 97 lid 7 van de *Cao voor de Bouwnijverheid 2012*.

146 Zie voetnoot 39 hierboven: W.H. J. Verhoeven [et al.] (2008) *Arbeidskrachten in het agrocluster nu en in de toekomst: Deel 1*, EIM, p. 22.

Bureau naleving en werkingsfeer

De sociale partners in de bouw werken vanuit een gezamenlijk secretariaat, het Technisch Bureau Bouwnijverheid. Onderdeel daarvan is het Bureau naleving & werkingsfeer, dat erop let dat iedereen zich houdt aan afspraken in de bouw. Dit bureau kan zo nodig een nalevingsonderzoek (laten) uitvoeren op basis waarvan het TBB eventueel een gerechtelijke procedure zoals tegen Ha-Sa Insaat kan starten.

Voor de uitzendsector bestaat er een soortgelijke instantie: de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU). Deze instanties zijn van belang om arbeidsmigratie in goede banen te leiden. Bij het toezicht op de naleving van deze cao's ondervinden de sociale partners een aantal knelpunten. Deze hebben betrekking op gebreken in de transparantie, voorlichting en samenwerking.

Transparantie

Een van de problemen die het Bureau naleving van TBB ondervindt is het feit dat de cao-bepaling over werkingssfeeronderzoeken niet geheel is ge-avv'd¹⁴⁷. Volgens het TBB bemoeilijkt dit het toezicht op de naleving van de cao, omdat het daardoor moeilijk is om bij niet-aangesloten bedrijven na te gaan welke cao van toepassing is: de 'voordeur' zit als het ware op slot. Belangrijker is volgens het TBB dat er een goed zicht komt over hoeveel gedetacheerde werknemers waar, voor wie, hoe lang en onder welke condities werken. Ook pleit het TBB voor uitbreiding van het werkland-beginsel in de Detacheringsrichtlijn. De Europese sociale partners in de bouw hebben aangedrongen op een meldingsplicht voor buitenlandse uitzenders (zowel bouwbedrijven met eigen personeel, maar ook detacheerders en anderen die personeel ter beschikking stellen)¹⁴⁸. Zij moeten dan voorafgaand aan het werken in Nederland gegevens aanleveren, zodat er registratie mogelijk is en controles effectief en gericht kunnen worden uitgevoerd. De onlangs vastgestelde Handhavingsrichtlijn (artikel 9) biedt de lidstaten, de mogelijkheid om een notificatieplicht in te voeren¹⁴⁹.

Een probleem dat vooral bij de naleving van de uitzend-cao door de steigerbouwers in de Eemshaven speelde, is volgens de FNV het niet-naleven van de 'loon inleners'-bepalingen uit de uitzend-cao's¹⁵⁰. In de praktijk levert dit de grootste financiële schade op voor werknemers. Met dit instrument wordt geconcurrereerd op arbeidsvoorwaarden. Volgens de uitzendbureaus is dit slecht naleven van de cao's op het punt van 'loon inlener' vooral het gevolg van onduidelijke regelgeving in de inlenende cao's en het niet meewerken van inleners bij het opgeven wat bij hen het loon

¹⁴⁷ Het gaat daarbij om de *Cao Bedrijfstakeigen regelingen voor de bouwnijverheid 2011-2015*.

¹⁴⁸ Brochure Bouwend Nederland (2013) *Gelijk aan de streep: Publicatie over aanpak van concurrentievervalsing*, februari 2013, p. 7.

¹⁴⁹ Zie hoofdtekst advies paragraaf 3.4.1.

¹⁵⁰ Het onderstaande is gebaseerd op informatie van Hermen Pol (FNV Eemshaven).

is bij een bepaalde functie (loon inlener). De FNV ziet in de gehanteerde tarieven van inleners dat deze vaak onvoldoende zijn om aan de uitzendkracht het loon van de inlener ook uit te kunnen betalen. Maar als deze tarieven in een sector gebruikelijk zijn, dan achten inleners zich niet meer aanspreekbaar op de beloning van de uitzendkrachten. Volgens de FNV drukken de inleners met te lage tarieven de beloning van veelal toch al laagbetaald werk verder naar beneden en verzieken uitzenders die hierop instappen de markt.

Een deel van de oplossing zit volgens de FNV in het vastleggen tussen inlener en uitzendbureau van hoe de beloning toegepast moet worden¹⁵¹. In de uitzendovereenkomst wordt dus vastgelegd wat het loon van de inlener is bij een bepaalde functie. Dit wordt bevestigd naar de uitzendkracht. Dat maakt duidelijk wat het loon bij de inlener is (door de inlener zelf opgegeven). Bij geconstateerde misstanden is dan snel duidelijk waar de verantwoordelijkheid voor het niet-naleven ligt:

- bij de inlener indien er meer betaald moet worden als opgegeven is in de inleenovereenkomst;
- bij het uitzendbureau indien de bedragen uit de inleenovereenkomst niet uitbetaald worden.

De bouw-cao schrijft voor dat bij de inleen van uitzendkrachten van uitzendbureaus die gevestigd zijn in Nederland en in het buitenland, alleen gebruik mag worden gemaakt van uitzendbureaus die door de Stichting Normering Arbeid zijn gecertificeerd. Minister Asscher heeft op 12 mei 2014 een pakket met voorstellen gepresenteerd om de zelfregulering in de uitzendsector te versterken. Deze moeten ervoor zorgen dat het keurmerk van de Stichting Normering Arbeid meer onderscheidend wordt. Dat levert een bijdrage aan het terugdringen van malafiditeit. Het pakket bevat maatregelen die primair onder de verantwoordelijkheid van de sector vallen en maatregelen die gericht zijn op de versterking van de publiek-private samenwerking. De belangrijkste maatregelen vanuit de sector betreffen onder andere een toets op cao-naleving. In de norm worden negen cao-elementen met betrekking tot onder meer arbeidsduur, beloning en vakantiedagen opgenomen. Als dit niet effectief blijkt, dan neemt de sector een eis van de hierboven besproken inlenersverklaring op waarin staat wat het loon is dat de uitzendkracht moet verdienen.

Hierbij ligt er ook een verantwoordelijkheid voor de cao-partijen om duidelijkheid te verschaffen over wat er precies is afgesproken in de inlenende cao's. Zoals boven aangegeven, is dat volgens de uitzendbureaus niet altijd even duidelijk. In het SER-

¹⁵¹ Zie ook paragraaf 3.4.2 van het advies over de recente afspraken over de versterking van het SNA-keurmerk voor de uitzendsector.

advies *Verbreding draagvlak cao-afspraken* heeft de raad gewezen op het belang van een heldere verwoording van de cao. Een cao die herkenbare afspraken bevat, die in duidelijke en heldere taal zijn verwoord, zal de bekendheid van de cao vergroten en daarmee ook de betrokkenheid en het draagvlak¹⁵².

Voorlichting

Het TBB wordt ook geconfronteerd met gebreken in de voorlichting naar buitenlandse bedrijven. Volgens het TBB bevatten A1-verklaringen alleen verwijzingen naar het wettelijk minimumloon en niet naar de betreffende bepalingen in de ge-avv'de cao's. Deze bepalingen gaan veel verder en bevatten zoals in de bouw-cao ook toeslagen, overwerkvergoedingen en garantielonen en salarisschalen¹⁵³. Het Technisch Bureau Bouwnijverheid heeft mede daarom een site ontwikkeld waar in negen talen informatie en folders te vinden is over detacheringen in de Nederlandse bouw, welke arbeidsvoorwaarden daarbij in acht moeten worden genomen, wat een zelfstandige is, etcetera¹⁵⁴.

Samenwerking

Een probleem dat in meer algemene zin speelt bij de handhaving van de regelgeving voor arbeidsmigranten in de bouw, is de spreiding van de toezichthoudende bevoegdheden¹⁵⁵. Zo zijn de sociale partners verantwoordelijk voor het naleven van de cao, de Belastingdienst voor de fiscale aspecten, buitenlandse inningsinstanties voor de afdracht van sociale premies en de Inspectie SZW voor arboregelgeving, het wettelijk minimumloon en de naleving van de Wav (Wet arbeid vreemdelingen). Dit kan zich met name wreken bij de aanpak van ontduiking van belasting- en premieafdracht bij de verloning van arbeidsmigranten. Dit is volgens de FNV ook in de Eemshaven aan de orde geweest. De FNV heeft daarom aangedrongen op een pilot in de Eemshaven met publiek-private samenwerking tussen Inspectie SZW en de cao-partijen¹⁵⁶. Deze pilot is positief geëvalueerd met sociale partners¹⁵⁷. Overwogen kan worden om de samenwerking meer structureel vorm te geven naar Iers model. Daar kent men een nalevingsautoriteit die nauw samenwerkt met sociale partners en die bevoegd is zowel de fiscale insteek, de sociale zekerheid, als de arbeidsvoorwaardelijke aspecten van detachering te beoordelen en controleren¹⁵⁸.

152 SER (2013) *Verbreding draagvlak cao-afspraken*, p. 40.

153 Zie bijlage 3 van de Bouw-cao 2012 (waarvan de avv overigens nu is beëindigd).

154 Zie www.nlconstruction.info

155 Zie J. Cremers (2011) Op zoek naar goedkope arbeid: Europees onderzoek naar detachering, *Zeggenschap*, maart 2011, pp. 38-40.

156 Brief FNV Bondgenoten (2013) *Publiek-private samenwerking tegen Westland-contractie*, van H. Pol en M. Zwart (FNV Eemshaven) aan minister Asscher (SZW) van 25 maart 2013.

157 Tweede Kamer, (2013-2014) 17 050, nr. 447 *Voortgang van de aanpak van schijnconstructies*, p. 9.

158 J. Cremers (2011) Op zoek naar goedkope arbeid: Europees onderzoek naar detachering, *Zeggenschap*, p. 39.

De handhaving van de regelgeving wordt daarnaast bemoeilijkt omdat het lastig is voor de vakbonden om de betrokken buitenlandse werknemers te mobiliseren. Berntsen en Lillie concluderen op basis van onderzoek naar de activiteiten van de FNV in de Eemshaven, dat de kern van het probleem is dat de buitenlandse bouwvakkers die tijdelijk werkzaam waren bij de bouw van de energiecentrales zich als onderdeel beschouwen van een transnationale, pan-Europese arbeidsmarkt welke slechts marginale contacten heeft met de arbeidsverhoudingen in het gastland: “It is this overwhelming fact which shapes their views on and limits their interactions with trade unions”¹⁵⁹.

5. Samenvatting

De bouwsector kent een aantal specifieke kenmerken. Het is een arbeidsintensieve sector. De productie is tijd- en locatiegebonden en is materiaalintensief. Het productieproces is gefragmenteerd met vaak lange ketens van onderaannemers. Deze kenmerken bevorderen de inzet van mobiele arbeidskrachten. Dat was in het verleden niet veel anders, maar een aantal recente ontwikkelingen zoals de uitbreiding van de EU en de Europese aanbesteding van grote bouwprojecten heeft de inzet van buitenlandse arbeidskrachten gestimuleerd. Vanwege een aantal van de bovengenoemde achtergrondkenmerken is de sector dan ook gevoelig voor oneerlijke concurrentie. De inzet van buitenlandse werknemers gaat gepaard met complexiteit van de regels. Er is vaak sprake van gebrekkige samenwerking tussen de autoriteiten in de verschillende EU-lidstaten bij de handhaving van die regels. En buitenlandse werknemers verkeren vaak in een kwetsbare positie.

Een toenemend deel van de bouwproductie wordt uitbesteed, waarbij een deel van de bouwproductie wordt verplaatst naar de toeleveranciers. De hoofdaannemer is steeds meer regisseur geworden in plaats van bouwer. De grotere ondernemingen die deze rol op zich nemen, werken met een vaste kern van vaklieden en vangen extra vraag op middels zzp'ers, onderaanneming en uitzendkrachten. Bij de ontwikkeling van de flexibele schil springt met name de groei van het aantal zzp'ers eruit. In 1990 was een op de acht van de werkzame personen in de bouw zelfstandig. Inmiddels is dat ruim verdubbeld naar meer dan een op de vier. De huidige economische crisis heeft deze groei niet geremd. Het aantal zzp'ers is de laatste jaren verder gestegen, terwijl het aantal werknemers is gedaald. De externe flexibele schil

¹⁵⁹ I. Berntsen en N. Lillie (2014) Hyper-mobile migrant workers and Dutch trade Union representation strategies at the Eemshaven construction sites, *Economic and Industrial Democracy*, 18 juni, p. 2 (gedownload van eid.sagepub.com at Erasmus University Rotterdam op 8 juli 2014).

bestaat in de bouw naast zzp'ers vooral uit uitzendwerk en gedetacheerden. De bouw onderscheidt zich vooral van andere sectoren zoals de land- en tuinbouw door het veelvuldiger gebruik van detacheringsconstructies, waarbij werknemers van een ander bedrijf tijdelijk worden ingezet.

De meeste buitenlandse werknemers in de bouw worden ingezet in de flexibele schil in de bouw als onder andere zzp'er, gedetacheerde of als uitzendkracht of werknemer in tijdelijke dienst. Harde cijfers over het aantal buitenlandse arbeidskrachten in de bouw ontbreken echter. Dit heeft niet alleen te maken met het ontbreken van betrouwbare schattingen van het aantal illegale arbeidskrachten – deze schattingen zijn per definitie 'zacht'. Maar er ontbreken ook betrouwbare schattingen over onder meer het aantal werknemers dat via een buitenlands uitzendbureau hier legaal is gedetacheerd en het aantal zzp'ers uit andere lidstaten. Het is wel duidelijk dat het aantal arbeidsmigranten sinds de toetreding van de nieuwe lidstaten is toegenomen.

Een belangrijke achtergrondvariabele om de bijdrage, effecten en perceptie van arbeidsmigratie in de bouw te begrijpen is de economische conjunctuur. Die blijkt over het algemeen heftiger te bewegen dan elders in de economie: de pieken zijn hoger en de dalen dieper. Met name de meest recente recessie heeft de bouw diep getroffen. Uit een enquête onder werknemers blijkt dat een groot deel nu negatief oordeelt over het inschakelen van buitenlandse arbeidskrachten in de bouw; dit vanwege oneerlijke concurrentie en verdringing van binnenlandse arbeidskrachten. Waarschijnlijk wordt deze negatieve perceptie versterkt door de druk op collectieve arrangementen in de bouw als de cao en de daarmee verbonden elementen als de vakopleiding, cursussen en arbo door de groei van het aantal zzp'ers in de bouw. Het aantal werknemers dat de afgelopen vijf jaar onder de Cao Bouw viel, is meer dan dertig procent gedaald van circa 165.000 naar 103.000.

Bij de bouw van twee energiecentrales door Nuon en RWE in de Eemshaven zijn relatief veel internationale bedrijven en veel arbeidskrachten uit andere lidstaten ingezet. Er was sprake van een lange keten van onderaannemers. Er zijn op de wereld maar een paar bedrijven die een energiecentrale kunnen opleveren (onder andere Siemens, Alstom, ABB en Mitsubishi). Er zijn geen Nederlandse bedrijven actief op deze markt. Deze internationale markt vormt een aparte niche in de utiliteitsbouw. De grote hoofdaannemers werken voor bepaalde activiteiten vaak met vaste onderaannemers met eigen personeel. Op deze wijze ontstaan lange ketens en een circuit van specialisten die overal op de wereld energiecentrales bouwen.

Bij de bouw van de twee centrales zijn door FNV Eemshaven – een samenwerkingsverband van FNV Bondgenoten en FNV Bouw – diverse misstanden geconstateerd met de inzet van buitenlandse arbeidskrachten. De misstanden deden zich vaak voor in de onderste laag van de aanbestedingsketen. Met name de misstanden bij de aanleg van de RWE-centrale zijn goed gedocumenteerd door uitspraken van de rechter in twee zaken aangespannen door respectievelijk FNV en het Technisch Bureau Bouwnijverheid (TBB) – het paritaire bureau naleving – in de bouw. Het betrof hier twee grote onderaannemers. De FNV heeft in 2012 een melding gedaan over een vermeende schending van de OESO-richtlijnen bij het Nationaal Contactpunt OESO-richtlijnen (NCP). De FNV stelde dat de aannemers van Nuon stelselmatig minder gunstige arbeidsvoorwaarden hanteerden voor werknemers die de op de bouwplaats te werk waren gesteld dan in de Nederlandse regelgeving zijn vastgelegd. Het NCP heeft zich in deze zaak ontvankelijk verklaard en een bemiddeling aangeboden tussen de partijen. Dit heeft eind 2013 geleid tot een overeenkomst tussen de partijen over de stappen die Nuon dient te ondernemen om haar invloed op de keten van toeleveranciers te vergroten.

De twee zaken waarover de rechter uitspraak heeft gedaan, betroffen twee grote bedrijven. Het Poolse installatiebedrijf Remak dat als onderaannemer van Alstom betrokken was bij de bouw en installatie van twee ketels voor de RWE-centrale, heeft ongeveer 800 werknemers gedetacheerd. Bij het Turkse bedrijf Ha-Sa Insaat, gespecialiseerd in ijzervlechtwerk bij grote betonconstructies, ging het om minimaal 700 Turkse en Poolse werknemers. In beide zaken werden de klagers – respectievelijk FNV en TBB – grotendeels in het gelijk gesteld. Daarmee werd duidelijk dat de misstanden – zeker wat de aanleg van de RWE-centrale betreft – geen marginaal verschijnsel waren.

De rechtszaken tegen Remak en Ha-Sa Insaat gingen beide om de naleving van ge-avv'de cao's. Naast het niet-naleven van toepasselijke cao-bepalingen zijn ook andere misstanden geconstateerd zoals:

- Ha-Sa Insaat werd ook verdacht van misbruik van de kennismigrantenregeling.
- Bij een aantal bedrijven was er sprake van tewerkstelling van Bulgaren en Roemenen zonder een daarvoor benodigde tewerkstellingsvergunning.
- Het niet-nakomen van betalingsverplichtingen tegenover onderaannemers die daardoor hun werknemers niet kunnen betalen.

Waarom werden er zoveel buitenlandse werknemers ingeschakeld bij de bouw van de energiecentrales? Deze vraag wordt door de partijen verschillend beantwoord. Door Nuon als opdrachtgever wordt op het internationale karakter van deze niche

in de utiliteitsbouw geweest. De grote internationale hoofdaannemers werken vaak met dezelfde beproefde internationale onderaannemers die in staat zijn om snel pieken in de vraag naar bepaalde activiteiten zoals montage of ijzervlechten te vervullen.

Volgens de vakbeweging is het kostenmotief bij de inzet van buitenlandse werknemers echter dominant. Er zouden wel voldoende werknemers in Nederland beschikbaar zijn, maar zeker de buitenlandse onderaannemers zouden goedkoper zijn omdat ze hun werknemers meer uren laten maken tegen een lager brutoloon (onder andere vanwege arbeidsvoorwaarden die vaak niet kloppen, lagere sociale-verzekeringspremies en belastingen in het vestigingsland en huisvestingskosten die worden afgewenteld op de werknemer).

Wat de motieven zijn geweest voor de inzet van buitenlandse werknemers in plaats van Nederlandse arbeidskrachten is niet nader onderzocht. Vastgesteld kan worden dat de inzet van buitenlandse werknemers in een aantal gevallen – waarbij het relatief grote aantallen werknemers betrof zoals bij Ha-Sa Insaat en Remak – gepaard is gegaan met misstanden.

Er zijn geen harde gegevens beschikbaar over de werkgelegenheidseffecten van de aanleg van de twee grote energiecentrales. Zowel naar de eventuele positieve regionale effecten als naar de mogelijke verdringingseffecten als gevolg van loonconcurrentie is geen onderzoek gedaan.

In de Eemshaven zijn verschillende initiatieven genomen om arbeidsmigratie in betere banen te leiden:

- Het akkoord tussen de FNV en Nuon over een privaatrechtelijke regeling van ketenverantwoordelijkheid.
- Het opnemen van een sociale paragraaf in het aanbestedingsbestek.
- De initiatieven van sociale partners gericht op de handhaving van de cao en het tegengaan van oneerlijke concurrentie.

Deze initiatieven moeten in samenhang worden gezien. Het gaat respectievelijk om de prikkels, mogelijkheden en instrumenten om tot een betere handhaving te komen.

In toekomstige contracten zal Nuon met haar hoofdaannemers aanpassingen doorvoeren om zo de naleving van afspraken in de gehele keten te bevorderen. Nuon zal aan haar hoofdaannemers opleggen dat zij aan hun leveranciers en onderaannemers dezelfde verplichtingen opleggen als die welke Nuon aan de hoofdaannemers oplegt ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, loontarieven en de naleving van nationale en

Europese regelgeving. Daarmee verplicht de hoofdaannemer onderaannemers contractueel zich te houden aan de toepasselijke nationale en Europese wet- en regelgeving. De hoofdaannemer zal dit door middel van periodieke audits controleren. Deze audits zullen steekproefsgewijs worden uitgevoerd door een externe, onafhankelijke specialist. Afgesproken is dat eventuele niet-naleving door (onder)aannemers en leveranciers tot consequenties zal leiden.

Nuon zal FNV binnen de wettelijke kaders faciliteren om contact te leggen met arbeiders op de locatie van een project. Afgesproken is ook dat Nuon klachten van de zijde van werknemers en/of hun vertegenwoordigers serieus zal onderzoeken en aan de klager(s) zal terugkoppelen. De overeenkomst tussen partijen is van toepassing op alle grote projecten die door Nuon vanaf 1 november 2013 worden uitgevoerd.

De Nuon-centrale is openbaar aanbesteed. Dit maakt het mogelijk om voorwaarden op te nemen over het inzetten van langdurig werklozen en het in acht nemen van arbeidsrechtelijke normen. In de aanbesteding van projecten door Groningen Seaport wordt gebruikgemaakt van een sociale paragraaf om zo veel mogelijk langdurig werklozen hierbij in te schakelen.

Het in goede banen leiden van arbeidsmigratie betekent onder andere dat bedrijven zich houden aan de geldende wet- en regelgeving en cao-afspraken. Sociale partners in de bouw hebben daartoe gezamenlijke initiatieven genomen. Ze lopen daarbij aan tegen een aantal hindernissen zoals een gebrek aan transparantie en voorlichting. Sociale partners hebben ook een eigen verantwoordelijkheid om tot duidelijke en eenvoudiger regels te komen die de handhaving vergemakkelijken.

Casus 3 Eindhoven/Brainport

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	202
2.	Kenniswerkers en de regio Eindhoven	204
2.1	Definities	205
2.2	Aantallen kenniswerkers	206
2.3	Herkomst: waar komen de migranten vandaan?	208
2.4	In welke sectoren werken (buitenlandse) kenniswerkers?	210
2.5	Kenmerken economische structuur Zuidoost-Brabant	212
3.	Belang internationale (top)talenten	219
3.1	Internationale arbeidsmarkt voor ‘the best and the brightest’	220
3.2	Belang van diversiteit voor innovatie	221
3.3	Belang van nabijheid	222
3.4	Belang voor foreign direct investment	223
3.5	Belang voor het vervullen van vacatures	223
3.6	Regionaal / binnenlands arbeidsaanbod	224
4.	Effecten	227
4.1	Economische aspecten	227
4.2	Effecten op lonen en werkgelegenheid	229
4.3	Andere aspecten	237
5.	In betere banen leiden van kennismigratie in Eindhoven	238
5.1	Bepalende factoren aantrekkelijkheid	239
5.2	Vergroten aantrekkelijkheid	241
5.3	Verbeteren aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt	243
5.4	Versterken regionale economische structuur.	245
6.	Samenvatting	248

1. Inleiding

In deze casus staat Brainport Regio Eindhoven centraal. Dit is een regio waar veel kennismigranten werken en waar behoefte is aan meer kennismigranten. In Zuidoost-Brabant bevindt zich tien procent van alle hightechbanen in de industrie in Nederland en de regio is goed voor bijna een *kwart* van alle private R&D-uitgaven in Nederland en behoort wat het aantal patenten per inwoner betreft tot de wereldtop¹⁶⁰.

