

Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen

Opdrachtgever: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

ECORYS Nederland BV

M.C. Versantvoort
I.W.E. Vossen
M.A. van der Ende
C.P.A. Zoon
M. Nugteren
J.A. Nauta
K. Azzouz
P.A. Donker van Heel

ECORYS Polska

A. Ceglowska
W. Kreft

Rotterdam, 13 februari 2006

ECORYS Nederland BV

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E asb@ecorys.com

W www.ecorys.nl

K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Arbeid & Sociaal Beleid

T 010 453 88 05

F 010 453 88 34

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
Summary in English	11
1 Inleiding	21
1.1 Achtergrond	21
1.2 Onderzoeksdoel en probleemstelling	21
1.3 Afbakening/insteek	23
1.4 Methodologische aanpak	24
1.5 Opbouw van het rapport	28
2 Oorzaken en gevolgen van arbeidsmigratie: theoretische en empirische inzichten	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Oorzaken en randvoorwaarden	31
2.2.1 Theoretische inzichten	31
2.2.2 Empirische inzichten	33
2.3 Gevolgen	34
2.3.1 Theoretische inzichten	34
2.3.2 Empirische inzichten	36
2.4 Conclusie en algemene verwachtingen	42
3 Juridisch kader	43
3.1 Inleiding	43
3.2 Relevante wet- en regelgeving – kort overzicht	45
3.3 Spanningsvelden in wet- en regelgeving vanuit Europees rechtelijk perspectief	49
3.3.1 Inleiding	49
3.3.2 Het vrije verkeer van werknemers (art. 39 EG)	50
3.3.3 Het vrije vestigingsrecht	51
3.3.4 Het vrije verkeer van diensten	52
3.3.5 Spanningsveld tussen formele wet- en regelgeving en toezicht en handhaving	55
3.3.6 Conclusie	56
3.4 Conclusie	57
4 Omvang, kenmerken en ontwikkeling arbeidsmigratie	59
4.1 Inleiding	59
4.2 Definities arbeidsmigratie	59
4.3 Migratie in Nederland	60
4.4 Migratie vanuit EU-15 naar Nederland voor langere duur	61
4.5 Migratie vanuit MOE-landen naar Nederland	62

4.5.1 Migratie algemeen voor langere duur	62
4.5.2 Arbeidsmigratie vanuit MOE-landen naar Nederland: tewerkstellingsvergunningen	64
4.5.3 Zelfstandigen	68
4.5.4 Illegaliteit	69
4.6 Migratie vanuit MOE naar landen zonder toetredingsbelemmeringen	70
4.6.1 Inleiding	70
4.6.2 Verenigd Koninkrijk	71
4.6.3 Ierland	72
4.6.4 Zweden	73
4.7 Migratie vanuit MOE naar landen met een licht overgangsregime	74
4.7.1 Inleiding	74
4.7.2 Denemarken	74
4.7.3 Finland	75
4.7.4 Noorwegen	76
4.8 Migratie vanuit MOE naar buurlanden Duitsland en België	76
4.8.1 Duitsland	76
4.8.2 België	77
4.9 Conclusie	78
5 Gerealiseerde effecten	81
5.1 Inleiding	81
5.2 Uitvoering en handhaving	81
5.2.1 Uitvoering	81
5.2.2 Handhaving	82
5.3 Economische effecten	83
5.3.1 Inleiding	83
5.3.2 Arbeidspotentieel	84
5.3.3 Loonontwikkeling	85
5.3.4 Verplaatsing van bedrijfsactiviteiten	86
5.3.5 Uitgaande inkomensoverdrachten	88
5.3.6 Brain drain	88
5.4 Sociale zekerheid	89
5.5 Sociaal-culturele effecten	92
5.5.1 Inleiding	92
5.5.2 Sociaal-culturele kenmerken	93
5.5.3 Integratie en participatie	93
5.5.4 Huisvesting	94
5.5.5 Openbare orde en veiligheid	95
5.5.6 Etnische spanningen	95
5.5.7 Arbeidsmoraal	96
5.5.8 Taal, gewoontes en gebruiken	96
5.6 Effecten op internationale betrekkingen	97
5.6.1 Nederland binnen de EU	97
5.6.2 Nederland en de MOE-landen	97
5.7 Conclusie	99
6 Verdringing	101

6.1	Inzichten uit de empirische literatuur over verdringing	101
6.2	Empirische analyses	105
6.3	Conclusies	110
7	Poolse arbeidsmigranten in de Duin- en Bollenstreek	111
7.1	Inleiding	111
7.2	Situatiebeschrijving	113
7.3	Effecten	117
7.4	Conclusie	122
8	Te verwachten arbeidsmigratie	125
8.1	Inleiding	125
8.2	Omvang toekomstige arbeidsmigratie bij handhaving huidig regime	127
8.3	Omvang toekomstige arbeidsmigratie bij vrij verkeer van werknemers	128
8.3.1	Inleiding	128
8.3.2	Te verwachten netto arbeidsmigratie vanuit MOE-landen naar EU-15	128
8.3.3	Intermezzo: confrontatie prognoses met arbeidsmigratie na toetreding Spanje, Portugal en Griekenland	133
8.3.4	Te verwachten bruto arbeidsimmigratie	134
8.3.5	Confrontatie prognoses en praktijk sinds 1 mei 2004, EU-15	137
8.3.6	Verwachte arbeidsmigratie vanuit MOE-landen naar Nederland bij vrij verkeer van werknemers	140
8.3.7	Indicatie ontwikkeling aantal nieuwe MOE-arbeidsimmigranten en hun populatie in Nederland na 2006	143
8.4	Conclusie	146
9	Sector case studies	149
9.1	Inleiding	149
9.2	Sector case study bouw	149
9.2.1	Inleiding	149
9.2.2	Effecten aanwezigheid arbeidsmigranten MOE	150
9.2.3	Het overgangsregime en vrijstellingsbepalingen	153
9.3	Sector case study land- en tuinbouw	154
9.3.1	Inleiding	154
9.3.2	Effecten aanwezigheid arbeidsmigranten MOE	155
9.3.3	Het overgangsregime en vrijstellingsbepalingen	157
9.4	Sector case study maritiem	158
9.4.1	Inleiding	158
9.4.2	Effecten aanwezigheid arbeidsmigranten MOE	159
9.4.3	Het overgangsregime en vrijstellingsbepalingen	160
9.5	Sector case study transport (beroepsgoederenvervoer)	161
9.5.1	Inleiding	161
9.5.2	Effecten aanwezigheid arbeidsmigranten MOE	161
9.5.3	Het overgangsregime en vrijstellingsbepalingen	164
9.6	Sector case study uitzendarbeit	165
9.6.1	Inleiding	165
9.6.2	Effecten aanwezigheid arbeidsmigranten MOE	165

9.6.3	Het overgangsregime en vrijstellingsbepalingen	167
9.6.4	Certificering uitzendbureaus	168
9.7	Conclusie	170
10	Inzichten uit Polen	173
10.1	Inleiding	173
10.2	Migratie in Polen	173
10.3	Status van Poolse migranten na de toetreding	174
10.4	Effecten van migratie	175
10.4.1	Migratie sinds toetreding	175
10.4.2	Toekomstige effecten bij vrij verkeer van werknemers	175
10.5	Motieven om in het buitenland te werken	175
10.6	Kenmerken van de Poolse migrant	176
10.7	Redenen om al dan niet naar Nederland te komen	176
10.8	Conclusies	177
11	Te verwachten effecten	179
11.1	Inleiding	179
11.2	Te verwachten economische effecten	179
11.2.1	Arbeidspotentieel	179
11.2.2	Loonontwikkeling	181
11.2.3	Verplaatsing van bedrijfsactiviteiten	182
11.2.4	Uitgaande inkomensoverdrachten	183
11.2.5	Brain drain	184
11.3	Te verwachten verdringing	184
11.4	Te verwachten effecten op sociale zekerheid	186
11.5	Te verwachten sociaal-culturele effecten	187
11.5.1	Integratie en participatie	187
11.5.2	Huisvesting	189
11.5.3	Openbare orde en veiligheid	189
11.5.4	Etnische spanningen	190
11.5.5	Arbeidsmoraal	190
11.5.6	Taal, gewoontes en gebruiken	191
11.5.7	Gemeenschapsvorming	191
11.6	Te verwachten effecten op internationale betrekkingen	192
11.6.1	Nederland en de Europese Commissie	192
11.6.2	Nederland en de MOE-landen	192
11.7	Conclusies	193
12	Samenvatting en conclusies	195
	Lijst met verklarende termen	205
	Literatuurlijst	207
	Bijlage 1 Case study Poland	215
	Lijst met geraadpleegde experts	235

Voorwoord

De Tweede Kamer heeft in het Algemeen Overleg van 21 juni 2005 aangedrongen op een onafhankelijk onderzoek naar de effecten van de overgangsregeling die sinds de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de EU op 1 mei 2004 in Nederland geldt voor het werknemersverkeer met acht van de tien nieuwe lidstaten, en de voor- en nadelen van een overgang naar een vrij verkeer van werknemers per 1 mei 2006. Daarop heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ECORYS gevraagd een onderzoek uit te voeren. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het voorliggende rapport. De begeleiding van dit onderzoek was in handen van een begeleidingscommissie, welke zich geconcentreerd heeft op de wetenschappelijke verantwoording van de analyses. De opzet van het onderzoek en de selectie van het onderzoeksinstituut viel buiten de verantwoordelijkheid van deze commissie.

Het rapport is voorbereid door een projectteam van ECORYS dat als volgt was samengesteld: mw. dr. ir. M.C. Versantvoort, projectleider van het team, mw. drs. I. Vossen, drs. C. Zoon, dr. M. van der Ende, drs. M. Nugteren, drs. H. Nauta, mw. drs. K. Azzouz, mw. A. Ceglowska en W. Kreft, beiden vanuit ECORYS Polen, en drs. P. Donker van Heel, directeur van de divisie ASB van ECORYS en eindverantwoordelijke. Voor de juridische analyses van het onderzoek heeft ECORYS samenwerking gezocht met mr. dr. H.H. Voogsgeerd en prof. mr. W.A. Zondag, beiden verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en voor de Polen studie met Prof. dr. M. Grabowski, verbonden aan het Institute for Research on the Market Economy.

Het projectteam is de begeleidingscommissie bijzonder erkentelijk voor de deskundige en constructieve commentaren op eerdere versies van het rapport. Dank gaat uit naar prof. dr. H. Entzinger, verbonden aan de Erasmus Universiteit en voorzitter van de begeleidingscommissie, drs. J.P. Ederveen, verbonden aan het Centraal Planbureau, dr. J.J. van Miert, verbonden aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en mw. drs. C.M. Pool, verbonden aan de Radboud Universiteit.

De begeleidingscommissie is bij haar taak ondersteund vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de personen van drs. J.J. Verboom, drs. K. Terwan en H. de Jong. Het projectteam is ook hen bijzonder erkentelijk voor de prettige samenwerking en hun bijdrage aan het tot stand komen van dit rapport.

Tenslotte bedankt het projectteam de ECORYS-collega's die gedurende het project op verschillende terreinen het team met advies, feedback en secretariële ondersteuning van dienst zijn geweest. In het bijzonder gaat dank uit naar prof. dr. W. Molle, dr. N. Verster, W. Lutz, mw. drs. A. Slob, drs. J. van Velden, mw. L. de Bruin, mw. R. Groenendijk, mw. T. van Hulst, mw. C. Makkink en mw. M. Stuivenberg.

Rotterdam, 8 februari 2006

Maroesjka Versantvoort

Summary in English

Reason, point of view and approach to the study

On 1 May 2004, the EU was enlarged with ten new member states. Since that date, the right of free movement of workers has applied for two of the new member states, Malta and Cyprus. For the remaining eight countries - Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Slovenia - a community transitional measure has been in place. Under this measure, there will be no free movement of workers until 1 May 2006. Individual member states may deviate from this and adopt a more liberal regime. The Netherlands has largely upheld the existing regime for admitting workers from these eight countries. After 1 May 2006, there will be free movement of workers within the European Union. Individual member states will be free to deviate from this and maintain a transitional scheme until 1 May 2011 at the latest. The Dutch government must decide before 1 May 2006 how it will implement the scheme for movement of workers with the Central and Eastern European countries (CEECs). The Ministry of Social Affairs and Employment asked ECORYS to perform an evaluation of the transitional scheme and to identify the issues/themes relevant to the decision on continuing the transitional scheme.

The purpose of the study was twofold:

- to provide insight into the developments in employee movements with the new member states;
- to identify relevant factors/themes that (may) play a role in the decision on whether or not to continue the transitional regime after 1 May 2006.

In order to achieve this objective, a ‘mosaic approach’ was chosen, using a variety of (disciplinary) points of view and approaches. Five sub-studies were carried out. Firstly, in part 1 the relevant literature and data was collected and analysed. This concerned:

- figures and trends for current migration flows from CEECs to the Netherlands, its neighbouring countries and the countries without entry restrictions;
- general literature on determinants and effects of migration in general and displacement effects in particular;
- literature from the UK, Ireland, Denmark and Sweden on the effects of the free movement of workers on migration flows from CEECs;
- international and national literature on the effects of the accession of Spain, Portugal and Greece to the European Community;
- international and national forecasts on migration potential from CEECs with free movement of labour.

Part 2 outlined the legal framework, describing how migrants from CEECs gain access to the Dutch labour market and what legal fields of tension exist. Part 3 collated new empirical insights, focusing in particular on those insights obtained through a brainstorm session and interviews with experts, sector cases, a case study on the ‘Duin en

Bollenstreek (Dune and Bulb district)' and a case study on 'Poland'. Part 4 comprised a policy and impact analysis of realised effects, while part 5 described a policy and impact analysis of the effects to be expected from a transition towards the free movement of workers or a continuation of the transitional regime based on the combined insights from parts 1 to 4.

Migration flows since 2004

The extent of employee migration from CEECs to the Netherlands has increased sharply since May 2004, largely in the form of temporary labour migration. Between 2003 and 2004, the number of work permits issued to persons from the new member states of the European Union doubled from more than 12,000 in 2003 to almost 25,000 in 2004. Between 2004 and 2005 we can see another rise, with almost 30,000 work permits being granted to migrants from CEECs in 2005. Most of these permits are valid for less than 24 weeks and are issued for low-skilled jobs in agriculture and horticulture, meat-processing, transport and the temporary employment agency sector. More than 80 per cent of CEEC migrants are from Poland.

What type of person is the Polish migrant worker?

The profile of an average Polish immigrant is as follows: young, with secondary or higher education, often with a basic knowledge of German or English and motivated to work hard, even for a minimum wage. Polish migrant workers coming to the Netherlands are usually not unemployed in their own country, at least not for a prolonged period of time. Willing to work in occupations other than those for which they have been trained, Polish migrant workers are often over-qualified for the work that they carry out in the 'old' member states. Nevertheless, they can still earn more than what they could earn in their own occupation in Poland.

Labour migration from the new member states occurs not only in the form of worker movements. Since May 2004, movement of services with CEECs and the number of self-employed persons moving from the new member states to set up business in the Netherlands have also increased. In the first nine months of 2005 there were more than 2,000 new registrations of self-employed persons from the new member states in the Netherlands. The number of work permits for and registrations of persons working in the Netherlands as part of the free movement of services has also increased sharply since 2004: from 130 in 2004 to more than 1,000 in the first 9 months of 2005. No figures are available on developments in illegal employment since 2004. Based on qualitative estimates in this study, however, it can be said that there is nothing to indicate a decline in the number of illegal migrant workers from the new member states.

Migration motives

The difference in wages appears to be by far the most important motive for persons from CEECs to come and work in the Netherlands. In addition, factors such as acquiring experience abroad, learning new skills and adventure play a role. Working conditions are perceived as better in the Netherlands, but this is not a primary motive for labour migration. The principal motive for specifically coming to the Netherlands is the network that exists in the country, both at a business and private level. Many CEEC migrants already know a migrant who lives or lived in their home neighbourhood when they come to the Netherlands.

As mentioned above, labour migration from the new member states to the Netherlands has increased considerably since the accession of the new member states to the European

Union and the introduction of the transitional regime in the Netherlands. Many of these migrant workers work in agriculture and horticulture through the 'Seasonal Labour' project. These migration developments, however, could not have been realised if there had not been a substantial difference between wages in the Netherlands and the new member states, and if there had not been networks of migrant workers in the Netherlands.

As regards wage developments, there is no single clear-cut effect, although there are indications that the transitional scheme has led to illegal employment and an increase in the number of self-employed persons without staff, which could possibly exert downward pressure on wages. CEEC migrants appear to have made limited demands on social security in the Netherlands, although they do pay their contributions. It is difficult to identify an unequivocal effect of the rise in CEEC migration on wages of and unemployment rates among residents of the Netherlands. An extensive literature study indicates that there is indeed some displacement, however its magnitude is difficult to estimate because of the inadequacy of the data.

The cautious conclusion can be drawn that, for the time being, there are hardly any clear socio-cultural effects of migration from CEECs on Dutch society. Dutch residents and CEEC migrants appear to live alongside each other. In places where many Poles work and live, their own communities with institutions such as churches, shops, cafes and transport facilities have sprung up. The influence of a relatively high concentration of CEEC migrants on public order and safety is difficult to ascertain on the basis of this study. Specifically, in the Dune and Bulb district, there appears to be no clear and powerful influence, except that suitable housing for CEEC migrants appears to be a growing problem related to the increased migration flows in the past few years.

A crucial element in this study is the question as to what labour migration flows and effects can be expected after 1 May 2006, depending on the decision whether or not to allow the free movement of workers.

Expected migration flows from 1 May 2006

If it is decided to *continue the transitional regime*, it is to be expected on the basis of this study that the number of migrant workers coming to the Netherlands each year will not change much. In the case that other EU-15 countries will open their borders it is expected that this number will decrease slightly. In the case that surrounding countries will maintain their current policy the number will rise only slightly. We expect that the number of work permits will amount to at least 30,000 migrant workers for the coming years, especially for seasonal workers. This corresponds with 8,000 labour years. Added to this are the number of self-employed persons without staff (in 2005 at least 2,000) and the number of employees employed by foreign firms (in 2005 at least 1,000). In total this amounts to 12,000 labour years minimum.

In case of a *free movement of workers*, the annual gross labour immigration from the new member states to the Netherlands is expected to total between 53,000 and 63,000 migrant workers. This estimate is based on literature, recent data and the fact that Germany and Austria have indicated that they will maintain their current regime. Still, the estimate is only indicative. The actual labour migration depends on many factors, such as economic growth in the Netherlands and the CEEC-countries.

A large part of the group of 53,000 tot 63,000 CEEC labour migrants in 2006 is expected to work for a period less than a year, i.e. 37,000 to 44,000 persons. This is a limited increase compared to 2005. The number of CEEC-migrants that will come to Netherlands to work for a period longer than a year, will increase much in 2006, it is estimated that it will amount to 16,000 to 19,000 persons. Temporary migrants will on average work less than three months within one year, therefore the number of labour years in 2006 will be limited, i.e. 23,500 to 28,000 labour years.

It is expected that migration flows will decrease after 2006. The total number of CEEC-migrants that has worked in a year, can amount to 75,000 to 90,000 persons in 2010. Within this population the number of persons that work for more than a year, will increase. The number of labour years of CEEC-migrants will increase more than the population in persons, i.e. up to 46,000 to 55,000 labour years in 2010.

Thus, the effect of the free movement of employees is that the number of labour years in 2006 is estimated to be 23,500 to 28,000 instead of 12,000 if the transitional regime were continued. This increase is mainly caused by an increase of the number of CEEC-migrants that will work for longer than one year. Dependent on the return migration after a stay longer than a year, the population of CEEC-migrants in case of free movement of employees will continue to increase, while this will be less in case of continuation of the transitional regime.

Expected characteristics of migrants

The expected socio-cultural characteristics of the CEEC migrants will generally show greater similarities with the socio-cultural characteristics of inhabitants of the EU-15 than those of inhabitants of non-Western countries, particularly as regards the level of education. It should be noted, however, that the educational level of the CEEC migrant is on average lower than that of Dutch residents. Such an educational difference usually reduces the chance of finding work. This chance, however, seems to be increased by other factors, such as the work ethic, wage costs or labour productivity of the CEEC migrant.

These aspects imply that on the basis of the expected characteristics of the future CEEC migrants there will possibly be more similarities with migrants and migration flows from Spain, Portugal and Greece (after EU enlargement) than with migrants from non-Western countries such as Turkey and Morocco. A major difference between these two 'typical' migration flows is the duration of migration; whereas with the EG enlargement with Spain, Portugal and Greece there were substantial remigration flows after a number of years and only limited long-term migration, migration flows from Turkey and Morocco have proved to be largely long-term. However, the expected duration of migration depends on more than simply the (socio-cultural) characteristics of the migrants. Factors such as actual opportunities for and prohibitions against long-term legal employment imposed by legislation and regulations, and the difference between the economic situation (and the wages that can be earned) in the Netherlands and the country of origin are also important.

The question is to what extent a change in Dutch policy in the form of a *transition to the free movement of workers* will have consequences for the characteristics of the average

CEEC migrant in the Netherlands. This study has produced no indications that a transition to the free movement of workers will lead to any substantial change in the average 'profile' of the CEEC migrant. However, based on experiences in the United Kingdom, it is to be expected that CEEC migrants will take up 'better' jobs in the longer term, because their command of the language will improve. In the short term, CEEC migrants in the Netherlands will end up mostly in the 'lower' jobs in agriculture and horticulture, the meat-processing industry, the transport sector and the temporary employment agency sector.

Expected effects on wages and unemployment

It is difficult to say what the expected effects of a transition to the free movement of workers or a continuation of the transitional regime will be on the wages of residents in the Netherlands. On the basis of economic theory and international literature on the subject it would be safe to assume that an increase in the number of migrant workers will lead to a fall in wages for competing workers. The greater the increase in the number of migrant workers (the expectation with the *free movement of workers*), the greater the wage effects will be.

The expected effects of increasing migration from CEECs on the Dutch labour market primarily concern the unemployment of residents, specifically of workers with competing skills. An overview of studies presented in this report gives rise to the expectation that an increase in migration from CEECs will lead to a displacement of residents on the Dutch labour market, particularly in the short term. However, the variation in displacement effects shown in that overview is so great that it is difficult to say precisely how great this displacement will be. It is to be expected, however, that there will indeed be some displacement of residents, which may well be substantial. The extent of the displacement will be higher with lower economic growth in the Netherlands. Viewed in terms of labour volume, this will also be lower when the duration of migration is shorter than one year. It may also be concluded that low-skilled workers and persons with only a secondary school education (which includes a relatively high number of non-Western immigrants) will be more vulnerable to displacement than highly qualified workers. As the increase in migration flows from CEECs will be greater in the case of *free movement of workers* than in a situation where *the transitional regime is continued*, displacement can also be expected to be greater in absolute terms where there is free movement of workers. In the longer term, stabilising processes will come into effect so that the increase in the number of people who lose their jobs to CEEC migrants can be expected to decline faster than the growth of the population from CEECs.

Expected effects on social security

The future effects on social security will depend, just as the effects described above, on the characteristics of CEEC migration, more specifically the nature and duration of migration and the level of (economic) integration of the migrants. The empirical quantitative literature available for the Netherlands shows that only where immigrants are young and successful on the Dutch labour market can we see a small positive effect on the collective sector. Current migration flows from CEECs show that CEEC migrants met these conditions over the past few years, which implies a positive effect for the collective sector. The temporary nature of migration has also implied a positive contribution to the

collective sector; although CEEC migrants pay employee contributions and wage tax, they hardly make any demands on social security benefits.

However, the number of years that Dutch residents claim benefit will increase as a result of displacement, although displacement does not in itself necessarily lead to a benefit situation, such as with school pupils, students and housewives.

The extent to which a transition to the *free movement of workers* will affect social security will depend on the influence of this transition on the characteristics, i.e. the 'profile' of CEEC immigrants and the average duration of migration. As already mentioned above, it is not possible to conclude on the basis of this study that the 'profile' of the CEEC migrant will change significantly if there is free movement of workers (compared to continuing the transitional scheme). The extent to which the duration of migration will be influenced by a change to the free movement of workers will therefore determine whether or not the effect on the collective sector will continue to be positive.

Expected effects on company relocations and outgoing income transfers

As long as migrant workers have to be employed under Dutch employment conditions in the *free movement of workers* scheme, this transition will only have a limited effect on the extent to which businesses decide to relocate business activities abroad. One of the main reasons for business relocations, in fact, is not so much the transitional scheme but rather the Dutch system of employment conditions, as emerges from this study. The transition towards the free movement of workers has no clear consequences (in the short term) for the employers' wage costs. *Continuation of the transitional regime* will not be a deciding factor either for companies to pursue their plans to relocate their business or in fact to abandon such plans altogether.

With the *free movement of workers*, the outgoing transfer of income to CEECs will increase. With the *continuation of the transitional regime*, the outgoing transfer of income will also rise, but less than with the free movement of workers. However, in the case of free movement of workers, the temporary nature of migration is expected to decrease slightly, as a result of which the income transfers may possibly not rise as fast in proportion to the volume of migration.

CEEC migration in neighbouring countries

Figures from other European countries show that the influx of people from CEECs is highly diverse. Sweden, the only country that has full freedom of movement of workers, has had a relatively limited flow of CEEC migrants so far. The influx is higher in the United Kingdom, but the displacement effects seem to be limited. It should be mentioned in this respect, though, that some of the migrants were already in the country illegally before EU enlargement. Ireland has also experienced a fairly high level of migration and the Ministry of Labour Affairs, based on its estimates, is positive about the socio-economic effects of migration. In none of the three countries have the responsible ministries given any clear signals that there is any upset in the labour market. Also Denmark, where the transitional regime is less strict than in the Netherlands, is only experiencing limited effects.

Expected socio-cultural effects

By *continuing the transitional regime* it is to be assumed that labour migrants from CEECs will integrate in local or regional society to a limited degree only. After all, if the

transitional regime is continued, labour migration will be mostly temporary, and consequently, there will be less need for migrant workers to integrate. With the *free movement of workers*, communities of migrant workers will become larger and more professional, creating a major pull factor for future CEEC migrants.

Based on the empirical literature in this study, it can be stated that the chances of integration are smaller if the group of migrants is larger. This does not mean, however, that the total effect of a *transition to the free movement of workers* on the integration of CEEC migrants in Dutch society will be negative. After all, the ultimate consequence for integration into Dutch society also strongly depends on the profile of the future migrant worker (i.e. the socio-cultural distance from Dutch culture, the level of education and the socio-economic position) and the duration of migration. The more closely the profile matches the profile of the average resident in the Netherlands, the higher the level of integration into Dutch society. This study has provided indications that the share of more highly qualified persons among the CEEC migrant population will increase with the *free movement of workers*, which will further encourage integration into Dutch society.

Relatively more migration for a longer period will also lead to greater integration into Dutch society. A transition towards the *free movement of workers* implies an elimination of an actual obstacle to a long-term stay in the Netherlands, and therefore, all other things being equal, a greater chance of a longer stay in the Netherlands. In short, we conclude that based on this study it is impossible to have unequivocal expectations concerning the integration of CEEC immigrants in Dutch society in a situation of *free movement of workers*. It should be noted in this respect that most of the determining factors point to an expected positive effect on integration.

Because of the expected increase in the number of migrant workers from CEECs with the free movement of workers, the pressure on housing will increase. The question is then to what extent a policy of toleration is still a solution. On the basis of this study, it can be said that safeguarding fire safety and hygiene will remain aspects that continue to demand attention, even without the free movement of workers. Concerning the consequences for public order and safety, there is little indication that changing over to the free movement of workers and the resulting increase in the number of migrant workers from CEECs will lead to disruption of public order and safety by CEEC migrants in regions where they are highly concentrated.

As a result of the strong increase in the number of migrant workers with the free movement of workers, the labour ethic of Polish migrant workers in particular may become a determining factor in certain (sub) sectors in the Netherlands, such as agriculture and horticulture, meat-processing, inland shipping and transport. The Polish language will also play a more important role on the workforce of some companies with the free movement of workers. Employers must increasingly take Polish habits, customs and national holidays into account. In addition, an increase in the number of CEEC migrants with the free movement of workers will lead to a greater need for Polish religious associations and Polish church services.

Development of communities

In some parts of the Netherlands, the presence of CEEC migrants has led to the creation of Polish communities. These communities have their own institutions. For example, the Polish communities themselves organise bus journeys to and from Poland or hold church services (sometimes with Polish

priests). Moreover, shops selling Polish products have set up business and there is Polish nightlife. These communities also form an important pull factor for new migrants, who tend to take the step to come to the Netherlands more readily because of the presence of their countrymen. The Poles stay in campsites, but increasingly in holiday parks or hotels set up especially for this purpose.

Expected effects on international relations

It is clear that a Dutch decision in favour of the *free movement of workers* will have a positive effect on relations between the Netherlands and the European Commission and CEECs. If the Netherlands decides to *continue the transitional regime*, it is possible that it will be called to account on this by the European Commission, although the Netherlands would remain within the frameworks of the Accession Treaty.

The pressure to change over to the free movement of workers will be greater if the other member states of the EU-15 decide in favour of it. If the transitional regime is continued, we have indications that negative feelings and indignation in CEECs will increase.

Insights from the Poland case study

Poland does not have a formal migration policy. It believes that the free exchange of labour should not be restricted by 'old' member states. Despite the lack of a formal policy, there are a number of measures to facilitate or manage emigration. The bilateral agreements with thirteen European countries are the main tool, alongside information on migration that employment agencies give to (potential) migrants. Since the country's accession, migration from Poland to all European countries, particularly England and Ireland but also countries such as Norway, has risen. The transitional measures have caused temporary damage to bilateral relations, above all because Poland felt that the Netherlands suddenly changed from being a champion of Polish accession to one of its critics.

As it is for CEEC migrants in general, an improvement in income proves by far the most important motive for migration for Poles. The wages that can be earned in the EU are between four and six times that for a comparable job in Poland. Estimates show that migration will occur where there is at least a difference of two to two and a half times the salary. Future prospects in the labour market are also limited in Poland. The situation in Poland is expected to improve from 2010 onward to such an extent that emigration will decline.

The presence of a Polish network abroad is the main factor in selecting a country of destination. In the Netherlands the high concentration of Poles in agriculture and horticulture is important. Nevertheless, the Netherlands is not one of the major migration countries for Poles. Specific problems hampering Polish people searching for work in the Netherlands are the transitional regime and the language. The Netherlands is also regarded as a small country, with relatively few opportunities as a result.

Expected substitution

With the *free movement of workers*, CEEC migrants working as employees rather than as self-employed persons will be *relatively* more attractive for both employers in the Netherlands and for persons from CEECs because work permits no longer need to be applied for. With regard to the provision of services by firms based in CEECs, the movement of workers will be *relatively* more attractive as well. However, based on this study it cannot be said that the use of self-employed persons from CEECs and the hiring of services from CEECs will decline with a change to the free movement of workers. After all, the question is to what extent the difference in (wage) costs between CEEC

employees and self-employed persons without staff from CEECs will be bridged through a transition towards the free movement of workers. With free movement of workers, employees from CEECs must be treated entirely equally under European legislation. This is different with the free movement of services, as only the key provisions of the Secondment Directive, implemented in the Netherlands through the Terms of Employment (Cross-Border) Act (*Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid*, abbreviated to *Waga*), may be required. This implies that (wage) costs of CEEC migrants in the form of seconded service providers may remain lower than (wage) costs of CEEC migrants in employment. In short, a change to the free movement of workers increases the relative attractiveness of taking on CEEC migrants as employees, but it is doubtful whether this attractiveness outweighs the opportunities that the free movement of services offers anyway for employment in the Netherlands by service providers and their employees from CEECs.

If the *transitional regime is continued*, the number of self-employed persons from CEECs as well as the number of service sector activities are expected to increase. After all, the number of self-employed persons and the number of services from CEECs have shown a rising trend since enlargement. This study has only produced arguments in favour of a (slight) further increase in the number of independent workers in the case of continuation of the the transitional scheme, as indicated above.

A transition to the *free movement of workers* will have a negative effect on the extent of illegal employment, because some of those illegally employed will become legally employed with the change to the free movement of workers. However, it is doubtful whether illegal employment of migrants in general will really be substantially reduced. The extent of illegal employment with the free movement of workers depends on the extent to which illegally employed CEEC migrants will be substituted by illegal migrants from countries such as Bulgaria, Romania and Ukraine. After all, this study has provided some indications that the demand for very cheap labour may possibly be structural in certain (parts of) industries. The latter aspect also implies a continuation of a certain demand for (often relatively cheap) self-employed persons without staff.

If the transitional regime is continued, it is expected that the extent of illegal employment will hardly change, because illegal labour is not made essentially more or less attractive in relation to legal employment.

Expected feasibility and enforceability

A *continuation of the transitional regime* implies a continuation of the system of work permits with the requirement that employers show they cannot find workers from the EU-15, although partial exemptions are made for some industries. Whereas the procedure for obtaining a permit in the case of partial exemption is generally experienced as appropriate, the procedure for applying for permits without exemption is experienced as obstructive and bureaucratic, particularly by employers, with doubts being expressed about the substantiality of the assessment by the CWI (Centres for Work and Income). Employers only submit an application for such a permit if they feel it has a good chance of succeeding. A change to the *free movement of workers* implies a reduction of the administrative burden in implementing the policy, because in that situation simpler

procedures will suffice, although this will depend on the form (with or without registration system).

The enforcement of the *transitional regime* by the Labour Inspectorate is hampered by several factors, this study shows. First and foremost, there is uncertainty among employers and employees about the legal status of some constructions. In addition, the Labour Inspectorate sometimes has great difficulty in obtaining conclusive proof where non-legal constructions are involved. Furthermore, the temporary nature of CEEC migrant presence in the Netherlands makes it difficult to trace these migrants. Finally, fraud (e.g. in the form of double accounting) and the inaccessibility of information abroad cause difficulties in enforcing the scheme. Contrary to *a change towards the free movement of workers*, a *continuation of the transitional regime* implies a continuation of the work of the Labour Inspectorate in upholding this scheme and the associated administrative burden.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds 1 mei 2004 is de EU uitgebreid met tien nieuwe lidstaten. Voor werknemers uit twee van de nieuwe lidstaten, Malta en Cyprus, geldt sindsdien het recht van vrij verkeer van werknemers. Voor de overige acht landen, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië geldt een communautaire overgangsmaatregel. Deze maatregel houdt in dat er tot 1 mei 2006 geen vrij verkeer van werknemers is. Individuele lidstaten hebben echter de bevoegdheid daarvan af te wijken en een liberaler regime te hanteren. Nederland heeft voor werknemers uit die landen het bestaande regime voor de toelating van buitenlandse werknemers gehandhaafd (zie ook Houwerzijl, 2004).

Na 1 mei 2006 geldt er een communautair vrij verkeer van werknemers, maar hebben individuele lidstaten de bevoegdheid daarvan af te wijken en een overgangsmaatregel te handhaven tot uiterlijk 1 mei 2011. Vóór 1 mei 2006 zal Nederland aan de Europese Commissie moeten melden of zij voortzetting van de overgangstermijn wenst dan wel of zij, het communautaire beleid volgend, een vrij verkeer van werknemers zal implementeren. Ook een ‘tussenvorm’ waarbij sprake is van een registratieplicht (zoals in het Verenigd Koninkrijk en Ierland) is denkbaar. Het kabinet zal hierover in het voorjaar 2006 een beslissing nemen.

Uit de reeds door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerde tussenevaluatie blijkt dat het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen hoger is dan was ingeschat (SZW, 2005). Naar aanleiding van deze tussenevaluatie van het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten heeft de Tweede Kamer in het Algemeen Overleg van 21 juni 2005 aangedrongen op een onafhankelijk onderzoek naar de effecten van de overgangsregeling, en de voor- en nadelen van een overgang naar vrij verkeer van arbeid per 1 mei 2006. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft daarop ECORYS verzocht een evaluatie van de overgangsregeling uit te voeren en de relevante factoren bij de beslissing al dan niet over te gaan tot een voortzetting van de overgangsregeling in kaart te brengen. In dit rapport worden de resultaten daarvan uiteengezet.

1.2 Onderzoeksdoel en probleemstelling

Het doel van het onderzoek is tweeledig:

- Het in kaart brengen van relevante factoren, die een rol (kunnen) spelen bij de beslissing al dan niet over te gaan tot een voortzetting van het overgangsregime per 1 mei 2006.
- Het bieden van inzicht in de ontwikkelingen in het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten.

De probleemstelling van het onderzoek valt uiteen in twee hoofdvragen, met een aantal deelvragen:

1. Hoe groot is de arbeidsmigratie van werknemers vanuit de nieuwe lidstaten naar Nederland sinds 1 mei 2004 en wat zijn de effecten daarvan op:
 - de Nederlandse arbeidsmarkt;
 - de economie en samenleving;
 - de kosten/baten van sociale zekerheid;
 - de Europese interne markt;
 - (de ontwikkelingsmogelijkheden van) het Nederlandse bedrijfsleven;
 - de bilaterale relaties met de betrokken landen?
 - a. Wat zijn globale trends in arbeidsmigratie binnen de EU na 1 mei 2004 en wat is het effect daarvan op de Nederlandse arbeidsmarkt?
 - b. Hoe is het Nederlandse beleid met betrekking tot het werknemersverkeer met de MOE-landen uitgevoerd door CWI? Welke sectoren/beroepen zijn door CWI vrijgesteld van de individuele arbeidsmarkttoets en voor welke periode? Welk effect heeft dat gehad op de arbeidsmigratie voor die beroepen/sectoren?
 - c. In hoeverre is in Nederland sprake van substitutie van niet-MOE-migranten door MOE-migranten?
 - d. In hoeverre heeft het hanteren van een overgangsregime effect (gehad) op beslissingen van werkgevers om productie te verplaatsen naar MOE- of andere landen?
 - e. Hoe hebben het vrije dienstenverkeer en verkeer/vestiging van zelfstandigen uit de nieuwe lidstaten zich ontwikkeld (aantallen, beroepen/sectoren)?
 - f. Hoe heeft illegale tewerkstelling uit de nieuwe lidstaten zich ontwikkeld vanaf 1 mei 2004?
 - g. In hoeverre wordt Nederlandse regelgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden dan wel cao-bepalingen terzake ontdoken?
 - h. Welk effect zal de uitbreiding van de werkingssfeer van de Waga hebben?

2. Wat zijn de voor- en nadelen van een verlenging van het overgangsregime per 1 mei 2006 voor:
 - de Nederlandse arbeidsmarkt;
 - de economie en samenleving;
 - de kosten/baten van sociale zekerheid;
 - de Europese interne markt;
 - (de ontwikkelingsmogelijkheden van) het Nederlandse bedrijfsleven
 - de bilaterale relaties met de betrokken landen?
 - a. Wat is de te verwachten arbeidsmigratie vanuit de nieuwe lidstaten naar Nederland na 1 mei 2006 bij een vrij verkeer van werknemers en wat zijn de te verwachten effecten daarvan op de Nederlandse arbeidsmarkt en de kosten/baten van sociale zekerheid?
 - b. Wat is het beleid en zijn de ervaringen in andere Europese landen?

- c. Wat zijn de uitkomsten van de inspanningen om meer uitkeringsgerechtigden aan de slag te krijgen in de seizoensarbeid in de land- en tuinbouw?
- d. In hoeverre vormen het vrije dienstenverkeer en het verkeer/vestiging van zelfstandigen uit de nieuwe lidstaten een substituuut voor het werknemersverkeer, indien het overgangsregime na 1 mei 2006 in stand blijft?
- e. In hoeverre is voortzetting van het overgangsregime na 1 mei 2006 handhaafbaar, mede in het licht van de voorgaande factor?

1.3 Afbakening/insteek

De analyse van de (te verwachten) effecten van (een voortzetting van) het overgangsregime en de te verwachten effecten van een overgang naar vrij verkeer van werknemers richt zich op drie hoofdcategorieën: economische effecten, sociaal-culturele effecten, en effecten voor de internationale betrekkingen. Bij de *economische effecten* staan de effecten voor de arbeidsmarkt, in het bijzonder voor de werkgelegenheid van ingezetenen, centraal. Daarnaast gaat het bij de economische effecten om effecten omtrent het arbeidspotentieel, de loonontwikkeling, de sociale zekerheid, de verplaatsing van bedrijfsactiviteiten, uitgaande inkomensoverdrachten en brain drain. Bij de *sociaal-culturele effecten* gaat het in dit onderzoek om de volgende aspecten: integratie en participatie, huisvesting, openbare orde en veiligheid, etnische spanningen, arbeidsmoraal, religie, taal, gewoonten en gebruiken, en gemeenschapsvorming. Bij de *effecten op de internationale betrekkingen* richten we ons op de betrekkingen tussen Nederland en de Europese Commissie en tussen Nederland en de MOE-landen. Naast deze drie categorieën richt het onderzoek zich ook op de substitutie van werknemers door zelfstandigen, arbeid in het kader van vrij verkeer van diensten, en door illegale arbeid.

In het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk om al deze effecten op een kwantitatieve wijze uiteen te zetten. De kwantitatieve analyses richten zich op de effecten voor de arbeidsmarkt in het algemeen, en verdringing in het bijzonder. De overige analyses richten zich op verkrijging van kwalitatieve duidingen van (te verwachten) effecten. Hierbij maken we zoals gezegd gebruik van verschillende invalshoeken en gezichtspunten vanuit de theorie, empirie en vanuit diverse organisaties.

Verskillende actoren zijn onderwerp van de analyses: de arbeidsmigranten zelf, werknemers met concurrerende vaardigheden, werknemers met complementaire vaardigheden, werkgevers op de Nederlandse arbeidsmarkt, de Nederlandse collectieve sector, en de MOE-landen zelf.

Het onderzoek richt zich op migranten afkomstig uit de acht MOE-landen, te weten Polen, Hongarije, Estland, Letland, Litouwen, Tsjechië, Slowakije en Slovenië. Een aparte groep betreffen de MOE-landers met een paspoort uit een van de EU-landen, bijvoorbeeld de Polen met een Duits paspoort. In principe is deze groep geen onderwerp van de evaluatie. Bij de ervaren effecten is het echter mogelijk dat gesprekspartners geen onderscheid hebben gemaakt tussen de groep MOE-migranten met een EU-15-paspoort en MOE-migranten zonder EU-15-paspoort. Dit is met name van toepassing in hoofdstuk 6 en 8 en in mindere mate in hoofdstuk 5 en 9.

1.4 Methodologische aanpak

Aanpak in het kort

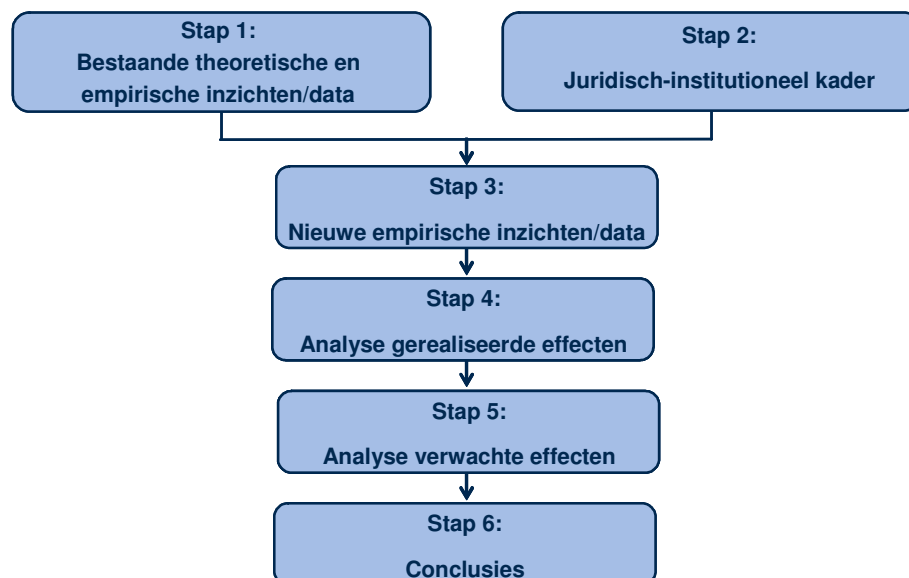
De aanpak die we gekozen hebben, kan wel aangeduid worden als ‘mozaïek benadering’¹. In een mozaïek geeft elk steentje slechts één aspect van de bredere context weer. Een algemeen beeld wordt verkregen door het bij elkaar leggen van de verschillende steentjes. Aan deze keuze liggen twee redenen ten grondslag.

1. Op de eerste plaats is een veelheid van invalshoeken nodig. Migratie en aanpassingen in de arbeidsmarkt kunnen niet alleen bestudeerd worden vanuit een economisch oogpunt. Zo is de juridisch-institutionele context van essentieel belang. Deze is ook nauw verweven met de economische context. Daarnaast zijn sociale en breder maatschappelijke aspecten van belang. Bovendien kent de vraagstelling een lokale/regionale, nationale en internationale invalshoek.
2. De tweede reden is dat met name de empirische informatie over migratie en de impact van migratie op de arbeidsmarkt divers (en beperkt) is. De beschikbare empirische gegevens worden als deeltjes bijeen gelegd.

Bovendien hebben we zelf geïnvesteerd in nieuw empirisch materiaal via interviews en case studies. We zijn ons ervan bewust dat elk van de gebruikte informatiebronnen hun gebreken vertonen en wellicht slechts één facet van de realiteit weergeven. We gaan er echter van uit dat de opgebouwde mozaïek een algemeen beeld schetst van de gevolgen van opheffing dan wel continuering van het overgangsregime per mei 2006.

Deze opzet ziet er schematisch en procesmatig als volgt uit:

Figuur 1.1 Opzet onderzoek



¹ Zie ook Abraham et al. (2005) waarbij eveneens voor een mozaïekbenadering is gekozen ter bepaling van de effecten van de EU-uitbreiding voor de Vlaamse arbeidsmarkt.

Stap 1: bestaande theoretische en empirische inzichten

In een eerste stap brengen we de relevante beschikbare nationale en internationale empirische literatuur en data over arbeidsmarkt en migratiestromen samen. Het gaat daarbij om verschillende typen literatuur en data:

- *Cijfers en trends - alsmede internationale vergelijkingen:*
 - Actuele migratiestromen uit de MOE-landen naar Nederland, de ons omringende landen en de landen zonder toetredingsbelemmeringen (Verenigd Koninkrijk, Ierland, Scandinavische landen).
- *Determinanten en effecten van migratie:*
 - Internationale en nationale theoretische en empirische literatuur over de determinanten en effecten van migratie.
- *Effecten van beleid:*
 - Sectorale, nationale en internationale literatuur over de effecten van migratiebeleid op arbeidsmigratie.
 - Literatuur uit Verenigd Koninkrijk, Ierland en Scandinavische landen over effecten van vrij verkeer van arbeid op migratiestromen vanuit MOE-landen.
- *Effecten eerdere uitbreidingen:*
 - Internationale en nationale literatuur over de effecten van toetreding van Spanje, Portugal en Griekenland tot de EU.
- *Voorspellingen:*
 - Internationale en nationale voorspellingen van het migratiepotentieel uit MOE-landen bij vrij verkeer van arbeid.

Deze literatuur gebruiken we om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de migratiestromen uit de MOE-landen naar Nederland, de ons omringende landen en de landen met (vrijwel) geen toetredingsbelemmeringen. Daarnaast gebruiken we deze literatuur om een beeld te krijgen van de determinanten en mogelijke gevolgen van migratie voor Nederland, en de invloed van beleid op migratie. Vervolgens gebruiken we de bestaande literatuur om parallellen te trekken met de uitbreiding van de EU met landen uit Zuid-Europa. Ten slotte geeft de bestaande literatuur inzicht in mogelijke toekomstige migratiestromen wanneer overgegaan wordt tot vrij verkeer van arbeid vanuit de MOE-landen naar Nederland en de rest van de EU.

Stap 2: schetsen wettelijk en institutioneel kader

In een tweede stap schetsen we het wettelijk en institutioneel kader. Daarbij stellen we ons de vraag langs welke wegen door MOE-migranten toegang wordt verkregen tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

Stap 3: nieuwe empirische inzichten

In een derde stap worden de bestaande empirische inzichten aangevuld met nieuw bronnenmateriaal dat verzameld wordt. Daarbij gaat het om de inzichten die verkregen worden uit:

- een brainstormsessie met deskundigen (werkgevers, werknemers, beleidsmakers, onderzoekers);
- 15 interviews met deskundigen (deskundigen van ministeries, UWV, Belastingdienst, openbaar ministerie, politie, gemeenten, CWI, sociale partners, universiteiten);

- 5 sectorcases (2 interviews per sector) in de sectoren bouw, land- en tuinbouw, transport, maritiem en uitzendwezen. Het gaat daarbij om sectoren die sterk te maken hebben (gehad) met de overgangsregelingen;
- specifieke case studies: de case study 'Duin- en bollenstreek' en de case study 'Polen'.

Het doel van de brainstormsessie met deskundigen was om de inzichten van de verschillende betrokkenen te vernemen en met elkaar te confronteren. Het doel van de interviews was om het oordeel van experts en betrokkenen te horen over de effecten en de werking van het overgangsregime.

Met de case studies willen we verder inzicht verkrijgen in de eventuele maatregelen die binnen deze sectoren reeds werden genomen, nog worden genomen en de gerealiseerde of verwachte resultaten daarvan, alsmede om inzicht te krijgen in mogelijke veranderingen in deze sectoren sinds mei 2004. Daartoe zijn interviews gehouden met belanghebbenden (werkgevers en werknemers) in de sector.

Het doel van de case study Polen is om beter inzicht te krijgen in de achtergrond, motieven en overwegingen van Poolse werknemers om naar Nederland te komen.

Het doel van een case study op mesoniveau is inzichtelijk te maken welke impact immigratie van MOE-werknemers kan hebben op lokaal niveau. Het gaat om een inventarisatie en beschrijving van factoren die op macroniveau veelal onzichtbaar blijven.

Stap 4: impact- en beleidsanalyse gerealiseerde effecten

Om uiteindelijk te kunnen bepalen wat de voor- en nadelen zijn van het opheffen van de overgangsmaatregel per 1 mei 2006, dient bepaald te worden welke effecten het huidige overgangsregime gesorteerd heeft (gerealiseerde effecten). Vervolgens dient een inschatting te worden gegeven van de effecten van opheffing van het overgangsregime en overgang naar vrij verkeer van arbeid (te verwachten effecten). In stap 4 voeren we een impact- en beleidsanalyse ex post uit. De basis van deze analyses wordt gevormd door de data en inzichten die de eerste drie stappen hebben opgeleverd.

De effecten van de overgangsmaatregel kunnen worden bepaald door de ontwikkeling van migratiestromen te vergelijken voor de perioden voor en na 1 mei 2004, waarbij rekening gehouden wordt met de ontwikkeling van de relevante exogenen en hun invloed op migratie vanuit de MOE-landen. De (sociaal)economische effecten worden vervolgens afgeleid van de gevonden verschillen in migratiestromen. Zoals aangegeven: bij bepaling van de effecten wordt rekening gehouden met ontwikkelingen van de relevante exogenen. Dan gaat het om relevante ontwikkelingen in internationaal, nationaal en sectoraal beleid, wet- en regelgeving, ontwikkelingen van de conjunctuur, en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De impactanalyse ex post is er op gericht de invloed van de overgangsmaatregel in de context van de ontwikkeling van de relevante exogenen te duiden. De belangrijkste ontwikkeling hierbij is vanzelfsprekend de toetreding van de nieuwe MOE-lidstaten tot de Europese Unie.

Stap 5: impact- en beleidsanalyse te verwachten effecten

Stap 5 is gericht op het in kaart brengen van de mogelijke effecten van een opheffing van de toetredingsbelemmerende maatregelen per 1 mei 2006. Aangegeven wordt welke ontwikkelingen verwacht kunnen worden indien de overgangsmaatregel gehandhaafd blijft en indien overgegaan wordt tot vrij verkeer van arbeid.

Stap 6: conclusies

Ten slotte leggen we alle stenen bijeen en stellen we de mozaïek samen. Een overzicht van de voor- en nadelen van opheffing van het overgangsregime wordt gegeven, waarbij we een onderscheid maken tussen korte en lange termijn voor- en nadelen en de effecten vanuit verschillende perspectieven belichten (concurrerende werknemers, complementaire werknemers, werkgevers, overheid (i.e. belastingbetalers), MOE-landen).

Onderzoeksverantwoording

De stappen zoals in de voorgaande paragraaf beschreven zijn allen uitgevoerd teneinde de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. De twee hoofdvragen zijn derhalve beantwoord. Enkele deelvragen konden slechts beperkt beantwoord worden. Het gaat dan om de deelvragen 1c (substitutie tussen verschillende groepen migranten), 1d (productieverplaatsing) en 1f (ontwikkeling illegaliteit). Uit de literatuur en uit de gesprekken zijn voor deze vragen slechts indicaties voor mogelijke ontwikkelingen gevonden. Onderstaand schema geeft een overzicht van de onderzoeksvragen en in welk hoofdstuk dit is beschreven.

Tabel 1.1 Beantwoording onderzoeksvragen

	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
1	Hoe groot is de arbeidsmigratie van werknemers vanuit de nieuwe lidstaten naar Nederland sinds 1 mei 2004 en wat zijn de effecten daarvan op de Nederlandse arbeidsmarkt, economie en samenleving, op de kosten/baten van sociale zekerheid, op de Europese interne markt, op (de ontwikkelingsmogelijkheden van) het Nederlandse bedrijfsleven en op de bilaterale relaties met de betrokken landen?	H4, H5, H6
A	Wat zijn globale trends in arbeidsmigratie binnen de EU na 1 mei 2004 en wat is het effect daarvan op de Nederlandse arbeidsmarkt?	H4, H5, H6
B	Hoe is het Nederlandse beleid met betrekking tot het werknemersverkeer met de MOE-landen uitgevoerd door CWI? Welke sectoren/beroepen zijn door CWI vrijgesteld van de individuele arbeidsmarkttoets en voor welke periode? Welk effect heeft dat gehad op de arbeidsmigratie voor die beroepen/sectoren?	H3, H5, H9
C	In hoeverre is in Nederland sprake van substitutie van niet-MOE-migranten door MOE-migranten?	H5
D	In hoeverre heeft het hanteren van een overgangsregime effect (gehad) op beslissingen van werkgevers productie te verplaatsen naar MOE- of andere landen?	H5
E	Hoe hebben het vrije dienstenverkeer en verkeer/vestiging van zelfstandigen uit de nieuwe lidstaten zich ontwikkeld (aantallen, beroepen/sectoren)?	H4
F	Hoe heeft illegale tewerkstelling uit de nieuwe lidstaten zich ontwikkeld vanaf 1 mei 2004?	H4 H5
G	In hoeverre wordt Nederlandse regelgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden dan wel cao-bepalingen terzake ontdoken?	H5
H	Welk effect zal de uitbreiding van de werkingsfeer van de Waga hebben?	H5

	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
2	Wat zijn de voor- en nadelen van een verlenging van het overgangsregime per 1 mei 2006 voor de Nederlandse arbeidsmarkt, economie en samenleving, voor de kosten/baten van sociale zekerheid, voor de Europese interne markt, voor (de ontwikkelingsmogelijkheden van) het Nederlandse bedrijfsleven en voor de bilaterale relaties met de betrokken landen?	H8 H11
A	Wat is de te verwachten arbeidsmigratie vanuit de nieuwe lidstaten naar Nederland na 1 mei 2006 bij een vrij verkeer van werknemers en wat zijn de te verwachten effecten daarvan op de Nederlandse arbeidsmarkt en de kosten/baten van sociale zekerheid?	H8, H11
B	Wat is het beleid en ervaringen in andere Europese landen?	H4
C	Wat zijn de uitkomsten van de inspanningen om meer uitkeringsgerechtigden aan de slag te krijgen in de seizoensarbeid in de land- en tuinbouw?	H9
D	In hoeverre vormen het vrije dienstenverkeer en het verkeer/vestiging van zelfstandigen uit de nieuwe lidstaten een substituuut voor het werknemersverkeer, indien het overgangsregime na 1 mei 2006 in stand blijft?	H11
E	In hoeverre is voortzetting van het overgangsregime na 1 mei 2006 handhaafbaar, mede in het licht van de voorgaande factor?	H11

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners, evenals een overzicht van de bestudeerde literatuur.

1.5 Opbouw van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd: In hoofdstuk 2 worden de relevante theoretische inzichten over de oorzaken en gevolgen van migratie in algemene zin geschetst. Deze informatie wordt gebruikt om hypothesen te formuleren over mogelijke gevolgen van een toename van migratie uit MOE-landen. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de juridische en praktische achtergrond voor migratie vanuit de MOE-landen en de spanningsvelden die bestaan in wet- en regelgeving. In hoofdstuk 4 laten we de migratiestromen van MOE-landers zien in perspectief van andere migratiestromen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om ontwikkelingen in migratiestromen vanuit MOE-landen naar Nederland, de ons omringende landen en de landen zonder toetredingsbelemmeringen, maar ook om de ontwikkelingen in dienstenverkeer vanuit de MOE-landen sinds mei 2004 en in illegale tewerkstelling door MOE-migranten. De hoofdstukken 5 tot en met 10 betreffen de impactanalyses. We kijken zowel naar de effecten van de gerealiseerde migratie als naar de effecten van de te verwachten migratie in de toekomst bij vrij verkeer van werknemers en bij handhaving van het overgangsregime. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de analyse naar de gerealiseerde effecten gepresenteerd. In dat hoofdstuk worden de economische, sociaal-culturele en effecten op de internationale betrekkingen van het overgangsregime uiteengezet en wordt tevens ingegaan op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het regime. Een belangrijk effect betreft de mogelijke verdringing van Nederlandse ingezetenen door MOE-migranten. In hoofdstuk 6 wordt specifiek ingegaan op de inschatting van verdringing. De effecten van MOE-migratie in Nederland tot nu toe zijn het meest zichtbaar in een aantal regio's in Nederland, waar een hoge concentratie MOE-migranten woont en werkt. In hoofdstuk 7 worden deze effecten op microniveau geschetst in een van deze regio's, de Duin- en Bollenstreek. Vervolgens gaan we in op de verwachtingen voor de toekomst bij vrij verkeer van werknemers en bij handhaving van

het overgangsregime. In hoofdstuk 8 wordt een inschatting gegeven van verwachte toekomstige migratiestromen vanuit MOE-landen. Daarbij wordt niet alleen ingegaan op werknemersverkeer, maar ook op alternatieve vormen. Dit inzicht vormt de basis voor de analyse naar de te verwachten impact in hoofdstuk 11. De sectorstudies worden gepresenteerd in hoofdstuk 9 en vormen eveneens een belangrijke basis voor de uiteenzetting van de te verwachten effecten van een overgang naar vrij verkeer van arbeid enerzijds en een voortzetting van het overgangsregime anderzijds, welke plaatsvindt in hoofdstuk 11. Om een duidelijker beeld te krijgen van de migratie vanuit de MOE-landen, wordt daarvoor in hoofdstuk 10 een beeld geschetst op basis van de case study in Polen, die het Poolse gezichtspunt belicht. De conclusies volgen dan in hoofdstuk 12.

2 Oorzaken en gevolgen van arbeidsmigratie: theoretische en empirische inzichten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van bestaande theoretische en empirische inzichten omtrent de oorzaken en gevolgen van arbeidsmigratie. Het eerste gedeelte richt zich op oorzaken (zoals verschillen in te verdienen loon in herkomst- en bestemmingsland, en verschillen in baankansen) en randvoorwaarden (zoals taalverschillen, geografische afstand en netwerken). Het tweede gedeelte betreft de gevolgen. Daarbij wordt steeds een onderscheid gemaakt tussen hetgeen aangegeven wordt in de theorie en hetgeen gevonden is in empirische studies. Zowel economische als sociaal-culturele gevolgen worden daarbij behandeld. In de conclusies bij dit hoofdstuk wordt aangegeven wat - volgens de huidige literatuur - de te verwachten gevolgen van een toenemende migratie zijn voor de verschillende onderscheiden actoren: werknemers met complementaire vaardigheden, werknemers met concurrerende vaardigheden, werkgevers, de collectieve sector, en de landen van herkomst.

We merken op dat de in dit hoofdstuk behandelde inzichten algemeen van aard zijn. Deze inzichten vormen een basis voor het opstellen van verwachtingen ten aanzien van de effecten van een toenemende migratie. Om specifiek de effecten van een toenemende MOE-migratie aan te kunnen geven, dient rekening te worden gehouden met de specifieke kenmerken van deze migratie, bijvoorbeeld ten aanzien van migratieduur en participatiegraad. In het vervolg van dit rapport wordt daarop verder ingegaan. De algemene inzichten die in dit hoofdstuk uiteengezet worden, worden toegepast op de specifieke kenmerken en effecten van MOE-migratie die in de hoofdstukken 4 tot en met 9 uiteengezet worden. Op basis daarvan worden verwachtingen afgeleid voor te verwachten effecten van een overgang naar een vrij verkeer van werknemers dan wel een continuering van het overgangsregime.

2.2 Oorzaken en randvoorwaarden

2.2.1 Theoretische inzichten

Lonen en werkloosheid

De neo-klassieke theorie wordt in de literatuur het meest aangehaald wanneer het gaat om migratie-oorzaken. In de neo-klassieke economische theorie vindt migratie plaats als gevolg van loonverschillen tussen twee landen. Algemeen gesteld bepaalt in deze theorie de verwachte loonopbrengst de migratiebeslissing; mensen migreren als het verwachte loon elders hoger is dan thuis. Het verwachte loon hangt af van de kans om een baan te

verwerven en het gemiddelde loon in een land. Arbeidsmobiliteit zorgt voor evenwicht: migratie tussen landen gaat net zo lang door tot de verwachte loonopbrengst in alle landen gelijk is. Dit impliceert dat hogere werkloosheid en lagere lonen de immigratie verlagen in een bepaald land (zie bijvoorbeeld Harris en Todaro, 1970, Krugman en Obstfeld, 1997, Nelissen, 2002, van Dalen, 2003, Ederveen et al., 2004).

Lifetime income

Migratie is ook vanuit een ander perspectief te benaderen. Een belangrijke alternatieve stroming (naast de hiervoor genoemde neo-klassieke economische theorie) betreft de human capital theorie (zie bijvoorbeeld Boyle, 1998 en Sjaastadt, 1962 (geciteerd in Ederveen et al., 2004)). In dit perspectief wordt niet alleen het loon dat een werknemer onmiddellijk na aankomst in een ander land kan gaan verdienen meegenomen, maar *alle verwachte toekomstige inkomensstromen*. Een persoon zal emigreren als de totale netto contante waarde in het bestemmingsland hoger is dan in het herkomstland, zo is de veronderstelling. In dit perspectief wordt eveneens aandacht besteed aan de leeftijd van een potentiële migrant en zijn vermogen om kennis op te bouwen. Immers, jongeren hebben per definitie een langere periode om de kosten die samenhangen met migratie terug te verdienen. Daarnaast kunnen de opbrengsten voor een hoogopgeleide migrant in het ene land hoger zijn dan in het andere, terwijl dat voor een laagopgeleide migrant andersom kan liggen (Ederveen et al., 2004).

De human capital theorie besteedt expliciet aandacht aan de kosten van migratie. Deze kosten verschillen per persoon. Het gaat daarbij niet alleen om kosten die samenhangen met informatieverzameling en verhuizing, maar ook om minder tastbare kosten zoals het achterlaten van familie en omgeving. Het individu maakt hierbij een persoonlijke afweging tussen de kosten en baten van migratie (zie Boyle et al, 1998).

Overige determinanten

Potentiële migranten kunnen de *generositeit van het sociale zekerheidsstelsel* eveneens meewegen in hun migratiebeslissing. Ruime voorzieningen maken een land aantrekkelijk voor migranten, in het bijzonder voor de kansarmen onder hen (zie bijvoorbeeld Borjas, 1999, geciteerd in Ederveen et al., 2004 en Van Dalen, 2001). De sociale lasten die voortvloeien uit het stelsel van sociale zekerheid hebben daarentegen een negatieve invloed op de migratiestroom. Vooral migranten met veel human capital zullen kiezen voor landen met voldoende werkgelegenheid en lage sociale lasten.

Bauer en Zimmerman (1999) noemen naast het stelsel van sociale zekerheid ook een aantal andere pull- (en push)factoren. Zij gaan daarbij uit van het push- en pullmodel van Lee. De *individuele levensstandaard* vormt zo'n factor, evenals het *onderwijsstelsel en onderwijsniveau*. Wanneer er bijvoorbeeld verschillen zijn in individuele levensstandaard tussen twee landen is dit in het ene land een push factor en in het andere land een pullfactor. Een individu vergelijkt alle push- en pullfactoren van de twee landen in de migratiebeslissing. Deze beslissing wordt bemoeilijkt door een aantal belemmeringen zoals onbekendheid, of institutionele belemmeringen, zo is de veronderstelling.

Randvoorwaarden (interacterende factoren)

Netwerken

De netwerkbenadering van Carrington et al. (1996, geciteerd in Ederveen et al., 2004) veronderstelt dat de aanwezigheid van migranten de kosten van migratie vermindert voor potentiële toekomstige migranten uit hetzelfde land. Een netwerk van bekenden kan bijvoorbeeld helpen bij het vinden van een baan of een huis en bij het verkrijgen van een werkvergunning. Een goed functionerend en bruikbaar netwerk kan de migratiekosten verkleinen en daarmee de kans op migratie vergroten.

Familiebanden kunnen migratie eveneens stimuleren. De toegang tot een bepaald land kan verkregen worden op grond van de verblijfsstatus van de partner. Veel migratie betreft familiehereniging. Aan de andere kant kunnen families hun risico spreiden en daarmee hun welvaart verhogen door verschillende familieleden in verschillende landen te laten werken. Familiebanden spelen ook een centrale rol in de huwelijksmigratie, waarbij de migratie van de kostwinner leidt tot vervolgmigratie van familieleden. Daarnaast kunnen familiebanden ook een rem vormen op migratie als de migranten gezamenlijk willen verhuizen en mogelijk meerdere familieleden hun baan in het herkomstland op moeten geven (zie bijvoorbeeld Mincer, 1978).

Taal en cultuur

In het algemeen kan verwacht worden dat taal- en cultuurverschillen eveneens een beperking opleggen aan de migratiebeslissing. Wanneer vanwege taal- en cultuurverschillen de kosten van migratie hoog zijn, zal de kans op migratie afnemen. Daarbij is ook het gevoel van (on)afhankelijkheid vanwege taal- en cultuurverschillen een relevante factor. Specifiek voor (bepaalde) hoopopgeleiden vormen taal- en cultuurverschillen daarentegen mogelijk een pullfactor voor migratie.

Geografische afstand

De geografische afstand vormt eveneens een belangrijke interacterende factor. Wanneer de afstand tussen herkomst- en bestemmingsland klein is, zijn de kosten voor migratie over het algemeen lager en de kans op migratie hoger.

Beleid

De vormgeving van immigratiebeleid legt veelal expliciete beperkingen op migratie in het algemeen. Wanneer geen expliciete beperkingen opgelegd worden, kan immigratiebeleid evenwel langs indirecte weg de kosten en baten van migratie beïnvloeden en daarmee de kans op migratie. Bijvoorbeeld wanneer immigranten geen toegang krijgen tot de (legale) arbeidsmarkt of de sociale voorzieningen in een land, kan dit de migratiebeslissing van migranten beïnvloeden. Wanneer tewerkstellingsvergunningen aangevraagd dienen te worden, nemen de transactiekosten van migratie toe en neemt de kans op migratie ceteris paribus af.

2.2.2 Empirische inzichten

Loon en werkloosheidsverschillen

Ederveen en Bardsley (2004) geven in een meta-analyse een overzicht van 26 empirische studies naar migratiestromen in de EU. Zij stellen dat de invloed van zowel loon- als

werkloosheidsverschillen voor het merendeel de theoretische voorspelde richting vertoont, maar dat de effecten klein zijn. Gemiddeld genomen leidt een reële loonsverhoging van 10 procent in het Europese bestemmingsland tot een toename van de immigratiestroom naar het betreffende land met 4 procent. Een daling van de werkloosheid met 10 procent verhoogt de immigratiestroom met 1,5 procent.

Netwerken

Netwerken blijken een belangrijke determinant van migratiestromen (zie Pool, 2005). Ederveen et al. (2005) geven op basis van Waldorf et al. (1990), Hatton en Williamson (2002), Pedersen et al. (2004), Zimmermann (1994) en Hatton (2004) aan dat migranten vaak naar een land trekken waar reeds veel landgenoten wonen. Deze netwerken zorgen voor hogere baankansen en spreiden aldus de risico's voor de migranten. Het effect blijkt het sterkst voor degenen met relatief hoge migratiekosten, i.e. migranten uit lagelonenlanden (zie Pedersen et al., 2004). De aanwezigheid van duizend migranten uit een bepaald land zorgt voor een jaarlijkse toestroom van meer dan 20 migranten uit dat land, zo is de inschatting (zie Hatton en Williamson, 2002).

Sociale zekerheid

Ten aanzien van de aanzuigende of selecterende rol van sociale zekerheidsstelsels geven empirische studies geen uitsluitsel. Ederveen et al. (2004) geven op basis van Lundborg (1991), Borjas (1999) en Pedersen (2004) aan dat zowel empirische studies voorhanden zijn die indicaties vinden voor de magneetwerking van ruime sociale voorzieningen, als studies die aangeven dat sociale voorzieningen geen belangrijke verklaringsfactor vormen voor migratiestromen.

Taal- en cultuur

Belot en Ederveen (2005) vinden een significante invloed van culturele en institutionele aspecten op migratie. Zij geven aan dat naarmate de culturele verschillen tussen herkomst- en bestemmingsland groter zijn en ook naarmate meer specifieke institutionele belemmeringen gelden (bijvoorbeeld ten aanzien van de overdraagbaarheid van pensioenen en de erkenning van diploma's), de kans op migratie kleiner is.

2.3 Gevolgen²

2.3.1 Theoretische inzichten

Gevolgen voor lonen en werkloosheid - algemene neo-klassieke inzichten

Om de economische gevolgen van de arbeidsmigratie inzichtelijk te maken, kan gestart worden met een eenvoudig algemeen neo-klassiek economisch model dat hieronder grafisch uiteengezet wordt. Dit model heeft diepe wortels in de economische wetenschap (recentelijk o.a. gebruikt door Borjas, 1999 en van Dalen, 2001).

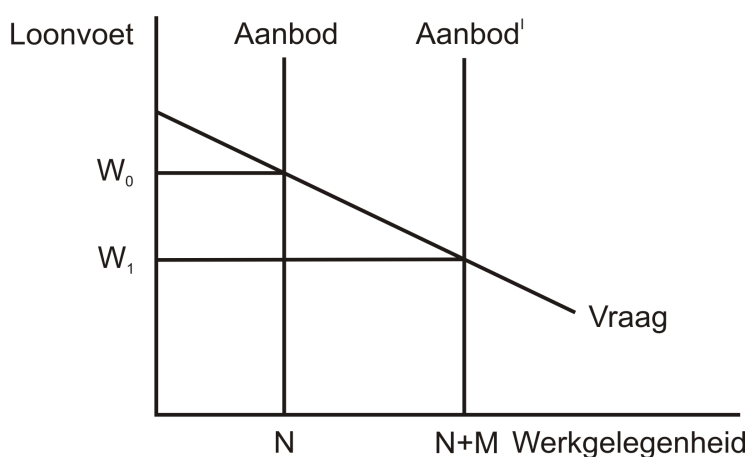
Het meest eenvoudige geval van immigratie betreft de binnenkomst van arbeiders zonder financieel vermogen en zonder familie. Een dergelijke immigratiestroom leidt tot andere

² De uiteenzetting van het economische model ter bepaling van de gevolgen van arbeidsmigratie is gebaseerd op Van Dalen (2001).

factorverhoudingen op de arbeidsmarkt. Dit wordt weerspiegeld in de prijs van arbeid en kapitaal. We veronderstellen dat het arbeidsaanbod inelastisch is (i.e. het aanbod is niet gevoelig voor veranderingen in het loon) en dat de nationale productie tot stand komt via de inzet van kapitaal en arbeid, waarbij elke toevoeging van een eenheid productiefactor de productie doet toenemen, maar naarmate dit meer gebeurt in afnemende mate. De netto welvaartswinst (of immigratiewinst) kan nu op een eenvoudige wijze worden berekend door het verschil te nemen tussen de extra inkomsten voor kapitaalbezitters en het verlies aan inkomen van de autochtone werkzame bevolking.

Onderstaande figuur illustreert - uitgaande van bovengenoemde veronderstellingen - wat de invloed is van immigratie voor de welvaart van de autochtone bevolking.

Tabel 2.1 Ontwikkeling loonvoet en werkgelegenheid bij toename arbeidsmigratie



De lijn Vraag geeft de vraag naar arbeid waar. Het loon komt in dit model overeen met de marginale productiviteit van arbeid. Het arbeidsaanbod is weergegeven door de verticale lijn Aanbod, waarmee de ongevoeligheid voor loonveranderingen wordt aangegeven. Immigratie wordt in dit partiële evenwichtsmodel verbeeld als een toename van het arbeidsaanbod met M eenheden en leidt derhalve tot een verschuiving van de arbeidsaanbodcurve naar A. Door de immigratie van arbeid treedt een daling op van het loon, van w_0 op tijdstip 0 voor de autochtone bevolking naar w_1 op tijdstip 1 wanneer het arbeidsaanbod tot $N+M$ is aangegroeid en het loon gedaald tot w_1 . Door de immigratie neemt evenwel het nationaal inkomen toe. Daarvan gaat een deel naar de immigranten. De immigratiewinst die de autochtone bevolking ten goede komt, wordt weergegeven door het driehoekje onder de Vraag-lijn.

Achter deze immigratiewinst gaat echter een *herverdeling* van inkomens schuil, aangezien kapitaal ten opzichte van arbeid relatief schaars wordt en daar ook voor wordt beloond. Hoe dit voor de *personele* inkomensverdeling uitwerkt, is afhankelijk van de mate waarin ingezetenen financieel vermogen bezitten. Duidelijk is dat werknemers die uitsluitend afhankelijk zijn van een arbeidsinkomen er - in theorie - op achteruit gaan (zie van Dalen, 2001).

Het model zoals weergegeven in bovenstaande figuur heeft een aantal belangrijke tekortkomingen. Zo wordt verondersteld dat arbeid homogeen is. Gesteld kan worden dat arbeid onder andere verschilt naar de mate van scholing of algemener de hoeveelheid

menselijk kapitaal. Verder gaat bovenstaande figuur uit van een ruimende arbeidsmarkt; de lonen passen zich zodanig aan dat evenwicht tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod tot stand gebracht wordt. In veel EU-lidstaten voorkomt de combinatie van minimumlonen en uitkeringen echter dat het inkomen van mensen onder een bepaald niveau daalt. De arbeidsmarkt ruimt niet. Extra arbeidsaanbod door migratie leidt dan niet - of onvoldoende - tot een lagere loonvoet maar leidt tot meer werkloosheid. Deze onevenwichtigheid speelt vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Als immigratie leidt tot hogere werkloosheid, dan verdwijnt het immigratiesurplus: er is geen extra werkgelegenheid, geen extra productie, en daardoor geen toename van het nationaal inkomen. De mate waarin immigratie leidt tot loonaanpassingen en waarin het leidt tot verhoogde werkloosheid hangt af van de rigiditeit van de arbeidsmarkt.

Als lonen zich niet aanpassen en immigratie zich vertaalt in olopende werkloosheid heeft dat ook gevolgen voor de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat. Een toename van het aantal migranten gaat dan immers gepaard met een toename van de uitgaven aan uitkeringen zonder dat de belasting- en premieopbrengsten - bij afwezigheid van een positief werkgelegenheidseffect - stijgen (zie bijvoorbeeld Van Dalen, 2001, voor een uiteenzetting hieromtrent).

Tenslotte kunnen als tekortkomingen van het model de veronderstelling dat voldoende arbeid beschikbaar is en de verwaarlozing van de uitstralingseffecten (of externe effecten) die een immigrant heeft op de economie waar hij of zij aan deelneemt, genoemd worden. Het gaat dan om effecten die niet tot de intenties van de individuele migrant behoorden.

2.3.2 Empirische inzichten

Welvaart - BBP

De komst van arbeidsmigranten leidt tot een beperkte vergroting van het nationaal inkomen. Het grootste deel hiervan valt in de vorm van looninkomen toe aan de immigranten. Wat overblijft, het zogenaamde 'immigratiesurplus', valt toe aan werkgevers, respectievelijk de kapitaalverschaffers, zo blijkt uit studies van Roodenburg (2001), Roodenburg et al. (2003) en van Dalen (2001).

Van Dalen (2001) heeft een poging gedaan om deze welvaartswinst van migratie te berekenen voor Nederland. Hij gaat daarbij uit van drie elementen: de arbeidsinkomensquote, de vraagelasticiteit en de omvang van de migratiestroom. Uitgaande van een arbeidsinkomensquote van 0,7, een vraagelasticiteit van -0,5, en een aandeel migranten op de totale beroepsbevolking van 9,4 procent (gegevens 1998), dan komt van Dalen op een immigratiewinst van 0,15 procent van het nationaal inkomen, welk overeenkomt met een welvaartswinst van ongeveer 830 euro per immigrant. Achter de immigratiewinst gaat echter een enorme herverdeling van inkomens schuil, aangezien kapitaal ten opzichte van arbeid schaarser wordt en daar ook voor wordt beloond. Autochtone arbeiders verliezen door de immigratie 2,99 procent van het BBP terwijl kapitaalbezitters er 3,14 van het BBP-inkomen op vooruitgaan volgens berekeningen van Van Dalen. Roodenburg et al. (2003) geven aan dat deze winst voor kapitaalbezitters vooral betrekking heeft op de korte termijn. Op de lange termijn passen lonen en kapitaalgoederenvoorraad zich aan, waardoor de winsten voor de kapitaalbezitters dalen.

Hoe de welvaartswinst voor de personele inkomensverdeling uitwerkt is onduidelijk, omdat het sterk afhangt van de mate waarin ingezetenen financieel vermogen bezitten.

Loon

Uit de eenvoudige analyse die in de vorige paragraaf uiteengezet is, blijkt dat migratie tot een lager loon zou moeten leiden. Deze hypothese is in de economische literatuur veelvuldig getoetst, echter niet voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Specifiek voor Nederland is slechts het empirische onderzoek van Hartog en Zorlu (2002) te noemen. Dit onderzoek - waarin twee verschillende datasets gebruikt zijn en op basis van beide datasets onderzocht is wat de effecten zijn van migratie op lonen - toont geen eenduidig effect.

De algemene teneur in de *internationale* literatuur over de relatie tussen migratie en lonen is: het effect van migratie op het loon van de autochtone bevolking is negatief, maar klein (zie bijvoorbeeld Bauer en Zimmerman, 1999, en Longhi et al., 2004). Daarbij is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen werknemers met complementaire vaardigheden en werknemers met substitueerbare vaardigheden (ten opzichte van de vaardigheden van immigranten). Werknemers wier vaardigheden complementair zijn aan die van de immigranten ondergaan een relatieve welvaartsverbetering (met name ten opzichte van werknemers met concurrerende vaardigheden). Hun arbeid wordt relatief schaars, waardoor hun loon stijgt. Werknemers wier vaardigheden makkelijk substitueerbaar zijn door de komst van immigranten gaan er juist op achteruit (zie van Dalen (2001), Roodenburg et al., 2001 en 2003, Ederveen et al., 2004).

De hoogte van de immigratiewinst is afhankelijk van de vraag hoe groot de initiële verschillen in opleidingsniveau tussen bevolkingsgroepen zijn en in welke mate de productiefactoren complementair zijn. Ederveen et al. (2004) geven op basis hiervan aan dat het algehele kleine negatieve effect een onderschatting kan zijn; meestal wordt in empirische studies uitgegaan van het gemiddelde loon, terwijl grote verschillen tussen werknemers en hun beloning voor arbeid bestaan. Immigranten met een bepaald opleidingsniveau zullen vooral concurreren met ingezetenen met een vergelijkbaar niveau. Wanneer rekening gehouden wordt met opleidingsniveau, is het beeld gemengd: soms is er duidelijk sprake van een competitie-effect, resulterend in lagere lonen voor bepaalde autochtone groepen. In andere gevallen vullen immigranten en autochtonen elkaar aan, zodat de lonen van de laatste groep stijgen (zie Hartog en Zorlu, 2002). Daarnaast is er volgens Ederveen et al. (2004) sprake van een invloed van lonen op immigratie. Zo komen migranten niet overal in gelijke mate terecht, maar kiezen ze juist de regio's of bedrijfstakken waar de lonen het hoogst zijn voor hun vaardigheden.

Werkloosheid

De mate waarin immigratie leidt tot loonaanpassingen en verhoogde werkloosheid hangt af van de rigiditeit van de arbeidsmarkt, zoals hiervoor langs theoretische lijnen is uiteengezet.

Empirische studies naar de relatie tussen immigratie en werkloosheid tonen geen eenduidige resultaten. Tot voor kort leek er consensus in de economische literatuur dat de effecten van immigratie op werkloosheid beperkt waren (zie bijvoorbeeld Hunt, 1992, Zweimüller en Winter-Ebmer, 1996, Pischke en Velling, 1997, en Bauer en

Zimmermann, 1999). Er is echter belangrijke kritiek mogelijk op de studies waarop deze conclusie was gebaseerd (zie een uiteenzetting daaromtrent in hoofdstuk 6 van dit rapport). In alle gevallen lijken ze de effecten te onderschatten. In recente studies waaronder Angrist en Kugler (2003) worden substantieel hogere effecten gevonden. In twee recente studies voor het Verenigd Koninkrijk worden zowel hoge als lage effecten op werkloosheid gevonden, afhankelijk van de gekozen specificatie.

Collectieve sector

Gebruik sociale zekerheid

Jonge volwassenen zijn onder immigranten doorgaans oververtegenwoordigd. Zij hebben net hun dure schooljaren achter de rug en staan aan het begin van hun arbeidzame levensfase. De oude dag, die gepaard gaat met hoge kosten voor AOW en zorg, ligt nog ver weg en de contante waarde van die kosten is daarmee relatief laag. Dit kan betekenen dat immigranten meer bijdragen aan de collectieve sector dan ze ervan ontvangen. Vandaar dat regelmatig de idee geopperd wordt dat arbeidsimmigratie kan helpen om de financiële gevolgen van de vergrijzing op te vangen³.

Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat de immigranten hun weg vinden op de arbeidsmarkt, een redelijk inkomen verdienen en niet meer dan gemiddeld afhankelijk zijn van de sociale zekerheid (zie Roodenburg, 2001). De invloed van immigratie op de verzorgingsstaat uit zich op uiteenlopende wijzen. Op de korte termijn, wanneer factorprijzen vastliggen, zou migratie theoretisch uitkomst kunnen bieden. Door de komst van immigranten kan immers de last van AOW-uitkeringen over meer schouders worden verdeeld.

Van Dalen (2001) en Roodenburg (2000) geven in dit kader in hun empirische studies aan dat de ervaring met *immigranten uit niet-westerse landen*⁴, naast Midden- en Oost-Europa het belangrijkste potentiële herkomstgebied van nieuwe arbeidsmigranten, uitwijst dat aan de gestelde voorwaarden om een positieve bijdrage aan de sociale zekerheid in Nederland te leveren lang niet altijd wordt voldaan. De arbeidsdeelname van niet-westerse allochtonen is gemiddeld substantieel lager dan het Nederlands gemiddelde. De keerzijde van deze lage arbeidsdeelname is dat velen een sociale uitkering ontvangen en dat de inkomens substantieel lager liggen dan het Nederlands gemiddelde. Dit heeft tot gevolg dat relatief weinig belasting en premies worden afgedragen en een groot beroep wordt gedaan op inkomensafhankelijke regelingen zoals huursubsidie (zie Roodenburg, 2000 en Van Dalen, 2001).

Bovenstaande constatering wordt door Van Dalen verklaard door de magneetwerking die de Nederlandse verzorgingsstaat heeft op migranten, omdat er kunstmatige prikkels in het leven worden geroepen waardoor migratie niet meer zijn allocatieve functie kan vervullen. Het sociale zekerheidsstelsel roept daarmee averechtse selectie op, zo is zijn inschatting.

³ Zie bijvoorbeeld uiteenzettingen van DNB: 'Immigratie: bedreiging of uitdaging voor de EU?' In: DNB magazine 2, 2003, en: 'Immigratie vanuit historisch en economisch perspectief'. In: DNB kwartaalbericht, maart 2003.

⁴ Het zou passend zijn ook het beslag op de sociale zekerheid door Westerse allochtonen, specifiek Spanjaarden, Grieken en Portugezen, uiteen te zetten. Daaromtrent ontbreken echter de benodigde gegevens.

Een andere relevante factor in dit kader is het tempo waarmee immigranten integreren. Ter Rele en Roodenburg (2001) laten zien onder welke condities immigranten gedurende hun levensloop een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse schatkist. Zij bezien de nettobijdrage van een immigrant aan de collectieve sector over zijn gehele levensloop en berekenen de netto contante waarde van de nettobijdragen die een immigrant gedurende zijn levensloop aan de collectieve sector levert. De uitkomst van die rekensom hangt af van zijn leeftijd bij binnenkomst. Verder zijn de sociaal-economische kenmerken van de immigrant doorslaggevend. Het maakt groot verschil of dit de kenmerken zijn van de gemiddelde Nederlander of van de gemiddelde niet-westerse allochtoon of ergens daartussenin. De conclusie van Ter Rele en Roodenburg is dat “als de sociaal-economische positie van arbeidsimmigranten overeenkomt met het gemiddelde van niet-westerse allochtonen, het resultaat voor de collectieve sector altijd negatief is, ongeacht de leeftijd bij binnenkomst. Een echtpaar met twee kinderen dat de kenmerken van niet-westerse allochtonen bezit, levert een negatieve balans (over de levensloop van alle leden van het gezin) op van 234.000 euro”. Het ligt vanzelfsprekend anders wanneer migranten volledig integreren of wanneer de migratie van tijdelijke duur is. Het zijn juist deze aspecten waarop MOE-migranten zich hebben onderscheiden de afgelopen jaren (zie voor een uitgebreide uiteenzetting hieromtrent hoofdstuk 4).

De centrale gedachte bij het probleem van averechtse selectie in het licht van migratie is dat landen als Nederland door een meer egalitaire inkomenspolitiek en een omvangrijk sociaal zekerheidsstelsel indirect immigranten aantrekken die de solidariteitsgrondslag waar de welvaartsstaat op drijft, verdunnen. Het is de paradox van solidariteit en uitsluiting: herverdeling van inkomen binnen de eigen groep (interne solidariteit) vereist rigoreuze uitsluiting van mensen van buiten de groep (externe solidariteit) (zie van Dalen, 2001, op basis van Teulings, 1995).

Draagvlak verzorgingsstaat

Migratie kan invloed hebben op het politiek-maatschappelijke draagvlak voor de verzorgingsstaat. Ederveen et al. (2004) zetten twee richtingen van mogelijke gevolgen uiteen. Zij stellen dat de bezwaren tegen migratie toenemen naarmate de migratiestroom groter is en dat de weerstand onder autochtonen toeneemt naarmate er meer migranten aanspraak maken op de verzorgingsstaat. Dit kan zich vertalen in een roep tot beperking van migratie, maar ook in een roep tot beperking van uitgaven aan migranten, bijvoorbeeld via het sociale zekerheidsstelsel. Daarnaast kan - er van uitgaande dat laagbetaalde immigranten netto-ontvanger van de verzorgingsstaat zijn - een toename van migranten leiden tot een grotere vraag naar uitbreiding van het sociale zekerheidsstelsel. Samen met autochtonen uit de lagere inkomensgroepen zullen zij voorstander zijn van een uitbreiding van dit stelsel.

In een empirisch onderzoek voor elf Europese landen concluderen Razin et al. (1998, geciteerd in Ederveen et al., 2004) dat de toevloed van immigranten tot lagere inkomstenbelastingen en minder herverdeling leidt (in lijn met de eerstgenoemde richting van gevolgen hierboven). Als onderscheid naar opleidingsniveau wordt gemaakt, blijkt dat dit effect vooral wordt veroorzaakt door de komst van laaggeschoolde immigranten. Volgens hun berekeningen leidt een stijging van het aandeel laaggeschoolde immigranten

in de totale bevolking met 0,5 procentpunt⁵ tot een daling van de tarieven van de inkomstenbelasting met ongeveer 4 procentpunt. Deze uitkomst geeft aan dat een toename van (voornamelijk laaggeschoolde) immigranten tot een versobering van de verzorgingsstaat leidt.

Ruimte

Immigratie leidt tot een hogere bevolkingsdichtheid. Door volgmigratie, onder andere wegens gezinsvorming en -hereniging en door natuurlijke aanwas, is de bevolkingstoename groter dan het aantal toegelaten arbeidsmigranten. Dit heeft volgens Roodenburg (2000) onder meer de volgende consequenties:

- een grotere verkeerscongestie en hogere kosten voor infrastructuur ter vermijding van die congestie;
- een toenemende milieubelasting;
- een grotere druk op het Groene Hart;
- verlies aan landschappelijke waarden.

Over de mogelijke omvang van deze effecten is echter nog weinig bekend (zie Roodenburg, 2000).

Landen van herkomst - brain drain

De richting van de gevolgen voor de landen van herkomst is niet gemakkelijk eenduidig vast te stellen. Twee tegengestelde effecten zijn van belang. Positief is dat immigranten vaak geld naar huis sturen om achtergebleven familieleden te ondersteunen. Negatief is het verlies aan menselijk kapitaal, de zogenaamde '*brain drain*'. Het herkomstland investeert in de opleiding van betrokkenen en ziet hen vervolgens naar het buitenland vertrekken.

Empirisch onderzoek naar de effecten van *brain drain* voor herkomstlanden is schaars, (zie De Lange et al., 2003). Wel kunnen de onderzoeken van Beine et al. (2001) en de Wereldbank (2006) in dit kader genoemd worden. Beine et al (2001, geciteerd in De Lange et al., 2003) hebben aangetoond dat emigratievooruitzichten investeringen in onderwijs kunnen stimuleren. Potentiële emigranten zijn beter gemotiveerd om een opleiding te volgen. Wanneer voldoende mensen achterblijven kan per saldo sprake zijn van een '*beneficial brain drain*'. Gebruikmakend van data voor 37 ontwikkelingslanden tonen de auteurs aan dat zo'n effect meer is dan 'een theoretische curiositeit'. Het blijkt dat veel hoogopgeleide emigranten uiteindelijk terugkeren. Lowell en Findlay (2001) geven aan dat het om bijna de helft gaat.

Ook de Wereldbank (2006) stelt op basis van een recent uitgevoerde analyse van de gevolgen van *brain drain* voor 24 emigratie-landen, dat *brain drain* vaak voordelig uitpakt voor de herkomstlanden. Hoewel de gevolgen op het eerste gezicht dramatisch lijken voor deze armere landen - zij verliezen ingenieurs, artsen, verpleegkundigen en andere hoogopgeleide vakmensen die zij met een zware financiële inspanning aan een diploma hebben geholpen -, vallen deze per saldo vaak toch positief uit voor de herkomstlanden. Uit de uitgevoerde berekeningen van de Wereldbank komt de verwachting naar voren dat de bijna 200 miljoen migranten in de wereld dit jaar naar schatting 188 miljard euro terug

⁵ Procentpunt is de eenheid die wordt gebruikt om een absoluut verschil aan te geven tussen waarden van een grootheid die in procenten wordt uitgedrukt.

zullen sturen naar de herkomstlanden. Verder geeft de Wereldbank aan dat er een direct verband bestaat tussen migratie en de vermindering van armoede. Een onderzoek op de Filipijnen toonde aan dat in gezinnen die geld uit het buitenland krijgen, minder kinderarbeid voorkomt. Dergelijke families sturen hun kinderen ook langer naar school en starten vaker een eigen zaak op. De Wereldbank geeft wel aan dat er ook rekening moet worden gehouden met verliesposten: ondernemende migranten kunnen in hun eigen land niets meer in beweging brengen, de investering in hun opleiding gaat deels verloren en de migranten zelf lopen een groter risico moeilijkheden te ondervinden in hun nieuwe omgeving.

Sociaal-culturele effecten

Specifieke empirie over sociaal-culturele effecten van vestiging van MOE'ers in Nederland is niet voorhanden. Wel hebben we kennis opgedaan in dit veld voor andere groepen immigranten: de grote vier (Turken, Marokkanen, Antillianen, Surinamers) en vluchtelinggroepen.

Het primaire gevolg van (permanente) immigratie is dat etnische diversiteit toeneemt. Daar zijn twee vragen aan verbonden:

1. In welke mate integreren deze mensen in de Nederlandse samenleving op sociaal-cultureel vlak?
2. Hoe staat de Nederlandse samenleving tegenover deze ontwikkeling?

De literatuur, en de praktijk, wijzen uit dat de integratie van immigranten vaak moeizaam verloopt. De WRR (2001) geeft aan dat assimilatie in de ontvangende samenleving minder vanzelfsprekend geworden is in de loop der jaren. Hierbij speelt met name de culturele afstand tussen land van herkomst en de ontvangende samenleving een rol. Ook is de mate waarin culturele gemeenschappen binnen de Nederlandse samenleving ontstaan een belangrijke factor. Migratie kan daardoor een specifiek lokaal karakter krijgen. Het ontstaan van deze gemeenschappen kan ertoe leiden dat op nationaal niveau de migratie nauwelijks invloed heeft, maar op lokaal niveau des te meer.

Het recentere *Jaarrapport Integratie 2005* (SCP, 2005) kijkt vanuit een algemeen perspectief naar de positie van allochtonen in de Nederlandse samenleving. Zij concluderen, dat “er (op socio-cultureel terrein) weinig schot in de toenadering tussen groepen (is) te bespeuren” en dat in de afgelopen jaren hierin niet veel is veranderd. Zij noemen als factor met name de toename van het aantal concentratiewijken in de grote steden, evenals culturele en religieuze verschillen. Dit belemmert contacten tussen autochtonen en allochtonen.

De WRR (2001) stelt dat immigratie in Nederland in het algemeen niet positief wordt gewaardeerd. Ook Esveldt en Traudes (2001) concluderen dat “de houding van Nederlandse ingezetenen jegens buitenlanders er een is die de voorkeur geeft aan integratie binnen de context van strikt afgedwongen regels” en constateren een brede steun van Nederlandse ingezetenen voor restrictieve ontwikkelingen in het overheidsbeleid. Bovendien geven Nederlandse ingezetenen de voorkeur aan maatregelen die inzet van buitenlanders vergen boven beleid, dat inzet van de samenleving vraagt.

2.4 Conclusie en algemene verwachtingen

Migratiestromen tussen landen zijn te verwachten wanneer sprake is van substantiële loon- en/of werkloosheidsverschillen tussen herkomst- en bestemmingsland. Naast loon- en werkloosheidsverschillen blijken netwerken een belangrijke determinant van migratiestromen te zijn.

Vanuit de neo-klassieke economische theorie kan de algemene verwachting afgeleid worden dat arbeidsmigratie leidt tot een inkomensverbetering van arbeidsmigranten. De omvang hiervan is afhankelijk van de duur van de migratie; bij een langdurige arbeidsmigratie zal in algemeenheid een hogere welvaartsverbetering voor de groep arbeidsmigranten (bezien over hun levensloop) gerealiseerd worden dan bij tijdelijke arbeidsmigratie. Echter bij een langdurige arbeidsmigratie zal er - vanwege de in algemeenheid negatieve invloed op lonen - een bijstelling plaatsvinden.

Verder kan de verwachting afgeleid worden dat arbeidsmigratie in zijn algemeenheid leidt tot een inkomensdaling en/of verminderde werkgelegenheid van werknemers met concurrerende vaardigheden en een inkomensverbetering en/of verhoogde werkgelegenheid van werknemers met complementaire vaardigheden.

De loondrukkende werking van migratie heeft ook gevolgen voor de inkomenspositie van werkgevers in Nederland. De werkgevers die met name werken met arbeidsmigranten en Nederlandse werknemers met concurrerende vaardigheden en kennis gaan er ceteris paribus in inkomen op vooruit. Werkgevers die met name werknemers met complementaire vaardigheden en kennis in dienst hebben, hoeven er ceteris paribus niet in inkomen op vooruit te gaan, zo is de verwachting. Bij het schaarser worden van hun werknemers, zullen zij hogere looneisen van deze werknemers tegemoet kunnen zien.

De gevolgen van een toename van arbeidsimmigratie voor de financiële positie van de Nederlandse overheid zijn eveneens sterk afhankelijk van de duur van de migratie en de specifieke kenmerken van de migranten. In algemeenheid kan verwacht worden dat de gevolgen voor de collectieve sector positief zijn wanneer sprake is van tijdelijke migratie, migranten jong zijn én succesvol op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook de gevolgen van (een toename) van arbeidsmigratie voor de landen van herkomst zijn niet negatief, zo is de verwachting. Dit effect wordt met name veroorzaakt door de investerings- en scholingsimpuls die uitgaat van het in het bestemmingsland verdiende geld dat teruggestuurd wordt naar het herkomstland.

De uiteenzetting van de gevolgen van arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa voor de Nederlandse samenleving sedert mei 2004, en de inschatting van de mogelijke gevolgen bij enerzijds een voortzetting van het huidige overgangsregime en anderzijds een overgang naar een vrij verkeer van werknemers zal in het gezamenlijke perspectief van de bovengenoemde algemene inzichten uit de reeds bestaande literatuur en de specifieke kenmerken van de MOE-migranten gezien dienen te worden. In het vervolg van dit rapport wordt op deze aspecten nader ingegaan.

3 Juridisch kader

3.1 Inleiding

Overgangsregeling

Met de overgangsregeling is afgesproken dat een lidstaat kan besluiten tot 2 jaar na de datum van toetreding nationale maatregelen van toepassing te laten zijn. Daarna kan dit met nogmaals 3 en daarna met nogmaals 2 jaar verlengd worden (tot uiterlijk mei 2011). Personen uit de nieuwe lidstaten die op de datum van toetreding legaal in een lidstaat werken (met twv) en toegang hebben tot de arbeidsmarkt voor een ononderbroken periode van 12 maanden of langer, of na toetreding voor 12 maanden of langer worden toegelaten (met twv), hebben vrije toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat, maar niet tot die van andere lidstaten die een overgangsmaatregel hanteren, voor zolang zij niet vrijwillig de arbeidsmarkt verlaten. Lidstaten kunnen ervoor kiezen de MOE-migranten als EU-burgers te behandelen, maar ten behoeve van registratie en monitoring wel een tewerkstellingsvergunning te vragen, hoewel deze direct verleend wordt, maar zonder arbeidsmarkttoets. Denemarken heeft voor deze laatste optie gekozen. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben voor vrij verkeer gekozen, maar wel een registratieplicht ingesteld (zie hoofdstuk 4 voor een verdere uitleg hieromtrent). Indien een lidstaat ervoor kiest de arbeidsmarkt open te stellen voor de nieuwe EU-burgers, kan deze tot 7 jaar na de dag van toetreding bij serieuze verstoring van de arbeidsmarkt de Europese Commissie verzoeken om de artikelen 1-6 EEC (gelijke behandeling EU-burgers) geheel of gedeeltelijk op te schorten om de orde te herstellen. Familie van personen die op het moment van toetreding voor 12 maanden of meer in een lidstaat werkzaam zijn, krijgt direct na toetreding toegang tot de arbeidsmarkt. Familieleden van werknemers die na toetreding of tijdens de overgangstermijn samen met de werknemer legaal in de lidstaat wonen, hebben toegang tot de arbeidsmarkt na 18 maanden verblijf ofwel vanaf het 3e jaar na de toetreding. Elke lidstaat mag na toetreding ruimere regels instellen dan bovengenoemde, inclusief vrije toegang tot de arbeidsmarkt.

Juridische constructies als basis voor tewerkstelling in Nederland

MOE-migranten kunnen op verschillende manieren werkzaam zijn in Nederland. Welke regels van toepassing zijn op de tewerkstelling van deze migranten is afhankelijk van de juridische constructie op basis waarvan de migranten werkzaam zijn in Nederland.

Daarbij gaat het om de volgende juridische constructies:

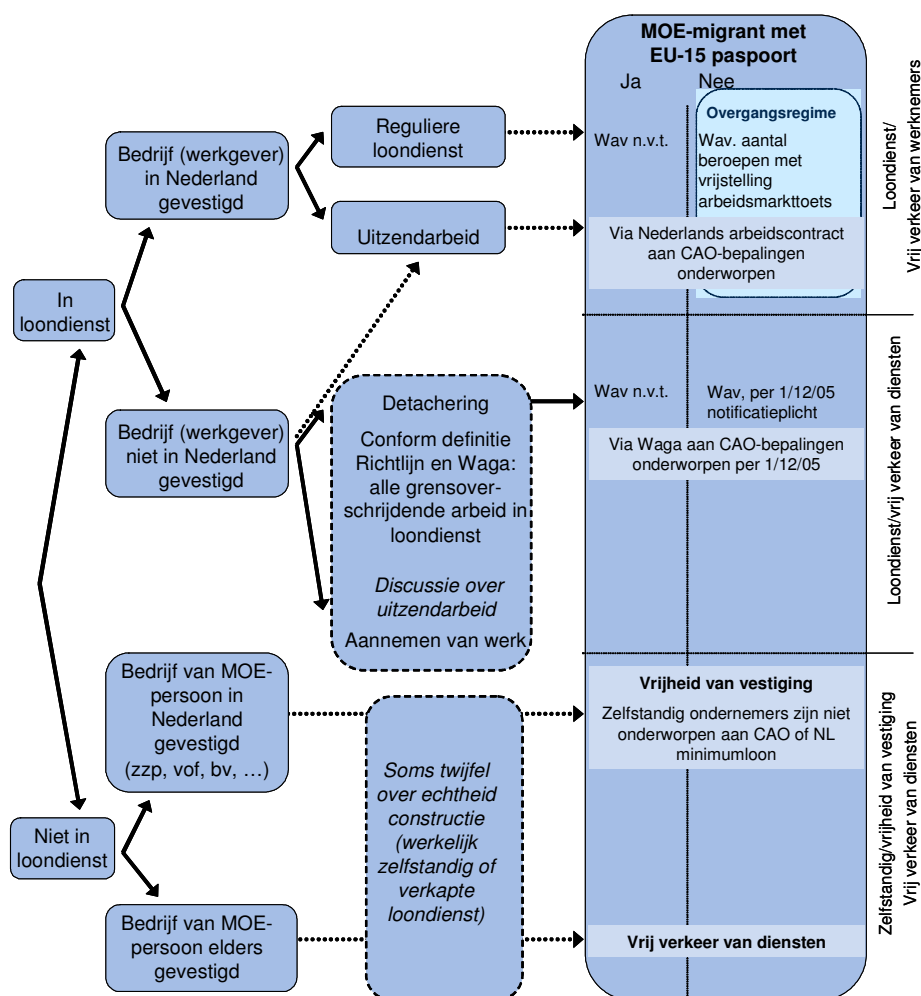
- Migrant in (reguliere) loondienst van een in Nederland gevestigd bedrijf.
- Migrant die uitzendarbeid verricht voor een in Nederland gevestigd bedrijf.
- Migrant in loondienst van een niet in Nederland gevestigd bedrijf (bijvoorbeeld via detachering).

- Migrant die als zelfstandige of als firmant in een v.o.f. opdrachten uitvoert in Nederland en in Nederland gevestigd is.
- Migrant die als zelfstandige of als firmant in een v.o.f. opdrachten uitvoert in Nederland en buiten Nederland gevestigd is.

Welke wet- en regelgeving van toepassing is bij deze constructies wordt bepaald door de vraag of de MOE-migrant tevens in het bezit is van een EU-15 paspoort, de aard van de verblijfsvergunning (arbeidsmarktaantekening: arbeid wel of niet vrij toegestaan), de vraag of sprake is van werkzaamheden in loondienst of als zelfstandige en of bij loondienst sprake is van reguliere loondienst, van uitzendarbeid of van detachering, en de vestigingsplaats van de werkgever.

De in Nederland van toepassing zijnde wet- en regelgeving wordt in onderstaand schema weergegeven.

Figuur 3.1 Wet- en regelgeving van toepassing op arbeidsmigratie uit MOE-landen⁶



Bron: Ter Beek et al. (2005), aanpassingen ECORYS.

⁶ In de figuur wordt aangegeven of de MOE-migrant al dan niet ook in het bezit is van een EU-15 paspoort. Daarmee wordt eigenlijk bedoeld een EU-15 paspoort of een paspoort van de overige van de twv-plicht vrijgestelde landen.

Opvallend is dat de overgangsregel slechts van toepassing is op een beperkt gedeelte van bovenstaande figuur (i.e. het gedeelte rechtsboven); op arbeidsmigranten die in loondienst zijn bij of uitzendarbeid verrichten voor een in Nederland gevestigd bedrijf en niet in het bezit zijn van een EU-15 paspoort. Slechts voor een heel beperkte groep geldt op dit moment een vrij verkeer van werknemers; voor de Polen met een EU-15 paspoort die in loondienst zijn bij een Nederlands bedrijf of uitzendarbeid verrichten voor een Nederlands uitzendbureau. Alle andere vormen van arbeidsmigratie vanuit MOE-landen vallen onder het vrije verkeer van diensten.

Uitzendarbeid door een bedrijf dat gevestigd is in een MOE-land betreft ons inziens een speciale situatie. Het Nederlandse beleid beschouwt deze vorm van arbeidsmigratie als werknemersverkeer, aangezien de ‘dienst’ bestaat uit het ‘ter beschikking stellen van arbeidskrachten op de Nederlandse arbeidsmarkt’. Voor deze vorm van arbeidsmigratie wordt een tewerkstellingsvergunning met arbeidsmarkttoets geëist. Het is echter niet zonder meer duidelijk dat dit laatste correspondeert met het Europees recht. Zo stellen Voogsgeerd en Zondag (zie paragraaf 3.3) dat uitzendarbeid door een MOE-uitzendbureau - in afwachting van de Europese Richtlijn ten aanzien van uitzendarbeid - dient te worden opgevat als een zogenaamde *gevoelige dienst*. Dit impliceert volgens hen dat deze vorm van arbeidsmigratie gereguleerd mag worden (bijvoorbeeld in de vorm van een vergunningstelsel of een registratieplicht), echter zonder arbeidsmarkttoets.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt eerst in paragraaf 3.2 ingegaan op de wetten en regels die voor elk van de in deze inleiding geschetste vormen van arbeidsmigratie gelden. Gezien de substitutiemogelijkheden voor werknemersverkeer, dat gereguleerd wordt door de overgangsmaatregel, is het relevant het brede spectrum aan wet- en regelgeving dat van toepassing is op migratie vanuit de MOE-landen naar Nederland uiteen te zetten en specifiek aandacht te besteden aan de spanningsvelden hierin.

De mate waarin de overgangsregel haar doel bereikt/kan bereiken, is immers mede afhankelijk van de invloed die uitgaat van overige wet- en regelgeving en de (on)mogelijkheden die deze biedt ten aanzien van arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen naar Nederland. De spanningsvelden in de huidige wet- en regelgeving worden uiteengezet in paragraaf 3.3, in een in het kader van dit onderzoek geschreven bijdrage van mr. dr. H. Voogsgeerd en prof. mr. W. Zondag, die verbonden zijn aan de sectie handelsrecht en arbeidsrecht van de Rijksuniversiteit Groningen.

3.2 Relevante wet- en regelgeving – kort overzicht⁷

Wet arbeid vreemdelingen

Tijdens de huidige overgangsregeling is er geen sprake van vrij verkeer van werknemers uit de MOE-landen. Voor arbeidsmigratie uit acht van de nieuwe lidstaten⁸ is de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) voor de duur van de overgangperiode onverminderd van

⁷ Dit overzicht is grotendeels gebaseerd op Ter Beek et al. (2005). Het betreft een update en verkorte weergave van het overzicht dat hierin wordt gegeven.

⁸ Zoals eerder aangegeven geldt voor werknemers uit twee van de nieuwe lidstaten, Malta en Cyprus, sinds de toetreding tot de EU het recht van vrij verkeer van werknemers. Voor de overige acht landen, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië, geldt een overgangsmaatregel.

kracht. Wel hebben personen die in het bezit zijn van een EU-paspoort reeds toegang tot de Nederlandse/EU-arbeidsmarkt (dit was natuurlijk al het geval voor de toetreding). Dit geldt ook voor personen die voor 1 mei 2004 een dienstverband met een tewerkstellingsvergunning (twv) hadden voor een periode van 12 maanden of langer, of die na 1 mei 2004 een dienstverband van 12 maanden of langer hebben, of die op basis van bijvoorbeeld huwelijk in Nederland verblijf hebben en op die grond vrije toegang hebben tot de arbeidsmarkt.

De WAV stelt dat een werkgever geen arbeid mag laten verrichten door een vreemdeling, tenzij de werkgever in het bezit is van een twv. De WAV hanteert een brede definitie van 'werkgever'. Onder werkgever wordt verstaan een persoon die, al dan niet in het kader van zijn beroep, ambt of bedrijf, werk laat uitvoeren door een ander, met of zonder arbeidsovereenkomst.

Indien sprake is van inlening van een arbeidskracht, dient de uitlener of de inlener in het bezit te zijn van een twv voor de desbetreffende arbeid. Een twv wordt afgegeven indien onder andere aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de werkgever dient zijn vacature te melden bij CWI en zich voldoende te hebben ingespannen om personeel uit Nederland of EER-landen (met uitzondering van de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa) te werven;
- er (binnen een redelijke termijn) geen aanbod beschikbaar zal zijn uit deze landen;
- de vreemdeling beschikt over een voor het verrichten van arbeid geldige vergunning tot verblijf;
- de vreemdeling gaat tenminste het volledige minimummaandloon verdienen, ongeacht of hij de werkzaamheden in deeltijd gaat verrichten;
- de arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden of arbeidsverhoudingen in het bedrijf minimaal op het niveau liggen dat wettelijk vereist is en/of in de bedrijfstak gebruikelijk is (zo dient het van toepassing zijnde cao-loon betaald te worden);
- er passende huisvesting voor de vreemdeling beschikbaar is.

Nederland heeft bij het instellen van de overgangstermijn besloten dat sectoren/beroepen die een groot tekort aan werknemers hebben, vrijgesteld kunnen worden van de verplichting om de vacature te melden en om individuele wervingsinspanningen te verrichten. Door het wegvallen van de verplichte individuele wervingsinspanningen binnen het prioriteitsgenietend aanbod, kan een twv dan binnen één a twee weken worden verkregen. CWI wijst de sectoren aan waarvoor dit geldt.

Vrijheid van vestiging en vrij verkeer van diensten

Arbeid als zelfstandige valt onder de vrijheid van vestiging. De Europa Akkoorden die vooruitlopend op de toetreding tot de EU met de verschillende kandidaat-lidstaten gesloten zijn, maakten dit reeds vanaf 1994 mogelijk. Met de toetreding op 1 mei 2004 zijn de Europa Akkoorden komen te vervallen, maar het is voor personen uit nieuwe lidstaten onverminderd mogelijk om zich in de EU als zelfstandige te vestigen (op basis van EG-verdrag). Voor arbeid als zelfstandige is geen twv vereist en zij valt niet onder de Detacheringsrichtlijn. Als zelfstandige ondernemers zijn zij niet gebonden aan in Nederland geldende minimumregels op arbeid.

Binnen de EU en EER geldt vrij verkeer van diensten. Alleen Duitsland en Oostenrijk hebben op dit gebied een overgangstermijn bedongen, en mogen in specifieke sectoren tijdelijk afwijken van het vrij verkeer van diensten. Bij het meenemen van werknemers door een MOE-bedrijf dat in Nederland een dienst levert in het verband van het vrij verkeer van diensten, is sinds 1 december 2005 sprake van een notificatieplicht. Daarvoor werd in Nederland een twv verplicht gesteld.

De Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga, recent herzien in december 2005) vereist verder dat het in Nederland geldende minimumbepalingen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn op de overeenkomst (hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan).

Detacheringsrichtlijn en Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid

Met de Detacheringsrichtlijn (Richtlijn 96/71 EG)⁹ wordt beoogd het evenwicht te waarborgen tussen enerzijds het vrij verkeer van diensten en anderzijds de bescherming van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers in het ‘werkland’. De richtlijn heeft betrekking op werknemers die door hun werkgever in het kader van vrije dienstverrichting tijdelijk naar een andere lidstaat worden gezonden om daar werkzaamheden te verrichten. Daarbij is geen arbeidsovereenkomst tussen deze werknemers en de onderneming/werkgever bij wie ze in het kader van die dienstverrichting tijdelijk te werk worden gesteld.

De Europese richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Waga. De werkingssfeer van de Waga is recentelijk uitgebreid. Voor 14 december 2005 regelde de Waga dat werknemers uit een ander EU-land die tijdelijk in Nederland werken via een werkgever of detacheerder in hun eigen land, aanspraak konden maken op een ‘harde kern’ van Nederlandse arbeidsvoorwaarden, zoals die in de wetgeving beschreven staan (onder andere betaling van ten minste het wettelijk minimumloon). Voor de bouwsector gold daarbij dat werknemers uit een ander EU-land die in de Nederlandse bouwsector gedetacheerd worden, uitbetaald moeten worden volgens de algemeen verbindend verklaarde cao’s in de bouwsector. Sinds 14 december 2005 is de Waga uitgebreid naar alle sectoren. Werkgevers uit de EU moeten werknemers die ze tijdelijk in Nederland detacheren, gaan betalen volgens de Nederlandse algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen in alle sectoren van het bedrijfsleven. Ook andere belangrijke arbeidsvoorwaarden zoals werk- en rusttijden, vakantiedagen en gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk moeten voldoen aan de Nederlandse cao-bepalingen.

Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)

Naast de Waga kent ook de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) bepalingen die van belang zijn voor de arbeidsvoorwaarden van MOE-migranten. De werkingssfeer van de Waadi is wel beperkt tot migranten die werkzaam zijn via intermediairs. De Waadi stelt ten aanzien van de loonverhoudingsnorm van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten dat degene die arbeidskrachten ter beschikking stelt, deze arbeidskrachten een gelijk loon en vergoedingen moet betalen als de werknemers in gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming (art. 8, lid 1). Dit tenzij bij wet of cao van toepassing op de onderneming die de arbeidskracht ter

⁹ Richtlijn 96/71 EG, 16 december 1996.

beschikking stelt, is geregeld, welk loon en overige vergoedingen aan de arbeidskrachten verschuldigd zijn (art. 8, lid 2). Lid 1 is tevens niet van toepassing, indien bij het inleenbedrijf een cao van toepassing is die bepaalt dat de werkgever moet nagaan of de arbeidskrachten die aan zijn onderneming ter beschikking zijn gesteld, loon en overige vergoedingen ontvangen, overeenkomstig het cao (art. 8, lid 3) (zie Ter Beek et al, 2005).

Sociale zekerheid

Binnen de Europese Unie bestaan communautaire sociale zekerheidsvoorschriften ten behoeve van personen die van hun recht op vrij verkeer en verblijf in de Europese Unie gebruik maken. Achterliggende gedachte is dat personen hun recht op vrij verkeer en vrij verblijf pas zullen gebruiken wanneer zij garanties krijgen in verband met het behoud van hun sociale zekerheidsrechten. De communautaire sociale zekerheidsrechten omvatten overigens geen bepalingen inzake bijstand.

Een aantal uitgangspunten geldt daarbij:

- er is slechts één wetgeving van toepassing;
- gelijkheid van behandeling;
- werknemers zijn in beginsel verzekerd in het land waar de werkzaamheden worden uitgeoefend;
- tijdvakken van arbeid of verzekering in de verschillende lidstaten worden samengesteld voor de aanspraak op uitkeringen.

Deze communautaire voorschriften bestaan al enkele decennia (Vo 1408/71 is opvolger van Vo 3/58) in al dan niet gewijzigde vorm en sinds 1 mei 2004 gelden deze voorschriften ook voor alle nieuw toegetreden landen. Er bestaat dus geen verschil wat betreft de aanspraak die burgers uit EU-15 en MOE-landen kunnen doen op het Nederlandse sociale zekerheidstelsel.

Dit betekent dat MOE-werknemers die in Nederland na 1 mei 2004 op legale wijze tewerkgesteld zijn (en zodoende verzekerd zijn voor de Nederlandse sociale verzekeringen) van sociale zekerheidsvoordelen zullen kunnen genieten voor zover hun rechtmatig verblijf en tewerkstelling recht geven op deze voordelen. In geval zich een risico voordoet, zoals werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, hebben zij recht op een uitkering. Een voorwaarde is echter wel dat er sprake moet zijn van rechtmatig verblijf met een verblijfsvergunning. Mocht het iemand niet lukken om in Nederland werk te vinden en hij doet een beroep op de bijstand, dan maakt de immigrant geen aanspraak op een verblijfsvergunning en dus ook niet op een uitkering. In dit kader is het ook belangrijk om te vermelden dat bij een kortlopend dienstverband (< 1 jaar), de verblijfsvergunning doorgaans verstrekt wordt voor de duur van het dienstverband en niet langer.

Verder hebben MOE-migranten recht op kinderbijslag wanneer zij ingezetenen zijn in Nederland (en dus geregistreerd zijn in het GBA) of wanneer zij in Nederland arbeid verrichten (zie Vo 1408/71).

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt door Voogsgeerd en Zondag ingegaan op de spanningsvelden in wet- en regelgeving en meer in het bijzonder de implicaties hiervan voor/ het spanningsveld tussen de toepasselijke economische vrijheden uit het EG-verdrag. Deze worden verduidelijkt aan de hand van jurisprudentie van het EG Hof van

Justitie te Luxemburg. We hebben gekozen voor deze opzet om vanuit een Europeesrechtelijke invalshoek het vraagstuk omtrent (beperkingen ten aanzien van het vrije) werknemersverkeer te bezien. Een gevolg van deze opzet is dat er op punten sprake kan zijn van enige mate van overlap met de rest van dit hoofdstuk.

3.3 Spanningsvelden in wet- en regelgeving vanuit Europees rechtelijk perspectief

Bijdrage van mr. dr. H.H. Voogsgeerd en prof. mr. W.A. Zondag, verbonden aan de sectie handelsrecht en arbeidsrecht van de Rijksuniversiteit Groningen

3.3.1 Inleiding

De zogenaamde vier vrijheden vormen de fundamenteën van de Europese interne markt. Vrijwel alle beleidsgebieden kunnen worden geraakt door die marktvrijheden. Zelfs die beleidsgebieden, die onmiskenbaar behoren tot de competentie van de lidstaten, zoals bijvoorbeeld de directe belastingen, worden geraakt door deze rechtspraak. In de rechtspraak van het Hof van Justitie heeft zich convergentie voorgedaan in de uitleg van de verbodsmaatstaf in de vier vrijheden. Werd voorheen de uitleg van het vrije verkeer nog wel eens beperkt tot een verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, tegenwoordig is er voor alle vier vrijheden een ruime verbodsmaatstaf voorzien. Dat wil zeggen dat alle beperkingen of belemmeringen van het vrije verkeer in principe zijn verboden, behoudens in het EG-Verdrag expliciet of in de rechtspraak van het Hof van Justitie erkende uitzonderingen. Het principeverbod van beperkingen is ruimer dan het alleen verbieden van discriminaties, hoe ruim dit discriminatieverbod ook wordt uitgelegd. Voor discriminatie is altijd nog een zekere vergelijkbaarheid nodig van de eigen burger met die van de andere lidstaten. In het geval van het belemmeringenverbod ligt de nadruk in de rechtspraak op de hindernis, financieel of administratief, die de werknemer, zelfstandige of dienstverrichter ondervindt van de lidstaat van ontvangst. Alleen die hindernis is al genoeg om een nader juridisch onderzoek te rechtvaardigen. Dit wil niet zeggen dat elk van de vier vrijheden volledig identiek wordt uitgelegd door het Hof van Justitie. Er blijven de nodige resterende divergenties over.

*De vier vrijheden gelden ook voor de tien nieuwe lidstaten, die op 1 mei 2004 zijn toegetroten. Voor acht van deze tien nieuwe lidstaten geldt een overgangsregime op het terrein van het vrije verkeer van werknemers. Alleen voor Cyprus en Malta zijn er op dit punt geen overgangsregels voorzien. In vergelijking met vorige toetredingen, zoals die van Spanje en Portugal, zijn er nu ook overgangsregels voorzien voor het vrije verkeer van diensten. In dit opzicht heeft men geleerd van het arrest *Rush Portuguesa (C-113/89)*¹⁰. In dit arrest heeft het Hof van Justitie uitgemaakt dat een werkgever uit de nieuwe lidstaat Portugal ook gedurende de overgangsperiode zijn eigen werknemers mee mag nemen naar een van de oude lidstaten om daar een dienst te verrichten. Deze werknemers zouden de arbeidsmarkt van de oude lidstaat niet ‘raken’, aangezien zij na*

¹⁰ De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie is te vinden via het zaaknummer op de website www.curia.eu.int.

het verrichten van de dienst direct weer naar de lidstaat van herkomst, Portugal, zouden terugkeren. Bij de toetreding van Spanje en Portugal bestond er wel een overgangsregime voor vrij verkeer van werknemers, maar niet voor het vrije verkeer van diensten.

In 2004 hebben alleen Duitsland en Oostenrijk een overgangsregime voor de acht nieuw toegetroeden landen opgelegd met betrekking tot het vrije verkeer van diensten¹¹. Deze beperkingen gelden slechts voor specifiek aangeduide sectoren van de economie zoals de bouw en voor Oostenrijk ook de sector van de beveiliging en die van 'home nursing'. Voor deze specifieke sectoren heeft ook de Europese Commissie mogelijke verstoringen van de plaatselijke arbeidsmarkten in de twee genoemde landen voorzien. Nederland heeft slechts beperkingen voorzien voor het vrije verkeer van werknemers en in beperkte mate voor het vrije verkeer van diensten (notificatiesysteem).

3.3.2 Het vrije verkeer van werknemers (art. 39 EG)

Men mag er rekening mee houden dat, in verband met de toepasselijkheid van één van de vier vrijheden, het Hof van Justitie de grens tussen de afzonderlijke vrijheden zeer grondig zal bewaken.

Het onderscheid tussen het vrije verkeer van werknemers en het vrije vestigingsrecht (art. 43 EG) hangt samen met het criterium van ondergeschiktheid of ook wel de aanwezigheid van een gezagsverhouding. Nu het gaat om één van de fundamentele vrijheden, dient aan het werknemersbegrip in art. 39 EG een uniforme communautaire inhoud te worden gegeven, aldus het Hof van Justitie. Steevast zijn hier drie elementen die terugkeren, het verrichten van een 'prestatie', onder leiding van een ander en tegen betaling.

Aangezien een zelfstandige zonder personeel (zvp) ook tegen betaling een 'prestatie' aan een ander verschaft, moet, ten einde het vrije verkeer van werknemers te kunnen blijven onderscheiden van het vrije vestigingsrecht, aan het criterium van ondergeschiktheid veel waarde worden gehecht (zie bijvoorbeeld arrest Troiani, C-456/02). Zonder aanwezigheid van dit criterium is er immers geen onderscheid tussen beide vrijheden meer aanwezig, behalve het bestaan van een arbeidsovereenkomst. In het nationale arbeidsrecht van enkele lidstaten staat het criterium van ondergeschiktheid, ook wel het gezagscriterium genoemd, sterk onder druk. Het criterium zou te ouderwets zijn, de werknemer anno 2000 geniet veel meer zelfstandigheid bij het invullen van zijn werkzaamheden. Denemarken is een land, waar bijvoorbeeld aan het gezagscriterium nauwelijks nog waarde wordt gehecht bij het bepalen van de vraag of er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Het Hof van Justitie houdt echter aan het criterium van ondergeschiktheid vast. De arbeidsovereenkomst, waaraan ook kan worden gezien, of er sprake is van vrij verkeer van werknemers, moet verder aangegaan zijn met een werkgever op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst. Het grensoverschrijdend in concernverband uitlenen van werknemers van de ene naar de andere lidstaat wordt

¹¹ Zie hierover ook een recente bijdrage van K. Sieveking (2005) uit Bremen 'Polnische Staatsangehörige im Übergang zu unionsbürgem-beschränkte Freizügigkeitsrechte nach dem 1. Mai 2004', in: Electronic Journal of Comparative Law, vol. 9.3 (October 2005), [www. Ejcl.org](http://www.Ejcl.org).

gezien als een detachingsconstructie. Hierop is de detachingsrichtlijn van toepassing (zie hieronder bij vrij verkeer van diensten).

Is eenmaal sprake van vrij verkeer van werknemers, dan is een absolute gelijke behandeling vereist tussen eigen burgers en de burgers uit de andere lidstaten. Nederlandse werknemers kunnen in rechte opkomen tegen een lagere beloning die wordt betaald aan Poolse werknemers¹². Dit kan zowel onder het Nederlandse recht als onder het Europese recht. Is er daarentegen sprake van het vrije vestigingsrecht dan kan de zelfstandige vrij bepalen welke vergoeding hij voor zijn werk in rekening wil brengen. Vrije vestiging brengt een zekere vrije concurrentie met zich mee.

Indien een (Nederlands) uitzendbureau de werkgever is, zou er ook sprake kunnen zijn van een vrij verkeer van werknemers. In Nederland wordt de relatie tussen uitzendbureau en uitzendkracht bijvoorbeeld gekwalificeerd als een arbeidsovereenkomst. Indien een (MOE)-uitzendbureau de werkgever is, dan is bij het verrichten van werkzaamheden in Nederland sprake van vrij verkeer van diensten, waarbij uitzendarbeid wordt gerekend tot een 'gevoelige' dienst (zie hieronder).

Voor Nederland kan deze uitleg van het vrije verkeer van werknemers gevolgen hebben. Zo is de definitie van werkgever onder de WAV nogal breed. Omdat die niet beperkt is tot de gevallen waarin er een arbeidsovereenkomst is, kan de WAV buiten het vrije verkeer van werknemers gelden. Daar is echter voor Nederland geen overgangsregime voor burgers uit de acht nieuwe lidstaten voorzien.

3.3.3 Het vrije vestigingsrecht

Het vrije verkeer van vestiging is vooral interessant in het geval van zogenaamde zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers). Er is hier geen sprake van een arbeidsovereenkomst, noch van een gezagsrelatie tussen een werkgever en een werknemer. Indien die gezagsrelatie toch concreet aangetoond kan worden, is er sprake van vrij verkeer van werknemers. Het verrichten van werkzaamheden in loondienst sluit toepasselijkheid van het vestigingsrecht uit. Ontwijkingsgedrag zal door de lidstaat van ontvangst op basis van concrete gedragingen aangetoond en bewezen moeten worden. Voor het verrichten van activiteiten als zelfstandige eisen veel lidstaten een vergunning of tenminste een inschrijving in een bepaald register. Een dergelijke vergunningplicht mag gehandhaafd worden, indien er ook voor de eigen burgers in die sector een vergunningplicht geldt. Aan Oost-Europeanen mag geen vergunningplicht tegengeworpen worden, wanneer dat ook voor Nederlanders in vergelijkbare situatie niet geldt. In ieder geval geldt minimaal het discriminatieverbod in art. 43 EG.

Sommige landen hanteren een inschrijvingsplicht in een register bij bepaalde gekwalificeerde beroepen. In de zaak Schnitzer (C-215/01) was een Duitse registratieplicht in de Handwerksordnung aan de orde. De vraag aan het Hof van Justitie was of deze registratieplicht die het effect heeft van een vergunning, tegengeworpen mocht worden aan een Portugees bedrijf dat langdurig en voortdurend diensten

¹² Zie het oude arrest van het Hof van Justitie in de zaak Franse Zeelieden (167/73).

verrichtte in Duitsland. Deze zaak betreft dus ook de afbakening tussen het vestigingsrecht en het vrije verkeer van diensten. In dit arrest maakte het Hof van Justitie duidelijk, dat indien er sprake is van dienstverrichting, de notering in het register een automatisme moet zijn en in geen geval een voorwaarde voor het mogen verrichten van diensten kan zijn.

3.3.4 Het vrije verkeer van diensten

In het hierboven genoemde arrest Schnitzer was er toch sprake van vrij verkeer van diensten. Een Portugees bedrijf, dat vergelijkbare werkzaamheden wat betreft frequentie en regelmaat verricht als in Duitsland gevestigde bedrijven, zonder overigens over een infrastructuur in Duitsland te beschikken van waaruit op een stabiele en permanente basis gewerkt kan worden, valt onder het vrije verkeer van diensten. De dienstenvrijheid is een restvrijheid. Alles wat niet onder een andere Verdragsvrijheid valt, valt onder het vrije verkeer van diensten. Uit de aard van de infrastructuur blijkt of een bedrijf in een gastland gevestigd is, of er diensten verricht. Ook een dienstverrichter mag in het gastland over een kantoor beschikken (Hof van Justitie, zaak C-55/94, arrest Gebhard).

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat een lidstaat aan het vrije verkeer van werknemers en het vrije vestigingsrecht verdergaande eisen mag stellen dan aan het vrije verkeer van diensten. Terwijl het dienstenverkeer een vluchtig contact met de lidstaat van ontvangst met zich meebrengt, na het verrichten van de dienst is het contact immers afgelopen, impliceert het vrije verkeer van werknemers en het vrije vestigingsrecht een langere binding met land van ontvangst. De praktijk laat overigens anders zien. Ook in het geval van het vrije verkeer van werknemers en bij het vestigingsrecht komen korterdurende activiteiten steeds vaker voor. In de bouwsector wordt minder vaak gewerkt met aanstellingen voor onbepaalde duur. In de praktijk bewegen de vrijheden zich dus naar elkaar toe.

Voor het ter beschikking stellen van werknemers in het kader van het vrije verkeer van diensten geldt de zogenaamde detachingsrichtlijn 96/71. Onder deze richtlijn mag de lidstaat van ontvangst een 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden blijven handhaven op in het eigen land gedetacheerde werknemers. Indien een lidstaat geen overgangsregime voor het vrije verkeer van diensten heeft bedongen, dan geldt de detachingsrichtlijn dus ook onverkort voor dienstverrichters uit de MOE-landen. Zij mogen hun MOE-werknemers en andere legaal bij hun werkzaam zijnde werknemers meenemen om een dienst te verrichten in de lidstaat van ontvangst. Uit de tiental zaken van het Europese Hof van Justitie met betrekking tot detachering in het kader van het vrije verkeer van diensten, die inmiddels verschenen zijn, blijkt dat een voorafgaande vergunningplicht voor de dienstverrichter en/of een individuele werkvergunning voor de betrokken te detacheren werknemers niet meer gevraagd mag worden door de lidstaat waar de dienst verricht gaat worden. Het Hof van Justitie toetst dat natuurlijk van geval tot geval, maar uit de rechtspraak blijkt dat een controle of goedkeuringsprocedure niet mag indien

controle achteraf door bevoegde instanties mogelijk is¹³. Uit de recente zaak *Commissie/Luxemburg (C-445/03)* blijkt dat Luxemburg geen werkvergunning mag eisen voor gedetacheerde werknemers uit de niet-EU-landen, maar dat bijvoorbeeld een meldingsplicht aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst van het aantal te detacheren werknemers en de duur van die detachering wel acceptabel is. Wat betreft de harde kern van arbeidsvoorwaarden, wijst de detacheringsrichtlijn op het minimumloon, minimumrusttijden en minimumvakantiedagen en ook op de voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers door uitzendbedrijven (art. 3 van de detacheringsrichtlijn). De lidstaat van ontvangst mag de harde kern van arbeidsvoorwaarden echter slechts daadwerkelijk afdwingen, indien deze harde kern een duidelijke verbetering van de sociale bescherming van de gedetacheerde werknemers met zich meebrengt. Slechts een geringe additionele bescherming van de gedetacheerde werknemers kan een administratieve belemmering van het vrije verkeer van diensten niet rechtvaardigen. Dit zou volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie in strijd kunnen komen met het proportionaliteitsbeginsel.

Dit betekent dat de handhavingsinstanties, zoals de Arbeidsinspectie in Nederland, een vergelijking moeten maken met de arbeidsvoorwaarden in het land van herkomst (Hof van Justitie, zaken C-369/96 en C-376/96, arrest *Arblade en Leloup*). Voor Poolse werknemers betekent dit dat de Nederlandse 'harde kern' vergeleken moet worden met de arbeidsvoorwaarden waarover de in Nederland gedetacheerde werknemers in hun land van herkomst al beschikken. Voor gedetacheerde werknemers uit de MOE-landen zal dit element uit de rechtspraak van het Europese Hof vooralsnog geen betekenis hebben, aangezien de minimumlonen daar nog steeds veel lager zijn dan in Nederland. De detacheringsrichtlijn laat de nationale regeling van de uitzendbranche onverlet. Tot een Europese uitzendrichtlijn is het door politiek uiteenlopende standpunten nog niet gekomen. Wat betreft het vrije verkeer van diensten heeft het Hof van Justitie uitgemaakt dat de lidstaten zogenaamde 'diensten van gevoelige aard' mogen blijven reguleren in het algemeen belang (Hof van Justitie, zaak 279/80, arrest *Webb*). Waarschijnlijk betekent dit dat een vergunningplicht voor uitzendbedrijven uit andere lidstaten in overeenstemming met de eisen van het Europese recht is¹⁴. De Nederlandse regering stelt zich op het standpunt dat waar dienstverlening binnen de EU slechts het ter beschikking stellen van werknemers omvat, een twv inclusief arbeidsmarkttoets geëist mag worden (zie standpunt Staat der Nederlanden in uitspraak *Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Gravenhage*, 21 december 2004, nr. KG 04/1155, LJV AR8819, *Jurisprudentie in Nederland*, februari 2005, afl. 2, uitspraak nr. 55). In deze uitspraak is een zogenaamde Polenconstructie aan de orde. In de zaak zelf is echter niet duidelijk of het bedrijf wel een Poolse bedrijf is. Bij het invullen van een vragenlijst blijken de betrokken Poolse werknemers ook weinig te weten over de voor hen geldende lonen. Bij gebrek aan gegevens op dit punt is het niet aannemelijk gemaakt dat er sprake is van een Poolse dienstverrichter. Helaas is in deze zaak door een gebrek aan informatie een echte

¹³ Zie hierover ook het SER-advies uit 2005 over de dienstenrichtlijn, Publikatie 05/07, SER, 2005, p. 124-128. Daar wordt ook ingegaan op de vraag onder welke omstandigheden een voorafgaande goedkeuring nog wel zou kunnen, redenerend vanuit de jurisprudentie van het Hof.

¹⁴ Zie ook het genoemde SER-advies, p. 131. Zie daarnaast overweging 41ter in de tijdens het Luxemburgse voorzitterschap van de EU aangepaste tekst van de ontwerp-dienstenrichtlijn. Net als uit de detacheringsrichtlijn, blijkt ook uit deze ontwerp-tekst dat de lidstaten dus voorwaarden mogen blijven stellen voor het ter beschikking stellen van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven.

toetsing van dit Nederlandse beleid aan het Europese recht achterwege gebleven. Dat zou meer duidelijkheid hebben kunnen scheppen. Er is sprake van onduidelijkheid, aan de ene kant is arbeidsbemiddeling door uitzendbureaus te kwalificeren als vrij verkeer van diensten, aan de andere kant mogen lidstaten hun eigen regels voor het ter beschikking stellen van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven, handhaven. Maar deze vrijheid is niet onbeperkt, toetsing door het Hof van Justitie of deze vrijheid binnen de grenzen die het Europees recht stelt is gebleven, blijft altijd mogelijk en is misschien ook wel gewenst ten einde de broodnodige duidelijkheid te krijgen. Het is ons inziens duidelijk dat Nederland een vergunning mag eisen van MOE-uitzendbureaus. Of ook daarnaast een individuele twv inclusief arbeidsmarkttoets voor alle afzonderlijke MOE-werknemers die gedetacheerd zijn door MOE-uitzendbureaus mogelijk is, is twijfelachtig. In wezen is er hier geen verschil met de situatie van Belgische of Franse uitzendbureaus. Uiteraard laat het Europese recht alle ruimte voor de bevoegde instanties om te controleren of er daadwerkelijk sprake is van een detachering van MOE-werknemers door een dienstverrichter uit de MOE-landen. Er moet immers gecontroleerd kunnen worden of er sprake is van vrij verkeer van werknemers of vrij verkeer van diensten. In een uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage van 12 januari 2006 oordeelt de Rechtbank dat er geen sprake kan zijn van detachering in het kader van het vrije dienstenverkeer in het geval van een Pool, die een arbeidsovereenkomst heeft met een Poolse “dienstverlenende onderneming, die opdrachten in Nederland aanneemt”, en die in Nederland samen met een aantal werknemers van de Nederlandse nationaliteit arbeid verricht bestaande uit het sorteren en inpakken van uien¹⁵. Het Poolse bedrijf, noch de Poolse werknemer, hadden een vergunning ingevolge de WAV. Volgens de Nederlandse inlener zou er echter gesproken kunnen worden van vrij verkeer van diensten. De Rechtbank constateert dat hier niet van kan worden gesproken, nu ten eerste niet aannemelijk is gemaakt dat er sprake is van een “tijdelijke verplaatsing van werknemers in het kader van een dienstverrichting van hun werkgever” en ten tweede “de werkgever de dienstverrichting gebruikt voor een ander doel, namelijk zijn personeel werk te verschaffen of ter beschikking te stellen aan anderen”. De Rechtbank baseert zich hierbij op de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaken Rush Portuguesa en Commissie/Luxemburg.

Er is inderdaad alle ruimte om achteraf misbruik vast te stellen, in die zin dat het vrije verkeer van diensten gebruikt is voor een ander doel dan waarvoor die is gegeven. Om in het kader van het vrije verkeer van diensten werknemers grensoverschrijdend te kunnen detacheren, en ook met het oog op de handhaafbaarheid, is het van het grootste belang om helderheid te krijgen over de tijdelijkheid (voorzienbaarheid) en over de aard van de betrokken dienst. Bij het vrije werknemersverkeer is het de persoon uit een andere lidstaat die op eigen titel naar Nederland komt en zich daar voor langere tijd op de arbeidsmarkt begeeft. Bij het vrije dienstenverkeer is het de economische dienst die het kader waarbinnen de detachering geschiedt, aangeeft. Degene die Poolse arbeidskrachten in het kader van een dienstverlening inzet, zal aannemelijk moeten maken dat er sprake is van een dienstverrichting. Dat het Poolse bedrijf zich “dienstverlenende onderneming” noemt is onvoldoende.

¹⁵ Uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage, sector bestuursrecht, van 12 januari in zaak AWB 05/5504 ONBEK inzake Delta Fresh II B.V.

De grens tussen beide vrijheden is echter dun. In art.. 1, lid 3 van de detachingsrichtlijn zijn drie varianten van grensoverschrijdende dienstverlening aangeduid. De ondernemingen mogen:

- a) een werknemer voor hun rekening en onder hun leiding op het grondgebied van een lidstaat ter beschikking stellen, in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de ontvanger van de dienst die in deze lidstaat werkzaam is, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat;*
- b) een werknemer op het grondgebied van een lidstaat ter beschikking stellen van een vestiging of een tot hetzelfde concern behorende onderneming, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat;*
- c) als uitzendbedrijf een werknemer ter beschikking stellen van een ontvangende onderneming die op het grondgebied van een lidstaat gevestigd is of er werkzaamheden uitvoert, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen het uitzendbureau of de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat.*

De eerste variant wordt wel omschreven als ‘onderaanneming’, de werknemers gaan met hun eigen baas mee de grens over. De tweede variant omvat expats, deze situatie kan zich ook voordoen in concerns met dochterondernemingen in de MOE-landen. De laatste variant is de meest gevoelige variant. In het kader van deze gevoelige diensten mogen nationale regels zoals die in Nederland in de Waadi te vinden zijn, toegepast worden. In de c-variant worden echter situaties van terbeschikkingstelling via uitzendbedrijven of andere ondernemingen gekwalificeerd als dienstverlening.

Nogmaals, de grens tussen werknemersverkeer en dienstenverkeer is buitengewoon dun. Houwerzijl (2005) stelt dat de detachingsrichtlijn daarom eigenlijk ook op het vrije verkeer van werknemers gebaseerd had moeten worden, naast het vrije verkeer van diensten. Versoepeling van het ontslagrecht zal deze grens nog dunner maken. Oorspronkelijk was het vrije verkeer van personen (werknemers en zelfstandigen) bedoeld voor diegenen die zich voor langere tijd naar een andere lidstaat begeven, zich daar ook meer inburgeren, de taal leren, et cetera, en was het vrije verkeer van diensten bedoeld voor kortdurende meer vluchtige economische contacten tussen meerdere lidstaten, waarbij dus ook gedetacheerde werknemers betrokken kunnen zijn. De economische realiteit is echter aan het veranderen. Met het oog op het Lissabon programma om van de EU een sterke kennisintensieve samenleving te maken, krijgt het dienstenverkeer veel aandacht.

In het licht van de dunne grens tussen de EG-marktvrijheden is een goede en duidelijke handhaving essentieel. Het tijdelijk karakter van de dienstverlening (ook in de c-variant) is daarbij een essentieel criterium.

3.3.5 Spanningsveld tussen formele wet- en regelgeving en toezicht en handhaving

Het moge duidelijk zijn dat ook de handhaving zich aan de algemene principes die uit de economische vrijheden voortvloeien moet houden. Vooral in het kader van de door het

Hof van Justitie gecreëerde uitzonderingen, de zogenaamde rule of reason, geeft het Hof van Justitie soms duidelijke opdrachten aan de nationale rechter of de nationale handhavingsinstantie. Deze nationale rechter of instantie mag dan binnen de door het Hof van Justitie omschreven grenzen maatregelen nemen. Sociale bescherming van de werknemers is een door het Hof van Justitie geaccepteerde rule of reason. De bescherming van de nationale arbeidsmarkt is daarentegen niet als grond geaccepteerd¹⁶. Het Hof van Justitie volgt voor alle vier de fundamentele vrijheden het uitgangspunt dat economische argumenten niet gebruikt mogen worden om een afwijking van de fundamentele vrijheden te rechtvaardigen. Dit uitgangspunt is logisch nu het om de interne markt gaat. Van economische verdragsvrijheden kan niet worden afgeweken met behulp van economische argumenten. Zelfs stakingsdreigingen en sociale onrust kunnen geen afwijking van de vier vrijheden rechtvaardigen. Misbruik van de verdragsvrijheden mogen door de lidstaten van ontvangst bestreden worden. Hierbij accepteert het Hof van Justitie niet snel algemene wetgeving. In elk concreet geval zullen de nationale instanties duidelijk moeten maken waarom een bepaalde verdragsvrijheid in een concreet geval niet kan worden ingeroepen.

3.3.6 Conclusie

Nu Nederland geen overgangsregime heeft bedongen op het gebied van het vrije verkeer van diensten, kan de WAV met de ruime werkgeversdefinitie niet meer toegepast worden op dienstverrichters en hun werknemers uit de acht MOE landen. Het vrije verkeer van diensten, art. 49 EG en de Waga gelden onverkort voor deze werknemers. Een vergunningseis voor de dienstverrichter en/of een werkvergunning voor de afzonderlijke door deze dienstverrichter gedetacheerde werknemers wordt zeer kritisch bekeken door het Europese Hof van Justitie. Mede naar aanleiding van klachten van MOE-landen is in Nederland een systeem van notificatie bij grensoverschrijdende dienstverlening inmiddels al ingevoerd¹⁷. Het is van belang hier ook de totstandkoming van de Dienstenrichtlijn in de gaten te houden. Het recente ontwerp dat door de bevoegde commissie van het Europese Parlement is gekomen, blijft nog steeds uitgaan van het oorsprongslandbeginsel, maar maakt ingrepen door het bestemmingsland ten einde 'sociale dumping' tegen te gaan mogelijk.

Mogelijkheden om in de dienstenvrijheid in te grijpen zijn er nog slechts in 'gevoelige diensten', zoals de uitzendbranche. Waarschijnlijk is een vergunningplicht (ten behoeve van registratie) hier nog toegestaan binnen de door het Europese Hof te stellen grenzen. De Waadi en/of de Waga kunnen hier toegepast worden. Ook voor uitzendbureaus is het immers de bedoeling dat er een interne markt zonder grenzen komt. Het recente SER-rapport over de dienstenrichtlijn heeft gepleit voor een keurmerk voor de uitzendbureaus¹⁸. Men mag in ieder geval niet met behulp van tijdelijke afwijkingen van het vrije verkeer van werknemers ook het dienstenverkeer beperken.

¹⁶ Zie de negatieve reactie van het Hof op de prejudiciële vraag van een Duitse rechter die de 'bescherming van de nationale arbeidsmarkt' als grond inriep om het vrije verkeer te beperken, zaak C-164/99, *Portugaia*.

¹⁷ Zie de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, AM/AMI/05/57085 van 28 september 2005.

¹⁸ *Advies over de dienstenrichtlijn*, Publikatie 05/07, SER, 2005, p. 132.

Zelfstandigen uit de MOE-landen hebben het recht in Nederland activiteiten als zelfstandigen te ontplooiën. Beperkingen zijn hier niet meer geoorloofd. Zelfstandigen mogen niet in een gezagsrelatie werken, dan zijn het in feite werknemers. Een vergunningplicht of registratieplicht voor zelfstandigen uit de MOE-landen mag gehandhaafd worden, mits er voor Nederlanders ook een dergelijke vergunning- of registratieplicht bestaat. Het vrije vestigingsrecht (art. 43 EG) gaat in ieder geval uit van nationale behandeling. Nederland moet Tsjechen en Polen, et cetera op dit punt als Nederlanders behandelen.

Een beperking van het vrije verkeer van werknemers is op grond van het toetredingsverdrag tot uiterlijk 2011 mogelijk. Hier geldt een reciprociteitsregel. Ook de MOE-landen kunnen hun arbeidsmarkt gesloten houden voor Nederland, indien Nederland de eigen arbeidsmarkt vooralsnog gesloten houdt. Bij vrij verkeer van werknemers moeten werknemers uit de MOE-landen op grond van Europees recht volledig gelijk behandeld worden. Er moeten Nederlandse lonen en arbeidsvoorwaarden worden toegepast. Dit is bij het vrije verkeer van diensten anders, omdat daar slechts de harde kern uit de Waga mag worden toegepast. Voor de werknemers gunstiger regelingen mogen ook worden toegepast, er mogen echter geen dubbele lasten aan de dienstverlenende ondernemingen worden opgelegd. Lasten die in de MOE-landen al zijn betaald door de betrokken werkgever, mogen niet ook in Nederland worden opgelegd. Vooral in de sfeer van de betaling van premies sociale verzekeringen kan er sprake zijn van dubbele lasten. Indien de werkgever voor de gedetacheerde werknemers in het MOE-land al voor soortgelijke regelingen premies heeft afgedragen, is dat in Nederland alleen mogelijk wanneer de bescherming van de betrokken gedetacheerde werknemers daarbij wordt verhoogd. Vermoedelijk zijn de arbeidsvoorwaarden in de MOE-landen voorlopig nog zo laag in vergelijking met de Nederlandse, dat volledige toepassing van de Waga vooralsnog in dit verband geen problemen oproept.

Veel zal aankomen op de bevoegde uitvoerende instanties. Zij moeten onder de regels van het vrije verkeer van diensten arbeidsvoorwaarden van het land van herkomst vergelijken met die in Nederland. Alleen een stevige verbetering van de positie van de gedetacheerde werknemers kan een ingreep in het vrije verkeer van diensten rechtvaardigen. Voor alle vrijheden geldt dat misbruik in het concrete geval aangetoond moet worden. Algemene regelgeving werkt op dit punt te afschrikwekkend en zal in strijd komen met het vrije verkeer van diensten. Het dienstenverkeer en de in dat kader gedetacheerde werknemers zal het werknemersverkeer wellicht wat gaan verdringen.

3.4 Conclusie

In het kader van het overgangsregime is werknemerschap bij een Nederlands bedrijf voor een MOE-migrant slechts mogelijk met een tewerkstellingsvergunning. Voor een aantal sectoren geldt daarbij een tijdelijke vrijstelling van de arbeidsmarkttoets die ten grondslag ligt aan deze tewerkstellingsvergunning. Een MOE-migrant kan binnen de huidige regelgeving echter ook via een aantal andere constructies in Nederland werkzaam zijn op basis van het vrije verkeer van vestiging of het vrije verkeer van diensten. Samengevat zijn de belangrijkste constructies de volgende:

- migrant in (reguliere) loondienst van een in Nederland gevestigd bedrijf;

- migrant die uitzendarbeid verricht voor een in Nederland gevestigd bedrijf;
- migrant in loondienst van een niet in Nederland gevestigd bedrijf (bijvoorbeeld via detachering);
- migrant die als zelfstandige of als firmant in een v.o.f. opdrachten uitvoert in Nederland en in Nederland gevestigd is;
- migrant die als zelfstandige of als firmant in een v.o.f. opdrachten uitvoert in Nederland en buiten Nederland gevestigd is.

Een deel van de juridische constructies valt binnen het overgangsregime, zoals werknemerschap bij een Nederlands bedrijf, maar een ander deel valt daarbuiten, bijvoorbeeld zelfstandig ondernemerschap en arbeid in het kader van vrij verkeer van diensten. Daarbij is het in een aantal gevallen niet eenduidig onder welke constructie iemand valt. Dit leidt tot een aantal spanningsvelden en daarmee samenhangend tot juridische discussie.

Een punt van discussie betreft uitzendarbeid in het kader van vrij verkeer van diensten. Zo stellen Voogsgeerd en Zondag dat een tewerkstellingsvergunningsplicht voor arbeid verricht in het kader van vrij verkeer van diensten¹⁹ zeer kritisch wordt gezien door het Europese Hof van Justitie. Mogelijkheden om in de dienstenvrijheid in te grijpen zijn er nog slechts in ‘gevoelige diensten’, zoals de uitzendbranche, aldus Voogsgeerd en Zondag. Waarschijnlijk is volgens hen een tewerkstellingsvergunning zonder arbeidsmarkttoets nog wel toegestaan binnen de door het Europese Hof gestelde grenzen. Wel kunnen hier de Waadi en/of de Waga toegepast worden (om naleving van in Nederland geldende minimum arbeidsvoorwaarden te garanderen). Voogsgeerd en Zondag stellen verder dat in ieder geval niet met het overgangsregime het dienstenverkeer mag worden beperkt. Het Nederlandse beleid beschouwt uitzendarbeid door een bedrijf dat gevestigd is in een MOE-land evenwel als werknemersverkeer, aangezien de dienst bestaat uit het ter beschikking stellen van arbeidskrachten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Derhalve is hierbij volgens het Nederlandse beleid sprake van werknemersverkeer, waarop de overgangsmaatregelen van toepassing zijn.

Ten aanzien van *zelfstandigen* uit de MOE-landen kan gesteld worden dat zij het recht hebben in Nederland activiteiten als zelfstandigen te ontplooien. Beperkingen zijn hier niet geoorloofd. Wel mag een vergunningplicht of registratieplicht voor zelfstandigen uit de MOE-landen gehandhaafd worden, mist er voor Nederlanders ook een dergelijke plicht bestaat. Een beperking van het vrije verkeer van *werknemers* is op grond van het toetredingsverdrag tot uiterlijk 2011 mogelijk. Bij vrij verkeer van werknemers moeten werknemers uit de MOE-landen op grond van Europees recht volledig gelijk behandeld worden. Nederlandse lonen en arbeidsvoorwaarden dienen te worden toegepast. Voor de werknemers gunstiger regelingen mogen ook worden toegepast, er mogen echter geen dubbele lasten aan de dienstverlenende ondernemingen worden opgelegd.

¹⁹ Tenslotte geldt voor vrij verkeer van diensten een notificatieplicht, dus deze discussie beperkt zich tot *uitzendarbeid*.

4 Omvang, kenmerken en ontwikkeling arbeidsmigratie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op een uiteenzetting van relevante data en ontwikkelingen ten aanzien van arbeidsmigratiestromen naar Nederland. Deze uiteenzetting heeft tot doel de arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen in een helder perspectief te kunnen plaatsen. Deze data vormen samen met de inzichten uit de voorgaande twee hoofdstukken, de basis voor de analyses die in de volgende hoofdstukken gepresenteerd worden. We kijken eerst naar migratie naar Nederland in het algemeen, vervolgens kijken we naar migratie vanuit de EU-15 naar Nederland en daarna naar arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen naar Nederland. Naast arbeidsmigratie vanuit MOE-landen naar Nederland, kijken we vervolgens ook naar arbeidsmigratiestromen vanuit de MOE-landen naar een aantal andere bestemmingslanden in de EU. We gaan in op arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen naar de buurlanden België en Duitsland en naar landen met vrij verkeer van werknemers: Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Bij deze uiteenzetting wordt op bepaalde plaatsen arbeidsmigratie vergeleken met migratie in het algemeen (bijvoorbeeld wanneer het gaat om migratiemotieven of de omvang van verschillende vormen van migratie). Ook het begin van het hoofdstuk richt zich op een uiteenzetting van algemene migratiestromen, als algemene achtergrond bij dit hoofdstuk. Voordat we de verschillende (arbeids)migratiestromen beschrijven, zetten we eerst in de volgende paragraaf de definities van arbeidsmigratie die wij in dit onderzoek hanteren uiteen en gaan we kort in op de beschikbare databronnen .

4.2 Definitie arbeidsmigratie

We hanteren het volgende algemene onderscheid ten aanzien van het begrip arbeidsmigratie:

- langdurende arbeidsmigratie: arbeidsmigratie met een minimale duur van één jaar; en
- tijdelijke arbeidsmigratie: arbeidsmigratie met een maximale duur van één jaar.

Een relevant onderscheid bij tijdelijke arbeidsmigratie is vervolgens:

- tijdelijke arbeidsmigratie met een maximale duur van 24 weken (ook wel aangeduid als seizoensmigratie);
- tijdelijke arbeidsmigratie met een duur tussen de 24 weken en één jaar;

De grens van 24 weken is hierbij ingegeven door de data, in het bijzonder de CWI-cijfers, waarin deze termijn wordt aangehouden.

Naast de migratieduur vormt ook het al dan niet pendelen een onderscheidend criterium ten aanzien van arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen. Pendel kan evenwel zowel plaatsvinden bij tijdelijke als bij langdurende migratie.

Verder maken we op basis van bovenstaande groepen het onderscheid tussen bruto arbeidsimmigratie en netto arbeidsmigratie.

- bruto arbeidsimmigratie: totale arbeidsimmigratie in een jaar;
- netto arbeidsmigratie: het verschil tussen de bruto arbeidsimmigratie in een jaar en de emigratie in dat jaar²⁰.

Het verschil tussen bruto arbeidsimmigratie en netto arbeidsmigratie is bij benadering gelijk aan de tijdelijke arbeidsmigratie.

De belangrijkste bronnen om de omvang van arbeidsmigratie weer te geven betreffen de migratiecijfers (en daarbinnen arbeidsmigratiecijfers) van het CBS en het aantal verleende tewerkstellingsvergunningen van de CWI. De CBS-cijfers hebben betrekking op alle personen die aangifte doen van het feit dat zij zich voor een bepaalde tijd in Nederland vestigen of voor een bepaalde tijd Nederland verlaten. Aan het inschrijvingscriterium wordt voldaan indien de verwachte verblijfsduur in Nederland in het halfjaar volgend op de vestiging ten minste vier maanden bedraagt. De gegevens zijn ontleend aan de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). Een belangrijke tekortkoming van deze data betreft het feit dat niet elke migrant zich inschrijft in het GBA. Migranten die korter dan vier maanden blijven - en dat geldt voor veel seizoensmigranten - hoeven zich zelfs niet in te schrijven. De cijfers over het aantal verleende tewerkstellingsvergunningen betreffen zowel de tijdelijke als de langdurende arbeidsmigratie. Op basis van deze cijfers kan eveneens het hierboven genoemde onderscheid binnen de tijdelijke arbeidsmigratie gemaakt worden. Geen van de bronnen maakt het echter mogelijk het aandeel pendel inzichtelijk te maken.

In de volgende paragrafen wordt de ontwikkeling van migratie en arbeidsmigratie in de afgelopen jaren geschetst. Waar gesproken wordt over migratie, gaat het om migratie in zijn algemeenheid.

4.3 Migratie in Nederland

Sinds de jaren '60 is de netto migratie naar Nederland positief. Tabel 4.1 toont het saldo van immigratie en emigratie in Nederland sinds 1995. Deze netto migratie in Nederland is negatief sinds 2003. Dit betekent dat er in totaal meer personen vertrekken uit Nederland dan dat er bijkomen. De daling van de netto migratie is een gevolg van zowel een toenemende emigratie als een afnemende immigratie.

²⁰ Een vaak gebruikte term hiervoor is migratiesaldo. Wij kiezen in navolging van de internationale literatuur over migratie (waarin veelvuldig wordt gesproken over 'net migration') voor de term 'netto arbeidsmigratie', welke als voordeel heeft dat het afgezet kan worden tegen 'bruto' arbeidsmigratie (in lijn met de termen 'net migration' and 'gross flows').

Tabel 4.1 Netto migratie in Nederland

Jaar	Netto migratie ^{a)}	Immigratie	Emigratie
1995	13.904	96.099	82.195
1996	16.804	108.749	91.945
1997	27.887	109.860	81.973
1998	43.118	122.407	79.289
1999	40.372	119.151	78.779
2000	53.873	132.850	78.977
2001	50.838	133.404	82.566
2002	24.332	121.250	96.918
2003	-317	104.514	104.831
2004	-16.216	94.019	110.235

a) Inclusief saldo administratieve correcties.

Bron: CBS statline.

4.4 Migratie vanuit EU-15 naar Nederland voor langere duur

Binnen de EU-15 geldt een vrij verkeer van personen en werknemers. Personen uit de EU-15 lidstaten kunnen zich vrij in Nederland vestigen. In 2004 zijn er ruim 31.000 personen vanuit andere EU-15 landen naar Nederland gekomen. Daarentegen zijn ook ruim 40.000 personen weer vertrokken naar andere EU-landen. Slechts de netto migratie vanuit Griekenland, Portugal en Italië is positief. De netto migratie vanuit het Verenigd Koninkrijk en België is het meest negatief, wat betekent dat in 2004 veel meer personen vanuit Nederland zijn vertrokken naar die landen dan er binnenkwamen in Nederland.

Tabel 4.2 Netto migratie tussen EU-15 en Nederland tussen 2000 en 2004 naar land van herkomst (immigratie min emigratie; het gaat om migratie langer dan vier maanden)

Land	2000	2001	2002	2003	2004
België	-2.251	-2.989	-3.913	-3.936	-4.164
Denemarken	-28	66	-75	44	-54
Duitsland	784	-786	-2.863	-1.901	-881
Finland	156	94	109	70	35
Frankrijk	359	16	-347	-454	-571
Griekenland	537	619	600	400	410
Ierland	184	233	171	156	-98
Italië	787	759	554	387	506
Luxemburg	-31	26	3	16	-14
Oostenrijk	88	219	72	40	-28
Portugal	770	969	943	953	655
Spanje	-229	-178	-326	-571	-790
Verenigd Koninkrijk	1.676	1.445	755	-1.149	-3.482
Zweden	112	-142	21	-10	-184
Netto migratie tussen EU-15 en Nederland	2.914	351	-4.296	-5.955	-8.660
Immigratie vanuit EU-15	35.800	35.362	33.469	31.780	31.517
Emigratie naar EU-15	32.886	35.011	37.765	37.735	40.177

Bron: CBS,

NB: De cijfers hebben betrekking op alle personen die aangifte doen van het feit dat zij zich voor een bepaalde tijd in Nederland vestigen of voor een bepaalde tijd Nederland verlaten. Aan het inschrijvingscriterium wordt voldaan indien de verwachte verblijfsduur in Nederland in het halfjaar volgend op de vestiging ten minste vier maanden bedraagt. De gegevens zijn ontleend aan de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA).

Een recente Europese studie (EU, 2006) geeft aan dat het aandeel werknemers dat woont in een andere lidstaat dan het geboorteland ongeveer 1,5 procent bedraagt. Dit aandeel is de laatste 30 jaar vrijwel niet veranderd. Wat wel veranderd is, is de samenstelling van deze groep werknemers. In de jaren negentig gaat het relatief vaak om jongeren en hoger opgeleiden, terwijl dit in de jaren daarvoor vaker ongeschoolde werknemers betrof. Binnen de EU als geheel werkt ongeveer 0,4 procent van de beroepsbevolking in een ander land dan waar ze woont. Het gaat hierbij voornamelijk om grensmobiliteit. Deze grensmobiliteit is de afgelopen jaren vrijwel gelijk gebleven (Van Houtum en Van der Velde, 2006).

4.5 Migratie vanuit MOE-landen naar Nederland

4.5.1 Migratie algemeen voor langere duur

De meest recente cijfers van het CBS over immigratie vanuit MOE-landen worden weergegeven in tabel 4.3. Het gaat hier om migratie in het algemeen voor langere tijd. De cijfers hebben betrekking op alle personen die aangifte doen van het feit dat zij zich voor een bepaalde tijd in Nederland vestigen of uit Nederland vertrekken. Aan het inschrijvingscriterium wordt voldaan indien de verwachte verblijfsduur in Nederland in

het halfjaar volgend op de vestiging ten minste vier maanden bedraagt. In 2004 ging het om ongeveer 7.500 personen, waarvan tweederde afkomstig uit Polen. Dit is een forse stijging ten opzichte van de voorgaande jaren. Hierbij zijn waarschijnlijk ook redelijk veel personen inbegrepen die voorheen reeds in Nederland woonachtig waren, maar pas in 2004 hiervan aangifte gedaan hebben. Tegenover de immigratie geldt dat in 2004 ook ruim 1.600 personen vertrokken naar de MOE-landen. Dit aantal is iets hoger dan in de voorgaande jaren.

Het aantal immigranten uit MOE-landen naar Nederland is kleiner dan het aantal immigranten uit de EU-15. Wel is het zo dat de emigratie vanuit Nederland naar de MOE-landen relatief laag is, terwijl de emigratie vanuit Nederland naar de EU-15 hoger is dan de immigratie.