160 O.b.v. OECD-onderzoek concludeert Forbes dat Eindhoven met 22,6 patenten per 1000 inwoners “hands-down the most inventive city in the world” is, zie <http://www.forbes.com>, 26/05/2014

Het doel van de casus is meer zicht te krijgen op het belang en de effecten van verschillende vormen van arbeidsmigratie en de wijze waarop deze migratie in goede banen kan worden geleid¹⁶¹. Deze casus verschilt van de andere beschreven casussen (tuinbouw in het Westland/Haaglanden en bouw/Eemshaven) doordat hier vooral arbeidsmigratie aan de bovenkant van de arbeidsmarkt centraal staat.

Brabant heeft zich een sterke positie verworven als economische regio in Europa. Een goed opgeleide, flexibele beroepsbevolking is hierbij een cruciale factor: “Het is zaak dat Brabant talenten creëert, binnenhaalt én behoudt”¹⁶². In de regio Zuidoost-Nederland neemt arbeidsmigratie een belangrijke plaats in. Allereerst is er sprake van woon-werkverkeer tussen België, Duitsland en Nederland; daarnaast wordt migratie van hogeschoolden als wenselijk beschouwd omdat in de regio een kwantitatief en kwalitatief tekort is aan technisch hoogopgeleiden. Het ‘ecosysteem Brainport’ zoals het ook wel genoemd wordt, omvat volgens betrokkenen vooral hoogopgeleiden: bètamensen, ingenieurs en wetenschappers.

Om internationaal te kunnen concurreren moeten hightechbedrijven zoals Philips en ASML de beste mensen van de wereld aantrekken, met diverse en vaak specifieke competenties. Deze moeten ook van buiten de regio / buiten Nederland komen omdat de Technische Universiteit Eindhoven (TU/E) zelf niet in voldoende mate de gevraagde kwalificaties opleidt.

In hun jacht op de toptalenten staan bedrijven echter niet alleen. Voor het topsegment van hoogopgeleide kennismigranten is sprake van een internationale arbeidsmarkt, met de EU, VS, India en China als belangrijkste spelers. Bovendien is er in de regio structurele schaarste aan technisch personeel, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. De vraag naar arbeid is groter dan het aanbod en daarom is het noodzakelijk internationaal te werven.

Tekorten zitten vooral in de R&D en techniek. Naast het topsegment gaat het ook om vaklieden op mbo/hbo-niveau. Deze worden vooral lokaal of uit de EU geworven. Over het algemeen geldt: hoe hoger in de bèta-arbeidsmarkt, hoe internationaler de werving. Hoewel het belang van migratie door deskundigen wordt benadrukt, betekent dit allerm minst dat men geen oog heeft voor het zo goed mogelijk benutten van het huidige (binnenlandse) arbeidsaanbod. Investeren in opleiding en ontwikkelen van mensen blijft van belang voor de economische ontwikkeling van de regio.

¹⁶¹ De bevindingen van de casus zullen worden geïntegreerd op relevante plaatsten in de hoofdtekst van het advies door bijvoorbeeld tekstkaders of het overnemen van bepaalde passages. Verder kunnen de bevindingen van hulp zijn bij het trekken van conclusies en het formuleren van aanbevelingen.

¹⁶² College van Gedeputeerde Staten Brabant (2007) *Kaderbrief gevraagde adviezen 2007-2008 aan de SER*, 12 december 2007.

Brainport Regio Eindhoven: waar hebben we het over?

Brainport Regio Eindhoven omvat Zuidoost-Brabant (= statistische benaming) en is de spil van een netwerk dat zich over Zuidoost-Nederland en de landsgrenzen uitstrekt. Brainport Regio Eindhoven is het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) en telt 21 gemeenten. De regio Zuidoost-Brabant telt begin 2013 745.009 inwoners, waarvan er 218.456 in Eindhoven wonen. Eindhoven is daarmee de vijfde stad van Nederland.

Af en toe worden cijfers op het schaalniveau Zuidoost-Nederland meegenomen; dit beslaat het midden en oostelijke deel van de provincie Noord-Brabant en de gehele provincie Limburg.

Bron: Brainport Development (2013) *Samen slim standhouden: Brainport Monitor 2013* en B. Baarsma (2014) *De ronde van Eindhoven: Een economisch perspectief*, SEO.

In deze notitie zal dieper worden ingegaan op de vraag wat nu specifiek het belang is van deze groep migranten, en op welke wijze zij een bijdrage leveren aan de lokale en nationale economie. De notitie is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 biedt achtergrondinformatie met betrekking tot de groep migranten (aantallen, herkomst en de sectoren waar ze werkzaam) en schetst de kenmerken van de regio. Paragraaf 3 staat stil bij het belang van de migrant. In paragraaf 4 komen de effecten van de migratie aan bod. Paragraaf 5 sluit af met de uitdagingen en met een beschrijving van hoe de kennismigratie in de regio Eindhoven in betere banen te leiden.

De casus is tot stand gekomen middels literatuuronderzoek en achtergrondgesprekken¹⁶³.

2. Kenniswerkers en de regio Eindhoven

Brainport Eindhoven is een regio waar de laatste decennia veel migranten met verschillende achtergronden en opleidingsniveaus, uit verschillende landen werkzaam zijn. De casus gaat specifiek over kennismigranten en technisch geschoolde migranten. Over de definities bestaat de nodige verwarring; daarom gaat deze paragraaf hier eerst dieper op in.

¹⁶³ Achtergrondgesprekken zijn gevoerd met achtereenvolgens Leo Dubbeldam (SER-Brabant), Yvonne van Hest en Jasmijn Rompa (Brainport Development), Jorg Sauer (Vakorganisatie voor middelbaar en hoger technisch personeel), Sjoerd Romme (TU Eindhoven), Erik van Merrienboer en Anna van Utrecht (Provincie Noord-Brabant), Otto Raspe (PBL), Hans Dijkman en Nicole Molby-Bueters (Philips HR), Bert Jan Woertman (High Tech Campus), Jos van Erp (Holland High Tech), Gerald Ahn (UWV Zuidoost-Brabant). Schriftelijke reactie ontvangen van Ron van Baden (FNV).

2.1 Definities

We nemen als startpunt de definitie van kennismigrant die de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hanteert in de kennismigrantenregeling: een kennismigrant is een migrant van buiten de EU die een salaris gaat ontvangen dat minimaal 52.462 euro bedraagt¹⁶⁴. Het is dus een directe benadering op basis van inkomenseisen¹⁶⁵. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de categorieën.

Tabel 1

Categorieën migranten

	inkomen < 52.462 euro	inkomen > 52.462 euro
EU	Arbeidsmobiliteit (vrij verkeer van werknemers)	Wel buitenlandse kenniswerkers, maar niet als zodanig gedefinieerd, want vallend onder arbeidsmobiliteit i.k.v. vrij verkeer.
Niet-EU	Via tewerkstellingsvergunning binnen de Wav (Wet arbeid vreemdelingen)	Kennismigranten

Buitenlandse kenniswerkers omvatten een grotere populatie dan die van de kennismigranten, allereerst omdat er ook (veel) kenniswerkers afkomstig zijn uit de EU.

Regelmatig wordt de term kenniswerker gebruikt. Wat hier precies onder verstaan wordt, is niet eenduidig. Er worden door verschillende onderzoekers heel verschillende definities gehanteerd voor kenniswerkers. Voor deze casus is gebruikgemaakt van cijfers van Decisio en het PBL/CBS. De door hen gehanteerde definities zullen daarom kort worden toegelicht.

Decisio¹⁶⁶

- Onder kenniswerkers verstaat Decisio economisch actieve internationals¹⁶⁷ die in Nederland arbeid in loondienst verrichten en die in het betreffende onderzoeksjaar 35.000 euro of meer verdienden en van wie de duur van het arbeidscontract minimaal vier maanden of meer betrof.
- Maakt geen onderscheid tussen EU en niet-EU.

¹⁶⁴ Het minimumvereiste salaris ligt op 52.462,- euro per jaar van 30 jaar of ouder. Voor werknemers onder de 30 jaar is dit 38.465,- euro per jaar en voor net afgestudeerde hogeropgeleiden 27.566,- euro per jaar.

¹⁶⁵ Min. SZW en min. Immigratie en Asiel (2011) *Nota Arbeidsmigratie van buiten de EU*, 12/04/2011, via www.rijksoverheid.nl

¹⁶⁶ Decisio (2014) *Economische analyse van het aantal internationals in Zuid-Nederland: Eindrapport*, rapport opgesteld in opdracht van Holland Expat Center South.

¹⁶⁷ Economisch actieve international: 'vreemdeling' die woonachtig en/of werkzaam is in Zuid-Nederland en niet in het bezit is van een Nederlands paspoort; behoort tot de leeftijdscategorie 15 tot en met 64 jaar en ontvangt een loon of salaris voortkomend uit actieve arbeid conform de inkomenscodes 1 tot en met 17 van de Belastingdienst.

- Deze groep ‘kennisswerkers’ is dus groter dan de ‘kennismigranten’ omdat de inkomenseis lager is. Het is plausibel dat hierdoor ook de kennismigranten met niveau mbo+ meegenomen worden in de definitie. Eveneens is het waarschijnlijk dat dit voornamelijk migranten uit de EU betreft, anders zouden ze niet zo makkelijk binnen komen.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)¹⁶⁸

- Hanteert een andersoortige definitie van kennisswerkers, weliswaar op basis van inkomen, maar dan gerelateerd aan opleiding en het hebben van een kennisintensief beroep. Dit is een indirecte benadering waarbij een survey (enquête beroepsbevolking) van het CBS is gebruikt, gecombineerd met microdata om ook regionale spreiding weer te kunnen geven¹⁶⁹.
- Kennisswerkers worden gedefinieerd als die werkers die een zekere leeftijd hebben en een inkomen boven een bepaalde drempel. Deze drempels zijn zo gesteld dat ten minste 50 procent van de laagst betaalden in die groep (met inkomen net boven de drempel) hoogopgeleid zijn. Over het algemeen heeft de classificatie sterke overlap met opleidingsniveau en hoog gekwalificeerd werk. Ongeveer tweederde deel is hbo- of wo-afgestudeerd.
- Het PBL maakt overigens nog onderscheid tussen Nederlandse kennisswerkers, buitenlandse kennisswerkers uit de EU en buitenlandse kennisswerkers van buiten de EU.
- Onder de categorie buitenlandse kennisswerkers vallen ook die allochtonen die na hun achttiende jaar naar Nederland zijn gekomen.

Ondanks de verschillende gebruikte definities geven de in deze casus gebruikte cijfers wel een beeld van het aantal kennisswerkers/kennismigranten in de regio. Per keer zal middels bronvermelding aangegeven worden of het cijfers van Decisio of van het PBL betreft.

2.2 Aantallen kennisswerkers

Kennisswerkers zijn niet gelijk over Nederland verdeeld, maar concentreren zich vooral in grootstedelijke agglomeraties als Amsterdam, andere steden in de Randstad en ook in de regio Eindhoven¹⁷⁰. In totaal komt volgens het PBL van alle kennisswerkers 4 procent uit het buitenland.

¹⁶⁸ CBS; PBL (2013) *Internationalisation Monitor 2013*, ‘Definitie Kennisswerkers, appendix 10A’.

¹⁶⁹ Reden voor deze methode is volgens het PBL dat het definiëren van buitenlandse kenniswerker op basis van opleidingsniveau lastig is. Het opleidingsniveau van buitenlanders is vaak niet goed bekend, laat staan wat de actuele inhoud van het werk is. Op basis van werkzaamheden van individuele werknemers is ook geen definitie mogelijk. Het is daarom volgens het PBL problematisch op basis van dit soort criteria te definiëren.

¹⁷⁰ S. Groot, G. van Gessel en O. Raspe (2013) *Foreign knowledge workers in the Netherlands*, hoofdstuk 10 in: CBS; PBL (2013) *Internationalisation monitor 2013*.

De afgelopen jaren is het aantal migranten in Zuid-Nederland fors gegroeid. Binnen deze groep is het aandeel kenniswerkers sinds 2007 gestegen tot een kleine 20 procent in 2012¹⁷¹. Dat jaar waren er in Zuid-Nederland 13.103 kenniswerkers en 56.055 arbeidsmigranten¹⁷².

Wordt alleen gekeken naar de regio Eindhoven, dan is het aantal kenniswerkers gestegen van 1670 in 2007 naar 4258 in 2012¹⁷³. Eindhoven is daarmee onder buitenlandse kenniswerkers de populairste stad in de regio om te wonen en te werken. Het aantal kenniswerkers is daarmee beduidend hoger dan in de andere gemeenten in Zuid-Nederland. Zie tabel 2 voor de verdeling van economisch actieve ‘internationals’ (d.w.z. medewerkers van internationale afkomst) naar subsegmenten.

Tabel 2 Verdeling economisch actieve internationals Zuid-Nederland naar subsegmenten, 2007-2012

<i>Onderverdeling kenniswerkers – arbeidsmigranten</i>						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal aantal internationals	35.786	52.004	57.270	60.010	68.257	69.158
Kenniswerkers	4.645	7.304	9.299	9.675	11.746	13.103
Aandeel in internationals	13%	14%	16%	16%	17%	19%
Arbeidsmigranten	31.141	44.700	47.971	50.335	56.511	56.055
Aandeel in internationals	87%	86%	84%	84%	83%	81%

Bron: Decisio (2014) *Economische analyse van het aantal internationals in Zuid-Nederland*, p. 4, o.b.v. gegevens Belastingdienst.

Door de jaren heen blijkt het aandeel kenniswerkers alsook het aantal kennismigranten toe te nemen in verhouding tot het aandeel arbeidsmigranten.

Landelijk gezien is volgens het PBL een zesde van de 600.000 buitenlandse¹⁷⁴ arbeidskrachten in Nederland kenniswerker. Ter vergelijking: meer dan een derde van de Nederlandse arbeidskrachten is kenniswerker¹⁷⁵. Ongeveer 4 procent van alle kenniswerkers is buitenlands. Voor niet-kenniswerkers ligt dit aandeel hoger, op 11 procent. Dit betekent dat Nederland meer laag- dan hogeschoolde arbeidskrachten aantrekt.

171 Decisio (2014) *Economische analyse van het aantal internationals in Zuid-Nederland: Eindrapport*, i.o.v. Holland Expat Center South, pp. 46-47.

172 Waarbij kenniswerkers door Decisio zijn gedefinieerd als internationals met een aanstelling van minimaal vier maanden met een brutojaarinkomen van ten minste €35.000,-. Arbeidsmigranten zijn zij die niet aan de definitie van kenniswerkers voldoen.

173 Decisio (2014) *Economische analyse van het aantal internationals in Zuid-Nederland: Eindrapport*, rapport i.o.v. Holland Expat Center South, p.15

174 Inclusief allochtonen die na hun 18e jaar naar Nederland zijn gekomen.

175 S. Groot [et al.] (2013) *Foreign knowledge workers in the Netherlands*, hoofdstuk 10 in: CBS; PBL (2013) *Internationalisation Monitor 2013*.

Verblijfsduur

Hoe lang kenniswerkers blijven, is afhankelijk van diverse factoren, waaronder baanperspectieven, fase in de loopbaan, het al dan niet hebben van een gezin, etcetera. Het algemene beeld is dat kenniswerkers vaak een paar jaar in de regio blijven. Er is ook onderzoek waaruit blijkt dat 20 procent na een jaar weer vertrekt¹⁷⁶. Onderzoek van het PBL laat zien dat in de regio Eindhoven bijna een kwart van de buitenlandse kenniswerkers Nederland na drie jaar weer heeft verlaten. Dit percentage is fors hoger dan het Nederlandse gemiddelde en hoger dan in andere agglomeraties¹⁷⁷. Het behouden van kenniswerkers voor de regio is dan ook een issue¹⁷⁸.

Buitenlandse studenten

Ook heeft Zuid-Nederland veel buitenlandse studenten¹⁷⁹. Verreweg de meeste buitenlandse studenten studeren aan de Universiteit van Maastricht (45 procent van de ingeschreven studenten in 2012 is buitenlands, waaronder veel Duitsers en Belgen). Ook de Fontys Hogescholen en Zuyd Hogeschool zijn populair onder buitenlandse studenten. Het aantal buitenlandse studenten is in de periode 2007-2012 relatief het hardst gestegen aan de Universiteit van Tilburg en aan de TU Eindhoven (TU/e). Bij de TU/e is het percentage buitenlandse studenten gestegen van 5 procent in 2007 tot 9,3 procent in 2012. Aan de TU/e zitten vooral veel studenten in de masterfase. Ook de Design Academy Eindhoven heeft een sterk internationaal karakter met 36 procent ingeschreven buitenlandse studenten¹⁸⁰.

2.3 Herkomst: waar komen de migranten vandaan?

De herkomst van buitenlandse kenniswerkers is veel diverser dan van de niet-kenniswerkers (arbeidsmigranten)¹⁸¹. Internationale kenniswerkers in de regio zijn vooral afkomstig uit Duitsland, België of het Verenigd Koninkrijk. Buiten de EU zijn Turkije, India en de Verenigde Staten belangrijke herkomstlanden. Dit komt grofweg overeen met landelijke cijfers van het PBL/CBS¹⁸². Arbeidsmigranten zijn daarentegen vooral afkomstig uit Polen, Duitsland en Turkije¹⁸³. In 2012 is maar liefst

176 Decisio (2014) *Economische analyse van het aantal internationals in Zuid-Nederland: Eindrapport*, rapport i.o.v. Holland Expat Center South.

177 PBL (2014) *De attractiviteit van Nederland voor internationale kenniswerkers*.

178 SER Brabant (2008) *Advies Brabant in de internationale arbeidsmarkt: Werken aan een permanent gegeven*.

179 Dit is een bijzondere groep die volgens Brainport Development vanwege de inkomenseis in de statistieken niet wordt meegeteld.

180 Decisio (2014) *Economische analyse van het aantal internationals in Zuid-Nederland: Eindrapport*, i.o.v. Holland Expat Center South, pp. 40-41.

181 Decisio (2014) *Economische analyse van het aantal internationals in Zuid-Nederland: Eindrapport*, i.o.v. Holland Expat Center South, pp. 46-47.

182 S. Groot [et al.] (2013) *Foreign knowledge workers in the Netherlands*, hoofdstuk 10 in: CBS; PBL (2013) *Internationalisation Monitor 2013*, p. 191.

183 Decisio (2014) *Economische analyse van het aantal internationals in Zuid-Nederland: Eindrapport*, i.o.v. Holland Expat Center South, pp. 8-9.

24 procent van de totale populatie economisch actieve internationals in Zuid-Nederland van Poolse origine.

De meeste buitenlandse studenten in Zuid-Nederland zijn afkomstig uit Duitsland (bijna 58 procent); daarnaast komen er veel uit België en China¹⁸⁴.

Verdieping: herkomst bij Philips

Om een beeld te krijgen van de herkomst van kenniswerkers laat tabel 3 zien wat de herkomst is van kenniswerkers bij Philips in Eindhoven.

Tabel 3 Medewerkers met buitenlandse nationaliteit Philips Research Eindhoven (personen)

Nationaliteit	31-12-2012	31-12-2011
België	390	409
Duitsland	248	276
Ver. Koninkrijk	179	203
Frankrijk	126	150
India	111	127
Verenigde Staten	107	107
China	101	115
Polen	88	97
Italië	78	92
Turkije	63	65
Spanje	60	52
Roemenië	47	49
Oostenrijk	33	35
Rusland	30	26
Portugal	24	21
Ierland	21	22
Brazilië	19	26
Overige nationaliteiten	362	408
Totaal	2087	2280

Het aantal buitenlandse werknemers bij Philips is verdeeld over 89 nationaliteiten^a. Ten opzichte van 2011 is het aantal in 2012 afgenomen, mede door conjuncturele ontwikkelingen. Het aandeel in de totale personeelsbezetting kwam in 2012 uit op 16,3 procent buitenlandse werknemers. Dit betekent dat het leeuwendeel, namelijk

¹⁸⁴ Decisio (2014) *Economische analyse van het aantal internationals in Zuid-Nederland: Eindrapport*, i.o.v. Holland Expat Center South, p. 50.

83,7 procent, bestaat uit binnenlandse werknemers. In 2013 zijn 90 internationale kenniswerkers aangenomen; dit getal schommelt jaarlijks tussen de 80 en 100, wat zo'n 15-17 procent van de externe werving is.

Het merendeel van de managers binnen Philips heeft een voorkeur voor een medewerker uit de streek of uit Nederland. Over het algemeen geldt dat voor functies lager in de hiërarchie de voorkeur voor een werknemer uit de omgeving / Nederland toeneemt. Voor bepaalde specifieke topfuncties wordt juist bij voorkeur internationaal geworven, vanwege bedrijfsredenen en diversiteitsoverwegingen. Hierbij wordt een buitenlandse achtergrond gezien als verrijking, bovendien is de voertaal Engels.

a. Informatie ontleend aan gesprek Hans Dijkman en Nicole Mølby-Bueters, Philips HR.

2.4 In welke sectoren werken (buitenlandse) kenniswerkers?

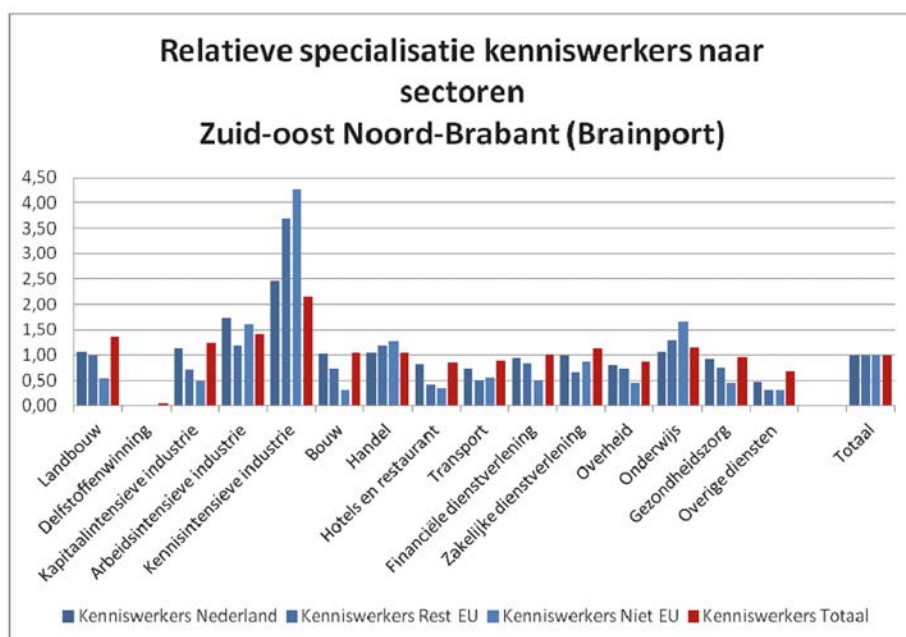
Internationale kenniswerkers in Zuid-Nederland zijn in 2012 hoofdzakelijk actief in de elektrotechnische industrie (bijvoorbeeld Philips Electronics, ASML) en de ICT-sector (waaronder bijvoorbeeld Getronics, SAP, Siemens, CISCO). Bovendien is een substantieel aandeel kenniswerkers werkzaam op de TU/e¹⁸⁵.