Tabel 4.3 Netto migratie tussen MOE-landen en Nederland tussen 2000 en 2004 naar land van herkomst (immigratie min emigratie; het gaat om migratie langer dan vier maanden)

	2000	2001	2002	2003	2004
Estland	27	30	34	35	115
Hongarije	325	353	254	256	272
Letland	54	61	81	53	118
Litouwen	67	103	117	132	419
Polen	1.286	1.596	1.783	1.484	4.316
Slovenië	21	22	40	20	43
Slowakije	301	284	156	126	369
Tsjechië	260	370	186	161	305
Netto migratie MOE-landen	2.341	2.819	2.651	2.267	5.957
Totaal immigratie uit MOE-landen	3.553	4.084	3.833	3.488	7.589
Totaal emigratie naar MOE-landen	1.212	1.265	1.182	1.221	1.632

Bron: CBS;

NB: De cijfers hebben betrekking op alle personen die aangifte doen van het feit dat zij zich voor een bepaalde tijd in Nederland vestigen of voor een bepaalde tijd Nederland verlaten. Aan het inschrijvingscriterium wordt voldaan indien de verwachte verblijfsduur in Nederland in het halfjaar volgend op de vestiging ten minste vier maanden bedraagt. De gegevens zijn ontleend aan de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA).

Overigens is in alle landen van de EU-15, al dan niet met overgangsregime, de immigratie vanuit MOE-landen gestegen sinds de toetreding.

In tabel 4.4 worden de motieven van immigranten met een niet-Nederlandse nationaliteit weergegeven in 2004. Het gaat hier om motieven van migranten die voor langere tijd naar Nederland komen. Seizoensarbeiders zijn dus niet meegenomen in deze tabel. In zijn algemeenheid is arbeid het belangrijkste migratiemotief, gevolgd door gezinshereniging, gezinsvorming en studie. Voor de MOE-landen zijn alleen cijfers beschikbaar voor Polen, voormalig Tsjecho-Slowakije en Hongarije. Binnen deze landen komen immigranten uit Polen relatief vaak naar Nederland voor arbeid en gezinshereniging.

Voor immigratie uit de EU-15 landen is het aandeel migranten die vanwege arbeid migreren naar Nederland hoger dan voor migranten uit de overige Europese landen en uit

de besproken MOE-landen. Er zijn (vooralsnog) geen statistieken beschikbaar van emigratiemotieven.

Tabel 4.4 Migratiemotieven van niet-Nederlandse immigranten, naar land van herkomst (2004)

	Arbeid	Asiel	Gezins-hereniging	Mee-migrerend gezinslid	Gezins-vorming	Studie	Overige motieven
Polen	37%	0%	15%	3%	16%	9%	19%
(Voormalig) Tsjecho-Slowakije	30%	2%	11%	1%	20%	13%	24%
Hongarije	31%	1%	11%	2%	15%	28%	11%
Europa totaal	36%	2%	16%	4%	17%	14%	12%
waarvan EU-15	52%	0%	14%	5%	4%	15%	10%
waarvan overig Europa ^{a)}	22%	3%	18%	3%	28%	12%	13%

Bron: CBS.

- a) De MOE-landen zijn met uitzondering van Polen, Tjechie/Slowakije en Hongarije in deze statistiek niet apart te onderscheiden. Onder overig Europa vallen de volgende landen: Bulgarije, Hongarije, (voormalig) Joegoslavië, Polen, Roemenië, (voormalige) Sovjet-Unie, (voormalig) Tsjecho-Slowakije, Turkije.

Recentelijk heeft het CBS een bestand opgezet waarbij brede informatie beschikbaar is gekomen over immigranten in Nederland (Bijwaard, 2005). Van alle arbeidsmigranten (ook uit niet-MOE-landen) die naar Nederland komen, blijft gemiddeld een kwart voorgoed in Nederland wonen. Driekwart van hen remigreert uiteindelijk. Van deze remigranten keert maandelijks ruim een procent weer terug naar Nederland. Geremigreerde arbeidsmigranten uit de nieuwe EU-lidstaten keren echter driemaal zo vaak terug naar Nederland als andere arbeidsmigranten (Bijwaard, 2005). Dit is mogelijk een vorm van pendelmigratie.

4.5.2 Arbeidsmigratie vanuit MOE-landen naar Nederland: tewerkstellingsvergunningen

Personen uit de MOE-landen die in Nederland komen werken in dienst van een Nederlandse werkgever hebben een tewerkstellingsvergunning (twv) nodig. De tewerkstellingsvergunningen hebben betrekking op alle vormen van arbeidsmigratie, voor kortere en langere tijd. Uit tabel 4.5 blijkt dat het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen uit de MOE-landen sinds de toetreding in 2004 bijna is verdubbeld ten opzichte van 2003. De cijfers uit 2005 laten een verdere toename van het aantal verleende vergunningen zien. Het aantal verleende tewerkstellingsvergunningen aan personen buiten de MOE-landen is juist sterk gedaald.

Tabel 4.5 Totaal aantal verleende tewerkstellingsvergunningen

	Aantal afgegeven twv's	Herkomst MOE-landen	Herkomst buiten MOE-landen	Aandeel MOE-landen
2000	27.678	5.487	22.191	20%
2001	30.153	7.031	23.122	23%
2002	34.558	10.563	23.995	31%
2003	38.036	12.540	25.496	33%
2004	44.207	24.728	19.479	56%
2005		29.443		
2005-I	8.457	4.616	3.841	55%
2005-II	13.781	8.513	5.268	62%
2005-III	17.148	11.274	5.874	66%
2005-IV		5.029		

Bron: CWI.

De land- en tuinbouw is verreweg de belangrijkste sector voor de afgegeven tewerkstellingsvergunningen, gevolgd door de zakelijke dienstverlening (tabel 4.6). Bij de zakelijke dienstverlening gaat het veel om uitzendbureaus. Deze personen kunnen uiteindelijk alsnog in een andere sector werkzaam zijn. Daarnaast blijken de vleesindustrie, het wegvervoer, de bouwnijverheid (vooral in 2005), de overige industrie en de binnenvaart relatief veel tewerkstellingsvergunningen te kennen. Dit zijn sectoren waarvoor een vrijstelling van de arbeidsmarkttoets van kracht was. Sinds het wegvallen van de vrijstellingen in de transport- en vleesindustrie, is het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen in deze sectoren gedaald.

Tabel 4.6 Tewerkstellingsvergunningen voor MOE-migranten, naar sector

	2004	2005	2005-I	2005-II	2005-III	2005-IV
Land- en tuinbouw, bosbouw	16.495	22.074	2.677	7.001	9.160	3.236
Voedings- en genotmiddelenindustrie	567	432	229	59	36	108
Elektrotechnische industrie	265	180	84	33	40	23
Overige industrie	546	794	199	160	249	186
Openbare nutsbedrijven	0	9	9	0	0	0
Bouwnijverheid	93	553	38	84	297	134
Bouwinstallatie	23	77	27	25	12	13
Groothandel	230	257	67	77	91	22
Detailhandel	45	50	9	5	13	23
Horeca	60	73	59	14	0	0
Wegvervoer	533	338	108	111	71	48
Zeevaart	218	216	33	92	65	26
Binnenvaart	678	852	183	199	189	281
Zakelijke dienstverlening, bank- en verzekeringswezen	3.868	2583	689	438	802	654
Onderwijs	142	132	29	28	40	35
Sociaal (culturele) instellingen	310	537	103	99	159	176
Sport en recreatie	128	85	28	29	14	14
Researchinstellingen	61	51	30	5	9	7
Overig	162	112	15	54	27	16
Totaal	24.424	29.334	4.616	8.513	11.274	5.002

Bron: CWI.

NB: Als gevolg van de wijze van registratie is het mogelijk dat niet alle aantallen in de tabellen optellen tot exact dezelfde aantallen, bij functie en sector komen dubbeltellingen voor.

Belangrijk is onderscheid te maken tussen twv's die met een volledige arbeidsmarkttoets zijn afgegeven en twv's die zonder (individuele) arbeidsmarkttoets zijn afgegeven bijvoorbeeld in verband met MOE-regelingen voor 'tekortsectoren' of studenten en stagiaires. Het relatief hoge aantal vergunningen met een beperkte toets in 2004 kan voor een groot deel toegeschreven worden aan aanvragen voor werkzaamheden in de open teelten, die op grond van het overgangsbeleid voor een periode van 3 maanden vrijgesteld waren van de individuele arbeidsmarkttoets.

Tabel 4.7 Verleende tewerkstellingsvergunningen MOE-landers naar arbeidsmarkttoets, totaal afgegeven twv's

	2004	2005
Geen (verlengingen)	143	700
Beperkte toets	12.838	6.507
Arbeidsmarkttoets	11.443	22.235
Totaal	24.424	29.442

Bron: CWI.

Onderdeel van de vergunningaanvraag is de arbeidsmarkttoets waarbij CWI beoordeelt of er binnen Nederland en de Europese Unie zogenaamd prioriteitsgenietend aanbod bestaat. Indien prioriteitsgenietend aanbod aanwezig is, zal de aanvraag voor de tewerkstellingsvergunning worden afgewezen.

CWI heeft de mogelijkheid om bepaalde categorieën beroepsgroepen of sectoren uit de nieuwe EU-landen vrij te stellen van de toetsing aan dit prioriteitsgenietend aanbod. Hierbij wordt gesproken van een tewerkstellingsvergunning met vrijstelling, waarbij nog wel sprake is van een beperkte arbeidsmarkttoets door CWI. Dit houdt in dat de werkgever geen vacature hoeft te melden bij CWI en geen eigen wervingsinspanningen hoeft te verrichten. Voorwaarde is dat er aantoonbaar onvoldoende geschikt en beschikbaar prioriteitgenietend arbeidsaanbod voor de vraag naar arbeid in de desbetreffende beroepsgroep/sector is, terwijl naar verwachting in de nieuwe lidstaten wel arbeidsaanbod beschikbaar is.

Tabel 4.8 toont het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen naar vrijstelling. In 2005 kenden de volgende beroepen/sectoren een vrijstelling:

- internationaal chauffeur in het beroepsgoederenvervoer (tot 1 augustus 2005);
- matroos, volmatroos en stuurman in de binnenvaart;
- OK-assistent, radiotherapeutisch laborant en radiodiagnostisch laborant in de zorgsector (tot 1 augustus 2005);
- uitbener en slachter van varkens, runderen, kalveren, lammeren en schapen in de slachtsector en vleesverwerkende industrie (tot 1 februari 2005);
- slachter en viller van edelpelsdieren (tot 1 februari 2005 en vanaf 1 november 2005 tot 1 februari 2006).

Dit overzicht komt grotendeels overeen met 2004. In 2004 bestond daarnaast gedurende de zomermaanden een tijdelijke vrijstelling voor seizoenwerkers in de tuinbouw.

Het aantal tewerkstellingsvergunningen voor MOE-landers met vrijstelling is in 2005 afgenomen ten opzichte van 2004. Dit komt voor een groot deel door het grote aantal

tewerkstellingsvergunningen met vrijstelling in de tuinbouw in 2004 (bijna 5.500) maar ook door een daling van het aantal vrijstellingen in de overige sectoren en de afschaffing van een deel van deze vrijstellingen. Het aantal tewerkstellingsvergunningen zonder vrijstelling is bijna verdubbeld.

Tabel 4.8 Tewerkstellingsvergunningen MOE-landers naar vrijgestelde sectoren/beroepen

	2004	2005 totaal	2005-I	2005-II	2005-III	2005-IV
Aantal twv met vrijstellingen	9.457 (39%)	2.303 (8%)	875 (19%)	485 (6%)	10.847 (4%)	505 (10%)
Aantal twv zonder vrijstelling	14.967 (61%)	27.140 (92%)	3.741 (81%)	8.028 (94%)	438 (96%)	4.524 (90%)
Totaal	24.424	29.443	4.616	8.513	11.285	5.029

Bron: CWI.

Verreweg het grootste deel van de verleende tewerkstellingsvergunningen aan MOE-landers, is verleend aan Poolse werknemers (zie tabel 4.9). In 2004 ging het om 83 procent van alle tewerkstellingsvergunningen. In 2005 is dit aandeel gestegen tot 89 procent. Het aantal Letten, Slovenen en Esten dat naar Nederland is gekomen, is zeer beperkt.

Tabel 4.9 Tewerkstellingsvergunningen MOE-landers naar nationaliteit

Nationaliteit	2004	2005	2005-I	2005-II	2005-III	2005-IV
Tsjechische	6%	4%	6%	3%	3%	6%
Slowaakse	5%	3%	6%	3%	3%	4%
Sloveense	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estnische	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Hongaarse	4%	2%	4%	2%	1%	3%
Poolse	83%	89%	81%	90%	92%	86%
Litouwse	1%	1%	2%	1%	1%	1%
Letse	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: CWI.

Tabel 4.10 toont de ontwikkeling van de duur van de tewerkstellingsvergunningen. Verreweg het grootste deel van de tewerkstellingsvergunningen heeft een duur van 24 weken of korter. In 2004 had slechts 10 procent een duur langer dan 1 jaar. Dit kwam met name voor in de zakelijke dienstverlening. Het gaat hier vaak om uitzendbureaus ten behoeve van slachterijen en de vleesverwerkende industrie. Ook in het wegvervoer en de binnenvaart zijn regelmatig vergunningen voor langer dan 1 jaar afgegeven. In 2005 is het aandeel tewerkstellingsvergunningen langer dan een jaar slechts 9 procent.

In arbeidsjaren is er daarom naar schatting slechts beperkt verschil tussen 2004 en 2005. Naar schatting zijn in 2004 en 2005 tussen de 10.500 à 11.500 arbeidsjaren per jaar door MOE-migranten vervuld²¹.

Tabel 4.10 Tewerkstellingsvergunningen MOE-landers naar duur

	2004	2005 totaal	2005-I	2005-II	2005-III	2005-IV
Tot 24 weken	19.082	25.332	3.352	7.627	10.410	3.943
24 weken tot 1 jaar	3.137	1.585	713	627	132	113
Langer dan 1 jaar	2.509	2.526	551	259	743	973
Totaal	24.728	29.443	4.616	8.513	11.285	5029

Bron: CWI.

De tewerkstellingsvergunningen worden voor het merendeel verleend voor functies op lager- en middenniveau (zie tabel 4.11), vaak gaat het hier om functies in de seizoensarbeid. Functies op hoger niveau komen in 2005 slechts in 3 procent van de gevallen voor. Onder Polen komt het relatief het vaakst voor dat het functieniveau laag is. Andere nationaliteiten kennen een groter aandeel midden en hoge functieniveaus.

Tabel 4.11 Tewerkstellingsvergunningen naar functieniveau

	Laag	Midden	Hoog	Onbekend
2004	14.488	5.485	339	3.093
2005 totaal	22.506	4.321	825	1.787
2005-I	2.763	1.332	186	335
2005-II	7.033	896	136	448
2005-III	9.301	1.195	198	588
2005-IV	3.409	898	305	416

Bron: CWI.

NB: Als gevolg van de wijze van registratie is het mogelijk dat niet alle aantallen in de tabellen optellen tot exact hetzelfde aantal, bij functie en sector komen dubbelstellingen voor.

4.5.3 Zelfstandigen

Bovenstaande cijfers betreffen alleen werknemers die met een tewerkstellingsvergunning in Nederland in loondienst zijn als werknemer. Uit cijfers van de Kamer van Koophandel blijkt voor 2004 dat daarnaast 1.500 bedrijven van personen uit de MOE-landen (zzp'ers, BV's of v.o.f.'s met personeel) ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel.

Veruit het grootste deel van deze bedrijven betreft eenmanszaken. Tabel 4.12 geeft de ontwikkeling weer van het aantal eenmanszaken. Het aantal eenmanszaken uit MOE-landen kent sinds de toetreding een sterke stijging ten opzichte van voorgaande jaren. Deze stijging zet zich nog steeds voort. In de eerste 9 maanden van 2005 waren er al meer nieuwe eenmanszaken uit MOE-landen die zich hebben geregistreerd bij de Kamer van Koophandel dan in heel 2004. Ongeveer vier van de vijf ondernemers uit deze

²¹ Bij deze berekening veronderstellen we een gemiddelde duur van 16 weken in de categorie t/m 24 weken en een gemiddelde duur van 38 weken in de categorie 24 weken tot een jaar. Tewerkstellingsvergunningen langer dan een jaar worden gerekend als een volledig arbeidsjaar. Hierbij is uitgegaan van een fulltime dienstverband.

landen komen uit Polen. Ongeveer de helft van hen is actief in de bouwsector, doorgaans als klusbedrijf. Een tweede belangrijke categorie is de land- en tuinbouw. Hierbij gaat het vaak om diensten voor akker- en tuinbouw.

Tabel 4.12 Starters uit MOE-landen: eenmanszaken

Geboorteland	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (eerste 9 maanden)
Polen	112	202	247	154	1.025	1.703
Hongarije	21	39	37	64	164	114
Litouwen	17	22	12	12	43	58
Slowakije	3	5	4		21	20
Tsjechië	7	15	6	1	32	13
Letland	1	6	6	8	20	21
Estland	2	3	7	1	20	10
Slovenië	1	2			4	
Tsjecho-Slowakije ^{a)}	22	32	35	28	125	122
Totaal	186	326	354	268	1.454	2.061

a) Het gaat om personen die geregistreerd staan met het geboorteland Tsjecho-Slowakije en waarvan niet bekend is of dit Tsjechië of Slowakije betreft.

Bron: Kamer van Koophandel.

Eenmanszaken maken verreweg het grootste deel uit van het totaal aantal starters uit de MOE-landen in Nederland. Van de 1.520 starters uit MOE-landen in 2004 begonnen 1.454 een eenmanszaak (KvK, 2005).

Bezien we daarnaast de ontwikkeling in het aantal afgegeven twv's aan MOE-werknemers die in het kader van het vrije verkeer van diensten in Nederland werkzaam zijn (en dus werkzaam zijn voor een niet in Nederland gevestigd bedrijf), dan valt op dat vanaf 2004 sprake is van een substantiële toename. In 2004 bedroeg dit aantal 130, terwijl in de eerste 9 maanden van 2005 reeds meer dan 1.000 van dergelijke twv's afgegeven zijn. In december hebben werkgevers 630 gedetacheerde MOE-migranten genotificeerd (bron: CWI).

4.5.4 Illegaliteit

Illegale tewerkstelling door MOE-migranten kan verschillende vormen aannemen:

- *In het kader van vrij verkeer van werknemers:*
er wordt door de werkgever geen tewerkstellingsvergunning aangevraagd voor de MOE-migrant, terwijl deze werkgever daartoe wel verplicht is (dan gaat het dus niet om MOE-migranten met een dubbel (EU-15) paspoort).
- *In het kader van vrij verkeer van diensten:*
in feite wordt door de werkgever geen dienst afgenomen van de MOE-migrant, maar is er sprake van een werknemer-werkgever relatie. Ook is het mogelijk dat iemand aangeeft zelfstandige te zijn, maar geen belasting afdraagt.

Alhoewel geen exacte cijfers over de omvang van illegale tewerkstelling door MOE-migranten beschikbaar zijn, geven eerder verricht onderzoek en inzichten van

geïnterviewde experts en betrokkenen, indicaties dat minimaal 25.000 MOE-migranten illegaal werkzaam zijn in Nederland.

Door de IND wordt dit aantal geschat op 25.000 tot 33.000 (IND, 2003). Deze migranten vervullen ca. 10.000 arbeidsjaren. Engbersen (2002) komt op een hogere schatting uit; 47.000 tot 72.000 West- en Oost-Europeanen, waarvan de meerderheid uit MOE-migranten bestaat. Zuidam en Grijpstra (2004) schatten dat in 2003 in totaal tussen de 50.000 en 75.000 illegaal tewerkgestelde MOE-migranten in Nederland aanwezig waren, welke tussen de 25.000 en 45.000 arbeidsjaren innemen. Het meest recente onderzoek 'Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen' (Werkdocument SZW, nr. 352, december 2005) schat de illegale tewerkstelling in Nederland op 66.750 tot 89.000 personen (44.500 tot 66.750 arbeidsjaren). 40% van de illegaal tewerkgestelde vreemdelingen is volgens schatting afkomstig uit de MOE-landen. Hierbij is het onzes inziens noodzakelijk de opmerking te maken dat het niet uit te sluiten is dat groepen MOE-migranten wisselend legaal en illegaal tewerkgesteld zijn in Nederland, waardoor mogelijk sprake kan zijn van overlap in cijfers omtrent het aantal legaal en illegaal tewerkgestelde personen op jaarbasis.

Indicaties voor een verandering in de omvang van illegale tewerkstelling door MOE-migranten sinds de invoering van het overgangsregime kunnen worden verkregen uit inzichten uit de interviews met experts en betrokkenen en de controles die uitgevoerd zijn door de Arbeidsinspectie (AI) sindsdien. De controles van de AI op illegale tewerkstelling zijn de afgelopen jaren geïntensiveerd (Arbeidsinspectie, 2005). Met het aantal controles, nam ook het aantal aangetroffen situaties waarin sprake was van illegale tewerkstelling toe. Hieruit kunnen echter geen algemene conclusies afgeleid worden, aangezien de AI gericht controleert. Op basis van de percepties van het merendeel van de interviews komt het beeld naar voren dat sinds 2004 met name illegale tewerkstelling in het kader van het vrije verkeer van diensten is toegenomen; er wordt dan door de werkgever geen dienst afgenomen van een MOE-migrant, maar is sprake van een werknemer-werkgever relatie. De idee is dat de beperkingen die zijn opgelegd in het kader van het vrije verkeer van werknemers tegen de achtergrond van de mogelijkheden die zijn gecreëerd door het vrije verkeer van diensten en het vrije verkeer van vestiging, deze vorm van illegale tewerkstelling hebben gestimuleerd.

4.6 Migratie vanuit MOE naar landen zonder toetredingsbelemmeringen

4.6.1 Inleiding

Na 1 mei 2004 hebben de meeste oude EU-15-lidstaten het restrictieve toelatingsbeleid voor werknemers uit de nieuwe lidstaten gehandhaafd. Het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden zijn de enige drie landen in de EU-15 die na 1 mei 2004 *geen* restricties hebben toegepast ten aanzien van werknemers uit de nieuwe lidstaten. Wel hebben zowel het Verenigd Koninkrijk als Ierland een registratieplicht gesteld alsmede beperkingen aan de toegang tot sociale voorzieningen en uitkeringen. Bij deze beperkingen geldt als uitgangspunt dat het mogelijk is om naar werk te zoeken, maar dat het niet mogelijk is aanspraak te maken op inkomensgerelateerde uitkeringen. MOE-migranten dienen zelfvoorzienend te zijn (Home Office, 2004). In Zweden is dit laatste niet het geval. In

deze paragraaf zal op basis van gegevens die het laatste halve jaar beschikbaar zijn gekomen, getracht worden inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in deze landen sinds 1 mei 2004.

4.6.2 Verenigd Koninkrijk

Personen uit MOE-landen die in het Verenigd Koninkrijk willen werken, zijn verplicht zich te registreren onder het zogenaamde 'Workers Registration Scheme' (Portes en French, 2005). Deze registratie maakt het de Engelse overheid mogelijk om de omvang en eigenschappen van de instroom van werknemers te volgen. Elk kwartaal publiceert een aantal verschillende departementen van de Engelse overheid samen het 'Accession Monitoring Report', waarin de ontwikkelingen van de toestroom (*niet* uitstroom) van werknemers uit de MOE-landen inzichtelijk wordt gemaakt.

Volgens het laatste rapport, bijgewerkt tot eind september 2005, hebben er sinds de toetreding op 1 mei 2004 293.000 aanvragen van MOE-werknemers plaatsgevonden, waarvan er 277.000 goedgekeurd zijn. Voor een groot deel gaat het om tijdelijke migranten. Ter vergelijking, in 2002 waren er ruim 3.000 aanvragen en in 2003 ruim 11.500. Er heeft dus een zeer sterke stijging plaatsgevonden.

Uit cijfers van de labour force survey blijkt dat er in totaal (zowel arbeidsmigranten als niet-arbeidsmigranten) in 2004 ongeveer 205.000 migranten uit MOE-landen aanwezig waren in het Verenigd Koninkrijk, wat een stijging betekent van ongeveer 60.000 personen sinds 2003. Twee vijfde van deze migranten waren kinderen en gepensioneerd. De toestroom van de migranten is volgens de labour force survey wel gestegen, maar deze stijgende lijn was in de jaren voorafgaand aan toetreding ook reeds aanwezig. Daarbij komt dat een substantieel deel van de migranten reeds ook al voor toetreding illegaal werkzaam was in het land.

Kenmerken MOE-werknemers 2004/2005 in VK volgens Home Office Reports:

- MOE-migranten gaan daarnaar toe waar werk is, overwegend in de administratie en zakelijke dienstverlening, horeca, landbouw (seizoensgebonden) en voedselverwerkende industrie.
- Voor het overgrote deel betreft het fulltime werkenden, veelal jonge niet-getrouwde mensen tussen 18 en 34 jaar oud.
- Minder dan 20 procent is geregistreerd in Londen. Aanvankelijk (tweede kwartaal van 2004) werd nog 26 procent van de MOE-werknemers geregistreerd als Londen-based, maar dit aantal was in het derde kwartaal van dit jaar al gedaald tot 12 procent.
- Het aantal mensen uit MOE-landen dat een beroep doet op sociale voorzieningen is erg laag.
- 5 Procent van de geregistreerde MOE-werknemers nemen een (afhankelijke) partner mee naar het Verenigd Koninkrijk.

Vanuit het 'Department for Work and Pensions' is recent een rapport verschenen dat de impact van de toegenomen migratie vanuit de MOE-landen specifiek voor het Verenigd Koninkrijk tracht te analyseren (Portes en French, 2005). De resultaten wijzen erop dat de MOE-migratie heeft geresulteerd in een verhoogde productie. De impact op de positie

van lokale (VK) werknemers is onduidelijk. De uitkomsten van diverse analyses zijn niet eenduidig. Er zijn wel aanwijzingen dat het vrije verkeer van arbeid zorgt voor minder illegale en/of niet geregistreeerde arbeid, in ieder geval van MOE-landers die eerder illegaal in het Verenigd Koninkrijk verbleven. Zie voor een verdere analyse van effecten op werkgelegenheid hoofdstuk 6.

Met name in de landbouw en visserij hebben zich grote veranderingen voorgedaan in de samenstelling van de werkgelegenheid; MOE-landers maken een groter deel uit van de werknemers dan voorheen. In deze sector heeft ook een sterke groei van de werkgelegenheid plaatsgevonden, die in beperkte mate gepaard is gegaan met lagere lonen in de landbouw en visserij wanneer deze vergeleken worden met lonen in de rest van de economie (Portes en French, 2005).

4.6.3 Ierland

Ook Ierland heeft ervoor gekozen de arbeidsmarkt open te stellen onder voorwaarden van een registratieplicht. Een beroep op bijstand is voor MOE-migranten (evenals voor andere immigranten) de eerste twee jaar van verblijf niet mogelijk.

De aanwezigheid van internationale arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Ierland is geen recente ontwikkeling; Ierse werkgevers en overheidinstanties werven al sinds 1999 actief werknemers uit Midden- en Oost-Europese landen. Vanuit de overheid heerst de idee dat migranten van essentieel belang zijn geweest bij het handhaven van de hoge en snelle economische groei die Ierland het laatste decennium kenmerkt (Killeen, 2005).

De migrantenaantallen uit de MOE-landen zijn na 1 mei 2004 verveelvoudigd. Al in augustus 2004 gaf de Ierse overheid aan dat er sprake was van een vertienvoudiging van het aantal verblijfsvergunningaanvragen ten opzichte van het eerste kwartaal van 2004. Volgens het 'Department of Family and Social Affairs' waren er eind april 2005 ongeveer 85.000 registraties gedaan van migranten uit MOE-landen (tabel 4.13) die een baan in Ierland aannamen. Zeker als we in aanmerking nemen dat Ierland een relatief klein aantal inwoners kent, zijn dit enorme aantallen.

Er zijn nog geen kwantitatieve analyses gedaan naar de gevolgen van deze toestroom van MOE-werknemers sinds 1 mei 2004. Wel wordt door de overheid in het algemeen en de minister van *Labour Affairs* in het bijzonder de gedachte gepresenteerd dat er tot nu toe geen significante negatieve effecten zijn opgetreden als gevolg van de MOE-migratie, ook voor wat betreft de werkloosheid en lonen²². Dit wordt bevestigd door werkgevers- en werknemersorganisaties. De werkloosheid is de afgelopen jaren ondanks de hoge instroom laag (4%) gebleven en niet gestegen.

²² Irish Minister for Labour Affairs – Mr. Killeen (2005), 'Ireland's experience with the full opening of the labour market to nationals of the EU-10 Accession States', speech at Interparliamentary Conference, Free Movement of workers within the European Union.

Hierbij dient evenwel opgemerkt te worden dat deze cijfers niet aangeven dat de migratiestromen niet gezorgd hebben voor verdringing van ingezetenen of van een neerwaartse druk op de loonstijgingen.

Tabel 4.13 Verdeling toestroom 'MOE-werknemers' naar land van herkomst, vanaf 1 mei 2004, percentage

	Verenigd Koninkrijk (tot juni 2005)	Ierland (tot april 2005)
Polen	57%	48%
Litouwen	15%	21%
Letland	7%	11%
Slowakije	11%	8%
Tsjechie	6%	5%
Hongarije	3%	3%
Estland	2%	3%
Slovenie	0%	0%
Totaal 'A8-werkers' (absoluut)	219.905	85.114
Totale werkzame beroepsbevolking 2003 ^{a)}	29.771.000	1.797.000
MOE-werknemers als percentage van werkzame beroepsbevolking	0,8 %	4,7 %

a) Eurostat 2004 Jaarboek.

De meeste migranten naar Ierland komen uit Polen en Litouwen. Vaak zijn ze werkzaam in de bouwsector, maar ook in beroepen als verpleegster en arts, en in de horeca. Het beeld dat werkgevers hebben van de MOE-werknemers is in Ierland hetzelfde als in Nederland (zie ook hoofdstuk 5): MOE-werknemers werken hard, klagen weinig en hebben een hoge productiviteit waarmee ze volgens de Ieren een positieve bijdrage aan de Ierse economie leveren. Door de migratie ontstaan weer nieuwe bedrijfsmatige contacten met de MOE-landen, wat weer extra economische activiteiten tot gevolg heeft (Killeen, 2005).

4.6.4 Zweden

Zweden is het enige land in de EU dat de nieuwe EU-burgers direct gelijk behandelt en geen gebruik heeft gemaakt van mogelijke beperkingen op migranten uit de MOE-landen. Werkvergunningen zijn niet nodig, en verschillende sociale voorzieningen gelden ook voor migranten uit de nieuw toetredende landen op basis van het 'gelijke behandelings' principe. Wel moeten MOE-werknemers die langer dan 3 maanden werken, zich laten registreren.

Voor arbeidsmigranten én voor gedetacheerde werknemers gelden de Zweedse (cao)-arbeidsvoorwaarden. De Zweedse vakbond (90% van de werknemers is georganiseerd) controleert en sanctioneert. Dit gebeurt bijvoorbeeld door middel van blokkades of stakingen.

Sinds de toetreding heeft een toename van 70 procent plaatsgevonden bij de aanvraag van *verblijfsvergunningen* vanuit de MOE-landen in Zweden. Absoluut gaat het hier om zo'n 21.800 aanvragen (European Citizen Action Service, 2005). Dit cijfer kan nader worden

uitgesplitst op basis van de registraties. Van 1 mei 2004 tot medio november 2005 zijn er 9.200 registraties van personen die langer dan drie maanden werken. De meeste van hen werken in de transport- en in de dienstensector. Het aantal werknemers dat minder dan 3 maanden arbeid verricht is moeilijk te schatten; waarschijnlijk ligt het tussen de 10.000 en 15.000. De meeste van hen werken in de land- en tuinbouw en de bouwsector.

In zijn algemeenheid werd uitbreiding door de Zweden niet als een probleem gezien - volgens de Eurobarometersteekproef vond slechts 7 procent van de bevolking immigratie een zorgwekkend fenomeen (Traser, 2005). Vooral nog blijkt ook niet dat zich onder migranten 'social benefit tourists' bevinden. Weinig MOE-migranten maken gebruik van de sociale zekerheid. Zo werd in 2004 in totaal slechts € 18.000 uitgekeerd aan MOE-migranten door het Zweedse sociale zekerheidssysteem (Traser, 2005). Ook de sociale partners geven aan dat er geen negatieve effecten op de arbeidsmarkt zijn van de arbeidsmigratie uit de MOE-landen.

4.7 Migratie vanuit MOE naar landen met een licht overgangsregime²³

4.7.1 Inleiding

Denemarken en Noorwegen (weliswaar geen lidstaat van de EU, maar als partij bij de Europese Economische Ruimte volgt Noorwegen wel de EU-regelgeving op het gebied van het vrij verkeer van werknemers) hebben wel de tewerkstellingsvergunningplicht gehandhaafd, maar dan zonder arbeidsmarkttoets. Finland heeft op 1 mei 2004 de tewerkstellingsvergunningplicht voor seizoenswerk (korter dan 3 maanden) afgeschaft. Het versoepelde beleid is reden om aan deze landen extra aandacht te besteden in dit onderzoek.

4.7.2 Denemarken

Denemarken heeft een vrij liberaal regime. Alhoewel er een verplichting is voor een tewerkstellingsvergunning, vindt er geen arbeidsmarkttoets plaats, maar wel een arbeidsvoorwaardentoets.

Het aantal afgegeven twv's is gering: sinds 1 mei 2004 zijn 6.500 tewerkstellingsvergunningen afgegeven aan MOE-landers. In december 2005 zijn er ca. 4.000 twv's geldig. De meeste vergunningen worden afgegeven voor de land- en tuinbouw en de bouw. Er zijn ongeveer 400 tot 500 hooggeschoolde MOE-werknemers, vooral in de medische en zorgsector.

Werknemers- en werkgeversorganisaties hebben geen negatieve, verdringende effecten ervaren van de aanwezigheid van MOE-migranten op de Deense arbeidsmarkt. De werkloosheid in Denemarken is laag, 4,3 procent, en daalt in 2005 zelfs iets. In een aantal sectoren (bijvoorbeeld de agrarische sector en de bouw) is er een duidelijk positief effect

²³ Deze paragraaf is gebaseerd op een werkbezoek van het ministerie van SZW aan de betreffende landen.

omdat moeilijk vervulbare vacatures snel worden ingevuld. De vakbonden geven aan dat zelfstandigen geen probleem vormen in Denemarken. Wel bestaat de indruk dat het dienstenverkeer wordt gebruikt om de twv-procedure te omzeilen.

Er lijkt nauwelijks sprake van misbruik van sociale zekerheid. Volgens een evaluatierapport claimen MOE-werknemers niet of nauwelijks sociale uitkeringen in Denemarken.

Voor het dienstenverkeer geldt een notificatiesysteem voor dienstverleners, waarbij alleen het bedrijf zich hoeft te registreren, niet het aantal werknemers. Sinds de toetreding zijn 400 MOE-bedrijven geregistreerd. Er is een wetsvoorstel in de maak dat Deense bedrijven verplicht om bedrijven die met hen een (onderaannemings)contract hebben met namen en aantallen van werknemers door te geven. Dienstverleners zijn gehouden om conform Deense standaarden loon uit te betalen.

De lonen voor MOE-migranten worden uitbetaald op basis van een equal playing field. De sterk georganiseerde vakbonden (80% van de werknemers is lid) controleren streng op de lonen. Sanctiemiddelen zijn: blokkade en 'naming and shaming.'

4.7.3 Finland

Finland heeft de overgangsmaatregel toegepast. MOE-migranten hebben een tewerkstellingsvergunning nodig om in het land te kunnen werken. Er is echter een belangrijke uitzondering voor tijdelijke arbeid. Voor alle arbeidsmigranten (ook uit niet-EU-landen) is arbeid voor minder dan 3 maanden vrijgesteld van de tewerkstellingsvergunningsplicht per 1 mei 2004. Vanwege deze vrijstelling zijn cijfers over arbeidsmigratie moeilijk vergelijkbaar. In 2003 werden 8.987 twv's afgegeven, in 2004 3.163 en in januari tot november 2005 waren dat er 2.003 (van de in totaal 2.389 MOE-werknemers). Het grootste deel van de twv's is verleend aan Esten.

In het kader van het vrije verkeer van diensten is er geen meldingsplicht. De sterke indruk bij alle partijen (overheid, vakbond, werkgevers) is dat het dienstenverkeer op grote schaal wordt gebruikt om het restrictieve werknemersverkeer te omzeilen. De geboden arbeidsvoorwaarden in het dienstenverkeer zijn een grote zorg omdat personen onderbetaald zouden worden. Wel heeft de overheid een aantal maatregelen voorgesteld om het misbruik van het dienstenverkeer tegen te gaan: de verplichting om in de bouw een ID-bewijs te hebben en een wetsvoorstel dat het wettelijk minimumloon voorschrijft voor gedetacheerde werknemers.

Finland verwacht dat de meeste MOE-migranten tijdelijk in Finland blijven werken. Een belangrijke reden hiervoor is dat het levensonderhoud en vooral de huisvesting aanzienlijk duurder is dan in het land van herkomst.

4.7.4 Noorwegen²⁴

Noorwegen heeft hetzelfde systeem als Denemarken. Noorwegen kent een twv-plicht, maar geen arbeidmarkttoets, wel een toets op arbeidsvoorwaarden.

Van 1 mei 2004 tot 1 november 2005 zijn 60.000 twv's afgegeven voor MOE-migranten, waarvan 40.000 nieuw en 20.000 verlengingen. Twee derde van het aantal MOE-migranten betreft jonge mannen. De meeste arbeidsmigranten werken in de bouw, oliegerelateerde industrie, en (persoonlijke) dienstverlening.

De grote groei van het aantal twv's kan worden verklaard door twee redenen:

- de sterke vraag naar arbeid, vooral in de bouw en oliegerelateerde industrie;
- legalisatie van eerder illegale arbeid.

Het aantal geregistreerde gedetacheerde werknemers in de dienstensector bedraagt ongeveer 10.000. De vakbond schat het totaal aantal dienstverleners in Noorwegen echter op 20.000 tot 40.000 personen. Voor een deel wordt het dienstenverkeer gebruikt om de twv-plicht te omzeilen.

Vanwege de sterke vraag naar arbeid heeft de arbeidsmigratie van de MOE-landen naar Noorwegen geen zichtbare negatieve effecten op de arbeidsmarkt; de werkloosheid is laag (4%) en daalt. De arbeidsmigranten vullen moeilijk vervulbare vacatures op, waardoor bedrijven beter functioneren. Wel heeft de arbeidsmigratie een licht loondrukkend effect in de bouwsector (de lonen zijn minder hard gestegen als op grond van de economische groei mocht worden verwacht). Er zijn geen aanwijzingen dat MOE-werknemers een onevenredig beroep doen op de sociale zekerheid. De vakbond ziet als enig knelpunt dat Noorse scholieren/studenten moeilijker een stageplaats kunnen krijgen.

Voor arbeidsmigranten gelden de Noorse arbeidsvoorwaarden. Bij dienstverlening is er volgens de vakbonden sprake van sociale dumping, aangezien niet conform Noorse standaarden wordt beloond. Volgens werkgevers is er pas sprake van sociale dumping indien onder de arbeidsvoorwaarden van het land van herkomst wordt beloond en is er in andere situaties sprake van gezonde concurrentie. De arbeidsinspectie gaat in Noorwegen op de arbeidsvoorwaarden controleren. In tegenstelling tot andere Scandinavische landen is de vakbeweging minder sterk met een organisatiegraad van 55 procent.

4.8 Migratie vanuit MOE naar buurlanden Duitsland en België

4.8.1 Duitsland

Duitsland heeft geen vrij werknemersverkeer met MOE-landen en kent daarnaast nog beperkingen op het dienstenverkeer. Om als MOE-migrant in Duitsland te gaan werken zijn er toch verschillende mogelijkheden als werknemer. Duitsland heeft bilaterale verdragen gesloten met enkele MOE-landen, waaronder Polen, waardoor buitenlandse

²⁴ Noorwegen is geen EU-land, maar valt wel binnen de EER.

werknemers voor een bepaalde duur (meestal twee jaar) in Duitsland kunnen werken. Daarnaast is het mogelijk om als MOE-migrant seizoenarbeid te verrichten. Tot slot is het voor hooggekwalificeerde buitenlandse krachten mogelijk om op basis van een *green card* in Duitsland te werken. Dit betekent dat er toch vrij veel immigratie plaatsvindt. Duitsland is een land dat overigens traditioneel al veel migratie kende van vooral Poolse werknemers.

Tabel 4.14 Immigratie naar Duitsland

Herkomstland	Aantal seizoenarbeiders			Aantal arbeiders buiten seizoenarbeid		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Polen	252.902	271.907	286.623	21.193	20.727	16.546
Tsjechië	2.676	2.235	1.974	1.353	961	571
Hongarije	4.082	3.504	2.784	7.466	6.709	3.422
Slowakije	10.260	9.578	8.995	1.268	1.594	1.109

Bron: Statistik des Bundesamtes, http://www.bamf.de/template/index_statistik.htm.

Tabel 4.14 laat zien dat Duitsland in 2004 minimaal 322.000 MOE-arbeiders toeliet. Net als in Nederland blijkt het vooral te gaan om seizoenarbeiders en in mindere mate om arbeiders die voor langere tijd komen werken (op basis van bilaterale verdragen). Het aantal arbeiders dat werkzaam is in Duitsland op basis van de bilaterale verdragen is de laatste jaren gedaald (Statistik des Bundesamtes, 2005). Aan de hand van deze cijfers is geen conclusie te trekken over de invloed van de toetreding in 2004 en de daarmee samenhangende overgangsregeling en de omvang van migratiestromen vanuit de MOE-landen naar Duitsland; bij seizoenarbeid zien we een lichte stijging van migratie uit Polen in 2004, bij de overige landen en de overige vormen van arbeid zien we juist een dalende trend sinds 2002.

4.8.2 België

België kent een systeem van arbeidskaarten die aangevraagd moeten worden wanneer een MOE-migrant in het land wil komen werken via de werkgever. Dit systeem is vergelijkbaar met de Nederlandse tewerkstellingsvergunningen.

In België is het aantal arbeidskaarten in 2004 beperkt. In 2004 ging het in Vlaanderen om 1.013 verleende arbeidskaarten, waarvan 930 voor seizoenarbeid²⁵. Gegevens uit Wallonië laten zien dat tussen 1 mei 2004 en eind augustus 2005 slecht 208 werkvergunningen zijn afgegeven voor personen uit MOE-landen (ECAS, 2005). De verwachting is dat het voor België als geheel gaat om ongeveer 2.000 MOE-migranten. Er heeft een lichte stijging plaatsgevonden ten opzichte van de periode voorafgaand aan de toetreding.

²⁵ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004), Administratie Werkgelegenheid afdeling Tewerkstelling, cel Migratie: *Jaarrapport 2004 tewerkstelling van buitenlandse werknemers in het Vlaamse gewest*.

4.9 Conclusie

Nederland was lange tijd een immigratieland, maar kent sinds 2003 een negatieve netto migratie als gevolg van toenemende emigratie en afnemende immigratie. De immigratie vanuit MOE-landen vormt een uitzondering op deze trend. Net als in andere Europese landen is de immigratie voor een periode langer dan vier maanden vanuit MOE-landen toegenomen de afgelopen jaren. Sinds de toetreding van de MOE-landen in 2004 is de netto migratie meer dan verdubbeld. In 2004 bedroeg de netto migratie uit de MOE-landen 5.957 personen, ten opzichte van 2.267 in 2003. Ongeveer een derde van de migranten die voor langer dan vier maanden in Nederland is gekomen in 2004 had arbeid als belangrijkste motief. Voor het overige deel ging het om motieven als gezinshereniging, huwelijk of studie. Het gaat voor een groot deel over cijfers voorafgaand aan de toetreding in mei 2004. Vergelijkbare cijfers over 2005 zijn niet beschikbaar.

Ten aanzien van de beschikbare bronnen concluderen we dat de CBS-data die afgeleid zijn van het GBA, minder geschikt zijn voor dit onderzoek. Immers, slechts een beperkt deel van de MOE-migranten blijkt zich te registreren in het GBA. De CWI-gegevens ten aanzien van afgegeven tewerkstellingsvergunningen vormen derhalve een betere bron voor de uiteenzetting van ontwikkelingen in arbeidsmigratie, alsmede de oorzaken en gevolgen daarvan.

Sinds de toetreding is het aantal verleende tewerkstellingsvergunningen voor arbeidsmigranten uit de MOE-landen sterk gestegen, van 12.540 in 2003, naar 24.728 in 2004 en 29.443 in 2005. Meer dan 90 procent van de tewerkstellingsvergunningen werd verleend voor een periode korter dan één jaar. Daarbinnen ging het voornamelijk om tewerkstellingsvergunningen met een maximale duur van 24 weken (meer dan 90%). Veruit de meeste tewerkstellingsvergunningen werden afgegeven voor lager geschoolde en tijdelijke functies. De tewerkstellingsvergunningen waren sterk geclusterd in een aantal sectoren, te weten de land- en tuinbouw, de vleessector, transportsector en de zakelijke dienstverlening. Sinds in 2005 de vrijstellingen voor de vleessector en de transportsector zijn vervallen, is de toestroom in deze sectoren gedaald. Naar schatting ging het zowel in 2004 als in 2005 om 10.500 à 11.500 arbeidsjaren. Het overgrote deel van de MOE-arbeidsmigranten was afkomstig uit Polen (in 2005 bijna 90%).

Naast een toename van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen is ook een toename van het aantal zelfstandigen dat zich vanuit MOE-landen vestigt in Nederland waarneembaar sinds 2004. Dit aantal is absoluut gezien laag (2.000 in de eerste negen maanden van 2005), maar het betekent wel een significante stijging ten opzicht van de jaren voor 2004.

Uit cijfers van andere Europese landen blijkt dat de toestroom uit de MOE-landen divers is. Het enige land dat volledige vrijheid in het verkeer van werknemers kent, Zweden, heeft een relatief beperkte stroom MOE-migranten tot nu toe. In het Verenigd Koninkrijk is deze toestroom hoger, de resultaten van berekeningen over de effecten van verdringing zijn er niet eenduidig. Daarbij dient wel aangetekend te worden dat een deel van de migranten voor toetreding al illegaal in het land aanwezig was. De immigratie heeft volgens een rapportage van het Home Office positieve werkgelegenheidseffecten. Ierland

kent eveneens een vrij hoog migratiecijfer en het ministerie van *Labour Affairs* is op basis van de door haar gemaakte inschattingen positief over de sociaal-economische effecten van de migratie. In geen van de drie landen worden door de verantwoordelijke ministeries duidelijke signalen afgegeven dat sprake zou zijn van verstoring van de arbeidsmarkt. Volgens inzichten van CWI-medewerkers is de toename van het aantal sociale uitkeringen in deze landen te verwaarlozen (CWI, 2005). Landen met een licht overgangsregime; Noorwegen, Finland en Denemarken kennen eveneens een uiteenlopende toestroom uit MOE-landen. In Noorwegen is deze relatief hoog, maar in Finland en Denemarken vrij laag. Ook in andere landen waar het overgangsregime niet zeer strict is, zijn er beperkte negatieve effecten ervaren.

Het is niet bekend waarom de toestroom in de diverse landen zo verschilt. Mogelijke factoren die van invloed zijn betreffen de vraag naar arbeid, de economische situatie, werkloosheid, de taal, aanwezigheid van netwerken of de behoefte van werknemers aan flexibel personeel (bijvoorbeeld vanwege een streng ontslagrecht).

Buurland Duitsland kent, ondanks toetredingsbelemmeringen, een grote toestroom van tijdelijke arbeidsmigranten (met name voor seizoensarbeid) uit MOE-landen. Deze toestroom wordt mogelijk gemaakt door afspraken over seizoensarbeid en bilaterale overeenkomsten. In België is de toestroom vrij beperkt. Deze bestaat eveneens vooral uit seizoensarbeiders.

5 Gerealiseerde effecten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de effecten van de overgangsregeling uiteengezet. Zoals in de inleiding reeds is aangegeven, richten we ons daarbij zowel op de economische en de sociaal-culturele effecten, als ook op de effecten op internationale betrekkingen. Deze effecten worden in lijn met de opdracht *kwalitatief* geduid. De effecten van de overgangsregeling op *verdringing* op de Nederlandse arbeidsmarkt worden separaat behandeld in het volgende hoofdstuk. Voor de beschrijving van de effecten die in dit hoofdstuk behandeld worden, hebben we gebruik gemaakt van inzichten uit literatuur, interviews en case studies (zie hoofdstuk 7, 9, 11 en bijlage 1). Voor zover deze voorhanden zijn, zijn aanvullingen gedaan op basis van kwantitatieve gegevens.

In dit hoofdstuk worden de effecten vanuit verschillende gezichtspunten belicht, hierop baseren we een totaalbeeld.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Voordat in paragraaf 5.3 de economische effecten worden uiteengezet, wordt in de volgende paragraaf in het kort ingegaan op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de huidige overgangsregeling. De belangrijkste onderwerpen die in deze paragraaf aan bod komen zijn het voorhanden zijnde arbeidspotentieel en de ontwikkeling van het arbeidsloon. Paragraaf 5.4 richt zich op de effecten voor de sociale zekerheid. In paragraaf 5.5 komen de sociaal-culturele effecten ter sprake, en in paragraaf 5.6 de effecten op de internationale betrekkingen die Nederland onderhoudt.

5.2 Uitvoering en handhaving

5.2.1 Uitvoering

CWI geniet een centrale rol bij de implementatie van de overgangsbepalingen, zowel bij de uitvoering (beoordeling en verstrekking van vergunningen zelf), het beleid (regelmatig vaststellen welke functies in aanmerking komen voor vrijstelling) en de beleidsevaluatie (gegevensverzameling).

In de interviews met betrokkenen is expliciet aandacht besteed aan de rol van CWI in de uitvoering van overgangsmaatregelen. In deze paragraaf worden inzichten uit de interviews met betrekking tot de rol van CWI nader besproken.

Aanvraag van vergunningen zonder vrijstelling

De aanvraag van vergunningen zonder vrijstelling wordt door werkgevers in de sectoren als belemmerend en bureaucratisch ervaren. In de praktijk ervaren zij dat het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning leidt tot veel papierwerk, kosten en vertraging. In de bouwsector werd bovendien aangegeven dat het daar dikwijls veel langer dan 6 weken duurt alvorens een tewerkstellingsvergunning afgegeven wordt.

Zowel vanuit de sectoren als vanuit CWI bestaat het beeld dat werkgevers alleen maar een aanvraag indienen, wanneer zij inschatten dat deze kansrijk is. Dat zou een verklaring kunnen vormen voor het lage aandeel van de aanvragen dat wordt afgewezen; ongeveer 15 procent.

Aanvraag van vergunningen met vrijstelling

Zoals reeds aangegeven in het vorig hoofdstuk, bestaan in een aantal sectoren vrijstellingen voor de arbeidsmarkttoets. Daarnaast zijn binnen de land- en tuinbouw afspraken gemaakt om de verlening van de tewerkstellingsvergunning te versnellen. Door geïnterviewden uit verschillende branches is aangegeven dat procedures voor functies waarvoor een vrijstelling geldt in het algemeen snel en goed verlopen.

Inhoudelijke functie in de beoordeling van tewerkstellingsvergunningen

CWI geeft een tewerkstellingsvergunning af indien geen prioriteitsgenietend aanbod bestaat. In de sectoren met vrijstelling heeft CWI vooraf al bepaald dat het aanbod niet voldoende is om in de vraag te voldoen. Veel respondenten hebben bedenkingen bij het proces van de inhoudelijke beoordeling van tewerkstellingsvergunningen door CWI. Er worden vraagtekens gezet waarom bepaalde sectoren wel of niet in aanmerking komen voor een vrijstelling, en vanuit sectoren (met name de sector bouw, de sector transport en logistiek, en VNO-NCW) is men er niet van overtuigd dat CWI een goed inzicht heeft in de situatie in de sector. Overigens geeft CWI aan signalen uit de sector mee te nemen in de beoordeling.

5.2.2 Handhaving

De handhaving van de WAV is grotendeels in handen van de Arbeidsinspectie (AI). De AI voert controles uit bij bedrijven en controleert signalen van overtreding van regels. Waar CWI met name een papieren toets uitvoert, dat wil zeggen het op papier controleren van contracten en benodigde achtergrondinformatie, voert de AI ter plekke controles uit.

De doelen van het handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie zijn de volgende:

- het reguleren van de arbeidsmarkt om verdringing te voorkomen van prioriteitgenietend aanbod in Nederland en overige landen binnen de Europese Economische Ruimte (EER = de EU + enkele verwante landen).;
- het bevorderen van de werking van de arbeidsmarkt;
- het tegengaan van concurrentievervalsing;
- het bestrijden van illegale tewerkstelling (zie memorie van > toelichting Wav 1994).

In aansluiting hierop is de doelstelling van de Arbeidsinspectie: het bevorderen van de naleving van de Wav. Daarmee worden illegale tewerkstelling en in het verlengde

daarvan verdringing en oneerlijke concurrentie door belasting- en premiefraude en onderbetaling voorkomen. Waar mogelijk en zinvol wordt daarbij samengewerkt met andere handhavende diensten

Zoals gezegd is een belangrijke methode om deze doelen te behalen, de inspecties bij bedrijven. Tabel 5.1 geeft een samenvatting over het verloop van de inspecties in een aantal geselecteerde sectoren. Uit de tabel blijkt dat MOE-landers een niet onbelangrijk deel innemen van het aantal illegale werknemers.

Tabel 5.1 Verloop inspecties

	Land- en tuinbouw sector		Bouwsector		Vleessector		Uitzendbranche	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Aantal gecontroleerde bedrijven	1.018	1.850	880	1100	Onbekend	200	493	1.070
Aantal illegaal tewerkgestelde personen	584	940	764	965	Onbekend	110	22	140
Waarvan MOE-migranten	273	525	430	660	Onbekend	43	Onbekend	30
Polen	263	505	290	525	Onbekend	33	Onbekend	23

In de meeste gevallen gaat het bij illegale tewerkstelling om tewerkstelling rechtstreeks bij een Nederlandse werkgever zonder tussenpersonen of juridische constructies. Deze situaties wordt door middel van controles en boetes aangepakt. Daarnaast is er een aantal in meer of mindere mate ingewikkelde gevallen. Uit diverse gesprekken is gebleken dat bij deze gevallen een aantal aspecten de handhaving door de Arbeidsinspectie bemoeilijkt. Een eerste moeilijkheid betreft de ingewikkeldheid van sommige juridische constructies bij werkgevers en werknemers. Een tweede aspect is de tijdelijkheid van de aanwezigheid van personen uit MOE-landen in Nederland. Deze tijdelijkheid maakt het veelal moeilijker MOE-migranten te traceren in Nederland. Een derde aspect betreft de controleerbaarheid van naleving van regelgeving. Het blijkt op de eerste plaats moeilijk tot de ‘echte’ schijnconstructies door te dringen. Daarnaast is illegaliteit niet altijd traceerbaar vanwege moeilijke toegankelijkheid van gegevens in het buitenland. Verder dient in dit kader opgemerkt te worden dat in diverse interviews is aangegeven dat regelmatig sprake is van ontduiking van arbeidsvoorwaarden voor MOE-migranten. MOE-migranten krijgen hierbij minder betaald dan het bij de twv-aanvraag opgegeven loon.

5.3 Economische effecten

5.3.1 Inleiding

Naar de economische effecten van arbeidsmigratie is in Nederland nog relatief weinig empirisch onderzoek verricht. Voor zover er onderzoek heeft plaatsgevonden, betreft het vooral studies naar de effecten voor uitgaven in de collectieve sector/verzorgingsstaat. Dit komt in dit hoofdstuk in deze paragraaf aan bod.

De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2001) geeft aan dat het ontbreken van onderzoek naar de economische effecten onder meer te maken heeft met het ontbreken van voldoende en adequaat empirisch materiaal. Ook voor deze evaluatie geldt dat er onvoldoende kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn om te komen tot krachtige uitspraken. Wij baseren ons daarom voor zowel de gerealiseerde effecten als de te verwachten effecten vooral op de inzichten, afkomstig uit desk research en de gehouden interviews.

Bij zowel de gerealiseerde effecten als de te verwachten effecten wordt ingegaan op de volgende thema's: arbeidspotentieel, loonontwikkeling, verplaatsing van productie, uitstroom van financiële middelen en brain drain.

5.3.2 Arbeidspotentieel

Sinds de overgangsregeling in mei 2004 zijn jaarlijks 25.000 tot 30.000 tewerkstellingsvergunningen verstrekt aan MOE-landers op de totale Nederlandse beroepsbevolking van ruim 7 miljoen personen²⁶ lijkt dit een beperkt aantal, maar in een aantal sectoren nemen de MOE-landers een belangrijke plek in.

Uit interviews met branche- en werkgeversorganisaties en de sector case studies (hoofdstuk 9) komt het beeld naar voren dat in een aantal arbeidsmarktsectoren (zoals de land- en tuinbouw, bouw en binnenvaart) werkgevers moeite ondervinden bij het werven van Nederlandse arbeidskrachten voor laaggekwalificeerd, lichamelijk zwaar en slecht betaald werk, waarbij meestal ook sprake is van lange werkdagen en onregelmatige werktijden. Deze werkgevers geven aan in toenemende mate geconfronteerd te zijn met moeilijk vervulbare vacatures, en willen daarom graag MOE-migranten inzetten. Hoewel dit idee (gedeeltelijk) onderkend wordt door de geïnterviewde beleidmakers en -uitvoerders, wordt door sommigen ook aangegeven dat werkgevers het ontbreken van Nederlands arbeidspotentieel in bepaalde situaties slechts als excuus opvoeren voor het in dienst nemen van arbeidsmigranten.

Een veelbesproken sector is de land- en tuinbouw. Voor seizoensarbeid (oogst) is er volgens LTO Nederland al meerdere jaren sprake van een structureel tekort aan Nederlandse arbeidskrachten. Dit tekort blijkt, ondanks inspanningen van CWI en LTO Nederland, niet (volledig) opgevuld te kunnen worden door werklozen en uitkeringsgerechtigden (zie voor uitgebreide informatie hieromtrent de case study land- en tuinbouw in het hoofdstuk over de sectorstudies). Ook in andere sectoren zoals de bouw en vleesverwerkende industrie spreken werkgevers over problemen aangaande moeilijk vervulbare vacatures.

Werkgevers geven aan dat het werven van prioriteitgenietend aanbod en het aanvragen van tewerkstellingsvergunningen relatief veel tijd in beslag neemt en kosten met zich meebrengt (administratieve lasten). Bovenal leidt de overgangsregeling volgens branche- en werkgeversorganisaties tot inflexibiliteit; een werkgever dient lang van tevoren maatregelen te nemen om op een later tijdstip arbeidsmigranten uit MOE-landen aan te

²⁶ Werkzaam voor minimaal 12 uur per week.

kunnen nemen, zo is hun ervaring. Volgens hen is het - indien een arbeidsmarkttoets verricht moet worden - op korte termijn meestal niet meer mogelijk om een tewerkstellingsvergunning via CWI te verkrijgen en hiermee alsnog arbeidskrachten uit MOE-landen in te kunnen zetten. De totale periode die het verkrijgen van een twv dan in beslag neemt, ligt tussen de 5 en 10 weken (inclusief wervingsinspanningen, tijdige vacaturemelding). De procedure vereist van de werkgever schattend vermogen voor wat betreft vraag en aanbod in de nabije toekomst. Wanneer geen arbeidsmarkttoets hoeft te worden verricht, wordt door werkgevers gesproken van een passende procedure die meestal circa 2 weken in beslag neemt.

Op basis van deze inzichten kan de verwachting opgesteld worden dat het verschil tussen een twv-procedure van 2 weken (wanneer geen arbeidsmarkttoets hoeft te worden verricht) en 5-10 weken (wanneer een arbeidsmarkttoets dient te worden verricht) cruciaal is ten aanzien van de geneigdheid bij werkgevers een vacature op te laten vullen door MOE-migranten; een procedure van meer dan 5 weken verlaagt de kans op het invullen van een vacature door een MOE-migrant behoorlijk, terwijl een procedure van 2 weken veelal niet ervaren wordt als sterk problematisch. Ook voor een Nederlandse arbeidskracht is een dergelijke wervingstermijn noodzakelijk.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de ontwikkeling in de afgelopen jaren laat zien, dat het totale aantal tewerkstellingen is toegenomen, terwijl het aantal vrijstellingen daarbinnen is gedaald.

Het is niet bekend welke invloed de toename van het arbeidspotentieel in de afgelopen tijd op de economische groei heeft gehad. Op basis van Van Dalen (2001) en Roodenburg (2001) (zie ook paragraaf 2.3.2) kan gesteld worden dat migratie een positieve bijdrage kan leveren aan het BBP.

5.3.3 Loonontwikkeling

Op basis van de neo-klassieke theorie kan een loondrukkend effect van migratie verwacht worden, met name voor concurrerende werknemers (zie hoofdstuk 2). De empirische literatuur omtrent de looneffecten van migratie is echter niet eenduidig in haar bevindingen. Schattingen op basis van een uitgebreide meta-analyse van meer dan 300 schattingen van deze relatie (zie Borghi et al., 2004) tonen evenwel een robuust licht negatief effect op lonen van concurrerende werknemers.

Wordt werkgevers expliciet gevraagd naar de lonen die uitbetaald worden aan MOE-migranten, dan komt een wisselend beeld naar voren. Een meerderheid van de geïnterviewde branchevertegenwoordigers geeft aan dat de meeste werkgevers de tewerkgestelde arbeidsmigranten een arbeidsloon uitbetalen dat conform de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst (cao) is. Hierbij moet opgemerkt worden dat het in de meeste gevallen - met name bij seizoensarbeid - gaat om een loon dat aan de onderkant van het loongebouw zit (minimumloon of net iets daarboven). Daarentegen zijn ook geluiden te horen als zou het een publiek geheim zijn dat juist het merendeel van de werkgevers de arbeidsmigranten uitbetaalt beneden het in Nederland geldende minimumloon. Volgens brancheorganisaties komt het in de praktijk ook voor dat

arbeidsmigranten er minder moeite mee hebben om zich lager in te laten schalen dan op basis van vooropleiding en competenties noodzakelijk is.

Ter aanvulling merken diverse geïnterviewden op dat er in toenemende mate sprake is van arbeidsmigranten uit MOE-landen die zich in Nederland laten registreren als zzp'er (zelfstandige zonder personeel). Dit blijkt ook uit de gegevens in tabel 4.11. In principe gaat het hier om een volledig legitieme constructie. Echter, het komt voor dat arbeidsmigranten via deze weg dezelfde diensten aanbieden als reguliere arbeidskrachten. Omdat zij als zelfstandige niet (meer) gebonden zijn aan collectieve arbeidsovereenkomsten en het minimumloon, zijn de (loon)kosten die een opdrachtgever/werkgever hen dient te betalen, vaak lager dan ingeval van het inhuren van reguliere arbeidskrachten (zie Houwendijk et al., 2005 voor een overzicht, en Ter Beek et al., 2005). De respondenten wijten de toename van het aantal constructies met zelfstandigen aan het overgangsregime.

Naast substitutie door zzp'ers, kan ook een substitutie door illegale arbeid, waarbij onderbetaling meer regel dan uitzondering is, volgens de literatuur een drukkend effect hebben op de loonontwikkeling. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat het in het kader van dit onderzoek niet mogelijk is te komen tot een kwantitatieve inschatting van de ontwikkeling van illegaliteit sinds mei 2004. Wat resteert, is een kwalitatieve duiding van geïnterviewde respondenten. Deze geven in meerderheid de inschatting dat illegale tewerkstelling in het kader van vrij verkeer van werknemers (waarbij geen twv is aangevraagd, terwijl de werkgever daartoe wel verplicht was) nauwelijks beïnvloed is door de overgangsregeling. Illegale tewerkstelling in het kader van vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging (waarbij veelal sprake is van 'nep-zelfstandigen') is volgens hen daarentegen wel toegenomen sinds mei 2004. Zoals hiervoor ook is aangegeven, zijn de daarmee gepaard gaande (loon)kosten voor werkgevers/opdrachtgevers veelal lager dan het geval is bij werknemers.

Op basis van deze inzichten - die indicaties geven voor een mogelijk loondrukkend effect - is het echter niet mogelijk duidelijke conclusies te trekken over de looneffecten van de toegenomen MOE-arbeidsmigratie sinds mei 2004. Daarvoor ontbreken de benodigde gegevens en ook de specifieke kwantitatieve analyses die daarvoor onzes inziens benodigd zijn. De arbeidsmarkteffecten van migratie die in dit onderzoek centraal staan zijn de effecten op werkloosheid. Deze worden dan ook in het volgende hoofdstuk uitgebreid behandeld.

5.3.4 Verplaatsing van bedrijfsactiviteiten

De cijfers in tabel 5.2 bieden een eerste inzicht in het verplaatsen van bedrijfsactiviteiten naar het buitenland. Uit tabel 5.2 blijkt dat zowel voor als na toetreding van de MOE-landen tot de Europese Unie, Nederland fors in deze landen heeft geïnvesteerd. Bezien we de situatie vanaf 1995, dan nemen we over de gehele linie een stijging van het investeringsvolume waar. Voor alle MOE-landen, behalve Hongarije, is in 2004 ten opzichte van 2003 het investeringsvolume gestegen. Het beeld van Nederland als grote investeerder in de MOE-landen lijkt nog steeds redelijk op te gaan. Bij investeringen gaat het onder meer om het opstarten van nieuwe bedrijven, overname van bestaande

bedrijven (opkopen aandelenpakketten), openen van nevenvestigingen en verplaatsing van Nederlandse bedrijven naar het buitenland.

Tabel 5.2 Directe Nederlandse investeringen in de MOE-landen, in miljoenen euro's (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Polen	564	1.035	1.352	1.870	3.184	3.972	4.496	4.627	5.539	6.237
Hongarije	373	547	946	1.139	1.848	2.293	1.793	1.898	4.177	3.881
Tsjechië	886	1.123	1.223	1.574	1.784	2.255	2.708	3.206	2.495	2.518
Slowakije	29	56	99	128	270	192	536	552	942	965
Slovenië	0	5	33	35	47	41	54	56	106	89
Baltische Staten	4	21	29	34	32	58	71	66	44	80

Bron: De Nederlandsche Bank, 2005.

Hebben we het over bedrijfsverplaatsingen, dan wordt vooral de transportsector regelmatig door respondenten uit het bedrijfsleven genoemd. Vooral de grotere Nederlandse transportbedrijven hebben in de afgelopen jaren vestigingen in de MOE-landen geopend. Via deze constructie kunnen zij arbeidskrachten uit MOE-landen aannemen onder de daar geldende arbeidsvoorwaarden. Hetzelfde gebeurt overigens in sectoren zoals de vleesverwerkende industrie en de land- en tuinbouw. Cijfermateriaal ontbreekt om dit precies inzichtelijk te maken. In de interviews wordt de trend in ieder geval door respondenten bij diverse brancheverenigingen, VNO-NCW, alsook binnen de overheid bevestigd. Bepaalde sectoren (transport, industriële productie) lenen zich natuurlijk beter voor bedrijfsverplaatsingen dan andere (horeca, zorg).

Het overgangsregime is slechts één van de vele factoren die van invloed zijn op bedrijfsverplaatsingen. Daarnaast speelt een aantal andere overwegingen die werkgevers doen besluiten (een gedeelte van) hun bedrijfsactiviteiten naar MOE-landen te verplaatsen. Een rol spelen bijvoorbeeld de aantrekkelijke grondprijzen en het aanboren van nieuwe afzetmarkten. Ook speelt het belangrijke, algemene effect van de wereldeconomie. De ontwikkeling van mondialisering gaat door, onafhankelijk van het overgangsregime. Wel kan het overgangsregime (i.e. nog geen vrij verkeer van werknemers) verplaatsing bespoedigen.

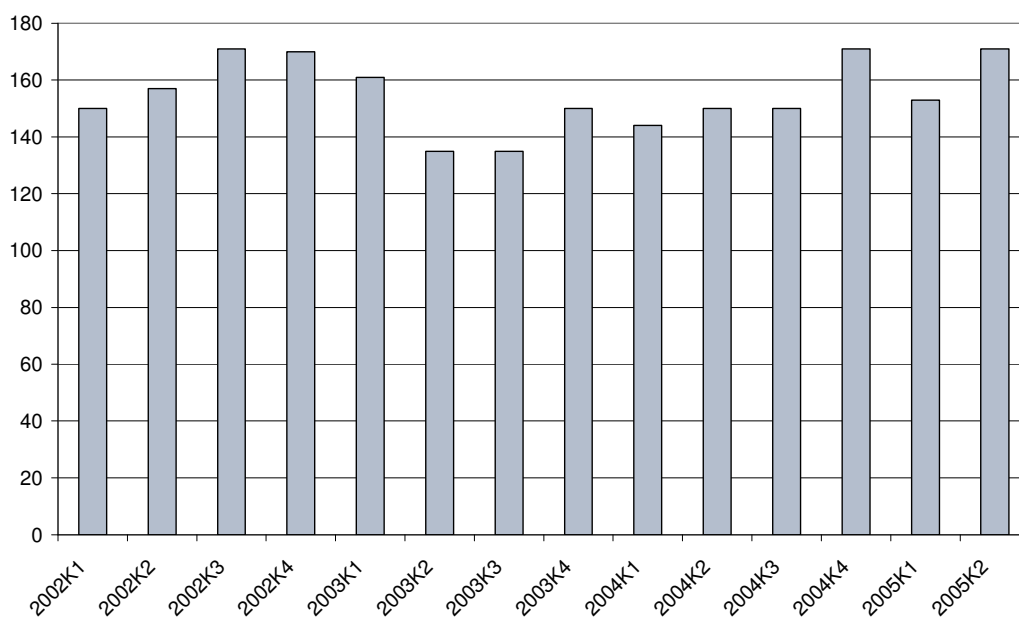
De vraag in het kader van deze evaluatie is in hoeverre bedrijfsverplaatsingen op dit moment toe te schrijven zijn aan het geldende overgangsregime. Uit de afgenomen interviews blijkt dat de beperkingen om arbeidskrachten uit MOE-landen in Nederland te laten werken, inderdaad één van de redenen voor werkgevers kan zijn om via een andere constructie arbeidskrachten uit deze landen in dienst te nemen. Daar komt bij dat het verschil tussen bijvoorbeeld de Nederlandse en Poolse arbeidsvoorwaarden, alsook het verschil in motivatie (arbeidsmoraal) van arbeidskrachten zo groot is, dat het (in combinatie met andere factoren), voor werkgevers lonend kan zijn om bedrijfsactiviteiten naar MOE-landen te verplaatsen. De overgangsregeling vormt derhalve een mogelijke stimulant om bedrijfsactiviteiten te verplaatsen naar het buitenland.

5.3.5 Uitgaande inkomensoverdrachten

Arbeidsmigranten uit MOE-landen verblijven over het algemeen tijdelijk in Nederland (zie ook hoofdstuk 4 en hoofdstuk 10 over Polen). Het vermoeden bij vrijwel alle respondenten bestaat dat zij gedurende deze periode, behalve voor het levensonderhoud, relatief weinig uitgaven in Nederland doen; het verdiende arbeidsloon wordt veelal opgepot voor uitgaven in het thuisland, zo is het beeld. Het verdiende geld is in MOE-landen meer waard. Bovendien hebben MOE-migranten vaak nog een gezin/familie in het thuisland. Dit betekent dat het merendeel van de in Nederland vergaarde inkomens van arbeidsmigranten niet terugvloeien in het Nederlandse betalingscircuit.

Omdat het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen voornamelijk relatief klein is (zie hoofdstuk 4), heeft dit naar alle waarschijnlijkheid maar een beperkt effect gehad op de Nederlandse betalingsbalans. Cijfers van De Nederlandsche Bank laten zien dat sinds 1 mei 2004 geen duidelijke breuk in de uitgaande inkomensoverdrachten te identificeren is die verband zou kunnen houden met de aanwezigheid van arbeidsmigranten uit MOE-landen (figuur 5.1).

Figuur 5.1 Uitgaande inkomensoverdrachten door buitenlandse werknemers in Nederland (eerste kwartaal 2002 - tweede kwartaal 2005) in miljoenen euro's



Bron: De Nederlandse Bank.

5.3.6 Brain drain

De term brain drain impliceert emigratie van de meest getalenteerde, hoogopgeleide en gemotiveerde arbeidsmigranten uit arme landen met weinig ontplooiingsmogelijkheden naar rijke landen met veel ontplooiingsmogelijkheden. De Lange et al. (2003) geven aan dat kenmerkend voor het wetenschappelijke debat hierover is dat betrouwbare gegevens ontbreken. Er bestaan maar weinig publicaties die brain drain kwantitatief kunnen duiden. Bovendien lijkt er in de literatuur voornamelijk geen consensus te bestaan over de effecten

van brain drain. De laatste inzichten volgend uit onderzoek van de Wereldbank tonen een licht positief effect van migratie voor de herkomstlanden.

Beine et. al (2001) en de Wereldbank (2005, 2003) stellen dat, hoewel op korte termijn de gevolgen voor arme landen dramatisch lijken (vanwege het verlies van hoogopgeleide vakmensen die met een zware financiële inspanning aan een diploma zijn geholpen) de brain drain op lange termijn juist positieve effecten sorteert. De inkomensoverdrachten van migranten naar familie leiden tot een vermindering van armoede en tot meer investeringen in onderwijs. Bovendien keert na verloop van tijd een groot deel van de arbeidsmigranten terug naar het land van herkomst (zie hoofdstuk 2), waarbij mogelijk een brain gain plaatsvindt.

Uit de aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen blijkt dat er in de periode na 1 mei 2004 voornamelijk arbeidsmigranten uit MOE-landen naar Nederland zijn gekomen om tijdelijk te werken in de sectoren land- en tuinbouw, zakelijke dienstverlening, productie en transport. Zoals uit de sector case studies blijkt, gaat het over het algemeen om laaggekwalificeerd werk. Uiteraard zijn ook tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor sectoren waar vooral hoger opgeleiden werkzaam zijn, maar de aantallen hiervoor zijn een stuk kleiner. Op 1 oktober 2004 heeft het kabinet overigens een versoepeling van regels voor hooggekwalificeerde kenniswerkers doorgevoerd met het openen van een 'snelloket voor kenniswerkers'. Met de versoepeling van regels wordt specifiek beoogd het aantal hoogopgeleide migranten dat naar Nederland komt te vergroten (CPB, 2005). Wat de effecten van deze versoepeling zijn, is op dit moment nog niet bekend.

Dat arbeidsmigranten uit de MOE-landen veelal werkzaam zijn in laaggekwalificeerde functies, wil niet zeggen dat zij ook laaggekwalificeerd zijn. Uit de interviews met vertegenwoordigers van brancheorganisaties alsook de case studies blijkt dat de arbeidsmigranten uit MOE-landen die in Nederland werkzaam zijn, vaak overgekwalificeerd zijn voor het werk dat zij uitvoeren. Door een aantal arbeidsbemiddelaars is aangegeven slechts arbeidsmigranten te werven met minimaal een opleiding op mbo-niveau. Door anderen wordt ter nuancering aangegeven dat ook een deel van de arbeidsmigranten die tewerkgesteld worden in Nederland laag- dan wel ongeschoold is. Of de groep arbeidsmigranten uit de MOE-landen de meest getalenteerde en hoogopgeleide inwoners van de MOE-landen betreft laten wij daarom in het midden, maar in ieder geval wordt hun capaciteit en inzet wel verplaatst naar Nederland. Voor zover er vanwege het opleidingsniveau en de competenties van de huidige arbeidsmigranten uit de MOE-landen niet gesproken kan worden van een brain drain, is het ons inziens zeker mogelijk te spreken van een 'skills drain'; door migratie vertrekt een deel van de aanwezige vaardigheden en kennis, het human capital, uit de MOE-landen.

5.4 Sociale zekerheid

Er zijn twee typen effecten van arbeidsmigratie op de sociale zekerheid. Enerzijds dragen MOE-migranten premies af voor de sociale zekerheid. Deze afdrachten zijn een zekere factor. Anderzijds is het mogelijk dat MOE-migranten gebruik maken van de sociale zekerheid (zie ook paragraaf 3.2).

Over de omvang van de sociale premies die zijn afgedragen door MOE-migranten zijn geen exacte cijfers beschikbaar. We kennen immers niet de exacte duur van de verrichte arbeid, de hoogte van de premie per migrant evenmin als de deeltijdfactor.

Zoals gebleken is uit hoofdstuk 4, worden de meeste tewerkstellingsvergunningen verleend voor korte duur. Uit de gehouden interviews met werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en de case studies blijkt dat het merendeel van de MOE-migranten in lijn met de duur van de twv voor korte tijd in Nederland verblijft. Beëindiging van een tewerkstellingsvergunning impliceert echter niet in algemeenschap dat ook de verblijfsvergunning automatisch eindigt. Immers, indien een arbeidsovereenkomst (met tewerkstellingsvergunning) van 12 maanden of langer wordt aangegaan, wordt door V&I een verblijfsvergunning van 5 jaar afgegeven. Wanneer een verblijfsvergunning afloopt, vervalt ook het recht op het gebruik van sociale uitkeringen in Nederland.

Het is niet bekend in welke mate MOE-migranten in de afgelopen jaren een beroep hebben gedaan op Nederlandse ziektekostenvoorzieningen. Het college voor zorgverzekeraars geeft aan dat veel MOE-migranten die hier voor korte duur aanwezig zijn, niet eens de moeite nemen om zich aan te melden bij een ziekenfonds omdat ze toch al snel weer terugkeren naar het land van herkomst.

Over het gebruik van sociale zekerheid door MOE-landers is enige informatie beschikbaar over 2004. Onderstaande tabel toont het beroep op WW van MOE-landers in 2004. Het gaat om eerste generatie MOE-landers. Recentere cijfers zijn niet beschikbaar. In 2004 deden ongeveer 600 MOE-landers beroep op een WW-uitkering. Dat is 0,2 procent van het totaal aantal WW-gerechtigden. Het gaat om personen die in 2004 waren ingeschreven in Nederland en voor het overgrote deel al aanwezig waren voorafgaand aan het overgangsregime.

Het beroep dat MOE-landers doen op de WW ligt lager dan het beroep op WW van eerste generatie-allochtonen in het algemeen, maar ook lager dan de gemiddelde Nederlander.

Tabel 5.3 Beroep op WW door eerste generatie MOE-migranten in 2004 (percentages op basis van standcijfer 1 januari 2004)

	Stand ultimo maart 2004	Stand ultimo juni 2004	Stand ultimo september 2004
Hongarije	80	80	90
Slovenië	-	-	-
Tsjechië	-	-	-
Slowakije	-	-	-
Polen	500	450	470
Letland	10	0	10
Estland	0	0	0
Litouwen	10	0	10
Aandeel MOE-landers in totale WW	0,2%	0,2%	0,2%
Beroep WW MOE-landers in % van totale potentiële beroepsbevolking MOE-landers	2,2%	1,9%	2,1%
Beroep eerste generatie allochtonen op WW in % van totale potentiële beroepsbevolking van eerste generatie allochtonen	3,5%	3,3%	3,5%
Beroep Nederlandse ingezetenen (allochtoon en autochtoon) op WW in % van totale potentiële beroepsbevolking	2,4%	2,2%	2,3%

Bron: CBS, percentages zijn gebaseerd op de potentiële beroepsbevolking tussen de 15 en 65 jaar per 1 januari 2004. Een – betekent dat het aantal nihil is.

Noot: De percentages zijn gebaseerd op de potentiële beroepsbevolking tussen de 15 en 65 jaar per 1 januari 2004. Een - betekent dat het aantal nihil is. Het aantal eerste generatie MOE-landers in Nederland per 1 januari 2004 bedraagt 27.628 personen op basis van het CBS. Het totaal aantal personen dat beroep doet op WW in Nederland bedraagt per 1 maart, juni en september 2004 respectievelijk 263.460, 237.140 en 257.340 personen. Het aantal eerste generatie-allochtonen tussen de 15 en 64 jaar in Nederland (potentiële beroepsbevolking) per 1 januari 2004 bedraagt 1.358.950 personen. Het totaal aantal Nederlanders tussen de 15 en 64 jaar (potentiële beroepsbevolking) bedraagt per 1 januari 2004 10.991.174 personen. Het gaat steeds om standcijfers. Een eerste generatie-allochtoon is een persoon die zelf in het buitenland is geboren en waarvan ten minste één ouder in het buitenland geboren is.

Op basis van deze gegevens kunnen we concluderen dat MOE-migranten die in het verleden naar Nederland zijn gekomen, slechts beperkt beroep doen op een WW-uitkering. Gelet op de referte-eisen in de WW gaat het vrijwel uitsluitend om MOE-migranten die vóór het overgangsregime naar Nederland zijn gekomen. Er is geen directe reden om te veronderstellen dat het gedrag van MOE-migranten met betrekking tot sociale zekerheid in de toekomst aan grote veranderingen onderhevig zal zijn.

Tabel 5.4 toont het beroep op bijstand gedurende dezelfde periode. Ook hier wordt een vergelijking gemaakt tussen eerste generatie MOE-landers en het totaal van eerste generatie-allochtonen op basis van CBS-cijfers. Uit de tabel blijkt dat MOE-landers in 2004 iets vaker een beroep op bijstand hebben gedaan dan de gemiddelde Nederlander, maar dat dit aandeel nog steeds lager is dan eerste generatie-allochtonen. Ook voor bijstand bestaat geen aanleiding om te verwachten dat het toekomstige gemiddelde beroep op bijstand zal veranderen.