Het PBL heeft de relatieve specialisatie van de Brainport Regio in kaart gebracht, hetgeen een indruk geeft van het profiel van de regio. Figuur 1 geeft een beeld van de sectoren waar de kenniswerkers zoal werkzaam zijn voor de regio Brainport. Alles boven de 1,00 betekent relatief veel kenniswerkers¹⁸⁶. Hierbij is een onderverdeling gemaakt naar binnenlandse kenniswerkers en die vanuit de EU en buiten de EU.

185 Decisio (2014) *Economische analyse van het aantal internationals in Zuid-Nederland: Eindrapport*, i.o.v. Holland Expat Center South, p. 27, o.b.v. gegevens Belastingdienst.

186 Het PBL meet deze relatieve specialisaties door het aantal kenniswerkers in sector in een regio te delen door het totaal aantal kenniswerkers in die regio. Vervolgens wordt deze verhouding gedeeld door dezelfde verhouding op Nederlands niveau: het totaal aantal kenniswerkers in een sector in heel Nederland gedeeld door het totaal aantal kenniswerkers in heel Nederland. Dit wordt ook wel een locatiequotiënt genoemd. We krijgen op deze manier een beeld van de relatieve over- of ondervertegenwoordiging van kenniswerkers in bepaalde sectoren in een regio. Een score van 1 betekent dat een regio exact de nationale verhouding heeft: er is geen specialisatie, maar het aantal kenniswerkers in een sector is conform het nationale gemiddelde. Een score boven de 1 betekent dat er relatief veel kenniswerkers in een sector in een regio actief zijn, een score onder de 1 juist minder.

Figuur 1 Relatieve specialisatie kenniswerkers in Brainport Regio



Bron: PBL (2014) *De attractiviteit van Nederland voor buitenlandse kenniswerkers*.

De figuur laat zien dat in de regio Brainport bijna vier-en-een-half keer zoveel kenniswerkers van buiten de EU werkzaam zijn in de kennisintensieve industrie¹⁸⁷ vergeleken met het totaal aantal kenniswerkers in Nederland. De figuur laat zien dat de kennisintensieve industrie de belangrijkste sector is voor kenniswerkers in de regio, of ze nu afkomstig zijn uit Nederland, uit de EU of daarbuiten, met een piek voor de buitenlandse kenniswerkers. Naast de hoge score kenniswerkers met specialisatie in kennisintensieve industrie is ook opvallend dat de concentratie kenniswerkers in arbeidsintensieve industrie hoog is (hoogwaardige maakindustrie), en in de bouw juist laag.

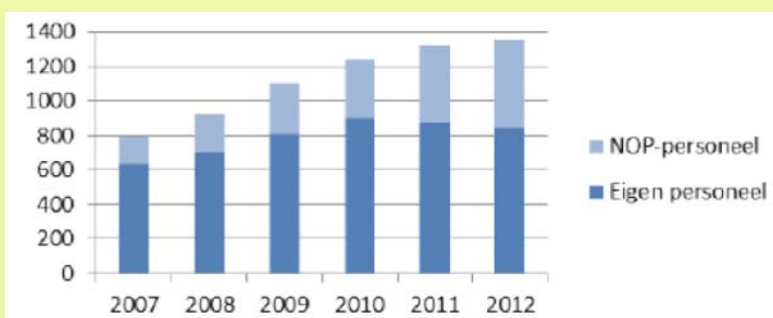
Verder blijkt uit de figuur dat relatief veel kenniswerkers van buiten de EU werkzaam zijn in het onderwijs. Dit komt overeen met gegevens van Decisio over het belang van buitenlands wetenschappelijk personeel bij de TU/e¹⁸⁸, zie ook figuur 2.

¹⁸⁷ Onder kennisintensieve industrie vallen volgens het PBL de vervaardiging van computers en van elektronische en optische apparatuur, de vervaardiging van elektrische apparatuur, de vervaardiging van overige machines en apparaten, de vervaardiging van auto's, aanhangwagens en opleggers en vervaardiging van overige transportmiddelen.

¹⁸⁸ Decisio (2014) *Economische analyse van het aantal internationals in Zuid-Nederland: Eindrapport*, i.o.v. Holland Expat Center South, p. 42.

Verdieping: buitenlandse werknemers bij de TU/e

Figuur 2 – Aantal buitenlandse wetenschappelijke werknemers TU/e, 2012



Bron: Decisio (2014) *Economische analyse van het aantal internationals in Zuid-Nederland*, p.42.

Eind 2012 waren 1345 buitenlandse werknemers onderdeel van de wetenschappelijke staf. Ook is bij de analyse gekeken naar het wetenschappelijk not-on-payroll (NOP)-personeel. Deze mensen werken wel voor de universiteit, maar worden door een externe partij betaald en staan daarom niet op de loonlijst. Tussen 2007 en 2012 is het aantal buitenlandse wetenschappelijke werknemers met maar liefst 71 procent gegroeid, wat duidt op een flinke internationalisering. Deze toename is voornamelijk toe te schrijven aan de toename van kenniswerkers of -migranten uit de EU en Azië, en ook uit het Midden-Oosten (inclusief Turkije). Het overgrote deel is in loondienst, al neemt het aandeel NOP-personeel vanaf 2010 sterk toe.

2.5 Kenmerken economische structuur Zuidoost-Brabant

Zuidoost-Nederland belangrijk voor nationaal inkomen

Brainport Regio Eindhoven wordt gezien als één van de meest innovatieve regio's van Europa¹⁸⁹. Vergeleken bij de meest innovatieve landen loopt Nederland achter op het aantal innovatieve bedrijven en R&D, dit ondanks de ambities van het kabinet¹⁹⁰. Het recent uitgekomen Innovation Union Scoreboard, en ook het Regional Innovation Scoreboard van de Europese Commissie laat zien dat Nederland een

¹⁸⁹ Brainport Development (2013) *Samen slim standhouden: Brainport Monitor 2013*, p. 89.

¹⁹⁰ S. Groot [et al.] (2013) *Foreign knowledge workers in the Netherlands*, hoofdstuk 10 in: CBS; PBL (2013) *Internationalisation Monitor 2013*, p. 186.

‘innovation follower country’ is, en dat Noord-Brabant een ‘innovation leading’ regio is¹⁹¹.

Bij het economisch beleid staat de ‘topsectorenaanpak’ centraal: het kabinet heeft gekozen voor het versterken van die sectoren waar Nederland al sterk in presteert. Dit omdat de innovatiekracht zich voornamelijk in deze topsectoren bevindt en ze daarmee belangrijk zijn voor het (toekomstig) verdienvermogen van Nederland.

In Zuidoost-Nederland zijn wereldspelers, multinationals en mkb gevestigd in de topsectoren hightechsystemen en -materialen (Eindhoven), chemie (Sittard-Geleen) en agrofood (Venlo)¹⁹². Het verdienvermogen van de toptechnologieclusters in Zuidoost-Nederland is groot: 35 procent van de Nederlandse export komt ervandaan, 45 procent van de private uitgaven aan R&D en 55 procent van de patenten¹⁹³. Veel bedrijven in de topsectoren zijn internationaal competitief, omdat ze deel uitmaken van clusters. Clusters zijn geografische concentraties van onderling verbonden bedrijven, toeleveranciers, onderwijs- en kennisinstellingen en dienstverleners die zowel concurreren als samenwerken¹⁹⁴.

Het huidige economisch herstel wordt volgens het CPB gedreven door de aantrekende wereld- en Europese economie die zorgen voor een toenemende uitvoer. De industrie neemt hierbij een belangrijke plek in¹⁹⁵.

Economische kracht regio Eindhoven

Binnen Zuidoost-Nederland is Brainport Eindhoven een toptechnologische regio, sterk gespecialiseerd in hightechsystemen en -materialen (HTMS). Bedrijven in deze regio ontwikkelen kennisintensieve producten en diensten met een hoge toegevoegde waarde die wereldwijd worden geëxporteerd. De belangrijkste concurrenten voor de hightechindustrie zijn: Lombardia (Milaan), Île de France (Parijs), Southern & Eastern Ireland (Dublin), Düsseldorf, Stuttgart, Rhône-Alpes, Arnsberg, Oberbayern (München), Köln en Veneto¹⁹⁶. Uit een benchmark door het PBL onder deze concurrerende regio's blijken dit regio's te zijn die ook een groot aandeel van de export in hightechproducten binnen Europa voor hun rekening nemen. Daarnaast hebben deze regio's een hoge bevolkingsdichtheid en -omvang, is er vaak een topuniversiteit aanwezig, presteren de regio's sterk op private kennisontwikkeling (patenten, private R&D-investeringen) en hebben de regio's een goede connectiviteit, zowel

191 European Commission, DG Enterprise and Industry (2014) *Innovation Union Scoreboard 2014 en Regional Innovation Scoreboard*, European Union.

192 Brainport Development (2011) *Brainport 2020: Top economy, smart society*, p. 22 e.v.

193 Brainport Development (2011) *Brainport 2020: Top economy, smart society*, p. 22 e.v.

194 Zie: O. Raspe, A. Weterings, M. Geurden-Slis [et al.] (2012) *De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid*, PBL m.m.v. CBS.

195 CPB (2014) *Centraal Economisch Plan 2014*.

196 O. Raspe, A. Weterings en M. Thissen (2012) *De internationale concurrentiepositie van topsectoren*, PBL, pp. 100 e.v.

door de lucht als over de weg. Tot slot kennen deze concurrenten gemiddeld gezien een sterke mate van clustering van de hightechsector. Binnen deze regio's bestaat dus een complex van bedrijven in de hightechsector dat met elkaar samenhangt via de onderlinge levering van producten of diensten.

Groeimogelijkheden voor deze sector zitten volgens Brainport Development in nieuwe technologieën, toepassingsmogelijkheden en markten, en in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken¹⁹⁷. Ook toeleveranciers, die vaak in dezelfde regio opereren, profiteren hiervan. De bedrijven zijn onderdeel van een unieke vestigingsomgeving die een natuurlijk samenhangend geheel vormt en als ecosysteem functioneert¹⁹⁸. De economische kracht van de regio zit ook in factoren als de nauwe samenwerking tussen triple helix-partners (kennisinstellingen-overheden-bedrijven, die als partners gezamenlijk een regionale economische beleidsagenda opstellen), de nauw verbonden toeleverketens, het open innovatieconcept en de campussen (als concentratiepunt van kennis en bedrijvigheid).

Figuur 3 geeft een overzicht van de grote(re) werkgevers in de regio. Van oudsher is de regio vanwege de concentratie van technologische industrie actief in de markten machinebouw, semiconductors en automotive¹⁹⁹. Philips is binnen de regio een belangrijke speler; veel van de huidige bedrijvigheid in Eindhoven en omgeving is uit Philips voortgekomen. Dit leidt tot een gedeelde cultuur en gemeenschapsgevoel. Naast de grote spelers moet de optelsom van het mkb niet onderschat worden; deze is minstens zo krachtig en heeft zo mogelijk meer groeiperspectief²⁰⁰. Eindhoven is in 2011 uitverkozen door het *Intelligent Community Forum (ICF)* tot slimste gemeenschap ter wereld. De Brainport als een *broedplaats voor innovatie, nieuwe technologie en bedrijvigheid* begint te werken en heeft impact. Het juryrapport sprak van Eindhoven als: “the model for a new way of thinking about collaboration and regional development. (...) What has emerged is an extremely efficient local economy that can compete with anyone, anywhere.”²⁰¹ Waardering was er ook voor het creëren van 55 duizend banen in de technologiesector in de afgelopen tien jaar en het uitrollen van een breedbandnetwerk in de hele regio. In de ranglijst van Europese ICT-hubs staat Zuidoost-Noord-Brabant (Regio Brainport Eindhoven) op de negende plaats²⁰².

197 Brainport Development (2013) *Samen slim standhouden: Brainport Monitor 2013*, p. 68.

198 Brainport Development (2011) *Brainport 2020: Top economy, smart society*, Strategie Rapport, p. 29.

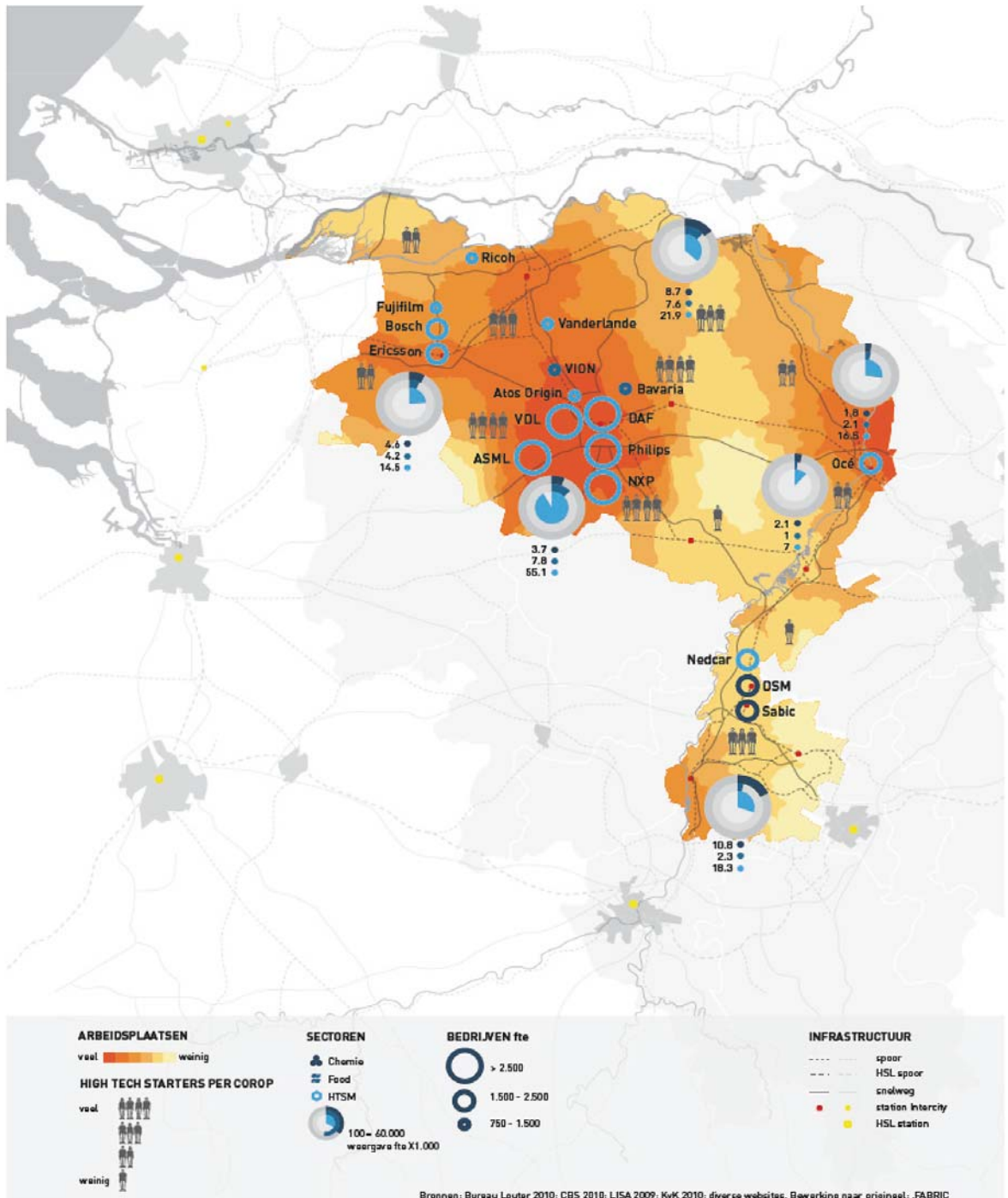
199 Brainport Development (2013) *Samen slim standhouden: Brainport Monitor 2013*, p. 4.

200 Ontleend aan gesprek met Jos van Erp, Vereniging High Tech NL.

201 Citaat uit: S. Romme (2011) *Waarom Eindhoven de slimste regio van de wereld is*, *Me Judice*, 20 juli 2011.

202 European Commission (2014) *European ICT Hubs: An atlas of EU areas where digital technologies thrive* – IP/14/435, 14-04-2014.

Figuur 3 Bedrijvigheid Zuidoost-Nederland



Bron: Brainport Development (2011) *Brainport 2020: Topeconomy smart society*, p. 79.

De grootste spelers eruitgelicht: Philips, ASML en VDL

Philips Research

Philips Research is een wereldwijde organisatie met het hoofdkantoor in Eindhoven, maar ook onderzoeksfaciliteiten in Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië, India, de VS en China. Opgericht als natuurkundig laboratorium ('Natlab') in 1914 is het een van 's werelds grootste bedrijfsonderzoeksinstituten geworden. Het Natlab heeft met innovaties als het draaiende scheerapparaat en de cd bijgedragen aan de succesvolle expansie van Philips tot multinational bedrijf. In 2000 heeft Philips de Hightech Campus Eindhoven opgericht (HTCE), waar het nog steeds een van de hoekstenen van vormt. Inmiddels werken er meer dan 1500 professionals bij Philips Research, met 89 nationaliteiten^a. De organisatie was wereldwijd in de loop der tijd goed voor 130.000 patenten (totale R&D), met minstens één patent per wetenschapper per jaar. Het jaarlijkse onderzoeksbudget is ongeveer zeven procent van de jaarlijkse omzet van Philips^b. Philips Research Eindhoven werkt voor alle innovatiegebieden in de drie marktsectoren waar Philips actief is: gezondheidszorg, verlichting en consumenten-lifestyle. Op de HTCE beschikt Philips Research over een ExperienceLab, die een natuurlijke omgeving creëert waarin nieuwe technologieën en toepassingen ook echt getest en ervaren kunnen worden.

ASML

ASML is een Nederlands hightechbedrijf met het hoofdkantoor in Veldhoven, ontstaan uit een joint venture van ASM International en Koninklijke Philips. Het bedrijf is sinds 1995 beursgenoteerd en vormt een onderdeel van de AEX en NASDAQ onder het symbool ASML. Het is een van de belangrijkste leveranciers van machines voor de halfgeleiderindustrie, in het bijzonder steppers en scanners, die worden gebruikt bij het maken van chips. Klanten zijn veelal chipproducenten. Het bedrijf vervaardigt complexe machines die worden gebruikt voor de productie van geïntegreerde schakelingen (IC's of chips). Voornaamste concurrenten zijn Canon en Nikon.

In Veldhoven vindt zowel Research and Development en assemblage in cleanrooms plaats. Chipmachinefabrikant ASML is sterk afhankelijk van de innovatiecyclus, meer nog dan van macro-economische ontwikkelingen. "De ontwikkelingen in de mobiele markt zorgen ervoor dat chipfabrikanten hun apparatuur versneld moeten upgraden en investeren: chips moeten kleiner worden en zuiniger"^c. Hiervoor laten ze belangrijkste klanten mee-investeren in R&D. In 2013 zijn er 1350 nieuwe mensen aangenomen, van wie 900 voor onderzoek en ontwikkeling, een groei van 20 procent. Het lukt aardig om technisch talent te vinden – ASML heeft een grote aantrekkingskracht op ingenieurs, waarbij ze door studenten ook wel gezien worden als 'universiteit met een fabriek'. Maar desondanks zijn er altijd honderden vacatures. ASML maakt veel

gebruik van flexwerkers, maar probeert volgens topman Wennink onmisbare kennis in dienst te nemen en te houden. “Vooral in Nederland is het aanbod van technisch geschoold personeel laag. Daarnaast heeft ASML ook veel concurrentie van andere bedrijven in de regio die uit dezelfde vijver moeten vissen. Het bedrijf struint heel Europa af op zoek naar geschikt personeel^d. Ook de supply chain-strategie van ASML is heel belangrijk. De VDL Groep in Eindhoven doet het heel goed, er zijn langjarige contracten met toeleveranciers.

Elke relatie is dubbel bezet, wat een zeer sterke keten oplevert, maar ook grote onderlinge afhankelijkheden. “Als ASML lijdt, lijdt de regio mee”.

VDL Groep

De VDL Groep is een internationaal industrieel familiebedrijf dat zich toelegt op de ontwikkeling, productie en verkoop van halffabrikaten, bussen en eindproducten. Het hoofdkantoor staat in Eindhoven. Het bedrijf is een bundeling van meerdere zelfstandige bedrijven met een eigen specialisme. De bedrijven zijn vooral werkzaam in de metaalverwerkende industrie. De VDL Groep is, sinds de oprichting in 1953, uitgegroeid tot één van Nederlands grootste familiebedrijven en bestaat uit 81 werkmaatschappijen, verspreid over 18 landen met ruim 9100 medewerkers. Hoewel de VDL Groep meerdere vestigingen in het buitenland heeft, is het beleid anno 2013 nog steeds om te blijven produceren in Nederland en Vlaanderen als dat op concurrerende wijze mogelijk is^e.

a. Cijfers Hans Dijkman / Nicole Mølby-Bueters – Philips HR.

b. www.philipsresearch.com, 03/03/2014.

c. Interview Peter Wennink, topman ASML in NRC 17/10/2013.

d. <http://www.nrc.nl/carriere/2014/01/31/werknemers-van-chipfabrikant-asml-krijgen-aanzienlijke-bonus>.

e. www.vdlgroep.com, 13/03/2014.

Aanpassingsvermogen: verschuiving van productie naar R&D

Eindhoven is een veerkrachtige regio en heeft in het verleden getoond in staat te zijn moeilijke periodes te doorstaan en nieuwe wegen naar economische ontwikkeling te vinden²⁰³. Eindhoven heeft van oudsher een industriële achtergrond, met een sterke dominantie door Philips. Eind jaren 80 / begin jaren 90 kampte de regio met ernstige economische problemen. Automobielfabriek DAF ging failliet en bij Philips vond een grote reorganisatie plaats (operatie-Centurion) waarbij 50.000 mensen werden ontslagen. Dit zorgde, niet alleen in Eindhoven, voor een sterke krimp in de toeleveranciersketen. Er vond een verschuiving plaats van productie

203 Zie ook: S. Romme (2011) *Open innovation in Eindhoven-Brainport ecosystem*, Keynote address to Eurocities KSF – ICF conference, 20-21 October 2011, geraadpleegd via <http://prezi.com/7wmqzhp2var/open-innovation-in-eindhoven-brainport-ecosystem>

naar Research and Development (R&D), waarbij veel van de productie werd uitbesteed naar landen met lagere lonen²⁰⁴. Ook is hierdoor het aantal (kennis)werkers bij Philips en andere bedrijven afgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld in de IT-dienstverlening, waarbij activiteiten zijn overgegaan naar bedrijven als Infosys, Cognizant en Wipro, die hun basis in India hebben²⁰⁵. Deze bedrijven hebben wereldwijd meer werknemers in dienst dan Philips²⁰⁶. Uitbesteden aan deze wereldwijd operende bedrijven leidt tot een grotere kans op buitenlandse kenniswerkers in Nederland, doordat ze kennis(werkers) van elders invliegen²⁰⁷.

Met de inkrimping van Philips is ook de interne arbeidsmarkt kleiner geworden. Waar vroeger de loopbaanpaden binnen het bedrijf konden worden vormgegeven, en men een baan voor het leven had, is dit nu binnen het bedrijf minder vanzelfsprekend. In toenemende mate zou het netwerk van bedrijven in de regio deze interne arbeidsmarkt kunnen overnemen.

Eindhoven heeft een lange traditie van ondernemers die nieuwe ideeën met succes wisten om te zetten in nieuwe producten. De Hightech Campus Eindhoven (zie tekstbox), het TU/e Science Park, de Automotive Campus in Helmond en het beoogde Health Technology Park in Veldhoven zullen de komende jaren duizenden mensen extra nodig hebben om de volgende fase in de ontwikkeling van het Brainport-ecosysteem mogelijk te maken²⁰⁸.

Hightech Campus Eindhoven

Hightech Campus Eindhoven (HTCE) is een technologiecentrum op het terrein van het voormalige 'NatLab', het Philips Natuurkundig Laboratorium. De Campus, door Philips in 2012 verkocht, is een R&D-ecosysteem waar meer dan 125 bedrijven en instituten en ruim 10.000 onderzoekers, ontwikkelaars en ondernemers werken aan de technologieën en producten van morgen. De voorkeursmanier van werken op de Campus is Open Innovatie. Dat houdt in dat Campusbedrijven kennis, kunde en R&D-faciliteiten met elkaar delen om sneller, beter en klantgerichter te kunnen innoveren. De bedrijven op de Campus hebben een focus op de technologiedomeinen Hightech Systems, Microsystems, Embedded Systems, Life Sciences en Infotainment. Vanuit die domeinen creëren zij innovaties in met name de toepassingsgebieden Health, Experience en Energy.

204Ter illustratie: in 1970 werkten bij Philips in Nederland 99.000 mensen, eind 2010 waren dit er nog maar 14.000. Philips is te groot voor museum, *Eindhovens Dagblad*, 4-4-2013.

205Ontleend aan informatie van Ron van Baden, FNV.

206Zie afzonderlijke sites van de bedrijven voor precieze cijfers.

207Ontleend aan informatie van Ron van Baden, FNV.

208S. Romme (2011) Waarom Eindhoven de slimste regio van de wereld is, *Me Judice*, 20 juli 2011.

Technologisch ontwikkelde ondernemingen, zoals Philips Research, Philips Innovation Services, FluXXion, Cytocentrics, NXP en Dalsa, zijn gevestigd in de Campus. Het zijn voor een groot deel business-to-businessbedrijven (zijnde toeleveranciers), deel van een groter geheel en Original Equipment Manufacturers. Andere bedrijven, zoals ASML, FEI Company en TNO Industrial Technology, bevinden zich bijna letterlijk 'naast de deur', evenals de TU Eindhoven. ASML heeft overigens ook een vestiging op de Campus. Dankzij toegang tot voorzieningen als prototyping, stofvrije ruimtes en het analyseren en testen van materialen, kunnen bedrijven de ontwikkeling van nieuwe ideeën daadwerkelijk versnellen.

Bron: www.hightechcampus.com.

De HTCE heeft er mede toe bijgedragen dat de transformatie van productie naar R&D voor de regio redelijk vlekkeloos is verlopen. Er is toentertijd ook actief ingezet op het vasthouden van de maakindustrie²⁰⁹. Die mogelijkheid van de regio om met hulp van de maakindustrie prototypen te ontwikkelen wordt als één van de sterktes gezien.²¹⁰ Met de gecombineerde focus op hightech- en maakindustrie zijn nieuwe verdienbronnen aangeboord. In elk succesvol valorisatietraject zijn op een zeker moment 'makers' nodig, vaklieden met ambachtelijke kennis en vaardigheden op mbo/hbo-niveau. Hier zitten de grootste tekorten²¹¹.

3. Belang internationale (top)talenten

Deze paragraaf gaat over het belang voor bedrijven en de regio om kenniswerkers aan te kunnen trekken. Allereerst is sprake van een internationale arbeidsmarkt voor het topsegment. Achtereenvolgens worden onderscheiden: het belang van diversiteit en nabijheid voor innovatie, het belang voor het aantrekken van internationale bedrijvigheid (Foreign Direct Investment, FDI) en, last but not least, het belang voor het vervullen van vacatures. Hierbij zal ook worden ingegaan op de vraag waarom het binnenlandse aanbod ontoereikend is, welke ontwikkelingen hierop van invloed zijn en welke maatregelen er kunnen worden genomen om het binnenlandse arbeidsaanbod meer toereikend te laten zijn, bijvoorbeeld door de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te vergroten.

²⁰⁹ Ontleend aan gesprek Bert Jan Woertman.

²¹⁰ Ontleend aan gesprek met Erik van Merrienboer en Anna van Utrecht.

²¹¹ Ontleend aan gesprekken Sjoerd Romme resp. Erik van Merrienboer / Anna van Utrecht.

3.1 Internationale arbeidsmarkt voor ‘the best and the brightest’

Eén van de grote uitdagingen voor de regio is het aantrekken van (internationaal) toptalent. De Hightech Campus ligt in het hart van één van Europa's leidende R&D-regio's. Zo vormt de triangle/driehoek tussen Eindhoven, Leuven en Aken (ELAt) een gebied dat een sterke Europese positie heeft in micro-/nano-elektronica en life sciences. Samen vormen de onderzoekers in Noord-Brabant de Europese nummer twee op het aantal patenten per miljoen inwoners. Volgens de Financial Times heeft de regio Eindhoven na Londen en Helsinki het beste investeringsklimaat van Europa²¹². De regio kent naast ASML en Philips een groot aantal succesvolle bedrijven met vraag naar werknemers met specifieke kwaliteiten.

In de loop van de tijd is de behoefte aan technisch hooggeschoold personeel voortdurend toegenomen. Zo was in 1979 10 procent van het personeel hbo-/wo-geschoold in de techniek, in 1990 was dit 20 procent. Met het toenemende succes van de regio is er sindsdien steeds meer behoefte aan hoogopgeleiden ontstaan en nam de schaarste de afgelopen 15 jaar toe²¹³. Bepaalde internationale bedrijven, zeker in specifieke nichemarkten, hebben een aanzuigende werking op internationale kenniswerkers. Wereldwijde topspelers als ASML krijgen dagelijks veel cv's binnen. Maar het blijkt voor veel bedrijven lastig om de juiste/beste mensen te vinden.

Om leidend te kunnen blijven op R&D-gebied kan de regio, het *ecosysteem Brainport*, niet zonder de aanwezigheid van internationale kennismigranten. Het willen hebben van the ‘best & the brightest’ maakt dat voor het topsegment per definitie sprake is van een internationale arbeidsmarkt²¹⁴. Het gaat hier met name om bèta-ingenieurs en -wetenschappers²¹⁵; hiervoor vindt ook samenwerking plaats met de TU Delft, de RWTH²¹⁶ Aken (qua formaat vier keer zo groot als de TU/e), de KU Leuven en de TU Twente. Ondanks die samenwerking is de vraag nog steeds groter dan het aanbod. Bovendien komen de gevraagde competenties niet altijd overeen met die van de uitstroom van de ‘eigen’ universiteiten. Philips geeft zelfs aan voor sommige topfuncties, vanwege de kleine populatie, per definitie internationaal te werven²¹⁷.

212 C. McReynolds (2014) European regions of the future 2014/15, *FDi Magazine* (February/March), p. 44-47, www.FDIintelligence.com

213 Ontleend aan gesprek Jos van Erp.

214 Zie ook D. de Graaf, A. Heyma, C. van Klaveren [et al.] (2007) *De arbeidsmarkt voor hoger opgeleide beta's*, SEO-rapport nr. 992.

215 Ontleend aan gesprek Sjoerd Romme.

216 RWTH: Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule.

217 Ontleend aan gesprek Hans Dijkman / Nicole Mølby-Bueters – Philips HR.

3.2 Belang van diversiteit voor innovatie

Naast het investeren in het ontwikkelen en aanboren van binnenlands aanbod is het werven van kenniswerkers van belang. Beiden kunnen een bijdrage leveren aan innovatie. Diversiteit (in algemene zin) op de werkvloer vergroot het innovatievermogen. Dit is het algemene beeld / de veronderstelling die uit de literatuur en de gesprekken naar voren komt. Het is echter lastig om deze veronderstelling empirisch te onderbouwen. Enerzijds is er een gebrek aan cijfermateriaal, anderzijds geeft het beschikbare cijfermateriaal geen eenduidig beeld.

Het rapport *Meer innovatie door buitenlanders?!²¹⁸* laat zien dat buitenlanders in Nederland goed zijn voor marktinnovaties; ze maken dat voornamelijk het thuisland van de werknemer als nieuwe markt wordt aangeboord. Vooral hoogopgeleide buitenlanders (wetenschappers, ingenieurs en andere hoogopgeleiden) en een goede mix van buitenlanders zorgen voor meer innovatie in het algemeen en product- en procesinnovaties in het bijzonder. Onderzoek naar 1500 patenten van de toptienuniversiteiten in Amerika laat zien dat 76 procent is geregistreerd door een onderzoeker geboren in het buitenland. De onderzoekers kwamen uit 88 verschillende landen²¹⁹. In Brainport Regio Eindhoven vinden veel innovaties plaats en de regio heeft veel internationale onderzoekers. Het ligt daarom voor de hand te veronderstellen dat ook hier sprake is van een positieve invloed van buitenlandse onderzoekers.

In bredere zin dan alleen op de werkvloer, zorgen migranten ervoor dat de regio sneller internationaliseert en dat de regio internationaal meer bekendheid genereert (kenniswerkers als ambassadeurs). Buitenlanders brengen fris bloed en een eigen netwerk mee en zorgen voor heterogeniteit. Universiteiten hebben door middel van promovendi per definitie een continue in- en uitstroom van (internationale) talenten; voor een constellatie van het bedrijfsleven is dit lastiger te realiseren.

Het belang van diversiteit geldt niet alleen voor de grote internationaal opererende ondernemingen, maar ook voor het mkb. De innovativiteit onder mkb-bedrijven met buitenlandse werknemers is hoger dan onder mkb-bedrijven die geen buitenlandse werknemers in dienst hebben²²⁰.

²¹⁸ Y.M. Prince (2012) *Meer innovatie door buitenlanders?! Overzicht van de bestaande inzichten*, EIM / Panteia.

²¹⁹ Partnership for a new American Economy (2012) *Patent pending: How immigrants are reinventing the American economy*, www.renewoureconomy.org

²²⁰ A. Bruins, T. Span en P. Gibcus (2013) *Bijdrage van buitenlandse werknemers aan innovatie in het MKB*, EIM / Panteia.

3.3 Belang van nabijheid

Juist voor technisch (ingenieurs)onderzoek is nabijheid van groot belang. Zo concludeert Koen Frenken op basis van data over patenten en publicaties dat coauteurs bij dit soort onderzoek elkaar persoonlijk opzoeken²²¹; dit in tegenstelling tot echt gespecialiseerd fundamenteel onderzoek. Vanwege nauwkeurige experimentele protocollen doet afstand er daar niet toe en kunnen wetenschappelijke experimenten overal ter wereld geverifieerd worden, waardoor coauteurs op veel grotere afstand van elkaar kunnen zitten. Gezien de aard van het onderzoek is het dus van belang voor de regio Brainport om onderzoekers aan te trekken en zo innovatie te stimuleren. “Een slimme regio maakt maximaal gebruik van diverse voordelen van nabijheid²²²”. Hierbij gaat het om fysieke, cognitieve en sociale voordelen van nabijheid.

Door de aanwezigheid op de HTCE van een groot aantal technisch specialisten in de directe omgeving kunnen Campusbedrijven zich richten op hun kerncompetenties²²³. Campusbedrijven inspireren elkaar door het delen van kennis en ervaring. Daardoor komen innovaties sneller tot stand. In de afgelopen honderd jaar heeft Philips een groot aantal succesvolle technologieën ontwikkeld en geïntroduceerd. Een sfeer van samenwerking is bij deze inspanningen van cruciaal belang geweest. Samenwerking krijgt op High Tech Campus Eindhoven een extra impuls door technologie-instituten als Holst Centre en EIT ICT Labs en de onderzoeksprogramma's van Center for Translational Molecular Medicine, Point-One en ITEA2.

De HTCE is opgezet als een plaats waar interactie en teamwork wordt gestimuleerd. Dit komt tot uiting in bijvoorbeeld de architectuur, de Campus Sports club, cricketwedstrijden en de gezamenlijke seminars/conferenties die in ‘The Strip’ worden gehouden. Dit langwerpige gebouw herbergt alle gemeenschappelijke voorzieningen, zoals het Conference Center en diverse restaurants en shops. Het is van belang om de randvoorwaarden (vertrouwen, verbindingen en nabijheid) te creëren, zodat er wordt samengewerkt en een open innovatiecultuur ontstaat. Er worden veel ‘Meet & Match’-momenten georganiseerd om te zorgen dat de aanwezige kenniswerkers zich snel thuis voelen en zich als onderdeel beschouwen van de grotere gemeenschap, het ecosysteem. Een voorbeeld van het versterken van de sociale cohesie is ook de aanwezigheid van een goede currykok op The Strip²²⁴.

221 K. Frenken, S. Hardeman en J. Hoekman (2009) Spatial scientometrics: Towards a cumulative research program, *Journal of Informetrics*, 3 – nr. 3, pp. 222-232.

222 S. Romme (2011) Waarom Eindhoven de slimste regio van de wereld is, *Me Judice*, 20 juli 2011.

223 Ontleend aan gesprek Bert Jan Woertman.

224 Ontleend aan gesprek Bert Jan Woertman.

Een kanttekening bij het belang van nabijheid is dat kenniswerkers bij elkaar brengen geen garantie is voor open innovatie. Open innovatie vereist daarnaast een samenwerking waarbij gezamenlijke investeringen gedaan worden met afspraken over wie welk deel van de winst toevalt.

3.4 Belang voor foreign direct investment

Het investeringsklimaat van Eindhoven is na Londen en Helsinki verkozen tot het beste van Europa. De Financial Times zet Eindhoven in de overall ranglijst van haar Foreign Direct Investment Index (FDI-index) op een derde plaats en vindt het hart van de hightechregio Brainport een uitgelezen plek om te investeren in de toekomst²²⁵. Het bewijs dat kenniswerkers nodig zijn om meer Foreign Direct Investment (FDI) binnen te halen, is volgens Romme echter lastig te achterhalen. Het kan wel een neveneffect zijn van het als regio hebben van een hotspotfunctie. Hiervoor is het volgens Brainport Development van belang dat de boodschap niet is ‘we hebben een tekort aan technici’ (want dat schrikt bedrijven af), maar ‘we zoeken naar talent en innovatie’ (dat klinkt juist uitnodigend)²²⁶.

3.5 Belang voor het vervullen van vacatures

Naast bovenstaande redenen zijn migranten simpelweg nodig omdat het werk moet gebeuren. Er is sprake van een structurele schaarste aan gekwalificeerd personeel. In kwantitatief opzicht zorgt mobiliteit ervoor dat er werk gedaan wordt waar (in ieder geval op korte termijn) geen of moeilijk geschikte anderen voor te vinden zijn. Met name de High Tech Systems & Materials-sector in Zuidoost-Brabant heeft last van deze tekorten²²⁷. Tekorten zitten overigens niet alleen bij de kennismigranten met een bètaopleiding, maar vooral ook bij de technisch geschoolde vaklieden op mbo/hbo-niveau. Zo ervaart Philips vooral tekorten bij operators die productielijnen beheren/beheersen, dit is niveau mbo+, werktuigbouwkunde. Paragraaf 3.6 gaat in op het binnenlands aanbod.

Voor het opvullen van deze tekorten zoekt men volgens Brainport Development naar:

- mensen in de nabijheid (Aken/Leuven),
- mensen uit landen met hoge werkloosheid (Spanje),
- mensen uit regio's met eenzelfde 'DNA' (Canada),

²²⁵ Zie: C. McReynolds (2014) European regions of the future 2014/15, *FDi Magazine*, p. 44-47, www.FDIintelligence.com, 17/02/2014.

²²⁶ Zie ook: studie van het PBL (2011) *De aantrekkelijkheid van Nederlandse regio's voor kennisintensieve buitenlandse bedrijven*, die stelt dat Noord-Brabant niet zo veel buitenlandse kennisintensieve bedrijven aantrekt.

²²⁷ Ontleend aan gesprek Yvonne van Hest en Jasmijn Rompa, Brainport Development.

- of naar mensen uit regio's waar Brainport iets van kan leren (Scandinavische landen, Singapore).

Ter illustratie: er is in 2012 en 2013 voor (vooral mkb-)hightechbedrijven in de Brainport Regio een mbo-pilot geweest²²⁸. De pilot heeft zich geconcentreerd op Spaans Baskenland en haalde via het Europese Erasmus+-programma laatstejaars Spaanse mbo-/hbo-vakstudenten naar de regio om hier hun laatste drie maanden stage te lopen in samenwerking met het Summa College (ROC). Tijdens de stage is veel contact met de studenten geweest en samen met hen is toen bekeken hoe de integratie in de Brainport Regio verliep. Na hun stage hadden de Spanjaarden de mogelijkheid bij de bedrijven te blijven. Het pilotproject is bij zowel de mkb-bedrijven als de Spaanse studenten zo positief ontvangen dat het wordt voortgezet als onderdeel van het grotere programma, het Brainport Talent Centre²²⁹. Samenwerking op deze wijze met landen als Spanje (en mogelijke uitbreiding naar andere EU-landen) wordt als positief ervaren: geen 'brain drain', maar gezamenlijke 'brain circulation'.

3.6 Regionaal/binnenlands arbeidsaanbod

Het belang van migranten voor de regio neemt toe omdat er onvoldoende gekwalificeerde binnenlandse arbeidskrachten beschikbaar zijn. Hieraan ligt een aantal oorzaken ten grondslag: een relatief oude (beroeps)bevolking, met weliswaar een relatief hoog opleidingsniveau, maar met een te laag aandeel techniek. En volgens betrokkenen is er verder onvoldoende aansluiting tussen onderwijs en regionale arbeidsmarkt. Hier volgt een toelichting op bovengenoemde punten.

Bevolking is gestegen, maar vergrijs

De bevolkingsomvang in Eindhoven en omstreken is relatief veel gestegen. In 2012 is de bevolking van Eindhoven toegenomen met ruim 1200 personen. Voor eenderde deel wordt de toename veroorzaakt doordat er meer kinderen geboren worden dan er mensen overlijden (natuurlijke groei). Daarnaast verhuizen er meer mensen naar Eindhoven dan dat er vertrekken (positief migratiesaldo)²³⁰.

De beroepsbevolking in de regio is minder hard gegroeid dan het Nederlandse gemiddelde. Ten opzichte van de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) heeft Eindhoven een relatief oude bevolking. De grijze druk (verhouding ouderen tot werkende

228 Ontleend aan gesprek Yvonne van Hest en Jasmijn Rompa, Brainport Development.

229 Ter illustratie van de grootte van het project: in 2013 zijn volgens gegevens van Brainport Development 21 trainees op mbo-niveau 4 aangetrokken, begeleid en gemonitord, waarvan er 10 inmiddels een baan in de regio hebben.

230 Cijfers ontleend aan: B. Baarsma (2014) *De ronde van Eindhoven: Een economisch perspectief*, SEO.

deel van de bevolking) is relatief hoog voor een grote stad, maar vergelijkbaar met het gemiddelde van Nederland. Uit de leeftijdsopbouw van de bevolking blijkt dat de regio vergrijsst: het aandeel 65+ in de bevolking nam in de afgelopen 10 jaar toe van 14 procent naar 18 procent. De stad is minder dichtbevolkt dan de andere grote steden in Nederland. Er wonen relatief weinig niet-westerse allochtonen in Eindhoven vergeleken met de G4.

Opleidingsniveau beroepsbevolking relatief hoog...

Met het streven om steeds meer een kenniseconomie te worden, wordt het opleidingsniveau van de beroepsbevolking belangrijker. Het idee is: hoe meer hoogopgeleiden (tertiaire opleiding), hoe competitiever de regio in de kenniseconomie.

In Zuidoost-Brabant is in 2012 35,5 procent van de mensen hoger opgeleid, iets meer dan het Nederlands gemiddelde van 34,4 procent. Het SEO heeft op basis van CBS-cijfers de volgende tabel gemaakt²³¹.

Tabel 4 Opleidingsniveau (beroeps)bevolking

	Bevolking (15 tot 65 jaar)			Beroepsbevolking		
	laag	middelbaar	hoog	laag	middelbaar	hoog
Nederland	30,4%	40,3%	28,3%	22,3%	42,4%	34,3%
Zuidoost-Noord Brabant	29,9%	39,4%	29,5%	21,4%	41,6%	35,5%
Eindhoven	25,6%	36,1%	37,6%	17,2%	35,8%	46,0%
Amsterdam	21,2%	29,8%	47,9%	14,0%	28,3%	56,6%
Rotterdam	34,8%	35,2%	28,9%	25,5%	36,8%	36,5%
Den Haag	32,2%	33,9%	32,7%	22,7%	35,2%	40,8%
Utrecht	17,6%	30,4%	50,9%	11,5%	26,5%	60,9%

Bron: CBS; De beroepsbevolking bestaat uit alle personen (15 tot 65 jaar) die: (1) ten minste twaalf uur per week werken, of (2) werk hebben aanvaard waardoor ze ten minste twaalf uur per week gaan werken, of (3) verklaren ten minste twaalf uur per week te willen werken, daarvoor beschikbaar zijn en activiteiten ontplooiën om werk voor ten minste twaalf uur per week te vinden. De percentages tellen niet steeds op tot 100% omdat voor een deel van de (beroeps)bevolking het opleidingsniveau onbekend is.

Bovenstaande tabel laat zien dat er in Eindhoven relatief veel hoogopgeleiden zijn ten opzichte van het Nederlands gemiddelde. Qua opleidingsniveau scoort Eindhoven dus lang niet slecht, al moet de stad gemeten naar opleidings- en beroepsniveau Utrecht en Amsterdam voor laten gaan.

... maar aandeel technisch onderwijs (te) laag

Voor de arbeidsmarkt is niet alleen het niveau van de opleiding, maar ook het soort opleiding van belang. In de regio is vooral veel vraag naar technisch geschoold per-

231 B. Baarsma (2014) *De ronde van Eindhoven: Een economisch perspectief*, SEO, p. 9.

soneel. Nederland loopt achter op de buurlanden wat de interesse betreft in techniekonderwijs²³².

Er is overigens op basis van trendcijfers een toename van het aantal afgestudeerden te zien over de afgelopen jaren. Ook is de doorstroom van havo/vwo-richting een technische vervolgopleiding in de regio Brainport relatief hoog (39 procent ten opzichte van 30 procent landelijk). De rapportage van het Techniekpact laat ook een stijging zien van de instroom in technische opleidingen²³³. De toestroom van techniekstudenten was in 2014 zo hoog dat een aantal hbo-instellingen volgend jaar een numerus fixus gaan instellen voor twee opleidingen. De instroom in technische opleidingen stijgt weliswaar, maar blijft op alle niveaus te laag, en aan de vraag van nieuwe impulsen zoals de grootschalige R&D-investeringen van ASML valt nauwelijks te voldoen.

Naast kwantitatieve ook kwalitatieve tekorten

Te weinig uitstroom uit het technische onderwijs is overigens niet de enige oorzaak voor het tekort aan technici. Er lijkt volgens het SEO – gebaseerd op diverse onderzoeken – een belangrijk lek te zitten in de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt. Slechts de helft van de gediplomeerde technici werkt in een technisch beroep, hoger-opgeleiden zelfs nog minder²³⁴. Het gaat bij aansluiting niet alleen om voldoende personen, maar ook om de juiste competenties. Goede empirische wetenschappelijke studie naar de vraag of schoolverlaters de juiste vaardigheden beheersen om aan de slag te gaan, ontbreekt.