Tabel 5.4 Beroep op bijstand door eerste generatie MOE-migranten in 2004 (percentages op basis van standcijfer 1 januari 2004)

	Stand ultimo maart 2004	Stand ultimo juni 2004	Stand ultimo september 2004
Hongarije	250	250	240
Slovenië	-	-	-
Tsjechië	-	-	-
Slowakije	-	-	-
Polen	1.130	1.110	1.130
Letland	10	10	10
Estland	10	10	10
Litouwen	20	20	20
Aandeel MOE-landers in totale bijstand	0,3%	0,3%	0,3%
Beroep bijstand MOE-landers in % van totale potentiële beroepsbevolking MOE-landers	5,1%	5,1%	5,1%
Beroep eerste generatie allochtonen op bijstand in % van totale potentiële beroepsbevolking van eerste generatie allochtonen	14,5%	14,5%	14,4%
Beroep Nederlandse ingezetenen (allochtoon en autochtoon) op bijstand in % van totale potentiële beroepsbevolking	3,8%	3,8%	3,8%

Bron: CBS,

Noot: De percentages zijn gebaseerd op de potentiële beroepsbevolking tussen de 15 en 65 jaar per 1 januari 2004. Een – betekent dat het aantal nihil is. Het aantal eerste generatie MOE-landers in Nederland per 1 januari 2004 bedraagt 27.628 personen op basis van het CBS. Het totaal aantal personen dat beroep doet op bijstand in Nederland bedraagt per maart, juni en september 2004 respectievelijk 423.150, 422.220 en 419.650 personen. Het aantal eerste generatie-allochtonen tussen de 15 en 64 jaar in Nederland (potentiële beroepsbevolking) per 1 januari 2004 bedraagt 1.358.950 personen. Het totaal aantal Nederlanders tussen de 15 en 64 jaar (potentiële beroepsbevolking) bedraagt per 1 januari 2004 10.991.174 personen. Het gaat steeds om standcijfers. Een eerste generatie-allochtoon is een persoon die zelf in het buitenland is geboren en waarvan ten minste één ouder in het buitenland is geboren.

Grote effecten op het gebruik van sociale uitkeringen kunnen wel zijn opgetreden als blijkt dat er sprake is geweest van verdringing van Nederlandse werknemers op de arbeidsmarkt. In dat geval zullen er naar verwachting meer Nederlandse ingezetenen een beroep doen op WW in geval van werkloosheid. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de werkgelegenheidseffecten van het overgangsregime.

5.5 Sociaal-culturele effecten

5.5.1 Inleiding

De sociaal-culturele effecten van (het overgangsregime voor) werknemersverkeer uit MOE-landen hebben, evenals de economische effecten, tot nu toe weinig aandacht gekregen in de wetenschappelijke literatuur. Daarbij komt dat kwantitatieve gegevens hierover vrijwel niet voorhanden zijn of vanwege uiteenlopende redenen moeilijk te verzamelen zijn.

Als het gaat om de sociaal-culturele aspecten, dan baseren we ons in dit onderzoek vooral op de door ons gehouden interviews, aangevuld met inzichten in de beschikbare

literatuur. Ook de bevindingen uit de Duin- en Bollenstreek en Polen bieden inzichten die voor deze paragraaf bruikbaar zijn. Overigens dient opgemerkt te worden dat de effecten van *sec* het overgangsregime moeilijk meetbaar zijn bij sociaal-culturele aspecten. Het is belangrijk om aan te geven dat we het in deze paragraaf daarom vaak hebben over de gevolgen van arbeidsmigratie in het algemeen, in plaats van de specifieke gevolgen van het overgangsregime.

Daarnaast is van belang om op te merken dat het doorgaans gaat om effecten van *tijdelijke* arbeidsmigratie, en dat slechts beperkt langdurige migratie heeft plaatsgevonden.

Achtereenvolgens worden in deze paragraaf de volgende thema's besproken: integratie en participatie, huisvesting, openbare orde en veiligheid, etnische spanningen, arbeidsmoraal, religie, taal, gewoontes en gebruiken en gemeenschapsvorming.

5.5.2 Sociaal-culturele kenmerken

Om de sociaal-culturele effecten goed in kaart te kunnen brengen, is het eerst van belang om de sociaal-culturele *kenmerken* van de groep MOE-migranten in kaart te brengen. We doen dit aan de hand van een vergelijking met andere bevolkingsgroepen. Ten aanzien van de sociaal-culturele kenmerken van MOE-migranten kan in algemeenheid gesteld worden dat deze meer overeenkomsten vertonen met de sociaal-culturele kenmerken van inwoners van de EU-15 dan met die van inwoners van niet-westerse immigranten. Ook ten aanzien van het opleidingsniveau van MOE-migranten kan in algemeenheid gesteld worden dat deze migranten gemiddeld genomen meer opleiding hebben genoten dan niet-westerse allochtonen die voorheen migreerden naar Nederland. Dit impliceert dat een gelijkenis met migranten en migratiestromen na uitbreidingen van de EG met Spanje, Portugal en Griekenland wellicht eerder opgaat dan een gelijkenis met migratiestromen uit niet-westerse streken zoals Turkije en Marokko voor migranten en migratiestromen uit de MOE-landen.

5.5.3 Integratie en participatie

Alhoewel op basis van de kenmerken van de MOE-migranten verwacht kan worden dat de integratie en sociale participatie relatief hoog is, blijkt uit de case study Duin- en Bollenstreek (zie hoofdstuk 7) dat de arbeidsmigranten uit MOE-landen, die momenteel in deze regio verblijven, nauwelijks integreren in het leven van de lokale ofwel regionale gemeenschap. Nederlandse ingezetenen en MOE-migranten lijken langs elkaar heen te leven in deze regio. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen.

Eén daarvan is dat de migratie meestal van tijdelijke aard is. Er is voor migranten nauwelijks aanleiding om te investeren in een relatie met de Nederlandse bevolking, aangezien zij veelal na enkele weken of maanden weer huiswaarts keren. Voor Nederlandse ingezetenen geldt in zijn algemeenheid hetzelfde. Er lijkt sprake te zijn van een zekere desinteresse; hoewel de aanwezigheid van arbeidsmigranten niet wordt

afgekeurd, is er ook geen behoefte om met deze mensen bevriend te raken of als kennissen met elkaar om te gaan.

Een tweede reden voor de beperkte integratie van arbeidsmigranten uit MOE-landen is het ontstaan van (met name Poolse) gemeenschappen (zie ook 5.3.9). Alhoewel de sociaal-culturele kenmerken van MOE-migranten niet sterk afwijken van Nederlandse ingezetenen is er toch sprake van gemeenschapsvorming, met name onder Polen, die de grootste groep MOE-migranten vormen. MOE-migranten wonen meestal dicht bij elkaar, in hotels of op bungalowparken en zijn redelijk afgesloten van de omringende wereld. In toenemende mate is er op locaties met veel arbeidsmigranten sprake van het ontstaan van (tijdelijke) eigen voorzieningen, zoals kerken, winkels, vervoer en horeca. In deze omgeving maken zij zich verstaanbaar in de eigen taal en organiseren zij hun eigen activiteiten voor in de vrije tijd. Duidelijk is dat hiervan al sprake was voordat het overgangsregime werd ingesteld. Naarmate arbeidsmigranten jaarlijks of frequenter terugkeren, komt deze institutievorming tot stand. De gemeenschappen doen zich met name voor op het grensgebied van Noord-Brabant en Limburg, de Betuwe, de Duin- en Bollenstreek en de Kop van Noord-Holland/West-Friesland. De belangrijkste pullfactor in deze gebieden is werkgelegenheid in de land- en tuinbouwsector (asperges, champignons, hardfruit, bloembollen).

De gemeenschappen zijn vooral belangrijk omdat zij een belangrijke aantrekkingskracht hebben op nieuwe arbeidsmigranten. Uit de literatuur (zie hoofdstuk 2) blijkt dat de aanwezigheid van netwerken een significante invloed heeft op de beslissing om te migreren. Het wordt gezien als belangrijke pullfactor. Dit blijkt ook uit de twee case studies (zie hoofdstuk 7, 10 en bijlage 1). Poolse arbeidsmigranten komen graag naar Nederland. In de eerste plaats omdat er werk te vinden is, maar ook in de tweede plaats door de aanwezigheid van hun landgenoten en vertrouwde instituties. De MOE-migranten die tijdelijk in Nederland zijn, zijn hier meestal zonder partner. Uit een ACVZ-rapport (2005) blijkt daarnaast, dat personen met een tewerkstellingsvergunning voor drie jaar, ook niet altijd hun partner meenemen. Een derde van de personen uit Oost-Europa met een tewerkstellingsvergunning voor drie jaar, neemt zijn of haar partner mee. Gemiddeld is het 42 procent. Overigens blijft van de groep immigranten die een tewerkstellingsvergunning voor drie jaar heeft, slechts een zeer beperkt deel (tussen de 4 en 12%) na afloop van de tewerkstellingsvergunning nog in Nederland.

5.5.4 Huisvesting

Adequate huisvesting van arbeidsmigranten lijkt op meerdere plaatsen in Nederland een probleem te zijn, zo blijkt uit de interviews met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en de case study Duin- en Bollenstreek. Vaak zijn tientallen of honderden arbeidsmigranten in een bepaalde regio geconcentreerd. Het blijkt voor kleine gemeenten in landelijke gebieden lastig om op korte termijn voor deze relatief grote groep arbeidsmigranten huisvesting te regelen. Door gemeentes wordt in reactie op de toegenomen toestroom van MOE-migranten gesuggereerd dat werkgevers hierin ook een verantwoordelijkheid hebben. Zij uiten de wens dat voor het toekennen van een tewerkstellingsvergunning een werkgever bijvoorbeeld aan zou moeten kunnen tonen dat zorg gedragen is voor huisvesting van de desbetreffende arbeidsmigrant. Hierbij kan

opgemerkt worden dat bij de aanvraag van een twv door CWI in beperkte mate wordt getoetst op huisvesting, al is het ontbreken van een deugdelijke huisvesting een weigeringsgrond op basis van de WAV. Door bepaalde arbeidsbemiddelaars zijn hieromtrent reeds initiatieven genomen. Door de VIA (Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars) is het zogeheten SKIA-keurmerk ontwikkeld, waarin is vastgelegd dat leden dienen te zorgen voor passende huisvesting alsook sociale begeleiding voor tewerkgestelde arbeidsmigranten.

Ondanks deze initiatieven lijken arbeidsmigranten in de praktijk vooral op campings (in tenten en (sta)caravans), bungalowparken, in (verlaten) hotels of in schuren op een boerenbedrijf te verblijven, zo is het beeld dat naar voren komt uit de case study Duin- en Bollenstreek. Hierbij doet zich veelal een tweetal problemen voor. Ten eerste is er vaak sprake van permanente huisvesting op locaties waar volgens bestemmingsplannen alleen tijdelijke huisvesting toegestaan is. Ten tweede voldoen deze vormen van huisvesting in veel gevallen niet aan de geldende voorschriften voor hygiëne en brandveiligheid.

5.5.5 Openbare orde en veiligheid

Uit de case study Duin- en Bollenstreek komt geen eenduidig beeld naar voren van het effect van de aanwezigheid van arbeidsmigranten uit MOE-landen op de openbare orde en veiligheid in deze regio. Op basis van de aantallen aanhoudingen die zijn opgenomen in de case study Duin- en Bollenstreek kan voorzichtig gesteld worden dat de openbare orde en veiligheid niet sterk te lijden hebben gehad onder de komst van arbeidsmigranten uit MOE-landen. In 2004 betrof het aandeel MOE-migranten in het aantal aanhoudingen ongeveer 4 procent, wat niet significant afwijkt van het aandeel van de ingezetenen in die gemeenschap.

De meningen van betrokkenen lopen op dit punt echter sterk uiteen: volgens de politie in deze regio is sprake van een onevenredig aandeel in de verstoring van de openbare orde en veiligheid door arbeidsmigranten. Ook vertegenwoordigers van de gemeente Noordwijk geven aan dat in hun gemeente sprake is van een negatieve invloed op de openbare orde en veiligheid van de groep van MOE-migranten. Hier tegenover staan de meningen van andere betrokkenen, waaronder eigenaren van bungalowparken en hotels, journalisten, werkgevers, winkeliers en enkele burgers, die in algemeenheid aangeven weinig tot geen overlast te ervaren van de MOE-migranten.

5.5.6 Etnische spanningen

Op basis van de case study Duin- en Bollenstreek kan niet geconcludeerd worden dat er sprake is van etnische spanningen tussen Nederlandse ingezetenen en arbeidsmigranten uit MOE-landen in deze regio. Dit betekent overigens niet dat Nederlandse ingezetenen in deze regio zonder meer tevreden zijn met de aanwezigheid van arbeidsmigranten in hun woon- en leefomgeving. In de regio Duin- en Bollenstreek zijn er onder de autochtone bevolking ook geluiden van ontevredenheid. Dit lijkt vooralsnog echter niet tot spanningen te leiden. Omdat arbeidsmigranten uit MOE-landen tot nu toe meestal werkzaam zijn in sectoren waarin sprake is van een (structureel) tekort aan

arbeidskrachten, worden zij -vooral door werkgevers - als oplossing van een probleem op de arbeidsmarkt gezien.

5.5.7 Arbeidsmoraal

De arbeidsmoraal van vooral Poolse arbeidsmigranten staat goed aangeschreven, vooral onder werkgevers. In vrijwel alle interviews is dit aspect genoemd. Werkgevers zien Poolse arbeidsmigranten vaak als voorbeeld voor Nederlandse arbeidskrachten. Er wordt door de Polen hard gewerkt, niet geklaagd en goed werk afgeleverd, zo wordt door de geïnterviewde werkgevers gesteld. Het idee is verder dat overwerk door met name Polen meestal geen probleem wordt gevonden (met de veronderstelde gevolgen voor de productiviteit en motivatie van Nederlandse werknemers). Ook het vakmanschap van Poolse arbeidsmigranten, vooral de schilders, stukadoors en rietdekkers, wordt vaak genoemd. Deze arbeidsmoraal kan vanuit de MOE-landers deels ingegeven zijn uit onwetendheid over rechten en angst voor ontslag. Er zijn signalen dat de arbeidsmoraal van MOE-migranten meer gaat lijken op de Nederlandse arbeidsmoraal.

5.5.8 Taal, gewoontes en gebruiken

Arbeidsmigranten uit de MOE-landen spreken over het algemeen geen of zeer gebrekkig Nederlands, zo wordt door alle geïnterviewde personen aangegeven. Soms spreekt men een klein beetje Duits (met name de Sileziërs). Het ontbreken van kennis van de Nederlandse taal betekent dat de meeste arbeidsmigranten niet of nauwelijks voor werk ingezet worden waarbij communicatie in het Nederlands een belangrijke rol speelt. Het feit dat de arbeidsmigranten nauwelijks de Nederlandse taal spreken, lijkt één van de voornaamste redenen te zijn waarom Polen vooral werkzaam zijn in de sectoren land- en tuinbouw, vleesverwerkende industrie en bouw, en behoudens hun taalvaardigheid veelal overgekwalificeerd zijn voor het werk dat zij verrichten. Voor zover bij de werkzaamheden in deze sectoren verbale communicatie nodig is, gebeurt dit in het Duits of Engels. Inmiddels zijn er in verschillende sectoren initiatieven ontwikkeld om Nederlandse werkgevers, managers, teamleiders en uitvoerders cursussen te geven in de basisbeginselen van het Pools om zich makkelijker verstaanbaar maken in gesprekken op de werkvloer. Ook wordt er gewerkt met tussenpersonen (Polen) die tolken.

Poolse feestdagen worden over het algemeen gevierd in de diverse Poolse gemeenschappen, verspreid over Nederland. Alleen rond de Kerstdagen en Oud en Nieuw is vrijwel elke Pool weer in het thuisland voor een samenzijn met familie, vrienden en bekenden.

Voor Poolse arbeidsmigranten zijn gelovig en kerkelijk. Op locaties in Nederland waar veel Polen werkzaam en gehuisvest zijn (Horst aan de Maas, Hillegom, etc.), is een aantal Poolse rooms-katholieke parochies gesticht en worden met regelmaat kerkdiensten in de eigen taal gehouden. Voor deze kerkdiensten wordt over het algemeen gebruik gemaakt van bestaande, meestal niet meer in gebruik zijnde kerkgebouwen. Vooralsnog lijkt deze ontwikkeling niet of nauwelijks problemen op te leveren voor de Nederlandse rooms katholieke geloofsgemeenschappen. Door ontkerkelijking is het meestal geen

probleem voor Polen om een leegstaande kerk te vinden. Daar komt bij dat Nederlandse parochies zich verbonden voelen met hun Poolse geloofsgenoten en zich dienstbaar naar hen opstellen.

5.6 Effecten op internationale betrekkingen

5.6.1 Nederland binnen de EU

Evenals voor de reeds besproken economische en sociaal-culturele effecten geldt dat het moeilijk is om de effecten van het overgangsregime op de internationale betrekkingen die Nederland met andere landen onderhoudt te meten. Dit valt immers niet of nauwelijks te isoleren van macro-economische, politieke en sociaal-culturele ontwikkelingen die zich tegelijkertijd manifesteren. Deze paragraaf, waarin ingegaan wordt op de periode vanaf vaststelling van het overgangsregime tot aan het einde van 2005, is voor een groot deel gebaseerd op meningen van geïnterviewde respondenten en berichten uit de media.

In de afgelopen jaren heeft de Europese Commissie herhaaldelijk haar verbazing geuit over het Nederlandse besluit tot instelling van een overgangsregime. Of hierbij sprake was van kritiek kan op basis van de interviews moeilijk eenduidig beantwoord worden. Vanuit de Nederlandse overheid bestaan hieromtrent duidelijk verschillende inzichten.

De Nederlandse regering heeft zich in Europa, onder leiding van premier Kok, altijd sterk gemaakt voor een integrale, open Europese arbeidsmarkt zonder beperkingen. In 2001 heeft het toenmalige kabinet besloten dat Nederland vrij verkeer van werknemers zou invoeren. In de periode daarna is geleidelijk de omslag gemaakt richting een overgangsregeling, evenals in veel andere EU-landen. Dat de Nederlandse regering begin 2004 toch heeft besloten de grenzen voor het werknemersverkeer uit MOE-landen te sluiten, wordt door vertegenwoordigers van de Europese Commissie als tegenstrijdig ervaren, zo blijkt uit onderzoek in het kader van de evaluatie van EURES (ECORYS, 2005).

5.6.2 Nederland en de MOE-landen

Door alle MOE-landen is afwijzend gereageerd op het besluit van de Nederlandse regering om een overgangsregime in te stellen, zoals ook uiteengezet wordt in de case study Polen. Nederland werd voorafgaand aan de instelling van het overgangsregime in veel MOE-landen gezien als een voorvechter van één Europa met vrij verkeer van goederen, diensten en arbeid. Toetreding van de nieuwe lidstaten zonder overgangsregime is officieel kabinetsbeleid geweest tot en met 2003. Daarnaast wordt door sommige respondenten aangegeven dat Nederland tot midden 2002 binnen de EU bekend heeft gestaan als ‘champion of enlargement’.

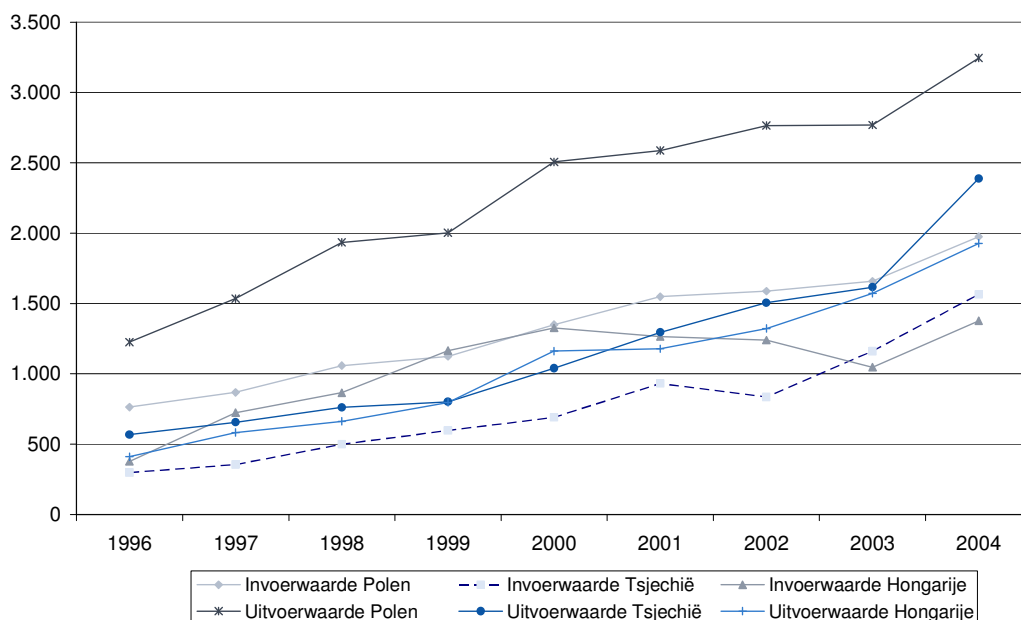
Respondenten binnen de rijksoverheid wijzen erop dat de toenmalige Poolse vice-premier Jerzy Hausner in officiële brieven en gesprekken met Nederlandse politici eigenlijk geen mogelijkheid onbenut heeft gelaten om hen te wijzen op de ongewenste gevolgen van het Nederlandse overgangsregime voor Poolse arbeidsmigranten. Volgens Hausner was het

Nederlandse besluit koren op de molen voor de eurosceptici in zijn land. Poolse burgers worden volgens deze sceptici neergezet als tweederangs Europese burgers, aldus Hausner. Deze bevinding komt ook naar voren in de case study Polen. Daaruit blijkt verder dat het beeld ontstaan is dat Nederland alleen de vruchten van investeringen in de MOE-landen plukt, maar de lasten op de eigen arbeidsmarkt niet dragen wil.

Tegelijkertijd wordt door de respondenten binnen de overheid gesteld dat de MOE-landen hun kritiek niet alleen op Nederland richten, maar op vrijwel alle oude lidstaten met een overgangsregime. Daar komt bij dat juist door de discussie over het vrije verkeer van diensten, het overgangsregime voor werknemersverkeer de afgelopen maanden minder aandacht in de MOE-landen gekregen heeft.

De vraag is of het overgangsregime invloed heeft gehad op de handelsbetrekkingen tussen Nederland en de MOE-landen. Het handelsverkeer vertoonde voorafgaand aan de toetreding al een stijgende lijn en deze is nog sterker voortgezet sinds de toetreding (zie figuur 5.2). Binnen het onderzoek zijn geen signalen naar voren gekomen dat het huidige overgangsregime invloed heeft gehad op het handelsverkeer. In Tsjechië is Nederland in 2004 nog altijd de grootste investeerder. In Polen en Hongarije komt ons land op de tweede plaats en in de meeste andere MOE-landen staat Nederland tenminste in de top vijf van internationale investeerders²⁷.

Figuur 5.2 Handel (invoerwaarde en uitvoerwaarde in miljoenen euro's) Nederland met Polen, Tsjechië en Hongarije 1996-2004 (gegevens voor de overige MOE-landen ontbreken)



Bron: De Nederlandsche Bank.

²⁷ Bron: EVD, ministerie van EZ.

5.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de gerealiseerde effecten van MOE-migratie sinds mei 2004. Sinds de toetreding zijn jaarlijks ongeveer 30.000 MOE-migranten naar Nederland gekomen. Dit is een relatief klein aantal maar in sommige sectoren wel een belangrijk aantal. De conclusies dienen in het licht te worden gezien van deze aantallen.

De economische effecten van het overgangsregime sinds 1 mei 2004 zijn tot nu toe beperkt. De MOE-migranten hebben een bijdrage geleverd aan het opvullen van vacatures die door werkgevers niet met Nederlandse arbeidskrachten opgevuld konden worden. De gedeeltelijke vrijstelling van de arbeidsmarkttoets in een aantal sectoren heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Er is geen eenduidig effect waar te nemen op de loonontwikkeling, alhoewel er indicaties bestaan dat het overgangsregime heeft geleid tot illegaliteit en schijnconstructies met zzp'ers, die mogelijk een drukkend effect kunnen hebben op de lonen. Een belangrijk deel van het loon wordt besteed in het land van herkomst, en niet in Nederland.

De MOE-migranten die naar Nederland komen, hebben vaker een hoger opleidingsniveau dan noodzakelijk voor het werk dat ze uitvoeren. Niettemin is er ook een groep arbeidsmigranten met een lage opleiding. Er kan in ieder geval gesproken worden van een skills drain vanuit de MOE-landen naar Nederland. Deze is niet verminderd sinds de overgangsregeling. MOE-migranten blijken beperkt beroep te doen op de sociale zekerheid in Nederland. Daarnaast dragen zij wel premies af. Het is niet met zekerheid te zeggen of de uiteindelijke bijdrage positief of negatief is, maar de signalen zijn in het algemeen positief.

De sociaal-culturele effecten van arbeidsmigratie overziend, kunnen we voorzichtig stellen dat vooralsnog nauwelijks sprake is van duidelijke sociaal-culturele effecten van migratie uit de MOE-landen op de Nederlandse samenleving. Nederlandse ingezetenen en MOE-migranten lijken een leven los van elkaar te leven. Daar waar met name veel Polen werken en gehuisvest zijn, ontstaan na verloop van tijd eigen gemeenschappen met voorzieningen zoals kerken, winkels, horeca en transport. Hoewel sprake is van een aantal incidenten, lijkt geen sprake te zijn van een duidelijke invloed van MOE-migratie op de openbare orde en veiligheid in Nederland. Wel lijkt passende huisvesting van arbeidsmigranten op meerdere plaatsen in Nederland een toenemend probleem te zijn, en samen te hangen met de toegenomen migratiestromen de afgelopen jaren.

6 Verdringing

6.1 Inzichten uit de empirische literatuur over verdringing

Algemeen

Een mogelijke verlies van arbeidsplaatsen van Nederlandse ingezetenen door arbeidsmigranten uit MOE-landen (verdringing) lijkt concreet, maar is in wezen abstract. Verdringing is niet direct meetbaar, maar alleen indirect via indicatoren, zoals bijvoorbeeld de werkgelegenheid. De werkgelegenheid van Nederlandse ingezetenen hangt niet alleen af van arbeidsmigratie uit MOE-landen, maar ook van vele andere factoren. De kunst is om uit alle mogelijke oorzaken voor veranderingen van de werkgelegenheid van Nederlandse ingezetenen het effect van verdringing te destilleren, zonder de hele wereld te willen verklaren. In de empirische literatuur zijn serieuze pogingen gedaan om de mate van verdringing te meten. Dit neemt niet weg dat elke schatting van verdringing moet worden gezien in de context van een land en haar instituties, de afbakening van het begrip verdringing, de keuze voor een indicator en de wijze waarop rekening is gehouden met de invloed van andere factoren op de indicator. In deze paragraaf gaan wij in op methodologische kanttekeningen bij het schatten van verdringing.

Context van landen en hun instituties: Verenigde Staten en Europa

Literatuur over verdringing op de arbeidsmarkt door immigranten richt zich op de effecten van migratie op lonen en werkgelegenheid. Vaak wordt gefocused op één van beide aspecten. Opgemerkt dient te worden dat deze effecten niet los van elkaar gezien kunnen worden. De mate waarin loon- en werkloosheidseffecten waargenomen kunnen worden is afhankelijk van de rigiditeit van de arbeidsmarkt en de arbeidsmobiliteit (zie ook hoofdstuk 2). In dit onderzoek richten wij ons specifiek op de werkloosheidseffecten (ofwel verdringing) van migratie.

Het vraagstuk van verdringing is onderwerp van felle academische discussie. Haisken-De New en Zimmermann (1996) noemen vier studies die wijzen op verdringing en vier studies die dat tegenspreken. Van de vier door hen genoemde studies die wijzen op verdringing hebben twee betrekking op de VS en twee op Europa, terwijl de studies die de hypothese van verdringing verwerpen, alle vier betrekking hebben op de VS. Op basis van deze inzichten zou de verwachting opgesteld kunnen worden dat immigratie in de VS een relatief grote impact op de lonen zou kunnen hebben, terwijl immigratie in Europa een relatief grote impact op de werkloosheid zou kunnen hebben, een hypothese die ook Dolado, Jimeno en Duce (1996) opwerpen. Ook is het in de VS wellicht eenvoudiger om naar een andere staat met een lage werkloosheid te verhuizen, dan in Europa naar een ander land met een lage werkloosheid. Bij deze voorzichtige verwachting dient evenwel opgemerkt te worden dat onderzoek van Longhi et al. (2004) het tegenovergestelde

uitwijst. Zij concluderen namelijk dat ook in Europa sprake is van duidelijke looneffecten en stellen verder dat het loon-effect in Europa zelfs groter is dan in de Verenigde Staten, omdat de arbeidsmobiliteit in Europa geringer is en daarmee aanpassingen op de arbeidsmarkt trager gaan.

In het algemeen stellen we dat de (terugblikkende) empirische resultaten voor de VS niet zonder meer toepasbaar zijn op Europa. Wij concentreren ons daarom op de empirische literatuur die betrekking heeft op Europa.

Het Centraal Planbureau veronderstelt in zijn studie '*Vier vergezichten op Nederland*' dat het effect van migratiestromen vooral loopt via de vorming van het aanbod van arbeid, dat daarnaast ook afhangt van de kenmerken van migranten en bepaalde instituties zoals de wig (verschil tussen bruto en netto loon) en de replacement rate (verschil tussen uitkering en netto loon). Volgens het CPB tendeeft de werkloosheid op de lange termijn (2040) naar een evenwichtsniveau, welke afhangt van de wig en de replacement rate, en niet zozeer van de omvang van de migratiestromen. De werkgelegenheid van de medelanders, en daarmee de verdringing, hangt impliciet vooral af van hun kenmerken. Hoewel het CPB het laatste aspect niet heeft uitgewerkt, heeft het wel een analytisch (vooruitblikkend) kader neergezet waarbinnen de toekomstige verdringing in samenhang met instituties kan en moet worden onderzocht.

Verdringing op korte en lange termijn

De meeste terugblikkende empirische literatuur richt zich op de gevolgen van arbeidsmigratie op de werkgelegenheid van ingezetenen in datzelfde jaar. Een uitzondering vormt Hunt (1992), die richt zich op de gevolgen van remigratie van Fransen uit Algerije over de periode 1962 – 1968 op de werkloosheid in 1968. Een belangrijk inzicht uit de economische theorie is dat 'schokken' tijdelijk zorgen voor hogere werkloosheid of aantallen onvervulde vacatures, maar dat daarna aanpassingen plaatsvinden waarna de werkloosheid of de vacatures weer naar normale proporties terugkeren. Een schoolvoorbeeld van zo'n schok is een hoge arbeidsmigratie. Er kan derhalve tegelijk sprake zijn van hoge werkloosheid door verdringing op korte termijn en lage werkloosheid op lange termijn. Card (2005) verzucht dat nergens gegevens voorhanden zijn om onderscheid te maken tussen verdringing op korte en lange termijn. Nagenoeg alle literatuur heeft betrekking op de gevolgen op de korte termijn, en de geschatte verdringing zal een overschatting geven van de effecten op de lange termijn, zie ook Dustmann et al. (2005).

Afbakening verdringing

Er is sprake van verdringing als een *werkende* immigrant een baan bezet die ook een *ingezetene* had kunnen bezetten. Veel studies zoals die van Hunt (1992) en Dustmann et al. (2005) gaan uit van immigranten in het algemeen, dus inclusief werklozen en huisvrouwen. Het verdringingspercentage van werkende migranten is per definitie hoger dan het verdringingspercentage van alle migranten, omdat niet-werkende migranten per definitie geen ingezetene uit de arbeidsmarkt verdringen.

Soms wordt de denkfout gemaakt om het effect van werkende immigranten op de totale werkgelegenheid of werkloosheid te onderzoeken, in plaats van alleen op ingezetenen, zoals in Dolado, Jimeno en Duce (1996). Immers, als een ingezetene onvrijwillig haar

baan verliest aan een immigrant, blijft de totale werkgelegenheid gelijk terwijl toch echt sprake is van verdringing. Een geschatte relatie tussen de totale werkgelegenheid en het totaal aantal immigranten zegt niets over verdringing. Bij een specificatie met het aantal werkzame immigranten zou theoretisch 100 procent bij een geschatte verdringing moeten worden opgeteld, maar houden wij het erop dat de specificatie geen conclusies toelaat.

In beide bovenstaande gevallen wordt de mate van verdringing bij onvoldoende afbakening onderschat.

Een ander meetprobleem vormen de illegaal werkende buitenlanders. Als het aantal illegale werkenden proportioneel is aan het aantal legaal werkende buitenlanders, dan worden de banen die ingezetenen aan illegaal werkende buitenlanders verliezen, ten onrechte toegeschreven aan de legaal werkende buitenlanders. De mate van verdringing per buitenlandse werkende (legaal of illegaal) wordt onder deze veronderstelling overschat. Aan de andere kant, als het aantal legaal werkende buitenlanders vooral toeneemt doordat illegale arbeidsmigranten legaal werk vinden, dan wordt een afname van het aantal banen van ingezetenen aan een toename van legale arbeidsmigranten toegeschreven terwijl de totale toename van arbeidsmigranten veel geringer is. Onder die veronderstelling wordt de mate van verdringing per buitenlandse werkende (legaal of illegaal) juist weer onderschat. Over de invloed van illegaliteit op de schatting van de verdringing valt dus *à priori* weinig te zeggen.

Indicatoren voor verdringing

De empirische literatuur onderzoekt het effect van (werkende) immigranten op het werkloosheidspercentage van ingezetenen, de netto participatiegraad van ingezetenen²⁸ of de procentuele verandering van de werkgelegenheid van ingezetenen, al confronteert Hunt (1992) ook het aantal vacatures met het aantal repatrianten. Hoewel in de literatuur al deze verschillende indicatoren van eventuele verdringing worden gebruikt, hebben wij nergens een discussie over de voor- en nadelen van deze indicatoren aangetroffen, evenmin als een vergelijking van uitkomsten over verdringing al naar gelang de indicatie die is gehanteerd. In feite kleven aan alle bovengenoemde indicaties nadelen.

De *werkloosheid* is geen zuivere indicator, omdat het onderscheid tussen werkloosheid en niet-participatie niet altijd zuiver is. Bijvoorbeeld, als meer jongeren gaan studeren omdat zij geen werk kunnen vinden, dan blijft de stijging van de werkloosheid beperkt, terwijl de werkgelegenheid van jongeren daalt. Dit wordt wel verborgen werkloosheid genoemd. Als de verborgen werkloosheid stijgt, wordt de verdringing onderschat en andersom.

De *procentuele verandering van de werkgelegenheid* is evenmin zuiver, omdat de werkgelegenheid zou kunnen dalen, omdat meer werkenden met (pre-)pensioen gaan terwijl de instroom van schoolverlaters constant blijft: vergrijzing en ontgroening. De extra vacante posities wegens pensionering kunnen worden opgevuld door immigranten zonder dat een ingezetene ongewenst zijn baan verliest of een schoolverlater of herintreder een baan niet kan vinden die deze anders wel had kunnen vinden.

²⁸ Netto participatiegraad: het aantal werkenden ten opzichte van de bevolking in de 'arbeidzame leeftijd', die varieert van 15-64 jaar tot 20-59 jaar

De *netto participatiegraad* corrigeert voor effecten van vergrijzing, ontgroening en verborgen werkloosheid, maar niet voor vrijwillige of bepaalde onvermijdelijke uittrede uit de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld om thuis voor het gezin te zorgen of wegens arbeidsongeschiktheid. Als een ingezetene thuis voor het gezin verkiest te zorgen en haar baan wordt ingevuld door een immigrant, is het maar de vraag of sprake is van verdringing. Als de vrijwillige non-participatie stijgt, dan wordt verdringing overschat en andersom.

Het *aantal vervangingsvacatures* is evenmin een zuiver begrip omdat deze ook kunnen ontstaan vanwege baan-baanmobiliteit. Als het aantal vacatures vanwege de uitstroom van baanwisselaars daalt, dan kan het totaal aantal vacatures dalen zonder dat sprake is van verdringing. Ook kan het aantal vacatures in theorie dalen omdat in een jaar toevallig minder mensen met (pre-)pensioen gaan of vrijwillig uittreden. Wat overblijft, zijn de *verdringingsvacatures* die ontstaan omdat werkgevers werknemers vervangen door anders opgeleiden, flexibele arbeidskrachten, jongeren, arbeidsmigranten, extern personeel, et cetera. Er is sprake van verdringing door arbeidsmigranten als werkgevers verdringingsvacatures vervullen met arbeidsmigranten terwijl die ook met ingezetenen hadden kunnen worden vervuld. Het bepalen van verdringingsvacatures is grofweg wel mogelijk, maar niet zo nauwkeurig dat hier harde conclusies aan kunnen worden verbonden.

Ook maakt het uit of de indicatoren van verdringing zelf worden onderzocht, of procentuele veranderingen van de indicator zoals in Dolado, Jimeno en Duce (1996) en Angrist en Kugler (2003). Een analyse van procentuele veranderingen rechtvaardigt alleen uitspraken over extra verdringing per 100 extra arbeidsmigranten en niet over de totale verdringing, zoals Angrist en Kugler zelf ook aangeven²⁹. Een analyse van procentuele veranderingen leent zich uitstekend voor een terugblikkend onderzoek, maar de resultaten zijn niet extrapoleerbaar naar andere bevolkings- en immigratieaantallen zoals voor een vooruitblik nodig is.

Voorkeurslanden van arbeidsmigranten

Het zicht op verdringing wordt ook beperkt als arbeidsmigranten een voorkeur zouden hebben voor landen waar de werkloosheid laag is, of equivalent waar de netto participatiegraad hoog is. Angrist en Kugler (2003) geven aan dat in studies die betrekking hebben op één land, geen rekening wordt gehouden met eventuele zelfselectie van arbeidsmigranten naar voorkeurslanden. Volgens hun hypothese trekken arbeidsmigranten naar die landen waar het aandeel werkenden in de autochtone bevolking (de netto participatiegraad) het hoogst is. De geschatte correlatie tussen de netto participatiegraad van ingezetenen en het aandeel buitenlanders in de werkgelegenheid houdt volgens die hypothese het midden tussen een positief verband vanwege de aantrekkingskracht van landen met een hoge participatiegraad en een negatief verband vanwege verdringing. De mate van verdringing is volgens die hypothese groter dan blijkt uit de geschatte directe coëfficiënt. Daarentegen zal de verdringing worden overschat als arbeidsmigranten zich vooral clusteren in regio's met een hoge werkloosheid, zoals

²⁹ Angrist licht in een email toe: "the models are in logs, so indeed magnitudes are in percent terms. You can think of our effects in terms of a given percent increase in the number employed in response to a given percent increase in the number of immigrants in the labour force, since the LF denominator changes little."

binnen een land volgens sommigen (Frankrijk, Hunt 1992) wel en volgens anderen (Duitsland, Haisken-De New en Zimmermann 1996) niet het geval is.

Interessant is dat Pischke en Velling (1997) en Portes en French (2005) beide schattingen laten zien met en zonder correctie voor migratie naar voorkeursgebieden. Beide vinden zonder correctie een hoge en significante mate van verdringing (75% tot meer dan 100%) terwijl de verdringing na correctie niet significant tot zelfs geheel afwezig is. Terwijl Pischke en Velling concluderen dat er feitelijk geen verband is tussen immigratie en werkloosheid van ingezetenen, suggereren Portes en French dat werkgevers juist in gebieden waar de werkloosheid oploopt door toenemende loonkosten, goedkope arbeidsmigranten inzetten. Ook over correctie voor migratie naar voorkeursgebieden is het laatste woord dus niet gesproken.

Samenvatting en conclusies uit empirische theorie

- Voor Nederland zijn alleen empirische studies over verdringing in Europa relevant, de arbeidsmarkt van de VS is (te) wezenlijk anders.
- De mate van verdringing hangt theoretisch mede af van instituties zoals de hoogte van de uitkeringen.
- Er kan tegelijk sprake zijn van hoge verdringing op korte termijn en lage verdringing op lange termijn.
- Als de verdringing door alle immigranten wordt onderzocht, dan wordt de verdringing door *werkzame* immigranten onderschat.
- Als verdringing wordt gemeten met (de verandering van) de totale werkgelegenheid, werkloosheid en/of vacatures in plaats van die van *ingezetenen*, dan zegt dat niets over de feitelijke verdringing.
- De geschatte mate van verdringing overschat bij een toename van het aantal illegale arbeidsmigranten en onderschat bij een afname ervan.
- De geschatte invloed van verdringing wordt beïnvloed door natuurlijke instroom en uitstroom: is bij een dalend aantal schoolverlaters of een stijgende uitstroom naar pensionering wel sprake van verdringing?.
- Indicatoren die ook nog rekening houden met verborgen werkloosheid of vrijwillige nonparticipatie zijn niet of nauwelijks te ontwikkelen, alle indicatoren in de literatuur hebben op dit punt hun voor- en nadelen.
- Resultaten van analyses van procentuele veranderingen zijn niet extrapoleerbaar naar afwijkende bevolkings- en immigratieaantallen.
- De invloed van verdringing wordt onderschat als immigranten worden aangetrokken door gunstige werkgelegenheidscijfers en wordt overschat als immigranten vooral clusteren in regio's met hoge werkloosheid.
- Hoewel het belangrijk is rekening te houden met cruciale factoren die de indicator voor verdringing ook kunnen beïnvloeden, zal empirisch onderzoek altijd min of meer partieel van aard blijven omdat het onmogelijk is de hele wereld te modelleren.

6.2 Empirische analyses

In de overzichtsliteratuur van rond de eeuwwisseling (Bauer en Zimmermann, 1999 en Boeri et al., 2002) wordt gesteld dat het effect van verdringing meevalt, temeer omdat de gevonden verdringing vaak niet significant van nul afwijkt. In meer recente papers wordt

echter op de tekortkomingen van eerdere studies gewezen, door Borjas (2003) voor de VS en Angrist en Kugler (2003) voor Europa. Zij vinden substantieel hogere indicaties van verdringing. De notie dat verdringing een verschijnsel van tijdelijke aanpassingsproblemen kan zijn en dat deze een overschatting geven van de langetermijn gevolgen van immigratie is pas zeer recent in de literatuur (Dustmann, 2005 en Card, 2005).

Voor het verkrijgen van inzicht in de waarschijnlijke verdringingseffecten van een toegenomen arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen baseren wij ons op reeds uitgevoerd onderzoek dat betrekking heeft op Europa. De schattingen van verdringing in de VS laten we in dit kader buiten beschouwing. Ook papers die geen empirische resultaten beschrijven, laten we buiten beschouwing. De meest recente empirische papers bevatten weinig referenties naar Europese studies over verdringing. Bovendien wordt vaak naar dezelfde papers verwezen. Wij hebben acht papers onderzocht, in de overtuiging dat er niet zo heel veel meer empirische papers zijn over verdringing in Europa.

- Hunt (1992).
- Dolado et al. (1996).
- Zweimueller en Winter-Ebmer (1996).
- Pischke en Velling (1997).
- Bauer en Zimmermann (1999).
- Angrist en Kugler (2003).
- Dustmann et al. (2005).
- Portes en French (2005).

In het vervolg van deze paragraaf gaan we nader in op elk van deze studies en geven we aan wat de implicaties zijn van toepassing van de in de papers gebruikte modellen met kerncijfers voor Nederland. De studie van Angrist en Kugler (2003) is inclusief gegevens en schattingen voor Nederland voor alle arbeidsmigranten (incl. eerste en tweede generatie niet-westerse allochtonen).

Dolado et al. (1996) concluderen dat het effect van tewerkstellingsvergunningen in Spanje op de totale werkgelegenheid licht positief is. De notie dat de werkgelegenheid van ingezetenen wel benaderd kan worden met de totale werkgelegenheid, is echter absoluut onjuist. Hun kennelijke assumptie dat de steekproef voor de Spaanse enquête van de beroepsbevolking geen tewerkgestelde buitenlanders bevat, is evenmin een argument dat hun aantal niet van de totale werkgelegenheid hoeft te worden afgetrokken, want de enquêtetotalen zijn opgehoogd naar werkzame personen volgens bedrijven, die inclusief buitenlanders zijn. Een licht positief effect op de totale werkgelegenheid zou in dat opzicht nog eerder wijzen op bijna volledige substitutie van werkgelegenheid van ingezetenen door werkgelegenheid van arbeidsmigranten. Maar omdat ze in feite geen verdringing onderzoeken, is hun analyse onbruikbaar voor conclusies over verdringing.

Tabel 6.1 vat de uitkomsten samen uitgezonderd die van Dolado et al. (1996). In de tabel wordt voor de onderzochte papers aangegeven wat de verloren werkgelegenheid van ingezetenen is per honderd migranten, uitgaande van de in de papers gebruikte varianten/specificaties. Uitgezonderd de studies van Zweimüller en Winter-Ebmer (1996), Angrist en Kugler (2003) en Portes en French (2005) wordt de verdringing per werkende immigrant onderschat omdat de verdringing gerelateerd is aan het aantal werkende plus niet-werkende immigranten. De studie van Angrist en Kugler is de enige

studie die rekening houdt met de eventuele (economische) voorkeur van arbeidsmigranten voor landen met een lage werkloosheid. Daarnaast zijn alle studies onzuiver omdat de geschatte mate van verdringing mede beïnvloed wordt door het aantal illegale arbeidsmigranten, waarover weinig bekend is.

Tabel 6.1 Verloren werkgelegenheid van ingezetenen per honderd buitenlanders volgens de literatuur (in %)

Auteur	Variant	Verdringing
Hunt, 1992	Frankrijk, 1968, migranten, incl. niet-werkende migranten	
	Min.	16%
	Midden	25%
	Max.	44%
Zweimüller en Winter-Ebmer, 1996	Oostenrijk, 1988-1991, transitie werk – werkloosheid industriële arbeiders ---	"significant"
Pischke en Velling, 1997	Duitsland, 1986-1988, migranten, incl. niet-werkende migranten	
	1986, stromen	0%
	1987, stromen	57%
	1988, stromen	44%
	Standcijfers	116%
Bauer en Zimmermann, 1999	Synthese eerdere onderzoeken, migranten, incl. niet-werkende migranten	
	Min.	17%
	Midden	26%
	Max.	38%
Angrist en Kugler, 2003	EU-15 landen, 1983-1999,	
	OLS, verdringing vrouwen=0%	27%
	IV, verdringing vrouwen =19%	126%
Dustmann et al., 2005	VK, 1983 – 2000, migranten, incl. niet-werkende migranten	
	Min.	9%
	Max.	20%
Portes en French, 2005	VK, 2004 kwartaal I-III	
	Min.	0%
	Max.	76%
	Idem landbouw	2x zo grote coëfficiënt

Hunt (1992) schat de coëfficiënt van het aandeel remigranten uit Algerije in de bevolking van Frankrijk van 1962 om het aandeel werkende Fransen in de Franse bevolking van 1968 te verklaren. Deze coëfficiënt varieert van 0,12 tot 0,34, afhankelijk van de modelspecificatie. Wanneer we deze coëfficiënt toepassen op de cijfers over werkgelegenheid, bevolking en tewerkstellingsvergunningen van MOE-migranten in Nederland, dan zouden in 1992-2005 per 100 MOE-migranten 16 tot 44 arbeidsplaatsen van Nederlandse ingezetenen verloren zijn gegaan.

Zweimüller en Winter-Ebmer (1996) hebben voor Oostenrijk een model opgesteld voor de kans dat een industriële arbeider in 1988-1991 zijn baan verloor. Deze kans wordt afhankelijk gesteld van veel factoren, waaronder de verandering van het percentage buitenlanders dat in de industrie werkt. De verdringing is significant, maar is niet goed getalsmatig samen te vatten. Interessant is ook dat de werkloosheidsduur van werkloos geworden industriële arbeiders niet samenhangt met het percentage arbeidsmigranten in

de industrie. Impliciet wordt verondersteld dat werklozen met even grote kans weer een baan vinden, ook bij toenemende arbeidsimmigratie.

Pischke en Velling (1997) komen op basis van een analyse als die van Hunt voor Duitsland tot de conclusie dat in 1986-1988 de verdringing 116 banen van Duitsers per 100 immigranten zou bedragen; per werkende migrant zou de verdringing nog hoger zijn. Wanneer zij verdringing inbedden in een 'mean-reversion' model van werkloosheid of werkgelegenheid, dan hangen de uitkomsten sterk af van de specificatie; er is een indicatie van aanzienlijke verdringing maar die is niet significant. Tot slot hebben zij een analyse uitgevoerd op basis van instroom en uitstroom van migranten in plaats van het totaal aantal migranten. Voor 1986 vinden zij geen effect. Voor 1987 vinden zij significante verdringing. Voor 1988 zijn de effecten van immigratie en emigratie afzonderlijk net niet significant op 5 procent niveau, maar is de verdringing per saldo wel sterk significant. Tot slot refereren zij aan eerder onderzoek waar grotere en significante aanwijzingen voor Duitsland zijn gevonden, met als mogelijke verklaring dat eerder onderzoek betrekking had op een periode van stijgende in plaats van dalende werkloosheid zoals in hun onderzoek.

Bauer en Zimmermann (1999) geven aan dat Winter-Ebner en Zimmermann (1998) in een met Hunt (1992) vergelijkbare analyse een coëfficiënt van 0,13 schatten voor Oostenrijk. Wanneer we die coëfficiënt toepassen op Nederland, dan zou de verdringing per 100 MOE-migranten 17 arbeidsplaatsen van Nederland bedragen. Zij hanteren een coëfficiënt van 0,3 als bovengrens op basis van de studie van Hunt. Dit vertaalt zich voor Nederland in een verdringing van (maximaal) 38 Nederlandse werkenden per 100 tewerkgestelde MOE-migranten.

Angrist en Kugler (2003) hebben als enige rekening gehouden met een eventuele voorkeur van migranten voor landen met een lage werkloosheid, binnen de EU-15. In een zogenaamde IV-variant (Instrumentele Variabelen) corrigeren zij voor de Joegoslaven voor de afstand tussen het land van bestemming en Joegoslavië, vanuit de gedachte dat veel Joegoslaven tijdens de Balkanoorlog om humanitaire in plaats van economische redenen naar nabijgelegen landen trokken. De auteurs geven zelf aan dat deze correctie voor vrouwen te gevoelig is voor de sterke ontwikkeling van de participatiegraad van vrouwen in landen die toevallig ver van Joegoslavië liggen. Wij hebben de coëfficiënten en de data bij Angrist en Kugler opgevraagd en voor Nederland doorgerekend. Volgens een basisvariant (met trend) gingen gemiddeld over 1983-1999 per 100 *extra* arbeidsmigranten 27 banen van mannen en 19 banen van vrouwen verloren. Het arbeidsverlies van vrouwen is met een grote marge omgeven. De IV-methode is alleen voor mannen toegepast en geeft aan dat per 100 extra arbeidsmigranten zelfs 107 extra banen van mannen verloren gingen.

Dustmann et al. (2005) geven aan dat de verdringing in Groot-Brittannië in de periode 1983-2000 afhankelijk van de specificatie 9 tot 20 procent bedraagt, lager dan in studies voor continentaal Europa. Zij geven als verklaring dat de Britse immigranten relatief veel hoogopgeleiden zijn. De verdringing door middelbaar opgeleide buitenlanders is even groot als in continentaal Europa, maar een groter aantal hoogopgeleide immigranten gaat zelfs samen met een groter aantal werkende Britten.

Portes en French (2005) schatten voor het VK een relatie tussen de verandering van het aantal uitkeringen per hoofd van de bevolking en het aandeel zogenaamde A8-migranten in de eerste drie kwartalen van 2004. Toepassing van hun standaard regressie-coëfficiënten op de gemiddelde verandering in werkloosheid in 434 lokale gebieden en de instroom van A8-migranten zou tot een schatting kunnen leiden dat door de instroom van 104.327 A8-migranten de werkloosheid met 79.200 minder is gedaald dan anders het geval had kunnen zijn. Voor de landbouw is hun coëfficiënt bijna tweemaal zo groot. Wanneer een correctie wordt toegepast voor de eventuele voorkeur van migranten voor bepaalde gebieden, via de concentraties migranten in het verleden, dan is de geschatte verdringing nihil. Uit het geheel verdwijnen van de geschatte verdringing na correctie voor voorkeursgebieden van migranten trekken Portes en French de mogelijke conclusie dat het causale verband andersom is: juist in gebieden waar de werkloosheid stijgt omdat de kosten van Britse arbeiders voor werkgevers te sterk stijgen, maken de werkgevers meest waarschijnlijk gebruik van de goedkope arbeid van A8-migranten. Ook stellen zij de correctie voor voorkeursvestiging voor regio's met reeds hoge concentraties immigranten als zodanig ter discussie. Een aanname die in Hunt (1992) nog expliciet is en later impliciet, is namelijk dat de vestiging van immigranten in het verleden volkomen willekeurig was.

Er zijn veel aanwijzingen voor enige mate van verdringing, in verschillende landen en verschillende tijdvakken. De meeste studies gaan uit van de netto participatiegraad van ingezetenen. Ook mensen die vrijwillig uittreden of ziek worden en die vervangen worden door immigranten, worden door deze discutabele definitie gerekend tot mensen die door arbeidsmigranten van de arbeidsmarkt zijn verdrongen. Aan de andere kant wordt de verdringing in veel papers onderschat, omdat het aantal arbeidsplaatsen dat ingezetenen aan arbeidsmigranten verliezen, in die papers door het grotere aantal totale immigranten is gedeeld. Ook wordt de verdringing onderschat doordat geen rekening wordt gehouden met de (economische) voorkeur van arbeidsmigranten voor landen met een lage werkloosheid. De schattingen van verdringing worden daarnaast beïnvloed door illegale arbeidsmigratie, waar in geen enkele studie rekening gehouden is. In sommige papers wordt gecorrigeerd voor een mogelijk effect van voorkeursvestigingen van migranten. In twee papers gebeurt dit middels hoge concentraties migranten in het verleden. In Pischke en Velling (1997) leidt dit tot een verdringing van 0 tot 57%. In Portes en French (2005) verdwijnen na correctie voor voorkeursvestigingen de aanwijzingen voor verdringing. Portes en French plaatsen echter kanttekeningen bij de correctiemethode met hoge concentraties migranten in het verleden.

Wanneer we van de geschatte mates van verdringing in tabel 6.1 de middelste waarde (de mediaan) nemen, dan zou op korte termijn de verdringing 25 banen van ingezetenen per 100 arbeidsmigranten bedragen, met de kanttekening dat sommige studies de feitelijke mate van verdringing waarschijnlijk onderschatten. Alle studies, behalve de studie van Hunt (1992), betreffen verdringing op de korte termijn. Een algemene economische notie is dat de arbeidsmarkt op langere termijn naar een evenwicht tendeert, waarbij de meeste extra werklozen na verloop van tijd toch weer een baan vinden. In dit licht is het interessant dat Zweimüller en Winter-Ebmer (1996) concluderen dat er verdringing is, maar dat de werkloosheidsduur van de werkloos geworden industriële arbeiders in Oostenrijk niet afhangt van het percentage immigranten in de industrie.

6.3 Conclusies

Samenvattend lopen de schattingen van verdringing in verschillende papers en zelfs tussen varianten binnen een paper sterk uiteen. In geen enkele paper wordt verdringing uitgesloten, maar aan de andere kant is niemand erin geslaagd om een enigszins betrouwbare marge voor de eventuele verdringing te geven. In meerdere studies is de mate van verdringing onderschat. Bovendien zijn de schattingen deels onzuiver omdat deze beïnvloed worden door een eventuele toename of afname van het aantal illegale arbeidsmigranten, waarover weinig tot niets bekend is. Een tentatieve schatting van de verdringing kan worden gemaakt door de middelste waarde te nemen van de schattingen in de literatuur. In dat geval zou de verdringing een verlies van 25 banen van ingezetenen per 100 arbeidsmigranten bedragen, met de aantekening dat de verdringing in meerdere papers is onderschat.

De studies betreffen verschillende landen, verschillende tijdvakken en verschillende groepen immigranten of arbeidsmigranten. Het is moeilijk aan te geven welke studie het meest van toepassing zou zijn voor Nederland de komende tien jaar. Het is wel duidelijk dat de eventuele verdringing afhangt van de kenmerken van de immigranten en de autochtone bevolking, en daarnaast sterk van regio tot regio kan verschillen. Verder zijn de meningen verdeeld over de migratie naar voorkeursregio's en over de interpretatie daarvan over de gevolgen voor de geschatte verdringing. Voor zover conclusies mogelijk zijn, lijkt verdringing zich vooral voor te doen in regio's met stijgende werkloosheid en op middelbaar en lager onderwijsniveau. Vertaald naar de Nederlandse situatie zou de verdringing de afgelopen jaren hoger kunnen zijn geweest dan in de toekomst te verwachten is, omdat de werkloosheid de afgelopen jaren is toegenomen en de MOE-migranten veel laaggeschoolde arbeid verrichtten, met name in de tuinbouw.

Een belangrijk onderscheid is verdringing op korte en lange termijn. Gegevens om onderscheid te maken tussen verdringing op korte en lange termijn zijn er volgens alle geraadpleegde literatuur niet. Maar de theoretische notie is dat op de langere termijn vraag en aanbod zich aan elkaar aanpassen en de werkloosheid terugkeert naar normale niveaus, ook voor de ingezetenen. Op de langere termijn is echter wellicht minder of nauwelijks sprake van verdringing, omdat de meeste werklozen na verloop van tijd toch een andere baan vinden. Dit proces van een andere baan vinden, zo laat één studie zien, wordt ook bij verdringing niet verstoord.

Om terug te keren naar de inleiding, de verdringing is gemeten op basis van indicatoren. Of Nederlanders vervangen worden door Polen omdat deze goedkoper zouden zijn, of omdat Nederlanders niet meer gemotiveerd zouden zijn voor eenvoudig werk; in beide gevallen is sprake van verdringing. De in de literatuur gebruikte indicator impliceert dat zelfs mensen die vrijwillig of wegens ziekte zijn uitgetreden en door een arbeidsmigrant zijn vervangen, tot verdrongen ingezetenen worden gerekend. De arbeidsmigratie uit MOE-landen in 2004 en 2005 bestond grotendeels uit seizoensmigratie. De verdringing in arbeidsjaren is daardoor kleiner. Ook hoeft verdringing niet per se tot een uitkeringssituatie te leiden, dit gebeurt bijvoorbeeld niet bij scholieren en studenten en bij huisvrouwen.

7 Poolse arbeidsmigranten in de Duin- en Bollenstreek

7.1 Inleiding

Doel

Het doel van dit hoofdstuk is om op lokaal/regionaal niveau inzichtelijk te maken welke impact immigratie van arbeidsmigranten uit de MOE-landen heeft op een kleine gemeenschap. Dit hoofdstuk heeft het karakter van een case study. Het onderzoek richt zich op sociaal-economische en sociaal-culturele effecten. Juist de factoren die op macroniveau onzichtbaar blijven, worden in de case study geïnventariseerd en beschreven.

Dit hoofdstuk is niet bedoeld voor het doen van representatieve uitspraken over de regio Duin- en Bollenstreek. Eveneens is het niet de bedoeling dat uitspraken gedaan worden over Nederland als geheel. Hiervoor is de opzet van dit deelonderzoek niet toereikend. Het gaat in dit hoofdstuk wel om het verkrijgen van inzicht in de effecten die we aantreffen in de Duin- en Bollenstreek. Vervolgens worden met behulp van deze inzichten tentatieve hypothesen geformuleerd voor de gevolgen van een verandering in het overgangsregime voor werknemersverkeer uit de MOE-landen. Een deel van de inzichten is verwerkt in hoofdstuk 5, overige inzichten zijn verwerkt in de volgende hoofdstukken.

Opzet en methoden van onderzoek

Er is voor de uitvoering van de case study gebruik gemaakt van een drietal methoden van onderzoek:

1. desk research
2. observatie
3. interviews

Ad 1: Het desk research bestaat uit het opsporen en raadplegen van berichten in de lokale/regionale media (middels het raadplegen van de archieven van *het Leidsch Dagblad* en *de Zeekant*), onderzoeks- en beleidsrapportages en notulen van vergaderingen van gemeenteraden.

Ad 2: De onderzoekers zijn in de periode september/oktober 2005 meerdere keren aanwezig geweest in de Duin- en Bollenstreek. Zij hebben op verschillende tijdstippen verschillende locaties bezocht waar arbeidsmigranten gehuisvest zijn, verblijven en werken. Ook hebben zij in de dorpen en steden rondgelopen om te bezien welke effecten zijn waar te nemen in het leven van alledag.

Ad 3: Met ongeveer 20 respondenten hebben persoonlijke en telefonische interviews plaatsgevonden. De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van een zogeheten sneeuwbalmethode. In elk interview is aan de respondent gevraagd of deze suggesties had voor een gesprek met andere betrokkenen die vanuit eenzelfde of andere invalshoek de situatie konden belichten.

Regio Duin- en Bollenstreek

Er zijn meerdere redenen aan te wijzen waarom de keuze voor de case study gevallen is op de Duin- en Bollenstreek. Ten eerste is er in deze regio sprake van een grote concentratie arbeidsmigranten uit de MOE-landen (voornamelijk Polen). Uit berichten in de lokale en regionale media en oriënterende gesprekken met betrokkenen is dit in het begin van het onderzoek vastgesteld. Een tweede reden om voor de Duin- en Bollenstreek te kiezen is de aanwezigheid van meerdere kleine lokale gemeenschappen. De effecten in kleine gemeenschappen zijn makkelijker en beter inzichtelijk te maken dan in bijvoorbeeld een grote stad. De derde reden om de Duin- en Bollenstreek als case study te nemen, vloeit voort uit de werkzaamheden van arbeidsmigranten. Waar in veel regio's in Nederland arbeidsmigranten alleen werkzaam zijn in de land- en tuinbouw, zijn zij in de Duin- en Bollenstreek ook werkzaam in andere branches (industrie, bouw, schoonmaak). Ten slotte is er in tegenstelling tot bijvoorbeeld Noord-Brabant en Limburg relatief weinig bekend over de invloed van de aanwezigheid van arbeidsmigranten op de regio Duin- en Bollenstreek.

In eerste instantie is ervoor gekozen om de case study te richten op de gemeente Noordwijk. Al snel na aanvang van het onderzoek is echter gebleken dat de aanwezigheid van arbeidsmigranten uit de MOE-landen verder reikt dan de grenzen van deze gemeente. Er is daarop besloten om voor deze case study de regio Duin- en Bollenstreek als uitgangspunt te nemen. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het merendeel van de arbeidsmigranten werkzaam en gehuisvest zijn in de gemeenten Noordwijk, Noordwijkerhout, Hillegom en Lisse. Deze vier gemeenten bestaan uit losstaande gemeenschappen met een eigen (lokale) identiteit in de regio.

Naast de vier zojuist genoemde gemeenten, bestaat de Duin- en Bollenstreek uit de volgende zes gemeenten: Katwijk, Rijnsburg, Sassenheim, Valkenburg, Voorhout en Warmond³⁰. Het gaat om relatief kleine gemeenten met maximaal 30.000 inwoners. De regio is ten opzichte van de Randstad landelijk gelegen. In de nabije omgeving bevinden zich de stedelijke agglomeraties Rotterdam, Den Haag, Leiden, Haarlem en Amsterdam. De toeristische sector en de land- en tuinbouw (voornamelijk bloembollen) nemen een belangrijke plaats in binnen de economische structuur van de regio.

³⁰ Op 1 januari 2006 vond middels een wetsvoorstel van de regering een gemeentelijke herindeling van de gemeenten Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg plaats. Deze drie gemeenten zijn opgegaan in de nieuwe gemeente Katwijk. Sinds 1 januari 2006 vormen ook de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond samen één gemeente. Deze nieuwe gemeente heeft de naam Teylingen gekregen.

7.2 Situatiebeschrijving

Historische ontwikkeling

Sinds de jaren '60 is er in de Duin- en Bollenstreek sprake van grootschalige inzet van arbeidsmigranten voor werkzaamheden in of rondom bloembollenbedrijven. In de eerste jaren waren het vooral arbeidsmigranten uit de mediterrane landen (zoals Spanje, Portugal, Turkije en Marokko). Zij verrichtten legaal dan wel illegaal laaggeschoolde seizoensarbeid. In de jaren '80 en '90 waren het vooral Engelsen en Ieren die het werk in deze bedrijven uitvoerden. Door het aantrekken van de economieën in de thuislanden zijn deze groepen sinds een jaar of vijf uit de regio verdwenen. Arbeidsmigranten uit MOE-landen hebben hun plaats ingenomen. Het gaat voor het overgrote deel om Poolse arbeidsmigranten. Hoewel exacte aantallen ontbreken, belopen de schattingen rond de 1.750 tot 2.500³¹ voor 2005.

Aantrekkingskracht Duin- en Bollenstreek

Waarom zijn er juist in de Duin- en Bollenstreek zoveel arbeidsmigranten uit de MOE-landen? Wat zijn de pullfactoren voor migratie naar deze regio? De belangrijkste reden is de grootschalige werkgelegenheid in de land- en tuinbouw (bloembollensector). Het gaat dan vooral om laaggeschoolde seizoensarbeid.

Een tweede reden is het potentieel aan verblijfplaatsen. Vanwege het toerisme zijn er in de regio veel hotelkamers, campingplaatsen en bungalows. Hier kunnen arbeidsmigranten, zeker in het voor- en naseizoen, gebruik van maken.

Een derde reden is de geografische ligging van de Duin- en Bollenstreek. Steeds meer arbeidskrachten zijn werkzaam in andere sectoren dan de land- en tuinbouw. Ook werken zij steeds vaker op locaties buiten de regio (bijvoorbeeld in de stad). De ligging van de Duin- en Bollenstreek, te midden van de Randstad, maakt de regio een ideale uitvalsbasis.

Een vierde reden is de aanwezigheid van een Poolse gemeenschap met landgenoten en instituties (bijvoorbeeld een wekelijkse Poolse kerkdienst en een Poolse winkel in Hillegom, een Poolse kroeg in Noordwijkerhout en een busdienst tussen Polen en Nederland). Dit maakt het aantrekkelijk voor arbeidsmigranten om zich tijdelijk in de Duin- en Bollenstreek te vestigen.

Eigenschappen arbeidsmigranten

Het is mogelijk om een ruwe schets te maken van de huidige arbeidsmigranten in de Duin- en Bollenstreek. Ten eerste gaat het in vrijwel alle gevallen om arbeidsmigranten met de Poolse nationaliteit. Voorts betreft het vooral mannen in de leeftijd van 20 tot 35 jaar. De laatste twee, drie jaar komen ook steeds meer vrouwen uit Polen, soms alleen, maar meestal met hun echtgenoot. Vrouwen vormen echter nog steeds een minderheid. Naast een grote concentratie Polen met een Duits paspoort (zie volgende paragraaf voor een beschrijving) zijn de Polen afkomstig uit alle delen van het land. De opleiding verschilt sterk; van arbeidsmigranten die alleen de lagere school hebben doorlopen tot arbeidskrachten met een universiteitsdiploma.

³¹ SAB (2005).

In het thuisland worden de Polen geconfronteerd met soms zeer hoge werkloosheids-cijfers. In landelijke gebieden loopt dit op tot bijna 40 procent. In de Duin- en Bollenstreek kunnen zij vrijwel direct aan de slag. Hier komt bij dat het arbeidsloon vele malen hoger ligt dan in Polen (de verhouding is ongeveer 1:4) en er is sprake van een gunstige koers van de euro ten opzichte van de Poolse zloty. De meeste Polen verblijven een paar maanden in de Duin- en Bollenstreek. Zij doen vooral seizoensarbeid bij bloembollenbedrijven, maar de laatste jaren zijn zij ook in andere sectoren te vinden (zie alinea werkzaamheden hieronder). Als er voldoende geld is verdiend, gaan ze weer terug naar hun eigen land. Veel Polen komen na een half jaar of jaar weer terug.

Polen met een Duits paspoort (Sileziërs)

Reeds in de jaren '90 waren het met name Polen met een Duits paspoort die in de Duin- en Bollenstreek werkzaam waren. Deze groep Polen is afkomstig uit Silezië. Dit gebied behoorde tot het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog bij Duitsland. Na de Tweede Wereldoorlog is het verklaard tot Pools grondgebied. De inwoners van Silezië hebben echter nog steeds recht op een Duits paspoort. Dit betekent dat deze groep dus ruim voor de toetreding van Polen tot de Europese Unie (op 1 mei 2004) toegang had tot de interne arbeidsmarkt van de Europese Unie. Dientengevolge konden zij legaal aan de slag bij een Nederlandse werkgever. De Polen met een Duits paspoort zijn nog steeds in groten getale werkzaam in de Duin- en Bollenstreek.

Werkzaamheden

Bloembollenbedrijven zijn (nog steeds) de voornaamste werkgevers voor arbeidsmigranten. Het gaat om laaggeschoolde seizoensarbeid in het voorjaar, de zomer en het najaar. In het voorjaar en de zomer worden de bloemen en bollen van het land gehaald. De bollen worden gedroogd, gepeld en gesorteerd. In het najaar worden de (nieuwe) bollen gezaaid/in de grond gezet.

Sinds enkele jaren is er sprake van een toestroom van Poolse arbeidsmigranten richting andere sectoren dan de land- en tuinbouw. Bekend is dat de Polen in de Duin- en Bollenstreek ook werkzaam zijn als zzp'er³² in de bouw. Het gaat dan vooral om schilderen en stukadoren. Via (semi)legale uitzendconstructies zijn de arbeidsmigranten ook steeds vaker werkzaam in fabrieken (productiearbeid). Zo hebben inmiddels enkele vleesverwerkende bedrijven in de regio Poolse arbeidskrachten in dienst. Door een toename van het aantal vrouwelijke Poolse arbeidsmigranten, worden steeds vaker lichtere vormen van arbeid verricht, zoals schoonmaken en andere huishoudelijke werkzaamheden.

De arbeidsmigranten zijn niet alleen werkzaam in de Duin- en Bollenstreek. Ook in de omliggende steden worden werkzaamheden verricht. Dit geldt in het bijzonder voor de zzp'ers die werkzaam zijn in de bouw. Zij beschikken over eigen vervoer. Polen die werkzaam zijn bij bloembollenbedrijven, fabrieksarbeid verrichten of schoonmaken zijn vaker gebonden aan de regio. Zij worden meestal vervoerd met busjes van de uitzendbureaus.

³² Zelfstandige zonder personeel.

Legale uitzendconstructies

De meeste arbeidsmigranten in de Duin- en Bollenstreek zijn werkzaam via legale uitzendconstructies. Uitzendbureaus Otto en Ruigrok zijn de grootste werkgevers voor arbeidsmigranten in de Duin- en Bollenstreek. Zij werven direct in Polen; zelfstandig of met behulp van lokale Poolse wervers³³. In Polen wordt bij de werving van arbeidskrachten voorlichting gegeven over rechten en plichten wanneer werk in Nederland wordt aanvaard. Na het sluiten van een arbeidscontract, worden de medewerkers per bus naar Nederland overgebracht. Aldaar worden de benodigde papieren in orde gemaakt. Er wordt een sofi-nummer aangevraagd bij de Belastingdienst, loonbelastingformulieren en ziekenfondsformulieren worden ingevuld, paspoorten worden gecontroleerd. De arbeidsmigranten gaan aan de slag bij een van de bedrijven waar de uitzendbureaus contracten mee hebben afgesloten. Deze bedrijven beschikken over de benodigde tewerkstellingsvergunningen. Op basis van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga) werken de meeste Poolse arbeidskrachten gewoon onder de in Nederland geldende arbeidsvoorwaarden (afgesloten in de cao). De Poolse arbeidsmigranten worden via uitzendbureaus voornamelijk gehuisvest in hotels of bungalowparken.

Schijnconstructies

Het komt voor dat werkgevers die gebruik maken van de hierboven beschreven legale uitzendconstructie, de Poolse arbeidsmigranten toch (gedeeltelijk) zwart uitbetalen. Een deel van de werkzaamheden wordt uitbetaald volgens de Nederlandse cao. Loonbelasting en sociale premies worden alleen voor dit deel regulier afgedragen. Een ander gedeelte van de werkzaamheden wordt buiten de invloedssfeer van de cao gehouden. Dit betekent dat het arbeidsloon lager is en ook geen loonbelasting en sociale premies afgedragen worden. Werkgever en werknemer maken hierover één op één afspraken. Dit is weliswaar illegaal, maar naar de buitenwereld lijkt de constructie (door een tewerkstellingsvergunning en afdracht loonbelasting en sociale premies) legaal. Voor de fiscus is dit uiterst lastig te achterhalen. De mate waarin werkgevers van deze schijnconstructie gebruik maken is onduidelijk. Het komt waarschijnlijk vooral voor bij overwerk.

Een andere schijnconstructie is inschrijving van Polen als zzp'er in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Aangezien zelfstandigen niet gebonden zijn aan het minimumloon of de cao, kunnen zij individuele afspraken met de opdrachtgever maken over vergoeding voor verrichte diensten. Hoewel de zzp-constructie in principe legaal is, komt het in de praktijk neer op substitutie van regulier werknemerschap. Zzp'ers werken namelijk meestal voor slechts één opdrachtgever (werkgever) en voeren dezelfde werkzaamheden uit als de reguliere werknemers. Zowel opdrachtgever (werkgever) als opdrachtnemer (werknemer) sluiten door ontduiking van de minimumeisen voor arbeidsvoorwaarden lucratieve deals. Deze zijn voor RIF-teams moeilijk te achterhalen; het papierwerk is immers in orde. De verwachting bij respondenten is dan ook dat het aantal zzp'ers toe zal nemen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat niet alle geregistreerde zelfstandigen in de regio werkzaam zijn via schijnconstructies. Sommigen hebben meerdere opdrachtgevers, voeren taken geheel zelfstandig uit en kunnen dus ook daadwerkelijk als zelfstandige aangemerkt worden.

³³ SAB (2005).

Illegaliteit

Hoewel exacte aantallen ontbreken, bestaat het vermoeden dat het aantal (volledig) illegaal werkende arbeidsmigranten in de regio Duin- en Bollenstreek beperkt is. De reeds beschreven legale uitzendconstructies en schijnconstructies zijn voor zowel werknemer als werkgever een aantrekkelijke optie. De werknemer is verzekerd van werk, een goed loon en redelijke huisvesting. De werkgever krijgt een goed functionerende arbeidskracht tegen lage kosten. Bovendien hoeft hij nauwelijks bang te zijn voor controles door de fiscus of UWV. Alles is in een keer geregeld. Vooral voor grotere bedrijven is de legale status van hun uitzendkrachten van belang. De positieve uitwerking van uitzendconstructies maakt (volledige) illegaliteit, met alle risico's van dien, minder aantrekkelijk. Overigens hangen er in supermarkten wel steeds vaker briefjes waarmee hulp in de huishouding (zwart) aangeboden wordt. Dit gebeurt echter niet alleen door arbeidsmigranten, maar ook door de lokale bevolking.

Onbewuste illegaliteit

Niet alle werkgevers in de Duin- en Bollenstreek zijn op de hoogte van het feit dat voor het in dienst nemen van arbeidskrachten uit Polen behalve een sofi-nummer ook een tewerkstellingsvergunning dient te zijn afgegeven. Een werkgever dient vooraf aannemelijk te maken dat hij voor een openstaande vacature geen Nederlandse arbeidskracht heeft kunnen krijgen. Omdat sommige werkgevers dit niet weten, worden Poolse arbeidskrachten in bepaalde gevallen zonder tewerkstellingsvergunning ingezet en dus (onbewust) illegaal tewerkgesteld.

Huisvesting

Vanwege het toerisme in de regio, beschikt de Duin- en Bollenstreek over een groot aantal slaapplekken voor vakantiegangers. Vooral eenvoudige (twee sterren) gelegenheden zijn potentiële verblijfplaatsen voor arbeidsmigranten. Het merendeel verblijft dus op campings, in hotels of op bungalowparken.

Een tweetal uitzendbureaus heeft in de gemeente Noordwijk inmiddels hotels opgekocht voor permanente huisvesting van arbeidsmigranten. Daarmee zijn deze hotels hun oorspronkelijke toeristische functie kwijtgeraakt. De gemeenten in de regio hebben de afgelopen jaren vooral druk uitgeoefend om het permanente verblijf op campings aan banden te leggen. Hoewel er nog steeds Poolse arbeidsmigranten op campings in (sta)caravans verblijven, is hun aantal sterk afgenomen. Het verblijf in hotels wordt door gemeenten niet als positieve ontwikkeling beschouwd, maar er zijn vooralsnog nauwelijks alternatieven voor de hand. Daarom wordt de situatie voorlopig gedoogd. Een groter aantal Poolse arbeidsmigranten verblijft op bungalowparken. Uitzendbureaus sluiten hiervoor contracten af met de eigenaren van deze parken.

Poolse arbeidsmoraal

Het imago van de Poolse arbeidskrachten onder werkgevers is zeer goed. Zij staan bekend als harde werkers die vrijwel nooit klagen. De Poolse arbeidsmoraal staat hoog aangeschreven. Werkgevers zijn over het algemeen erg te spreken over de inzet van Poolse arbeidskrachten. Over Nederlandse arbeidskrachten wordt juist vaak beklag gedaan. Enkele werkgevers hopen dat de inzet van de Poolse arbeidsmigranten een positieve uitstraling heeft op de houding van het Nederlandse personeel.

7.3 Effecten

Verdringing op de arbeidsmarkt

De mate van arbeidsverdringing in de Duin- en Bollenstreek, veroorzaakt door de aanwezigheid van Poolse arbeidsmigranten, is moeilijk vast te stellen. Dit komt onder meer doordat arbeidsverdringing niet of nauwelijks te isoleren is van andere (externe) effecten, zoals conjuncturele ontwikkelingen en bedrijfssluitingen. Daar komt bij dat de subjectieve beleving aangaande de mate van arbeidsverdringing verschilt per actor. Over het algemeen kunnen we concluderen dat het lastig is om eenduidigheid te krijgen over de mate van arbeidsverdringing.

De onderzoekers hebben bovendien niet de beschikking over de benodigde (objectieve) informatie/indicatoren om de mate van arbeidsverdringing op regionaal niveau vast te stellen. CWI Duin- en Bollenstreek geeft bijvoorbeeld aan dat er voor de regio geen overzicht bestaat van het aantal tewerkstellingsvergunningen dat aan arbeidskrachten uit MOE-landen is verstrekt³⁴. Om op legale wijze arbeidskrachten uit het buitenland aan te nemen, vragen werkgevers meestal wel een tewerkstellingsvergunning aan. Bij CWI is bekend dat werkgevers er alles aan doen om een tewerkstellingsvergunning in de wacht te slepen. Er is volgens CWI weinig wil bij werkgevers om serieus naar het aanbod van Nederlandse arbeidskrachten te kijken. Na veel vijven en zessen is het altijd wel mogelijk om een tewerkstellingsvergunning te krijgen. Zodra deze is afgegeven laat de werkgever weinig meer van zich horen.

Omdat werkgevers in interviews verschillende redenen noemen voor het aannemen van buitenlandse arbeidskrachten, kunnen hierover geen eenduidige uitspraken worden gedaan. Doen zij het vooral omdat geen Nederlandse arbeidskrachten (meer) voor de werkzaamheden gevonden kunnen worden, of spelen andere motieven zoals de Poolse arbeidsmoraal en lagere loonkosten/afdracht sociale premies (middels schijnconstructies) een doorslaggevende rol?

Tabel 7.1 geeft de ontwikkeling van het aantal NWW'ers (werkzoekenden) weer van vier gemeenten in de Duin- en Bollenstreek voor de jaren 2003 tot en met 2005. Deze zijn afgezet tegen de ontwikkeling in Nederland als geheel. Van de vier gemeenten is bekend dat het merendeel van de arbeidsmigranten in de regio er werkt en woont.

Tabel 7.1 Ontwikkeling NWW'ers in Nederland (totaal) en de gemeenten Noordwijk, Noordwijkerhout, Lisse en Hillegom (mei 2003, 2004 en 2005); percentages geven ontwikkeling weer ten opzichte van voorafgaande jaar

Geografische eenheid	2003	2004	2005
Nederland totaal	590.250	698.250 (+18%)	694.949 (-1%)
Noordwijk	359	410 (+14%)	464 (+13%)
Noordwijkerhout	188	198 (+5%)	235 (+19%)
Lisse	348	431 (+24%)	440 (+2%)
Hillegom	458	442 (-4%)	501 (+13%)

Bron: CWI.

³⁴ Daar komt bij dat Poolse arbeidskrachten met een Duits paspoort geen tewerkstellingsvergunning nodig hebben.

Voor alle vier de gemeenten geldt dat er sprake is van een toename van het aantal werkzoekenden in 2005 ten opzichte van 2003. In enkele gemeenten ligt dit zelfs rond 20 procent. We mogen deze toename niet direct toeschrijven aan de aanwezigheid van arbeidsmigranten uit Polen. Immers, de groei van het aantal werkzoekenden kan ook veroorzaakt zijn door andere ontwikkelingen, zoals een neergaande conjunctuur. Toch kan worden verondersteld dat het in de afgelopen twee jaar waarschijnlijk moeilijker voor mensen is geworden om een baan te vinden. Bovendien blijkt dat in 2005 de werkloosheid in alle vier de gemeenten gegroeid is, terwijl op nationaal niveau juist een kleine daling van de werkloosheid valt waar te nemen.

CWI Duin- en Bollenstreek geeft aan dat er zeker sprake is van arbeidsverdringing die toe te schrijven is aan de komst van arbeidskrachten uit Polen. Met name voor laaggeschoolde arbeid in bloembollenbedrijven, bouw, schoonmaak en fabrieken constateert CWI een afname van het aantal gemelde vacatures in 2005 ten opzichte van de jaren daarvoor. De legale uitzendconstructies en schijnconstructies maken het voor werkgevers zeer aantrekkelijk om voor relatief weinig geld goed gemotiveerde arbeidskrachten uit Polen in te zetten.

CWI geeft aan dat er in de Duin- en Bollenstreek nog steeds voldoende regionaal arbeidsaanbod voorhanden is. Het is volgens CWI ook pertinent onjuist dat Nederlandse werklozen niet gemotiveerd zijn om laaggeschoolde arbeid te verrichten. Dit argument wordt volgens CWI vaak door werkgevers gebruikt om Nederlandse arbeidskrachten te weren. Het strookt echter niet met de werkelijkheid. Nederlandse arbeidskrachten zijn volgens CWI eenvoudigweg niet meer welkom. Dat heeft bovendien veel meer met het verschil in arbeidskosten door schijnconstructies te maken dan de Poolse of Nederlandse arbeidsmoraal. Werkgevers zijn op basis van de Waga weliswaar gehouden aan de Nederlandse cao, maar in de praktijk is er nu eenmaal sprake van een schemergebied. Het aanbod van CWI wordt uit de markt gedrukt door oneerlijke loonconcurrentie.

Werkgevers in de Duin- en Bollenstreek zijn een geheel andere mening toegedaan dan CWI. Volgens de werkgevers is het niet zozeer een verschil in arbeidsloon dat het onaantrekkelijk maakt om Nederlandse arbeidskrachten in dienst te nemen. Het heeft juist te maken met de beperkte motivatie die onder Nederlandse arbeidskrachten bestaat. In vergelijking met de Polen werken de Nederlanders minder hard. Bovendien klagen zij vaker, werken zij minder uren en zijn zij meestal niet bereid om over te werken. Een van de werkgevers omschrijft het als volgt: “Als je een Pool hebt, weet je dat het gebeurt, als je een Nederlander neemt, krijg je gezeur”.

Hierop aansluitend geven werkgevers aan dat het voor hen überhaupt onmogelijk geworden is om Nederlandse arbeidskrachten voor laaggeschoolde arbeid te werven. Behalve de plaatselijke schooljeugd (vakantiebaantjes) verricht nu nog slechts een handjevol Nederlandse arbeidskrachten laaggeschoolde arbeid. De Polen nemen de (volgens werkgevers) onvervulbare arbeidsplaatsen in. Voor laaggeschoolde arbeid zijn Nederlandse arbeidskrachten dus niet te vinden volgens werkgevers.

Huisvesting

Behalve verdringing op de arbeidsmarkt is ook de problematiek rondom huisvesting van Poolse arbeidsmigranten een heet hangijzer in de Duin- en Bollenstreek. Vooral de

permanente huisvesting van arbeidsmigranten op locaties die eigenlijk bestemd zijn voor tijdelijke huisvesting (zoals hotels en bungalowparken) is de gemeenten in de regio een doorn in het oog. Er wordt sinds twee jaar geprobeerd om het probleem regionaal aan te pakken, maar een oplossing lijkt vooralsnog niet voorhanden. Immers, in de bestemmingsplannen van gemeenten is niet zomaar ruimte te vinden. Bovendien kampt de regio al jarenlang met een huisvestingsprobleem van (Nederlandse) starters. Ten slotte betekent het bouwen van huizen voor Polen dat de kans op permanente huisvesting van deze bevolkingsgroep toeneemt. Vooralsnog lijken de gemeenten daar niet de voorkeur aan te willen geven. Het gevolg is pappen en nathouden. Het huisvestingsprobleem wordt niet opgelost en bestuurders, politici en ambtenaren blijven ermee in hun maag zitten.

Gemeenten gaan ervan uit dat de aanwezigheid van Poolse arbeidskrachten een noodzaak is om de economie in de regio draaiende te houden. Dit geldt vooral voor de bloembollensector. “Zonder Polen geen bollen”, zo luidt de argumentatie. Gaat het om inspectie en controle op huisvesting, dan wordt in de praktijk meestal een oogje geknepen, zo stellen de eigenaars van hotels en bungalowparken. Alleen als het echt uit de hand loopt, wordt ingegrepen. Twee jaar geleden is in Noordwijk een camping met Poolse arbeidskrachten ontruimd. Ook worden door de brandweer wekelijkse controles uitgevoerd bij hotels in Noordwijk en Noordwijkerhout. Er wordt vooral gekeken of de brandveiligheid in orde is. De hotels zijn vaak eigendom van uitzendbureaus. Het zijn verouderde twee sterren hotels die al op de nominatie stonden voor sloop. Het onderhoud is achterstallig, meestal wordt nog net aan de veiligheids- en hygiëne-eisen voldaan. De omstandigheden voor de bewoners zijn niet ideaal, maar ook niet mensonterend. Vaak slapen meerdere mensen op een kamer. Het is allesbehalve luxe, maar er wordt door de bewoners genoeg mee genomen. Veel zijn ze er ook niet. Het liefst wordt er zo lang mogelijk doorgewerkt.

Op de bungalowparken zijn de woon- en leefomstandigheden van de Polen beter. Bewoners van bungalows hebben meer ruimte, zowel binnen als buiten de bungalows. In de zomermaanden worden de verblijven verhuurd aan toeristen. De bungalows voldoen daarom aan de eisen van de tijd en worden regelmatig schoongemaakt. Bungalowparken sluiten voor het verblijf van Poolse arbeidskrachten grote en lucratieve contracten af met uitzendbureaus. Zij zijn hierdoor verzekerd van bezetting in een periode waarin het toeristisch verblijf in de regio beperkt is.

Meerdere respondenten geven aan dat de huisvesting van Poolse arbeidsmigranten in de afgelopen jaren verbeterd is. Werkgevers en uitzendbureaus begrijpen dat slechte huisvesting een negatieve invloed kan hebben op de wil om te werken en de arbeidsproductiviteit in het algemeen. Daarnaast zijn gemeenten strenger gaan opgetreden tegen misstanden. Mensonterende toestanden, zoals woningen zonder sanitair en grote hoeveelheden mensen op een kamer, komen nu bijna niet meer voor. Uitzendbureaus en werkgevers zijn zich er voldoende van bewust dat de zaak niet uit de hand moet lopen, mede om de goodwill van eigenaren en gemeenten niet te verspelen.

Beleving van de lokale bevolking

De aanwezigheid van Poolse arbeidskrachten is een gevoelig onderwerp in de Duin- en Bollenstreek. Dat blijkt uit berichten in de lokale en regionale media, verslagen van gemeenteraadsvergaderingen en reacties op straat en in horecagelegenheden. Een

overgrote meerderheid van de bevolking lijkt niet tevreden te zijn met de aanwezigheid van de Polen. De grote concentratie Polen uit zich vooral in de vele Poolse nummerborden op straat. Voor sommige burgers een bron van ergernis.

Polen doen in dezelfde supermarkten boodschappen als de plaatselijke bevolking. Hoewel er geen sprake is van grootschalige vijandigheden of andersoortige onrust, geven de Polen de bevolking wel een ‘unheimisch’ gevoel. Dat wordt vooral gevoeld in de openbare ruimte. Sommige burgers beleven het als indringing. De Poolse gemeenschap in de Duin- en Bollenstreek is hecht. Veel wordt samen gedaan. Polen opereren vrijwel nooit individueel. Het gevolg is dat grote groepen Polen een winkel binnen kunnen stappen. Voor sommige burgers is dat wennen.

Van integratie tussen Nederlanders en Polen is vooralsnog nauwelijks sprake. De Polen leven als geïsoleerde gemeenschap in de hotels en bungalowparken, meestal redelijk ver van de centra van dorpen en steden. Het sociale leven in de Duin- en Bollenstreek is door de komst van de Polen nauwelijks veranderd. Behalve dat de Polen soms te vinden zijn in het uitgaansleven, is er geen participatie in het verenigingsleven. De Polen hebben wel een eigen kerkdienst in Hillegom, alwaar ook een Poolse winkel gevestigd is.

Onder de lokale bevolking is vooral sprake van tweespalt. Een eerste groep burgers laat zich vrij negatief uit over de aanwezigheid van Poolse arbeidsmigranten. Deze mensen zien vooral een gevaar in de verdringing van arbeidsplaatsen (“ze pikken onze banen in”). Daarnaast wijzen zij op de verstoring van de openbare orde door drankmisbruik en diefstal. Dit zou volgens deze groep door de komst van Polen zijn toegenomen.

Een tweede groep burgers is weliswaar niet tevreden met de aanwezigheid van Poolse arbeidsmigranten, maar is hierover wel iets positiever gestemd dan de eerste groep. Zij tonen vooral begrip voor de situatie (“als ik hun was had ik het ook gedaan”). De groep burgers benadrukt het economische belang van de Poolse inzet voor de regio. Zonder Polen zou veel werk blijven liggen, zo luidt de redenering. Als er voor het werk geen Nederlandse ingezetenen meer gevonden kunnen worden, dan is het goed dat een andere bevolkingsgroep het wel op zich neemt. De aanpassingsproblemen die dat mogelijkwerwijs met zich meebrengt, moeten volgens dit deel van de bevolking voor lief genomen worden.

Criminaliteit en openbare ordeverstoring

De reacties van respondenten bevatten tegenstrijdigheden als het gaat over de mate waarin Poolse arbeidsmigranten betrokken zijn bij criminele activiteiten en verstoring van de openbare orde. Zowel burgemeester, wethouder, uitvoerend teamchef van de politie en enkele burgers spreken van regelmatig terugkerende problemen. De politie omschrijft de situatie op sommige bungalowparken en hotels zelfs als een drama. Het gaat vooral om overlast door overmatig drankgebruik, vechtpartijen met de plaatselijke bevolking, winkeldiefstal en woninginbraken. Daarnaast zijn er tekenen dat prostitutie voorkomt op campings en bungalowparken.

Hier tegenover staan de meningen van de eigenaren van bungalowparken en hotels, journalisten, werkgevers, winkeliers en enkele burgers. Zij benadrukken dat er slechts in beperkte mate sprake is van overlast of crimineel gedrag dat wordt veroorzaakt door

Polen. Volgens deze respondenten werken Poolse arbeidskrachten hard en hebben nauwelijks tijd om 'rotzooi te trappen'. In ieder geval is er geen sprake van meer ongeregelde dan onder de lokale bevolking. Dit beeld wordt bevestigd door het ontbreken van nieuwsberichten en artikelen in de regionale media over onrust veroorzaakt door Polen.

In het eindadvies *Tijdelijke arbeidskrachten uit Midden- en Oost-Europa in de Bollenstreek* van juni 2005 staat een schema vermeld dat het aantal aanhoudingen³⁵ in de Duin- en Bollenstreek, verdeeld over diverse nationaliteiten, weergeeft. In de eerste acht maanden van 2004 zijn er in totaal 68 Polen aangehouden voor het plegen van een strafbaar feit. Dat is ongeveer 4 procent van het totale aantal aanhoudingen (1.572). De aanhoudingen van Polen hebben vooral plaatsgevonden in de gemeenten Lisse, Noordwijkerhout, Noordwijk en Katwijk. Als we ervan uitgaan dat het aantal Poolse arbeidsmigranten in de Duin- en Bollenstreek tussen 1.750 en 2.500 ligt, kan gesteld worden dat een score van 4 procent op het totaal niet bijzonder hoog of laag is. Het plegen van strafbare feiten lijkt onder Poolse arbeidsmigranten niet substantieel meer voor te komen dan onder de lokale autochtone bevolking.

Het is niet uitgesloten dat vooroordelen een rol spelen bij het toekennen van crimineel gedrag aan de groep Poolse buitenstaanders. Aan de andere kant is het waarschijnlijk dat de aanwezigheid van Polen in de Duin- en Bollenstreek de nodige aanpassingsproblemen met zich meebrengt. De arbeidsmigranten zijn voor lange tijd van huis, ver van gezin en familie en moeten bovendien dag in dag uit hard werken. De druk is groot. Daarbij komt dat de huisvesting beperkt is. Moeilijke omstandigheden als deze kunnen een voedingsbodem zijn voor deviant gedrag.

Overigens geven vrijwel alle respondenten aan dat de aanwezigheid van Engelse en Ierse arbeidsmigranten indertijd voor veel meer onrust heeft gezorgd dan de huidige aanwezigheid van Poolse arbeidsmigranten.

Uitbuiting door werkgevers en uitzendbureaus

Van grootschalige uitbuiting door werkgevers en uitzendbureaus lijkt geen sprake te zijn. Er wordt over het algemeen gewerkt volgens de Nederlandse wet- en regelgeving, enkele incidenten nagelaten. De arbeidsvoorwaarden zijn (op basis van de Waga) voor Poolse arbeidskrachten in principe dezelfde als voor hun Nederlandse collega's. Wel komt het voor dat werkgevers via een schijnconstructie (gedeeltelijk) zwart uitbetalen en dus geen loonbelasting of sociale premies afdragen. Het reikt echter te ver om te veronderstellen dat Polen zonder meer uitgebuit worden. Zij zijn gewend aan geheel andere arbeidsvoorwaarden dan de Nederlandse en zij doen hierover geenszins hun beklag. Poolse arbeidskrachten werken weliswaar vaak en veel over, maar zij krijgen hiervoor ook extra (vaak zwart) uitbetaald. De systematiek van uurloon wordt door hen sterk gewaardeerd. De situatie met betrekking tot huisvesting (zie paragraaf huisvesting) is in de afgelopen jaren verbeterd. Dit heeft bijgedragen aan een algemene verbetering van de woon- en leefomstandigheden van Poolse arbeidsmigranten in de Duin- en Bollenstreek.

³⁵ Bij het begrip aanhouding dient te worden vermeld dat aanhouding niet per se een veroordeling tot gevolg heeft. Hiervoor zal eerst een rechtbank een verdachte schuldig moeten verklaren.

Gevolgen voor de toeristische sector

De gevolgen van de aanwezigheid van Polen voor de toeristische sector in de Duin- en Bollenstreek lijken beperkt te zijn. Eigenaren van campings, hotels en bungalowparken hebben vooral profijt van de bezetting door Poolse arbeidsmigranten. Het heeft nauwelijks uitstraling op het toerisme, juist omdat de Polen in de zomermaanden (als er minder seizoensarbeid is) meestal huiswaarts keren. Als het toeristische seizoen op zijn top is, zijn er dus relatief weinig Polen in de Duin- en Bollenstreek.

De vestigingsmanager van VVV Holland Rijnland geeft aan dat ook voor het toerisme in het voor- en naseizoen, de aanwezigheid van Poolse arbeidskrachten niet of nauwelijks nadelen met zich meebrengt. Er zijn in de regio altijd veel nationaliteiten aanwezig. Het valt toeristen niet meer op of ze besteden er eenvoudigweg geen aandacht aan.

Poolse gemeenschap

Al eerder is naar voren gekomen dat de Polen in de Duin- en Bollenstreek een hechte groep vormen, op zichzelf leven en nauwelijks integreren met de plaatselijke bevolking. Ook is beschreven dat het overgrote deel van de Polen tijdelijk werkzaam is in Nederland. Na een periode van afwezigheid keert men echter voor een nieuwe (wederom korte) periode terug. De aanwezigheid van honderden Polen heeft er inmiddels toe geleid dat een Poolse gemeenschap in de Duin- en Bollenstreek is ontstaan. Deze gemeenschap kent zijn eigen instituties. Zo organiseert de Poolse gemeenschap zelf busreizen van en naar Polen, is er een wekelijkse katholieke kerkdienst in Hillegom (met als voorganger een Poolse pastoor), is er een winkel met Poolse producten in Hillegom en is er een Poolse kroeg in het centrum van Noordwijkerhout. Enkele respondenten geven aan dat de ontstane Poolse gemeenschap een belangrijke trekker (pullfactor) is geworden voor nieuwe arbeidsmigranten uit Polen. Zij maken door de aanwezigheid van hun landgenoten sneller de stap om naar Nederland te komen en voelen zich ook al vrij snel thuis in de regio.

7.4 Conclusie

De aanwezigheid van grote groepen Poolse arbeidsmigranten in de Duin- en Bollenstreek heeft zijn weerslag op de regio. Hoewel precieze effecten moeilijk te bepalen (meten) zijn en bovendien sterk beïnvloed worden door andere factoren en subjectieve belevingen alsook samenhangende belangen van actoren, kan gesteld worden dat er wel degelijk effecten op regionaal niveau aan te wijzen zijn. Het gaat dan vooral om de arbeidsmarkt, huisvesting en beleving van burgers.

In deze case study is naar voren gekomen dat geen harde uitspraken gedaan kunnen worden over de mate van arbeidsverdringing door de aanwezigheid van arbeidsmigranten in de regio. Het bewijs hiervoor ontbreekt. Doch, het feit dat CWI minder openstaande vacatures heeft dan voorheen en het aantal werkzoekenden in de afgelopen jaren gestegen is, zijn indicaties dat het voor de bevolking in de Duin- en Bollenstreek in de afgelopen jaren moeilijker is geworden om aan een baan te komen.

De regio zit in zijn maag met de huisvesting van de vele honderden Poolse arbeidsmigranten. Een oplossing is voorlopig niet voorhanden, met als gevolg: pappen en nathouden. Er wordt gebruik gemaakt van de vele tijdelijke verblijfplaatsen in hotels en

bungalowparken. Hoewel permanente huisvesting daar niet is toegestaan, komt dit in de praktijk op grote schaal voor. Zolang veiligheidsvoorschriften gewaarborgd blijven, wordt de situatie door de gemeentelijke autoriteiten gedoogd.

De beleving van burgers wordt sterk beïnvloedt door de (subjectieve) beleving. Het merendeel lijkt niet tevreden te zijn met de aanwezigheid van grote hoeveelheden Poolse arbeidsmigranten in de regio. Een deel van de bevolking uit zich hierover negatief, een ander deel toont begrip.

Diverse actoren en instituties (in de regio en daarbuiten) hebben een negatief beeld van de criminele activiteiten en openbare ordeverstoring die zou worden veroorzaakt door Poolse arbeidsmigranten. Hetzelfde geldt voor uitbuiting door werkgevers en uitzendbureaus en de gevolgen die het verblijf van Polen in de regio zou hebben voor de toeristische sector. Uit deze case study blijkt dat criminele gedragingen, uitbuiting en nadelige effecten voor het toerisme niet structureel met de aanwezigheid van Poolse arbeidsmigranten gepaard gaan.

8 Te verwachten arbeidsmigratie

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verwachte toekomstige arbeidsmigratie uit de MOE-landen. De omvang van de verwachte arbeidsmigratie is van belang om uitspraken te kunnen doen over toekomstige effecten, zoals werkloosheid en sociaal-culturele aspecten. In dit hoofdstuk wordt vooral ingegaan op de verwachte effecten bij vrij verkeer van werknemers, oftewel afschaffing van het huidige overgangsregime.

Bij migratie wordt onderscheid gemaakt tussen bruto en netto migratie. In het algemeen keren veel arbeidsmigranten keren namelijk in hetzelfde jaar dat ze in een land komen werken weer terug naar hun thuisland, en dat geldt zeker ook voor arbeidsmigranten uit de MOE-landen. De bruto immigratie is gelijk aan de totale immigratie in een jaar, inclusief seizoensmigratie. De netto migratie (ofwel het migratiesaldo) is het verschil tussen de bruto immigratie en de emigratie in dat jaar. Het verschil tussen bruto en netto arbeidsmigratie is bij benadering gelijk aan het aantal nieuwe immigranten dat korter dan een jaar werkt in Nederland (tijdelijke arbeidsmigratie). Bij onze ramingen maken wij geen onderscheid tussen verschillende vormen van arbeidsmigratie, zoals tussen werknemers, dienstenverkeer, zelfstandigen, illegalen, seizoensarbeiders en pendelaars. De reden is dat het cijfermateriaal ontbreekt om het mechanisme achter substitutie tussen verschillende vormen van arbeidsmigratie te ontrafelen. Het gaat deels ook om elkaar overlappende groepen. Wij zullen in dit hoofdstuk alleen onderscheid maken tussen MOE-migranten die korter en langer dan een jaar werken (zie tabel 8.1).

Tabel 8.1 Terminologie netto arbeidsmigratie, tijdelijke arbeidsmigratie en bruto arbeidsimmigratie

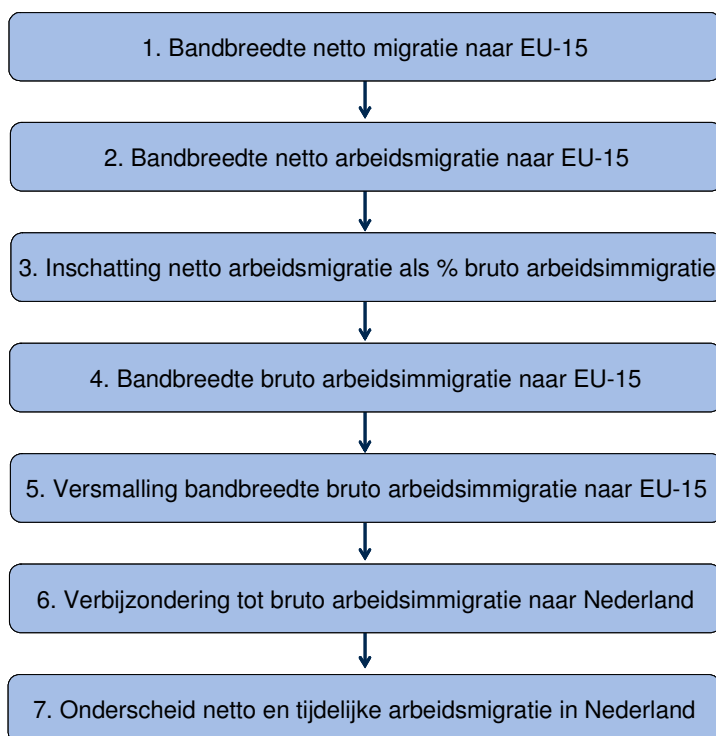
Term	Benadering van de arbeidsduur	Mogelijke databronnen
Netto arbeidsmigratie	langer dan een jaar	1. Tewerkstellingsvergunningen > 1 jaar (NL: CWI) 2. Saldo van arbeidsimmigratie en emigratie (NL: CBS)
Tijdelijke arbeidsmigratie	korter dan een jaar	Tewerkstellingsvergunningen < 1 jaar (NL: CWI)
Bruto arbeidsimmigratie		Te berekenen als netto + tijdelijke arbeidsmigratie

Paragraaf 8.2 behandelt kort de verwachte omvang van de bruto arbeidsimmigratie vanuit MOE-landen naar Nederland bij handhaving van het huidige regime. In paragraaf 8.3 werken wij stapsgewijs toe naar een prognose van deze bruto arbeidsimmigratie. Na een inleiding in paragraaf 8.3.1 geven wij in paragraaf 8.3.2 op basis van de literatuur een bandbreedte aan van de jaarlijkse netto migratie uit de MOE-landen naar de EU-15 als geheel, bij een verondersteld EU-breed vrij verkeer van werknemers. De netto migratie is bij benadering het aantal migranten uit de MOE-landen dat voor langer dan een jaar naar de EU-15 komt. Wij schatten vervolgens welke deel van deze langdurige migranten

arbeid verricht (netto arbeidsmigratie). In paragraaf 8.3.3 zetten wij uiteen waarom cijfers over de netto migratie uit de nieuwe Zuid-Europese lidstaten in de jaren tachtig geen houvast bieden voor prognoses van de arbeidsmigratie uit de MOE-landen. In paragraaf 8.3.4 presenteren wij een inschatting van het percentage van tijdelijke arbeidsmigratie in de bruto arbeidsimmigratie, om de bandbreedte voor de jaarlijkse netto arbeidsmigratie om te rekenen naar de jaarlijkse bruto arbeidsimmigratie uit de MOE-landen naar de EU 15 als geheel. In paragraaf 8.3.5 gebruiken we recente cijfers en het feit dat Duitsland en Oostenrijk hebben aangegeven het overgangsregime te zullen handhaven, om de bandbreedte voor de bruto arbeidsimmigratie te versmallen. In paragraaf 8.3.6 verbijzonderen wij de arbeidsimmigratie naar de EU-15 als geheel naar Nederland. In paragraaf 8.3.7 schetsen wij hoe het totaal aantal werkenden in een jaar, dat afkomstig is uit een MOE-land, zich ontwikkelt bij de geraamde jaarlijkse arbeidsmigratie en enige veronderstellingen over de remigratie. Omdat een deel van de arbeidsmigranten slechts enkele maanden in Nederland werkt, geven wij ook een schatting van het aantal arbeidsjaren, waarbij MOE-migranten worden meegeteld voor de fractie van het jaar waarin zij werkzaam zijn geweest. In paragraaf 8.4 maken wij een concluderende vergelijking tussen de verwachte arbeidsmigratie bij handhaving van het huidige regime en vrij verkeer van werknemers.

Figuur 8.1 geeft de stappen weer volgens welke wij in paragraaf 8.3 de jaarlijkse arbeidsmigratie uit de MOE-landen naar Nederland ramen. Wij volgen een strak schema om prognoses in de literatuur van de netto arbeidsmigratie naar de EU-15 te combineren met recente cijfers over de bruto arbeidsimmigratie in de EU-15.

Figuur 8.1 Stappenplan voor de raming van netto, tijdelijke en bruto arbeidsimmigratie in Nederland in paragraaf 8.3



8.2 Omvang toekomstige arbeidsmigratie bij handhaving huidig regime

In geval van handhaving van het huidige regime is de verwachting dat het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen enigszins toeneemt, met name zzp'ers, werknemers in het kader van dienstenverkeer en illegaal werkenden. De grootste groep arbeidsmigranten zullen echter naar verwachting de werknemers blijven. Wij nemen aan dat de toetsing van aangevraagde tewerkstellingsvergunningen bij handhaving van het huidige regime ongewijzigd blijft. In het bijzonder veronderstellen wij dat de landbouw evenmin als in 2005 vrijgesteld wordt van de verplichting van werkgevers om aan te tonen dat zij binnen de EU-15 geen personeel hebben kunnen werven. In dat geval verwachten wij geen drastische verandering van het aantal tewerkstellingsvergunningen. Aan de ene kant is het denkbaar dat meer MOE-migranten de weg naar Nederland vinden, bijvoorbeeld via netwerken. Bovendien zal Nederland als bestemmingsland van arbeid aantrekkelijker worden als de economie aantrekt. Aan de andere kant is het denkbaar dat de stroom van MOE-migranten zich deels verplaatst naar landen die overgaan op vrij verkeer van werknemers, terwijl Nederland dat in dit scenario niet doet. Verder kan de economie ook in andere landen van de EU-15 de economie aantrekken, en is de verwachting dat de economische groei in de thuislanden zelfs sterker is dan de EU-15.

Het aantal zzp'ers is sinds toetreding toegenomen van 1.500 in 2004 tot minimaal 2.000 in 2005. De diverse gesprekspartners geven aan dat zij bij voortzetting van het overgangsregime een beperkte toename verwachten van het aantal zzp'ers uit MOE-landen dat zich vestigt in Nederland van personen die anders als werknemer werkzaam zouden zijn geweest. In dit kader dient evenwel aangegeven te worden dat de eisen die gesteld worden aan zelfstandig ondernemerschap in Nederland voor MOE-migranten geen positieve invloed hebben op de aantrekkelijkheid van arbeid als zelfstandige (zie Pool, 2005).

Ook het aantal vergunningen dat in het kader van vrij dienstenverkeer is verleend is sinds toetreding toegenomen van 130 in 2004 tot ruim 1.000 in 2005. De gesprekspartners bij de beleids- en uitvoerende organisaties verwachten dat het aantal constructies waarbij diensten worden geleverd door personen uit MOE-landen die anders in dienst zouden zijn geweest van een Nederlands bedrijf verder toe zal nemen. Door de notificatieplicht is het gemakkelijker geworden om diensten te laten uitvoeren door werknemers uit MOE-landen.

De schatting van het aantal illegale werknemers uit MOE-landen in 2005 loopt uiteen van 26.700 tot 35.600 personen die op enig moment in dat jaar werkzaam zijn geweest (zie ook paragraaf 4.5.4). Het aantal illegale werknemers uit de MOE-landen lijkt daarmee van vergelijkbare grootte als het aantal legale werknemers. De schattingen van het aantal illegaal tewerkgestelde MOE-werknemers zijn echter met zulke grote marges omgeven dat het onmogelijk is om aan te geven hoe hun aantal zich heeft ontwikkeld. In geval van voortzetting van het overgangsregime verwacht het merendeel van de geïnterviewden dat het gebruik van verschillende alternatieve constructies verder zal toenemen, waaronder illegale arbeid. Het aantal illegale werknemers hangt echter af van meerdere factoren, zoals de pakkans en de boete en de ontwikkeling van netwerken via welke MOE-landers illegaal werk kunnen vinden. Omdat het institutioneel kader bij voortzetting van het

regime niet wezenlijk verandert, is geen grote stijging van het aantal illegalen te verwachten.

Per saldo verwachten wij enige stijging van de arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen bij voortzetting van het overgangsregime. Hierbij is de ontwikkeling van het aantal werknemers onzeker. De stijging zal vooral bij zzp'ers, bij werknemers in het kader van dienstenverkeer en bij illegaal tewerkgestelden te verwachten zijn.

8.3 Omvang toekomstige arbeidsmigratie bij vrij verkeer van werknemers

8.3.1 Inleiding

Diverse studies geven een inschatting van de omvang van toekomstige netto arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen naar de "oude" lidstaten van de Europese Unie in geval van EU-breed vrij verkeer van werknemers, soms voor individuele lidstaten maar meestal voor de EU-15 als geheel. In deze paragraaf geven we eerst een overzicht van de in de literatuur geraamde netto migratie uit de MOE-landen naar de EU-15, met de nodige kanttekeningen en de op basis daarvan door ons geraamde jaarlijkse netto arbeidsmigratie. Daarna berekenen wij stap voor stap, zoals in paragraaf 8.1 is aangegeven, een raming van de toestroom van MOE-arbeidsmigranten naar Nederland.

8.3.2 Te verwachten netto arbeidsmigratie vanuit MOE-landen naar EU-15

In deze sectie werken wij stap 1 en 2 uit figuur 8.1 uit. Wij beginnen stap 1 met de verwachtingen die in de literatuur uitgesproken over de verwachte netto migratie uit de MOE-landen. Deze worden in onderstaande tabel gepresenteerd. Het merendeel van deze studies is uitgevoerd vóór toetreding van de MOE-landen en gaan uit van een situatie van vrij verkeer van werknemers. De enige grootschalige studie die ons bekend is van na de toetreding van de 10 nieuwe lidstaten in 2004 is die van Boeri en Brücker (2005).

Tabel 8.2 Overzicht van studies naar te verwachten migratiestromen vanuit MOE-landen

	Geschatte omvang migratie	Landen	Opmerkingen
Layard et al. 1992	130.000 migranten <i>per jaar</i> in alle Westerse landen	Alle MOE-kandidaat-landen op basis van resultaten uit Polen, Tsjechië, Slowakije and Hongarije	Extrapolatie van Zuid-Noordmigratie (3% van de populatie migreerde naar het Noorden tussen 1950 and 1970)
Brücker, Franzmeyer, 1997	(1) 340.000 - 750.000 migranten <i>per jaar</i> naar de EU-15 ^{a)} (2) 590.000 - 1.180.000 migranten <i>per jaar</i> naar de EU-15	(1) MOE-8 (2) als (1) met Baltische staten, Roemenië en Bulgarije	Gravitatie model (vooral gebaseerd op inkomensverschillen)
Fassmann & Hintermann, 1997	721.000 "real" migratiepotentieel (totaal naar EU-15), 320.000 naar Duitsland 150.000 naar Oostenrijk	Tsjechië, Hongarije, Polen, Slowakije	Op basis van representatief enquêteonderzoek

	Geschatte omvang migratie	Landen	Opmerkingen
Aintila, 1998	Ong. 13.000 migranten <i>per jaar</i> naar Finland	Baltische Staten en Polen	Extrapolatie van onderzoek door Lundborg
Birner, Huber, Winkler, 1998	1) 24.100 migranten <i>per jaar</i> 2) 21.700 migranten <i>per jaar</i> Regionale verschuiving in het jaar van openstelling van grenzen (alleen Oostenrijk)	Tsjechië, Polen, Slowakije, Slovenië, Hongarije	Bij openstelling in: 1) in 2004 2) in 2010
Hofer, 1998	25.000- 40.000 migranten <i>per jaar</i> naar Oostenrijk	Zie Brücker/Franzmeyer 1997	Extrapolatie van resultaten van Brücker/Franzmeyer's
Lundborg et al., 1997 Lundborg, 1998	628.000 arbeiders – 1.885.000 (inclusief familie) naar EU-15 <i>binnen 15 jaar</i> , 126.000 <i>per jaar</i> naar EU-15.	Baltische Staten en Polen	Extrapolatie van Zuid-Noordmigratie
Sujanova, Sujan, 1997	39.000 migranten in totaal tussen 2005 en 2010 naar de EU-15	Tsjechië	Econometrisch model
Huber, Pichelmann, 1998	140.000- 200.000 migranten tussen 2005 en 2010 naar de EU-15	Alle MOE-landen	Extrapolatie van onderzoeksresultaten Sujanova/Sujan's
Walterskirchen & Dietz, 1998	(1) 47.100 (2) 31.600 naar Oostenrijk <i>per jaar</i> (werknemers en grensarbeid)	Tsjechië, Hongarije, Polen, Slowakije, Slovenië	Bij openstelling van grenzen voor werknemers in: (1) in 2005 (2) in 2015
Bauer & Zimmermann, 1999	Ongeveer 3 miljoen migranten in de eerste 10-15 jaar, 200,000 <i>per jaar</i> naar the EU-15	Tsjechië, Polen, Slowakije, Slovenië, Roemenië, Bulgarije	Extrapolatie van Zuid-Noordmigratie
Fertig, 1999 (later Huber 1999)	(1) 38,000- 31,000 migranten <i>per jaar</i> komende 20 jaar naar Duitsland (2) 33,000-39,000 migranten	(1) Polen, Estland, Slovenië, Tsjechië, Hongarije (2) : Bulgarije, Roemenië, Letland, Litouwen, Slowakije	Toepassing van model van Hatton (1995), gebaseerd op Duitse immigratiedata
Salt et al., 1999	Max. 41,000 migranten per jaar naar de EU	Estland, Polen, Slovenië, Tsjechië, Hongarije	gebaseerd op migratie-indicatoren in een aantal West-Europese landen, tussen 1985-1995
Orlowski, Zienkowski, 1999	Komende 10-12 jaar: bruto 390,000- 1,5 miljoen migranten naar de EU, bruto 195,000- 410,000 naar Duitsland, bruto 23,000- 123,000 naar Oostenrijk	Alleen Polen	Gravitatie model; resultaten zijn sterk afhankelijk van economische groei in Polen

	Geschatte omvang migratie	Landen	Opmerkingen
Boeri & Brücker, 2000	(a) 200.000 migranten <i>per jaar</i> gedurende eerste 10 jaar dalende naar 85.000 per jaar naar EU-15 Totaal: 1.8 miljoen na 10 jaar (b) 70.000 arbeidsmigranten <i>per jaar</i> gedurende eerste 10 jaar dalende naar 30.000 <i>per jaar</i> naar EU-15 Totaal: 860.000 arbeidsmigranten na 10 jaar.	(a) 8 MOE-landen (excl. Roemenië en Bulgarije) (b) 8 MOE-landen	(a) Toetredingsdatum: 2002, alle migranten (b) Toetredingsdatum: 2002, alleen arbeiders
Sinn (ifo) et al., 2001	(1) 380.000 migranten per jaar eerste 10 jaar dalend naar 200.000 per jaar. totaal: 4.2 miljoen na 15 j. (2) 240.000 migranten per jaar eerste 10 jaar dalend naar 125.000 per jaar. totaal: 2.7 miljoen na 15 j.	(1) 10 MOE-landen (2) 8 MOE-landen	Extrapolatie voor de gehele EU van Duitse onderzoeksresultaten
Fertig (2001)	Gemiddelde convergentie: 76.770 migranten <i>per jaar</i> in 1996 dalend naar 64.678 in 2015 Geen convergentie: 78.430 in 1996 dalend naar 69.306 in 2015	Toestroom vanuit MOE-landen	
Brücker et al. (2003)	1) 300.000 tot 360.000 netto migratie <i>per jaar</i> in het eerste jaar na toetreding, dalende tot 25.000 in 2020 2) 350.000 tot 430.000 netto migratie <i>per jaar</i> in het eerste jaar na toetreding, dalende tot 30.000 in 2020 3) 250.000 tot 300.000 netto migratie <i>per jaar</i> in het eerste jaar na toetreding, dalende tot 20.000 in 2020	Toestroom vanuit MOE-landen	1) Baseline scenario 2) hoog scenario 3) laag scenario
Boeri & Brücker, 2005	2004: 273.000 migranten 2005: 296.000 migranten 2010: 119.000 migranten	nieuwe EU-landen excl. Cyprus en Malta	modelvoorspelling voor Duitsland en extrapolatie naar EU-15

a) Dit aantal is oorspronkelijk berekend voor de MOE-landen exclusief de Baltische staten. De bovengrens was hierbij 680.000 migranten. Het aandeel van de bevolking van de Baltische staten in de MOE-landen is ongeveer 10 procent. Dit betekent dat de bovengrens van 680.000 voor de 5 MOE-landen 90 procent bedraagt van het totaal uit de 8 MOE-landen. Voor de 8 MOE-landen in totaal gaat het omgerekend om ongeveer 750.000 migranten.

Bron: Individuele studies en overzichten in Christian Dustmann, Maria Casanova, Michael Fertig, Ian Preston, Christoph M Schmidt The impact of EU enlargement on migration flows Home Office Online Report 25/03 Malgorzata Organa The Free Movement of Workers and Poland's accession to the European Union, 2004.

Bovenstaande studies geven ramingen van de netto migratie. De netto migratie is bij benadering het aantal mensen dat nu in een MOE-land woont en bij vrij verkeer van werknemers voor langer dan een jaar in de EU-15 komen wonen. Het gaat om mensen die

erbij komen, bovenop de mensen die afkomstig zijn uit de MOE-landen en nu reeds in de EU-15 wonen en/of werken, hetzij legaal of illegaal. Met illegale werkenden bedoelen wij werknemers die nu zonder een tewerkstellingsvergunning werken. Bij vrij verkeer van werknemers is geen tewerkstellingsvergunning meer vereist en zijn alle werknemers uit de MOE-landen legaal. De bovengenoemde ramingen zijn exclusief personen die voor minder een jaar komen wonen.

In de rest van deze sectie zullen wij eerst de inzichten uit deze studies over de te verwachten netto migratie bespreken en vervolgens een schatting maken van de netto arbeidsmigratie. Bovenstaand overzicht toont dat de jaarlijkse netto instroom van migranten uit de MOE-landen onmogelijk eenduidig is aan te geven op basis van de literatuur. De schattingen lopen ver uiteen van 41.000 (Salt, 1999) tot naar onze schatting 750.000 migranten (Brücker & Franzmeyer, 1997) die jaarlijks uit de MOE-landen naar de EU-15 komen om er voor langer dan een jaar te wonen.

Voor deze verschillen is een aantal redenen aan te geven:

- De gebruikte schattingsmethoden lopen sterk uiteen. Sommige studies zijn gebaseerd op enquêtes en interviews met MOE-landers, andere zijn gebaseerd op extrapolaties van eerdere migratiestromen (bijvoorbeeld van Zuid naar Noord Europa in de jaren '60/'70) en weer andere zijn gebaseerd op multivariate econometrische analyse, waarbij de kansen op migratie gebaseerd zijn op variabelen zoals inkomens- en looverschillen.
- Binnen de gebruikte methoden verschillen de analysetechnieken; er worden verschillende econometrische technieken gebruikt.
- Hoewel in ons onderzoek het aantal arbeidsmigranten centraal staat, gaan de meeste studies over aantallen migranten, zowel werkenden als niet-werkenden. Een enkele studie presenteert wel ramingen van het aantal arbeidsmigranten.
- De meeste studies gaan uit van netto-migratiestromen. Hierbij blijft seizoensarbeid onderbelicht.

Op basis van kwalitatieve argumenten is een nadere selectie van bovengenoemde studies te maken. Zo kunnen vraagstekens geplaatst worden bij de analyses die gebaseerd zijn op interviews. Uit dergelijke studies blijkt dat tussen de 10 en 30 procent van de MOE-inwoners aangeeft wel interesse te hebben om naar de EU te migreren. Uit ervaringen met de migratie van Oost- naar West-Duitsland na de val van de muur kan opgemaakt worden dat slechts een zeer klein deel van de geïnteresseerden daadwerkelijk migreert. Ook het aantal mensen dat zich daadwerkelijk voorbereidt op emigratie is aanzienlijk lager dan het aantal dat zegt dit te willen, zie Brücker et al. 2003 en CPB 2004. Het blijkt kortom zeer moeilijk aan te geven of iemand die in een enquête de intentie uitspreekt om te verhuizen ook daadwerkelijk wil verhuizen. Hierdoor moeten bij de bovengenoemde studies die gebaseerd zijn op interviews, namelijk Fassmann & Hintermann (1997), belangrijke kanttekeningen geplaatst worden.

Ook kunnen kanttekeningen geplaatst worden bij studies waarin historische migratiestromen – onder meer van Zuid- naar Noord-Europa in de jaren zestig- gebruikt zijn om het toekomstige migratiepotentieel uit de MOE-landen te schatten. Dit geldt voor de studies in tabel 8.2 voor Layard et al. (1992), Lundborg (1998), en Bauer en Zimmermann (1999). Gesteld kan worden dat er belangrijke verschillen zijn aan te wijzen

tussen de toenmalige Noord-Zuid migratie en de huidige Oost-West migratie. Zo zijn de inkomensverschillen tussen de EU-15 en de MOE-landen gemiddeld groter dan destijds voor de Zuid-Europese nieuwe lidstaten. De migratiestromen kunnen vanwege de grotere inkomensverschillen dus hoger zijn dan op basis van extrapolatie van de Zuid-Noord migratie tussen 1950 en 1970.

Bij de voorspellingen die gebaseerd zijn op econometrische schattingen kunnen eveneens kanttekeningen geplaatst worden, hoewel deze voorspellingen zowel door het CPB (2004) als door Brücker et al. (2003) in algemeenheid als betrouwbaarder worden aangemerkt dan voorspellingen op basis van extrapolatie of interviews. De studie van Brücker en Franzmeyer (1997) was voornamelijk gebaseerd op inkomensverschillen tussen herkomst- en bestemmingslanden en er waren geen andere (economische) variabelen meegenomen. Verder was in die studie geen rekening gehouden met lange termijn aanpassingen van lonen door migratie. Ook de studie van Orowski & Zienkowski (1999) gaat uit van slechts één verklarende variabele, zij het een andere, namelijk de economische groei in Polen.

Te verwachten netto migratiestroom

Concreet betekent dit dat wij bij de raming van het aantal te verwachten arbeidsmigranten uit de MOE-landen de inzichten uit de studies van Layard (1992), Fassmann en Hintermann (1997), Lundborg (1998), Bauer en Zimmermann (1999) buiten beschouwing laten.

Als ondergrens hanteren wij de gemiddelde netto arbeidsmigratie van de studie van Boeri en Brücker (2000): 70.000 MOE-migranten per jaar. De bovengrens wordt dan bepaald door de studie van Brücker en Franzmeyer. Zij ramen een jaarlijkse netto migratie uit de MOE-landen exclusief de Baltische staten naar de EU-15 van 680.000 personen. Wij schatten de netto migratie bij aan de hand van bevolkingscijfers. Wij doen dit bewust niet aan de hand van recente migratiecijfers, omdat met name een aantal Polen over een Duits paspoort beschikken en nu reeds probleemloos in de EU-15 kunnen werken. Het aandeel Polen in de (arbeids-) migratie zou bij overgang naar vrij verkeer van werknemers dus kunnen dalen. Om die reden geven wij een voorkeur aan bijschatting op basis van populatiecijfers. Volgens The World Factbook van het CIA wonen er in de drie Baltische staten 7,2 miljoen mensen en in de 8 MOE-landen 73,5 miljoen mensen (beide schatting juli 2005). Het aandeel van de Baltische staten is daarmee bijna 10 procent. Dit betekent dat de bovengrens van 680.000 voor de 5 MOE-landen iets meer dan 90 procent bedraagt van de totale netto migratie uit de 8 MOE-landen, welke aldus berekend kan worden op circa 750.000 personen. De resultaten van de overige studies bevinden zich binnen deze marge. Op basis van de beschikbare literatuur dienen we daarom te stellen dat de verwachte *netto migratiestromen* vanuit de MOE-landen naar de EU-15 liggen tussen 70.000 en de 750.000 migranten per jaar.

Vrijwel alle onderzochte studies zijn het er over eens dat de migratie het sterkst is in de eerste jaren na instelling van vrij verkeer van werknemers. Uitstel van het openstellen van de grenzen zal volgens de meeste onderzochte literatuur deels leiden tot uitstel van migratie (maar geen afstel) en deels leiden tot alternatieve constructies, waaronder illegaliteit. Vanaf vrij kort na de instelling van vrij verkeer van werknemers zal de netto migratie vanuit de MOE-landen waarschijnlijk afnemen. Juist de remigratie neemt dan

weer toe. Met andere woorden: de netto stroom migranten uit de MOE-landen naar de EU-15 neemt in de loop van de tijd af. Brücker et al (2003) ramen dat de netto migratie uit de MOE-landen in de EU-15 in 2010 gehalveerd zal zijn ten opzichte van 2006.

Te verwachten netto arbeidsmigratiestroom

Wij vervolgen met stap 2 van figuur 8.1, een omrekening van de netto migratie naar de netto arbeidsmigratie. Zoals gezegd ramen de meeste onderzochte studies de netto migratie, dus zowel van werkenden als niet-werkenden. De netto arbeidsmigratie hangt af van de participatiegraad van de MOE-migranten die voor langer dan een jaar in de EU-15 komen wonen. In Nederland noemt 30 (uit Tsjechië en Slowakije) tot 37 procent (uit Polen) van de migranten die zich in het GBA hebben ingeschreven, arbeid als voornaamste motief om te migreren (CBS, 2004). Lundborg et al. (1997) en Boeri en Brücker (2000) schatten dat één op de drie MOE-migranten bij vrij verkeer van werknemers gaat werken. Hoewel deze schatting strookt met het recente verleden, zal naar onze verwachting het aandeel van arbeidsmigranten in de netto migratie toenemen na openstelling van de grenzen, omdat daarmee een struikelblok voor arbeidsmigratie verdwijnt. Natuurlijk is het denkbaar dat de langdurige arbeidsmigranten hun familie meenemen. Echter, volgens het CPB (2004) heeft van degenen met een tewerkstellingsvergunning in Nederland slechts 15 procent familieleden meegenomen. Als dat de komende jaren de enige twee vormen van netto migratie zouden zijn, dan zou 85 procent van de nieuwe migranten werkzaam zijn. In de praktijk vindt immigratie ook om andere redenen plaats, zoals om te studeren, of een huwelijk met een Nederlander (zie tabel 4.4). Die 85 procent geldt dan ook als bovengrens. De 35 procent volgens de literatuur en het CBS voor Nederland geldt als ondergrens voor het percentage werkenden. Wij gaan bij de schatting van het aantal werkende migranten uit de MOE-landen uit van het gemiddelde van de boven- en ondergrens, namelijk 60 procent. De bandbreedte van een jaarlijkse netto migratie van 70.000 tot 750.000 personen uit de MOE-landen naar de EU-15 impliceert dan een netto arbeidsmigratie van 42.000 tot 450.000 werkzame personen. Deze netto arbeidsmigratie omvat alle vormen van arbeid.

8.3.3 *Intermezzo: confrontatie prognoses met arbeidsmigratie na toetreding Spanje, Portugal en Griekenland*

De prognoses voor toekomstige arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen naar de EU-15 en Nederland in het bijzonder kunnen met de nodige kanttekeningen ook vergeleken worden met de arbeidsmigratie die heeft plaatsgevonden vanuit Spanje, Portugal en Griekenland, na toetreding van deze landen tot de Europese Unie in de jaren '80.

Evenals nu bij de toetreding van de MOE-landen het geval is, was vrij verkeer van arbeid bij de toetreding van de Zuid-Europese lidstaten een politiek gevoelig thema. Spanje en vooral Portugal waren in de jaren 60, 70 en 80 emigrantenlanden, zie tabel 8.3. Griekenland kende wel een klein positief migratiesaldo. Vooral in de media werd een massale toevloed van arbeidsmigranten uit deze landen voorspeld. Voorzichtigheidshalve is besloten een overgangsregime met quota's voor het verkeer van werknemers van zeven jaar in te stellen. In de praktijk zijn de nieuwe Zuid-Europese in korte tijd omvangrijke immigratielanden geworden. Na een tussentijdse evaluatie is EU-breed besloten de duur van het overgangsregime in te korten.

Tabel 8.3 Netto migratie naar Spanje, Portugal en Griekenland (periode 1960-1990 en 1990-2000)

	1960- 1990 (cumulatief), % van bevolking		1990- 2000 (cumulatief), % van bevolking	
Griekenland	27.000	0,3	442.000	4,2
Spanje	-286.000	-0,7	358.000	0,9
Portugal	-1.197.000	-12,1	35.000	0,4

Bron: IOM (2003), p. 240.

Na afschaffing van het overgangsregime zijn de drie landen zogeheten netto-ontvangers geworden, oftewel immigratielanden. Ook de omvang van de migratiestromen naar Nederland bleef beperkt (SER, 2001). De SER veronderstelde dan ook dat de neiging van inwoners uit de MOE-landen om te migreren stelselmatig wordt overschat in de literatuur.

Als er iets duidelijk wordt over de verwachtingen en realisaties met betrekking tot de migratie vanuit de nieuwe Zuid-Europese lidstaten, is het wel dat resultaten uit het verleden weinig houvast bieden voor extrapolaties naar de toekomst. Dat geldt ook voor de door de SER veronderstelde stelselmatige overschatting van de migratiestromen in de literatuur. Immers, voorlopige cijfers over de netto migratie wijzen niet op een overschatting van de migratiestromen.

8.3.4 Te verwachten bruto arbeidsimmigratie

Wij vervolgen in deze sectie met stap 3 en 4 van figuur 8.1, welke bestaan uit het omrekenen van de netto naar de bruto arbeidsimmigratie. In de literatuur wordt zelden aangegeven hoe netto en bruto migratie zich tot elkaar verhouden. De meeste studies over migratie gaan over netto migratie, die wij hierboven hebben omgerekend naar netto arbeidsimmigratie. Het verschil tussen de netto en bruto arbeidsmigratie is de tijdelijke arbeidsmigratie (zie ook tabel 8.1), oftewel:

$$\text{bruto arbeidsimmigratie} - \text{tijdelijke arbeidsmigratie} = \text{netto arbeidsmigratie}$$

wat equivalent is met:

$$\text{bruto arbeidsimmigratie} \cdot (1 - \% \text{tijdelijke arbeidsmigratie}) = \text{netto arbeidsmigratie}$$

Dit betekent dat we de bruto arbeidsimmigratie aan de hand van onderstaande formule kunnen afleiden uit de netto arbeidsmigratie:

$$\text{bruto arbeidsimmigratie} = \frac{\text{netto arbeidsmigratie}}{1 - \% \text{ tijdelijke arbeidsmigratie}}$$

In deze sectie geven we eerst een schatting van het percentage tijdelijke arbeidsmigratie (stap 3) en gebruiken dat percentage om met de bovenstaande formule te komen tot een raming van de bruto arbeidsimmigratie (stap 4).

De enige literatuur die wij hebben gevonden die de omvang van tijdelijke arbeidsmigratie kwantificeert, is Brücker et al. (2003). Daarnaast zijn er recente gedetailleerde cijfers voor Nederland (CWI) en het VK (Portes en French 2005, ONS 2006). Brücker en Boeri (2000) presenteren in hun tabel 5.5 de jaarlijkse tijdelijke arbeidsmigratie uit de MOE-landen in Duitsland in 1991-1998. Deze bedroeg jaarlijks gemiddeld 242.000 personen. Daarnaast geven zij in hun tabel 5.2 de som van de jaarlijkse netto MOE-migratie in deze jaren (al dan niet werkend). Deze bedroeg gemiddeld per jaar in Duitsland 73.000 personen. Zoals hierboven gaan wij ervan uit dat van deze netto migratie 60 procent is gaan werken, oftewel 44.000 personen per jaar. De jaarlijkse bruto arbeidsimmigratie uit de MOE-landen berekenen wij als de som van de netto arbeidsmigratie en de tijdelijke arbeidsmigratie, oftewel gemiddeld 286.000 arbeidsmigranten per jaar. De tijdelijke migratie van 242.000 personen bedraagt 85 procent van deze 286.000. In Nederland bedroeg het aandeel tewerkstellingsvergunningen voor werknemers dat voor korter dan een jaar is verstrekt, in zowel 2004 als 2005 zelfs 90 procent (zie tabel 4.9). Echter, deze berekende percentages tijdelijk arbeidsmigratie hebben voor zowel Duitsland als Nederland betrekking op een overgangsregime, en het aandeel van 85 tot 90 procent is niet zonder meer van toepassing op de situatie van vrij verkeer van werknemers.

Brücker en Boeri (2000) geven aan dat in de literatuur lagere schattingen van het aandeel van tijdelijke arbeid worden gevonden. Zij benadrukken het onderscheid tussen de stroom tijdelijke migranten gedurende een jaar en het aantal tijdelijke migranten op een willekeurig moment in het jaar. Uitgaande van een gemiddelde verblijfsduur van drie maanden rekenen zij voor dat de stroom migranten die gedurende een jaar tijdelijk heeft gewerkt, viermaal zo hoog is als het aantal op een willekeurig moment. Het aandeel van tijdelijke arbeid in de zittende populatie dat in die literatuur voorkomt, is dus niet te gebruiken als indicatie voor het aandeel van tijdelijke arbeid in de bruto arbeidsimmigratie. Twee Nederlandse studies over retourmigratie, Bijwaard (2005) en Zorlu et al. (2004) zijn gebaseerd op gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Deze twee studies bevatten vrijwel geen informatie over seizoensarbeid en lenen zich daarom niet voor een schatting van de verhouding tijdelijke en bruto arbeidsimmigratie.

Het Verenigd Koninkrijk had na 1 mei 2004 wel een vrij verkeer van werknemers (met registratieplicht). Op basis van Portes en French (2005) en gegevens van het Office of National Statistics (ONS) kan een voorzichtige schatting gemaakt worden van het aandeel tijdelijke arbeid in de bruto immigratie. Portes en French geven aan dat op basis van de Labour Force Survey het aantal inwoners (al dan niet werkend) uit MOE-landen in 2004 met 60.000 is gestegen. Definitieve cijfers van het ONS geven aan dat de totale netto migratie in recente jaren steeds licht is toegenomen, en in 2004 met een sprong van 72.000 is toegenomen van 151.000 in 2003 naar 223.000 in 2004. Deze toename van 72.000 zal niet geheel bestaan uit MOE-landers, maar geeft wel aan dat 60.000 een redelijke schatting is van de netto migratie. Wij nemen aan dat deze scherpe stijging het arbeidsmotief als oorzaak heeft. Deze aantallen betreffen bij benadering het aantal mensen dat minstens een jaar in het Verenigd Koninkrijk verblijft, dus het is aannemelijk dat zij inderdaad werk hebben gevonden. Portes en French geven verder aan dat in 2004 circa 124.000 personen uit de MOE-landen zich hebben ingeschreven in het werknemersregister. Volgens ons is dat een goede indicatie van het totaal aantal werknemers dat in 2004 is komen werken. Weliswaar opende het register pas in mei 2004, maar veel mensen die zich in de eerste maanden inschreven, verbleven volgens

eigen zeggen reeds voor mei 2004 in het VK. Volgens Portes en French zijn 85.000 inschrijvingen in 2004 afkomstig van personen die daadwerkelijk in de acht maanden vanaf mei 2004 zijn binnengekomen. Op jaarbasis zijn dit $85.000 \cdot (12/8) = 128.000$ personen.

Op basis van bovenstaande aantallen maken wij een vuistschatting van de aantallen tijdelijke en langdurige arbeidsmigranten. Als de jaarlijkse netto arbeidsmigratie constant blijft, is zij bij benadering gelijk aan het aantal nieuwe migranten dat voor langer dan een jaar komt werken. Echter, in de toename van de netto arbeidsmigratie zijn ook personen inbegrepen die aan het einde van het jaar zijn binnengekomen. Uitgaande van een gemiddelde verblijfsduur van circa 3 maanden (1/4 jaar) van tijdelijke arbeidsmigranten zoals in Nederland en Duitsland, is de langdurige extra arbeidsmigratie in 2004 grofweg 45.000 personen geweest in het Verenigd Koninkrijk. In de geregistreerde aantallen werkenden uit de MOE-landen zijn ook langdurige arbeidsmigranten begrepen. Het aantal tijdelijke migranten is het verschil tussen de 128.000 registraties en de 45.000 langdurige arbeidsmigranten, ofwel 83.000 personen. Op een totale bruto immigratie van 128.000 personen bedraagt dit 65 procent.

Tabel 8.4 Berekening aandeel tijdelijke arbeidsmigratie op basis van realisatie-aantallen werknemersverkeer MOE-migratie

Land	Situatie	Aandeel tijdelijke arbeidsmigratie
Nederland	Geen vrij verkeer (overgangsregime)	90%
Duitsland	Geen vrij verkeer (overgangsregime)	85%
Verenigd Koninkrijk	Vrij verkeer (notificatieplicht)	65%

Bron: Eigen berekeningen.

Bovenstaande cijfers impliceren dat zich onder de arbeidsmigranten die naar Duitsland of Nederland trekken, een groter aandeel tijdelijke arbeidsmigranten (85 à 90%) bevindt dan onder de arbeidsmigranten die naar het VK trekken (65%). Voor zover het VK illustratief is voor de te verwachten situatie bij EU-breed vrij werknemersverkeer, mag worden verwacht dat het aandeel tijdelijke arbeidsmigranten uit de MOE-landen in Nederland en Duitsland bij EU-breed vrij werknemersverkeer daalt. Wij verwachten bij EU-breed vrij verkeer van werknemers een aandeel van tijdelijke arbeid van 70 procent: iets meer dan in het VK dat nu open grenzen heeft (n.b. als in de rest van Europa veel meer langdurige arbeidsmigranten komen werken, kan dit voor een deel ook om personen gaan die nu nog naar het VK zijn uitgeweken) en duidelijk lager dan in Nederland en Duitsland die nu een overgangsregime hebben.

Wij besluiten deze sectie met stap 4 van figuur 8.1. Een geschat aandeel van 70 procent tijdelijke arbeid impliceert dat de netto arbeidsmigratie uit de MOE-landen 30 procent bedraagt van de bruto arbeidsimmigratie. Voor de netto arbeidsmigratie hebben wij zojuist een bandbreedte aangegeven van 42.000 tot 450.000 MOE-arbeidsmigranten. De bijbehorende jaarlijkse bruto arbeidsimmigratie vanuit de MOE-landen naar de EU-15 kan worden gevonden door de onder- en bovengrens van de netto arbeidsmigratie door 0,3 te delen, en resulteert in 140.000 tot 1.500.000 personen.

8.3.5 Confrontatie prognoses en praktijk sinds 1 mei 2004, EU-15

In deze sectie vervolgen wij met stap 5 van figuur 8.1, en zullen we de bandbreedte versmallen voor de bruto arbeidsimmigratie uit de MOE-landen naar de EU-15. De prognoses voor het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen zijn gemaakt voor toetreding van de MOE-landen tot de Europese Unie, en in het geval van Boeri en Brücker (2005) op basis van gegevens tot en met 2003. Inmiddels is het mogelijk om de immigratie van werknemers tot nu toe af te zetten tegen de gerealiseerde aantallen. Ook is inmiddels bekend dat Duitsland en Oostenrijk hun overgangsregime zullen handhaven. Deze gegevens zullen wij gebruiken om de bandbreedte voor de jaarlijkse bruto arbeidsimmigratie te verkleinen.

In hoofdstuk 4 zijn eerste indicaties van de bruto arbeidsimmigratie in sommige landen van de EU-15 gegeven. Deze cijfers zijn echter niet onderling vergelijkbaar. Bovendien kunnen deze cijfers worden aangevuld met gegevens voor andere landen in een zojuist verschenen rapport van de Europese Commissie (2006). Tabel 8.5 geeft een overzicht van de geschatte aantallen migranten in 2004. In deze tabel zetten wij ook het overgangsregime en de verwachte regimes na 1 mei 2006³⁶ naast elkaar.

³⁶ Euractivity, www.euractiv.com.

Tabel 8.5 Bruto arbeidsimmigratie mei-december 2004 in de EU-15, met bijbehorende regimes en verwachte regimes voor het toelatingsbeleid van werknemers uit de MOE-landen

Land	Bruto arbeidsimmigratie 2004	Regime voor 1 mei 2006	Verwachtregime na 1 mei 2006
België	1.000	Beperkte toegang	Milder regime
Denemarken	4.000	Vrije toegang met tewerkstellingsvergunningen voor 1 jaar	Evaluatie
Duitsland	330.000	Beperkte toegang	Beperkte toegang
Finland	3.000	Beperkte toegang	Vrij verkeer
Frankrijk	10.000	Beperkte toegang	Milder regime
Griekenland		Beperkte toegang	Versoepeling of vrij verkeer
Ierland	54.000	Vrije toegang met tewerkstellingsvergunningen voor beperkte tijd	Voortzetting huidig regime
Italië	26.000	Beperkte toegang met quota's tewerkstellingsvergunningen	?
Luxemburg		Beperkte toegang	?
Nederland	25.000	Beperkte toegang met tewerkstellingsvergunningen	Evaluatie
Oostenrijk	45.000	Beperkte toegang met quota's tewerkstellingsvergunningen	Beperkte toegang met quota's tewerkstellingsvergunningen
Portugal		Beperkte toegang met quota's tewerkstellingsvergunningen	Versoepeling of vrij verkeer
Spanje	10.000	Beperkte toegang	Versoepeling of vrij verkeer
Verenigd Koninkrijk	85.000	Vrije toegang met tewerkstellingsvergunningen voor beperkte tijd	Voortzetting huidig regime
Zweden	11.000	Vrij verkeer	Vrij verkeer
	circa 604.000		

België: Ministerie van de Vlaamse gemeenschap (2004) en ECAS (2005), zie ook hoofdstuk 4.

Denemarken: aantal tewerkstellingsvergunningen dat op 31 december 2004 nog geldig was, zie ook hoofdstuk 4.

Duitsland en Oostenrijk: 8/12 van het aantal tewerkstellingsvergunningen in 2004, EC (2006)³⁷.

Finland: aantal tewerkstellingsvergunningen in 2004, zie ook hoofdstuk 4.

Frankrijk, Ierland, Italië: EC (2006).

Nederland: CWI, EC (2006), zie ook hoofdstuk 4.

Spanje: aantal verblijfsvergunningen aan migranten uit MOE-landen in 2004, EC (2006).

Verenigd Koninkrijk: Portes en French (2005).

Zweden: de helft van het aantal in de gehele periode 1 mei 2004 – 1 november 2005, zie ook hoofdstuk 4.

De bruto arbeidsimmigratie in tabel 8.5 heeft betrekking op de periode 1 mei 2004 tot 31 december van dat jaar. Een schatting van de bruto arbeidsimmigratie op jaarbasis wordt verkregen door het aantal van 604.000 te vermenigvuldigen met (12/8), wat resulteert in een jaarlijks aantal van 906.000 arbeidsmigranten uit de MOE-landen naar de EU-15, waar sommige landen als het VK en Ierland een liberaal regime hebben en andere landen zoals Duitsland en Oostenrijk een overgangsregime hebben.

³⁷ EC Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty, februari 2006.

Op basis van het gegeven dat Duitsland en Oostenrijk hun overgangsregime zullen voortzetten, kan een bovengrens voor de bruto arbeidsimmigratie worden opgesteld. Op basis van de literatuur bedraagt de bovengrens van de bruto arbeidsimmigratie uit de MOE-landen 1.500.000 personen per jaar, gebaseerd op de veronderstelling dat alle landen uit de EU-15 hun grenzen openstellen. De verdeling naar bestemmingslanden wordt in de literatuur meestal constant verondersteld in de loop van de tijd. Dit betekent volgens Brücker en Boeri (2005) dat 65 procent van de MOE-migranten naar Duitsland of Oostenrijk trekt. Op basis van 1.500.000 personen zou dit betekenen dat maximaal 975.000 MOE-migranten naar Duitsland of Oostenrijk trekken bij vrij verkeer van werknemers. Echter, we weten inmiddels dat beide landen hun overgangsregime zullen handhaven. Als andere landen wel hun grenzen openstellen, dan zal het aantal MOE-migranten dat in Duitsland of Oostenrijk werkt, eerder dalen dan stijgen. In geheel 2004 werden in beide landen gezamenlijk 566.000 tewerkstellingsvergunningen afgegeven. Dit is 409.000 minder dan op basis van de literatuur bij vrij verkeer maximaal verwacht had mogen worden. Een deel van deze personen zal uitwijken naar EU-landen die in tegenstelling tot Duitsland en Oostenrijk overgaan naar vrij verkeer van werknemers. Echter, wij vermoeden dat Duitsland en Oostenrijk vooral gevoelig zijn voor grensarbeiders die net over de grens in Polen of Tsjechië wonen en net over de grens in Duitsland of Oostenrijk werken. Wij veronderstellen dat van de 409.000 potentiële arbeidsmigranten voor wie de grens in Duitsland en Oostenrijk gesloten blijft, 300.000 in het thuisland blijven en 109.000 naar landen met een milder regime migreren. Dit betekent dat de bovengrens van de jaarlijkse bruto arbeidsimmigratie uit de MOE-landen naar de EU-15 bij de te verwachten regimes na 1 mei 2006 naar beneden wordt bijgesteld van 1.500.000 tot 1.200.000 personen.

Buiten Duitsland en Oostenrijk zijn er 10 landen die momenteel een overgangsregime hebben voor de MOE-arbeidsmigratie. Als die 10 landen dat overgangsregime voortzetten, dan kan de bruto arbeidsimmigratie uit de MOE-landen naar de EU-15 circa 900.000 personen per jaar blijven bedragen, terwijl als die alle 10 overgaan op vrij verkeer van werknemers, dan kan deze 1.200.000 personen per jaar bedragen. Wij gaan uit van een scenario waarin sommige landen het toelatingsbeleid deels versoepelen, sommige overgaan op vrij verkeer van werknemers en sommige het overgangsregime voortzetten. Wij veronderstellen dat de bruto arbeidsimmigratie in het midden van de bovengenoemde onder- en bovengrens ligt, namelijk 1.050.000 personen.

Wel wordt in de meeste papers verondersteld dat de netto migratie de eerste jaren na toetreding hoger zal zijn dan de jaren erna. Boeri en Brücker (2005) plaatsen de piek van de netto migratie in het tweede jaar na algemeen vrij verkeer van werknemers. Ook de bruto arbeidsimmigratie zal naar onze verwachting dalen, ten eerste om de algemene reden van economische convergentie tussen nieuwe lidstaten en de EU-15 en ten tweede omdat een deel van de tijdelijke migranten zich voor langere tijd kan vestigen.

8.3.6 Verwachte arbeidsmigratie vanuit MOE-landen naar Nederland bij vrij verkeer van werknemers

In deze sectie vervolgen wij met stap 6 en 7 van figuur 8.1. In stap 6 schatten we het aandeel van de MOE-arbeidsmigratie naar de EU-15 dat naar Nederland komt. In stap 7 maken wij een onderscheid tussen tijdelijke en langdurige arbeidsmigratie.

In diverse studies zijn uitspraken gedaan over het aandeel arbeidsmigranten uit de MOE-landen dat binnen de EU-15 naar Nederland komt, zie tabel 8.6. De indicaties zijn meestal gebaseerd op enquêtes onder bewoners van MOE-landen en (arbeids)migratie uit het verleden. De totale omvang van de arbeidsmigratie naar Nederland nu en in de toekomst is onder meer afhankelijk van de volgende factoren:

- eventuele loonverschillen binnen de EU-15;
- verschillen in werkloosheid binnen EU-15;
- aanwezigheid van netwerken³⁸;
- mate waarin grenzen in andere landen opengesteld zijn³⁹.

Tabel 8.6 toont de verschillende schattingen uit diverse bronnen. De verdeling van migranten naar bestemmingslanden is bij uitblijven van ingrijpende veranderingen over het algemeen redelijk stabiel. Op basis van de historische verdeling van de populatie naar herkomstland in de landen van de EU-15 zou 1,3% (CPB, 2004) tot 1,5% (Brücker et al. 2003) van de MOE-migranten naar de EU-15 Nederland als bestemming hebben. In een enquête van Fassmann en Hintermann (1997), waarnaar het CPB verwijst, geeft 2,8% van de potentiële migranten uit Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije aan het liefst naar Nederland te gaan. Bij deze percentages is geen rekening gehouden met een stringent toelatingsbeleid in Duitsland en Oostenrijk, historisch gezien de landen met de grootste aantallen migranten uit de MOE-landen. De potentiële migratie zal zich bij een stringent toelatingsbeleid in die twee landen in theorie voor een deel verplaatsen naar de andere landen. Een deel zal niet migreren, of een manier vinden om toch in Duitsland en Oostenrijk werk te vinden.

Tabel 8.6 Aandeel MOE-migranten dat voor Nederland kiest

	Aandeel MOE-migranten naar Nederland (in totaal aantal MOE-migranten naar EU)	Opmerkingen
CPB (2004)	1,3% tot 8,4%	Afhankelijk van openstellingen van andere EU-15 landen en netwerkeffecten
Brücker et al (2003)	1,5%	Op basis van historisch immigratiecijfer
Polish ministry of foreign affairs (2005)	7%	Gerealiseerde migratie van Polen volgens het Poolse ministerie
Fassmann & Hintermann (1997)	2,8%	Enquête onder MOE-landers

³⁸ Zoals uit de Poolse case study blijkt, is er in Nederland een Pools netwerk, met name in specifieke sectoren. Dit netwerk is echter niet zo sterk als in sommige andere landen waar Polen naartoe migreren.

³⁹ Er kan vanuit gegaan worden dat Oostenrijk en waarschijnlijk ook Duitsland en Frankrijk zullen besluiten **niet** over te gaan tot een vrij verkeer van werknemers per 1 mei 2006. Finland en Spanje hebben aangegeven het overgangsregime op te heffen. Dit is uiteraard niet zeker, maar op basis van uittalingen door de desbetreffende bewindslieden in deze landen wel aannemelijk. Alleen Oostenrijk heeft het officieel laten weten.

Opmerkelijk is dat het aandeel van de bruto arbeidsimmigratie naar Duitsland en Oostenrijk in 2004 (tabel 8.5) weinig afwijkt van de historische verdeling (Brücker, 2005). Het aandeel dat Nederland als bestemmingsland had is volgens tabel 8.4 echter wel hoger dan historisch, namelijk grofweg 4 procent. Volgens gegevens van het Poolse ministerie van Buitenlandse zaken had van de Poolse arbeidsmigranten zelfs 7 procent Nederland als bestemmingsland. Echter, Polen is niet het enige MOE-land en in andere MOE-landen is het aandeel arbeidsmigranten dat Nederland als bestemmingsland heeft, veel lager⁴⁰. De SER (2001) geeft aan dat hoewel Polen goede netwerken in Nederland hebben, dit niet geldt voor de inwoners uit de meeste andere MOE-landen. Als Nederland de grenzen openstelt, is te verwachten dat meer arbeidsmigranten uit de MOE-landen naar Nederland gaan. Voor landen waar het toelatingsbeleid na 1 mei 2006 niet wezenlijk zal veranderen, zoals het VK en Ierland (blijvend liberaal regime) en Duitsland en Oostenrijk (voortzetting overgangsregime), zijn geen wezenlijk andere aantallen arbeidsmigranten te verwachten. Dit betekent dat het aandeel MOE-migranten dat Nederland als bestemmingsland heeft, naar verwachting toe zal nemen ten opzichte van de eerder aangegeven 4 procent. Het CPB (2004) geeft aan dat wanneer alle migratie van de gesloten landen, volgens de toenmalige verwachting naast Duitsland en Oostenrijk ook Frankrijk, België, Spanje en Finland, zich zou verplaatsen naar de overige landen van de EU-15, in dat geval 8,4 procent van de MOE-migranten Nederland als bestemmingsland zou hebben. Deze volledige verplaatsing is echter volgens het CPB en volgens recente ontwikkelingen zeer onwaarschijnlijk. Bovendien heeft Finland al een liberaal regime, overwegen Spanje en Portugal over te gaan op vrij verkeer van werknemers en overwegen Frankrijk en België een versoepeling van het toelatingsbeleid. Wij gaan uit van een stijging van het aandeel MOE-migranten met Nederland als bestemmingsland van 4 naar 5 of 6 procent.

Dit impliceert dat wij veronderstellen dat de jaarlijkse bruto arbeidsimmigratie vanuit MOE-landen naar Nederland kort na een overgang naar vrij verkeer van werknemers 5 of 6 procent van 1.050.000 zal bedragen, ofwel 53.000 tot 63.000 MOE-arbeidsmigranten. Dit aantal is hoger dan het aantal MOE-arbeidsmigranten in 2005, dat bestaat uit ruim 30.000 werkzame personen. Van de tewerkstellingsvergunningen is bekend dat 90 procent voor een maximale duur van korter dan een jaar is verleend (tabel 4.9). Tabel 8.7 verderop geeft een overzicht van de realisatiecijfers en prognoses van het aantal MOE-arbeidsmigranten onder de assumptie van vrij verkeer van werknemers, waarbij respectievelijk 5 procent van de MOE-migranten (2006, minimum variant) en 6 procent van de MOE-migranten (2006, maximum variant) in Nederland komt werken.

In de laatste stap 7 van figuur 8.1 maken wij een onderscheid tussen tijdelijke en langdurige arbeidsmigratie. In paragraaf 8.3.4 hebben wij uiteengezet dat bij vrij verkeer van werknemers in Nederland te verwachten is dat 70 procent van de bruto arbeidsimmigratie van tijdelijke duur is. Onder die aanname stijgt het aantal tijdelijke arbeidsimmigranten uit de MOE-landen in Nederland van 26.000 in 2005 naar 37.000 tot 44.000 in de eerste twaalf maanden na overgang tot vrij verkeer van werknemers. Het jaar 2006 moet dus gelezen worden als de periode 1 mei 2006 – 30 april 2007. We zullen in

⁴⁰ Ter indicatie: het aandeel van Polen in de bevolkingsomvang van de MOE-landen is 50% en het aandeel van Polen in de arbeidsmigranten in Nederland is 90%.

het vervolg echter gemakshalve spreken over 2006. De overige 30 procent komt voor langer dan een jaar werken, waarbij het gaat om 16.000 tot 19.000 nieuwe personen per jaar. Ervan uitgaande dat een groot deel van de zzp'ers voor langer dan een jaar komt werken, betekent dit een verdrie- of verviervoudiging van het aantal MOE-migranten dat langer dan een jaar in Nederland komt werken. Bij vrij verkeer van werknemers komt een drempel (het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning en de daarbij behorende arbeidsmarkttoets) te vervallen om MOE-landers in dienst te nemen. De toename van de instroom zal dan ook vooral uit werknemers bestaan, is onze verwachting. Substitutie van zzp'ers door werknemers uit MOE-landen zal niet veel gebeuren, gezien het feit dat zzp'ers die onder de CAO-voorwaarden werken naar verwachting goedkoper zullen blijven dan werknemers.

Tabel 8.7 Bruto arbeidsimmigratie uit de MOE-landen in Nederland, naar categorie (2004, 2005) en naar verblijfsduur (2006 minimum en maximum variant bij vrij verkeer van werknemers)

	2004	2005	2006 min	2006 max
Tewerkstellingsvergunningen				
Korter dan een jaar (bron: CWI)	22.000	26.000		
Langer dan een jaar (bron: CWI)	2.500	3.500		
Zzp'ers (bron: KvK)	1.500	2.500 ^{a)}		
Totaal arbeidsmigranten voor korter dan een jaar			37.000	44.000
Nieuwe arbeidsmigranten voor langer dan een jaar			16.000	19.000
Totaal	26.000	32.000	53.000	63.000

a) In oktober 2005 hadden zich reeds 2.000 zelfstandigen ingeschreven bij de KvK.
Bron: 2004, 2005: CWI, KvK, SZW (zie hoofdstuk 4), 2006, 2010: eigen berekeningen.

In tabel 8.7 is de groep illegale MOE-migranten niet in beeld. Dit zijn MOE-migranten die in Nederland werken zonder een tewerkstellingsvergunning. Bij vrij verkeer van werknemers wordt de verplichting van een tewerkstellingsvergunning afgeschaft en zijn MOE-arbeidsmigranten per definitie legaal, uitgezonderd arbeid die ook voor Nederlanders illegaal is. De voor 2006 geraamde aantallen MOE-arbeidsmigranten zijn dus 'werkelijke' aantallen. Echter, de aantallen van 2004 en 2005 geven een onderschatting van de 'werkelijke' aantallen MOE-arbeidsmigranten, omdat de toestroom van illegale MOE-migranten niet is meegenomen. De schattingen van de omvang van illegale arbeid door MOE-migranten lopen uiteen van 25.000 tot 75.000 personen (hoofdstuk 4). De meest recente studie geeft een bandbreedte van 26.700 tot 35.600 MOE-migranten. Nu zal een deel reeds langer in Nederland werken, illegale arbeid is geen nieuw fenomeen. Slechts een fractie van alle illegaal werkende MOE-migranten in 2005 zal in dat jaar zijn toegestroomd. Wij plaatsen daarom de kanttekening dat de feitelijke toename van de bruto arbeidsimmigratie *inclusief illegale tewerkstelling* kleiner kan zijn dan tabel 8.7 aangeeft. Toch kan bij invoering van een registratieplicht zoals in het VK, Ierland en Denemarken, zonder arbeidsmarkttoets, het aantal registraties eenmalig fors hoger zijn dan de aantallen in 2006 nu aangeven. Dit zal het geval zijn als veel illegale MOE-migranten, waaronder degenen die hier al jaren werken, zich na afschaffing van de arbeidsmarkttoets laten registreren.

8.3.7 Indicatie ontwikkeling aantal nieuwe MOE-arbeidsimmigranten en hun populatie in Nederland na 2006

Om een indicatie te geven voor de ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten voor korter dan een jaar en het maximum aantal arbeidsmigranten dat langer dan een jaar verblijft, maken wij vier aannames:

- de netto arbeidsmigratie in 2010 is de helft van de netto arbeidsmigratie kort na de situatie van vrij verkeer van werknemers, zoals Boeri et al. (2003) ramen voor de netto migratie;
- de omvang van de tijdelijke migratie neemt af tot, in 2010, 80 procent van het niveau van 2006. Enerzijds zal de tijdelijke migratie afnemen doordat de loonverschillen tussen Nederland en de nieuwe lidstaten naar verwachting afnemen. Anderzijds kan de seizoenskrachte bij tekorten aan Nederlanders die het werk willen doen, van blijvende aard zijn. Per saldo verwachten wij een daling, maar minder sterk dan tot de 50 procent bij de netto migratie.
- de instroom van de netto migratie en de tijdelijke migratie nemen lineair af tot 2010;
- de remigratiekansen van degenen die langer dan een jaar komen werken, zijn zoals afgeleid uit Zorlu et al. (2004) voor alle arbeidsmigranten. Deze cijfers hebben niet specifiek betrekking op MOE-migranten, maar zijn voor ons de enige bron over jaarlijkse remigratie op langere termijn. Wel brengen wij een correctie aan op basis van Bijwaard (2005).