Uit werkgeversenquête blijkt kwantitatieve tekorten even vaak genoemd als ontevredenheid over kennis en vaardigheden bij zij-instroom en instroom vanuit het onderwijs²³⁵. Belangrijkste oorzaak hiervoor zou zijn (volgens 64 procent van de respondenten) het gebrek aan aanbod van multi-inzetbare technici. Bovendien leidt de lange en brede basisopleiding tot frustraties bij bedrijven²³⁶. De prijs hiervoor is het ontbreken van de juiste competenties.

Het technisch onderwijs staat onder druk, onder andere door het slechte imago van werken in de techniek, de staat van het docentencorps (vergrijzing, beperkte actuele kennis), de betaalbaarheid en de versnipperde aanpak²³⁷. Een voorbeeld van ver-

232 OECD (2012) What kinds of careers do boys and girls expect for themselves?, *PISA in focus* 14, 2012/03 (March),

233 Zie Techniekpact (2014) *Rapportage Nationaal Techniekpact: Eén jaar na ondertekening*, mei 2014.

234 E. Berkhout, P. Bisschop, M. Volkerink (2013) *Technici: mobiel en toch honkvast: Uitstroom van technici vergeleken met andere sectoren*, SEO, pp. 15-16.

235 E. Berkhout, P. Bisschop, M. Volkerink (2013) *Technici: mobiel en toch honkvast: Uitstroom van technici vergeleken met andere sectoren*, SEO, p. 16.

236 Ontleend aan gesprek Hans Dijkman en Nicole Mølby-Bueters, HRM Philips.

237 Brainport Development (2013) *Samen slim standhouden: Brainport Monitor 2013*, p. 69.

snipperering is het grote en toenemende aantal verschillende hbo-opleidingen in Nederland²³⁸.

Tot besluit

Het arbeidsaanbod sluit onvoldoende aan op de vraag, zowel qua opleidingsrichting als qua opleidingsniveau. De focus op hightech vraagt om veelal gespecialiseerd technisch personeel, wat voor een deel hoe dan ook van buiten moet komen, vanwege de diversiteit aan competenties.

Overigens is het nodig de regionale arbeidsmarkt in geval van Brainport op grotere schaal te bekijken dan de 'klassieke' woon-werkafstand/bereikbaarheid, vanwege de relaties met andere hightechsectoren als de chemie in Sittard-Geleen of met de TU Delft. Bovendien heeft ASML een nieuw onderzoeksinstituut in Amsterdam opgericht. Dit alles onderstreept het belang van goede verbindingen in de wereldwijde concurrentie tussen regio's. Het loont ook om de grotere binnenlandse arbeidsmarkt aan te boren²³⁹.

4. Effecten

Vooraf

Over de regionale effecten van kenniswerkers is weinig bekend. Cijfermatige informatie is niet of slechts deels beschikbaar en het onderzoek naar de effecten staat nog in de kinderschoenen. Om toch enigszins zicht te krijgen op deze effecten is het van belang na te gaan welke economische aspecten hieraan zijn verbonden. Deze paragraaf inventariseert wat we wel weten op het gebied van economische groei, lonen en werkgelegenheid en overige sociaal-maatschappelijke en fysieke aspecten; met de kanttekening dat we niet precies weten wat hiervan valt toe te schrijven aan de aanwezigheid van kenniswerkers.

4.1 Economische aspecten

De regio kent een aantal wereldspelers als ASML en Philips. Bekend is ook dat de regio een groot aanpassingsvermogen heeft en veerkrachtig is. Met het wegvallen van een belangrijk deel van de productie eind jaren 80, begin jaren 90 heeft de inzet op hightech- en maakindustrie geleid tot het succes van de regio. Hiervoor zijn ken-

²³⁸ In tien jaar tijd zou het aantal hbo-opleidingen met 30% gegroeid zijn. Het zijn veelal geen unieke opleidingen, maar hogescholen kopiëren elkaar in de strijd om de gunst van de student. Het grote aantal opleidingen maakt de keuze er voor de student niet eenvoudiger op. R. Dullaert (2010) Zorgen over het groeiend aantal hbo-opleidingen, *Trouw*, 24/03/2010.

²³⁹ Ontleend aan gesprek Erik van Merrienboer en Anna van Utrecht, provincie Brabant.

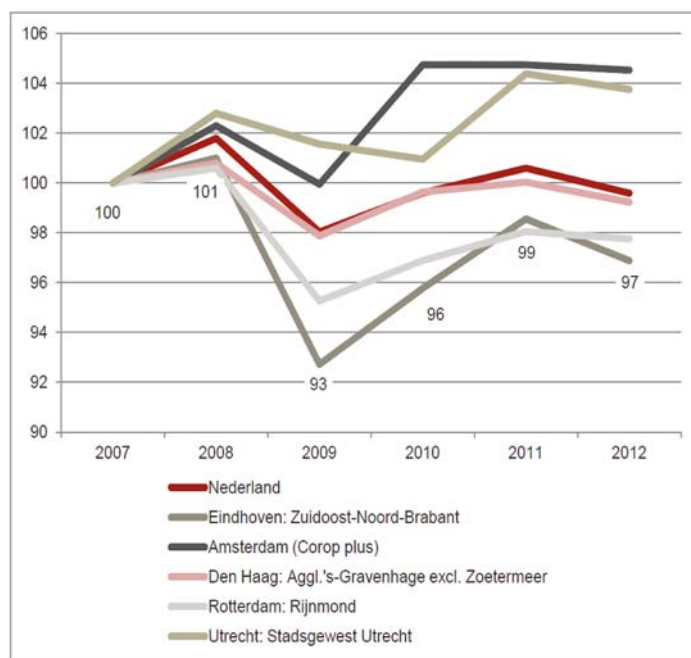
nismigranten volgens betrokkenen onontbeerlijk gebleken, temeer omdat het tekort aan technisch personeel een directe bedreiging vormt voor het succes van de regio.

De economische groei in de regio Eindhoven vertoonde een flinke dip in 2009 en veerde daarna weer op, zie figuur 4²⁴⁰. De groei blijft achter bij die van Nederland als geheel en bij de regio's rond de G4, ook als een langere periode vanaf 2000 wordt bekeken. Dit kan deels zijn oorzaak hebben in de relatief sterke prijsdaling op de woningmarkt en de sterke afhankelijkheid van de regio op de export, waar het niet goed mee ging. De relatieve specialisatie maakt ook gevoelig voor conjuncturele schokken.

Bij de gegevens over Zuidoost-Brabant dient opgemerkt dat de directe arbeidsmarkt van de regio Eindhoven natuurlijk groter is dan dit gebied en in ieder geval de aangrenzende regio's omvat. Daarnaast heeft de arbeidsmarkt van Eindhoven ook een landelijke en Europese component. De gegevens zijn opgenomen om wat dieper te kunnen inzoomen op de arbeidsmarkt en de verschillen in het aanbod op microniveau.

Figuur 4

Ontwikkeling economische groei



Bron: B. Baarsma (2014) *De ronde van Eindhoven: Een economisch perspectief*, SEO, p. 7.

240 B. Baarsma (2014) *De ronde van Eindhoven: Een economisch perspectief*, SEO, pp. 6-7.

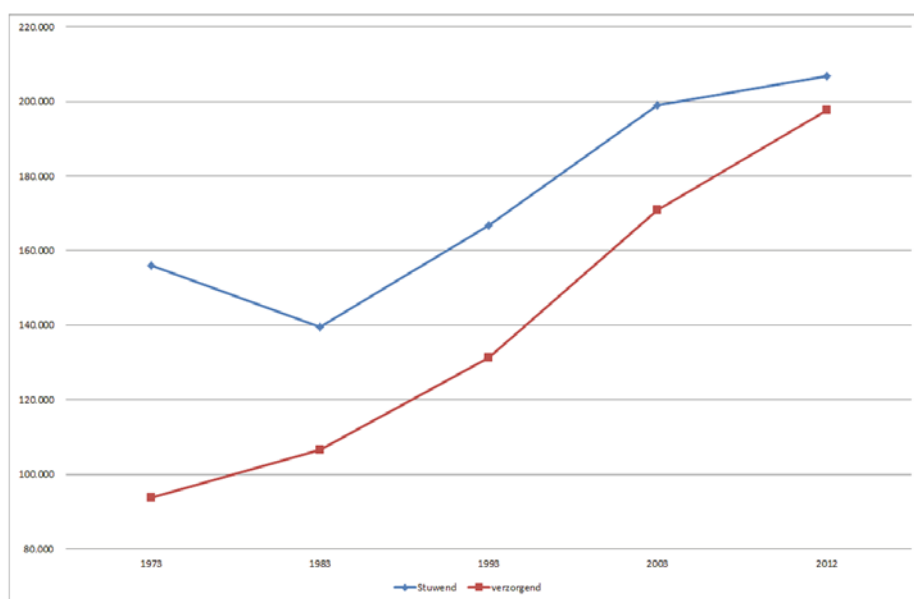
4.2. Effecten op lonen en werkgelegenheid²⁴¹²⁴²

Werkloosheid onder landelijk gemiddelde

De regio Eindhoven doet het qua werkgelegenheid goed. Het aantal mensen dat een bijstandsuitkering ontvangt, is relatief laag voor een grote stad.

De werkgelegenheid is in de afgelopen decennia flink toegenomen. Onderstaande figuur geeft de ontwikkeling van het aantal banen in de stuwende en verzorgende bedrijvigheid weer²⁴³.

Figuur 5 Ontwikkeling werkgelegenheid regio Eindhoven



Bron: Analyse door Peter Louter, op basis van het LISA-databestand.

²⁴¹ Cijfers verkregen via UWV Zuidoost via Gerald Ahn en via de provincie Noord-Brabant. Overige cijfers zijn ontleend aan Brainport Development (2013) *Samen slim standhouden: Brainport Monitor 2013* en B. Baarsma (2014) *De ronde van Eindhoven: Een economisch perspectief*, SEO.

²⁴² We beperken ons hier tot cijfers over de regio Zuidoost-Brabant omdat uit onderzoek van het PBL blijkt dat de geografische mobiliteit van mensen met een WW-uitkering zeer beperkt is. Uit de cijfers blijkt dat van de personen twee jaar na ontvangen van een WW-uitkering slechts 2,6% minder dan 50 km verhuisd is en slechts 1,8% meer dan 50 km verhuisd. Zie: A. Weterings, D. Diodato en M. van den Berge (2013) *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten*, PBL, p. 11.

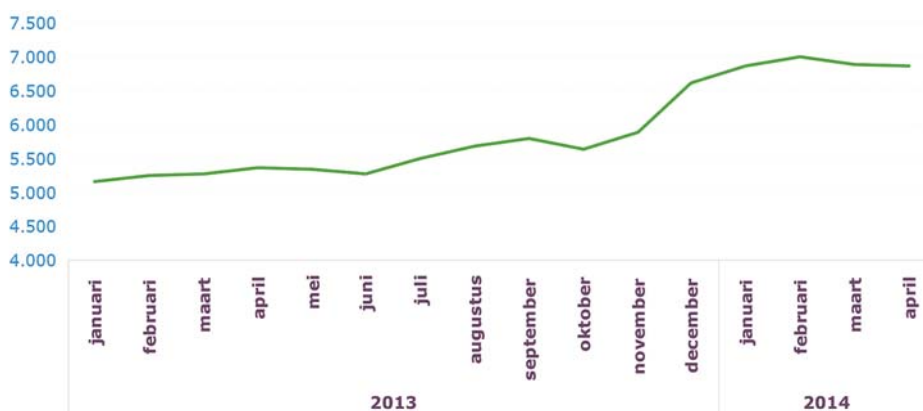
²⁴³ Onder stuwende bedrijvigheid wordt hier verstaan bedrijvigheid in de landbouw, industrie, kennisintensieve diensten, groothandel en vervoer/communicatie. Onder verzorgende bedrijvigheid vallen hier de sectoren: bouw/nijverheid, vrijetijdsactiviteiten, openbaar bestuur/ onderwijs, zorgsector en detailhandel/repairatie.

Ook de werkloosheid ligt in de regio Brainport al jaren onder het Nederlands gemiddelde, al is deze in 2013 wel toegenomen. Deze stijging van de werkloosheid is terug te zien in alle opleidingsniveaus.

Onderstaande grafiek bevat een overzicht van de ontwikkeling (2013-2014) van niet-werkende werkzoekenden (NWW)²⁴⁴ die staan/stonden ingeschreven in de beroepsgroep 'Technische en industrieberoepen' in de regio Zuidoost-Brabant.

Figuur 6

Ontwikkeling NWW 2013-2014 Zuidoost-Brabant



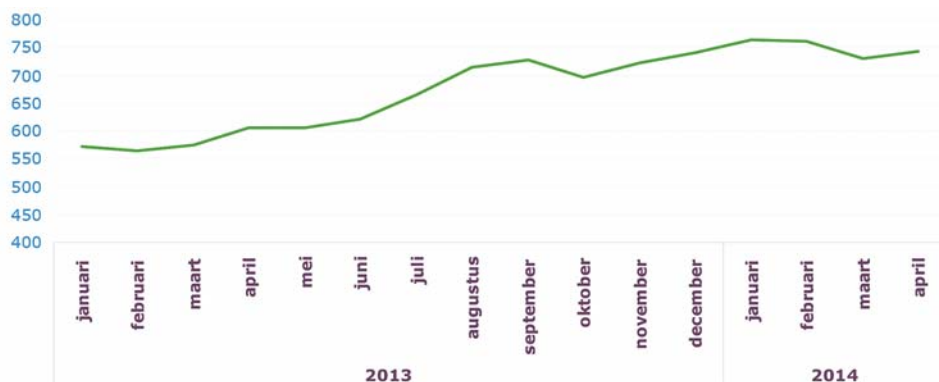
Bron: UWV zuidoost.

Zoals de grafiek laat zien, is het aantal NWW in de afgelopen periode aanzienlijk toegenomen. In de laatste maanden is er juist sprake van een afname. Deze afname is een gevolg van het (lichte) economische herstel, waardoor de dynamiek op de arbeidsmarkt toeneemt.

Bovenstaande cijfers geven geen beeld van kwalificaties waarover het aanbod beschikt. Een eerste finetuning is te verkrijgen door uit te gaan van opleidingsniveau. Onderstaande grafiek bevat de ontwikkeling van het aantal NWW (2013-2014) met een opleidingsniveau op hbo-niveau of hoger.

²⁴⁴ Definitie: personen van 15 tot en met 64 jaar die bij het UWV staan ingeschreven en die niet of minder dan 12 uur per week werken. Het gaat hierbij om personen met een WW-uitkering, een WWB-uitkering of personen die geen uitkering genieten (nuggers).

Figuur 7 Ontwikkeling NWW (2013-2014) met hbo+



Bron: UWV Zuidoost-Brabant.

Duidelijk wordt dat een selectie op opleidingsniveau hbo+ het aanbod drastisch (met bijna 90 procent) reduceert.

Volgens het UWV is het om een goed beeld te krijgen van het potentiële aanbod aan kenniswerkers dat staat ingeschreven bij UWV, wellicht beter uit te gaan van personen met een WW-uitkering. Het gaat hier in het algemeen om ontslagwerkklozen met een recent arbeidsverleden. De afstand tot de arbeidsmarkt is minder groot dan bij personen met een WWB-uitkering.

Onderstaande tabel geeft het opleidingsniveau van het WW-bestand in Zuidoost-Brabant weer. In totaal bedraagt het aantal WW-uitkeringen (per ultimo april 2014) ruim 2900 waarvan 17 procent betrekking heeft op personen met een hogere opleiding (hbo/wo), 46 procent heeft betrekking op mbo-niveau en 27 procent is lager opgeleid.

Tabel 5

Opleidingsniveau van het WW-bestand

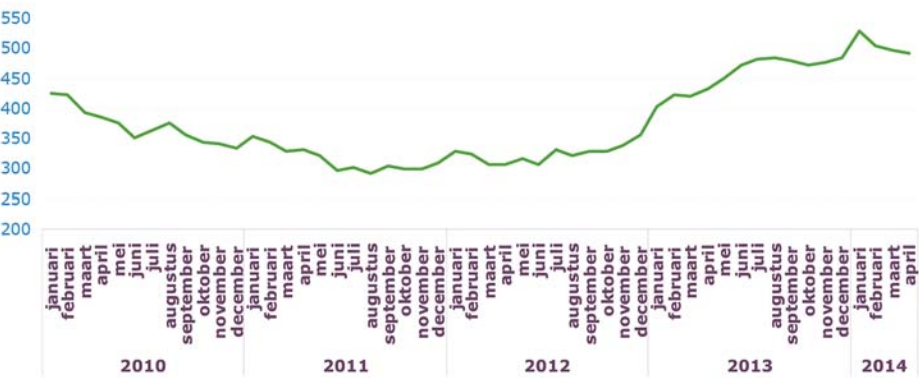
Opleidingsniveau	Lopend
Totaal	2904
Onbekende opleiding	2
Basisonderwijs	403
Vmbo	630
Havo/vwo	39
Mbo-1	33
Mbo-algemeen	399
Mbo-2	269
Mbo-3	386
Mbo-4	251
Hbo/bachelor	323
Wo/master	169

Hieruit blijkt dat vanaf mbo-4+ het gaat om $(251 + 323 + 169 =)$ 743 personen. Wordt mbo-3 ook meegenomen, dan gaat het om 1129 personen op een totaal van 2900.

In onderstaande grafiek is de ontwikkeling in beeld gebracht van het aantal WW-uitkeringen in Zuidoost-Brabant van personen met een opleiding op hbo-niveau of hoger die ingeschreven staan in de beroepsgroep ‘Technische en industrieberoepen’.

Figuur 8

Ontwikkeling aantal uitkeringen hbo+



Uit de grafiek komt een zekere kwetsbaarheid van het aanbod naar voren. Nadat het aantal WW-uitkeringen in 2008 (tweede helft) en 2009 sterk is gestegen, is er in 2010 en 2011 sprake van een afname. Deze afname is een gevolg van het (lichte) herstel

van de arbeidsmarkt in deze periode. Het UWV constateert in deze periode een toenemende spanning tussen vraag en aanbod in de technische sector waarbij vacatures moeilijk(er) te vervullen zijn. In de tweede helft van 2012 stijgt het aantal WW-uitkeringen weer fors.

WW-uitkeringen nader bekeken

Uit eind april 2014 bedroeg het aantal WW-uitkeringen aan personen met een opleiding op hbo-niveau ingeschreven in de beroepsgroep 'Technische en industrie beroepen' in Zuidoost-Brabant 492. Van deze totale populatie is 18 procent vrouw, 41 procent is ouder dan 50 jaar en bijna drie kwart heeft een uitkeringsduur van minder dan 12 maanden. Een derde was werkzaam in de bouw.

Tabel 6 Beroepen van inschrijving (indien N>=5).

Beroep van inschrijving	Lopend
Bouwkundig projectleider	36
Bouwkundig architect	32
Procestechnoloog / productontwikkelaar procesindustrie	17
Bouwkundig projectontwikkelaar	15
Productiemedewerker	15
Binnenhuisarchitect	14
Projectleider werktuigbouw	14
Manager afdeling ontwikkeling en research (productontwikkeling)	14
Industrieel ontwerper (technisch)	13
Productieleider procesindustrie	12
Ontwerper elektronica	10
Cad-tekenaar bouwkunde	10
Wetenschappelijk onderzoeker natuurkunde	9
Hoofd productietechnologie	8
Bouwkundig adviseur	7
Constructeur bouwkunde	7
Projectleider elektrotechniek	7
Werkvoorbereider / calculator bouw	7
Conciërge	7
Wetenschappelijk onderzoeker scheikunde	7
Stedenbouwkundig adviseur	6
Ontwerper bouwkunde	5
Tekenaar-constructeur bouwkunde	5
Procestechnoloog / productontwikkelaar voedingsmiddelenindustrie	5
Tekenaar bouwkunde	5
Uitvoerder bouw	5
Elektronisch voorbereider (grafisch)	5

Bron: UWV Zuidoost-Brabant.

Bovenstaande tabel laat zien dat het aanbod aan (potentiële) kenniswerkers vanuit de WW beperkt is en een vrij grote spreiding kent over diverse beroepen.

In *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten* laat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zien dat er grote regionale verschillen bestaan in Nederland²⁴⁵. In de stedelijke gebieden in de Randstad en Noord-Brabant is deze veerkracht het grootst. In de high-techmaakindustrie in het zuidoosten van Noord-Brabant zijn volgens het PBL relatief veel banen beschikbaar in gerelateerde sectoren. Hier hebben ontslagen werknemers meer mogelijkheden voor het vinden van een nieuwe baan dan in andere regio's. Onderzoeksresultaten laten ook zien dat werknemers na ontslag nauwelijks naar een andere regio verhuizen voor een nieuwe baan. Dat heeft onder andere te maken met de onverkoopbaarheid van het huis of het werken van de partner.

WW-aanbod vanuit andere regio's

Hogeropgeleiden zijn in het algemeen mobiel. Dit betekent dat instroom vanuit andere Nederlandse regio's een mogelijkheid is om te tegemoet te komen aan de vraag in Zuidoost-Brabant. Het UWV heeft een indicator ontwikkelt om de spanning tussen vraag en aanbod in beeld te brengen. Deze 'spanningsindicator arbeidsmarkt' kijkt naar de verhouding tussen vacatures en (bemiddelbaar) aanbod. Uitgangspunt zijn 'Technische en industrieberoepen' op hbo/wo-niveau. Uit de indicator komt naar voren dat de meeste arbeidsmarktregio's het eerste kwartaal van 2014 te maken hebben met een (zeer) krappe arbeidsmarkt in dit segment. Naarmate de economie zich verder herstelt, zal de spanning tussen vraag en aanbod in dit segment toenemen en zullen de mogelijkheden voor Zuidoost-Brabant om te recruteren uit andere regio's (aanzienlijk) afnemen.

Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) maakt tweejaarlijks prognoses over de toekomstige arbeidsmarkt²⁴⁶. Hierbij geven ze een overzicht van knelpunten op de arbeidsmarkt in 2018 per opleidingstype. Hoe groter de knelpunten zijn, hoe beter de werkervattingskansen voor werkzoekenden zijn. Het ROA verwacht grote(re) spanningen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in 2018 in het segment hbo/wo-techniek. Ook op mbo-niveau wordt er een spanning geconstateerd tussen vraag en aanbod. De verwachting van het UWV is dat de personeelswerving op dit niveau verder onder druk komt te staan.

²⁴⁵ A. Weterings, D. Diodato en M. van den Berge (2013) *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten*, PBL.

²⁴⁶ ROA (2013) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2018*, Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Samenvattend blijkt uit de gegevens van het UWV dat het WW-aanbod in de beroepsgroep ‘Technische en industrieberoepen’ met een hbo/wo-niveau beperkt is. Verwacht wordt dat dit bestand als gevolg van het economisch herstel verder zal afnemen. De verwachting is dat bij ongewijzigd beleid de spanning tussen vraag en aanbod toeneemt. Dit uit zich vervolgens in vacatures die moeilijk(er) te vervullen zijn.