Zorlu et al. (2004) hebben de remigratiekansen bepaald voor alle arbeidsmigranten, dus niet alleen voor MOE-landers. Er zijn twee redenen waarom de remigratiekans van MOE-landers hoger kan zijn dan gemiddeld. Ten eerste is voor de MOE-landen een hogere economische groei te verwachten dan voor een gemiddeld niet-westers land, vanwege de economische convergentie met de EU-15 na de toetreding van 1 mei 2004. Dit maakt het na verloop van tijd aantrekkelijk om terug te keren. Ten tweede is de drempel voor MOE-landers om in de EU-15 te gaan wonen en werken lager dan voor een gemiddelde inwoner uit een niet-westers land omdat MOE-landers geografisch gezien makkelijker kunnen terugkeren. Als zich onder de MOE-migranten meer personen bevinden die naar de EU-15 trekken met remigratie als “makkelijke” terugvaloptie, dan zal de daadwerkelijke remigratie gemiddeld ook hoger zijn. Ook zijn MOE-migranten gemiddeld hoger opgeleid dan niet-westerse allochtonen. Voorzover MOE-migranten daardoor meer verdienen dan niet-westerse allochtonen, kunnen zij sneller het geld bijeen sparen om een bestaan in het thuisland op te bouwen. Aan de andere kant gaat een hoger opleidingsniveau over het algemeen gepaard met een hogere baanzekerheid, en baanonzekerheid is een belangrijk remigratiemotief (Brücker en Franzmeyer, 1997). Ook zijn de culturele verschillen tussen Nederlanders en MOE-landers geringer dan tussen Nederlanders en niet-westerse allochtonen, wat de integratiekans en de blijfkans positief zou kunnen beïnvloeden. Aangezien aan arbeidsmigratie economische motieven ten grondslag liggen, geven wij aan de economische redenen voor verschillen tussen remigratiekansen van MOE-landers en arbeidsmigranten in het algemeen een zwaarder gewicht.

Bijwaard (2005) meet voor de MOE-arbeidsmigranten (54%) een grotere remigratiekans over een totale periode van zeven jaar dan voor de arbeidsmigranten in Nederland in het algemeen (50%). Wij corrigeren daarom de jaarlijkse blijfkansen van arbeidsmigranten in

het algemeen van Zorlu et al. voor dit verschil met de MOE-arbeidsmigranten dat Bijwaard na verloop van 7 jaar meet.

Afhankelijk van de veronderstelling dat 5 of 6 procent van de MOE-migranten in Nederland zal komen werken, kan een prognose worden opgesteld volgens een minimum variant (tabel 8.8a) en een maximum variant (tabel 8.8b).

Tabel 8.8a Aantal tijdelijke en nieuwe langdurige MOE-arbeidsmigranten, hun remigratie en hun populatieontwikkeling in Nederland bij vrij verkeer van werknemers in 2006 – 2010, minimum variant

	2006	2007	2008	2009	2010
Tijdelijke migranten	37.000	35.150	33.300	31.450	29.600
Nieuwe arbeidsmigranten voor langer dan 1 jaar	16.000	14.000	12.000	10.000	8.000
Remigratie langdurige arbeidsmigranten sinds vrij verkeer	0	1.655	2.552	3.310	3.379
Populatie langdurige arbeidsmigranten sinds vrij verkeer ^{a)}	16.000	23.030	30.707	36.142	39.897
Totaal (tijdelijk + populatie langdurig)	53.000	62.347	69.030	73.174	75.415

a) Dit zijn cumulatieve aantallen.

Bron: Eigen berekeningen.

Tabel 8.8b Aantal tijdelijke en nieuwe langdurige MOE-arbeidsmigranten, hun remigratie en hun populatieontwikkeling in Nederland bij vrij verkeer van werknemers in 2006 – 2010, maximum variant

	2006	2007	2008	2009	2010
Tijdelijke migranten	44.000	42.150	40.300	38.450	35.200
Nieuwe arbeidsmigranten voor langer dan 1 jaar	19.000	16.625	14.250	11.875	9.500
Remigratie langdurige arbeidsmigranten sinds vrij verkeer	0	1.966	3.030	3.931	4.013
Populatie langdurige arbeidsmigranten sinds vrij verkeer ^{a)}	19.000	33.659	44.879	52.823	58.310
Totaal (tijdelijk + populatie langdurig)	63.000	74.447	82.729	87.997	89.606

a) Dit zijn cumulatieve aantallen.

Bron: Eigen berekeningen.

Tabel 8.8 laat zien dat hoewel het jaarlijkse aantal nieuwe arbeidsmigranten uit de MOE-landen dat langer dan een jaar werkt kleiner is dan het aantal tijdelijke arbeidsmigranten (korter dan een jaar), hun cumulatieve aantal (de populatie) vanaf rond 2009 hoger is dan het aantal tijdelijke arbeidsmigranten in dat jaar. Volgens Brücker et al. neemt de netto migratie naar de EU-15 na 2010 sterk af en zal op termijn de omvang van de remigratie de omvang van de immigratie zelfs overstijgen. Dergelijke ontwikkelingen zijn EU-breed te verwachten, dus ook voor Nederland: de immigratie neemt af in de loop van de tijd en remigratie neemt toe.

Zoals gezegd is bij onze prognoses rekening gehouden met de mate waarin omliggende landen hun grenzen de komende jaren openstellen voor werknemers uit de MOE-landen. De arbeidsmigratie hangt echter ook van andere factoren af, waaronder de economische ontwikkelingen in de thuislanden en de landen in de EU-15. Zo is de verwachting dat de economische groei in de MOE-landen de komende jaren hoger zal zijn dan in Nederland (Euromonitor, 2005). In de meeste studies is niet expliciet rekening gehouden met het effect van economische ontwikkelingen. De notie van aanvankelijke economische verschillen tussen de nieuwe lidstaten en de EU-15 (economische groei, loonhoogte) en convergentie op de langere termijn is echter wel impliciet in de ramingen verwerkt. Wij

zien daarom geen aanleiding om de prognoses uit de literatuur bij te stellen op basis van recente ramingen van de economische groei.

Bij onze prognoses merken wij ook op dat het aantal seizoensmigranten uit de MOE-landen dat in 2004 en 2005 in Nederland heeft gewerkt, hier meestal voor korte tijd werkte. In 2005 was 86 procent van de tewerkstellingsvergunningen voor maximaal 24 weken verleend. Wij veronderstellen voor deze groep een gemiddelde verblijftijd van drie maanden. In 2005 was 5 procent van de tewerkstellingsvergunningen verleend voor een periode van 24 weken tot een jaar. Voor deze groep gaan wij uit van een gemiddelde verblijfsduur van negen maanden. Op basis van deze veronderstellingen bedraagt de gemiddelde verblijfsduur van tijdelijke MOE-migranten in Nederland 3,3 maanden (zie tabel 8.9). Als de gemiddelde verblijfsduur van tijdelijke arbeidsmigranten hetzelfde blijft als in 2005, dan bedraagt hun aantal arbeidsjaren een fractie (3,3/12) van het aantal personen.

Tabel 8.9 Berekening gemiddelde verblijfsduur van tijdelijke MOE-migranten

Duurcategorie	Aandeel 2005	Gemiddelde duur
1 tot 24 weken	86%	3 maanden
24 weken tot 1 jaar	5%	9 maanden
Totaal korter dan 1 jaar	91%	3,3 maanden

Bron: CWI (aandeel 2005) en eigen veronderstelling (gemiddelde duur).

Van de MOE-landers die langer dan een jaar in Nederland werken, wordt wel gezegd dat deze rond Kerst en Oud en Nieuw massaal in het thuisland zitten. Voor een deel kan het gaan om vakantiedagen die worden opgenomen (met behoud van het dienstverband), maar mogelijk ook om een periode waarin de MOE-landers hun dienstverband hebben opgezegd. Bovendien kan van tijdelijke arbeidsmigranten weliswaar verwacht worden dat zij alleen komen om zoveel mogelijk te werken. Langdurige arbeidsmigranten zullen echter deels ook in deeltijdarbeid werken. Wij gaan uit van een deeltijdfactor van 10/12 voor langdurige MOE-arbeidsmigranten. De prognoses in tabel 8.8 en 8.9 kunnen dan worden omgerekend in arbeidsjaren, zoals in tabel 8.10 gebeurt.

Tabel 8.10a Aantal arbeidsjaren van MOE-migranten naar verblijfsduur, prognose 2006 – 2010, minimum variant

	2006	2007	2008	2009	2010
Tijdelijke migranten	10.175	9.666	9.158	8.649	8.140
Populatie langdurige arbeidsmigranten sinds vrij verkeer ^{a)}	13.333	23.621	31.494	37.069	40.920
Totaal (tijdelijk + populatie langdurig)	23.508	32.331	38.932	43.419	46.319

a) Dit is op basis van cumulatieve aantallen (zie tabel 8.8a)

Bron: Eigen berekeningen.

Tabel 8.10b Aantal arbeidsjaren van MOE-migranten naar verblijfsduur, prognose 2006 – 2010, maximum variant

	2006	2007	2008	2009	2010
Tijdelijke migranten	12.100	11.591	11.083	10.574	9.680
Populatie langdurige arbeidsmigranten sinds vrij verkeer ^{a)}	15.833	28.050	37.399	44.019	48.592
Totaal (tijdelijk + cumulatief langdurig)	27.933	38.505	46.440	51.863	55.018

a) Dit is op basis van cumulatieve aantallen (zie tabel 8.8b)

Bron: Eigen berekeningen.

Tabel 8.10 laat zien dat het aantal arbeidsjaren van MOE-migranten in 2006 beduidend lager zal zijn dan het aantal personen, maar dat het aantal arbeidsjaren tot 2010 oploopt, sterker ook dan het aantal personen. Dit komt omdat het aandeel van tijdelijke migranten in de totale populatie MOE-migranten zal afnemen.

8.4 Conclusie

Ingeval van voortzetting van het huidige regime is de verwachting dat het aantal te verlenen tewerkstellingsvergunningen aan werknemers niet sterk zal veranderen ten opzichte van de 29.500 in 2005. Onder zzp'ers (ruim 2.000 in 2005), in het kader van dienstenverkeer (ruim 1.000 in 2005) en illegaal werkenden (circa 30.000 in 2005) zal echter wel sprake zijn van een toename. Alles bij elkaar lijkt een schatting van een bruto MOE-arbeidsimmigratie van ruim 30.000 legaal werkende personen, tegenover circa 30.000 personen in 2005, redelijk. Volgens dezelfde berekening die wij voor de situatie van vrij verkeer van werknemers hebben gemaakt, komt het aantal van 29.500 tewerkstellingsvergunningen overeen met circa 8.000 arbeidsjaren. Hierbij komen nog het aantal zzp'ers (in 2005 minimaal 2.000) en het aantal tewerkstellingsvergunningen in het kader van vrij dienstenverkeer (in 2005 minimaal 1.000). In totaliteit lijkt een schatting van minimaal 12.000 legale arbeidsjaren bij voortzetting van het overgangsregime een redelijke schatting.

In het verleden zijn diverse schattingen gemaakt van de omvang van de arbeidsmigratie ingeval van vrij verkeer van werknemers. Op basis van deze verschillende studies ligt de waarschijnlijke bruto arbeidsimmigratie in 2006 op circa 53.000 tot 63.000 personen. Bij deze schatting is behalve met prognoses uit de literatuur ook rekening gehouden met recente ontwikkelingen en het gegeven dat Duitsland en Oostenrijk hebben aangegeven hun overgangsregimes te zullen handhaven. Dit neemt niet weg dat de prognose met de nodige onzekerheid is omgeven. De feitelijke migratie hangt af van veel factoren, zoals de economische ontwikkeling in Nederland en in de MOE-landen. Het effect en het samenspel van dergelijk factoren is echter nauwelijks te kwantificeren. Onze schatting moet daarom worden opgevat als niet meer dan een redelijke indicatie.

Een groot deel van de 53.000 tot 63.000 MOE-migranten in 2006 zal naar verwachting korter dan een jaar werken, namelijk 37.000 tot 44.000 personen. Het aantal MOE-migranten dat in 2006 voor langer dan een jaar in Nederland komt werken, stijgt fors in 2006, tot naar schatting 16.000 tot 19.000 personen. Omdat de tijdelijke migranten gemiddeld niet veel meer dan drie maanden in een jaar werken, is het aantal arbeidsjaren van MOE-migranten in 2006 nog beperkt, namelijk circa 23.500 tot 28.000 arbeidsjaren.

Te verwachten valt dat de jaarlijkse netto arbeidsmigratie na 2006 zal afnemen. Hoewel de netto toestroom afneemt, blijft zij tot 2010 wel positief zodat de populatie langdurige arbeidsmigranten toeneemt. Het totaal aantal MOE-migranten dat gedurende enige periode in het jaar werkt, kan daardoor oplopen tot 75.000 à 90.000 personen in 2010. Binnen deze populatie zal het aandeel personen dat voor langer dan een jaar is komen werken, toenemen. Het aantal arbeidsjaren van MOE-migranten zal dan ook sterker toenemen dan de populatie in personen gemeten, namelijk tot 46.000 à 55.000 in 2010.

Het effect van de overgang van vrij verkeer van werknemers is dat het aantal arbeidsjaren van MOE-arbeidsmigranten in 2006 naar schatting 23.500 tot 28.000 zal bedragen, in plaats van 12.000 bij voortzetting van het overgangsregime. Deze toename wordt vooral veroorzaakt door een toename van het aantal MOE-arbeidsmigranten dat langer dan een jaar in Nederland komt werken. De migratiestromen zullen na 2006 naar verwachting afnemen. Afhankelijk van de remigratie na een verblijf van langer dan een jaar, zal de populatie MOE-migranten bij vrij verkeer van werknemers wel toenemen, terwijl dat bij voortzetting van het overgangsregime minder het geval zal zijn.

9 Sector case studies

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een vijftal sector case studies gepresenteerd. Deze case studies hebben betrekking op sectoren waarin relatief veel arbeidsmigranten uit de MOE-landen werkzaam zijn. De case studies zijn samengesteld op basis van persoonlijke interviews met vertegenwoordigers van branche- en werkgeversorganisaties. Dientengevolge komt in dit hoofdstuk met name het perspectief van deze organisaties aan bod. Het hoofdstuk gaat dus vooral uit van de vraag naar arbeid. Het werknemersperspectief, de aanbodzijde, komt minder aan bod. Ter aanvulling op de interviews hebben de onderzoekers diverse schriftelijke bronnen geraadpleegd.

Met het hoofdstuk wordt beoogd een beeld te geven van de gevolgen van de tewerkstelling van arbeidsmigranten in vijf afzonderlijke sectoren, te weten: bouw (paragraaf 9.2), land- en tuinbouw (9.3), maritiem (9.4), transport (9.5) en de uitzendbranche (9.6). Onze aandacht gaat in het bijzonder uit naar de maatregelen die door vijf sectoren zijn genomen om de arbeidsmigratie uit MOE-landen in goede banen te leiden alsook naar de effecten van de aanwezigheid van arbeidsmigranten. Elke case study wordt afgesloten met de visie van respondenten op het huidige overgangsregime en de visie op een toekomstige situatie van vrij verkeer van werknemers.

9.2 Sector case study bouw

9.2.1 Inleiding

De Nederlandse bouwsector bestaat uit ongeveer 71.000 bedrijven (stand 2003). Het merendeel van deze bedrijven (43.000) betreft zzp'ers. In de bouw vinden in totaal ongeveer 370.000 mensen hun emplooi (stand 1 januari 2005)⁴¹. In 2004 zijn er voor de bouw circa 350 tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor arbeidsmigranten uit de MOE-landen⁴². Uit hoofdstuk 4 is gebleken dat daarnaast een groot aantal zelfstandigen uit de MOE-landen actief is in de bouw. Precieze gegevens over het aantal arbeidsmigranten in de sector zijn echter niet voorhanden. Wel hebben Ter Beek et al. (2005), op basis van geregistreerde tewerkstellingsvergunningen en geregistreerde zzp'ers afkomstig uit MOE-landen, een inschatting met bandbreedte gemaakt van het aantal Poolse arbeidskrachten in de bouwsector. Zij schatten dat het aantal tussen de 1.300 en 2.500 arbeidskrachten ligt. Tot voor kort was de bouwsector de enige sector in Nederland

⁴¹ Bron: CBS.

⁴² Bron: CWI.

waarbij de algemeen verbindend verklaarde cao ook gold voor MOE-migranten als gevolg van de Waga.

De Arbeidsinspectie (2004) stelt dat het aantal illegaal tewerkgestelde werknemers uit MOE-landen na 1 mei 2004 sterk gestegen is in de bouw. Bij controles voor 1 mei 2004 werden op jaarbasis 110 personen uit MOE-landen gevonden die illegaal tewerkgesteld waren. Na deze datum ligt het aantal op ongeveer 430 personen op jaarbasis. Hiervan is het overgrote deel afkomstig uit Polen. Inmiddels is bekend dat het aantal illegaal tewerkgestelde arbeidsmigranten uit MOE-landen sinds de toetreding bij controles tot 1 oktober 2005 verder is toegenomen tot 660.

De bouwsector is sterk in beweging. Dat heeft te maken met het projectmatige en gedifferentieerde karakter van de sector. Daar komt bij dat de bouw vele specialismen kent, uiteenlopend van betonstaalvlechten tot stukadoren. Over het algemeen gaat het om laaggeschoolde arbeid waarbij vakmanschap hoog in het vandaal staat. Voor verschillende specialismen zoals dakdekken, bestaat geen beroepsopleiding, maar geldt het principe van 'learning by doing'. Het aantal werkzoekenden in de bouw is volgens CWI gestegen sinds 2003. De verwachting is wel dat het aantal vacatures de komende jaren toe zal nemen.

9.2.2 Effecten aanwezigheid arbeidsmigranten MOE

Arbeidsverdringing

Door het ontbreken van gegevens is het vooralsnog onduidelijk in welke mate er verdringing in de bouwsector optreedt als gevolg van de aanwezigheid van arbeidsmigranten uit MOE-landen. Vanuit de sector komen echter steeds meer signalen van arbeidsverdringing door zzp'ers uit de MOE-landen. Hier wordt in onderstaande paragraaf op ingegaan. Bouwend Nederland⁴³ geeft aan dat MOE-migranten specifieke tekorten opvullen waarvoor geen Nederlandse werkzoekenden gevonden kunnen worden. Het gaat dan vooral om openstaande vacatures voor beroepen zoals rietdekkers. CWI kan hiervoor volgens Bouwend Nederland geen *geschikt* aanbod aandragen, waardoor Nederlandse arbeidskrachten niet worden verdrongen. Zij zijn voor bepaalde functies nu eenmaal niet voorhanden. In dat geval is een Poolse vakman voor de werkgever de oplossing.

Substitutie

In de bouwsector bestaan verschillende signalen van verdringing door substitutie. Het gaat hierbij zowel om legale substitutie als illegale substitutie.

Illegaliteit is in de bouwsector al jarenlang een probleem. Niemand weet op welke schaal het voorkomt, maar dat het gebeurt, is duidelijk. Ook Bouwend Nederland vindt het moeilijk om uitspraken te doen over de mate waarin illegale tewerkstelling van arbeidsmigranten plaatsvindt. De brancheorganisatie geeft wel aan dat door een toename van het aantal controles door de Arbeidsinspectie, vooral de grotere bouwbedrijven niet meer het risico willen lopen gepakt te worden. Door de bouwfraude affaire controleert de

⁴³ Bouwend Nederland is de vereniging van bouw- en infrabedrijven.

overheid bij aanbestedingen extra op dit soort wantoestanden. Nu bouwbedrijven illegale constructies niet meer aandurven, verplaatst illegale tewerkstelling zich naar particuliere opdrachtgevers. De Arbeidsinspectie geeft aan dat het aantal Poolse arbeidskrachten dat illegaal tewerkgesteld is bij particulieren, sinds 1 mei 2004 sterk toegenomen is (Arbeidsinspectie, 2004). Vooral voor de kleinere aannemers die lokaal/regionaal opereren betekent dit forse (prijs)concurrentie.

Uitzendarbeid is een veelvoorkomende constructie bij de inzet van arbeidsmigranten in de bouw. Het is een ontwikkeling die zich jaren geleden heeft ingezet, ruim voor de toetreding van de nieuwe lidstaten op 1 mei 2004. De grootste aanbieders van uitzendarbeid zijn Otto en Datanet. Zij werven vooral Polen met een Duits paspoort. Deze arbeidskrachten maken als EU-staatsburger gebruik van het vrij verkeer van werknemers dat geldt voor de 'oude' EU-lidstaten. Otto en Bouwend Nederland geven beiden aan dat het om bonafide uitzendconstructies gaat. Hetzelfde geldt voor Poolse uitzendkrachten zonder Duits paspoort. Zij werken over het algemeen op basis van een tewerkstellingsvergunning legaal in Nederland. De verschillende respondenten geven aan dat er echter ook een groot aantal malafide uitzendbureaus bestaat. Om illegaliteit en schijnconstructies met uitzendarbeid in de toekomst te beperken, is de bouwsector, in samenwerking met de ABU gestart met de certificering van uitzendbureaus op basis van de zogeheten NEN 4400 norm. Er wordt een register met uitzendbureaus opgesteld wat aannemers in de bouw moet helpen bij het maken van een keuze voor bonafide uitzendbureaus (zie ook sector case study uitzendarbeid).

Uit hoofdstuk 4 bleek al dat er een sterke stijging plaatsvindt van het aantal zzp'ers in de bouw afkomstig uit MOE-landen. Dit wordt onderschreven door onder andere FNV Bouw en Bouwend Nederland. De arbeidsmigrant meldt zich in plaats van werknemer nu als officieel bij de Kamer van Koophandel ingeschreven zzp'er. Op deze wijze kan hij onder eigen voorwaarden werkzaamheden verrichten. FNV Bouw heeft in het verleden aangegeven dat een deel van deze Poolse zzp'ers zich op een specifiek deelterrein van de markt begeeft, namelijk de deelmarkt van kleine verbouwingen bij particulieren. Deze deelmarkt wordt onvoldoende door de gevestigde aannemerij bediend, waardoor er weinig concurrentie plaatsvindt (FNV Bouw, 2005).

Toch is er groeiende ongerustheid over de toename van het aantal zzp'ers. Juist in een sector met onderaannemers is werken als zelfstandige voor zowel arbeidsmigranten als werkgevers een aantrekkelijke juridische en financiële constructie (Ter Beek et al., 2005). MOE-migranten kunnen als ondernemer werk verrichten bij een opdrachtgever. Hoewel er op papier sprake is van een legale constructie, geven de respondenten, zowel aan werkgevers- als werknemerszijde, aan dat het deels schijnconstructies betreft waarbij de zzp'er in feite in loondienst is. Een deel van de arbeidsmigranten heeft via het werken als zzp'er een lucratieve en effectieve manier gevonden om het overgangsregime te ontduiken. Op bouwplaatsen zijn soms tien tot twintig zzp'ers uit hetzelfde Poolse dorp werkzaam. De Arbeidsinspectie moet soms veel moeite doen om de bewijslast rond te krijgen.

Naleving van wet- en regelgeving

Zoals hierboven beschreven komt illegaliteit in de bouwsector nog steeds op redelijke schaal voor, waarbij een verschuiving in illegale tewerkstelling plaatsvindt van het

bedrijfsleven naar particulieren. Deze illegale arbeidsmigranten werken zonder tewerkstellingsvergunning en zonder zich te houden aan de cao of het minimumloon. Het werk wordt zwart uitbetaald, dus zonder afdracht van loonbelasting en sociale premies. Zzp'ers mogen hun eigen tarieven bepalen. In de zogenaamde schijnconstructies waarbij zzp'ers eigenlijk in loondienst zijn van het bedrijf, wordt de cao niet nageleefd.

Er bestaat bij werkgevers in de bouw onduidelijkheid over wat wel en wat niet mag. Bouwend Nederland vindt dat de wet- en regelgeving rondom de inzet van arbeidsmigranten te ondoorzichtig is. De bouwsector kenmerkt zich door pragmatisme en doelgerichtheid. Het is geen sector van papierwerk. Sinds de instelling van het overgangsregime zijn er nogal wat werkgevers beboet, omdat de regelingen voor het in dienst nemen van arbeidsmigranten hen onbekend waren. Vooral het feit dat een soft-nummer niet voldoende is om een arbeidsmigrant in dienst te nemen, heeft voor verwarring gezorgd volgens Bouwend Nederland.

Bouwend Nederland geeft aan dat arbeidsmigranten die op basis van een tewerkstellingsvergunning werkzaam zijn, conform de Bouw-cao betaald worden. Wel komt het voor dat arbeidsmigranten lager ingeschaald worden, maar dat is volgens de brancheorganisatie in principe toegestaan. Loonbelasting en sociale premies worden door werkgevers meestal regulier afgedragen.

Verplaatsing van bedrijfsactiviteiten

Zoals eerder aangegeven is de bouwsector sterk nationaal georiënteerd. Behalve grote bouwondernemingen die al jarenlang in het buitenland actief zijn, zoals Ballast Nedam, BAM en Dura Vermeer, hebben de meeste Nederlandse bouwbedrijven volgens Bouwend Nederland geen plannen om activiteiten op te zetten in het buitenland. Ongeveer 70 procent van de bouwsector betreft bedrijfsactiviteiten in het mkb. Deze bedrijven hebben meestal niet de liquide en fysieke middelen om investeringen in het buitenland te doen. Bovendien zijn de markten in het buitenland door wet- en regelgeving vaak niet transparant. Verplaatsing van bedrijfsactiviteiten naar de MOE-landen gebeurt daarom vooralsnog relatief weinig.

Sociaal-culturele effecten

Omdat het aantal aanwezige arbeidsmigranten uit MOE-landen relatief klein is, zijn de sociaal-culturele effecten die dit teweegbrengt vooralsnog beperkt. Evenals in andere sectoren blijkt dat arbeidsmigranten meestal in groepjes werken en zich niet of nauwelijks ophouden met de Nederlandse arbeidskrachten op een bouwplaats. Nederlandse arbeidskrachten voelen zich volgens Bouwend Nederland niet bedreigd door de aanwezigheid van arbeidsmigranten. Anders ligt dat voor zzp'ers, kleine aannemers en klusbedrijfjes. Zij ervaren in toenemende mate concurrentie van vooral Poolse arbeidskrachten die illegale arbeid voor particulieren verrichten. Dit zorgt soms voor wrijving. Ter nuancering dient echter opgemerkt te worden dat het zogeheten bijklussen ook door Nederlandse bouwlieden gebezigd wordt.

9.2.3 Het overgangsregime en vrijstellingsbepalingen

Beleving van vrijstellingsbepalingen en het overgangsregime

Sinds de instelling van het overgangsregime heeft de bouwsector voor geen enkel beroep een vrijstellingsbepaling gekend. Bouwend Nederland is van mening dat dit voor bepaalde functies echter wel wenselijk zou zijn. Voor deze functies is CWI namelijk niet of onvoldoende in staat een sluitend aanbod van arbeidskrachten te leveren. De huidige werkzoekenden bij CWI kunnen of willen het werk niet uitvoeren. Er is dus vrijwel geen Nederlands aanbod.

Bouwend Nederland hoopt dat per 1 mei 2006 het overgangsregime voor werknemersverkeer uit de MOE-landen wordt afgeschaft. In eerste instantie vindt men dat het op basis van afspraken uit het verleden niet fair is om een overgangsregime in te stellen. Daar komt bij dat het huidige systeem vanwege complexe wet- en regelgeving voor werkgevers moeilijk uitvoerbaar is. Teveel bouwbedrijven lopen tegen de lamp doordat ze niet goed weten wat wel en wat niet toegestaan is. Daar komt bij dat het huidige systeem leidt tot de instandhouding van allerlei schijnconstructies, zoals illegale uitzendarbeid en zzp'ers die in feite hetzelfde werk verrichten als een reguliere arbeidskracht. FNV Bouw staat eveneens achter open grenzen maar vindt het wel belangrijk dat eerlijke concurrentie plaatsvindt door de MOE-migranten waarbij gelijke beloning van toepassing is⁴⁴.

Verwachte effecten ingeval van opheffing van het overgangsregime

Vooral als de economie aantrekt en de activiteiten in de sector geïntensiveerd (moeten) worden is aanvullend arbeidspotentieel uit de MOE-landen welkom. De instelling van vrij verkeer van werknemers zal het voor werkgevers in de bouwsector makkelijker maken om arbeidsmigranten uit MOE-landen naar Nederland te laten komen. Zij worden in mindere mate opgezadeld met bureaucratische rompslomp die hen tijd en geld kost. De verwachting is dat bij vrij verkeer van werknemers het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen in de bouwsector licht toe zal nemen. Het merendeel van deze mensen zal via een legale constructie in Nederland werkzaam zijn. De Waga garandeert dat de arbeidsvoorwaarden waaronder arbeidsmigranten tewerkgesteld worden, conform de Bouw-cao zijn. Bouwend Nederland verwacht echter wel dat er op den duur een drukkend effect op het Nederlandse stelsel van arbeidsvoorwaardenpakket ontstaat. De Bouw-cao, ook wel bekend als de Kerstboom-cao volgens de brancheorganisatie, is te genereus en dient de komende jaren waarschijnlijk bijgesteld te worden om de concurrentie met andere landen aan te kunnen. Dat laatste, zo stelt Bouwend Nederland, is zeker nodig als arbeidsmigranten uit de MOE-landen genoeg nemen met arbeidsvoorwaarden die meer bescheiden van aard zijn.

Verwachte effecten ingeval van handhaving van het overgangsregime

Bij een aantrekkende economie en een groeiende vraag naar arbeidskrachten kan voortzetting van het overgangsregime leiden tot extra druk op de arbeidsmarkt in de bouw. Dit zal de concurrentiepositie van de Nederlandse bouwsector doen verslechteren. In het geval van voortzetting van het overgangsregime verwacht de bouwsector

⁴⁴ Zie onder andere: *Illegaal? Ook 'legaal werk' ontduikt cao 24-3-2005*, www.fnvbouw.nl en *FNV BOUW overweegt cao-afspraken Polen, 26-10-2005*.

bovendien een toename van het aantal schijnconstructies met zzp'ers. Meer arbeidsmigranten zullen dit een aantrekkelijke optie vinden om onder het overgangsregime uit te komen. Illegale arbeid zal door middel van controles van de Arbeidsinspectie beperkt blijven, behalve in het particuliere domein. Voor werkgevers betekent de beslissing tot voortzetting van het overgangsregime dat de bureaucratie rondom de aanvraag van tewerkstellingsvergunningen ongewijzigd blijft.

9.3 Sector case study land- en tuinbouw

9.3.1 Inleiding

Uit de publicatie *Land- en tuinbouwcijfers 2005*⁴⁵ blijkt dat er in Nederland ongeveer 230.000 personen regelmatig in de land- en tuinbouwsector werkzaam zijn. Dat aantal is verdeeld over ongeveer 84.000 bedrijven. Gedurende piekmomenten, zoals de oogstperiode, wordt veel gebruik gemaakt van seizoensarbeid. LTO Nederland geeft aan dat het hierbij op jaarbasis om ongeveer 100.000 dienstverbanden gaat. Seizoenswerk komt het meeste voor bij de tuinbouwbedrijven. In Nederland zijn van de 84.000 agrarische bedrijven er ongeveer 11.000 gericht op activiteiten in deze deelsector.

Van alle arbeidsmigranten uit MOE-landen werkt het merendeel in de tuinbouwsector. Zij worden vooral ingezet als seizoensarbeider. Het gaat om laaggeschoolde en laagbetaalde arbeid, zoals asperges steken, fruit plukken, bloembollen pellen en het inpakken van producten. Volgens LTO Nederland en CWI bestaat er voor deze werkzaamheden op jaarbasis een structureel tekort van ongeveer 20.000 arbeidskrachten. Beide organisaties verwachten dat dit in de komende jaren verder toe zal nemen.

Om de tekorten te verhelpen, hebben LTO en CWI in 2002 het project 'Seizoensarbeid' opgestart⁴⁶. De pilot is erop gericht om het tekort van 20.000 arbeidsplaatsen voor seizoensarbeiders zoveel mogelijk op te vullen middels de werving van uitkeringsgerechtigden en andere werkzoekenden of als dat niet voldoende lukt via legale en tijdige inschakeling van vreemdelingen. De tweede doelstelling van het project is het tegengaan van illegale arbeid. Middels deelname aan het project wordt dus eerst geprobeerd om de werkgevers Nederlandse werkzoekenden aan te bieden. Indien deze in een periode van vijf weken niet gevonden kunnen worden, kan de werkgever via het tuinbouwproject direct een tewerkstellingsvergunning aanvragen bij CWI. Op deze wijze kan de werkgever op tijd beschikken over voldoende legale arbeidskrachten en neemt hij op legale wijze arbeidsmigranten uit MOE-landen in dienst. De resultaten van het project met betrekking tot Nederlandse werkzoekenden zijn beperkt. In 2005 zijn, na negen maanden met intensieve bemiddelingspogingen van CWI-consulenten, circa 800 Nederlandse uitkeringsgerechtigden/werkzoekenden bereid gevonden een baan te accepteren als seizoensarbeider in de land- en tuinbouw. Dit betekent dat voor de sector een tekort resteert van circa 19.000 arbeidsplaatsen. Deze worden vrijwel volledig ingevuld door arbeidsmigranten afkomstig uit de MOE-landen. Er zijn in de eerste negen

⁴⁵ CBS/LEI.

⁴⁶ Vanaf 1 mei 2004 is de subsidie voor het project van de ministeries van SZW en LNV komen te vervallen. LTO Nederland en het CWI hebben daarop besloten het project zelfstandig voort te zetten.

maanden van 2005 namelijk ook 19.000 tewerkstellingsvergunningen voor deze groep arbeidsmigranten afgegeven. Wel blijkt dat het aantal geplaatste Nederlandse werkzoekenden/uitkeringsgerechtigden in de eerste negen maanden van 2005 hoger is dan in heel 2004.

Voor land- en tuinbouw personeel zijn er in 2004 ruim 16.000 tewerkstellingsvergunningen afgegeven. In 2005 ging het om 22.000 tewerkstellingsvergunningen. Een groot deel van deze tewerkstellingsvergunningen is afgegeven in het kader van het project 'Seizoensarbeid'. LTO Nederland gaat ervan uit, dat het totale aantal arbeidsmigranten in de Nederlandse land- en tuinbouwsector, inclusief semi-legale en illegale constructies maximaal, 20.000 personen betreft. De Arbeidsinspectie meldt dat het aantal geconstateerde illegaal tewerkgestelde arbeidsmigranten uit MOE-landen bij inspecties in de eerste 10 maanden van 2005 uitkomt op 525. Het gaat voor het overgrote deel om Polen. Er is een stijging van het aantal illegaal tewerkgestelde personen uit MOE-landen waar te nemen ten opzichte van de periode voor 2005. Dit is overigens deels te verklaren uit de groei van het aantal controles.

Ter Beek et al. (2005) veronderstellen dat illegaliteit in de land- en tuinbouw ertoe heeft geleid dat de sector er inmiddels min of meer afhankelijk van geworden is. Zij geven aan dat een groot gedeelte van de ondernemers bij voorkeur werkt met arbeidskrachten die willen werken onder het geldende minimumloon. Zonder illegale constructies zou de concurrentiekracht van de sector verslechteren, waardoor deze constructies (ondanks opgevoerde controles) vanzelf blijven voortbestaan. Dit is ook een verklaring voor de constatering van de Arbeidsinspectie dat illegaliteit in de land- en tuinbouw een structureel probleem lijkt te zijn.

9.3.2 Effecten aanwezigheid arbeidsmigranten MOE

Arbeidsverdringing

Afgemeten aan de resultaten van het project 'Seizoensarbeid', lijkt de mate van verdringing in de land- en tuinbouwsector beperkt. Om dit met meer zekerheid te kunnen stellen zijn evenwel onvoldoende gegevens beschikbaar. Respondenten geven aan dat er niet meer Nederlandse arbeidskrachten voor seizoenswerk in de land- en tuinbouw gevonden kunnen worden. Inzet van arbeidsmigranten uit MOE-landen is volgens hen pure noodzaak.

Substitutie

De Arbeidsinspectie⁴⁷ geeft aan dat illegale tewerkstelling een structureel probleem is in de agrarische sector, vooral in de tuinbouw (waaronder de bollenteelt). Het controleorgaan stelt voor 2004 een flinke toename vast van het aantal illegaal tewerkgestelde arbeidsmigranten uit MOE-landen.

Er zijn veel Nederlandse en Poolse uitzendbureaus actief in de land- en tuinbouwsector. LTO Nederland schat dat het om enkele honderden gaat. Juist omdat seizoensarbeid tijdelijke arbeid betreft, is het voor werkgevers aantrekkelijk om in zee te gaan met

⁴⁷ Verslag inspectie Wet arbeid vreemdelingen in de Land- en tuinbouw 2004.

uitzendbureaus. Naar alle waarschijnlijkheid wordt deze vorm van tewerkstelling vaker verkozen dan het in loondienst nemen van een arbeidsmigrant. Onbekend is hoeveel uitzendbureaus via illegale constructies arbeidsmigranten bij werkgevers onder brengen. Het doet zich in ieder geval op een relatief beperkte schaal voor. Inmiddels is LTO Nederland, in samenwerking met het ministerie van SZW en de ABU⁴⁸ gestart om door hernieuwde certificering van uitzendbureaus de markt voor werkgevers transparanter te maken (NEN 4400 norm). Dit initiatief volgde op eerdere initiatieven zoals de HAL. Op den duur moet hiermee illegale uitzendarbeid in de agrarische sector tot een minimum beperkt zijn.

Een recente ontwikkeling in de land- en tuinbouwsector is de stijging van het aantal zzp'ers. In een gedeelte van de gevallen betreft het schijnconstructies om arbeidsvoorwaarden en het minimumloon te ontduiken. Als een arbeidsmigrant zich als zzp'er registreert bij de Kamer van Koophandel, kan hij onder eigen voorwaarden hetzelfde werk verrichten, maar dan als ondernemer. Hij is niet gebonden aan de cao of de Wet op het Minimumloon. In de praktijk is het voor de Arbeidsinspectie in sommige gevallen lastig om bewijslast tegen deze schijnconstructie te vinden. LTO Nederland verwacht mede daarom dat het aantal zzp'ers in de komende periode zal toenemen.

Naleving van wet- en regelgeving

Er zijn geen cijfers voorhanden over de mate waarin arbeidsloon, loonbelasting en sociale premies in de land- en tuinbouwsector rechtmatig worden uitgekeerd en afgedragen. Gezien de constatering van de Arbeidsinspectie dat illegale tewerkstelling een structureel probleem in de sector is, er nog steeds illegale uitzendconstructies voorkomen en het aantal constructies met zzp'ers toeneemt, mag ervan uitgegaan worden dat, tot op bepaalde hoogte, de naleving van cao, Wet op het Minimumloon en afdracht van belastingen en sociale premies niet rechtmatig verloopt. LTO Nederland veronderstelt echter dat er middels de pilot Seizoensarbeid en de certificering van uitzendorganisaties bij werkgevers expliciet op aangedrongen wordt om wet- en regelgeving na te leven en dat werkgevers daarmee bewuster zijn geworden van de risico's die illegale tewerkstelling met zich meebrengt. Daar komt bij dat de Arbeidsinspectie haar controles in de agrarische sector geïntensiveerd heeft en de boete voor illegale tewerkstelling is opgehoogd naar 8.000 euro per illegale arbeidskracht. LTO Nederland is van mening dat hierdoor op den duur minder werkgevers gebruik maken van illegale constructies.

Verplaatsing van bedrijfsactiviteiten

Gezien het belang van de gesteldheid van de grond en de aanwezigheid van distributiekanaal in Nederland, is het verplaatsen van bedrijfsactiviteiten voor maar weinig agrariërs een reële optie. Daar komt volgens LTO Nederland bij dat veel ondernemers eenvoudigweg niet willen vertrekken uit Nederland. Komt het toch tot bedrijfsverplaatsing, dan is dit van veel meer factoren afhankelijk dan alleen het overgangsregime.

Sociaal-culturele effecten

Het zijn voornamelijk Poolse arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de agrarische sector. Hun arbeidsethos wordt door werkgevers zeer geprezen. Volgens Ter Beek et al. (2005)

⁴⁸ Algemene Bond Uitzendbureaus.

zijn werkgevers zelfs bereid om hier extra voor te betalen. “Een Pool is er tenminste en hij toont inzet”, zo luidt de redenering. Het is niet verwonderlijk dat de Poolse taal, gewoontes en gebruiken een steeds belangrijker rol spelen op de werkvloer in agrarische bedrijven. Tot problemen leidt dit echter niet.

Steeds meer werkgevers in de sector volgen cursussen om zich in de Poolse taal verstaanbaar te maken. Arbeidsmigranten werken meestal in groepjes en zonderen zich af van Nederlandse collega's. Er is weinig sprake van samenwerking en integratie tussen Nederlandse en Poolse arbeidskrachten.

9.3.3 Het overgangsregime en vrijstellingsbepalingen

Beleving van vrijstellingsbepalingen en het overgangsregime

In 2004 is er in het kader van het LTO-project een tijdelijke vrijstelling geweest voor de arbeidsmarkttoets voor de land- en tuinbouw. De sector is daarna niet meer in aanmerking gekomen voor een vrijstelling. Wel is het project ‘Seizoensarbeid’ voortgezet. CWI verwachtte bij instelling van het overgangsregime in 2004, dat het Nederlandse personeelsaanbod voor de land- en tuinbouwsector verder toe zou nemen, vooral door oplopende werkloosheid en het effect van de Wet Werk en Bijstand⁴⁹. Inmiddels is gebleken dat het aantal Nederlandse werklozen dat een baan in de land- en tuinbouwsector accepteert, beperkt is.

LTO Nederland geeft aan dat het voor veel agrarische ondernemers moeilijk te verkroppen is dat er nog steeds geen vrijstelling voor de sector afgegeven is. Er gaat volgens ondernemers onnodig veel tijd en geld zitten in de procedure rondom de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning. Werkgevers zouden graag zien dat het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning makkelijker wordt. Zij hebben nu bovendien het gevoel mee te moeten werken aan procedures die geen effect hebben op het voorkomen van arbeidsverdringing.

Verwachte effecten ingeval van opheffing van het overgangsregime

Bij afschaffing van het overgangsregime worden werkgevers ontlast van administratieve lasten rondom de aanvraag van tewerkstellingsvergunningen. Het wordt eenvoudiger om op legitieme wijze een arbeidsmigrant uit de MOE-landen in dienst te nemen. LTO Nederland verwacht dat hiermee het aantal schijnconstructies met uitzendbureaus en het aantal gevallen waarbij zzp'ers in een schijnconstructie werken af zal nemen. Voor werkgevers wordt ook duidelijker wat wel en wat niet mag. In het algemeen komt er voor de agrarische sector minder druk te staan op de hectische periode rondom seizoenarbeid. Naar alle waarschijnlijkheid is er voldoende aanbod van arbeidskrachten uit MOE-landen.

Verwachte effecten ingeval van handhaving van het overgangsregime

Indien besloten wordt het huidige overgangsregime voor werknemersverkeer uit MOE-landen te handhaven, hoopt de land- en tuinbouwsector dat een vrijstelling voor de sector afgegeven wordt. Mocht ook dat niet gebeuren, dan is de verwachting dat het aantal zzp'ers sterk toe zal nemen. Voor een deel zal dit in schijnconstructies

⁴⁹ Bron: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

plaatsvinden. De druk op de sector wordt volgens LTO Nederland te groot om dat tegen te houden.

9.4 Sector case study maritiem

9.4.1 Inleiding

De maritieme sector bestaat uit meerdere deelsectoren, waaronder offshore, zeevaart en binnenvaart. Vanwege de beschikbaarheid van gegevens en het aantal werknemers uit MOE-landen, richten wij ons binnen deze case study specifiek op de deelsector binnenvaart. Nederland heeft met circa 3.400 bedrijven⁵⁰ en 7.000 schepen⁵¹ de grootste binnenvaartvloot van Europa. Op 1 januari 2005 werken er circa 6.000 mensen in de binnenvaart⁵². De sector kent al jarenlang een personeelstekort, mede door de groei van de vloot en een beperkte uitstroom uit het Nederlandse beroepsonderwijs. Er is besloten om voor de sector een vrijstelling van de arbeidsmarkttoets in te stellen voor arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Deze vrijstelling geldt voor de meest voorkomende functies: matroos, volmatroos en stuurman. In de eerste drie kwartalen van 2005 zijn 518 tewerkstellingsvergunningen voor de binnenvaart afgegeven.

Al sinds de jaren negentig is er in de binnenvaart sprake van grootschalige inzet van arbeidsmigranten uit MOE-landen. Dit komt mede door het vervoer in het stroomgebied van de Rijn/Donau, dat ook in een aantal MOE-landen ligt. Bij toetreding van de nieuwe lidstaten op 1 mei 2004 is er nauwelijks sprake geweest van een toename van het aantal arbeidsmigranten uit deze landen, zo veronderstelt het CBRB⁵³. Precieze gegevens ontbreken, maar de brancheorganisatie schat dat het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen in de sector jaarlijks enkele honderden betreft. Dit komt redelijk overeen met het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen. Evenals in andere sectoren beschikt een aanzienlijk deel van de arbeidsmigranten uit MOE-landen over een Duits paspoort (Sileziërs). Voor deze groep hoeft een werkgever geen tewerkstellingsvergunning aan te vragen.

Van belang in de binnenvaart is de kwalificatieverplichting. De staat van een matroos dient bekend te zijn middels opleidingscertificaten of het zogeheten dienstboekje. Er moet aan een minimum worden voldaan. Dat geldt voor de gehele bemanning van een schip. De regelingen worden gehandhaafd door opleidingsinstanties. Inmiddels werken de Nederlandse partijen samen met opleidingsinstituten in de MOE-landen om tot een gezamenlijke erkenning van diploma's voor de binnenvaart te komen. Deze erkenning dient ter waarborging van de kwaliteit van de dienstverlening in de binnenvaart

⁵⁰ Bron: Kamer van Koophandel.

⁵¹ Bron: Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart.

⁵² Bron: Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart.

⁵³ Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart.

9.4.2 Effecten aanwezigheid arbeidsmigranten MOE

Arbeidsverdringing

De brancheorganisatie CBRB geeft aan dat er vanuit Nederland zeer beperkt arbeidsaanbod is voor deze sector. De sector blijkt weinig aantrekkelijk voor Nederlandse jongeren; de uitstroom vanuit het maritiem onderwijs is laag. Daar komt bij dat het binnenvaarttransport een groeiperiode doormaakt. Om de bedrijfsactiviteiten draaiende te houden, zijn werkgevers genoodzaakt arbeidskrachten uit het buitenland in te zetten, zo geven zij aan. De vrijstelling vanuit CWI bevestigt dat Nederlands personeel niet of nauwelijks beschikbaar is.

Substitutie

Evenals arbeidsverdringing is ook de mate van substitutie van werknemerschap door illegaliteit, zzp'ers of uitzendconstructies beperkt. De meeste arbeidsmigranten hebben een tijdelijke aanstelling bij een werkgever. Soms betreft het korte periodes van slechts enkele weken.

Vanwege de vrijstelling is het gemakkelijk om aan legaal personeel te komen waardoor werkgevers minder snel hun toevlucht nemen tot schijnconstructies. Wel komt het volgens brancheorganisatie CBRB voor dat gewerkt wordt met arbeidscontracten en uitbetalingen via het buitenland. Dit heeft niet zozeer met arbeidsmigratie te maken als wel met belastingvoordelen voor werkgever en werknemer. Dit wordt ook wel de 'Luxemburgse constructie' genoemd. Door een lager belastingtarief en een lagere afdracht van sociale premies hoeft de werkgever minder te betalen en houdt de werknemer meer arbeidsloon over. De vraag is hoe lang deze constructie in het kader van Europese samenwerking en harmonisatie van wet- en regelgeving nog zal bestaan. De Nederlandse overheid geeft in ieder geval aan dat in Nederland alsnog sociale premies en loonbelasting afgedragen zouden moeten worden. Hierdoor verliest deze constructie op den duur haar meerwaarde voor werkgever en werknemer.

Naleving van wet- en regelgeving

Op enkele incidenten na, leven werkgevers in de binnenvaart volgens het CBRB over het algemeen de wet- en regelgeving na. Zij vragen voor elke arbeidsmigrant bij CWI een tewerkstellingsvergunning aan. Door de afgegeven vrijstelling verloopt deze procedure relatief snel. De brancheorganisatie geeft aan dat de arbeidsmigranten een arbeidsloon wordt uitbetaald volgens de geldende cao. Met uitzondering van enkele werkgevers die via de zogeheten 'Luxemburgse constructie' werken, vindt er normaliter een reguliere afdracht van loonbelasting en sociale premies plaats.

Verplaatsing van bedrijfsactiviteiten

Er zijn binnen de CBRB niet of nauwelijks berichten bekend die erop duiden dat binnenvaartbedrijven hun activiteiten verplaatsen naar de MOE-landen. De vrijstelling op het overgangsregime heeft hier volgens de brancheorganisatie zonder meer een rol in gespeeld. Zonder vrijstelling was de druk op de arbeidsmarkt te groot geworden en hadden bedrijven waarschijnlijk inderdaad over moeten gaan tot de verplaatsing van hun activiteiten. Opgemerkt dient te worden dat, evenals het wegtransport, de binnenvaart een internationaal georiënteerde sector is. De arbeidsmarkt beperkt zich hierdoor van nature niet tot Nederland alleen. Het is relatief makkelijk om personeel in het buitenland te

werven en tijdelijk in dienst te nemen. Dat is geen nieuwe ontwikkeling, maar iets dat al decennialang speelt.

Sociaal-culturele effecten

Het internationale karakter is eigen aan de binnenvaart. Het CBRB benadrukt dat werkgevers en werknemers daarom gewend zijn om te gaan met culturele verschillen. Zij worden er in hun dagelijkse werkzaamheden vrijwel voortdurend mee geconfronteerd. De toetreding van de nieuwe lidstaten is nauwelijks voelbaar geweest, juist omdat arbeidsmigranten uit de MOE-landen al ruim voor 1 mei 2004 op grote schaal in de sector werkzaam waren. Dit heeft tot dusverre niet of nauwelijks tot problemen van sociaal-culturele aard geleid.

9.4.3 Het overgangsregime en vrijstellingsbepalingen

Beleving van vrijstellingsbepalingen en het overgangsregime

De sector is zonder meer tevreden met de vrijstelling voor de belangrijkste beroepen in de binnenvaart. Over het algemeen wordt er echter wel getwijfeld aan het nut van het systeem van overgangsbepalingen en vrijstellingen. Volgens het CBRB is de beleving van het merendeel van de betrokkenen in de binnenvaart dat het goed is om het overgangsregime in zijn geheel af te schaffen, zeker voor sectoren die grote moeite hebben met het werven van gekwalificeerd en gemotiveerd Nederlands personeel. Vrij verkeer van arbeid hoort bij de afspraken die in Europees verband zijn gemaakt. Daar zou Nederland zich dus ook naar moeten richten.

Verwachte effecten ingeval van opheffing van het overgangsregime

Hoewel de verwachting bestaat dat de effecten van opheffing van het overgangsregime voor de binnenvaart beperkt zullen blijven, wordt er wel vanuit gegaan dat dit inzichtelijker maakt waar werkgevers en arbeidsmigranten aan toe zijn. Het maakt in een keer duidelijk wat wel en wat niet is toegestaan en voor wie wel en wie niet een tewerkstellingsvergunning aangevraagd dient te worden. Behalve dit argument noemt de CBRB ook de administratieve lastenverlichting. Hoewel binnenvaartschippers maar in beperkte mate hun beklag doen over de procedures via CWI, betekent opheffing dat er minder tijd besteed hoeft te worden aan het inzetbaar maken van een arbeidsmigrant uit een van de MOE-landen. Dat wordt gezien als winst.

Verwachte effecten ingeval van handhaving van het overgangsregime

De verwachting is dat voortzetting van het overgangsregime weinig effect heeft op de binnenvaart. Er mag vanuit gegaan worden dat de vrijstelling voor beroepen in de sector gehandhaafd blijft. De druk op de arbeidsmarkt is eigenlijk te groot om anders te besluiten. Voor de overige sectoren en Nederland als geheel verwacht de brancheorganisatie CBRB dat voortzetting van het overgangsregime wel tot problemen kan leiden. Zeker als zich de komende jaren een economische groei voordoet, kan er door het langer openstaan van vacatures een vertragend effect optreden, hetgeen de concurrentiepositie van Nederland schade kan berokkenen.

9.5 Sector case study transport (beroepsgoederenvervoer)

9.5.1 Inleiding

De transportsector in Nederland kent een groot aantal bedrijven. In 2004 zijn er circa 12.000 Nederlandse bedrijven met een vergunning voor beroepsgoederenvervoer over de weg⁵⁴. Dit betekent ten opzichte van 2003 een lichte stijging. Het aantal faillissementen is echter met 140 het hoogst in tien jaar tijd. Er is sprake van een toename van 53 procent ten opzichte van 2003. Mede door de faillissementen is er een afname van het aantal werkzame personen in de transportbranche tot het niveau van circa 129.000.

Uit cijfers van Transport en Logistiek Nederland (TLN) blijkt dat de positie van Nederland in het internationaal Europees wegvervoer de laatste jaren is verzwakt. In Europa nam Nederland tot 2003 circa 20 procent van het grensoverschrijdend vervoer voor haar rekening. Anno 2005 is dat teruggezakt naar minder dan 10 procent, terwijl er sprake is van een groeiende markt, zo stelt TLN. De transportsector heeft sinds 1 mei 2004 te maken met een forse (loon)concurrentie van transportondernemingen uit Midden- en Oost-Europa. Dit heeft geleid tot een nieuwe marktordening van het internationale wegvervoer in de EU⁵⁵.

In 2004 zijn er voor het wegvervoer ongeveer 500 tewerkstellingsvergunningen voor arbeidsmigranten uit de MOE-landen afgegeven. In 2005 ging het om 340 tewerkstellingsvergunningen. Het gaat voornamelijk om tewerkstellingsvergunningen voor chauffeurs in het internationale wegvervoer. Dit beroep kende in 2004 en een deel van 2005 een vrijstelling van de arbeidsmarkttoets. Het aantal vergunningen zegt echter weinig over het werkelijke aantal chauffeurs uit MOE-landen dat in Nederland actief is. Vanwege het internationale karakter van de sector, zijn transportbedrijven flexibel in het verplaatsen van bedrijfsactiviteiten naar onder meer de MOE-landen. Zij zijn *footloose* en zoeken naar de voor hen meest aantrekkelijke productiefactoren. Personeel wordt vervolgens in meerdere landen ingezet.

9.5.2 Effecten aanwezigheid arbeidsmigranten MOE

Arbeidsverdringing

Voor de transportsector zijn geen cijfers voorhanden over verdringing. Uit diverse bronnen komen echter signalen dat er sprake is van arbeidsverdringing in de Nederlandse transportsector. FNV Bondgenoten vreest dat Nederlandse arbeidskrachten in de transportsector in toenemende mate verdrongen worden door hun buitenlandse collega's. In de media verschijnen regelmatig berichten over verdringing van Nederlandse vrachtwagenchauffeurs. De brancheorganisatie TLN⁵⁶ geeft in haar jaarboek *Transport en cijfers*, ook aan dat deze indicaties van verdringing er zijn, maar dat er geen cijfers voorhanden zijn die dit bewijzen.

⁵⁴ TLN, *Transport en cijfers 2004*.

⁵⁵ Ilse Engwirda, *Een nieuwe marktordening*, VNO-NCW.

⁵⁶ Transport en Logistiek Nederland.

In de discussie rondom verdringing van Nederlandse chauffeurs speelt niet alleen het vrij verkeer van werknemers en het overgangsregime, maar ook het vrij verkeer van vestiging een rol. Door het vrij verkeer van vestiging kunnen bedrijven gemakkelijk vestigingen opzetten in het buitenland en daar arbeidskrachten inhuren.

Nederlandse bedrijven, vooral degene met vestigingen in het buitenland, nemen in toenemende mate geen Nederlandse arbeidskrachten meer aan. De belangrijkste reden hiervoor zijn de in Nederland geldende loonkosten, die vastgelegd zijn in de cao. Volgens NRC Handelsblad⁵⁷ krijgt een Poolse chauffeur bij Vos Logistics gemiddeld € 1.800 per maand in plaats van € 3.600, zoals zijn Nederlandse collega. Met deze loonverschillen is voor ondernemers de beslissing snel genomen. Zij openen een vestiging in een van de MOE-landen en nemen onder de daar geldende arbeidsvoorwaarden chauffeurs in dienst. Deze chauffeurs worden vervolgens ingezet in het internationale goederenvervoer over de weg. Het is een legitieme constructie, waarmee de Waga omzeild wordt. Werknemers staan immers in het thuisland als werknemer geregistreerd.

In ieder geval één van de grote wegtransporteurs in Europa is volgens diverse berichten volledig overgestapt op Poolse arbeidskrachten. Het aantal Polen bij het bedrijf is in zes jaar tijd gestegen van 20 tot 1.200. De goedkope chauffeurs komen niet naast, maar in plaats van de Nederlanders. De directeur geeft in NRC Handelsblad aan dat er al ruim anderhalf jaar een stop op Nederlands personeel is ingesteld⁵⁸.

Ook de kleinere ondernemers, zoals zzp'ers, hebben moeite het hoofd boven water te houden. De geïnterviewden geven aan dat zij worden gedwongen de prijzen naar beneden bij te stellen. Dat bedrijven het moeilijk hebben, blijkt volgens de geïnterviewden onder meer uit de stijging van het aantal faillissementen. Bovendien weten juist de grotere transportondernemingen steeds meer marktaandeel te verkrijgen ten koste van de kleinere ondernemingen.

De loonconcurrentie uit MOE-landen heeft nu al effect op de cao-onderhandelingen in de sector. Bij de onderhandelingen van 2005 staat het thema zelfs centraal. TLN vreest dat, als het huidige arbeidsvoorwaardenpakket ongewijzigd blijft, Nederlandse bedrijven in de toekomst niet afdoende kunnen reageren op concurrentie uit de MOE-landen. De Nederlandse arbeidsvoorwaarden zouden te riant zijn en teveel verschillen met die van de lagelonenlanden. Daarmee kan de slag volgens TLN niet gewonnen worden. De vakbonden zijn vooralsnog echter niet bereid om water bij de wijn te doen en het huidige arbeidsvoorwaardenpakket naar beneden bij te stellen. Zij vinden dat chauffeurs uit de MOE-landen moeten gaan werken onder de Nederlandse arbeidsvoorwaarden. Het gevolg van de tweestrijd is dat de onderhandelingen over een nieuwe cao voor de transportsector vertraging opgelopen hebben⁵⁹.

Substitutie

Er komt in de transportsector relatief weinig substitutie van regulier werknemerschap voor. De belangrijkste reden hiervoor is dat constructies met illegaliteit, uitzendarbeid en

⁵⁷ Bron: Schenkel (2005).

⁵⁸ Bron: Schenkel (2005).

⁵⁹ Bron: FNV Bondgenoten en Transport en Logistiek Nederland.

zzp'ers niet aantrekkelijk en bovendien niet nodig zijn. Het overgangsregime heeft, gezien het internationale karakter van de transportsector, nauwelijks effect. Het is voor bedrijven die internationaal operen eenvoudig om het op legale wijze te omzeilen.

Naleving van wet- en regelgeving

Het oordeel over de naleving van wet- en regelgeving verschilt. Brancheorganisatie TLN geeft aan dat het wetgevende kader betreffende de inzet van arbeidsmigranten uit MOE-landen in de sector goed opgevolgd wordt. Er zijn, in vergelijking met andere sectoren, relatief weinig problemen geconstateerd. In geval van een arbeidsovereenkomst in Nederland, wordt op basis van de WAV een arbeidsloon uitbetaald naar de richtlijnen in de cao. De sociale premies en loonbelasting worden regulier afgedragen. In het geval van indiensttreding in een van de MOE-landen geldt het bovenstaande niet. De werkgever is in dat geval alleen verplicht zich te houden aan de daar geldende arbeidsvoorwaarden. Dat gebeurt over het algemeen zonder problemen; vaak is het pakket arbeidsvoorwaarden zelfs gunstiger dan gemiddeld.

FNV daarentegen heeft in december 2005 juist een speciale klachtenlijn geopend voor misstanden met Poolse chauffeurs. FNV geeft aan dat veelvuldig sprake is van oneerlijke concurrentie door Oost-Europeanen en dat werkgevers de wet ontduiken.

Verplaatsing van bedrijfsactiviteiten

Hoewel exacte cijfers ontbreken, geeft brancheorganisatie TLN aan dat er bij de grote Nederlandse transportondernemingen al sinds de jaren '90 een tendens is om transportactiviteiten vanuit MOE-landen te starten. De voornaamste reden hiervoor zijn de lagere loonkosten, maar ook het Nederlandse overgangsregime en de WAV hebben een rol gespeeld. Hoewel de veronderstelling niet hard te maken valt, is de overtuiging dat zonder overgangsregime er waarschijnlijk minder bedrijven naar de MOE-landen vertrokken waren. De bedrijven hadden in dat geval namelijk makkelijker werknemers uit deze landen naar Nederland kunnen laten overkomen.

De omvang van internationaal transport, verzorgd door Nederlandse bedrijven is constant gebleven. Het aandeel van Nederland in het internationale transport over de weg is echter geslonken. De Nederlandse transportsector heeft weinig kunnen profiteren van de groei in het internationale transport. Dit in tegenstelling tot de in de MOE-landen gevestigde transportbedrijven. Volgens TLN is voor veel Nederlandse transportbedrijven de boodschap helder. Om te overleven en uit te breiden moet je, onder de huidige condities, in de MOE-landen zijn.

Sociaal-culturele effecten

Dat chauffeurs uit de MOE-landen een steeds grotere rol spelen in het internationale transport over de weg is voor Nederlandse collega's soms lastig. Behalve een verslechtering van hun positie op de arbeidsmarkt, vrezen veel Nederlandse chauffeurs een uitholling van hun arbeidsvoorwaardenpakket. Dit heeft als gevolg dat werkgevers en werknemers in toenemende mate tegenover elkaar komen te staan bij onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden.

Echter, ook op de weg zijn de verhoudingen tussen Nederlandse en Poolse chauffeurs niet optimaal. Nederlandse chauffeurs verwijten hun collega's dat er onder te lage

arbeidsvoorwaarden werk geaccepteerd wordt. Nederlandse chauffeurs hebben bovendien moeite met de slechte kwaliteit van de dienstverlening van chauffeurs uit MOE-landen en het aan de laars lappen van het Europese arbeidstijdenbesluit voor chauffeurs.

9.5.3 Het overgangsregime en vrijstellingsbepalingen

Beleving van vrijstellingsbepalingen en het overgangsregime

Gezien het feit dat werkgevers gemakkelijk via een vestiging in het buitenland chauffeurs in dienst kunnen nemen, lijkt het overgangsregime niet of nauwelijks effect te hebben op het voorkomen van arbeidsverdringing in de transportsector. Het overgangsregime wordt door de sector daarom ervaren als onzinnig en overbodig. TLN is voorstander van afschaffing van het overgangsregime. Hiermee wordt het makkelijker om personeel uit de MOE-landen naar Nederland te laten komen, hoewel door de Nederlandse wet- en regelgeving het verschil in arbeidsvoorwaarden gehandhaafd blijft. De verwachting is dat bedrijven, ook bij afschaffing van het overgangsregime, blijven besluiten bedrijfsactiviteiten naar het buitenland te verplaatsen. Zolang de Nederlandse arbeidsvoorwaarden niet wijzigen en van toepassing zijn op werknemers uit het buitenland, blijft dat het geval. Toch verwacht TLN dat afschaffing van het overgangsregime de concurrentiekracht van de Nederlandse transportsector iets zal vergroten. Poolse arbeidskrachten hebben een goede arbeidsmoraal, werken hard en lang door. Zij vormen hiermee een meerwaarde voor veel Nederlandse transportbedrijven.

Ook bij de transporttak binnen FNV Bondgenoten heerst het idee dat het overgangsregime haar doel voorbij schiet. De wet garandeert in ieder geval de bescherming van Nederlandse arbeidsvoorwaarden. Er zou volgens de vakbond nu ingezet moeten worden op een verbetering van de arbeidsvoorwaarden in de MOE-landen. Hiermee worden de Nederlandse situatie en die in de MOE-landen gelijk getrokken. Het gevolg is dat Nederlandse arbeidskrachten minder bedreigd worden door baanverlies.

TLN geeft weliswaar aan dat het pleit voor afschaffing van het overgangsregime, maar stelt tegelijkertijd dat het overgangsregime voor cabotage gehandhaafd moet blijven. Dit overgangsregime stelt dat transportaanbieders uit MOE-landen in Nederland nog geen binnenlands transport over de weg mogen uitvoeren. Volgens TLN is de prijsconcurrentie te groot om dit deel van de markt voor bedrijven uit de MOE-landen open te stellen. Het zou kunnen resulteren in een verdere stijging van het aantal faillissementen in de Nederlandse transportsector.

Verwachte effecten ingeval van opheffing van het overgangsregime

Gezien het beperkte effect van het overgangsregime, is de verwachting dat opheffing hiervan de situatie maar op kleine schaal zal veranderen. Weliswaar zullen iets meer arbeidsmigranten de overstap naar Nederland maken, hetgeen positief is voor de concurrentiekracht van de transportsector, maar hun aantal zal niet substantieel zijn. Zolang buitenlandse arbeidskrachten ingezet dienen te worden volgens de Nederlandse arbeidsvoorwaarden, blijft het voor de meeste werkgevers aantrekkelijk om bedrijfsactiviteiten naar de MOE-landen te verplaatsen en juist daar personeel in dienst te

nemen. De verwachting is dat hierdoor de Nederlandse arbeidskrachten een zekere mate van arbeidsverdringing blijven ervaren.

Verwachte effecten ingeval van handhaving van het overgangsregime

Ook het effect van handhaving van het overgangsregime zal voor de transportsector beperkt zijn. Hoewel het de concurrentiekracht niet ten goede komt, zullen de effecten door verschillen in arbeidsvoorwaarden hoe dan ook voortbestaan. Wel kan het zo zijn dat bedrijven die twijfelen over verplaatsing van activiteiten, het besluit tot voortzetting als aanleiding zien (het zetje in de rug) om toch de overstap naar het buitenland te maken.

9.6 Sector case study uitzendarbeid

9.6.1 Inleiding

Uit cijfers van de Kamer van Koophandel blijkt dat er op 1 januari 2005 in Nederland circa 7.000 uitzendbureaus in het handelsregister ingeschreven staan. Hiervan zijn 277 ondernemingen aangesloten bij de Algemene Bond Uitzendbureaus (ABU). De ABU schat het totale aantal uitzendkrachten voor alle (ook niet georganiseerde) uitzendbedrijven op 650.000 (2004).

Zuidam en Grijpstra (2004) schatten dat het aantal malafide uitzendbureaus dat in Nederland actief is, ongeveer 5.000 bedraagt. Het gaat daarbij zowel om geregistreerde als om niet-geregistreerde uitzendbureaus. Op jaarbasis worden er tussen de 60.000 en 100.000 illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten uitgezonden. Het is onduidelijk welk deel van deze illegalen uit MOE-landen afkomstig is. Wel stellen zij in hun rapport dat het aantal illegale migranten uit MOE-landen stijgt.

In Nederland is een aantal uitzendbureaus actief dat zich richt op uitzendkrachten uit MOE-landen. Het gaat daarbij echter vaak om Polen met een Duits paspoort, voor wie vrij verkeer van werknemers al van kracht is. Uitzendbureaus vragen in toenemende mate ook tewerkstellingsvergunningen aan voor overige MOE-migranten, om de vraag in bepaalde sectoren te kunnen vervullen. Vooral in de vleesverwerkende industrie wordt relatief veel via uitzendbureaus gewerkt door MOE-migranten.

Omdat een tewerkstellingsvergunning voor diverse sectoren kan worden afgegeven, is het niet duidelijk hoeveel tewerkstellingsvergunningen zijn afgegeven in deze branche voor MOE-migranten.

9.6.2 Effecten aanwezigheid arbeidsmigranten MOE

Arbeidsverdringing

Als het gaat om arbeidsverdringing door de inzet van arbeidsmigranten uit de MOE-landen, zijn er geen gegevens voor de uitzendbranche voorhanden. Zowel ABU als

CIETT⁶⁰ zijn echter van mening dat arbeidsmigranten vooral werkzaamheden verrichten waarvoor nauwelijks Nederlandse arbeidskrachten te vinden zijn. Het gaat dan om laaggeschoold en relatief slecht betaald werk in bijvoorbeeld de land- en tuinbouw of industriële productie.

Substitutie

De uitzendbranche heeft het imago van een sector waarin illegale arbeid door MOE-migranten op grote schaal voorkomt. In de praktijk lopen de meningen hierover uiteen. Het rapport van Zuidam en Grijpstra geeft aan dat dit imago niet geheel onterecht is en dat illegaliteit uit MOE-landen toeneemt. Uit het rapport van de Arbeidsinspectie over naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen blijkt echter dat arbeidsmigranten uit MOE-landen bij relatief weinig overtredingen betrokken zijn. In de eerste 10 maanden van 2005 hadden slechts 140 van de in totaal 1.030 geconstateerde overtredingen in de uitzendbranche betrekking op arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Deze gegevens komen overeen met het beeld uit de interviews met ABU, CIETT, uitzendbureau Otto alsook de case study Duin- en Bollenstreek. CIETT veronderstelt dat Poolse uitzendkrachten in Nederland vaak neergezet worden als illegale uitzendkrachten. Het merendeel van de Poolse arbeidsmigranten werkt echter legaal op basis van een Duits paspoort of een tewerkstellingsvergunning. De organisaties die arbeidsmigranten uitzenden dragen gewoon loonbelasting en sociale premies af. De mate van substitutie via illegale uitzendconstructies is dus moeilijk in te schatten.

Naleving van wet- en regelgeving

Uit de diverse afgenomen interviews komt naar voren dat het merendeel van de organisaties die arbeidsmigranten uit MOE-landen uitzenden dit doen binnen de wettelijke kaders. Een toename van het aantal controles door de Arbeidsinspectie en een verhoging van boetes hebben het aantal illegale uitzendconstructies in de afgelopen jaren doen afnemen. Er is volgens respondenten sprake van een nieuwe fase in het uitzenden van arbeidsmigranten. Uitzendorganisaties gaan steeds professioneler te werk, willen minder risico's lopen, hetgeen op den duur betekent dat het aantal illegale constructies afneemt. Bij werving van arbeidsmigranten uit MOE-landen maken uitzendbureaus (of dependances) in Nederland het papierwerk, inclusief sofi-nummer en tewerkstellingsvergunning, in orde. Bij het merendeel van de uitzendorganisaties verloopt deze procedure volgens de geldende regels.

Verplaatsing van bedrijfsactiviteiten

Sinds halverwege de jaren negentig, rond de afschaffing van de vergunningsplicht en de invoering van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) in 1998, hebben Nederlandse uitzendorganisaties in toenemende mate wervingskantoren in MOE-landen geopend om het aanwezige arbeidspotentieel te werven voor onder meer uitzendarbeit in Nederland. Het gaat hierbij vooral om uitbreiding in plaats van verplaatsing van uitzendactiviteiten. Een aantal uitzendorganisaties heeft zich gespecialiseerd in het uitzenden van arbeidskrachten uit MOE-landen met EU-paspoort. Hun expansie is fors.

⁶⁰ Internationale koepelorganisatie voor uitzendondernemingen.

Voor Polen blijkt een aantrekkelijk land voor het openen van nieuwe vestigingen van uitzendorganisaties. Dat komt onder meer door het arbeidsaanbod van de zogeheten Duitse Polen, oftewel Polen met een Duits paspoort. Voor deze arbeidskrachten hoeft een Nederlandse werkgever geen tewerkstellingsvergunning aan te vragen. Omdat het aanbod van Duitse Polen afneemt, worden momenteel steeds meer Polen zonder Duits paspoort geworven. Voor deze arbeidskrachten dient dus wel een tewerkstellingsvergunning aangevraagd te worden.

De werving in MOE-landen is gericht op uitzendkrachten voor laaggeschoolde functies in vooral de sectoren land- en tuinbouw, productiebedrijven en bouw. Dat betekent niet dat Nederlandse uitzendkrachten voor deze functies uitgesloten zijn. Er is in Nederland wel steeds minder aanbod. Hierdoor richten Nederlandse vestigingen van uitzendondernemingen zich in toenemende mate op middenkaderpersoneel in de dienstensector.

Sociaal-culturele effecten

In sectoren met veel laaggeschoolde arbeid wordt op de werkvloer steeds meer Pools gesproken en zijn Poolse gewoontes en gebruiken gemeengoed geworden. Nederlandse werkgevers waarderen in sterke mate de arbeidsmoraal van de Poolse uitzendkrachten.

Er is door meerdere respondenten gewezen op de problematiek rondom huisvesting van uitzendkrachten uit MOE-landen in Nederland. In vergelijking met een aantal jaren geleden nemen uitzendorganisaties hiervoor wel in toenemende mate de verantwoordelijkheid. Behalve papierwerk en vervoer wordt nu ook de huisvesting van uitzendarbeiders uit MOE-landen georganiseerd. Uitzendorganisaties sluiten hiervoor contracten met bungalowparken en hotels. Ook komt het voor dat hotels opgekocht worden. De leefomstandigheden van uitzendkrachten in Nederland zijn de laatste paar jaar verbeterd. Op sommige plaatsen is echter nog steeds sprake van problematiek rondom huisvesting. Er is in deze gevallen geen of onvoldoende ruimte, hetgeen een bedreiging vormt voor de leefomstandigheden van buitenlandse uitzendkrachten.

9.6.3 Het overgangsregime en vrijstellingsbepalingen

Beleving van vrijstellingsbepalingen en het overgangsregime

Alle respondenten uit de uitzendbranche zijn van mening dat het huidige overgangsregime niet wenselijk is. Ten eerste impliceert het volgens hen, in het kader van Europese integratie en samenwerking, een verkeerd signaal richting Europa en in het bijzonder de nieuwe lidstaten. Ten tweede tast het de werking van vraag en aanbod aan. Overgangsregelingen impliceren een barrière tussen de vraag naar gemotiveerde arbeidskrachten aan de ene kant en het aanbod van deze arbeidskrachten aan de andere kant. De druk is zo groot dat er vanzelf schijnconstructies ontstaan om de barrières te ontlopen. Dit heeft illegaliteit en een slecht imago voor de branche als gevolg.

Arbeidsverdringing is volgens respondenten altijd tot een minimum beperkt gebleven. De ratio achter het overgangsregime komt hiermee te vervallen. Eigenlijk levert het regime volgens hen alleen maar ballast op. Vooral de papieren rompslomp en ondoorzichtigheid van het wettelijke kader maken uitzendarbeid duurder dan het zonder overgangsregime

zou zijn. Al met al is het pleidooi uit de gehele uitzendbranche dat het overgangsregime per 1 mei 2006 afgeschaft zou moeten worden.

Verwachte effecten ingeval van opheffing van het overgangsregime

Bij opheffing van het overgangsregime verwacht de uitzendbranche een kleine toename van het aantal legaal uitgezonden arbeidskrachten uit MOE-landen. Schijnconstructies worden minder aantrekkelijk en nemen af. Door een makkelijkere en betere match van vraag en aanbod en minder papieren rompslomp is ook de verwachting dat de kosten van uitzendarbeid voor de werkgever dalen. Dit kan een gunstig economisch effect teweeg brengen. De uitzendbranche vermoedt dat arbeidsverdringing beperkt blijft, aangezien arbeidsmigranten vooral uitgezonden worden voor werkzaamheden waar geen Nederlandse arbeidskrachten meer voor gevonden kunnen worden.

Verwachte effecten ingeval van handhaving van het overgangsregime

Indien het overgangsregime per 1 mei 2006 ongewijzigd blijft verwacht de uitzendbranche, vooral ingeval van economische groei, een toenemende druk op de arbeidsmarkt (voor uitzendkrachten).

De uitzendbranche is over het algemeen een van de eerste branches die bij economisch herstel een groeiende vraag zien ontstaan. Deze ontwikkeling is in Nederland al enige tijd gaande⁶¹. Mocht het economische herstel zich voortzetten, dan is een toename in de vraag naar uitzendkrachten te verwachten. Zonder aanvullende toestroom van arbeidskrachten uit MOE-landen zal de druk op de arbeidsmarkt voor uitzendkrachten toenemen. De prijzen van uitzendarbeid gaan dan omhoog.

Voortzetting van het overgangsregime werkt bovendien instandhouding en uitbreiding van illegale schijnconstructies in de hand. Voorts blijft het deel van de branche dat de activiteiten wel legaal organiseert, opgescheept zitten met procedures en papieren rompslomp.

9.6.4 Certificering uitzendbureaus

Na afschaffing van het vergunningensysteem voor uitzendondernemingen en de invoering van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) in 1998 zijn vanuit de uitzendbranche verschillende initiatieven genomen om uitzendondernemingen te controleren op hun betalingsgedrag van sociale premies en belastingen. Het doel van de diverse initiatieven is om inzichtelijk te maken met welke bonafide uitzendondernemingen inleners betrouwbaar zaken kunnen doen. Met de registers wordt ook beoogd het risico van aansprakelijkheid voor inleners (hetgeen bij wet is geregeld) tot een minimum te beperken.

Dit gebeurt door controles op onder meer de inrichting van personeels- en loonadministratie en de afdracht van sociale premies en belastingen. In de afgelopen jaren is de controlesystematiek van de diverse registers zich ook sterk gaan richten op het voorkomen van illegale tewerkstelling. Het gaat dan om de naleving van de Wet

⁶¹ Zie bijvoorbeeld het ECORYS Instroomonderzoek uitzendkrachten 2004 (ABU).

Identificatie bij Dienstverlening (WID) en de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV). Alleen goed beoordeelde uitzendondernemingen worden opgenomen in de registers. De controle wordt uitgevoerd door diverse instanties, zoals de Stichting VRO en accountancybureaus. De frequentie van de controles ligt, afhankelijk van het register, op één tot twee keer per jaar. Een tweetal registers (RIA en RIV) richt zich op specifieke branches.

Eind 2005 waren er vijf registers actief:

- *Register van Stichting Financiële Toetsing (SFT)*: De SFT is opgericht door branchevereniging ABU.
- *Register van Stichting Vrijwaring Uitzendbranche (SVU)*: De SVU is opgericht door branchevereniging NBBU.
- *Register Inleen Agrarisch (RIA)*: RIA is een register voor handmatige agrarische loonbedrijven en uitzendbureaus die personeel leveren aan tuinbouwbedrijven in Nederland.
- *Register Inleenarbeid Vleessector (RIV)*: In het RIV zijn inleenbedrijven en uitzendondernemingen voor de vleessector opgenomen.
- *Bijzonder Register Ondernemingen (BRO)*: Het BRO is breder dan alleen de uitzendbranche. Het betreft een register waarin ondernemingen zich kunnen registreren.

Naast de bovenstaande registers kent de uitzendbranche een aantal keurmerken. Voorbeelden hiervan zijn het ABU-keurmerk, SKIA en FlexKeur. Ook het RIA hanteert een eigen keurmerk. Ieder keurmerk stelt haar eigen eisen. Het SKIA hanteert bijvoorbeeld als eis dat uitzendondernemingen zorg moeten dragen voor de huisvesting en sociale begeleiding van buitenlandse arbeidskrachten.

Op dit moment (begin 2006) zijn in de uitzendbranche verschillen initiatieven van kracht om uitzendondernemingen te controleren op hun betalingsgedrag van sociale premies en belastingen. Het doel van de diverse initiatieven is om inzichtelijk te maken met welke bonafide uitzendondernemingen inleners betrouwbaar zaken kunnen doen. In de afgelopen jaren is de controlesystematiek van de diverse registers zich ook sterk gaan richten op het voorkomen van illegale tewerkstelling. Eind 2005 waren er vijf registers en een aantal keurmerken actief binnen de uitzendbranche.

Het effect van het huidige systeem met meerdere registers naast elkaar is door zowel de overheid als de uitzendbranche als onvoldoende beoordeeld. Het systeem is ondoorzichtig, inefficiënt en bovendien ineffectief. De uitzendbranche staat nog steeds te boek als een branche waarin louche praktijken aan de orde van de dag zijn. Het rapport van Research voor Beleid (Zuidam en Grijpstra, 2004) heeft dit beeld bevestigd.

De problematiek in de uitzendbranche heeft ertoe geleid dat een zogeheten NEN-norm wordt ontwikkeld. Deze norm wordt medio 2006 van kracht.

De NEN-norm (situatie vanaf medio 2006)

Het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) heeft, in samenwerking met het georganiseerde uitzendwezen, een keurmerk ontwikkeld waarin eisen aan de afdracht van belastingen en sociale lasten en de gerechtigheid tot arbeid opgesteld zijn. Het ontwerp *NEN 4400-1* is 13 september 2005 beschikbaar gekomen.

Het doel van NEN 4400-1 is het beperken van het risico voor opdrachtgevers op verhaal en boetes van de Belastingdienst, UWV en andere (overheids-)instanties. De NEN 4400-1 norm stelt eisen aan de administratie van uitleners, in het bijzonder aan de personeelsadministratie, loonadministratie en financiële administratie.

De uitzendondernemingen die voldoen aan de NEN 4400-1 ontvangen een certificaat, dat staat voor het feit dat de beoordeelde onderneming voldoet aan de specificaties voor de aangifte en afdracht van belastingen en premies over de achterliggende periode, en dat met legale werknemers wordt gewerkt. Gecertificeerde organisaties worden opgenomen in het register, dat via het internet voor iedereen te raadplegen zal zijn.

Vergelijking huidige stelsel met de NEN-norm

De belangrijkste verschillen tussen de huidige situatie (meerdere registers) en de situatie na invoering van de NEN-norm zijn:

- De overstap van meerdere naast elkaar bestaande registers naar één uniform register, waarin de verworvenheden van bestaande systemen bij elkaar zijn gebracht en waar nodig zijn aangescherpt.
- De onderbouwing van de NEN-norm is transparanter voor zowel het controlerende orgaan als de uitzendbureaus en de inleners.
- Certificeringsinstellingen die NEN-normen uitvoeren, worden zelf ook gecontroleerd op basis van de NEN-EN-ISO/IEC 17020-eisen. Dit biedt een extra waarborg voor de kwaliteit van de NEN-norm.

Al met al dient de NEN-norm te resulteren in een krachtiger optreden vanuit de branche en de overheid (handhavers) op malafide uitzendconstructies. Volgens brancheorganisatie ABU biedt de NEN-norm meer garantie voor succes dan het oude systeem met diverse registers naast elkaar. In eerste instantie omdat het nieuwe systeem breed gedragen wordt door de gehele branche (de betrokkenheid is hoog).

Voorts bestaat de verwachting dat er in de toekomst een belangrijke signaalwerking uitgaat van de NEN-norm. Naar buiten toe (richting inleners) moet het certificaat de waarborg voor succes zijn. De NEN-norm biedt inzicht in uitzendondernemingen die goedschiks zijn en uitzendondernemingen die (mogelijkerwijs) kwaadschiks zijn. Ingeval van uitzendondernemingen die niet gecertificeerd zijn, ontstaat bij inleners en handhavers een vermoeden dat er wellicht misstanden aan te wijzen zijn die (voor inleners) risico's met zich meebrengen. Het kaf is straks weer eenvoudiger van het koren te scheiden.

9.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van een aantal sectorstudies gepresenteerd. Het gaat om sectoren waar relatief veel MOE-migranten werkzaam zijn, te weten de bouwsector, de land- en tuinbouw, de binnenvaart, de transportsector en de uitzendbranche. In onderstaande tabel laten we de belangrijkste bevindingen zien uit deze sectoren.

Zoals gezegd kennen alle sectoren een vrij groot aantal MOE-migranten, vooral voor tijdelijke arbeid. Als gevolg van het overgangsregime kennen enkele sectoren een aantal

schijnconstructies en illegaliteit. Sectoren waar een vrijstelling geldt of waar makkelijk via andere wegen legaal personeel beschikbaar is, geven aan dat substitutie minder speelt.

De tabel laat zien dat de branche- en werkgeversorganisaties in deze sectoren een voorkeur hebben voor vrij verkeer van werknemers per 2006. Vrij verkeer van werknemers wordt als positief gezien voor de concurrentiepositie binnen de sectoren. Ook zorgt het voor helderheid van regels en voorkomt het ingewikkelde procedures. De sectoren zijn van mening dat illegaliteit en illegale schijnconstructies zullen afnemen. Zij verwachten een toename van het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen, wat als positief wordt ervaren om knelpunten op te lossen. De toenemende concurrentie heeft waarschijnlijk enig drukkend effect op de arbeidsvoorwaarden. Bij handhaving van het overgangsregime worden met name negatieve effecten voor werkgevers verwacht op het terrein van concurrentiepositie.

Tabel 9.1 Overzicht resultaten sectorstudies

	Bouw	Land- en tuinbouw	Binnenvaart	Transport (wegvervoer goederen)	Uitzendbranche
Kenschets sector	71.000 bedrijven in 2003, waarvan merendeel zzp'ers, 370.000 personen	84.000 bedrijven, 230.000 personen, excl. seizoensarbeid	3.400 bedrijven, 6.000 werknemers	12.000 bedrijven, 129.000 werknemers	7.000 uitzendbureaus 650.000 uitzendkrachten,
Aantal twv MOE-landen 2005	580 + 1300-1500 zzp'ers	22.000	750	340	Onbekend
Substitutie volgens de sector	Voorals substitutie illegaal werk en zzp'ers, veel uitzendarbeid Duitse Polen	Voorals substitutie illegaal werk, stijging aantal schijn- constructies zzp'ers	Substitutie beperkt, door vrijstelling; constructies minder aantrekkelijk	Beperkt gezien internationale karakter, makkelijk om MOE- werknemers te krijgen	In beperkte mate door illegaliteit
Sociaal- culturele effecten volgens sector	Beperkt	Arbeidsethos MOE-migranten wordt geprezen t.o.v. Nederlandse werknemers	Goede integratie binnen sector	Slechte verhoudingen chauffeurs onderling	Arbeidsmoraal geprezen, verder goede omgang, huisvesting wel een probleem
Vrijstellingen	N.v.t. voor bouw	In 2004 tijdelijke seizoens- vrijstelling	Ja, voor specifieke beroepen	Vrijstelling ingetrokken	N.v.t.
Visie werkgevers op toekomst	Algeheel vrij verkeer	Algeheel vrij verkeer	Algeheel vrij verkeer	Algeheel vrij verkeer (excl. cabotage)	Algeheel vrij verkeer

	Bouw	Land- en tuinbouw	Binnenvaart	Transport (wegvervoer goederen)	Uitzendbranche
Verwachte effecten bij vrij verkeer vanuit de sector	Soberdere cao, meer gebruik van werknemers uit MOE-landen, betere concurrentiepositie	Minder complexe procedures, minder druk op arbeidsvraag	Beperkte effecten als gevolg van vrijstelling, wel meer duidelijkheid en minder procedures	Weinig veranderingen	Kleine toename uitzendkrachten uit MOE-landen
Verwachte effecten bij handhaving vanuit de sector	Meer druk op arbeidsmarkt, slechtere concurrentiepositie, meer schijnconstructies	Tekorten, toename constructies zzp'ers	Weinig effecten indien vrijstelling wordt gehandhaafd	Weinig veranderingen	Toenemende druk arbeidsmarkt bij economische groei, uitbreiding illegale schijnconstructies

10 Inzichten uit Polen

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan migratie vanuit het Poolse gezichtspunt. Polen is qua inwoneraantal en migratieaantallen het belangrijkste MOE-land voor Nederland. Dit hoofdstuk betreft een beknopte weergave van een uitgebreide case study in Polen. De integrale (Engelstalige) studie is te vinden in de bijlage. In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen weer. Achtereenvolgens gaan we in op migratie in Polen in het algemeen, Poolse migranten na de toetreding, effecten sinds de toetreding, kenmerken en motieven van Poolse migranten en redenen om al dan niet naar Nederland te komen.

10.2 Migratie in Polen

Polen is traditioneel een migratieland. In de loop van de eeuwen zijn veel Polen naar het buitenland vertrokken en veel buitenlanders hebben zich gevestigd in Polen. Bij de val van het communistische regime in 1989 leefden er naar schatting 10 tot 17 miljoen Polen in het buitenland, vooral in de Verenigde Staten. De Poolse gemeenschap in Nederland telde op dat moment 30.000 tot 40.000 personen, die vaak genaturaliseerd waren. Deze Polen waren goed geïntegreerd in Nederland.

Polen kent op dit moment geen formeel migratiebeleid, er zijn noch restricties, noch incentives voor emigratie. Niettemin blijkt uit verschillende bronnen dat de Poolse regering zich inzet voor een vrij verkeer van haar onderdanen binnen de EU.

De uitvoerende arbeidsbureaus (Poviat Labour Offices) staan niet negatief tegenover emigratie. Zij zien emigratie als een oplossing voor werkloosheid, en als een bijdrage voor de economie door de inkomensoverdrachten. Niettemin wordt door beleidsmakers ook een aantal negatieve aspecten van emigratie gezien, zoals brain drain en het verstoren van het sociale evenwicht in regio's waar veel emigratie plaatsvindt.

Arbeidsmarktexperts geven aan dat emigratie slechts indirect een oplossing biedt voor werkloosheid. Het zijn namelijk juist werkenden die emigreren. Indirect kunnen werklozen daarbij de door hen vrijgekomen banen invullen. Zij zien een positief effect in de zogenaamde brain gain. In de jaren '80 hebben veel Polen in het buitenland ervaring en kennis opgedaan, die ze nu uitoefenen in Polen.

10.3 Status van Poolse migranten na de toetreding

Sinds 1991 kunnen Polen vrij reizen binnen de Europese Unie, maar niet werken. De toetreding in 2004 heeft daar als gevolg van het overgangsregime slechts beperkt verandering ingebracht. Toch kunnen Polen op verschillende manieren werkzaam zijn in het buitenland. In deze paragraaf gaan we in op de volgende categorieën:

- migratie in het kader van bilaterale overeenkomsten tussen Polen en andere Europese landen;
- werknemers van Poolse bedrijven, inclusief zelfstandigen;
- werknemers uitgezonden door arbeidsbureaus;
- individuele migranten die niet in een van de bovenstaande categorieën vallen;
- Polen met een Duits paspoort;
- illegalen.

Polen kent dertien bilaterale overeenkomsten voor werknemersverkeer met landen binnen de EER. Vijf van deze overeenkomsten wordt actief gebruikt, te weten met Duitsland, Spanje, Frankrijk, Zwitserland en Luxemburg. Tussen januari en september 2005 waren ruim 320.000 werknemers werkzaam in het buitenland, waarvan 94 procent in Duitsland. Het gaat doorgaans om seizoensarbeid (zie tabel B1.1 in bijlage).

Polen kent een groot aantal internationale arbeidsbemiddelingsbureaus, die worden gereguleerd en geaccrediteerd door het ministerie van Economie en Arbeid. In 2004 waren bijna 30.000 personen werkzaam via een arbeidsbemiddelingsbureau in de EU. Zij waren vooral werkzaam in de scheepvaart en land- en tuinbouw (zie tabel B1.2 in bijlage).

Een derde categorie betreft werknemers die in opdracht van een Pools bedrijf werkzaamheden uitvoeren in het buitenland. Enkele EU-landen, waaronder Nederland, hebben hiervoor restricties opgelegd, maar hebben deze teniet moeten doen onder Europese regelgeving. Tussen mei 2004 en februari 2005 ging het om bijna 90.000 personen in de EU-25, waarvan ruim 70 procent naar Duitsland (zie tabel B1.3 in de bijlage).

Een vierde categorie betreft individuele migranten die niet in het kader van een bilaterale overeenkomst, via een arbeidsbureau of Pools bedrijf werkzaam zijn. In enkele EU-landen kan dit zonder tewerkstellingsvergunning maar in de meeste EU-landen is een tewerkstellingsvergunning vereist. Hoewel vergelijkbare data moeilijk beschikbaar zijn, gaat het in ieder geval om ruim 200.000 personen in 2004/2005 in de EER (zie tabel B1.4 in de bijlage). Vooral in het Verenigd Koninkrijk en Ierland werken veel Polen.

Ongeveer 450.000 Polen hebben een dubbele nationaliteit, waarvan 280.000 een Poolse en een Duitse nationaliteit. Deze Polen hebben beperkte banden met Duitsland en spreken vaak ook niet de taal. Ze wonen in een regio die voorheen Duits was, waardoor ze een Duits paspoort konden aanvragen. Naar schatting 50.000 tot 100.000 van hen werkt regelmatig in Duitsland, België of Nederland, meestal tijdelijk om extra inkomen te verkrijgen.

Een laatste categorie betreft illegale migranten. Vooral in Duitsland, België en Nederland zijn veel illegalen werkzaam voor individuele klanten, zoals bouw- en reparatiewerkzaamheden en tuinonderhoud. Exacte aantallen zijn niet aanwezig.

10.4 Effecten van migratie

10.4.1 Migratie sinds toetreding

Over de periode 2004 en 2005 werkten naar schatting 700.000 Polen (voornamelijk tijdelijk) in de EER. De arbeidsmobiliteit van Polen is hoger dan die van de meeste andere MOE-landen. Naar schatting ruim de helft van hen werkt in Duitsland en een groeiend aantal in het Verenigd Koninkrijk. Niettemin was de stijging sinds de toetreding niet groter dan verwacht. De Polen werken doorgaans in dezelfde sectoren als waar ze voorheen al werkzaam waren: bouw, landbouw en horeca. Een belangrijk deel van de Polen werkt via een bilaterale overeenkomst in Duitsland.

10.4.2 Toekomstige effecten bij vrij verkeer van werknemers

Vanuit Polen wordt een aantal effecten verwacht bij vrij verkeer van werknemers. De verwachting is dat veel uitzendbureaus gebruik zullen gaan maken van Poolse werknemers, zoals zij dit nu al doen van Polen met een Duits paspoort. Niettemin blijkt dat op dit moment uitzendarbeid, ook in landen als Ierland en het Verenigd Koninkrijk, beperkt blijft. Waarschijnlijk spelen uitzendbureaus in de toekomst vooral een rol in tijdelijke arbeid.

Het aantal werknemers dat werkzaamheden verricht in het buitenland in dienst van een Pools bedrijf zal waarschijnlijk dalen. Er zijn aanwijzingen dat deze constructie nu vaak wordt gebruikt door eenmanszaken. Daarentegen zijn sommige beroepen, bijvoorbeeld in de bouw wel weer geschikt voor eenmanszaken.

Het belangrijkste te verwachten effect is een verschuiving van het grijze, informele en illegale circuit naar het formele circuit. Het Engelse voorbeeld laat zien dat 40 procent van de Polen die zich na 1 mei aanmeldden, voorheen illegaal werkzaam was in het Verenigd Koninkrijk. Verder is het waarschijnlijk dat werkgevers liever hun personeel legaliseren, uit angst voor inspectie en voor hun imago. Dit alles heeft een positief effect op de Nederlandse economie. Niettemin zal altijd een deel van de werkgevers en werknemers illegale arbeid blijven verrichten.

10.5 Motieven om in het buitenland te werken

De Poolse vertegenwoordigers van arbeidsbureaus geven unaniem aan dat het belangrijkste motief voor migratie inkomen betreft. Andere motieven zoals het opdoen van ervaring in het buitenland, spelen nauwelijks een rol. Cijfers van het Poolse ministerie van Economie en Arbeid laten zien dat familiehereniging eveneens een belangrijk motief is. Familiehereniging vindt vaak plaats in een multicultureel kader, dat

wil zeggen een Poolse partner en een partner uit de EU-15. Andere motieven betreffen het gebrek aan toekomstperspectief in Polen en betere arbeidsvoorwaarden.

Loon is echter veruit het belangrijkste motief. Speculatieve schattingen van Poolse arbeidsmarktexperts geven aan dat migratie zal plaatsvinden zolang het loon twee tot tweeëneenhalf keer zo hoog is als in het land van herkomst. De huidige arbeidsmarktsituatie (zie tabel B1.6 bijlage) maakt dat de huidige motieven voor migratie voorlopig nog van toepassing zijn. De verwachting is echter dat de toetreding tot de Europese Unie en Europese gelden en investeringen ertoe zullen leiden dat vanaf 2010 de belangrijkste motieven voor emigratie verdwijnen in Polen.

10.6 Kenmerken van de Poolse migrant

Uit de gesprekken met experts blijkt dat de gemiddelde migrant niet het profiel heeft van een langdurig werkloze. In tegenstelling tot langdurig werklozen zijn de migranten mobiel, relatief hoog opgeleid (middelbaar of hogere opleiding), ze spreken Engels of Duits, zijn vaak jong, en zijn gemotiveerd om hard te werken voor een minimumloon, ook in banen waar ze eigenlijk overgekwalificeerd voor zijn. In het Verenigd Koninkrijk verdienen ze vijf tot zes keer zoveel als een schoolverlater in Polen en vier keer zoveel als een werknemer met een beroepsopleiding in Polen. Werkgevers die een Poolse migrant in dienst hebben, zijn doorgaans erg tevreden, het belangrijkste nadeel dat zij ervaren is beperkte talenkennis.

10.7 Redenen om al dan niet naar Nederland te komen

De motieven die genoemd zijn om te emigreren gaan op voor een groot aantal landen. De experts is gevraagd op welke basis migranten de keuze maken voor een specifiek land. Naast de genoemde motieven is het netwerk het meest belangrijk. Poolse migranten gaan het liefst naar een land toe waar al familie of vrienden van hen wonen of werken. Dit sneeuwbal effect heeft tot gevolg dat op verschillende plekken in de wereld Poolse gemeenschappen bestaan waarbij de inwoners oorspronkelijk afkomstig zijn uit dezelfde streek in Polen. Alhoewel in Nederland zeker een netwerk aanwezig is, is het Poolse netwerk relatief gezien kleiner dan in bijvoorbeeld Londen, New York of Chicago.

Redenen om niet naar Nederland te komen zijn naast de overgangsregeling, de taal en het imago van Nederland als klein land met een kleine arbeidsmarkt. Landen zoals Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben onder Polen het imago van een grotere arbeidsmarkt met hogere lonen. Ook hebben Polen in het Verenigd Koninkrijk betere mogelijkheden tot bijvoorbeeld administratieve banen, iets wat in Nederland nog nauwelijks voorkomt vanwege de taal.

10.8 Conclusies

Polen heeft geen formeel migratiebeleid. Polen is van mening dat de vrije uitwisseling van arbeid niet door oude lidstaten zou moeten worden beperkt. Ondanks het gebrek aan formeel beleid, bestaat er een aantal maatregelen om emigratie te vergemakkelijken of sturen. De bilaterale akkoorden die met dertien Europese landen zijn afgesproken zijn het belangrijkste hulpmiddel, naast informatie over migratie die door de arbeidsbureaus wordt verstrekt. Sinds de toetreding is migratie naar alle Europese landen, vooral Verenigd Koninkrijk en Ierland, maar ook bijvoorbeeld Noorwegen, gestegen. De overgangsmaatregelen door Nederland veroorzaakte tijdelijke schade aan de tweezijdige relaties, vooral omdat Polen waarnam dat Nederland vrij plotseling van een verdediger van Poolse toetreding tot één van de meest woeste criticasters veranderde.

Een verbetering van inkomen is veruit het belangrijkste motief voor migratie. De salarissen zijn vier tot zes keer hoger elders in de EU dan in een vergelijkbare baan in Polen. Schattingen geven aan dat migratie zal plaatsvinden bij een minimaal verschil van twee tot tweeëneenhalf keer het salaris. Ook is het toekomstperspectief in Polen beperkt. De verwachting is dat vanaf 2010 de situatie in Polen voldoende verbetert, zodat de emigratie vanaf dan afneemt.

De Poolse migrant heeft de volgende kenmerken: hij is jong, heeft minstens middelbaar of hoger beroepsonderwijs, beheerst minstens de grondbeginselen van een vreemde taal en is gemotiveerd om hard te werken, zelfs voor een minimumloon.

De aanwezigheid van een Pools netwerk in het buitenland is de belangrijkste factor voor het selecteren van een land van bestemming. In Nederland is de grote concentratie van Polen in de tuinbouw en bouwsector van belang. Nochtans is Nederland absoluut niet één van de belangrijkste migratielanden voor Polen. De specifieke knelpunten voor Poolse mensen om werk in Nederland te zoeken zijn de overgangsmaatregelen en de taal. Ook wordt Nederland gezien als een klein land met daardoor beperktere mogelijkheden.

11 Te verwachten effecten

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de te verwachten economische en sociaal-culturele effecten alsook de te verwachten effecten op internationale betrekkingen. Er wordt uitgegaan van een tweetal scenario's. Het eerste scenario betreft de situatie waarin per 1 mei 2006 sprake is van vrij verkeer van werknemers. Het tweede scenario gaat uit van een voortzetting van het huidige overgangsregime vanaf dezelfde datum. Het gaat evenals in hoofdstuk 5 (gerealiseerde effecten) om een kwalitatieve inschatting. Er wordt daarbij voornamelijk gebruik gemaakt van inzichten uit literatuur, interviews en case studies. Ook de opzet van dit hoofdstuk is hetzelfde als van hoofdstuk 5.

In het hoofdstuk worden de te verwachten effecten vanuit verschillende gezichtspunten belicht, waarop we een totaalbeeld kunnen baseren.

Ter nuancering vooraf is het belangrijk op te merken dat het effect van de beslissing om de Nederlandse arbeidsmarkt al dan niet voor arbeidsmigranten uit MOE-landen open te stellen, sterk afhankelijk is van de besluitvorming in andere landen van de Europese Unie die momenteel een soortgelijk overgangsregime kennen.

11.2 Te verwachten economische effecten

11.2.1 Arbeidspotentieel

Vrij verkeer van werknemers

Zoals weergegeven in hoofdstuk 8, is de verwachting dat bij openstelling van grenzen tussen de 53.000 en 63.000 personen uit MOE-landen jaarlijks naar Nederland zullen migreren. De algemene verwachting is dat ceteris paribus na verloop van tijd het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen af zal nemen (zie ook hoofdstuk 8).

Het uiteindelijke aantal arbeidsmigranten dat in Nederland werk zal zoeken, is sterk afhankelijk van de beslissingen van overige landen over het overgangsregime en van economische ontwikkelingen (i.e. economische groei, werkloosheid, BBP, loonontwikkeling). Uitgaande van recente prognoses van Eurostat (zie ook hoofdstuk 8), kan verwacht worden dat het welvaartsniveau in de MOE-landen de komende jaren in absolute en relatieve zin (i.e. ten opzichte van de EU-25) zal stijgen door een voortdurende economische groei. Hieruit volgt de verwachting dat de werkloosheid af zal nemen en het arbeidsloon zal stijgen in deze landen. Dit maakt het op den duur voor de arbeidsmigrant mogelijk weer aantrekkelijker om in het thuisland werk te zoeken. Vanuit

de Polen case study die is uitgevoerd voor dit onderzoek (zie hoofdstuk 10 en bijlage 1), kan voorzichtig gesteld worden dat Polen bij een loonverschil dat lager ligt dan 2 à 2,5 keer het te verdienen loon in het thuisland, niet meer zullen migreren.

Sectoren die nu te maken hebben met een tekort aan gekwalificeerd personeel (veel moeilijk vervulbare vacatures), zoals de land- en tuinbouw en de bouwsector, kunnen in geval van vrij verkeer van werknemers naar verwachting makkelijker arbeidskrachten uit MOE-landen in dienst nemen dan nu het geval is. Het is aannemelijk dat moeilijk vervulbare vacatures dan sneller vervuld worden. De procedure voor het in dienst nemen van een arbeidskracht uit één van de MOE-landen zal waarschijnlijk eenvoudiger zijn en minder tijd in beslag nemen dan nu het geval is. Respondenten van werkgevers- en brancheorganisaties schatten in dat er bij vrij verkeer van werknemers voor ondernemingen efficiencyvoordelen kunnen ontstaan. Ook geven zij en de geïnterviewde beleidsmedewerkers binnen de overheid de inschatting dat een groter arbeidspotentieel bij zal dragen aan het bewerkstelligen van meer economische groei en verlaging van de kosten die gemoeid gaan met een vergrijzende samenleving in Nederland. Ten aanzien van deze laatste inschatting worden in de wetenschappelijke empirische literatuur (zie bijvoorbeeld Van Dalen, 2001 en Roodenburg, 2001) een aantal condities gesteld, zoals ook uiteengezet is in hoofdstuk 2. Uit onderzoek van Van Dalen (2001) en Roodenburg (2001) blijkt bijvoorbeeld dat arbeidsmigratie alleen kan helpen om de financiële gevolgen van de vergrijzing op te vangen, wanneer voldaan is aan de voorwaarde dat immigranten hun weg (blijven) vinden op de arbeidsmarkt, een redelijk inkomen verdienen en niet meer dan gemiddeld afhankelijk zijn van de sociale zekerheid.

Voortzetting van het overgangsregime

Bij voortzetting van de overgangsregeling zullen naar verwachting de komende jaren minimaal 30.000 arbeidsmigranten (vooral tijdelijk) naar Nederland komen, zo is onze inschatting (zie hoofdstuk 8 voor een uiteenzetting daaromtrent). In dat geval verwachten respondenten dat er in sectoren zoals de land- en tuinbouw en de bouw (structurele) tekorten aan gekwalificeerd en gemotiveerd personeel zullen blijven bestaan, met name aan laaggeschoolde en laagbetaalde (seizoens)arbeid, zoals oogsten en productiearbeid. De resultaten van het project 'Seizoensarbeid' (LTO Nederland/CWI) die uiteengezet worden in de sectorbeschrijvingen, duiden er in dit kader op dat Nederlandse werkzoekenden - gegeven de huidige omstandigheden (onder andere ten aanzien van het te verdienen loon, de hoogte van de uitkering, de achtergrond van de uitkeringsgerechtigden, en het beschikbare aanbod uit de MOE-landen) - voor dit type werkzaamheden naar verwachting slechts in beperkte mate ingezet zullen (kunnen) worden.

Netto effect

Ten opzichte van de huidige situatie zal naar verwachting het arbeidspotentieel bij vrij verkeer van werknemers toenemen met maximaal 63.000 personen in 2006, afnemend tot 53.500 in 2010. Bij voortzetting van het overgangsregime zal er slechts een lichte stijging plaatsvinden ten opzichte van de huidige situatie (zie hoofdstuk 8).

11.2.2 Loonontwikkeling

Vrij verkeer van werknemers

Vanuit de economische theorie kan de verwachting afgeleid worden dat een stijging van het aantal arbeidsmigranten bij vrij verkeer van werknemers op korte termijn leidt tot een loondaling van met name concurrerende werknemers. Ook inzichten in de internationale empirische literatuur over dit onderwerp duiden op een licht negatief effect voor concurrerende werknemers (zie hoofdstuk 2).

Wordt de mening van (sector)deskundigen hierover gevraagd, dan blijkt dat vrijwel alle respondenten waarmee gesproken is, verwachten dat vrij verkeer van werknemers een drukkend effect op de loonontwikkeling sorteert. Dit impliceert een versobering van het Nederlandse pakket arbeidsvoorwaarden. Vooral als de werkgelegenheid van Nederlandse arbeidskrachten in het geding komt, bestaat de kans dat zowel de primaire (arbeidsloon) als de secundaire arbeidsvoorwaarden (vrije dagen, vakantiegeld, et cetera) ingeperkt worden, zo is de inschatting van de respondenten. Dit geldt vooral bij een grote toestroom van MOE-werknemers.

Nederland kent een vrij rigide loonsysteem, waardoor op korte termijn beperkte mogelijkheden voor loonelasticiteit bestaan bij een instroom van MOE-landers. De werkgevers geven aan dat zij zich houden aan de cao-afspraken. Hiermee is echter niets gezegd over het eventueel lager inschalen van ingezetenen bij een toename van de immigratie uit de MOE-landen. Wel geven werkgevers aan dat zij hopen dat het arbeidsethos van de MOE-migranten een voorbeeldfunctie heeft voor de Nederlanders.

Voortzetting van het overgangsregime

Bij voortzetting van de overgangsregeling zal de toestroom van MOE-migranten de komende jaren licht toenemen. Dit impliceert volgens de economische theorie een licht loondrukkend effect, met name voor concurrerende werknemers, al zal het kleiner zijn dan bij een vrij verkeer van werknemers en de daarmee samenhangende verwachte toestroom van migranten.

Sommige respondenten verwachten evenals bij een overgang naar vrij verkeer van werknemers ook bij voortzetting van het overgangsregime in bepaalde sectoren (met name de bouw) enige mate van instabiliteit als het gaat om arbeidsvoorwaarden, doordat in toenemende mate sprake blijkt te zijn van alternatieve constructies/mogelijkheden (bijvoorbeeld via constructies met zzp'ers en dienstverleners) om de beperkingen van het overgangsregime te ontduiken (zie hoofdstuk 4 en het onderzoek van Ter Reeke et al., 2005), waarbij sprake is van in verhouding (zeer) lage (loon)kosten. Bij voortzetting van het overgangsregime zal de prikkel om de arbeidsrelatie te regelen aan de hand van bovengenoemde mogelijkheden niet afnemen.

Netto effect

Het netto effect van MOE-migratie op lonen en arbeidsvoorwaarden is lastig in te schatten, maar het loondrukkende effect zal in geval van een overgang naar een vrij verkeer van werknemers naar verwachting eerder groter zijn dan kleiner ten opzichte van een voortzetting van het overgangsregime.

11.2.3 Verplaatsing van bedrijfsactiviteiten

Vrij verkeer van werknemers

Zolang bij vrij verkeer van werknemers de arbeidsmigranten onder Nederlandse arbeidsvoorwaarden ingezet moeten worden, heeft dit volgens respondenten bij branche- en werkgeversorganisaties slechts een beperkt effect op de mate waarin ondernemers besluiten bedrijfsactiviteiten naar het buitenland te verplaatsen. Als werkgevers daadwerkelijk wensen te profiteren van lage lonen, dan is verplaatsing van bedrijfsactiviteiten een betere oplossing dan het laten overkomen van arbeidsmigranten, aldus de inschatting van deze respondenten. De belangrijkste reden voor bedrijfsverplaatsing is daarom niet zozeer het overgangsregime, maar juist het Nederlandse stelsel van arbeidsvoorwaarden. Dit maakt het volgens deze respondenten voor ondernemers steeds moeilijker om te concurreren op de wereldmarkt.

Overigens dient ter nuancering opgemerkt te worden dat verplaatsing van bedrijfsactiviteiten in bepaalde (deel)sectoren, zoals de bloembollenteelt in de land- en tuinbouwsector, niet in alle gevallen mogelijk is, zo wordt vanuit de sectoren aangegeven. Andere factoren, zoals de gesteldheid van de grond en de aanwezigheid van distributiekanaalen zijn eveneens verklarende factoren, die voor sommige werkgevers minstens zo belangrijk zijn als de Nederlandse arbeidsvoorwaarden.

Voortzetting van het overgangsregime

Evenals ingeval van vrij verkeer van werknemers, verwachten respondenten bij branche- en werkgeversorganisaties dat voortzetting van het overgangsregime waarschijnlijk weinig effect heeft als het gaat om de mate waarin ondernemers besluiten hun bedrijfsactiviteiten naar het buitenland te verplaatsen. In vergelijking met een situatie van vrij verkeer van werknemers is het weliswaar moeilijker voor werkgevers om arbeidskrachten uit MOE-landen aan te nemen. Maar juist omdat arbeidsmigranten sowieso onder dezelfde arbeidsvoorwaarden als hun Nederlandse collega's werkzaam dienen te zijn, blijven de verschillen in het voordeel van arbeidskosten beperkt. Wat loon betreft, is er geen verschil of er vrij verkeer van werknemers is of niet. Voortzetting van het overgangsregime zal dan ook waarschijnlijk geen beslissende reden voor ondernemers zijn om mogelijke bedrijfsverplaatsing door te zetten of daar juist vanaf te zien. Andere overwegingen, bijvoorbeeld de moeite die moet worden genomen om in het buitenland te investeren, spelen ook een rol. Wel kan voortzetting van het overgangsregime gezien worden als 'extra zetje in de rug' voor sommige ondernemers.

Netto effect

Het effect op de verplaatsing van bedrijfsactiviteiten ten opzichte van de huidige situatie is marginaal. Opheffing dan wel voortzetting van het overgangsregime zal hier naar verwachting geen grote invloed op hebben.

11.2.4 Uitgaande inkomensoverdrachten

Vrij verkeer van werknemers

Gezien de toename van migratie die naar verwachting het gevolg is van een overgang naar vrij verkeer van werknemers, neemt de kans op een verhoging van het volume van uitgaande inkomensoverdrachten in theorie daarmee eveneens toe. De mate waarin daadwerkelijk sprake is van een toename hierin, is sterk afhankelijk van de duur van de (arbeids)migratie. Wanneer ook bij vrij verkeer van werknemers voor het merendeel sprake zal zijn van seizoensmigratie en pendelmigratie en weinig sprake is van migratie voor langere tijd, zal de kans groter zijn dat arbeidsmigranten slechts in beperkte mate investeren in Nederland met de hier verdiende gelden. Immers, de afgelopen jaren hebben laten zien dat MOE-arbeidsmigranten in zijn algemeenheid tijdelijk in Nederland werken, het verdiende geld sparen, en vervolgens uitgeven in het herkomstland, zo blijkt uit de case studies (zie hoofdstuk 7, 10 en bijlage 1). Wanneer bij vrij verkeer van werknemers juist een groot aantal arbeidsmigranten voor langere tijd naar Nederland zal komen, is ook de kans op een evenredige toename in uitgaande inkomensoverdrachten kleiner. Immers, arbeidsmigranten zullen in dat geval waarschijnlijk op korte of lange termijn meer eisen gaan stellen aan hun leefomgeving en levensonderhoud in Nederland, wat bestedingsgevolgen in Nederland impliceert (en daarmee samenhangende economische impulsen).

In zijn algemeenheid kan de verwachting geformuleerd worden dat, daar de voor de komende jaren te verwachten migratiestromen bij vrij verkeer van werknemers waarschijnlijk niet meer dan enkele tienduizenden arbeidsmigranten per jaar zullen betreffen, het te verwachten effect op de Nederlandse betalingsbalans beperkt zal zijn.

Voortzetting van het overgangsregime

Indien besloten wordt het huidige overgangsregime voort te zetten, zal het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen dat naar Nederland komt de komende jaren in beperkte mate toenemen ten opzichte van 2005, zo is de verwachting. Het gaat dan vooral om seizoensarbeid en pendelarbeid. Daaruit kan de verwachting afgeleid worden dat ceteris paribus ook de inkomensoverdrachten naar de MOE-landen licht zullen stijgen. De toename in arbeidsmigratie zal bij voortzetting van het overgangsregime kleiner zijn dan in geval van vrij verkeer van werknemers. Dientengevolge zal ceteris paribus ook het volume van de uitgaande inkomensoverdrachten naar verwachting kleiner zijn. Echter, wanneer ook de duur van de arbeidsmigratie afhankelijk blijkt te zijn van de restricties ten aanzien van het vrije verkeer van werknemers, dan is niet op voorhand een inschatting te geven van het effect van voortzetting van het overgangsregime op de inkomensoverdrachten naar de MOE-landen. Mogelijk impliceert een voortzetting van het overgangsregime juist een prikkel tot seizoensmigratie en pendelmigratie (de mogelijkheden tot verblijf in Nederland zijn immers in bepaalde mate afhankelijk van de geldigheidsduur van de twv) en een vrij verkeer van werknemers eerder een prikkel tot langdurige MOE-migratie met vestiging, waardoor de kans op inkomensoverdrachten naar de MOE-landen bij een voortzetting van het overgangsregime hoger is. Hierbij dient ter nuancering opgemerkt te worden dat Polen met een Duits paspoort, voor wie het vrij verkeer van werknemers al jaren van kracht is, zich juist zeer beperkt voor langere tijd in Nederland vestigen (Pool, 2004).

Netto effect

Het aantal migranten neemt bij vrij verkeer toe, maar uitgaande inkomensoverdrachten per migrant zullen in vergelijking met de huidige situatie en bij voortzetting van het overgangsregime lager zijn. Per saldo is de omvang dus beperkt.

11.2.5 Brain drain

Vrij verkeer van werknemers

In het hoofdstuk over gerealiseerde effecten is naar voren gebracht dat zeker niet alle arbeidsmigranten uit de MOE-landen laag- of ongeschoold zijn. Uit de case study Polen blijkt dat veel migranten een opleiding op mbo-niveau afgerond hebben en voor de veelal ongeschoolde werkzaamheden die zij in Nederland verrichten overgekwalificeerd zijn. Bij vrij verkeer van werknemers mag ervan uitgegaan worden dat het aantal arbeidsmigranten toeneemt en hiermee dus ook de brain drain (of beter: skills drain).

Wel dient opgemerkt te worden dat de omstandigheden voor getalenteerde migranten in de MOE-landen sterk aan het verbeteren zijn. Een groeiende economie, een groeiend investeringsvolume, een groeiend aantal banen en positieve verwachtingen voor de toekomst maken het voor de getalenteerden juist aantrekkelijk om in het land van herkomst te blijven. Zelfs als de Nederlandse economie weer aantrekt, is het de vraag of potentiële MOE-arbeidsmigranten inmiddels niet in het land van herkomst een passende baan kunnen vinden. Daarbij geldt, zeker voor functies in het hogere segment van de arbeidsmarkt, een taalbarrière voor passend werk in Nederland. Het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen voor hooggekwalificeerde functies is op dit moment bescheiden ten opzichte van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen voor laaggekwalificeerde functies (zie ook hoofdstuk 4).

Voortzetting van het overgangsregime

In het geval van voortzetting van het overgangsregime is de verwachting dat de brain drain/skills drain beperkter is dan bij vrij verkeer van werknemers. Het gaat immers om een kleinere groep personen, die vooral tijdelijk naar Nederland komen. In het geval van voortzetting van het overgangsregime spelen wederom de invloeden van de groeiende economieën in MOE-landen en de taalverschillen met Nederland een bepalende rol.

Netto effect

Bij vrij verkeer van werknemers zal meer brain drain plaatsvinden vanuit de MOE-landen dan op dit moment het geval is.

11.3 Te verwachten verdringing

Vrij verkeer van werknemers

Een andere mogelijke consequentie van een toename van het arbeidspotentieel betreft verdringing van ingezetenen van de Nederlandse arbeidsmarkt. Door sommige respondenten wordt de inschatting gegeven dat door een mogelijke toename van het arbeidspotentieel uit MOE-landen bij vrij verkeer van werknemers en de daarmee gepaard gaande toename van concurrentie op de Nederlandse arbeidsmarkt (met name bij

laagopgeleiden), de kans dat laagopgeleide Nederlandse uitkeringsgerechtigden op korte termijn werk zullen kunnen vinden in bepaalde sectoren (met name de land- en tuinbouw, maar ook de vleessector en de uitzendbranche) af zal nemen. Door andere respondenten wordt aangegeven dat nauwelijks sprake zal zijn van verdringing bij een toename van het arbeidspotentieel uit de MOE-landen, gezien de beperkte bereidheid bij Nederlandse uitkeringsgerechtigden het werk dat veelal door deze migranten uitgevoerd wordt, te verrichten.

Wat zeggen de resultaten van de empirische analyse van verdringing uit hoofdstuk 6 over de verdringing die bij de verschillende regimes te verwachten is? De empirische analyses geven weinig uitsluitsel over de hoogte van verdringing, maar bieden wel inzichten. De afgelopen jaren was de economische groei laag en groeide de werkloosheid. Het grootste deel van de MOE-migranten bestond uit seizoensarbeiders die laaggeschoold werk verrichten. Uit de literatuur (hoofdstuk 6) komt het beeld naar voren dat de mate van verdringing hoger is bij een lage economische groei en dat laag- en middelbaar geschoold arbeid gevoeliger is voor verdringing dan hooggeschoold arbeid.

Bij vrij verkeer van werknemers verwachten wij een jaarlijkse arbeidsmigratie van tussen de 53.000 en 63.000 MOE-arbeidsmigranten in 2006. Een deel daarvan betreft langdurige arbeidsmigranten. Verwacht mag worden dat het soort arbeid dat langdurige MOE-arbeidsmigranten in Nederland verrichten, meer een afspiegeling van hun (opleidings-) capaciteiten is. Als de uitkomsten van Dustmann et al. (hoofdstuk 4) voor het Verenigd Koninkrijk representatief zijn voor Nederland bij vrij werknemersverkeer, dan verricht eenderde van de langdurige MOE-arbeidsmigranten arbeid in hogere beroepen waarbij geen sprake is van verdringing. Bij de overige tweederde van de langdurige MOE-migranten zou dan wel mogelijk sprake kunnen zijn van verdringing. Omdat de eerste generatie allochtonen gemiddeld een lagere opleiding heeft dan de autochtonen, is theoretisch te verwachten dat de eerste groep bovengemiddeld getroffen wordt door verdringing. Bij langdurige migratie zullen echter evenwichtsprocessen in werking treden; mensen die de afgelopen twee jaar werk verloren, zullen uiteindelijk weer ander werk vinden. De groei van het aantal mensen dat hun baan aan MOE-migranten verliest, zal dan ook sterker afnemen dan de netto immigratie uit MOE-landen.

Omdat er zoveel onzekerheden zijn, en het maar de vraag is wie wie wanneer verdringt, is het praktisch onmogelijk om de mate van verdringing enigszins te kwantificeren. Het is mogelijk dat bij vrij verkeer van werknemers in 2006 een aanzienlijk deel van de maximaal 63.000 MOE-arbeidsmigranten het werk inneemt dat een ingezetene had kunnen verrichten. De migratie en de verdringing zouden ook minimaal kunnen zijn. In de jaren daarna blijft het aantal langdurige MOE-migranten weliswaar toenemen, maar is ook te verwachten dat mensen toch weer ander werk vinden. Cumulatief over 2006 tot 2010 zijn er, gebaseerd op hoofdstuk 8, maximaal 90.000 MOE-arbeidsmigranten te verwachten die voor langere tijd hier werkzaam zijn. Het is echter niet mogelijk hieruit conclusies te trekken over de cumulatieve verdringing. De cumulatieve verdringing zou zelfs geringer kunnen zijn dan de mate van verdringing in 2006.

Voortzetting van het overgangsregime

Bij handhaving van het huidige overgangsregime is de verwachting die in paragraaf 7.2 is uitgesproken, dat jaarlijks circa 30.000 vergunningen afgegeven zullen blijven worden,

met name voor korte duur en in de tuinbouw. Ook zal het aantal zzp'ers dan waarschijnlijk toenemen. De eerste groep MOE-migranten zal dezelfde soort laaggeschoolde arbeid verrichten als in 2004 en 2005 het geval is geweest, terwijl ook de zzp'ers waarschijnlijk vooral laag- en middelbaar geschoolde arbeid verrichten. Dit betekent dat verdringing waarschijnlijk blijft. Wel zijn de economische vooruitzichten beter dan in 2004 en 2005. Ondernemers zullen dan minder naar de kosten kijken en mensen aannemen wanneer zij kansen zien. De verdringing zal volgens dat inzicht lager zijn dan in 2004 en 2005. Welke groep het meest kwetsbaar zal zijn voor verdringing, zal per sector verschillen. Circa 80 procent van de tewerkstellingsvergunningen voor MOE-migranten is in 2004 en 2005 voor de land- en tuinbouw afgegeven. In de tuinbouw noemt bijna de helft van de werkgevers scholieren/studenten als de belangrijkste bron voor seizoensarbeid, tegen 10 à 15 procent voor allochtone Nederlanders (ECORYS-NEI, 2005). Iets dergelijks geldt ook voor de uitzendbranche, een andere sector waar veel MOE-migranten werkzaam zijn. Hier is circa 30 procent scholier/student en behoort 10 à 15 procent tot een etnische minderheid (ECORYS-NEI, 2005a). De status van scholier/student is tijdelijk, zodat het de vraag is in hoeverre evenwichtsmechanismen hun werk kunnen doen. Tenslotte betekent het feit dat de vergunningen vooral voor korte duur worden afgegeven, dat de verdringing in arbeidsjaren geringer is dan het aantal personen dat op enig moment in het jaar verdrongen is.

11.4 Te verwachten effecten op sociale zekerheid

Vrij verkeer van werknemers

Voor wat betreft de implicaties op de sociale zekerheid bij een overgang naar vrij verkeer van werknemers zijn twee factoren van belang. Ten eerste de aard en de duur van de migratie die het gevolg is van een vrij verkeer van werknemers. Ten tweede is de mate van integratie in de Nederlandse arbeidsmarkt en maatschappij van belang.

Zoals eerder is aangegeven, zijn behoudens de data die gepresenteerd zijn in hoofdstuk 5 geen wetenschappelijke publicaties beschikbaar over het beslag op de sociale zekerheid in Nederland door MOE-migranten. Wel is algemener migratie-onderzoek beschikbaar dat ingaat op de gevolgen voor de sociale zekerheid van immigranten in Nederland in algemeenheid (zie bijvoorbeeld van Dalen, 2001 en Ter Rele en Roodenburg, 2001). Op basis daarvan dient gesteld te worden dat de invloed van langdurige immigratie op de collectieve sector vrijwel altijd negatief is wanneer de sociaal-economische kenmerken van de migrantenfamilie niet overeenkomen met die van de gemiddelde Nederlander. Pas als de immigranten jong zijn en bovendien succesvol op de Nederlandse arbeidsmarkt, kan sprake zijn van een klein positief resultaat. Dit geldt ook wanneer immigranten alleen tijdens hun werkzame periode op de Nederlandse arbeidsmarkt werkzaam zijn, en geen beroep doen op bijvoorbeeld AOW.

De huidige migratiestromen uit de MOE-landen tonen dat immigranten jong zijn en actief zijn op de arbeidsmarkt, wat een positieve invloed voor de collectieve sector impliceert. Verder valt het nog te bezien in welke mate er zeer langdurige of permanente migratie van werknemers en families uit MOE-landen plaats zal vinden in de komende jaren. In tegenstelling tot migratiestromen uit Marokko en Turkije hebben ervaringen met de toetreding van Spanje, Portugal en Griekenland immers laten zien (zie hoofdstuk 8 voor

een uiteenzetting daaromtrent) dat er in de jaren na toetreding tot de EG veel seizoens- en pendelmigratie heeft plaatsgevonden, maar veel minder langdurige migratie wat ook een beperkt beroep op de sociale zekerheid in Nederland betekend heeft. Ook de afgelopen jaren hebben laten zien dat MOE-migranten in zijn algemeenheid tijdelijk in Nederland verblijven, wat overigens niet direct impliceert dat dit ook op lange termijn het geval zal zijn bij een overgang naar vrij verkeer van werknemers. Bij een langer verblijf in Nederland waarbij werknemers kinderen meenemen, is het waarschijnlijk dat het beslag op kinderbijslag door MOE-migranten toe zal nemen.

Zoals in hoofdstuk 5 reeds is vermeld, vertonen de sociaal-culturele kenmerken van MOE-migranten vrij veel overeenkomsten met inwoners van de EU-15 in vergelijking tot niet-westerse immigranten. Ook hebben zij een gemiddeld hoger opleidingsniveau dan niet-westerse migranten. Dit impliceert een relatief hoge kans op een positieve bijdrage voor de collectieve sector. Uit hoofdstuk 5 is gebleken dat in het verleden MOE-migranten slechts beperkt gebruik hebben gemaakt van sociale zekerheid.

Daarentegen dient hierbij wel opgemerkt te worden dat het opleidingsniveau van de gemiddelde MOE-migrant lager is dan dat van de gemiddelde ingezetene in Nederland, wat de kans op participatie op de Nederlandse arbeidsmarkt van deze gemiddelde MOE-migrant verkleint ten opzichte van de gemiddelde ingezetene en de gevolgen voor de sociale zekerheid van dien. Deze kans lijkt echter weer verhoogd te worden door andere factoren, zoals de arbeidsmoraal van de MOE-migrant of de arbeidsproductiviteit, zo blijkt uit de case studies.

Voortzetting van het overgangsregime

De inschatting van de gevolgen voor de sociale zekerheid van een verdere toename van de arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen bij voortzetting van het overgangsregime is met dezelfde dilemma's omgeven als in de vorige paragraaf uiteengezet zijn. Ook bij voortzetting van het overgangsregime zal de impact op de sociale zekerheid afhankelijk zijn van de duur van de arbeidsmigratie en de mate van integratie en participatie van de migranten. Echter kan hierbij wel de kanttekening geplaatst worden, dat ook het beleid *an sich* mogelijk effect heeft op de migratieduur, zoals reeds in de paragraaf over de behandeling van de effecten ten aanzien van uitgaande inkomensoverdrachten uiteengezet is. Van voortzetting van het overgangsregime gaat ceteris paribus - gezien de beperkingen die dit regime in algemeenheid oplegt aan de tewerkstellingsduur - mogelijk een positieve impuls uit op seizoensmigratie en pendelmigratie.

11.5 Te verwachten sociaal-culturele effecten

11.5.1 Integratie en participatie

Vrij verkeer van werknemers

Op basis van bevindingen in de regio Duin- en Bollenstreek kan geconcludeerd worden dat arbeidsmigranten uit MOE-landen weliswaar participeren op de arbeidsmarkt, maar dit niet of nauwelijks doen in de regionale of lokale samenleving. De voornaamste reden die daarvoor aangegeven is in deze case study is dat MOE-migranten voornamelijk tijdelijk werkzaam zijn in Nederland. Bij vrij verkeer van werknemers is de verwachting

dat de migratie voor langere tijd zal toenemen. Het is niet op voorhand duidelijk aan te geven of een grotere groep arbeidsmigranten die voor langere tijd aanwezig is, veel veranderen zal aan de maatschappelijke participatie van MOE-migranten

Uit de empirische literatuur die uiteengezet is in hoofdstuk 2 kwam het beeld naar voren dat immigratie in veel gevallen gepaard gaat met segregatie, maar dat er grote verschillen zijn tussen groepen en binnen groepen naar 1) de grootte van de groep, 2) de sociaal-culturele afstand tot de Nederlandse cultuur en 3) de hoogte van de opleiding en de sociaal-economische positie.

Wat betreft het eerste punt wordt door de literatuur aangegeven dat een grotere groep de kans op integratie doet afnemen (zie hoofdstuk 2 voor een overzicht). Juist dit punt is gevoelig voor een overgang naar vrij verkeer van werknemers. Wanneer de bovenkant van de in hoofdstuk 8 geschetste bandbreedte van de te verwachten migratiestromen uit de MOE-landen gehaald wordt, dan zal hiervan een negatieve impuls uitgaan op de integratie. Wanneer het aantal langdurige arbeidsmigranten zal toenemen, heeft dit echter waarschijnlijk een positief effect op de integratie.

Wat betreft het tweede punt valt te verwachten dat MOE-migranten beter zullen integreren dan Turken en Marokkanen. In hoofdstuk 5 is reeds aangegeven dat de sociaal-culturele kenmerken van MOE-migranten dichterbij EU-inwoners liggen dan de traditionele groepen immigranten in Nederland.

Ook wat betreft het derde punt, de hoogte van de opleiding en de sociaal-economische positie kan gesteld worden dat Midden- en Oost-Europeanen in het algemeen een relatief gunstige positie innemen ten opzichte van andere groepen migranten.

De verwachtingen aan de hand van de genoemde punten zijn dus niet geheel eenduidig, al geven de meeste punten indicaties voor een te verwachten toenemende integratie van MOE-arbeidsmigranten bij vrij verkeer van werknemers.

Een specifiek sociaal-cultureel effect betreft religie. Gezien het belang van religie en kerk in het leven van vooral Poolse arbeidsmigranten, is het aannemelijk dat het aantal Poolse rooms-katholieke parochies en kerkdiensten bij een toenemend aantal MOE-migranten verder toe zal nemen. Hierdoor ontstaat een nog grotere vraag naar voorgangers (priesters) die kennis hebben van de Poolse taal en cultuur. Er lijken zich vooralsnog geen problemen voor te doen bij het vinden van geschikte ruimtes voor kerkdiensten. Bij de Nederlandse katholieke gemeenschap bestaat vanwege de religieuze banden de bereidheid om (leegstaande) kerken open te stellen voor Poolse arbeidsmigranten.

Voortzetting van het overgangsregime

Ook ingeval van voortzetting van het overgangsregime zal de integratie en participatie van arbeidsmigranten naar verwachting tot een minimum beperkt blijven. Immers, de stroom migranten neemt bij voortzetting van het overgangsregime naar verwachting licht toe, met de remmende werking op integratie als gevolg. Daarnaast lijkt juist het overgangsregime de kans op langdurige (arbeids)migratie te beperken, welke ook een lagere kans op integratie impliceert.

Wel is het zo dat door kleinere aantallen arbeidsmigranten de gemeenschappen op beperktere schaal blijven voortbestaan dan in het geval van een grotere toestroom, veroorzaakt door vrij verkeer van werknemers. Bij voortzetting van het overgangsregime zal de rol van religie en het aantal Poolse rooms-katholieke parochies en kerkdiensten min of meer hetzelfde blijven.

11.5.2 Huisvesting

Vrij verkeer van werknemers

Door de verwachte toename van het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen (uitgaande van de bovenkant van de geschatte bandbreedte) bij vrij verkeer van werknemers, zal de druk op huisvesting in regio's met relatief veel arbeidsmigranten toenemen. Uit onderzoek van Pool (Pool, 2003) blijkt dat juist huisvesting de bottleneck vormt voor een toename van de aantallen legaal tewerkgestelde Polen met een Duits paspoort. De vraag is dan in hoeverre het gedoogbeleid, zoals waargenomen in de Duin- en Bollenstreek, bij grotere aantallen arbeidsmigranten een oplossing biedt. Onze inschatting is dat het niet ondenkbaar is dat zonder herziening van dit beleid situaties kunnen ontstaan waarbij de brandveiligheid en hygiëne onvoldoende gewaarborgd zal zijn.

Voortzetting van het overgangsregime

Ook zonder vrij verkeer van werknemers blijft de huisvesting van arbeidsmigranten een probleem, tenzij hieromtrent in regio's met hoge concentraties arbeidsmigranten een sluitende oplossing gevonden wordt, zo kan afgeleid worden uit de inzichten uit de case study Duin- en Bollenstreek en de verwachtingen omtrent de toename van arbeidsmigratie bij een voortzetting van het overgangsregime. Gemeenten worstelen immers nu al met het huisvestingsprobleem. Hoewel de situatie op dit moment nog redelijk hanteerbaar lijkt, is het aannemelijk dat reeds bij een beperkte toename van het aantal arbeidsmigranten verdere huisvestingsproblemen zullen ontstaan.

11.5.3 Openbare orde en veiligheid

Vrij verkeer van werknemers

Indien een overgang naar vrij verkeer van werknemers en de daarmee samenhangende verwachte migrantenstromen gerealiseerd worden, dan is het op basis van deze studie moeilijk te stellen hoe de ontwikkelingen ten aanzien van verstoring van openbare orde en veiligheid door MOE-migranten zullen zijn. De case study Duin- en Bollenstreek en de uiteenzetting omtrent openbare orde en veiligheid in hoofdstuk 5 bieden indicaties dat de betrokkenheid van arbeidsmigranten uit MOE-landen bij criminele activiteiten beperkt lijken te zijn en vergelijkbaar met betrokkenheid van ingezetenen bij openbare ordeverstoringen en criminele activiteiten. Hoewel niet gestaafd door data-indicaties werden echter ook indicaties gegeven dat juist sprake zou zijn van een onevenredig aandeel in criminaliteit en verstoring van de openbare orde door MOE-migranten. Gezien deze kanttekeningen, is het moeilijk algemene verwachtingen te uiten omtrent de te verwachten effecten van een toename van MOE-migratie bij vrij verkeer van werknemers op de openbare orde en veiligheid. Wel kan gesteld worden dat deze studie geen eenduidige aanwijzingen heeft opgeleverd dat een overgang van vrij verkeer van

werknemers zal leiden tot een toename van de verstoring van de openbare orde en veiligheid.

Voortzetting van het overgangsregime

Indien besloten wordt het overgangsregime voort te zetten, dan kan in lijn met het voorgaande gesteld worden, dat geen aanwijzingen gevonden zijn dat het waarschijnlijk is dat bij voortzetting van het overgangsregime, een substantiële toename van de verstoring van de openbare orde en veiligheid in regio's waar arbeidsmigranten geconcentreerd zijn, gerealiseerd zal worden.

11.5.4 Etnische spanningen

Vrij verkeer van werknemers

Op het moment lijkt er nauwelijks sprake te zijn van etnische spanningen tussen Nederlandse ingezetenen en arbeidsmigranten uit MOE-landen. Het is onaannemelijk dat door een beperkte toename van het aantal arbeidsmigranten in geval van een overgang naar vrij verkeer van werknemers deze etnische spanningen zich in de nabije toekomst wel voor zullen doen. Alleen wanneer Nederlandse ingezetenen in toenemende mate hun banen ingevuld zien worden door migranten, is het denkbaar dat daarmee ook spanningen tussen Nederlanders en MOE-migranten ontstaan.

Het is mogelijk dat Nederlandse ingezetenen op grotere schaal ontevreden zullen zijn met de aanwezigheid van arbeidsmigranten uit MOE-landen. Uit de case study Duin- en Bollenstreek blijkt dat maar weinig burgers in deze regio echt content zijn met de Poolse arbeidsmigranten aldaar. Zij uiten zich weliswaar gelaten of onverschillig, maar zijn niet tevreden. Het is niet onaannemelijk dat naarmate het aantal arbeidsmigranten toeneemt, ook meer Nederlandse ingezetenen de aanwezigheid van MOE-migranten in hun regio als een onwenselijke ontwikkeling ervaren.

Voortzetting van het overgangsregime

In geval van voortzetting van het overgangsregime, blijven de etnische spanningen tussen Nederlandse ingezetenen en arbeidsmigranten, net als nu het geval is, naar verwachting beperkt. Alleen daar waar het aantal arbeidsmigranten toch toeneemt, zullen Nederlandse ingezetenen hun ontevredenheid wellicht blijven uiten.

11.5.5 Arbeidsmoraal

Vrij verkeer van werknemers

Het mogelijke effect van een toename van het aantal arbeidsmigranten bij vrij verkeer van werknemers op de in Nederland geldende arbeidsmoraal is tweeledig. Enerzijds kan van Nederlandse arbeidskrachten in toenemende mate verwacht worden dat zij zich aanpassen aan de sterk gewaardeerde arbeidsmoraal van arbeidsmigranten uit MOE-landen. Dit kan eveneens een rol spelen bij het aannemen en behouden van personeel. Het is niet uitgesloten dat zich hierdoor op de werkvloer ook spanningen voordoen tussen Nederlandse werknemers en werknemers uit MOE-landen. Anderzijds is nu al een deel van de in Nederland werkzame MOE-migranten 'gewend' aan de Nederlandse

arbeidsmoraal (Pool, 2003). Hierbij passen de MOE-migranten zich aan. Onduidelijk is welk effect zal overheersen.

Voortzetting van het overgangsregime

Indien besloten wordt het overgangsregime te verlengen, zal het effect van de arbeidsmoraal van arbeidsmigranten in sectoren kleiner zijn dan in het geval van vrij verkeer van werknemers. Wel zal het effect in sectoren met veel arbeidsmigranten voelbaar blijven.

11.5.6 Taal, gewoontes en gebruiken

Vrij verkeer van werknemers

Als steeds meer arbeidsmigranten uit MOE-landen zich op de werkvloer bevinden, kan kennis van met name de Poolse taal een steeds belangrijkere factor worden in de communicatie tussen werkgever en werknemers. Het is niet onwaarschijnlijk dat bij bepaalde bedrijven in bepaalde sectoren het Pools naast het Nederlands de voertaal in de werkpraktijk wordt.

Ook gewoontes en gebruiken van arbeidsmigranten zullen een grotere rol op de werkvloer spelen. Werkgevers zullen hier rekening mee moeten houden.

Voortzetting van het overgangsregime

Bij voortzetting van het overgangsregime zal de invloed van taal, gewoontes en gebruiken uit MOE-landen minder groot zijn dan in het geval van vrij verkeer van werknemers. Toch blijft dit in sectoren met veel arbeidsmigranten waarschijnlijk voelbaar.

11.5.7 Gemeenschapsvorming

Vrij verkeer van werknemers

Vanwege een verwachte toename van het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen zal de behoefte aan kerkdiensten, producten, vervoer, media en vermaak, specifiek gericht op mensen uit deze landen, verder toenemen. Zoals eerder aangegeven, zal waarschijnlijk het aantal Poolse rooms-katholieke parochies en kerkdiensten zich uitbreiden. Het is waarschijnlijk dat ook het aantal winkels, café's, restaurants en vervoerders die zich richten op arbeidsmigranten uit MOE-landen verder groeit.

De bestaande gemeenschappen, verspreid over Nederland zullen waarschijnlijk groter worden en de dienstverlening binnen deze gemeenschappen zal professioneler gaan opereren. Het is aannemelijk dat gemeenschappen zich concentreren in specifieke straten of wijken. Op den duur zal ook de belangenbehartiging van de groep arbeidsmigranten vorm krijgen. Op basis van de netwerktheorie (zie hoofdstuk 2) mag bovendien verondersteld worden dat de vorming van gemeenschappen met de daarbij behorende instituties een aantrekkelijke pullfactor zijn voor nieuwe arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Hierdoor neemt het aantal (arbeids)migranten dus verder toe. Er treedt een zichzelf versterkend effect in werking.

Voortzetting van het overgangsregime

In het geval van voortzetting van het overgangsregime bestaat de verwachting dat de grootte van gemeenschappen van arbeidsmigranten min of meer hetzelfde blijft. Ook de professionaliteit van dienstverlening binnen bestaande gemeenschappen zal ongeveer hetzelfde zijn als nu. De aantrekkingskracht op nieuwe arbeidsmigranten (pullfactor) blijft aanwezig, maar is relatief beperkt.

11.6 Te verwachten effecten op internationale betrekkingen

11.6.1 Nederland en de Europese Commissie

Vrij verkeer van werknemers

De Europese Commissie ziet vrij verkeer van kapitaal, goederen, diensten en arbeid voor alle lidstaten als belangrijkste voorwaarde om te komen tot verdere Europese integratie. Indien Nederland kiest voor beëindiging van de overgangsregeling, verwachten de meeste respondenten dan ook dat dit besluit binnen de Europese Commissie gewaardeerd zal worden. Mogelijk maakt een besluit tot vrij verkeer van werknemers de positie van Nederland sterker in onderhandelingsprocessen met vertegenwoordigers van de Europese Commissie. Effecten op internationale betrekkingen zijn echter afhankelijk van ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen en daarnaast ook van ontwikkelingen in het buitenland. De daadwerkelijke effecten zijn daarom zeer moeilijk te voorspellen. Overigens kwam in januari 2006 het bericht naar buiten dat de Europese Commissie op het punt van het vrij verkeer van werknemers met de MOE-landen zelf ook verdeeld is (bron: ministerie van SZW).

Voortzetting van het overgangsregime

In het geval Nederland besluit het overgangsregime voort te zetten, verwacht het merendeel van de respondenten (overheid en branche- en werkgeversorganisaties) dat de kritiek vanuit de Europese Commissie op de Nederlandse autoriteiten zal blijven en wellicht ook zal toenemen. Onduidelijk is welke invloed de verdeeldheid binnen de Commissie hierop heeft.

Indien de andere 'oude' lidstaten wel besluiten over te gaan tot vrij verkeer van werknemers, kan ook vanuit deze hoek de politieke druk op Nederland toenemen. Nederlandse politici en diplomaten zullen uit moeten leggen waarom Nederland besloten heeft het overgangsregime voort te zetten en wanneer verwacht wordt dit af te schaffen.

11.6.2 Nederland en de MOE-landen

Vrij verkeer van werknemers

Hoewel vrijwel alle geïnterviewde respondenten van mening zijn dat de verontwaardiging in de MOE-landen over het Nederlandse overgangsregime niet meteen na afschaffing verdwenen zal zijn, mag aangenomen worden dat na een Nederlands besluit tot vrij verkeer van werknemers, de kritiek op de Nederlandse houding langzaam aan verminderen zal. Respondenten uit zowel branches als bij de overheid, verwachten dat regeringen, burgers en media in de MOE-landen een besluit tot vrij verkeer van

werknemers als positief signaal op zullen vatten. Een meer positieve houding ten opzichte van Nederland komt de politieke, diplomatieke en economische relaties die ons land met MOE-landen onderhoudt waarschijnlijk ten goede. Er lijken vanuit de MOE-landen overigens vooralsnog geen bezwaren te bestaan voor wat betreft een brain drain/skills drain richting Nederland of de andere oude lidstaten van de EU.

Voortzetting van het overgangsregime

Ingeval van voortzetting van het overgangsregime mag er volgens de respondenten bij branche- en werkgeversorganisaties, maar ook op basis van de case study Polen, van uit worden gegaan dat negatieve gevoelens en verontwaardiging in de MOE-landen toe zullen nemen. Het overgangsregime is op voorhand van tijdelijke aard. Uiterlijk in 2011 dient elke lidstaat het te hebben afgeschaft. De nieuwe lidstaten gaan ervan uit dat, mede gelet op de eerder gewekte verwachtingen, het overgangsregime op korte termijn afgeschaft wordt en er een situatie van vrij verkeer van werknemers ontstaat. Mocht Nederland toch besluiten het overgangsregime te handhaven, dan kan dit, zoals blijkt uit de case study Polen, extra hard aankomen. Volgens respondenten bij diverse organisaties zullen de burgers van de nieuwe lidstaten het gevoel hebben dat het overgangsregime een permanent karakter krijgt. De teleurstelling hierover kan negatieve effecten hebben op de politieke, diplomatieke en economische banden die Nederland met de MOE-landen onderhoudt. Dat laatste wordt vooral gevreesd door branche- en werkgeversorganisaties.

11.7 Conclusies

Vrij verkeer van werknemers

Afhankelijk van het beleid in de omringende landen en van economische ontwikkelingen, zullen de komende jaren jaarlijks tussen de 53.000 en de 63.000 personen naar Nederland komen, afnemend tot de helft in 2010. Deze afname is het gevolg van een hogere economische groei in de MOE-landen en daardoor een afname van de loonverschillen met Nederland. De verwachting is dat de MOE-migranten vacatures invullen in Nederland en daarmee economische groei bevorderen. Vanuit de economische theorie en volgens de verwachtingen vanuit de sectoren, heeft de migratie een drukkend effect op de lonen. Eerdere migratiestromen leveren echter geen eenduidig bewijs op dat migratie leidt tot lagere lonen. Het effect op de lonen is dus nog onduidelijk. Het is niet mogelijk uitspraken te doen over de mate van verdringing. Wel valt te verwachten dat bij vrij verkeer van werknemers meer MOE-migranten in hogere beroepen werkzaam zullen zijn, waar de mate van verdringing naar schatting lager is. Ten slotte zal de mate van verdringing op langere termijn geringer zijn dan op korte termijn, omdat veel werklozen na verloop van tijd toch ander werk zullen vinden. Het beslag op de sociale zekerheid in de toekomst blijft waarschijnlijk beperkt. Migranten zijn jong, hebben een hoge arbeidsparticipatie en een goede arbeidsmoraal. Daarbij is het waarschijnlijk dat de migranten na een aantal jaren weer terugkeren naar de MOE-landen. Ervaringen met beslag op sociale zekerheid door MOE-migranten in eerdere jaren laten zien dat zij slechts beperkt gebruik maken van sociale zekerheid. De kenmerken van de MOE-migranten leiden ook tot de verwachting dat de sociaal-culturele effecten beperkt zijn bij vrij verkeer. Wel is het zo dat indien de toename de gestelde bovengrens bereikt, verwacht kan worden dat de maatschappelijke participatie beperkter is, en aparte gemeenschappen blijven bestaan en ontstaan.

Voortzetting van het overgangsregime

Bij voortzetting van het overgangsregime zal het aantal MOE-migranten dat op basis van een tewerkstellingsvergunning naar Nederland komt minimaal 25.000 per jaar bedragen, vooral voor tijdelijke arbeid, welk aantal langzaam zal afnemen in de loop van de tijd. Dit heeft vooral economische effecten. In een aantal sectoren wordt bij voortzetting verwacht dat de huidige tekorten aan arbeidskrachten blijven bestaan in de toekomst. Zoals ook blijkt uit de evaluatie van de inspanningen in de land- en tuinbouw om meer Nederlandse uitkeringsgerechtigden aan een baan te helpen, dat uitkeringsgerechtigden deze tekorten niet kunnen opvullen. De verwachte effecten op de lonen zijn beperkt, al zijn loondrukkende effecten mogelijk door concurrentie van zzp'ers en illegalen bij voortzetting van het overgangsregime de komende jaren. Zoals bij het literatuuronderzoek is er weinig te zeggen over de verwachte mate van verdringing bij handhaving van het overgangsregime en bij vrij verkeer van werknemers. Wel valt te verwachten dat de mate van verdringing lager zal zijn dan in 2004-2005 wegens betere economische vooruitzichten.

12 Samenvatting en conclusies

In dit afsluitende, samenvattende en concluderende hoofdstuk leggen we de voornaamste bevindingen uit elk van de voorgaande hoofdstukken en de daarin behandelde deelonderzoeken bijeen.

Aanleiding, insteek en aanpak onderzoek

De EU is sinds 1 mei 2004 uitgebreid met tien nieuwe lidstaten. Voor werknemers uit twee van de nieuwe lidstaten, Malta en Cyprus, geldt sindsdien het recht van vrij verkeer van werknemers. Voor de overige acht landen, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië, in dit rapport kortweg de MOE-landen genoemd (Midden- en Oost Europa) geldt een communautaire overgangsmaatregel. Deze maatregel houdt in dat er tot 1 mei 2006 geen vrij verkeer van werknemers is, al hadden lidstaten de bevoegdheid hiervan af te wijken en reeds voor die datum vrij verkeer van werknemers in te stellen. Na 1 mei 2006 geldt een communautair vrij verkeer van werknemers. Individuele lidstaten hebben echter de bevoegdheid daarvan af te wijken en een overgangsmaatregel te handhaven tot uiterlijk 1 mei 2011. Voor 1 mei 2006 moet de Nederlandse regering aangeven hoe zij invulling geeft aan de regeling van het werknemersverkeer met de MOE-landen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft ECORYS verzocht een evaluatie van de overgangsregeling uit te voeren en de relevante issues/thema's voor de beslissing over voortzetting van de overgangsregeling in beeld te brengen.

Het doel van het onderzoek was tweeledig:

- het bieden van inzicht in de ontwikkelingen in het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten;
- het in kaart brengen van relevante factoren/thema's die een rol (kunnen) spelen bij de beslissing al dan niet over te gaan tot een voortzetting van het overgangsregime per 1 mei 2006.

Om dit doel te bereiken is gekozen voor een 'mozaïekbenadering', waarbij sprake is van een veelheid van (disciplinaire) invalshoeken en benaderingen. Verschillende deelonderzoeken zijn uitgevoerd. Allereerst is relevante literatuur en data verzameld en geanalyseerd. Daarbij ging het om:

- cijfers en trends aangaande actuele migratiestromen uit de MOE-landen naar Nederland, de ons omringende landen en de landen zonder toetredingsbelemmeringen;
- algemene literatuur over determinanten en effecten van migratie in het algemeen en verdringingseffecten in het bijzonder;
- literatuur uit het VK, Ierland, Denemarken en Zweden over de effecten van vrij verkeer van arbeid op migratiestromen vanuit MOE-landen;

- internationale en nationale literatuur over de effecten van toetreding van Spanje, Portugal en Griekenland tot de Europese Gemeenschap;
- internationale en nationale voorspellingen van het migratiepotentieel uit de MOE-landen bij vrij verkeer van arbeid.

Vervolgens is het juridisch kader geschetst. Daarbij hebben we ons de vraag gesteld langs welke wegen door MOE-migranten toegang wordt verkregen tot de Nederlandse arbeidsmarkt en welke juridische spanningsvelden aanwezig zijn. Daarna zijn nieuwe empirische inzichten verzameld. Daarbij ging het met name om inzichten verkregen door middel van een brainstormsessie met deskundigen, interviews met deskundigen, sectorcases, een case study ‘Duin- en Bollenstreek’ en een case studie ‘Polen’. Ten slotte is een beleids- en impactanalyse van een overgang naar een vrij verkeer van werknemers dan wel een continuering van het overgangsregime uitgevoerd op basis van gecombineerde inzichten uit de onderdelen 1 tot en met 4.

Migratiestromen sinds 2004

De omvang van MOE-migratie door werknemers is sinds mei 2004 sterk toegenomen, met name in de vorm van tijdelijke arbeidsmigratie (korter dan een jaar). Het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen aan personen uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie is tussen 2003 en 2004 verdubbeld van meer dan 12.000 in 2003 tot bijna 25.000 in 2004. Ook tussen 2004 en 2005 is een stijging waarneembaar, waarbij in 2005 bijna 30.000 tewerkstellingsvergunningen zijn verleend aan migranten uit Midden- en Oost-Europa. Het merendeel van deze vergunningen heeft een geldigheidsduur van minder dan 24 weken en wordt met name afgegeven voor laaggeschoolde functies in de land- en tuinbouw, de vleessector, de transportsector, en de uitzendbranche. Meer dan 80 procent van de groep MOE-migranten betreft Polen.

Poolse arbeidsmigrant – wie is dat?

Het profiel van een gemiddelde Poolse immigrant is als volgt: jong, een middelbare of hogere opleiding, soms met een basiskennis van de Duitse of Engelse taal en gemotiveerd om hard te werken, ook voor het in Nederland geldende minimumloon. De meerderheid van de Poolse migranten die naar Nederland komen, is meestal niet werkloos in hun eigen land, in ieder geval niet langdurig werkloos. De Poolse migranten zijn bereid om in andere beroepen te werken dan waar ze voor opgeleid zijn. Vaak zijn ze overgekwalificeerd voor het werk dat ze in de oude lidstaten uitvoeren. Niettemin kunnen ze nog steeds meer verdienen dan wat ze in Polen met hun eigen beroep zouden kunnen verdienen.

Arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten vindt niet alleen plaats in de vorm van werknemersverkeer. Sinds mei 2004 is ook het dienstenverkeer met de MOE-landen en het aantal zelfstandigen dat zich vanuit de nieuwe lidstaten in Nederland vestigt, toegenomen. In de eerste negen maanden van 2005 was sprake van meer dan 2.000 nieuwe registraties van zelfstandigen uit de nieuwe lidstaten in Nederland. Ook het aantal tewerkstellingsvergunningen voor/registraties van werknemers die in het kader van het vrij verkeer van diensten werkzaam zijn in Nederland is sinds 2004 sterk toegenomen: van 130 in 2004 tot meer dan 1.000 in de eerste 9 maanden van 2005. Cijfers over ontwikkelingen in illegale tewerkstellingen sinds 2004 ontbreken. Op basis van kwalitatieve inschattingen in dit onderzoek kan echter gesteld worden dat geen indicaties gevonden zijn dat sprake is van een afname van illegale tewerkstelling door migranten uit de nieuwe lidstaten.

Migratiemotieven

Het loonverschil blijkt veruit het belangrijkste motief voor werknemers uit MOE-landen om in Nederland te komen werken. Daarnaast spelen factoren als buitenlandse ervaring opdoen, nieuwe vaardigheden opdoen en avontuur een rol. Arbeidsomstandigheden worden als beter ervaren in Nederland, maar dit is geen primair motief voor arbeidsmigratie. Het belangrijkste motief om specifiek naar Nederland te komen, betreft het aanwezige netwerk in Nederland, zowel zakelijk als particulier. Veel MOE-migranten kennen al een migrant uit hun omgeving wanneer ze naar Nederland komen.

Sinds de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de Europese Unie en de instelling van het overgangsregime in Nederland is, zoals hiervoor aangegeven is, de migratie vanuit de nieuwe lidstaten naar Nederland toegenomen. Veel van deze migranten zijn werkzaam in Nederland in de land- en tuinbouw via het project 'Seizoensarbeid'. Deze migratieontwikkelingen zouden echter niet gerealiseerd zijn wanneer geen sprake zou zijn van een substantieel verschil tussen het loon in Nederland en de nieuwe lidstaten, van vacatures in Nederland en van de aanwezigheid van netwerken van migranten in Nederland.

De gevolgen van de toegenomen MOE-arbeidsmigratie sinds mei 2004 voor de loonontwikkeling in Nederland zijn niet eenduidig aan te geven, alhoewel er indicaties zijn dat het overgangsregime heeft geleid tot een toename van illegale tewerkstellingen en zzp'ers, die mogelijk een drukkend effect hebben op de lonen in Nederland. Hoewel de empirische literatuur niet eenduidig is over de effecten van een toenemende migratie op lonen, duiden schattingen op basis van een uitgebreide meta-analyse van Borghi et al. (2004) op een robuust licht negatief effect. MOE-migranten blijken beperkt beroep te hebben gedaan op de sociale zekerheid in Nederland, terwijl zij wel premies afgedragen hebben. Evenals ten aanzien van lonen van ingezetenen kan ook ten aanzien van werkloosheid van ingezetenen moeilijk een eenduidig effect van de toegenomen MOE-migratie aangegeven worden. Migratie in het algemeen (voornamelijk etnische minderheden) heeft volgens een studie van Angrist en Kugler (2003) in Nederland geleid tot verdringing. Voor deze groep heeft echter geen arbeidsmarkttoets plaatsgevonden. Gegevens om specifiek voor de MOE-migranten een inschatting te geven van de Nederlandse werknemers die aan hen hun baan verloren hebben, zijn te gebrekkig om er conclusies uit te kunnen trekken.

Ten aanzien van de sociaal-culturele effecten van MOE-migratie, kan voorzichtig gesteld worden dat vooralsnog nauwelijks sprake is van duidelijke sociaal-culturele effecten van migratie uit de MOE-landen op de Nederlandse samenleving. Nederlandse ingezetenen en MOE-migranten lijken naast elkaar te leven in de onderzochte regio 'Duin- en Bollenstreek'. Daar waar met name veel Polen werken en gehuisvest zijn, zijn eigen gemeenschappen met voorzieningen zoals kerken, winkels, horeca en transport ontstaan. De invloed van een relatief hoge concentratie van MOE-migranten op de openbare orde en veiligheid is op basis van deze studie moeilijk aan te geven. Specifiek voor de Duin- en Bollenstreek lijkt geen sprake te zijn van een duidelijke en sterke invloed. Wel lijkt passende huisvesting van MOE-migranten een toenemend probleem te zijn en samen te hangen met de toegenomen migratiestromen de afgelopen jaren.

Het is natuurlijk de vraag welke migratiestromen en effecten gerealiseerd zouden zijn, indien Nederland besloten had geen overgangsregime in te stellen. In dit onderzoek staat echter de vraag centraal welke migratiestromen en effecten verwacht kunnen worden wanneer per 1 mei 2006 al dan niet overgegaan wordt tot vrij verkeer van werknemers.

Te verwachten migratiestromen vanaf 1 mei 2006

Wanneer besloten wordt het huidige overgangsregime voort te zetten is de verwachting dat het aantal te verlenen tewerkstellingsvergunningen aan werknemers niet sterk zal veranderen ten opzichte van 2005. Een schatting van minimaal 30.000 arbeidsmigranten of wel minimaal 12.000 legale arbeidsjaren bij voortzetting van het overgangsregime is onzes inziens een redelijke schatting.

Wanneer besloten wordt over te gaan naar een vrij verkeer van werknemers, dan zal de MOE-arbeidsmigratie toenemen. Op basis van verschillende studies ligt de waarschijnlijke bruto arbeidsmigratie in 2006 dan op circa 53.000 tot 63.000 personen. Bij deze schatting is behalve met prognoses uit de literatuur ook rekening gehouden met recente ontwikkelingen en het gegeven dat Duitsland en Oostenrijk hebben aangegeven hun overgangsregimes te zullen handhaven. Dit neemt niet weg dat de prognose met de nodige onzekerheid is omgeven. De feitelijke migratie hangt af van veel factoren, zoals de economische ontwikkeling in Nederland en in de MOE-landen. Het effect en het samenspel van dergelijk factoren is echter nauwelijks te kwantificeren.

Een groot deel van de 53.000 tot 63.000 MOE-migranten in 2006 zal naar verwachting korter dan een jaar werken, namelijk 37.000 tot 44.000 personen. Het aantal MOE-migranten dat zich in 2006 voor langer dan een jaar naar Nederland komt om te werken, stijgt fors in 2006, tot naar schatting 16.000 tot 19.000 personen. Omdat de tijdelijke migranten gemiddeld niet veel meer dan drie maanden in een jaar werken, is het aantal arbeidsjaren van MOE-migranten in 2006 nog beperkt, namelijk circa 23.500 tot 28.000 arbeidsjaren. De netto migratiestromen zullen na 2006 naar verwachting afnemen. Het totaal aantal MOE-migranten dat gedurende enige periode in het jaar werkt in Nederland, kan oplopen tot 75.000 à 90.000 personen in 2010 (wat overeenkomt met 46.000 à 55.000 arbeidsjaren). Binnen deze populatie zal het aandeel langdurige arbeidsmigranten naar verwachting toenemen.

MOE-migratie in omliggende landen

Uit cijfers van andere Europese landen blijkt dat de toestroom uit de MOE-landen divers is. Het enige land dat volledige vrijheid van werknemers kent, Zweden, heeft een relatief beperkte stroom MOE-migranten tot nu toe. In het Verenigd Koninkrijk is deze toestroom hoger, maar lijken de verdringingseffecten beperkt te zijn. Daarbij dient wel aangetekend te worden dat een deel van de migranten voor toetreding al illegaal in het land aanwezig was. Ierland kent eveneens een vrij hoge migratie en het ministerie van *Labour Affairs* is op basis van de door haar gemaakte inschattingen positief over de sociaal-economische effecten van de migratie. In geen van de drie landen worden door de verantwoordelijke ministeries duidelijke signalen afgegeven al zou sprake zijn van verstoring van de arbeidsmarkt. Ook in Denemarken, waar het overgangsregime minder strikt is dan in Nederland, zijn er beperkte negatieve effecten ervaren. Opmerkelijk is ook dat landen met een restrictief beleid, zoals Duitsland, in de praktijk veel MOE-arbeidsmigranten toelaten.

Te verwachten kenmerken migranten

Ten aanzien van de te verwachten sociaal-culturele kenmerken van de MOE-migranten kan in algemeenheid gesteld worden dat deze meer overeenkomsten zullen vertonen met de sociaal-culturele kenmerken van inwoners van de EU-15 dan met die van inwoners van niet-westerse immigranten, waaronder met name het opleidingsniveau, wat de kans op werk relatief hoog maakt. Deze kans lijkt verder verhoogd te worden door andere factoren, zoals de arbeidsmoraal, de loonkosten of de arbeidsproductiviteit van de MOE-migrant.