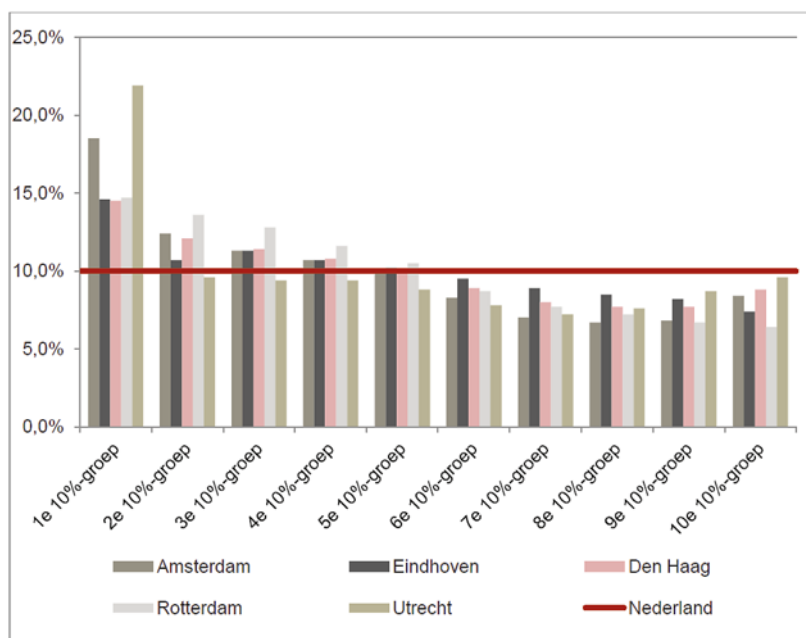
Inkomensverdeling

Qua inkomensverdeling ligt het niveau van het gemiddeld besteedbaar inkomen in Eindhoven lager dan in Nederland: € 29.500 respectievelijk € 32.900. Dit is hoger dan Amsterdam en Rotterdam, vergelijkbaar met Utrecht, maar iets lager dan Den Haag²⁴⁷.

Veel huishoudens bevinden zich in de lage inkomenspercentielen, zie ook figuur 9 voor de inkomensverdeling. Dit komt omdat er van oudsher veel laagopgeleiden in Eindhoven wonen en de intergenerationale mobiliteit van lager beroepsonderwijs naar wetenschappelijk onderwijs niet groot is ²⁴⁸.

Figuur 9

Inkomensverdeling van huishoudens



Bron: CBS, in: B. Baarsma (2014) *Ronde van Eindhoven*, SEO.

247 B. Baarsma (2014) *De ronde van Eindhoven: Een economisch perspectief*, SEO, pp. 3-4.

248 Ontleend aan gesprek Sjoerd Romme.

Het zesde tot en met negende inkomenspercentiel zijn in Eindhoven in vergelijking met de G4 goed vertegenwoordigd.

Hogere salarissen bij internationale bedrijven

Volgens het CBS betalen bedrijven met internationale activiteiten hogere salarissen dan vergelijkbare bedrijven die zich op de binnenlandse markt richten²⁴⁹. Ceteris paribus hebben het vallen onder buitenlandse zeggenschap, buitenlandse investeringen, in- en uitvoer van goederen en een hoge arbeidsproductiviteit een positieve invloed op het salaris. Veruit de belangrijkste verklaring voor salarisverschillen lijkt het opleidings- en kennisniveau van de werknemer te zijn. Toch verdienen werknemers van buitenlandse bedrijven gemiddeld bijna 7 procent meer dan gelijkgeschoolde collega's bij vergelijkbare Nederlandse bedrijven. Dit is algemeen Nederlands onderzoek, maar het lijkt plausibel dat de uitkomsten voor de regio Eindhoven vergelijkbaar zijn. Er is overigens wel een verschil tussen bedrijven als Philips en ASML enerzijds en toeleveranciers anderzijds, waar de salarissen over het algemeen minder hoog zijn²⁵⁰.

Volgens onderzoek van het PBL zijn de buitenlandse kenniswerkers vaak jonger, werken zij meer uren en verdienen ze 15 procent meer. Zij werken vaak voor bedrijven in buitenlands eigendom.

Internationale markt voor topsegment

De arbeidsmarkt voor hogeropgeleiden wordt ervaren als een internationale arbeidsmarkt, waarin de lonen steeds meer internationaal bepaald worden. Dit heeft volgens het CPB belangrijke implicaties voor vraag en aanbod van bèta's in Nederland²⁵¹. Enerzijds hebben bedrijven toegang tot een (toenemend) buitenlands aanbod en anderzijds wordt het voor bedrijven gemakkelijker hun onderzoeksactiviteiten te verplaatsen.

Met de komst van meer buitenlands aanbod leggen de minimumsalarisvereisten van de kennismigrantenregeling in de praktijk een bodem in de markt voor binnenlandse kenniswerkers²⁵². Andersom is het internationale karakter een verklaring waarom de salarissen in deze sector maar beperkt reageren op de Nederlandse arbeidsmarktsituatie van R&D-werkers en ingenieurs²⁵³. Philips heeft aangegeven dat zo veel mogelijk eenheid in sociaal beleid wordt nagestreefd²⁵⁴. Er zou enig

249 M. Jaarsma (2013) *Werknemers bij internationaal opererende bedrijven beter betaald*, Sociaal-economische trends 2013, CBS.

250 Ontleend aan informatie van Ron van Baden, FNV.

251 CPB (2013) *Notitie Economische analyse van korte en lange termijn knelpunten op de arbeidsmarkt*, i.o.v. ministerie van OCW, p. 21.

252 Ontleend aan gesprek Jorg Sauer, 10-12-2013.

253 CPB geciteerd in SER (2007) *Advies Arbeidsmigratiebeleid*, p. 32.

254 Ontleend aan gesprek Hans Dijkman en Nicole Mølby-Bueters, Philips HR.

prijdsdrukken effect kunnen zijn op de prijzen van een groter aanbod van hogeropgeleiden; Nederlanders zijn niet meer uniek. Maar het beeld is toch vooral dat de koek groter wordt, dat internationale kenniswerkers complementair zijn en worden binnengehaald vanwege kennis en kunde²⁵⁵.

4.3 Andere aspecten

Sociaal-maatschappelijke effecten zijn zo mogelijk nog lastiger te kwantificeren dan effecten op lonen en werkgelegenheid. In de gesprekken is hier wel naar gevraagd – er lijkt een aantal aspecten een rol te spelen, of liever: er heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Onduidelijk hierbij is overigens of dit toe te schrijven is aan de komst van meer kennismigranten naar de regio. Vuistregel is overigens dat mensen gemiddeld ongeveer 60 procent van hun inkomen in de eigen regio uitgeven. Meer (kennis)migranten betekent meer inkomsten voor de regio, waarbij de kanttekening geldt dat ruim 80 procent van de migranten in de regio Eindhoven arbeidsmigrant is ten opzichte van een kleine 20 procent kenniswerker. Dit maakt specifieke effecten van kennismigranten moeilijk te meten.

Wel is waarschijnlijk te veronderstellen dat de gestage groei van het tweetalig onderwijs en het vernieuwen en uitbreiden van de internationale school direct een gevolg is van het toenemende belang van buitenlandse kenniswerkers voor de regio.

Zichtbare veranderingen

Eindhoven is in de loop der jaren zichtbaar veranderd, er is veel nieuwe bedrijvigheid gekomen, onder andere op de High Tech Campus, maar ook op de campus van de TU Eindhoven wordt constant gebouwd. Daarnaast is er nog de Automotive Campus in Helmond, ontstaan in 2003.

Eerder is al aangegeven dat het aanpassingsvermogen, de wendbaarheid van de regio groot is. Een mooi tastbaar voorbeeld van het aanpassingsvermogen is de *Witte Dame*. Philips gebruikte dit gebouw in het centrum van Eindhoven vanaf het begin als productiefaciliteit voor gloeilampen. In de jaren tachtig kwam het gebouw leeg te staan omdat Philips steeds meer productie verplaatste naar andere landen. Philips wilde het pand slopen. De gemeente verleende hiervoor echter geen vergunning. Als alternatief werd het gebouw onder architectuur gerenoveerd. Nu is er onder andere de Design Academy in gevestigd. Design is een van de andere sectoren waar Eindhoven sterk in is, een sector die veel creatievelingen en hoogopgeleide

255 Ontleend aan gesprek Jörg Sauer, via vakcentrale VCP, 10-12-2013.

mensen aantrekt. Naast de *Witte Dame* is er de *Bruine Heer*, het voormalige hoofdkantoor van Philips, waarin nu onder meer Brainport Development is gevestigd.

Veel kenniswerkers wonen in Eindhoven of in de gemeentes rondom Eindhoven. De huizenprijzen vertonen op basis van de WOZ-waarden hoge pieken en diepe dalen²⁵⁶. Er is een kwaliteitssprong in de horeca gemaakt, het openbaar vervoer is verbeterd en de stedelijkheid is toegenomen.

Sociale aspecten

De integratie van kennismigranten zou redelijk ‘geruisloos’ verlopen, maar na doorvragen bleek dit ook afhankelijk te zijn van welke nationaliteit en welk opleidingsniveau de migrant heeft. De indruk is dat onder hoogopgeleiden het normaal wordt gevonden dat er veel kennismigranten zijn, maar dat lageropgeleide autochtonen er meer moeite mee hebben.

Uit een representatieve steekproef door BKB blijkt dat de meerderheid van de vijftigplussers en lager opgeleiden in de Eindhoven de indruk hebben dat er een stad van twee snelheden ontstaat²⁵⁷. Twee snelheden met brainport en design als de stad met de hoge snelheid en de gewone mensen, die hier niet zoveel mee te maken hebben, die hierbij achterblijven. Uit dezelfde enquête blijkt overigens ook dat de meerderheid van de respondenten vindt dat de Brainport Regio met sterke techniek- en designsector de regio er economisch bovenop heeft geholpen. De stad van twee snelheden is niet uniek voor Eindhoven, maar is een meer algemene trend. Binnen en tussen steden worden verschillen tussen arm en rijk groter²⁵⁸.

5. In betere banen leiden van kennismigratie in Eindhoven

In de gesprekken die we met de betrokkenen hebben gevoerd, wordt vooral het belang van kenniswerkers benadrukt. De discussie gaat dan ook niet zozeer over eventuele negatieve effecten van kennismigratie, maar meer over de vraag hoe ervoor te zorgen is dat meer en de ‘meest getalenteerde’ kenniswerkers voor de regio of het bedrijf kiezen. De focus op het aantrekken van kenniswerkers moet hand in hand gaan met het zo goed mogelijk equiperen van het binnenlandse arbeidsaanbod. De crux van het in betere banen leiden schuilt in het vergroten van de aantrekkelijkheid van de regio voor kenniswerkers en het versterken van positieve externe effecten en de regionale concurrentiekracht, waarbij expliciete

256 Ontleend aan gesprek Erik van Merrienboer en Anna van Utrecht, provincie Noord-Brabant.

257 Op citaat in: B. Baarsma (2014) *De ronde van Eindhoven: Een economisch perspectief*, SEO, pp. 28-29.

258 Commissie Derksen (2014) *Advies Perspectief voor de steden*, in opdracht van VNG, Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De Commissie Derksen bestond uit: Wim Derksen (voorzitter), Godfried Engbersen, Carolien Gehrels, Yvonne van Mierlo en Peter Noordanus.

aandacht is voor een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Arbeids-migratie is en blijft nodig, evenals een goed opgeleide beroepsbevolking die in de eigen regio emplooi kan vinden.

Om meer zicht te krijgen op de factor aantrekkelijkheid, zal in deze paragraaf allereerst worden ingegaan op de vraag waarom kenniswerkers kiezen voor de regio Eindhoven en wat de verschillende partijen doen om de aantrekkelijkheid te vergroten. Daarna wordt stilgestaan bij de knelpunten en worden mogelijke oplossingen aangedragen, waarbij onderscheid wordt gemaakt in enerzijds vergroten van de aantrekkelijkheid en anderzijds versterken van de positieve effecten voor de regio.

5.1 Bepalende factoren aantrekkelijkheid

Vestigingsmotieven kenniswerkers

Werkklimaat blijkt de voornaamste reden voor kennismigranten om te migreren. Nederland is aantrekkelijk vanwege het open/vrije karakter, Engels als voertaal, het ontbreken van hiërarchie, open communicatie en informele omgangsvormen²⁵⁹. Om kennismigranten aan te trekken is het daarom nodig om uithangborden te hebben in de vorm van bekende bedrijven en kennisinstellingen. ASML en Philips zijn voorbeelden hiervan. Goede reputatie in techniek en goede universiteiten zijn industriespecifieke redenen om te komen²⁶⁰. Positieve punten qua werkklimaat zijn de non-hiërarchische cultuur, de cultuur gericht op open innovatie, de contacten tussen verschillende disciplines en de integrale benadering van techniek en welzijn²⁶¹.

Andere redenen die kenniswerkers noemden om naar Nederland te komen, zijn: het hoge welvaartsniveau en de veiligheid van het land, ook om je kinderen op te voeden²⁶². Voor de Brainport Regio Eindhoven zijn specifieke punten: de aanwezigheid van een goede internationale school (van kleuters t/m middelbaar onderwijs) en het onderdeel uitmaken van een internationale gemeenschap (een wereld op zich, waar onderling veelal Engels wordt gesproken). Het leefklimaat in de regio is heel positief – daarom wordt de regio door Brainport Development ook wel verkocht als ‘integrale regio’: kleinschalig karakter, korte reisafstand (ook richting internationale school) en gemiddeld klimaat. Overigens werd ook aangegeven dat

259 Ontleend aan gesprek Jos van Erp (High Tech NL) en master thesis M.J. van Zanten (2013) *Hightech, High Tide: De aantrekkingskracht van Nederland voor technisch hoog opgeleide kennismigranten uit het buitenland*, Universiteit Utrecht, p. 49.

260 Maastricht University (2011) *Matching our mutual future*, Verslag rondetafelgesprekken met kenniswerkers, georganiseerd door FME-CWM en Xelvin, Eindhoven 3/11/2011.

261 Ontleend aan gesprek Jos van Erp en Bert Jan Woertman.

262 Verslag *International Knowledge Workers Day 2014*, waarbij 100 kenniswerkers uit allerlei landen op bezoek waren bij Philips in Drachten (16 januari 2014).

pensioen en zorg maken dat gepensioneerde kenniswerkers hier blijven: men wil ‘best of both worlds’²⁶³.

De toon van de politieke discussie over (arbeids)migranten wordt door de kenniswerkers als negatief beoordeeld. Een gastvrije houding naar de buitenwereld is nodig om kenniswerkers aan te trekken. Naast openheid is het politieke klimaat, de politieke stabiliteit hierbij belangrijk. De laatste vijf jaar heeft Nederland wat de uitstraling naar buiten toe betreft een turbulente tijd gekend²⁶⁴.

Regionaal beleid

De regio Eindhoven kent sinds de crisisjaren een traditie van samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden. Er werd destijds een programmatische aanpak ontwikkeld die later werd uitgebreid tot een integraal en nationaal programma met grensoverschrijdende activiteiten. Inmiddels is de samenwerking verankerd in de Stichting Brainport, met Brainport Development als uitvoerend orgaan.

De human capital-agenda’s van de topsectoren hebben expliciete aandacht voor het aantrekken van internationale kenniswerkers. De (landelijke) *Internationaliseringsmonitor 2013* van het CBS laat zien dat de internationale kenniswerkers meer dan Nederlandse kenniswerkers in buitenlandse en internationaal opererende bedrijven werken. Ze zijn niet gelijkelijk over het land verdeeld, maar voornamelijk werkzaam in steden en agglomeraties (vooral in Amsterdam en de Randstad, maar ook in de regio Eindhoven). De regionale clusters hebben een hotspotfunctie; ze zijn aantrekkelijk voor bedrijven, researchinstututen en talentvolle mensen uit binnen- en buitenland.

Men is zich in Brabant al geruime tijd bewust van het belang van een goed opgeleide en flexibele beroepsbevolking als men koploper wil worden en blijven in Europa. In het programma Dynamisch Brabant uit 2007 is opgenomen: “Het is zaak dat Brabant talenten creëert, binnenhaalt en behoudt”²⁶⁵. De regionale SER Brabant heeft hier in 2008 over geadviseerd.

Beleid van bedrijven²⁶⁶

Bedrijven zijn proactief op de internationale markt aan het werven; hierbij gaat veel via netwerken en sociale media. De bedrijfsnaam is hierbij heel belangrijk. Men komt niet voor de regio, maar voor het bedrijf.

263 Ontleend aan gesprek Sjoerd Romme.

264 M.J. van Zanten (2013) *Hightech, High Tide: De aantrekkingskracht van Nederland voor technisch hoog opgeleide kennismigranten uit het buitenland*, p. 48.

265 SER Brabant (2008) *Advies Brabant in de internationale arbeidsmarkt: Werken aan een permanent gegeven*, p. 3.

266 Hiervoor dient het gesprek met Philips als basis.

Voor een internationaal bedrijf als Philips met vestigingen over de hele wereld is het van belang te zorgen voor een goede wereldwijde allocatie van talenten over het bedrijf. Bovendien speelt hier het punt van internationaal kennismanagement, waarbij kenniswerkers tijdelijk naar Eindhoven gehaald worden om kennis op te doen die ze na enkele jaren bij de vestigingen in het thuisland kunnen gebruiken. Naast deze vraaggestuurde benadering zijn er veel mensen die zich aanbieden. Hierbij heeft de HTCE en het voormalig Natlab een aanzuigende werking.

Wat de arbeidsvoorwaarden betreft hanteert Philips eenheid in sociaal beleid. Er wordt zo veel mogelijk één lijn getrokken. Philips neemt steeds vaker kenniswerkers op een lokaal contract aan en steeds minder op een expatcontract. De expatcontracten omvatten veel meer diensten, de expat blijft in dienst van de organisatie waar hij/zij vandaan komt; is altijd tijdelijk. Bij een lokaal contract krijgt men wel een verhuisvergoeding, maar gaat men ervan uit dat de migrant blijft.

In het advies *Make it in the Netherlands!* heeft de SER bedrijven, onderwijsinstellingen en overheden geadviseerd om gezamenlijk internationaal talent aan Nederland te binden. De manier waarop dit in de regio Eindhoven gebeurt, geldt volgens de raad als voorbeeld van goede onderlinge samenwerking. Het is aan onderwijsinstellingen en bedrijven om de opleidingen die aansluiten bij de topsectoren en internationaal tot de wetenschappelijke top behoren, te profileren²⁶⁷.

5.2 Vergroten aantrekkelijkheid

Werving en behoud van talenten

Migratie is volgens SER Brabant een permanent gegeven voor de Brabantse economie; het is daarom belangrijk in te zetten op 'georganiseerde gastvrijheid'²⁶⁸.

Voor werving en behoud van talenten is een *goede internationale reputatie* en *branding* essentieel. Het winnen van prijzen, zoals de verkiezing tot slimste regio in 2011 en de recente verkiezing tot regio met het beste investeringsklimaat, helpt hierbij, maar het kost tijd en inspanning om de reputatie op te bouwen.

Een ander knelpunt bij werving vormt het zogenoemde '*two body-probleem*'. Veel kenniswerkers zijn onderdeel van een gezin. Het zoeken/vinden van werk voor de partner vormt een overweging om wel of niet te komen. Bovendien blijven migranten, eenmaal hier gebonden, vaak ook langer.

267 SER (2013) Advies *Make it in the Netherlands! Advies over binding van buitenlandse studenten aan Nederland*.

268 SER Brabant (2008) Advies *Brabant in de internationale arbeidsmarkt: Werken aan een permanent gegeven*.

Het verbeteren van de matchingsproblematiek kan door het bundelen van krachten in speciaal daartoe uitgeruste bureaus.

Er is een *internationaliseringsslag bij het mkb* nodig²⁶⁹. Tot voor kort hadden de toeleveranciers nog weinig behoefte aan internationale kenniswerkers. Door veranderingen in de keten moeten de (mkb-)toeleveranciers van de grote bedrijven steeds meer en sneller innoveren om in staat te zijn aan de vraag van ASML, Philips en anderen te voldoen. Zij hebben daarom ook steeds meer behoefte aan (internationale) expertise²⁷⁰. Een van de knelpunten bij werving is dat mkb-bedrijven minder toegang hebben tot de pool van kenniswerkers, terwijl ook zij hier baat bij zouden kunnen hebben. Het eerder genoemde Brainport Talent Center faciliteert in een gedeelde ‘talentenpool’ waaruit juist ook de toeleveranciers kunnen putten bij het invullen van stageplaatsen, opdrachten en vacatures op alle opleidingsniveaus²⁷¹. Dit betekent een overgang van vraag- naar aanbodgestuurd werven. Concreet betekent dit dat cv’s van bijvoorbeeld sollicitanten die bij ASML hebben gesolliciteerd, mogen worden doorgeleid naar andere bedrijven, waaronder het mkb. Bij Philips stuitte dit echter op bezwaren in verband met concurrentieoverwegingen: “Personeel is nu zo schaars dat het delen van de pool nog niet opportuun is, want daarmee leg je intellectueel eigendom op straat”. Bovendien wil Philips het eigen merk graag benutten.

De grootste wervingsknelpunten zitten overigens niet bij de toplaag, de echte kennismigranten. Voor hen is veel al goed geregeld, onder andere door het aanwezige expatcenter²⁷². Problemen doen zich vooral voor bij de laag hieronder, omdat zij niet onder de kennismigrantenregeling vallen. Juist het *tekort aan technische vakmensen* is, volgens gesprekspartners bij Philips, Brainport Development en de provincie, nijpend.

Verschillende mogelijke oplossingen zijn hiervoor door deze gesprekspartners aangedragen:

- Bijvoorbeeld het uitbreiden van de Wet arbeid vreemdelingen zodat het makkelijker wordt om mensen van buiten Europa te werven. Dit is een beleidsvraag.
- Of beter benutten van het potentieel van de aanwezige arbeidsmigranten. Uit onderzoek onder Poolse arbeidsmigranten in de tuinbouw blijkt 20 procent hooggeschoold en dus onder niveau te werken.

269 A. Bruins, T. Span en P. Gibcus (2013) *Bijdrage van buitenlandse werknemers aan innovatie in het MKB*, EIM / Panteia.

270 Ontleend aan gesprek Jasmijn Rompa en Yvonne van Hest, Brainport Development.

271 www.brainport.nl/leven-werken, 13/03/2014.

272 Zie ook: M.J. van Zanten (2013) *Hightech, High Tide: De aantrekkingskracht van Nederland voor technisch hoogopgeleide kennismigranten uit het buitenland*.

- Of het opschalen van de eerder genoemde pilot mbo-4+ waarbij getalenteerde studenten uit Europa naar Nederland worden gehaald om te komen werken.

Regelgeving

Volgens betrokkenen volstaat de Kennismigrantenregeling over het algemeen en wordt deze als positief bestempeld. Dit geldt ook voor de zogeheten dertig procent-regeling op basis waarvan werkgevers aan ingekomen werknemers dertig procent van het loon belastingvrij mogen verstrekken, inclusief een vergoeding voor extra-territoriale kosten.

Een knelpunt dat in de gesprekken naar voren kwam, betreft de *administratieve lasten*. Hierbij werden vooral de documentatievereisten voor werk- en verblijfsvergunning genoemd. Een concreet voorbeeld hiervan is een Indiër die al in Engeland werkt, maar terug moet naar India om documenten te halen. Het hebben van een buitenlandse partner maakt het nog gecompliceerder. Als oplossing werd aangedragen dit soort zaken via ambassades te regelen.

Bij de High Tech Campus kwam men met het recente voorbeeld dat twee startups zich noodgedwongen terugtrokken van de prijsvraag Startupbootcamp HighTechXL (zie 5.3) omdat de toelatingsprocedure te lang duurde. Dit betrof startups uit India en Palestina. Als oplossing werd hiervoor aangedragen om als criterium voor toelating niet meer het inkomen, maar de verwachte toegevoegde waarde te hanteren. Dit is eveneens een beleidsvraag. Er zijn inmiddels beleidsinitiatieven op dit dossier om te komen tot een startupvisum²⁷³.