Deze aspecten impliceren dat op basis van de te verwachten MOE-migranten een gelijkenis met migranten en migratiestromen uit Spanje, Portugal en Griekenland (na EG-uitbreidingen) wellicht eerder opgaat dan een gelijkenis met migranten uit niet-westerse landen. Een belangrijk verschil tussen deze twee ‘typische’ migratiestromen betreft de migratieduur; waar bij de EG-uitbreiding met Spanje, Portugal en Griekenland na een aantal jaren sprake was van substantiële remigratiestromen en in beperkte mate sprake was van langdurige migratie, zijn migratiestromen vanuit Turkije en Marokko in grote mate langdurig gebleken. Echter, de te verwachten migratieduur is niet alleen afhankelijk van de (sociaal-culturele) kenmerken van de migranten. Factoren als de door wet- en regelgeving opgelegde feitelijke (on)mogelijkheden voor langdurige legale tewerkstelling en het verschil in economische situatie in Nederland (en het te verdienen loon) en het herkomstland zijn daarbij eveneens van belang.

Het is de vraag in hoeverre een verandering van Nederlands beleid in de vorm van een *overgang naar een vrij verkeer van werknemers* gevolgen zal hebben voor de kenmerken van de gemiddelde MOE-migrant in Nederland. Deze studie heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat een overgang naar vrij verkeer van werknemers ertoe zal leiden dat het gemiddeld ‘profiel’ van de MOE-migrant hierdoor substantieel zal veranderen. Wel kan - op basis van ervaringen in het Verenigd Koninkrijk - verwacht worden dat op langere termijn MOE-migranten ‘betere’ banen zullen gaan bekleden, wanneer hun taalbeheersing beter zal zijn. Op korte termijn zullen de MOE-migranten met name terecht komen in de ‘lagere’ beroepen in de land- en tuinbouw, de vleesverwerkende industrie, de transportsector en de uitzendbranche.

Te verwachten effecten voor lonen en werkloosheid

De te verwachten effecten van een overgang naar vrij verkeer van werknemers dan wel een continuering van het overgangsregime voor lonen van ingezetenen zijn op basis van dit onderzoek moeilijk aan te geven. Vanuit de economische theorie kan de verwachting afgeleid worden dat een stijging van het aantal arbeidsmigranten op korte termijn leidt tot een loondaling van concurrerende werknemers. Naarmate de stijging van het aantal arbeidsmigranten groter is (de verwachting bij *vrij verkeer van werknemers*) zullen de looneffecten groter zijn. Ook op basis van de internationale empirische literatuur kan een licht loondrukkend effect van een toenemende arbeidsmigratie verwacht worden, met name voor concurrerende werknemers.

Naast effecten op lonen heeft arbeidsmigratie in theorie ook effecten op werkloosheid, met name onder werknemers met concurrerende vaardigheden. Uit een overzicht van studies dat in dit onderzoek gepresenteerd is (in hoofdstuk 6), kan de verwachting worden afgeleid dat een toename van arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen zal leiden tot

verdringing van ingezetenen op de Nederlandse arbeidsmarkt, met name op de korte termijn. De variatie in verdringingseffecten volgend uit dat overzicht is echter dermate groot, dat moeilijk precies aangegeven kan worden hoe groot deze verdringing zal zijn. Wel kan de verwachting opgesteld worden dat op korte termijn sprake zal zijn van verdringing van ingezetenen en dat het niet uitgesloten is dat deze substantieel zal zijn. De mate van verdringing zal hoger zijn bij een lage economische groei in Nederland. Bezien in arbeidsvolume zal deze ook lager zijn wanneer de migratieduur korter dan een jaar is. Verder kan geconcludeerd worden dat laag- en middelbaar geschoolde werknemers gevoeliger zijn voor verdringing dan hooggeschoolde werknemers. Daar bij *vrij verkeer van werknemers* de toename van arbeidsmigratiestromen vanuit de MOE-landen groter zal zijn dan bij *continuering van het overgangsregime*, zal ook de verdringing bij een vrij verkeer van werknemers in absolute termen groter zijn, zo kan verwacht worden. Op langere termijn zullen evenwichtsprocessen in werking treden, waardoor naar verwachting de groei van het aantal mensen dat hun baan aan MOE-arbeidsmigranten verliest sterker af zal nemen dan de groei van migratie uit de MOE-landen.

Te verwachten beslag op de sociale zekerheid

Het toekomstige beslag op de sociale zekerheid is evenals de effecten die hiervoor uiteengezet zijn, afhankelijk van de kenmerken van de MOE-migratie, specifiek de aard en de duur van de migratie, en de mate van (economische) integratie van de migranten. De voor Nederland beschikbare empirische kwantitatieve literatuur laat zien dat naarmate migranten jonger zijn, succesvoller participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt, minder gezinsverantwoordelijkheid hebben en na gedane arbeid weer terugkeren de kansen afnemen dat zij een beroep doen op de collectieve sector. De huidige migranten uit de MOE-landen voldoen aan al deze voorwaarden. MOE-arbeidsmigranten hebben in de afgelopen periode wel werknemerspremies en loonbelasting afgedragen, maar deden nauwelijks een beroep op de sociale zekerheid.

Wel zal het aantal uitkeringsjaren van Nederlanders bij verdringing toenemen, hoewel verdringing niet per se tot een uitkeringssituatie hoeft te leiden, zoals bij scholieren en studenten en bij huisvrouwen.

De mate waarin een overgang naar *vrij verkeer van werknemers* invloed zal hebben op het beslag op de sociale zekerheid is afhankelijk van de kenmerken/het 'profiel' van de MOE-arbeidsmigranten en de gemiddelde migratieduur bij vrij verkeer van werknemers. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, geeft deze studie geen aanwijzingen dat het 'profiel' van de MOE-migrant significant zal wijzigen bij vrij verkeer van werknemers (ten opzichte van een voortzetting van het overgangsregime). De mate waarin de migratieduur beïnvloed zal worden door een overgang naar een vrij verkeer van werknemers zal dan ook bepalen of het beslag op de collectieve sector positief zal blijven.

Te verwachten effecten op bedrijfsverplaatsingen en uitgaande inkomensoverdrachten

Zolang bij *vrij verkeer van werknemers* de arbeidsmigranten onder Nederlandse arbeidsvoorwaarden ingezet moeten worden, zal deze transitie slechts een beperkt effect hebben op de mate waarin ondernemers besluiten bedrijfsactiviteiten naar het buitenland te verplaatsen. Een van de belangrijkste redenen voor bedrijfsverplaatsing is namelijk niet zozeer het overgangsregime, maar juist het Nederlandse stelsel van arbeidsvoorwaarden,

zo komt naar voren in deze studie. De transitie naar een vrij verkeer van werknemers heeft (op korte termijn) geen duidelijke gevolgen voor de loonkosten van werknemers. Ook *voortzetting van het overgangsregime* zal geen beslissende reden voor ondernemers zijn om mogelijke bedrijfsverplaatsing door te zetten of daar juist vanaf te zien.

Bij *vrij verkeer van werknemers* zullen - vanwege de te verwachten toenemende migratiestromen - de uitgaande inkomensoverdrachten naar de MOE-landen stijgen. Bij *voortzetting van het overgangsregime* zullen de uitgaande inkomensoverdrachten eveneens stijgen, maar minder dan bij een vrij verkeer van werknemers. Echter, bij vrij verkeer van werknemers kan verwacht worden dat de tijdelijkheid van migratie enigszins af zal nemen, waardoor de inkomensoverdrachten mogelijk minder dan proportioneel met de omvang van de migratie zullen stijgen.

Te verwachten sociaal-culturele effecten

Bij *voortzetting van het overgangsregime* mag ervan uitgegaan worden dat arbeidsmigranten uit MOE-landen in beperkte mate zullen integreren in de lokale of regionale samenleving. Bij voortzetting van het overgangsregime zal voornamelijk sprake zijn van tijdelijke arbeidsmigratie en daaruit volgend een mindere behoefte om te integreren bij de arbeidsmigranten. Bij *vrij verkeer van werknemers* zullen gemeenschappen van arbeidsmigranten groter worden en professioneler opereren, waarmee zij een belangrijke pullfactor zullen vormen voor toekomstige MOE-migranten. Op basis van de empirische literatuur in dit onderzoek kan gesteld worden dat een grotere groep migranten de kans op integratie doet afnemen. Dit betekent echter niet dat het totale effect van een *overgang naar een vrij verkeer van werknemers* op de integratie van MOE-migranten in de Nederlandse samenleving negatief is. Het uiteindelijke gevolg voor integratie in de Nederlandse samenleving is immers ook sterk afhankelijk is van het profiel van de toekomstige arbeidsmigrant (i.e. de sociaal-culturele afstand tot de Nederlandse cultuur, de hoogte van de opleiding en de sociaal-economische positie) en de migratieduur. Naarmate het profiel meer overeenkomsten zal vertonen met het profiel van de gemiddelde ingezetene, zal eerder sprake zijn van integratie in de Nederlandse samenleving. Dit onderzoek heeft aanwijzingen opgeleverd dat bij *vrij verkeer van werknemers* het aandeel hoger opgeleiden in de MOE-migrantenpopulatie toe zal nemen, wat integratie in de Nederlandse samenleving bevordert. Naarmate in verhouding meer sprake zal zijn migratie voor een langere periode, zal eveneens eerder sprake zijn van integratie in de Nederlandse samenleving. Bovendien zal een groeiend aantal langverblijvenden gemakkelijker een brug kunnen slaan tussen de tijdelijke migranten en de Nederlandse samenleving. Een overgang naar een *vrij verkeer van werknemers* impliceert een opheffing van een feitelijke belemmering voor een langdurig verblijf in Nederland en daarmee ceteris paribus een verhoging van de kans op een langer verblijf in Nederland. We concluderen kortom dat het op basis van dit onderzoek niet mogelijk is eenduidige verwachtingen op te stellen ten aanzien van de integratie van MOE-migranten in de Nederlandse samenleving bij een situatie van *vrij verkeer van werknemers*. Daarbij dient de opmerking gemaakt te worden dat het merendeel van de bepalende factoren wijst op een positief te verwachten effect op integratie.

Door de verwachte toename van het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen bij vrij verkeer van werknemers, zal de druk op huisvesting in regio's met relatief veel arbeidsmigranten toenemen. De vraag is dan in hoeverre gedoogbeleid nog een oplossing

is. Op basis van deze studie kan gesteld worden dat waarborging van brandveiligheid en hygiëne een punt van aandacht zal blijven, ook zonder vrij verkeer van werknemers. Ten aanzien van de gevolgen voor de openbare orde en veiligheid kan gesteld worden dat een overgang van vrij verkeer van werknemers en een toename van het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen die daarvan het gevolg is, niet hoeft te leiden tot een toename van de verstoring van de openbare orde en veiligheid door MOE-migranten in regio's met een grote concentratie MOE-migranten.

Een sterke toename van het aantal arbeidsmigranten bij vrij verkeer van werknemers kan - zo blijkt uit gesprekken die in het kader van dit onderzoek gevoerd zijn - ertoe leiden dat de arbeidsmoraal van met name Poolse arbeidsmigranten rolbepalend wordt in bepaalde (deel)sectoren in Nederland, zoals de land- en tuinbouw, de vleesverwerkende industrie, de binnenvaart en de transportsector). Daarentegen toont empirisch onderzoek onder Duitse Polen een trend dat Polen naarmate zij langer in Nederland verblijven en werken, en weten wat hier de regels en gebruiken zijn, kritischer worden en zich meer gaan gedragen als andere arbeidskrachten in Nederland. Ook zal de Poolse taal bij vrij verkeer van werknemers een belangrijkere rol spelen op de werkvloer van sommige bedrijven. Werkgevers dienen in toenemende mate rekening te houden met Poolse gewoontes, gebruiken en feestdagen. Verder zal een toename van het aantal MOE-migranten bij vrij verkeer van werknemers leiden tot een grotere behoefte aan Poolse kerkgenootschappen en Poolse kerkdiensten.

Gemeenschapsvorming

De aanwezigheid van MOE-migranten heeft in sommige streken van Nederland geleid tot het ontstaan van eigen gemeenschappen, met eigen instituties en voorzieningen. Zo organiseren de Poolse gemeenschappen zelf busreizen van en naar Polen, zijn er bijvoorbeeld kerkdiensten (soms met Poolse priesters), zijn er winkels met Poolse producten en Poolse uitgaansgelegenheden (winkels en busdiensten zijn geen instituties maar voorzieningen). Deze gemeenschappen vormen ook een belangrijke pullfactor voor nieuwe migranten. Zij maken door de aanwezigheid van hun landgenoten sneller de stap om naar Nederland te komen. De Polen verblijven op campings, maar in toenemende mate ook in bungalowparken of in hotels die speciaal voor dit doel zijn ingericht.

Te verwachten effecten voor internationale betrekkingen

Het is evident dat een Nederlands besluit tot *vrij verkeer van werknemers* een positief effect zal hebben op de betrekkingen die Nederland onderhoudt met de Europese Commissie en de MOE-landen. In het geval Nederland besluit het *overgangsregime voort te zetten*, is het mogelijk dat Nederland daarop aangesproken zal worden door de Europese Commissie, hoewel Nederland binnen de kaders van het Toetredingsverdrag blijft. De druk om over te gaan naar een vrij verkeer van werknemers zal hoger zijn indien de andere lidstaten uit de EU-15 besluiten over te gaan tot vrij verkeer van werknemers. Ingeval van voortzetting van het overgangsregime mag er ook vanuit worden gegaan dat negatieve gevoelens en verontwaardiging in de MOE-landen toe zullen nemen.

Inzichten vanuit Polen case study

Hoewel Polen geen formeel emigratiebeleid kent, heeft het wel een aantal maatregelen om emigratie te vergemakkelijken of te sturen. De bilaterale akkoorden die met dertien Europese landen zijn afgesproken zijn het belangrijkste hulpmiddel, naast informatie over migratie die door de

arbeidsbureaus wordt verstrekt aan (potentiële) migranten. Sinds de toetreding is migratie vanuit Polen naar alle Europese landen, vooral naar het Verenigd Koninkrijk en Ierland, maar ook bijvoorbeeld naar Noorwegen gestegen. De overgangsmaatregelen hebben de relatie tussen Nederland en Polen tijdelijk beschadigd, vooral omdat Polen waarnam dat Nederland vrij plotseling van een verdediger van Poolse toetreding tot één van de criticasters veranderde.

Een verbetering van inkomen blijkt voor Polen (net als voor MOE-migranten in zijn algemeenheid) veruit het belangrijkste motief voor migratie te zijn. De te verdienen salarissen zijn vier tot zes keer hoger elders in de EU dan in een vergelijkbare baan in Polen. Schattingen geven aan dat migratie zal plaatsvinden bij een minimaal verschil van twee tot tweeëneenhalf keer het salaris. Ook is het toekomstperspectief ten aanzien van arbeidsparticipatie in Polen beperkt. De verwachting is dat vanaf 2010 de situatie in Polen dusdanig verbeterd zal zijn, dat de emigratie af zal nemen.

De aanwezigheid van een Pools netwerk in het buitenland is de belangrijkste factor voor het selecteren van een land van bestemming. In Nederland is de grote concentratie van Polen in de tuinbouw en bouwsector van belang. Nochtans behoort Nederland niet tot één van de belangrijkste migratielanden voor Polen. Specifieke knelpunten voor Poolse mensen om werk in Nederland te zoeken zijn de overgangsmaatregel en de taal. Ook wordt Nederland gezien als een klein land met daardoor relatief beperkte mogelijkheden.

Te verwachten substitutie

Bij *vrij verkeer van werknemers* zal tewerkstelling als werknemer ten opzichte van tewerkstelling als zelfstandige voor MOE-migranten zowel voor werkgevers in Nederland als voor personen uit de MOE-landen een *relatief* aantrekkelijker vorm van arbeid worden omdat het niet langer nodig is om een tewerkstellingsvergunning aan te vragen. Ook ten opzichte van dienstenverkeer wordt werknemersverkeer *relatief* aantrekkelijker. Op basis van dit onderzoek kan echter niet gesteld worden dat bij een overgang naar een vrij verkeer van werknemers de tewerkstelling van zelfstandigen uit de MOE-landen en het dienstenverkeer uit de MOE-landen zal afnemen. Het is immers de vraag in hoeverre door een overgang naar een vrij verkeer van werknemers het verschil in (loon)kosten tussen MOE-werknemers en zzp'ers uit de MOE-landen overbrugd wordt. Bij vrij verkeer van werknemers moeten werknemers uit de MOE-landen op grond van Europees recht volledig gelijk behandeld worden. Bij vrij verkeer van diensten is dit anders, omdat daar slechts de harde kern uit de detachingsrichtlijn, in Nederland geïmplementeerd via de Waga, mag worden geëist. Het gaat dan om een aantal wettelijke minimumnormen en gevande CAO-bepalingen. Dit impliceert dat (loon)kosten van MOE-migranten in de vorm van gedetacheerde dienstverleners mogelijk lager blijven dan (loon)kosten van MOE-migranten in de vorm van werknemerschap. Kortom, een overgang naar een vrij verkeer van werknemers verhoogt de relatieve aantrekkelijkheid van tewerkstelling van MOE-migranten als werknemer, maar het is de vraag in hoeverre deze aantrekkelijkheid opweegt tegen de mogelijkheden die het vrije verkeer van diensten sowieso biedt voor tewerkstelling in Nederland door dienstverleners en hun werknemers uit de MOE-landen.

Bij *voortzetting van het overgangsregime* zal het aantal zelfstandigen uit de MOE-landen evenals het dienstenverkeer toenemen, zo is de verwachting. Immers, het aantal zelfstandigen en het aantal diensten vanuit de MOE-landen vertoont een stijgende trend sinds de toetreding. Dit onderzoek heeft geen argumenten opgeleverd die aangeven dat bij

voortzetting van het overgangsregime geen (lichte) verdergaande stijging van het aantal zelfstandigen verwacht mag worden.

Richten we ons op illegale tewerkstelling, dan kan gesteld worden dat een overgang naar *vrij verkeer van werknemers* zal leiden tot een daling van deze tewerkstelling, doordat een deel van de illegaal tewerkgestelden bij overgang naar vrij verkeer van werknemers legaal wordt. Het is echter de vraag of illegale tewerkstelling door migranten in zijn algemeenheid ook daadwerkelijk substantieel zal worden teruggedrongen. De omvang van illegale tewerkstelling is bij vrij verkeer van werknemers afhankelijk van de mate waarin substitutie plaats zal vinden van illegaal tewerkgestelde MOE-migranten door illegale migranten uit landen als Bulgarije, Roemenië en Oekraïne. De reden is dat dit onderzoek heeft indicaties heeft opgeleverd dat in bepaalde (deel)sectoren (zoals de land- en tuinbouw) de vraag naar zeer goedkope arbeid mogelijk structureel is. Dit laatste aspect impliceert eveneens een continuering van een bepaalde vraag naar (veelal relatief goedkope) illegale werknemers.

Bij *voortzetting van het overgangsregime* zal naar verwachting het aantal illegale tewerkstellingen nauwelijks veranderen, doordat illegale arbeid niet wezenlijk aantrekkelijker of onaantrekkelijker wordt ten opzichte van legaal werknemerschap.

Te verwachten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Een *continuering van het overgangsregime* impliceert een continuering van het systeem van tewerkstellingsvergunningen met en zonder vrijstellingen. Terwijl de procedure tot verkrijging van een vergunning met vrijstelling in zijn algemeenheid zowel door werkgevers als door beleidsmakers en uitvoerders als passend ervaren wordt, wordt de procedure van aanvraag van vergunningen zonder vrijstelling met name door werkgevers als belemmerend en bureaucratisch ervaren en worden door hen vraagtekens geplaatst bij de inhoudelijke beoordeling door het CWI. Werkgevers dienen slechts een aanvraag in voor een dergelijke vergunning, wanneer zij inschatten dat deze kansrijk is. Wordt overgegaan tot een *vrij verkeer van werknemers*, dan impliceert dit een reductie van de administratieve lasten bij de uitvoering van het beleid, omdat dan, afhankelijk van de vorm (wel of geen registratiesysteem), volstaan kan worden met eenvoudiger procedures.

De handhaving van *de overgangsregeling* door de Arbeidsinspectie wordt door verschillende factoren bemoeilijkt, zo blijkt uit deze studie. Allereerst bestaat er bij werkgevers en werknemers onduidelijkheid over de juridische status van sommige constructies. Daarnaast moet de Arbeidsinspectie soms veel moeite doen om bewijslast “rond te krijgen” wanneer het gaat om niet legale constructies. Het feit dat MOE-migranten vrij verblijf in Nederland hebben, vermindert de effectiviteit van de handhaving met betrekking tot deze groep werknemers. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de moeilijkheid zich daarbij vooral richt op de illegaal tewerkgestelde werknemers die voor een langere tijd in Nederland verblijven. Tenslotte zorgen fraude (bijvoorbeeld in de vorm van dubbele administraties) en bij grensoverschrijdende dienstverlening, lastige bereikbaarheid ontoegankelijkheid van gegevens in het buitenland voor moeilijkheden ten aanzien van de handhaving van de regeling. Een *continuering van de overgangsregel* impliceert in tegenstelling tot *een overgang naar een vrij verkeer van werknemers* een continuering van de inzet van de Arbeidsinspectie bij de handhaving van deze regeling en de daarmee samenhangende administratieve lasten.

Lijst met verklarende termen

ABU	Algemene Bond Uitzendondernemingen
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AI	Arbeidsinspectie
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BBP	Bruto binnenlands product
Bouwend Nederland	Vereniging van bouw- en infrabedrijven
BRO	Bijzonder Register Ondernemingen
BV	Besloten vennootschap
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CBRB	Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
ceteris paribus	Als het overige gelijk is, onder overigens gelijke omstandigheden
CIETT	Internationale organisatie voor uitzendarbeid
CWI	Centrale organisatie werk en inkomen, deze definitie geldt wanneer wordt gesproken over de overkoepelende organisatie
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen, deze definitie geldt wanneer wordt gesproken over de verschillende vestigingen in Nederland
DNB	De Nederlandsche Bank
ECAS	Europese Certificatie-instelling voor de Agrarische Sector
EER	Europese Economische Ruimte, dit zijn de EU + enkele aanverwante landen
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
HvJ	Hof van Justitie
ID-bewijs	Identiteitsbewijs
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst

ISO-norm	Kwaliteitsnorm international standard organisation
LTO Nederland	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
Ministerie van SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
MOE-landen	Midden- en Oost-Europese landen
NBBU	Brancheorganisatie kleine en middelgrote uitzendondernemingen
NEN	Code voor allerlei zaken op industrieel gebied van een vastgelegde standaardisatie van het Nederlands Normalisatie-instituut
Reciprociteitsregel	Gelijke behandeling over en weer
RIA	Register Inleen Agrarisch
RIV	Register Ineenarbeid Vleessector
SER	Sociaal-Economische Raad
SFT	Register van Stichting Financiële Toetsing
SVU	Register van Stichting Vrijwaring Uitzendbranche
TLN	Transport en Logistiek Nederland
twv	Tewerkstellingsvergunning
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
V & I	Vreemdelingenzaken en Integratie
V.o.f.	Vennootschap onder firma
VIA	Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars
VNO NCW	Voorheen bekend als: Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
Waadi	Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs
Waga	Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WID	Wet Identificatie bij Dienstverlening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid
WW	Werkloosheidswet
Zzp'er	Zelfstandige zonder personeel

Literatuurlijst

Abraham, prof. dr. F., dr. V. Bilzen, V. Minne, A. Gevers, K. Mertens, *Gevolgen van de EU-uitbreiding voor de Vlaamse arbeidsmarkt*, IDEA, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 2005.

ACVZ, *Effecten van Moderne Arbeidsmigratie, de achtergrondkenmerken van en inkomens gegenereerd door huishoudens van arbeidsmigranten toegelaten op een driejarige tewerkstellingsvergunning*, 2004.

Anderson, B., *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, Londen, 1991.

Angrist, J. en A. Kugler, 'Protective or counter-productive?', Labour market institutions and the effect of immigration on EU natives', *The Economic Journal*, 113, F302–F331, 2003.

Arbeidsinspectie, *Verslag inspectie naleving Wet arbeid vreemdelingen in de sector Bouw*, 2004.

Arbeidsinspectie, *Verslag inspectie Wet arbeid vreemdelingen in de Land- en tuinbouw*, 2004.

Arbeidsinspectie, *Verslag inspectie naleving Wet arbeid vreemdelingen door Uitzendbureaus*, 2004.

Bauer, T.K. en K.F. Zimmerman, *Assessment of possible migration pressure an its labour market impact following Eastern EU enlargement to Central and Eastern Europe*, IZA, report no 3, Bonn, 1999.

Ter Beek, drs. H.M., dr. J.W.M. Mevissen, drs. J. Mur., *Poolshoogte, Onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren*, Regioplan, Amsterdam, 2005.

Beine, M, F. Docquier en Hillel Rapoport, 'Brain drain and economic growth: theory and evidence', *Journal of Development Economics* 64, p. 275-289, 2001.

Belot, M. en S. Ederveen, *Labour Mobility in the European Union: The Role of Institutions*, CPB-discussion paper, Den Haag, 2005.

Benseddik, A. en M. Bijl, *Onzichtbaar achter glas, onderzoek van de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Stek, Den Haag, 2004.

Berenschot, Aard, *omvang en effecten van verplaatsen bedrijfsactiviteiten naar het buitenland*, Utrecht, 2004.

Bijwaard, G., 'Bijna helft immigranten geen blijvers', *Demos*, jrg. 21, okt/nov, 2005.

Boeri, T. en H. Brücker, *The impact of eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states*, European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, 2000.

Boeri T. en H. Brücker, *Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement*, IZA, 2005.

Boeri, T., G. Hanson en B McCormack, *Immigration Policy and the Welfare System*, Oxford University Press, New York, 2002.

Boeri, T. en H. Bruecker, 'Eastern Enlargement and EU-Labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities', *World Economics*, volume 2, nummer 1, 2001.

Bolhuis, P., M. Engelen en M. Zuidam, *Maatregelen ter bestrijding van fraude en illegale bemiddeling in de uitzendbranche, een ex ante evaluatie*, Leiden, 2005.

Borjas, G.J., *Heaven's Door – Immigration Policy and the American Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1999.

Boyle, P., K. Halfacree en V. Robinson, *Exploring Contemporary Migration*, New York, 1998.

Bosman, R. 'Immigratie: bedreiging of uitdaging voor de EU?'. *DNB magazine 2*, Amsterdam, 2003.

Broeders, D., *Immigratie- en Integratieregimes in vier Europese Landen*, WRR Werkdocument W 119, Den Haag, 2001.

Brubaker, R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard University Press, Cambridge, 1992.

Brücker, H. et al., *Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 – an update, report for the European Commission*, DG Employment and Social Affairs, Berlin, 2003.

Burnham, A., *Opening the labour market; the British Experience*, speech in Prague on 14th November at the Interparliamentary conference on Free Movement of Workers within the European Union, 2005.

Card, D., 'Is the New Immigration Really so Bad?', *The Economic Journal*, volume 115, nummer 507, 2005.

CBS/LEI, *Land en tuinbouwcijfers*, 2005.

Cornelius, W., P. Martin en J. Hollifield, *Controlling Migration: A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford, 1994.

CPB, *Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden*, CPB Notitie, Den Haag, 2004.

Centrum voor Werk en Inkomen, *Arbeidsmarktjournaal*, november 2005.

Centrum voor Werk en Inkomen, *Bedrijfseenheid juridische zaken CWI, Jaarverslag 2004*, 2004.

Dagevos, J., *Perspectief op Integratie: Over de Sociaal-Culturele en Structurele Integratie van Etnische Minderheden*, WRR Werkdocument W 121, Den Haag, 2001.

Van Dalen, H., 'Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie?', *Bevolking en Gezin*, jrg. 30, nr. 3, pp. 3-36, 2001.

DNB, 'Immigratie vanuit historisch en economisch perspectief', *DNB kwartaalbericht*, Amsterdam, maart 2003.

Dolado, J.J., J.F. Jimeno en R. Duce, *The Effects of Migration on the relative Demand of Skilled Versus Unskilled Labour: Evidence from Spain*, CEPR discussion paper no. 1476, Londen, 1996.

Dominguez Martinez, S., S. Groeneveld en E.W. Kruisbergen, *Integratiemonitor*, Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, Rotterdam, 2002.

Dustmann, C., F. Fabbri en I. Preston, 'The Impact of Immigration on the British Labour Market', *The Economic Journal*, volume 115, no. 507, 2005.

Dustmann, C., M. Casanova, M. Fertig, I. Preston, Chr. M. Smidt, *The impact of EU enlargement on migration flows*, Home Office Online Report, 2003.

ECORYS-NEI, *Arbeidsmarktmonitor Tuinbouw 2004*, 2005.

ECORYS-NEI, *Instroom uitzendkrachten 2004*, 2005.

ECORYS, *Evaluation Transnational Measures for Labour Migration from CEE, Case Study Poland*, Rotterdam, 2005.

ECORYS, *Casestudy 'Poolse arbeidsmigranten in de Duin- en Bollenstreek'*, Rotterdam, 2005.

Ederveen S., P. Dekker, A. van der Horst, W. Joosten, T. van der Meer, P. Tang, M. Coenders, M. Lubbers, H. Nicolaas, P. Scheepers, A. Sprangers, J. van der Valk., *Bestemming Europa, Immigratie en Integratie in de Europese Unie, Europese Verkenning 2, Bijlage bij de Staat van de Europese Unie*, SCP, Den Haag, 2005.

Ederveen, S. en N. Bardsley, *The influence of wage and unemployment differentials on labour market mobility in the EU: A meta-analysis*, ACCESSLAB Research Report, Workpackage 3, Den Haag, 2004.

Engwirda, I., *Een nieuwe marktordering*, VNO-NCW, 2005.

Esveldt, I. en J. Traudes, *Kijk op en Contacten met Buitenlanders: Immigratie, Integratie en Interactie*, WRR Werkdocument W 119, Den Haag, 2001.

EU, *European Year of Workers' Mobility, the importance of the mobility of workers to the implementation of the Lisbon strategy*, <http://europa.eu.int>, 2006.

European Commission, *EC Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty*, februari 2006.

Eurostat 2004 Jaarboek.

Euwals, R. en A. Nieuwenhuis, *Immigration and the labour market*, CPB Report 2003/2, Den Haag, 2003.

Fertig, M., *The Impact of Economic Integration on Employment – An Assessment in the Context of EU Enlargement*, Institute for the Study of Labor, Bonn, 2003.

Fertig, M. en Chr.M. Schmidt, *Aggregate-Level Migration Studies as a Tool for Forecasting Future Migration Streams*, Institute for the Study of Labor, Bonn, 2000.

FNV, *FNV BOUW overweegt cao-afspraken Polen*, 26-10-2005, www.fnvbouw.nl.

FNV, *Illegaal? Ook 'legaal werk' ontduikt cao*, 24-3-2005, www.fnvbouw.nl.

FNV, *Op 8000 starters in bouw 550 Polen*, 21-6-2005, www.fnvbouw.nl.

Haisken-De New, J.P. en K.F. Zimmermann, *Wage and Mobility Effects of Trade and Migration*, CEPR discussion paper no. 1318, Londen, 1996.

Harris J. en M. Todaro, 'Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis' *American Economic Review*, 60(1):126-42, maart 1970.

Hartog, J. en Zorlu, A., *The Effect of Immigration on Wages in Three European Countries*, IZA Discussion Papers 642, Institute for the Study of Labor, Bonn, 2002.

Hatton, T.J. en J.G. Williamson, *What fundamentals drive world migration?*, NBER Working Paper 9159, Cambridge, 2002.

Heijke, H., *Economische aspecten van migratie uit het Middellandse-Zeegebied*, KPC, 's-Hertogenbosch, 1995.

Hoogteijling, E.M.J., *Raming van het aantal niet in de GBA geregistreerden*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg, 2002.

Home Office 'Consequences of EU Enlargement, Memorandum submitted to the House of Commons, The United Kingdom Parliament, London.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmhaff/435/435we02.htm>, 2004'.

Van Houtum, H. en M. van der Velde, *The power of cross-border labour market immobility*, Universiteit van Nijmegen, 2006.

Houwerzijl, M.S., 'De deur op een kier of wijd open voor verkeer van (gedetacheerde) werknemers uit de toetredende lidstaten?', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 2004/4.

Houwerzijl, M.S., *De detacheringsrichtlijn: over de achtergrond, inhoud en implementatie van Richtlijn 96/71/EG*, Kluwer, Deventer, 2005.

Hunt, J., 'The Impact of the 1962 Repatriates from Algeria on the French Labor Market', *Industrial and Labor Relations Review*, volume 45, nummer 3, 1992.

International Organization for Migration, *World Migration 2003*, Genève, 2003.

Killeen, T., *Ireland's experience with the full opening of the labour market to nationals of the EU-10 Accession States*, lezing in Praag op het Interparliamentary conference on Free Movement of Workers within the European Union, 2005.

Kox, H., et al., *The free movement of services within the EU*, CPB, Den Haag, 2004.

Krugman P. en Obstfeld, *International Economics: Theory and Practice*, Prentice Hall, 1997

Lange, T. de, S.R. Verbeek, R. Cholewinski & J.M.J. Doornik,., *Arbeidsimmigratie naar Nederland, Regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk*, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2003.

Loo, M. van het, De Spiegeleire, S., Lindstrom, G., Kahan, J.P., Vernez, G., *A Comparison of American and Dutch Immigration and Integration Experiences*, WRR Working Paper, W 120, Den Haag, 2001.

Longhi, S., P. Nijkamp, J. Poot, *A Meta-analytic assessment of the effect of immigration on wages*, Tinbergen Instituut Disussie paper, TI 2004 – 134/3, Amsterdam, 2004.

Lowell, B.L. en A. Findlay, *Migration of highly skilled persons from developing countries: Impact and policy responses*. International Migration Papers 44, International Labour Office, International Migration Branch, Geneve, 2002.

Lutz, W. G., *The Effects of High vs Low Skill Intensive Outsourcing on High vs Low Skill Wages*, Erasmus University Master Thesis, forthcoming, Rotterdam, 2006.

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees parlement, het Europees economisch en sociaal comite en het comite van de regio's, Eerste jaarverslag over migratie en integratie, 2004.

Mincer, J., 'Family migration decisions', *Journal of Political Economy*, 86:749-73, 1978.

Ministerie van SZW, *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*, 2005.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Werkgelegenheid afdeling Tewerkstelling, cel Migratie: *Jaarrapport 2004 tewerkstelling van buitenlandse werknemers in het Vlaamse gewest*, 2005.

Organa, M., *The Free Movement of Workers and Poland's accession to the European Union*, 2004.

Van Ours, J., 'Arbeidsimmigratie, Goed voor ons?', *Justitiele verkenningen*, jrg. 27, nr. 8, 2001.

Özden Ç., M. Schiff, *International Migration, Remittances & the Brain Drain*, de Wereld Bank en Palgrave Macmillan, Washington, 2006.

Pedersen, P.J., M. Pytlikova en N. Smith, *Selection or network effects? Migration flows into 27 OECD countries, 1990-2000*, IZA Discussion Paper 1104, 2004.

Pischke, J.S. en J. Velling, 'Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labour Markets', *The Review of Economics and Statistics*, vol. 79, no. 4, blz. 594-660, 1997.

Pool, C., 'Hedendaagse migratie van Polen naar Nederland', *Justitiële verkenningen*, jrg. 29, nr. 4, 2003.

Pool, C., 'Open Borders: Unrestricted Migration? The Situation of the Poles with a German Passport in the Netherlands as an Example for Migration after Accession to the European Union' in *IMIS-Beiträge*, Heft 24/2004, 2004.

Portes, J. en S. French, *The impact of free movement of workers from central and eastern Europe on the UK labour market: early evidence*, Department for Work and Pensions, working paper no. 18, 2005.

Ter Rele, H.J.M. en H.J. Roodenburg, 'Monitor arbeidsimmigratie: Hoe meer zielen, hoe minder vreugd', *Economisch-Statistische Berichten*, 86 (4330), p. 808-810, 2001.

Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

Hans Roodenburg, 'Arbeidsimmigratie. Winnaars, verliezers en onbetaalde rekeningen', *Justitiële Verkenningen*, 27 (8), p. 49-54, 2001.

Roodenburg, H.J., R. Euwals en H.J.M. ter Rele, *Immigration and the Dutch economy*, CPB Special Publications, 47, 2003.

Roodenburg, H., Discussiebijdrage over vraag- en aanbodgestuurde arbeidsmigratie, CPB Memorandum 108, Den Haag, 2005.

Roseveare, D. en M. Jorgensen, *Migration and Integration of Immigrants in Denmark*, OECD, 2004.

SAB, *Tijdelijke arbeidskrachten uit Midden- en Oost-Europa in de Bollenstreek, wonen, werken en handhaven*, eindadvies 24 juni, 2005.

Schenkel, M., 'Transportbedrijven huren steeds meer Oost-Europeanen in die met helft loon tevreden zijn, Poolse chauffeurs besturen Nederlandse wagens', *NRC*, 13-8-2005.

Sieveking, K., 'Polnische Staatsangehörige im Übergang zu Unionsbürgern - beschränkte Freizügigkeitsrechte nach dem 1. Mai 2004', *Electronic Journal of Comparative Law*, vol 9.3, 2005.

SCP, *Jaarrapport Integratie 2005*, Den Haag, 2005.

Sociaal-Economische Raad, *Advies over de Arbeidsmobiliteit in de EU*, 2001.

Sociaal-Economische Raad, *Advies over de dienstenrichtlijn*, 2000.

Transport en Logistiek Nederland, *Transport en cijfers*, Zoetermeer, 2005.

Traser, J., *Who's afraid of EU enlargement?*, *Report on the Free Movement of Workers in EU-25*, European Citizen Action Service, Brussel, 2005.

Veld, Th., *Effecten van Moderene Arbeidsmigratie, De achtergrondkenmerken van en inkomens gegeneerd door huishoudens van arbeidsmigranten toegelaten op een driejarige tewerkstelling*, ISEO, Den Haag, 2004.

Venturini, A., 'Do Illegal Migrants Compete with National Workers?', *Intereconomics*, jrg. 39, nr. 1, 2004.

Visser, J.Ph., en R.G. van Zevenbergen, *Illegale tewerkstelling verkend, Eindrapport*, Research voor Beleid, Leiden, 2000.

Wereldbank (red.), *Global Development Finance. Striving for Stability in Development Finance*, 2003.

Wereldbank, *World Development Report, diverse jaren*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland als immigratiesamenleving*, Rapporten aan de Regering 60, Den Haag, 2001.

Zuidam, M. en D.H. Grijpstra, *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid Eindrapport*, ABU, Lijnden, 2004.

Zweimüller, J. en R. Winter-Ebmer, *Immigration, Trade, and Austrian Unemployment*, CEPR discussion paper no. 1346, Londen, 1996.

Bijlage 1 Case study Poland

Introduction

Objective of the case study

This case study provides a background for the migration of Polish workers to the ‘old EU’, as a base for the analysis of the impact of the possible abolishment of transitional restrictions on entry of workers of the new Member States to the Dutch labour market. Subject of the study will be motives of Polish migrants for seeking employment elsewhere, ‘push’ and ‘pull’ factors for emigration to the Netherlands, the Polish Government Policy and Polish official expectations on the influence of emigration, but also issues like the profile of the ‘typical’ Polish migrant: age, education, gender, et cetera.

Poland is therefore used as a sample case for all other new Member Countries for which the Transitional Measures apply (i.e. all new Member States with the exception of Cyprus and Malta). This is a logical choice: Poland is by far the largest of the new members, with some 38 million inhabitants it has become the sixth member state in size of the Union, and it houses more inhabitants than all other nine Member Countries together⁶². It may therefore be considered a representative case for a number of issues. However, an issue like Government policy is not necessarily representative for the situation in the other Member States.

The quantitative importance of Poland within the new Member Countries has made Poland exemplary for the influence of the EU enlargement on the ‘old EU’. The word ‘Polish immigrant’ has become a colloquial synonym for the concept of immigrant from the new Central European Member Countries.

The study has been performed by Agnieszka Ceglowska, Wojciech Kreft and Mart Nugteren (ECORYS Nederland and ECORYS Polska), on the base of interviews with representatives of the Polish Ministry of Labour and Economics, three Voivod Labour Offices and one District Labour Office, and an extensive literature survey. The case study was written by Mart Nugteren, and counter read by Dr Maciej Grabowski (Institute for Research on the Market Economy) and Anneke Slob (ECORYS NL).

This study was written in English, to enable an optimal participation by Polish experts, and an optimal utilisation of their knowledge in this field.

⁶² Source: Eurostat, data of 1.1.2004.

Topics studied

The following issues will be discussed in this Study:

- What is the policy of the Polish government in relation to migration? What are the main reasons behind this policy? How effective is this policy? If no policy exists, what is the opinion of the Polish government on migration?
- What is the opinion of Polish policy makers and the Polish public on the transitional rules for migration?
- What are the main motives for Polish migrants to seek employment in EU-15 countries and the Netherlands in particular, in relation to:
 - Finances
 - Skill development
 - Type of work (skilled/non-skilled work)
 - sector
 - permanent or temporary migration
- What are the main bottlenecks for Polish people to seek or find employment in the Netherlands?
- What have been the main incentives for Polish people to seek employment in the Netherlands?
- To what extent do the labour market conditions (wages, circumstances, provisions) in Poland differ from those in the Netherlands?
- What are the main consequences of migration of Polish people for Poland at micro, meso and macro level, in terms of:
 - Finances
 - Skill development
 - Brain drain
- What would be the main effects if the transitional rules were abolished from 2006, in terms of numbers, permanent/temporary migration and brain drain?
- How do the transitional rules affect other types of migration, such as temporary employment agencies, outplacement, and starting of businesses in the EU-15 countries?

A short history of Polish migration before 1990

Although economic literature explains migration mainly as a function of differences between nations in economic conditions and earning perspectives, also other factors play a role. One of these factors is the existence of a personal emigration network: it appears that examples of relatives of friends who have migrated positively influence the decision to emigrate, as well as the presence in another country of compatriots. This latter network in itself is a resultant of past migration. A basic understanding of the history of migration therefore will help to understand the background of Polish emigration to the 'old EU'.

Poland has a migration history dating back to the twelfth or thirteenth century. As early as that, Poland had been the destination of emigrants from Western and Eastern Europe, including the Netherlands, many of them coming to Poland to escape religious persecution in their countries of origin. Also economic motives played a role: presence of

soil for agriculture, opportunities for craftsmanship in the new urban settlements. For example, Dutchmen reclaimed and settled the Zulawy depression in Northern Poland. Since the division of Polish territory over the Habsburg Empire, Prussia and czarist Russia, which was completed in 1795, the direction of migration has however been mainly reverse, i.e. emigration out of Polish territories. The two most important motives were political, i.e. political refugees mainly seeking asylum in France, and economic. As from the second half of the nineteenth century hundreds of thousand of Polish citizens have left the then occupied territory of Poland seeking a future in the United States (often Chicago is referred to as the second Polish city in the world), but also in Brazil, Argentina and other countries.

After the First World War, with the newly established Polish independence, political motives ceased to play an important role, but economic motives remained in place, as did the position of the USA as the most important destination. In the 1920ies Polish mine workers also came to the Netherlands. During the Second World War, between half and one and a half million Poles were deported on order of Stalin to Siberia and Kazakhstan. Many of those who survived this move joined the free Polish army in 1941, which as part of the British army fought in Northern African and in Italy. Another Polish contingent fought in France, Belgium and the Netherlands. After the war many Polish ex-soldiers and other army staff (also female) remained in the UK, France, Belgium and the Netherlands, but also in places like Kenya, India, South Africa and Palestine. The motive for this 'forced emigration' was a justified fear of return to the home country, which was now in the sphere of influence of the Soviet Union.

Under the Communist regime, mass emigration was infeasible; however, after the end of the regime of the Stalinist period in 1956, it became somewhat easier to leave the country. From 1956 till 1990 there has been a small but steady stream of Poles leaving the country for family, political but increasingly also for mixed political-economical reasons, among the latter a sizeable group of Polish sailors.

Till 1978 emigration from Poland was a decision for life (for many the prospect of returning even for a visit to Poland was a political impossibility). As from 1970 however it became somewhat easier to obtain a passport and small groups of mainly young Poles started looking for seasonal work in Western or Southern Europe. In 1980 and 1981 already tens of thousands of Polish workers, from all layers of Polish society, worked a/o in Dutch horticulture. The state of war announced by General Jaruzelski in December 1981 left many of them stranded abroad. Of these, several remained in the 'guest country' but tens of thousands moved on to 'classical' immigration countries like Australia and Canada. During the first half of the 1980ies Poland was practically locked, but after 1984 restrictions were somewhat lifted.

At the time of the collapse of the communist system in 1989, the estimates for the number of Poles living abroad ranged between 10 and 17 million, out of which between 3.5 and 12 million in the United States⁶³. Apart from the Polish Diaspora in Western Europe and

⁶³ Longin Pastusiak 'The Polish Diaspora and the Senate'. The wide ranges in the estimates are due to non-registered illegal immigrants, poor statistics in the ex-Soviet Union countries but mainly to difference of opinion on classifying second and third generation immigrants as Poles.

countries like Canada and Australia, there is still a sizeable Polish minority in the previous Soviet Union, noticeably in Kazakhstan.

At the same moment, the Polish community in the Netherlands counted some 30,000 to 40,000 people, many of them naturalised (incl. ex mine workers). They were active in almost all segments of the labour market, and normally tightly integrated in Dutch society.

Polish migration policy and Polish expectations on the effects of migration

A formal migration policy, whether concerning immigration or emigration, is lacking. There are no formal objectives as to promoting, steering or restricting emigration. However, an 'implicit' policy can be deduced from several statements, measures and steps taken.

It is obvious that the Polish authorities strongly feel that, as a full member of the EU, Poland should have the same rights as the other, both new and old, members, including the free exchange of a production factor like labour. Diplomatic actions at several levels aim at the lifting of restrictions by the EU partners. Similar actions are also directed at other countries, most noticeably at the USA, where President Kwasniewski personally pleaded for lifting visa requirements, without success. It is painful for Poland that the USA does not treat EU members equally and maintains more stringent immigration rules for Poland and other new members than for the 'old Europe'.

Poland has a fully subsidiary, four-tier system of national administration, in which three tiers are responsible at their level of authority for designing and implementing labour market policy: the National Ministry of Labour⁶⁴, the sixteen Voivod Labour Offices and the about 340 Poviats Labour Offices. The latter deal with actual job mediation, and fulfil a 'first line' function for the unemployed.

It appears that the Poviats Labour Offices see emigration as a short-term solution for the unemployment problem – emigrants do not join the pool of job seekers or instead leave a vacancy. In addition, through the remittance of wages the poverty problem is addressed. In several active labour market interventions an international dimension is added, e.g. limited language classes in German or English as part of a vocational retraining.

Basically, the Voivod Labour offices, at the level of the Voivodship responsible for designing and implementing labour policy, share this view and support the policy of the Poviats Labour Offices, but at this level there is more attention for the negative aspects of emigration, i.e. brain-drain and social imbalance in municipalities from which many emigrants left. There are no instruments however which translate this attention into action.

⁶⁴ Till the end of 2005 still the Ministry of Economy and Labour.

As stated before, policy at the national level, if at all, can only be labelled ‘implicit’. Possibly the bilateral agreements Poland has signed regulating the exchange of categories of workers should be seen in the light of a national emigration policy. Publications distributed through the labour offices aiming at a better preparation by the emigrants, are measures aiming at ‘steering’ the emigration.

Among labour market experts and officials it is now common knowledge that emigration only indirectly influences the unemployment problem, i.e. that the unemployed do not migrate. The indirect effect though is imminent: retrained previously unemployed fill the vacancies in the stockyards in Northern Poland, vacancies created by the mass departure of the previous welders to the UK⁶⁵. There is also attention for other positive side-effects of migration: i.e. the obtaining of new skills and technologies abroad, which later can be invested in a Polish business. After all, many successful entrepreneurs in Poland invested the experience which they obtained in the 1980ies working abroad (i.e. brain gain)

Some experts warn for the combined effect of emigration and aging of the population and feel that Poland should already at this stage prepare for the status of immigration country after 2010, an immigration from the CIS countries filling the demographic gap which also in Poland appears inevitable, be it some ten years later than in the rest of the Union.

Position and perception of Polish public and policy makers on the transitional measures

As stated above, Polish officials independent of their political background strongly feel that Poland should have the same rights as the other, both new and old, members, including the free exchange of a production factor like labour. This feeling is shared by the majority of the population⁶⁶.

The Netherlands was a firm supporter of Poland’s accession till 2002⁶⁷. The bilateral ‘Utrecht conferences’ had been already for several years an important instrument for both sides to strengthen the bilateral relations. The Polish government obtained inside knowledge of the process of policy making at EU level and could test Polish positions prior to the actual negotiations (‘testing the water’). The pro-enlargement policy of the Netherlands stood for many years in striking contrast with the reserves of especially the ‘Southern’ EU Member States, which were afraid of having to share the Structural Funds. It was therefore a shocking surprise for Polish policy makers and for the Polish public

⁶⁵ This has however undesired effects for the Polish employers – the newly retrained do not have the same skills and are not as productive as the previous workers.

⁶⁶ Arguably, by not allowing the free purchase of land by nationals of other EU-countries Poland has provided ‘old EU members’ with an argument for imposing temporary restrictions, and has as such made a full participation in a free exchange of labour subordinate to the fear of selling out the soil of Western and Northern Poland to German nationals. However surprising this may sound to Dutch readers, this possibly irrational fear is continuously fed by public statements of organisations of German ‘Heimatsvertriebenen’, on which the German authorities just as often fail to react unambiguously. Probably Polish authorities rightly understood at the time that allowing a free purchase of soil would have been unacceptable for large parts of the Polish society, and anyway not have convinced their EU counterparts to fully open their borders for Polish jobseekers.

⁶⁷ The text in this and the following paragraphs is mainly derived from an evaluation of the Dutch Policy concerning the accession of Central European countries to the EU, 1997-2003; *Country Case Study Poland*, IOB Working Document, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, May 2005.

that first a Dutch leader of one of the coalition partners (VVD) threatened with a veto against EU enlargement in 2002, claiming that “Poland had failed the admission exam”. In response, the Dutch Prime Minister pointed at the possibility of using safety clauses in case problems arose. This resulted in 2003 in the announcement by the Dutch government of restrictions on the entry of Polish labourers. This stood in stark contrast to the previous position of the Dutch government, which was one of the proponents of Poland’s accession. The former Dutch Prime Minister declared as early as 1995 that the Netherlands would not impose any restrictions on the new Member States. The previous Polish Minister of Foreign Affairs and Professor at the Sorbonne Bronislaw Geremek announced in 2003 that ‘Poland was stabbed in the back by the Netherlands.’ The announcement of the restrictions was headline news for Polish newspapers.

The diplomatic damage of this move is undeniable. The Netherlands had followed through the 1990ies an active economic and social co-operation programme with Poland. Especially the Utrecht Conference stood out as a unique example of the strengthening of bilateral relations. Poland clearly perceived that the Dutch government change of the first half of 2002 led to a negative shift in the Dutch position on Poland’s accession. Polish media widely reported on this change of attitude. Also Polish citizens reacted. It appears that this Dutch action supported Polish EU-sceptics, if at least by showing once again that Poland could not count on support from abroad⁶⁸.

It was clear that the change in the Dutch government’s attitude towards Poland’s accession created diplomatic damage. The Dutch government decided to opt for some ‘damage control’ measures and increased the intensity of PM and Minister’s visits. The Utrecht Conference proved to be an additional tool for damage control.

Moreover, time heals all wounds. This healing process was aided by some other events, which pushed the Dutch measures to the background of public opinion. The first event was the stubborn defence of the never popular Nice agreements by the then Polish Prime Minister Miller which made an agreement on a new governance of the EU impossible and led to a certain loss of popularity for Poland within EU circles already before the accession. The second was the non-diplomatic statement by the French President Chirac on the support by the new EU members to the invasion of Iraq, a comment which was not only felt as rude and arrogant but also as an intervention into internal national affairs.

It cannot be proven that the Dutch positions have led to direct tangible damage to economic relations or to the position of Dutch business in Poland. Diplomatic relations can again be classified as good, although the damage is still felt. Abolishment of the transitional measures on 1 May 2006 may lead, next to other benefits, to a repair of the relations between the Netherlands and Poland.

⁶⁸ A recurring theme in Polish history and Polish public debate, not without historical justification.

Migration after the accession

Status of Polish migrants before and after accession

From 1991, Poles can travel freely to the EU, without visa requirement. Since formal employment was till May 2004 only possible with a work permit, there was no official change in the position of Poles seeking employment in the EU or elsewhere after the collapse of the communist regime. Nevertheless, after 1991 the number of Poles formally and especially informally employed in the EU increased. This job migration took on a different character: seasonal labour prevailed, i.e. work for some months after which the ‘migrants’ returned home. Even commuting arrangements between Germany and Poland became common. The emphasis of migration to the EU, especially to the ‘closer countries’ is therefore now on short-term migration, rather than on ‘long-term’ or permanent. Reasons for this change are obvious: easier border-crossing and the abolishment of the DDR and the cumbersome DDR-FRG border made the distance shorter, and the new political freedom and drastically improved consumption possibilities in Poland made a regular return to home, friends and family a better option⁶⁹.

After the enlargement on 1 May 2004 the majority of EU countries kept restrictions in place, as a ‘transitional arrangement’. The perception of this decision by the Polish society will be discussed later. Three countries only decided to open their borders for workers from the new Member States, Ireland, Sweden and the UK, where Sweden also allowed access to the social security system.

It is difficult to estimate exact numbers of migrants to the EU countries: there are different statistics for different categories of workers, non-registered workers remain out of the statistics, as do those who migrate but do not find employment. In the remainder of this paragraph, we will show statistics on the following categories:

- migrants in the framework of the official bilateral agreements between Poland and other European countries;
- delegated by Polish firms, including self-employed;
- deployed through employment agencies.

In addition, we will provide an estimate of the number of individual migrants, unfortunately based on somewhat non-perfect statistics.

Migration as a resultant of bilateral agreements

Poland has reportedly thirteen bilateral agreements with countries in the ‘European Economic Space’, out of which actually only some five are active. Other bilateral agreements (Belarus, Ukraine) also aim at regulating immigration *into* Poland.

⁶⁹ Under the communist system, Poles had to apply for a passport for each trip abroad, and hand in this passport upon return. The application procedure could last several months and there was never a certainty that the passport application would be approved. In addition, with the exception of Austria and West Berlin, Poles needed a visa for Western European countries. Regular trips abroad were therefore impossible, except for some of the party elite. In Poland, there was a stringent lack of consumer goods, and the standard-of-living was low, providing no material motives for return once a person had migrated to ‘the West’.

Table B1.1 Number of migrants in the framework of bilateral agreements, January till September 2005

	Number of Migrants	Percentage
Germany:	307,700	94%
Seasonal Work	305,400	
Household Ass.	1,039	
Students	727	
Other employees	534	
Spain:	7,540	2%
Seasonal Work	7,176	
Long-term Work	364	
France:	8,600	3%
Seasonal Work	8,014	
Apprentices	586	
Switzerland:	8	0%
Apprentices	8	
Luxembourg:	4	0%
Apprentices	4	
Total	323,852	100%

Migration through employment agencies

The following table shows the immigration through employment agencies, to the countries of the European Union, elsewhere in Europe and elsewhere outside of Europe. There is a large number of international Employment Agencies active in Poland, whose activities are regulated and accredited by the National Ministry of Labour. This accreditation also covers the legal status of their clients in the country of origin. Nevertheless, in the year 2004, 41 of such agencies were fined for deploying workers without the required permits.

TableB1.2 Number of workers deployed through deployment agencies, year 2004

	Number	O.o.w. women	Profession (most important)
Cyprus	6,964	295	Sailors
Great Britain	6,932	1,524	Sailors, manufacturing workers, household aid
Isle of Man	842	0	Sailors
Netherlands	6,062	1,551	Electrical Engineers, farm & horticulture workers, manufacturing workers, sailors, no profession
Germany	1,886	213	Sailors, manufacturing workers
Ireland	1,703	99	Workers for fish-processing, carpenters
Denmark	1,330	443	Sailors, stewards, waiters
Italy	1,211	709	Farm & Forest workers, nurses, sailors
Malta	947	6	Sailors
Greece	655	10	Sailors
Spain	422	259	Horticulture workers
Slovenia	324	92	Horticulture workers
France	140	58	Horticulture workers, building & construction workers
Together EU:	29,418	5,259	
Europe, outside EU:	12,713	224	
Norway	12,326	224	Sailors, welders, painters, cooks, stewards
Switzerland	387	0	Sailors
Outside Europe:	9,397	2,659	
USA	4,951	2,460	Household aid and hotel workers, IT specialists, no profession
Elsewhere	4,446	199	Sailors, stewards
Total	51,528	8,142	

Countries outside Europe, apart from the USA, are all countries which for fiscal reasons host shipping companies (Philippines, Panama, etc). The prevalence of demand for sailors by these agencies is clear. Normally, the families of these Polish sailors live in Poland and the sailors return after the contract to Poland, awaiting after a break a new contract. It is therefore questionable to classify these sailors as migrants.

Migration through deployment

Deployment of employees by Polish companies for delivering of services within the realm of the EU should be, as part of a free exchange of goods and services within the EU, not limited by any regulations. Austria, Germany and the Netherlands have however introduced here certain restrictions, but have been reprimanded by the European Commission. The following table shows the number of employees deployed by Polish companies, including one-man companies delegating the employee-owner. Reportedly the last category represents only some two to three percent of the total.

Table B1.3 Number of issued Social Security Conformations (E-101) for delegation of employees

	May – December 2004	January – February 2005
Austria	1,876	499
Belgium	1,521	607
Cyprus	6	0
Czech Rep.	2,319	630
Denmark	830	207
Estonia	64	9
Finland	90	36
France	3,835	1,702
Greece	77	9
Spain	849	307
Ireland	514	117
Lithuania	159	42
Luxembourg	107	39
Latvia	15	2
Malta	0	2
Netherlands	2,618	793
Germany	51,035	12,747
Portugal	75	31
Slovakia	187	103
Slovenia	64	3
Sweden	1,171	334
Hungary	212	40
Great Britain	640	293
Italy	532	185
EU Together	69,749	19,260
Island	1	4
Total:	69,750	19,264

The number of social security statements issued for work in other new Member States confirms that this form of migration is not exclusively used as a mode of job-seeking for self-employed. Polish companies have held and still hold many building contracts in Germany (a fact disputed by some parties in Germany, and subject of diplomatic disputes between Poland and the Federal Republic), which largely explains the large number of delegated employees to Germany (some 75% of the total).

Individual migration

Persons leaving independently, either looking for informal work or going to the three countries which have lifted the restrictions, are not shown in the above tables. This means that especially the large number of Poles working in the UK, and to a smaller extent in Ireland and Sweden are not accounted for. The following table provides an impression of the number of *legal* Polish migrants, who left Poland as individuals and not in the framework of any of the legal arrangements shown above, i.e. not in the framework of a bilateral agreement, not through an employment agency and not as a delegated employee.

Unfortunately, the different methods of registration do not always allow comparison. For example, number of work permits issued over a year is definitely not the same as the number employed at a given moment in time: since many work permits are for seasonal or otherwise short-term work, the number employed in a given month is normally much smaller (e.g. in the case of Austria about half). Italy and Greece do not have figures yet relating to the period after accession. From German statistics it would appear that all Poles legally active on the German Labour Market fall under one of the above discussed arrangements. Countries which otherwise do not appear below either do not have data on Polish job seekers (e.g. Luxembourg), or are host to a number of Polish workers less than 150 (Malta, Estonia).

Table B1.4 Data on individually employed Polish migrants in the 'Greater European Space'

	Persons	Explanation
Austria	16,726	Work permits issued in 2004
Belgium	1,200	Work permits issued in 2004
Cyprus	620 – 1,200	Employed in May 2005
Czech Republic	8,882	Employed 31.12. 2004
Finland	435	Work permits issued in 2004
France	1,318	Permanently or temp. employed in 2004 (outside bilateral agreement)
Greece	4,213	Work permits issued in 2003
Hungary	400	Employed in 2004
Spain	2,292	Work permits issued in 2004 (outside bilateral agreement)
Ireland	32,648	Social Security Numbers issued May 2004 – February 2005
Iceland	About 2,000	Permanently employed
Netherlands	27,771	Work permits issued in 2004
Norway	About 16,000	Employed in 2004
Portugal	About 400	Employed in 2004
UK	73,500	Registered from May till December 2004
Italy	36,980	Registered first half 2004
Total	About 225,670	Having worked independently in 2003, 2004 or 2005 in the GES

Noticeable is the large number of Polish job seekers in the UK. The above data relate to 2004, some sources mention that by half of 2005 some 180,000 Polish workers were active in the UK. Comparing to the size of the population and the labour market, the number of Poles working in Ireland is even more impressive. Generally speaking, the numbers have increased after the accession, but this may also be a general trend not directly related to the accession: even in Norway which is not member of the EU, the number of employed Poles in 2004 was some 40 percent higher than the year before.

Illegal immigrants

In addition to the above, a number of Poles take up unregistered work, not insured and in this way evading payroll taxes for the employer. Obviously exact figures are not available, but in Germany, Belgium and in the Netherlands, this is reason for concern. Often 'illegal' workers work directly for individual clients, i.e. home repair, gardening, et cetera. In Brussels the construction market (esp. home improvements) is dominated by

Poles, absorbing significantly more staff than the 2,700 work permits and delegated staff shown in the tables above for Belgium. Since after 1 May 2004 this type of work can be done fully legally, tax evasion is most likely the reason for remaining in the 'grey' circuit.

Estimates are that, of the 73,500 who registered in the UK after 1 May 2004, some 40 percent were illegally employed before that date.

Migration by Poles with a double nationality

According to the latest census, some 450,000 Poles have a double nationality, 280,000 of them having next to the Polish a German nationality, some 30,000 Poles have the American and some 15,000 the Canadian nationality. Other nationalities are not important in size, the most numerous being the French nationality with 7,300 cases. Some 2,250 Poles living in Poland have also the Dutch nationality⁷⁰.

The Poles with a German nationality have little in common with the German culture or language, they merely inhabit areas which before the end of the Second World War were German and they were successful in applying for German citizenship in a period when the Federal republic of Germany did not yet endorse the 1945 borders (the actual number of ethnic Germans in Poland is smaller, around 220,000 persons). Most of these Poles with double nationality live in Silezia, in Southern and South Western Poland. Already before the accession these persons could legally work in the EU, and many do work regularly in Germany but also in Belgium and the Netherlands (at least 50,000, but according to some estimates even over 100,000, took up employment there over the last three years). The character of the employment is almost always temporary, gaining an additional income rather than a full income, and improving in this way their living standard in Poland. In the Netherlands, most Polish Employment Agencies work basically with Poles with a double nationality.

Implications of lifting restrictions on the modus of emigration

It appears from the above that there is an impressive labour mobility among Poles. If all numbers of migrants are added, in the year 2004 or 2005 some 700,000 Polish workers worked legally abroad, most of them in the Greater European Space (about 99%) and most of them temporarily. The professional mobility of Poles exceeds the mobility of Czechs, Hungarians or Slovaks, although Lithuanians are relatively more mobile. Poles are in absolute numbers in the majority among the workers from the new Member Countries: e.g. in the UK 56 percent, in Norway 64 percent, in the Netherlands 82 percent, in Ireland 90 percent and in Sweden 59 percent. The above numbers do not include Poles with a double nationality, and Poles working informally. If the number of Poles working informally, including in the USA, is added, as well as the Poles with a double nationality, than a number of one million Polish citizens working abroad (EU and

⁷⁰ Apparently, this last number does not include Dutch residents with a Polish second nationality,

beyond) is probably not an overestimate⁷¹. This accounts for some six to seven percent of the Polish Labour Force.

Germany remains the most important destination of Polish legal migrants (about 50%)⁷², with the UK on a second place (approximately 10% in 2004, but dynamically growing). In relatively terms, compared to the size of the labour market, Ireland is the most important destination. Nevertheless, the increase of emigration to the 'old EU' in 2004 and the first months of 2005 was not larger than expected. Also the structure of employment remained largely similar to that prior to the enlargement: agri- and horticulture, building and construction and catering. Especially in the UK a large number of Polish immigrants found employment in manufacturing industry at assembly belts.

Out of those working legally, the majority appears to be employed through the bilateral agreements, but statistics are difficult to compare. If we assume that figures for 2004 and 2005 for the bilateral agreements are comparable, than about 50 percent of legal migrants work under a bilateral agreement. The numerical importance of bilateral agreements however is fully caused by the large number of Poles working under the bilateral agreement in Germany, the other bilateral agreements are comparatively insignificant in size. Correcting for the German case, it appears that most Polish migrants migrate individually. Migration through deployment and through employment agencies account for some eight to ten percent for the number of migrants.

The Terms of Reference for the study entail the question: *'How do the transitional rules affect other types of migration, such as temporary employment agencies, outplacement, and starting of businesses in the EU-15 countries?'* A prognosis can be made through the comparison of developments in countries which have, with countries which do not have transitional measures.

It appears at a first glance likely that temporary Employment Agencies will deploy a larger number of workers, i.e. at present they mainly make use of Poles with a German passport, whereas after a possible abolishment of restrictions they may equally deploy Poles with a single nationality. However, at present migration through Employment Agencies accounts for some ten percent only of the migration, also in the UK (9%) and Ireland (5%), which have no restrictions. It is therefore more likely that the size of the activities of Employment Agencies is restricted by the demand for this type of seasonal labour, and that after abolishment of restrictions Poles with a single nationality will compete with those with a German nationality for the same labour places. The latter will lose their monopoly, which may have a positive effect on the skills and quality of the workers deployed through the Agencies.

Delegation of employees in the 'old EU' may be partially replaced by regular employment after a lifting of restrictions. There are indications that this legal modus is at present used for the purpose of single employment by the one owner and worker. This evidence is partly anecdotic, but may be confirmed by the relative insignificant number of outplacement occurring in the UK and Ireland, where apparently migrants do not need

⁷¹ This estimate is based on a combination of Polish labour market statistics, the literature survey and additional interviews.

⁷² Some sources mention 70 percent, but this percentage is not confirmed by the figures.

this artificial structure. However, there are some vocations, popular among Poles working abroad, for which the legal status of a one-man enterprise or micro-enterprise is most suitable, e.g. home improvement including painting, et cetera. For these nothing will change. In addition, also this form of migration is of limited importance for the total number of migrants, and any changes occurring will have only an insignificant effect on the size and structure of immigration.

The largest change likely to occur is a shift from the 'grey', informal or illegal circuit to the formal circuit. This change will be beneficial for the conditions on the labour market (less false competition) and even for Dutch fiscal revenues. This prognosis is based largely on the UK example, where, reportedly, 40 percent of Poles formally employed after 1 May 2004 merely changed their status to a formal status. There is also other evidence: many firms providing construction or home improvement services using 'black' labour feel that this status negatively affects their competition position, for example, out of fear for the Labour Inspection Service they are afraid to work outside, or at the front of buildings. One-man-firms working illegally cannot buy materials without paying VAT⁷³. Dutch Labour Inspection has become more effective, and will strengthen even its activities. Basically, a company employing staff without work permits needs also 'black' money to pay this staff. It is therefore likely that after lifting of restrictions several workers will be legalised, especially those working for Polish firms. This will have, again, a positive influence on market conditions and the false competition by Polish craftsmen, so criticised by Dutch self-employed contractors, will become a 'level playing field' competition. Undoubtedly however, some micro-enterprises will remain for reasons of tax evasion in the black circuit (as do some Dutch entrepreneurs in the same sectors).

Motives for seeking employment abroad

General motives

While asking representatives of Labour Offices their opinion on the motives for emigration, the researchers unanimously obtained the answer that migration was for over 90 percent motivated by earning possibilities, and only to a very limited extent by 'softer' factors like obtaining foreign experience, gaining new skills and 'the adventure'. Labour offices may be somewhat biased in their opinion by their role as 'job mediators', and may overlook other, non-job related, motives. The following table provides additional background. Unfortunately, data are from the latest census in 2002, but are most likely still relevant.

⁷³ However, one man firms have already the possibility to work legally.

Table B1.5 Motives for emigration for a period of longer than two months in percentages

Reasons for Migration	Overall			Urban			Rural		
	Overall	Men	Women	Overall	Men	Women	Overall	Men	Women
Overall	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educational	5,3	3,8	6,5	6,5	4,9	7,8	3,2	2,1	4,2
Work	44,0	52,0	37,1	40,9	49,4	33,9	49,0	56,0	42,6
Family reunification	29,9	23,2	35,7	30,4	23,2	36,3	29,3	23,3	34,8
Medical rehabilitation	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4
Living conditions	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,3	1,3	1,3
Others, not clear	19,2	19,4	19,0	20,6	20,9	20,3	16,9	17,0	16,7

Family motives apparently escaped the attention of the Labour offices, and although not as important a motivation as earning ('work'), it still accounts for some 30 percent of emigration. For urban women it is even a more important motive than work (i.e. mainly Polish women marrying a foreigner). For the same category also education is with almost 8 percent a not unimportant motive. Work however appears to be indeed the most important reason to emigrate.

Labour offices often mentioned as a motive 'lack of perspective'. This latter important motive is derived from the general situation on the labour market, and although, as will later be elaborated, the average Polish migrant is not necessarily the same as the potential Polish unemployed, the fear of becoming part of the pool of unemployed is an important stimulus to leave the Polish labour market, at least temporarily. In the table above this motive is probably part of the motive 'work' (and possibly also of the 'others, not clear' category).

Labour conditions are generally perceived to be better in the 'old EU', compared to Polish conditions, a factor which however does not explain by itself a large part of the migration. Higher wages appear to be the critical factor. Even working in the lower segments of the labour market, a Polish migrant may easily earn four times more than in a comparable job in Poland, especially a younger migrant. Migration itself however also involves costs: travel, food and dwelling abroad and the 'social costs' of living away from family and friends. It is unlikely therefore that small income differences would induce Polish job seekers to find employment elsewhere. Although this is highly speculative, respondents from the Polish labour institutes guessed that the large emigration incentive would disappear when the income difference falls below a factor two to two-and-a-half.

Since also wage levels and labour conditions are a resultant of the situation at the Polish labour market, it is worthwhile analysing briefly the situation in the Polish labour market.

Labour market situation in Poland

Since 1999 the situation at the Polish labour market can well be classified as dramatical, because of the economic crisis. Since 2004 an improvement is noticeable. The table below shows some labour market figures since 1998.

Tabel B1.6 Labour market data

	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05*
Unemployment rate %	10,4	13,1	15,1	19,4	20,0	20,0	19,0	17,6
O.o.w. women %	58,5	55,6	55,2	52,7	51,2	51,5	52,3	54,6
O.o.w. > 1 yr unemployed %	40,4	38,7	44,7	48,4	51,2	52,5	52,2	51,7
O.o.w. < 24 yr of age %	30,9	31,0	30,5	29,5	27,8	26,0	24,3	23,4
O.o.w. rural residents %	45,6	44,9	43,7	42,7	41,7	41,7	42,1	41,8
O.o.w. entitled to benefit %	22,9	23,6	20,3	20,0	16,7	15,1	14,2	12,3

*) Sept. 2005.

Figures above are for the entire country, and hide the regional and interregional discrepancies. Especially the voivodships along the Eastern Border and the Northern Coastline show higher rates, and within these voivodship the numbers vary per county ('powiat'). Especially the rural areas are hard hit, as well as areas dependent on one large (state-owned) employer now under or after restructuring (e.g. the Silesian Steel Plant and Coal Mining Areas). Unemployment percentages of over 40 percent in these areas are not uncommon. A special case is the areas which were dominated before the collapse of communism by state-owned or collective farming: here in some rural communities the official unemployment rate can be close to 100 percent. As can be seen from the table, a large part of the unemployed (at least those unemployed for over a year) are no longer entitled to any form of unemployment benefit. The phenomenon of unemployment is therefore accompanied by poverty.

The poverty effect of the long-term unemployment is somewhat mitigated by black labour and mutual support between relatives, but also by phenomena like poaching, petty crime, et cetera. Generally, the high unemployment in Poland has an adverse effect on social cohesion and stability.

Some 33 percent of Polish unemployed, especially the long-term unemployed, have not more than lower or lower vocational education, an additional six to eight percent basic vocational, a level of education which does not fit the demands of the labour market. Generally labour market institutions complain that the army of Polish unemployed is insufficiently mobile, both between vocations and spatially. This fact may arise some surprise, having seen in the previous section the impressive international mobility of Polish migrants. On the other hand, the unemployment situation has made employers reluctant to invest in good labour conditions and wages are low: the type of work that can be done by lower skilled labour rarely earns more than PZN 1,200 (EUR 300). This may provide insufficient motivation to accept employment far away from home.

Of late, the situation is somewhat improving. As can be seen from the table above, the unemployment rate in 2005 has dropped to 17.6 percent. The access to ESF funding has enabled a large number of active labour market interventions, interventions which however focus almost exclusively on the supply side of the labour market (vocational retraining, job counselling, etc). Investments done by Polish entrepreneurs co-financed from ERDF funds not only improve competitiveness but also, through adopting EU standards, physical labour conditions. Fully resolving the unemployment situation appears only possible however through a combination of;

- local and foreign investment promotion;
- lowering of labour costs through lowering social premiums and payroll taxes;
- measures on the supply side of the labour market.

Poland has managed to attract foreign investment, but the scale of this inward investment is insufficient to absorb the masses of the unemployed. A poor physical infrastructure is one of the impediments for massive foreign direct investments and it will take some years of heavy investments to overcome this hurdle (investments like construction of highways, which by themselves however also create employment opportunities). Social premiums are high, and the new government does not intend to lower these costs. That leaves EDF funded supply side labour market measures. Although one may therefore hope that the unemployment situation will improve over time, the 'lack of perspective' motive will still be in place for the coming years. It is to be expected however that, among others as a positive effect of joining the Union and a hopefully effective spending of ESF and ERDF funds, by the year 2010 the large incentive for emigration will wither away.

Some sectors in Poland are however short of labour: welders at the shipyards in Northern Poland are in short supply, as well as building and construction workers during the spring and summer season. This shortage is partly filled by guest workers from Belarus and Ukraine.

Demographic issues

Poland is, compared to the 'old EU', a young society. The percentage of persons over 60 years of age is 17 percent, compared to 24 percent for Germany, 21 percent for Ireland and the UK. Poland witnessed as recent as the early 1980ies still a 'baby boom' resulting in a high number of labour market entrants today. The natural reproduction rate is at present 1.32 percent, lower than the 2.1 generally considered as necessary to maintain the population at its present level, but higher than in the 'old EU'. The presence of a relatively large young segment in the society is obviously of influence for the large migration numbers: several Polish social scientists refer to Poland as the 'European labour pool'. By the year 2010 however this capacity will start to diminish.

Profile of the Polish migrant

All interviewed parties were unanimous in the opinion that the profile of the migrant does not fit the profile of the unemployed, especially the long-term unemployed. Above mention was made already of the limited mobility of the Polish unemployed, a feature which is not shared by the Polish emigrants. Respondents in the Labour Offices describe the typical Polish migrant as young, having at least secondary or higher vocational education, mastering the basics of the German or English language and motivated to work hard for even minimum wages. Sources in the UK confirm this impression: 82 percent of immigrants are below 34 years of age, 43 percent are female, and 80 percent earn not much over the minimum wage in the UK but five to six times of what a school leaver would earn, and four times the wage of a vocationally skilled worker, in Poland.

Satisfaction with Polish workers in the UK and Ireland is high. 'They come to where the work is awaiting them'. A quote from a study done by the Jobsearch webservice: *'a Polish Export Hit: 90 percent of Irish employers is satisfied with the labourers from the new EU Member States, who constitute now 16 percent of those employed by Irish enterprises, some 90 percent of them Poles. The largest advantage of the workers from the 'new Europe', according to 37 percent of the interviewed, is moderate wage expectations. The largest disadvantage, according to 90 percent of the interviewed employers, is an insufficient control of the English language.'*

Polish migrants often are willing to work in the 'old EU' in other than their own professions, normally in jobs for which they are overqualified. This is a very suitable attitude for finding and filling gaps in the labour market, but (again) is a feature which is likely to disappear after a longer period of time, especially for better educated persons with more ambitious expectations of life.

Reasons to opt for or against the Netherlands

The Terms of Reference for this study contain the following two questions: *'what are the main bottlenecks for Polish people to seek or find employment in the Netherlands?'* and *'what have been the main incentives for Polish people to seek employment in the Netherlands?'*

In order to answer these questions, first a general question was discussed with respondents from the Polish labour market institutes *'what makes a Polish migrant decide for a specific country?'* All parties agreed that, in addition to general motives for choosing for migration (earnings, lack of perspective at home, see section on motives), the presence of a Polish network, preferably friends or relatives who emigrated earlier, is the most important reason to select a certain destination. Knowledge of the language comes only at a second and not critical place. The 'snowball effect' which this may create has been observed: historically certain areas in Poland have their specific foreign destinations, and although many deviations may occur from this rule, migrants from for example Bialystok in the North East of Poland tend to migrate to New York, migrants from Zakopane in the South to Chicago, et cetera. The existing international network of Polish migrants, may be therefore a factor in explaining present and future emigration flows.

Within the Netherlands, word-of-mouth on the possibilities to work in horticulture has drawn Polish immigrants as far back as the late 1970ies. Poles coming to the Netherlands often turn to the Polish church community for advice and source of information on several issues. Nevertheless, the Polish network in the Netherlands is modest in size compared to the networks in the USA, the UK and Germany. Obviously, the Netherlands cannot compare in size to these countries but scaling down the comparison it can be stated that the Polish network in the entire Netherlands is smaller than that of London, New York or Chicago. The large concentration of Poles in the horticultural areas of North and South Holland may continue to attract Polish workers, but a dramatic change is not to be expected.

Specific hurdles for emigration to the Netherlands are (apart from the transitional restrictions) the language, the image of the Netherlands as a small country with therefore a small labour market and the larger attraction of Ireland and the UK, where wages are also expected to be higher. Within the UK some Polish workers, noticeably women, have already made the step to administrative functions, which in the Netherlands considering the language is unattainable for temporary migrants.

Respondents also noted the general hurdles for successful emigration: lack of information on legal and formal requirements of employment in the destination country, insufficient preparation which among others caused cash problems for the emigrants, lack of language skills by the earlier migrants, et cetera. These issues caused problems in the first emigration wave to the UK, but the situation has quickly improved: the new immigrants are better prepared (also through combined actions of Polish and British authorities) and have a more suitable profile.

Main findings and conclusions

The following conclusions refer to the topic and issues to be discussed in this study:

- Poland does not have a formal migration policy. Poland is of the opinion that the free exchange of labour should not be restricted by old Member States. Despite the lack of formal policy, some measures are in place to facilitate or 'steer' the emigration. The bilateral agreements are the most important tool, while information on migration provided by the labour offices is another tool.
- Since accession, Polish migration has increased in all EU-countries and even non-EU countries.
- The imposition of transitional measures by the Netherlands did cause temporary damage to the bilateral relations, especially because Poland perceived that the Netherlands changed quite suddenly from a proponent of Polish accession to one of the fiercest critics.
- An improvement of income is by far the most important motive for migration. Salaries may be four to six times higher elsewhere in the EU than in a comparable job in Poland. Tentative estimates indicate that if salary differences are less than 2-2,5 per cent, migration is less attractive. Taking this into account, together with economic developments in Poland, by 2010 migration will be less attractive for Polish workers
- The profile of the Polish migrant fits the following description: young, having at least secondary or higher vocational education, mastering the basics of a foreign language and motivated to work hard for even minimum wages.
- The presence of a Polish network abroad is the most important factor in selecting a country of destination, i.e. in the Netherlands the large concentration of Poles in the horticultural and construction sector is a pole of attraction. However, the Netherlands is definitely not among the most important migration countries for Poles.
- Specific bottlenecks for Polish people to seek employment in the Netherlands are the transitional measures and the language.

Lijst met geraadpleegde experts

organisatie	naam
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Mevrouw A. Jansen
Ministerie van Economische Zaken	Mevrouw A. van Duijn
Ministerie van Economische Zaken	De heer M. van Muijen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	De heer P. Alders
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/AI	De heer P. van Dun
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	De heer G. van Leeuwen
UWV	Mevrouw I. Eijkhout
Openbaar Ministerie;	Mevrouw J. Eikelenboom
Arbeidsinspectie	De heer H.A. Wessels
CWI (afdeling twv)	Mevrouw L. van Amersfoort
CWI-project land- en tuinbouw	De heer J. Kuhlman
VNO-NCW	De heer S Nieuwsma
FNV	De heer P. Koppe
OTTO uitzendbureau	De heer F. van Gool
Onafhankelijk expert	Mevrouw C. Pool
CVZ	Mevrouw B. Couwenbergh
MKB-Nederland	De heer A. Van Delft
Bouwned	Mevrouw M. Luijendijk
FNV-bouw	De heer B. Wilms
FNV Bondgenoten (maritiem)	Mevrouw B. Paas
CBRB	De heer M. Koning
ABU	Mevrouw Y. van Dijk
ABU	De heer J. Koops
CIETT	Mevrouw A. Muntz
TLN	De heer E. de Bruin
VIA	De heer G. Roubos
onafhankelijk expert	De heer M. Grabowski
LTO	De heer G. v/d Grind