5.3 Verbeteren aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt

Het is noodzakelijk de match tussen vraag en het reeds aanwezige arbeidsaanbod beter te maken en verder in te zetten op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Men is zich in Brabant al geruime tijd bewust van het belang van een goed opgeleide en flexibele beroepsbevolking, wil men koploper worden en blijven in Europa.

Voor innovatie zijn technische opleidingen van belang, meer specialistisch en minder generalistisch. Onvrede over de aansluiting van het curriculum op de gevraagde competenties is geen onbekend verschijnsel. Dit is ook geagendeerd in onder andere het Deltaplan Bèta Techniek uit 2003²⁷⁴ en het Techniepact uit 2013²⁷⁵.

²⁷³ Zie: Tweede Kamer (2013-2014) 31 311, nr. 105 Brief staatssecretaris Veiligheid en Justitie d.d. 18 maart 2014 over de nieuwe toelatingsregeling voor innovatieve startende ondernemers van buiten de EU/EER.

²⁷⁴ Ministeries van OCW, EZ en SZW (2003) *Deltaplan Bèta Techniek: Actieplan voor de aanpak van tekorten aan bèta's en technici*, Ministerie OCW.

²⁷⁵ www.techniepact.nl, 11-03-2014.

Het Techniekpact heeft tot doel om meer slimme en vakbekwame technici te behouden en op te leiden. Het Techniekpact is een actieagenda die zich richt op de kwantitatieve en kwalitatieve aansluiting van het technisch onderwijs op de arbeidsmarkt. Want er zijn nog steeds veel vacatures in de technische en technologisch georiënteerde sectoren, ondanks de nog steeds oplopende werkloosheid in Nederland. Het Techniekpact moet zorgen voor een betere match²⁷⁶. Er wordt langs drie lijnen gepoogd meer mensen in de techniek aan de slag te krijgen door kiezen, leren en werken in de techniek te bevorderen.

Hoewel prognoses aantonen dat de arbeidsmarkt voor technici de komende periode meer in balans komt, voorziet het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) nog steeds grote tot zeer grote knelpunten in de personeelsvoorziening voor werkgevers voor een aantal technische opleidingen en bepaalde technische sectoren in een aantal regio's. Circa 55 procent van de werkgevers in de techniek en industrie verwacht knelpunten in de personeelsvoorziening. Vooral voor werktuigbouwkundigen en assembleurs neemt het aantal banen toe²⁷⁷.

In de regio zijn vanuit Brainport Development speciale projecten opgezet om techniek te promoten in en via het voortgezet onderwijs. Dit lijkt niet zonder resultaat: de voortgangsrapportage van het Techniekpact laat een stijging zien van de instroom van technische opleidingen²⁷⁸. Er zijn centra voor innovatief vakmanschap (mbo) en centres of expertise (hbo) opgericht. En er is een project als Focus en Passie voor Techniek, waarbij mbo-scholen hun opleidingen beter aan laten sluiten bij de behoeftes van het regionale bedrijfsleven.

Ook is er het Brainport Industries College (BIC), vergelijkbaar met een bedrijfspak-school, waar wordt gekeken waar de komende tien jaar de verwachte personeelsvraag vandaan komt en wat dit betekent voor de behoefte aan onderwijs. Technologiebedrijven in Brainport Regio Eindhoven die aangesloten zijn bij Brainport Industries, staan garant voor stage- en afstudeerplekken via het nieuwe Brainport Industries College; met als doel: tekorten aan technieklerlingen wegwerken en werkzekerheid bieden in de hightechtoeleverketen, ook wel 'Brainport employability' genoemd²⁷⁹. Leerlingen starten er met een leer-werkcontract om daarna een arbeidscontract te krijgen. Ze werken met de modernste machines en doen ervaring op bij bedrijven

276 Techniekpact (2014) *Rapportage Nationaal Techniekpact: Eén jaar na ondertekening*, mei 2014.

277 ROA (2013) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2018*, Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

278 Ter illustratie: op wo-niveau een stijging van 12% bij technische bacheloropleidingen, op het hbo een stijging van 7%. Ook is op het havo en vwo een lichte stijging te zien van het aantal leerlingen dat kiest voor bèta.

279 Het College heeft het commitment van onder andere DAF, VDL, NTS, KMWE, Frencken en AAE. De focus ligt op opleidingen op mbo+-niveau en talent- en kennisontwikkeling op het gebied van mechatronica, metaalbewerking, precisietechnologie, fijnmechanische techniek en meet- en regeltechniek. <http://www.brainport.nl/leren/werkzekerheid-dankzij-brainport-industries-college>, 26/05/2014.

die dagelijks inspelen op de markt en technische ontwikkelingen. Leerlingen worden zodoende opgeleid op het hoogst haalbare niveau.

Bovendien zijn onderwijsinstellingen in toenemende mate ook op de diverse campussen te vinden. Zo heeft Fontys Hogeschool een vestiging op de campus van de TU/e en is het mbo onderweg²⁸⁰. Dit heeft voor alle partijen voordelen, ook omdat er relatief veel doorstroming plaatsvindt. Ook biedt de TU/e het bachelor engineering-programma Automotive aan, waarbij de studenten ook ervaring opdoen bij verschillende bedrijven op de Automotive Campus in Helmond²⁸¹.

Gebruik de bestaande clusters voor het aanjagen van (regionaal) bètatechnisch onderwijs, adviseert SER Brabant: “Clusters blijken namelijk uitstekend in staat om samenwerking tussen bedrijfsleven, onderzoeksinstituten, overheid en onderwijs tot stand te brengen.” Aansluiten bij de kracht van de regio, de regionale wereldspelers en zorgen voor samenhang tussen de innovatieagenda, de onderzoeksagenda en de onderwijsagenda is het advies²⁸².

Het verbeteren van een goede aansluiting van onderwijs op arbeidsmarkt geldt overigens niet alleen voor de relatie tussen onderwijsinstellingen en bedrijven, maar ook voor bedrijven intern. Hierbij worden de mogelijkheden van bedrijven om hun zittend personeel om of bij te scholen (interne opleidingsafdelingen, bedrijfsopleidingen en investeringen in intern mobiliteitsbeleid) beter benut. Deze casus laat namelijk ook zien dat het merendeel van de kenniswerkers uit Nederland komt.

5.4 Versterken regionale economische structuur.

Het vergroten van de aantrekkelijkheid van de regio alleen is onvoldoende voor het optimaal benutten van kenniswerkers; ook de regionaal-economische structuur is van belang. De regio Eindhoven heeft een goede uitgangspositie, maar kent ook een aantal uitdagingen. Deze zitten vooral in het versterken en verbreden van de basis van de economische groei (het valoriseren van de aanwezige kennis en patenten) en het voorkomen dat een stad van twee snelheden ontstaat; dus is het zaak ervoor te zorgen dat de eigen (beroeps)bevolking ook aangehaakt blijft op de economische ontwikkeling van de regio.

De sterke focus op hightech kent een aantal nadelen. Allereerst is er de grote afhankelijkheid van de sterspelers: ASML en Philips. Specialisatie is een kracht, maar

²⁸⁰ Ontleend aan gesprek Sjoerd Romme, TU/e.

²⁸¹ www.automotivecampus.com, 10-03-2014.

²⁸² SER Brabant (2011) *Investeren in Worldclass onderwijs: Aanbevelingen voor de ‘Agenda van Brabant’*, pp. 11-12.

maakt de regio ook kwetsbaar. Zoals gesteld door betrokkenen: “Als ASML lijdt, lijdt de regio mee”. Ter illustratie: ASML heeft circa 600 bedrijven in de EU als toeleveranciers (in verschillende echelons). Voorkomen moet worden dat een ‘Nokia-effect’ (kwetsbare afhankelijkheid in een ‘one firm economy’) optreedt. Ter relativering hiervan blijkt uit onderzoek van het PBL dat de regionale veerkracht van de regio groot is²⁸³. De regio kent ook andere grote bedrijven als DAF Trucks (vrachtwagens), VDL (autobussen), FEI (microscopen), Océ (printers/kopieapparaten) en Vanderlande (bagagebanden e.d.) die veel toeleveranciers in de regio hebben en die andere markten bedienen dan ASML en Philips.

Eindhoven kent bovendien ten opzichte van haar concurrenten relatief weinig buitenlandse bedrijven, de concurrentie in het buitenland is beter geclusterd²⁸⁴. In vergelijking met hun Europese concurrenten in de hightech is zowel het aandeel export in de hightechsector als de mate van clustering in de Nederlandse regio’s veel minder sterk. Hoewel Noord-Brabant binnen Nederland de regio is met de sterkste technologische focus, kent ook deze regio een minder sterke clustering in de hightech dan haar Europese concurrenten. Wel is de private kennisinfrastructuur van Noord-Brabant in vergelijking met de concurrenten zeer goed ontwikkeld: de regio kent een veel hoger aantal patenten en private R&D-investeringen.

Over het verminderen van de afhankelijkheid van ASML en Philips is gesteld dat de regio alleen toekomst heeft als er eens in de tien jaar een nieuwe OEM²⁸⁵ naar boven komt in de regio. Eens in de zoveel tijd zijn doorbraken als TomTom nodig. Daarvoor is durfkapitaal een vereiste, maar dit is nog onvoldoende aanwezig in de regio. Om dit te bevorderen heeft de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM) een innovatiefonds in het leven geroepen, het Innovatiefonds Brabant. Ook is Brainport Development bezig met een NextOEM-programma op de HTCE, om ervoor te zorgen dat snelgroeiende hightechbedrijven met de potentie zich te ontwikkelen tot een OEM, hier ook de kans toe krijgen²⁸⁶. Een ander initiatief is Startupbootcamp High-TechXL op de Campus²⁸⁷. Dit is een soort wedstrijd voor startups van over de hele wereld om een plekje op de Campus te veroveren, drie maanden intensieve begeleiding door mentoren uit het bedrijfsleven te krijgen en de kans om hun idee te presenteren aan een groep van zo’n tweehonderd investeerders. Het programma richt

283 A. Weterings [et al.] (2013) *De veerkracht van regionale arbeidsmarkten*, PBL.

284 O. Raspe, A. Weterings en M. Thissen (2012) *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren*, PBL.

285 Een original equipment manufacturer (OEM) is een bedrijf dat producten levert ten behoeve van een merkleverancier. De merkleverancier verwerkt het product in eigen producten alsof het een eigen fabricaat is. Het verwerkte product kan uiteenlopen van *schokdempers tot harde schijven*. OEM komt vooral voor in de computer- en automobiellindustrie (Wikipedia).

286 <http://www.nextoem.com/home>, 13/03/2014.

287 www.startupbootcamp.org, 26/05/2014.

zich op startups die bezig zijn met hightech-hardware en heeft tot doel durfinvesteers en startups bij elkaar te brengen.

Er is nu volgens Sjoerd Romme te weinig doorgroei²⁸⁸. De klassieke industriële infrastructuur rond mkb wordt in stand gehouden; dit is enerzijds nodig, maar werkt anderzijds verstarrend. Doorgroeien blijkt niet echt mogelijk in de regio; bedrijven vertrekken daarvoor vaak naar bijvoorbeeld Manchester /Londen. Het vermogen van de regio om prototypen te ontwikkelen wordt overigens als belangrijke sterkte gezien. Hiervoor is de aanwezigheid van maakindustrie van groot belang, evenals het aantrekken van voldoende vaklieden.

De valorisatie van patenten kan ook worden verbeterd. Als patenten onvoldoende worden benut en er te weinig mee verdiend wordt, kan volgens Baarsma het draagvlak onder het R&D-steunbeleid van de Europese en Rijksoverheid afnemen²⁸⁹. Volgens haar moet meer ingezet worden op het vermarkten van de aanwezige kennis.

Voorkomen 'stad van twee snelheden'

Barbara Baarsma stelt dat "de hightechsector niet van Eindhoven is zoals Philips van Eindhoven was. Groeide de beroepsbevolking destijds mee met Philips, nu is een groot deel van de in de stad wonende beroepsbevolking niet geschikt voor de hightechsector"²⁹⁰. Aandachtspunt hierbij is de aansluiting van de aanwezige beroepsbevolking op de economische ontwikkeling. Dit is van belang voor het draagvlak onder de gehele bevolking voor de ontwikkeling van de Brainport. Oplossingen liggen volgens Baarsma in het kiezen van een bredere profilering: Eindhoven is meer dan alleen Brainport of design.

Om de Brabantse innovatiemotor op volle toeren te laten draaien is de samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen, onderwijs en overheid essentieel. Commissaris van de Koning Wim van de Donk zegt hierover: "Ontmoeten, wederzijds verbinden, dat is waar het op aankomt. Veel kanalen naar elkaar maken, dat is de kracht waar innovatie vandaan komt. Daar komen sociale innovatie en open innovatie ook samen. Het is belangrijk om dat idee vast te houden, dat veerkracht ook te maken heeft met de sociale kanten van de economie."²⁹¹

288 Zie ook S. Romme (2011) *Open innovation in Eindhoven-Brainport ecosystem*, Keynote address to Eurocities KSF – ICF conference, 20-21 October 2011, geraadpleegd via

<http://prezi.com/7wmquzhp2var/open-innovation-in-eindhoven-brainport-ecosystem>.

289 B. Baarsma (2014) *De ronde van Eindhoven: Een economisch perspectief*, SEO, p. 23.

290 B. Baarsma (2014) *De ronde van Eindhoven: Een economisch perspectief*, SEO, p. 27.

291 www.hetnieuwst brabant.nl, 14-04-2014.

6. Samenvatting

Belang van kennismigratie voor de regio Eindhoven

Brabant heeft zich een sterke positie verworven als economische regio in Europa. Een goed opgeleide, flexibele beroepsbevolking is hierbij een cruciale factor. De provincie is zich bewust van het belang talenten te creëren, binnen te halen en te behouden. Arbeidsmigratie neemt in de regio Zuidoost-Nederland een belangrijke plaats in.

Bovendien is er in de regio structurele schaarste aan technisch personeel, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. De vraag naar arbeid is groter dan het aanbod en daarom moet er internationaal geworven worden. Tekorten zitten vooral in de R&D en techniek, technisch geschoolde vakmensen. Dit uit zich in de beleidslijn van de provincie Noord-Brabant: “Er is krapte op de arbeidsmarkt, iedereen is nodig”. Naast het topsegment gaat het ook om vaklieden op mbo/hbo-niveau. Deze worden vooral lokaal of uit de EU geworven. Over het algemeen geldt: hoe hoger in de bèta-arbeidsmarkt, hoe internationaler de werving.

Als regio wil men ‘the best and the brightest’ binnenhalen. Dit is, naast voor het vervullen van vacatures, van belang voor innovatie, aangezien meer diversiteit leidt tot meer innovatie, waarbij het helpt wanneer onderzoekers zich in elkaars nabijheid bevinden. Het draagt ook eraan bij een hotspotfunctie te zijn, wat helpt bij het binnenhalen van buitenlands directe investeringen en het verder economisch ontwikkelen van de regio.

Hoewel het belang van migratie door deskundigen wordt benadrukt, betekent dit niet dat men geen oog heeft voor het zo goed mogelijk benutten van het huidige (binnenlandse) arbeidsaanbod. Investeren in opleiding en ontwikkelen van mensen blijven van belang voor de economische ontwikkeling van de regio.

Wat gebeurt er om de kennismigratie in betere banen te leiden?

Een overzicht van issues, betrokkenen en acties is overgegeven in het volgende schema.

Waar gaat het om?	Door wie?	Wat is er al gedaan?
<i>1. Vergroten aantrekkelijkheid</i>		
Samenwerking verder verbeteren tussen bedrijfsleven, overheden en onderwijsinstellingen	Bedrijfsleven, overheden (m.n. provincie en gemeenten) en onderwijsinstellingen	Samenwerking geformaliseerd in stichting Brainport Development. Aandacht in human capital agenda's topsectoren.
Internationaliseringsslag mkb	mkb-bedrijven, provincie	Initiatieven om te komen tot een arbeidspool
Administratieve lasten voor hoogopgeleide talenten en startups verlagen	Rijksoverheid	1 juli 2014: brief aan Tweede Kamer over vereenvoudiging toelatingsregelingen voor kennis en talent.
<i>2. Verbeteren aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt</i>		
Talenten creëren en behouden (aan de slag helpen)	Bedrijfsleven i.s.m. Brainport Development, overheden (m.n. provincie en gemeenten) en onderwijsinstellingen	Techniekpact, centra voor innovatief vakmanschap (mbo), centra voor expertise (hbo), project focus en passie voor techniek, Brainport Industries College, aanwezigheid onderwijsinstellingen op de diverse campussen
Talenten uit EU binnenhalen	Brainport Development i.s.m. bedrijfsleven en andere EU-partners	Mbo-4+-pilot
Employability bestaand personeel vergroten, o.a. door bijscholing	Bedrijfsleven i.s.m. onderwijsinstellingen	Is van belang, vergt nog nader onderzoek.
<i>3. Versterken regionale economische structuur</i>		
Versterken en verbreden van de basis voor economische groei, door inzet durfkapitaal	Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij, Brainport Development	Innovatiefonds, NextOEM-programma

Wat kan er beter?

Het vergroten van de aantrekkelijkheid van de regio alleen is onvoldoende voor het optimaal benutten van kenniswerkers, ook de regionaal-economische structuur is van belang. De regio Eindhoven heeft een goede uitgangspositie, maar kent ook een aantal uitdagingen. Deze zitten vooral in het versterken en verbreden van de basis van de economische groei (het valoriseren van de aanwezige kennis en patenten) en het voorkomen dat een stad van twee snelheden ontstaat; dus is het zaak ervoor te zorgen dat de eigen (beroeps)bevolking ook aangehaakt blijft op de economische ontwikkeling van de regio.

De eigen beroepsbevolking moet zo goed mogelijk geëquipeerd worden, met de kanttekening dat hier grenzen aan zitten. Een groot deel van de in de stad/regio wonende beroepsbevolking is namelijk niet geschikt (te maken) voor de hightechsector.

Een bredere profilering kan duidelijk maken dat er meer is dan alleen de hightech-sector of design.

Samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen, onderwijs en overheden is hoe dan ook van groot belang. Het gaat erom sociale en open innovatie samen te brengen. Veerkracht van een regio heeft immers ook te maken met de sociale kanten van de economie.

Sector en regio overschrijdende aandachtspunten

De arbeidsmarktinformatie schiet tekort; beter onderzoek is nodig om het inzicht in de effecten van arbeidsmigratie te vergroten.



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
Ir. W. Draijer
Postbus 90405
2509 LK S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

dhr. mr. O.P. Brinkman
T 070 333 58 65
OBrinkman@minszw.nl

Onze referentie

2013-0000091517

Datum **08 JUL 2013**
Betreft Adviesaanvraag Arbeidsmigratie

Geachte heer Draijer,

In 2007 heeft uw Raad zijn visie gegeven over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid. Inmiddels hebben zich op dit beleidsterrein nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. De komst van arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen hebben een nieuwe dimensie aan het arbeidsmigratiebeleid toegevoegd. Daarnaast blijkt Nederland nog niet voldoende wervende kracht te hebben voor kennismigranten om hier te komen werken. Tot slot kan de vraag gesteld worden in hoeverre arbeidsmigratie wenselijk is om, in aanvulling op maatregelen om de Nederlandse beroepsbevolking op peil te houden, knelpunten op de arbeidsmarkt weg te nemen.

Het kabinet acht het daarom wenselijk dat de Sociaal-Economische Raad opnieuw over dit onderwerp adviseert. De desbetreffende adviesaanvraag gaat hierbij.

Ik verzoek u uw advies begin 2014 uit te brengen.

Hoogachtend,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

Adviesaanvraag Arbeidsmigratie

1. Inleiding

Nederland kent van oudsher een open economie. Als gevolg daarvan heeft ons land altijd een oriëntatie op de internationale arbeidsmarkt gehad. Arbeidsmigranten hebben in de loop der jaren een bijdrage geleverd aan onze economie door tijdelijke knelpunten in de aansluiting tussen vraag en aanbod op te vangen. Aan de andere kant heeft de komst van arbeidsmigranten door de jaren heen ook tot maatschappelijke problemen geleid. Dit roept de vraag op onder welke randvoorwaarden migranten van binnen en buiten de EU een bijdrage kunnen leveren aan onze welvaart.

Actuele economische situatie

Op dit moment staat een aanzienlijk en groeiend deel van de nationale beroepsbevolking langs de kant. De eerste aandacht gaat nu uit naar de bestrijding van de werkloosheid en het (terug) geleiden van uitkeringsgerechtigden naar werk. Het kabinet zet zich volop in om dit te bereiken. Voorkomen moet worden dat arbeidsmigranten het binnenlands aanbod verdringen. Daarom bestrijdt het kabinet bijvoorbeeld schijnconstructies om oneerlijke concurrentie van buitenlands arbeidsaanbod te voorkomen en is de Wet arbeid vreemdelingen recentelijk verder aangescherpt, zodat arbeidsmigranten van buiten Europa minder makkelijk toegang kunnen krijgen tot onze arbeidsmarkt. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat door een mismatch van vraag en aanbod van Nederlandse werknemers vacatures onvervuld blijven en Nederland gevraagde productie niet kan leveren. Dit vraagt primair om een goed functionerende Nederlandse arbeidsmarkt, waarbij werknemers indien nodig worden omschoold. Daarnaast kan migratie een aanvullende bijdrage leveren.

Het vrije verkeer van werknemers binnen de EU en de Nederlandse vraag naar hooggekwalificeerde arbeidskrachten dwingen ons er echter toe na te denken over de vormgeving van ons arbeidsmigratiebeleid. De vraag is welke bijdrage arbeidsmigratie kan leveren in aanvulling op de inzet van het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland.

Vrij verkeer van werknemers binnen de EU

Bij het vervullen van vacatures is de eerste focus om te kijken of Nederlandse werklozen, eventueel door middel van omscholing, hierop ingezet kunnen worden. Als dat niet lukt wordt verder gekeken naar de bijdrage die migranten uit andere EU-landen kunnen leveren. In het laatste decennium is een groot aantal arbeidsmigranten uit andere lidstaten van de EU naar Nederland gekomen. De verwachting is dat dit aantal nog zal toenemen. Deze migranten leveren een bijdrage aan onze economie. Anderzijds heeft de komst van deze migrantengroep in sommige situaties tot problemen geleid. Niet alleen vanwege het risico op verdringing op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door het gebruik van schijnconstructies, maar ook vanwege maatschappelijke spanningen. Omdat deze arbeidsmigranten vrije toegang tot onze arbeidsmarkt hebben, is de vraag onontkoombaar wat de voorwaarden zijn waaronder deze arbeidsmigranten het best op de Nederlandse arbeidsmarkt

kunnen functioneren; niet alleen vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt, maar ook uit dat van de arbeidsmigrant. Hoewel al veel onderzoeken zijn gedaan naar de gevolgen van de komst van deze arbeidsmigranten, is de vraag hoe deze migranten het meest effectief op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen worden benut, relatief onderbelicht gebleven.

Kennismigranten

Om zijn ambitie waar te kunnen maken om te blijven behoren tot de wereldtop van de kenniseconomieën, zal Nederland meer dan het nu doet inspanningen moeten verrichten om hoogopgeleide kenniswerkers naar ons land te halen. Daarbij moet wel worden gezorgd dat ook Nederlands talent zijn kansen op de arbeidsmarkt behoudt. Vooralsnog stijgt de vraag naar hoogopgeleiden sneller dan het Nederlandse aanbod. Kennismigratie blijft dus van belang om knelpunten op de arbeidsmarkt op te vangen en onze concurrentiepositie te behouden. Om de concurrentie met andere landen niet te verliezen is het belangrijk nu al na te denken welke maatregelen moeten worden genomen om ons land aantrekkelijker te maken voor kennismigranten.

Arbeidsmigratie in de toekomst

Door de AOW-gerechtigde leeftijd te verhogen zal naar verwachting de beroepsbevolking ook in de toekomst op peil blijven. Dit laat onverlet dat fricties kunnen ontstaan als vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten. Arbeidsmigranten van buiten de EU zouden dan in specifieke gevallen en in aanvulling op participatiebevorderende maatregelen, kunnen voorzien in het wegnemen van knelpunten in specifieke sectoren. Arbeidsmigratie kan zo bijdragen aan het op peil houden van onze welvaart.

Adviesaanvraag

Op 12 december 2012 heeft de WRR de bundel 'In betere banen' gepresenteerd over de toekomst van arbeidsmigratie binnen de EU, waarin aan deze drie hierboven genoemde aspecten aandacht wordt besteed. Het kabinet onderschrijft in grote lijnen de analyse van de WRR. Naar aanleiding van dit rapport heeft het kabinet om bovengenoemde redenen besloten een advies aan de SER te vragen.¹ In 2007 heeft de SER advies uitgebracht over dit onderwerp.² Als gevolg van de hierboven geschetste ontwikkelingen acht het kabinet het wenselijk dat de SER zich opnieuw uitspreekt over de rol en mogelijke bijdrage van arbeidsmigratie aan de Nederlandse economie en onder welke voorwaarden arbeidsmigranten het best op de Nederlandse arbeidsmarkt tot hun recht komen.

2. Arbeidsmigratie binnen de EU

De laatste jaren is een groot aantal werknemers uit andere EU-landen naar Nederland gekomen. Een groot deel daarvan heeft zich duurzaam in Nederland gevestigd. Deze arbeidsmigranten zijn voor een aanzienlijk deel werkzaam in laaggeschoolde beroepen. Het overgrote deel van deze migranten is

¹ Brief van 14 januari 2013, Kamerstukken II, 2012-2013, 29 407, nr. 153

² Advies 07/02

probleemloos in de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt geïntegreerd en leveren een bijdrage aan onze economie. De vraag is wel of en in hoeverre de komst van arbeidsmigranten uit andere lidstaten leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Ook heeft dit kabinet er oog voor dat deze snelle toename van arbeidsmigranten in sommige gevallen tot maatschappelijk onwenselijke situaties heeft geleid, zoals overbewoning, onderbetaling en soms zelfs uitbuiting. Met de volledige openstelling van de arbeidsmarkt voor Roemenen en Bulgaren per 1 januari 2014 is de zorg gerechtvaardigd dat de ongewenste neveneffecten (voor Nederland en de arbeidsmigrant zelf) zullen toenemen.

Het kabinet heeft – samen met de sociale partners en andere belanghebbenden - al veel inspanningen verricht de ongewenste situaties te bestrijden. Het in 2011 gestarte project EU-arbeidsmigratie wordt met kracht voortgezet. In dit project werkt het kabinet samen met onder andere de gemeenten aan het terugdringen van de ongewenste maatschappelijke effecten van arbeidsmigratie. Ook werkt het kabinet aan het bestrijden van schijnconstructies en malafide uitzendbureaus.³

Een ander punt van zorg is de toegankelijkheid van ons stelsel van sociale zekerheid. Voorkomen moet worden dat ons stelsel zo attractief is dat het voor arbeidsmigranten een zelfstandige reden is om naar Nederland te komen. Ook hier zijn maatregelen in gang gezet. Ik heb de Tweede Kamer toegezegd wettelijk te regelen dat bij een beroep op bijstand door een EU-burger de IND, in geval van twijfel, eerst onderzoekt of dit beroep op bijstand leidt tot het einde van het verblijfsrecht, voordat daadwerkelijk bijstand wordt toegekend. Ook beijver ik mij in Brussel de Europese regelgeving zo aan te passen dat EU-burgers die naar ons land komen, minder snel een beroep op een werkloosheidsuitkering kunnen doen.

In aanvulling op de al in gang gezette maatregelen kan de vraag worden gesteld welke voorwaarden moeten worden gesteld om de komst van deze arbeidsmigranten “in betere banen” te leiden. Hoe zorgen we er voor dat arbeidsmigranten uit andere EU-lidstaten die ook op de lange termijn in ons land zullen blijven, duurzaam op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen deelnemen. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de desbetreffende groep arbeidsmigranten in laaggeschoolde beroepen werkzaam is en slechts ten dele de Nederlandse taal machtig is. Daardoor ontstaat het risico dat deze groep zich moeilijk kan aanpassen aan de veranderende arbeidsmarkt.

Dit leidt tot de volgende vragen:

- Leidt de komst van arbeidsmigranten uit andere EU-lidstaten tot een verhoogd risico op verdringing van de huidige arbeiders in laaggeschoolde beroepen? Indien dit het geval is, welke maatregelen zouden dan genomen moeten worden?
- Welke groepen vormen elkaars concurrenten op de arbeidsmarkt, hoe verhoudt bijvoorbeeld de groep migrantenjongeren zich in hun kansen op de arbeidsmarkt tot de EU migranten, en welke groepen in de samenleving ondervinden mogelijk de effecten van de verdringing?
- Sluit de kwaliteit van de nationale vraag naar arbeidskrachten aan bij de kwaliteit van het arbeidsaanbod uit de andere EU-lidstaten?

³ Brief van 11 april 2013, Kamerstukken II, 17 050, nr. 428

- Welke voorwaarden moeten zijn vervuld zodat arbeidsmigranten uit andere lidstaten duurzaam op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen deelnemen?
- Welke rol hebben de werkgevers om de “employability” van hun werknemers te vergroten (bijvoorbeeld door het aanbieden van taalonderwijs)?
- Welke instrumenten kunnen worden ingezet om gekwalificeerde arbeidskrachten uit andere EU-landen te werven om knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt op te vullen?
- Moeten vanuit Nederlands perspectief ook aan deze arbeidsmigranten bepaalde inburgeringseisen worden gesteld? Wat is de relatie met het voorgenomen participatiecontract?
- Welk type huisvesting is voor deze groepen nodig, is die al in voldoende mate beschikbaar en zo niet, wie zou(den) daarin moeten voorzien?

3. Kennismigratie van buiten de EU

Nederland wil zijn positie in de top vijf van de meest concurrerende economieën de komende jaren verankeren en versterken (bron: regeringsverklaring). Het toelaten (en binden) van hoogopgeleiden draagt bij aan de ontwikkeling van ons land als kenniseconomie. De SER heeft onlangs in zijn advies *Make it in the Netherlands!*⁴ benadrukt dat meer gezamenlijke inspanningen nodig zijn van bedrijven, onderwijsinstellingen en de overheid om buitenlandse studenten binnen te halen en te behouden.

Om hoogopgeleide werknemers naar Nederland te halen is in 2005 de kennismigrantenregeling ingevoerd. De regeling kent alleen een salariscriterium voor de toelating tot Nederland (op dit moment € 52.010, - per jaar voor personen van 30 jaar en ouder). Daarnaast worden er in de vrijhandelsverdragen die de EU afsluit met derde landen afspraken gemaakt over een vereenvoudigde toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt voor hoogopgeleide dienstverleners. Deze regelingen blijken echter onvoldoende wervende waarde te hebben: Nederland slaagt er niet voldoende in hoogopgeleide werknemers aan te trekken.⁵ The Boston Consulting Group wijst op OESO-gegevens die laten zien dat het aandeel hooggekwalificeerde immigranten in onze totale beroepsbevolking met 2,4% sterk achterblijft bij het gemiddelde van de OESO-landen van 4,2%. Eenvoudige toelatingscriteria blijken kennelijk niet voldoende om “the best and the brightest” aan te trekken. De OESO⁶ en SER⁷ zien ook aanknopingspunten voor beleid.

Het migratiebeleid voor kenniswerkers is vraaggestuurd. Daarmee ligt het arbeidsmigratiebeleid voornamelijk in handen van de werkgevers, die - afhankelijk van de bij hen aanwezige vacatures – op ad hoc basis kenniswerkers naar Nederland halen. Niettemin roept dit de vraag op of selectievere en gerichtere werving wenselijk, dan wel noodzakelijk is op basis van een structurele analyse van kennistekorten op de arbeidsmarkt.

Dit leidt tot de volgende vragen:

⁴ *Make it in the Netherlands*, Advies 13/01

⁵ *NL 2030, Contouren van een nieuw Nederlands verdienmodel*, The Boston Consulting Group (BCG); *In betere banen*, WRR; *Wat beweegt kennismigranten*, SEO

⁶ OECD Economic Survey Netherlands 2012, p. 91.

⁷ Zie noot 4.

- Welke kennissectoren zijn op dit moment aantrekkelijk voor kennismigranten, en welke minder aantrekkelijk? In hoeverre sluit dit aan bij het Topsectorenbeleid van het kabinet?
- Waarom komen er relatief weinig hooggekwalificeerde migranten naar Nederland in vergelijking tot andere (EU-)landen?
- Welke belemmeringen kent de Kennismigrantenregeling (en de afspraken uit de vrijhandelsverdragen) voor hoogopgeleiden om hier te komen werken? In het bijzonder met betrekking tot de sectoren waarin relatief weinig kennismigranten werkzaam zijn?
- Hoe verhoudt het beleid ten aanzien van kennismigranten zich tot het beleid in andere landen? Is Nederland voldoende concurrerend met andere landen in de slag om kennismigranten?
- Welke andere maatregelen zijn, naast regelgeving op het terrein van de arbeidsmarkt, nodig om Nederland (in vergelijking tot andere landen binnen en buiten de EU) aantrekkelijker te maken voor kennismigranten en hen voor langere tijd aan Nederland te binden? Wat betekent dit voor de rol van de sociale partners en van individuele werkgevers?
- Welke maatregelen zijn op korte termijn te realiseren, en welke pas op de langere termijn?
- Is er risico op verdringing van Nederlands kennistalent? Zo ja, hoe kan worden voorkomen dat een uitnodigend beleid voor kenniswerkers leidt tot misbruik of verdringing van Nederlands talent?

4. Arbeidsmigratie in de toekomst

Bij het voorspellen van de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt worden demografische ontwikkelingen als vergrijzing en ontgroening meestal als uitgangspunt genomen. De WRR stelt dat dit een ontoereikende benadering is. Toekomstige knelpunten worden niet alleen bepaald door demografische ontwikkelingen, maar ook door de ontwikkelingen van vraag en aanbod op de (mondiale) arbeidsmarkt.

Om de beroepsbevolking op peil te houden heeft de overheid verschillende middelen. Het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd, een activeringsbeleid voor minder actieve groepen en het bevorderen van doorstroming op de arbeidsmarkt zijn voorbeelden van overheidsmaatregelen die van invloed zijn. Zo voorspelt het CBS dat met de voorgenomen stijging van de AOW-gerechtigde leeftijd de omvang van de beroepsbevolking niet zal afnemen.⁸ De vraag kan echter worden gesteld of hiermee ook in kwalitatieve zin aan de behoeftes van de toekomstige arbeidsmarkt wordt voldaan. De overheid kan in die optiek vooral bijdragen door een objectieve en transparante informatievoorziening over mogelijke spanningen.

Ook de sociale partners hebben middelen in handen om tekorten in bepaalde sectoren op te vangen, zoals het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden, het kapitaalintensiever maken van het productieproces, het stimuleren van het volgen van scholing, of het bevorderen van intersectorale arbeidsmobiliteit.

⁸ CBS Persbericht PB12-073

Daarnaast is er binnen de EU een enorm arbeidspotentieel dat kan voorzien in de behoeftes van onze nationale arbeidsmarkt. Daarbij past wel de kanttekening dat ook de bevolking van overige EU-landen vergrijst. Bovendien is het niet zeker dat het aanbod uit andere EU-lidstaten volledig zal aansluiten op onze toekomstige vraag. Aanleiding voor deze twijfel is het relatief lage opleidingsniveau van de huidige arbeidsmigranten, en de verwachte vraag naar gekwalificeerde arbeidskrachten. Bovendien zal ook vanuit ander EU-lidstaten een grotere vraag ontstaan naar gekwalificeerde arbeidskrachten van binnen de EU.

In zijn advies uit 2007 heeft de SER geconcludeerd dat arbeidsmigratie in algemene zin niet helpt om toekomstige spanningen op de arbeidsmarkt weg te nemen. Niettemin zou arbeidsmigratie, in aanvulling op de hiervoor genoemde, één van de strategieën kunnen zijn om te kunnen blijven voorzien in de vraag naar werknemers en mogelijke spanningen op de arbeidsmarkt weg te nemen.

Het restrictieve toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten van buiten de EU geldt niet wanneer het Nederlands belang niet gediend is met het stellen van toelatingsvoorwaarden voor specifieke categorieën vreemdelingen, omdat er bijvoorbeeld in specifieke sectoren daardoor knelpunten ontstaan. Daarom gelden bijvoorbeeld vrijstellingsregelingen voor wetenschappelijk. In het beleid wordt daarmee restrictief toelatingsbeleid – onder andere om het risico op verdringing te voorkomen – gecombineerd met vrijstellingsregelingen voor specifieke sectoren en werkzaamheden.

Dit leidt tot de volgende vragen:

- Wat is de mogelijke en wenselijke bijdrage van arbeidsmigranten om - in aanvulling op de versterking van de nationale arbeidsmarkt en in aanvulling op het arbeidsaanbod uit Europa – toekomstige behoeftes van de arbeidsmarkt op te vangen?
- Voor welke specifieke sectoren en/of segmenten zijn arbeidsmigranten – in de toekomst - nodig en hoe moet daarmee beleidsmatig worden omgegaan?
- Leiden de toekomstige verwachtingen over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt tot de noodzaak van aanpassing van het wettelijke systeem waarin voor werknemers van buiten de EU in het onder- en middensegment van de arbeidsmarkt een restrictief toelatingsbeleid geldt?
- Moeten aan alle arbeidsmigranten dezelfde inburgeringseisen worden gesteld, of is een meer gedifferentieerd inburgeringsbeleid wenselijk?
- Is het wenselijk (naast de afspraken die in de vrijhandelsverdragen worden gemaakt) bilaterale afspraken te maken met landen (bijvoorbeeld met opkomende landen als Brazilië, India en China) om specifieke kennis en vaardigheden naar Nederland te halen? Zo ja, is het wenselijk om bij die afspraken waar nodig een uitzondering te maken op het geldend toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten en kennismigranten? Zo ja, op welke punten en waarom? Zijn er gevolgen van specifieke programma's voor jongeren, zoals Working Holiday Programs, voor de Nederlandse arbeidsmarkt? Zo ja, welke, en wat is de omvang van deze gevolgen?⁹

⁹ Nederland heeft met een aantal landen (Canada, Australië en Nieuw-Zeeland) overeenkomsten afgesloten om (culturele) uitwisseling tussen jongeren te vergemakkelijken. Het Working Holiday Program (WHP, met Canada) en Working Holiday Scheme (WHS, met Australië en Nieuw-Zeeland) bieden jongeren tussen de 18 en 30 jaar de mogelijkheid voor een betaalde werkvakantie van maximaal één jaar. Daarbij is het doel kennis te maken

- Met welke barrières en administratieve lasten worden bedrijven geconfronteerd wanneer zij (tijdelijk) gebruik willen maken van de vrijstellingsregels voor buitenlandse werknemers van buiten de EU?
- Is er voorkeur voor uitbreiding van vrijstellingsregelingen bij knelpunten in individuele sectoren of voor meer terughoudendheid bij generieke aanscherpingen van migrantenregelingen?
- Bij voorkeur voor maatwerk, wat zouden dan criteria voor bedrijven of sectoren moeten zijn om in aanmerking te komen voor vrijstellingen?

met elkaars cultuur en samenleving. Daarbij dient het tevens een economisch belang: mensen die zich gemakkelijk in beide culturen bewegen doordat ze vertrouwd zijn geraakt met de Nederlandse samenleving en persoonlijke relaties en netwerken hebben gesmeed zijn van grote waarde voor het verstevigen van de handels- en investeringsrelaties. Om hun verblijf te financieren, mogen de jongeren werk verrichten. Arbeid is echter niet het doel van WHP/WHs. Ook vanuit andere landen (hoogwaardige economieën in Azië en Zuid-Amerika) is inmiddels belangstelling getoond voor het afsluiten van een WHP/WHs met Nederland.

Commissie Arbeidsmigratie (CA)

Leden

Plaatsvervangende leden

Onafhankelijke leden

prof.dr. P. (Paul) Schnabel (voorzitter)
 prof.dr. B.E. (Barbara) Baarsma
 prof.dr. G. (Godfried) Engbersen
 prof.dr. L.G.M. (Leo) Stevens

Ondernemersleden

drs. G.A.M. (Gerard) van der Grind (LTO Nederland)
 mr. A.P.M.G. (Ton) Schoenmaeckers (VNO-NCW/MKB-Nederland)
 R. (Rob) Slagmolen (VNO-NCW/MKB-Nederland)

Werknemersleden

C.E. (Catelene) Passchier (FNV)
 drs. C.J.M. (Caroline) Rietbergen (FNV)
 B.H. (Bob) van der Wal MSc (VCP)
 A.A. (Arend) van Wijngaarden (CNV)

M. (Margiet) Kraamwinkel
 E.H.J. (Elwin) Wolters MA
 drs. M. (Martijn) Hordijk

Adviserende leden

dr. J. (Jaco) Dagevos (SCP)
 dr. R.W. (Rob) Euwals (CPB)
 M. (Marloes) de Graaf-Zijl (CPB)

Ministeriële vertegenwoordigers

mr. O.P. (Onno) Brinkman (SZW)
 L.J. (Lieke) Vollenbroek (VenJ)
 M. (Malou) Bosch (EZ)

Secretariaat

drs. H. (Hans) van der Meer
 drs. H.J.M. (Henriëtte) ten Berge
 dr. I. (Ivy) Koopmans
 dr. B. (Bart) van Riel
 mr.drs. T.D. (Tyche) Riemens



Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen tegen vergoeding (€ 7,50). Kijk daarvoor onderaan de beginpagina van een publicatie.

Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

Arbeidsmigratie

2014, 264 pp., ISBN 978-94-6134-068-9, bestelnr: 14/09

Grenswaarde voor 1,3-Butadien

2014, 20 pp., ISBN 978-94-6134-066-5, bestelnr: 14/08

Betere zorg voor werkenden

2014, 90 pp., ISBN 978-94-6134-065-8, bestelnr: 14/07

Calamiteitenregeling WW

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-064-1, bestelnr: 14/06

Instemmingsrecht OR over arbeidsvoorwaarde pensioenen

2014, 74 pp., ISBN 978-94-6134-063-4, bestelnr: 14/05

MVO-convenanten

2014, 68 pp., ISBN 978-94-6134-062-7, bestelnr: 14/04

Discriminatie werkt niet!

2014, 130 pp., ISBN 978-94-6134-061-0, bestelnr: 14/03

Grenswaarde voor arseen en anorganische arseenverbindingen

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-060-3, bestelnr: 14/02

Benoemingsrecht voor de Sociaal-Economische Raad voor de zittingsperiode 1 april 2014 tot en met 31 maart 2016

2014, 16 pp., bestelnr: 14/01

Naar macrostabiele reële pensioenen

2013, 30 pp., ISBN 978-94-6134-059-7, bestelnr: 13/06

ILO-verdrag 170

2013, 76 pp., ISBN 978-94-6134-056-6, bestelnr: 13/05

Grenswaarden voor chroom VI-verbindingen

2013, 22 pp., ISBN 978-94-6134-055-9, bestelnr: 13/04

Verbreding draagvlak cao-afspraken

2013, 76 pp., ISBN 978-94-6134-054-2, bestelnr: 13/03

Handmade in Holland: Vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtseconomie

2013, 96 pp., ISBN 978-94-6134-053-5, bestelnr: 13/02

Make it in the Netherlands! Advies over binding van buitenlandse studenten aan Nederland

2013, 58 pp., ISBN 978-94-6134-051-1, bestelnr: 13/01

Naar een Energieakkoord voor duurzame groei

2012, 32 pp., ISBN 978-94-6134-046-7, bestelnr: 12/07

Naar een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg: een tussentijds advies op hoofdlijnen

2012, 60 pp., ISBN 978-94-6134-045-0, bestelnr: 12/06

Reactie op (conceptnota van wijziging) wetsvoorstel versterking bestuur pensioenfondsen

2012, 19 pp., ISBN 978-94-6134-044-3, bestelnr: 12/05

Verschuivende economische machtsverhoudingen

2012, 228 pp., ISBN 978-94-6134-040-5, bestelnr: 12/04

Alternatieve geschilbeslechting in de EU

2012, 84 pp., ISBN 978-94-6134-043-6, bestelnr: 12/03

Werk maken van scholing, advies over postinitiële scholingsmarkt

2012, 144 pp., ISBN 978-94-6134-038-2, bestelnr: 12/02

Voorlopige nanoreferentiewaarden voor synthetische nanomaterialen

2012, 150 pp., ISBN 978-94-6134-035-1, bestelnr: 12/01

Medezeggenschap en (I)MVO

2011, 26 pp., ISBN 978-94-6134-033-7, bestelnr: 11/11

Ontwikkeling door duurzaam ondernemen

2011, 130 pp., ISBN 978-94-6134-032-0, bestelnr: 11/10

Grenswaarden voor asbest

2011, 22 pp., ISBN 978-94-6134-029-0, bestelnr: 11/09

Klachtenbehandeling aanstellingskeuringen

2011, 42 pp., ISBN 978-94-6134-027-6, bestelnr: 11/08

Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap

2011, 56 pp., ISBN 978-94-6134-025-2, bestelnr: 11/07

Tijden van de samenleving

2011, 124 pp., ISBN 978-94-6134-024-5, bestelnr: 11/06

Werk maken van baan-baanmobiliteit

2011, 166 pp., ISBN 978-94-6134-023-8, bestelnr: 11/05

Toekomst scholing en vorming leden ondernemingsraad

2011, 44 pp., ISBN 978-94-6134-022-1, bestelnr: 11/04

Bevolkingskrimp benoemen en benutten

2011, 200 pp., ISBN 978-94-6134-021-4, bestelnr: 11/03

Zelfstandigen en arbeidsomstandigheden

2011, 38 pp., ISBN 978-94-6134-020-7, bestelnr: 11/02

Rapporten

Nederlandse economie in stabiel vaarwater: een marco-economische verkenning

2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Nieuwe EU-voorstellen Regulering en toezicht financiële sector

2010, 64 pp., ISBN 978-94-6134-006-1

CSED-rapport: Naar een integrale hervorming van de woningmarkt

2010, 124 pp., ISBN 978-94-6134-004-7

Engelstalige publicaties

The Dutch Work Councils Act

Information brochure, 2011, 38 pp., ISBN 978-94-6134-028-3

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained

General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy

Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

Nanoparticles in the Workplace: Health and Safety Precautions

Translation with abridged appendices, 68 pp., ISBN 90-6587-987-0, ordeno. 2009/01E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility

Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won

Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

CAP Reform and Public Services of Agriculture

Abridged version, 2008, 52 pp., ISBN 90-6587-973-0, ordeno. 2008/05E

Overige publicaties

Leidraad personeelsvertegenwoordiging - met toelichting en bijlagen

2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

Voorbeeldreglement Ondernemingsraden - met toelichting en bijlagen

2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 3499 671);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op banknummer NL17INGB0667165908 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Commissie Arbeidsmigratie (CA)

Fotografie

Omslag: Shutterstock

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp); Huisdrukkerij SER

© 2014, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

ISBN 978-94-6134-068-9

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2014, Sociaal-Economische Raad

ISBN 978-94-6134-068-9