

Van gastarbeider tot euroforens

**De uitdagingen van arbeidsmigratie
voor de vakbeweging**

Wilma Roos

Publicatie nr. 9



DE BURCHT

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Maart 2015

Opmaak en druk:
Weemen Drukwerk & Communicatie, Haps

De Burcht
Henri Polaklaan 9
1018 CP Amsterdam
tel: 020-6241166
info@deburcht.nl
www.deburcht.nl

© De Burcht, Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag vermenigvuldigd worden en/of openbaar gemaakt in enige vorm op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door middel van druk, fotokopie, opname of welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Van gastarbeider tot euroforens

De uitdagingen van arbeidsmigratie voor de vakbeweging

Wilma Roos

Publicatie nr. 9



DE BURCHT

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Inhoud

Woord vooraf	7
Inleiding	9
Hoofdstuk 1. Het arbeidsmigratie debat: verschillende invalshoeken	11
1.1 Inleiding	12
1.2 Migratie tendensen en -processen wereldwijd en binnen Europa	12
1.3 Belangrijke aspecten in het migratiedebat in relatie met de arbeidsmarkt	16
1.4 Drie aspecten die van belang zijn voor de vakbeweging in relatie tot het migratiedebat	22
Hoofdstuk 2. Kenmerken van de recente migratie stromen naar Nederland	34
2.1 Inleiding: kort historisch perspectief	35
2.2 Overheidsbeleid ten aanzien van migratie	37
2.3 Ontwikkeling van migratiestromen naar Nederland	41
2.4 Verschillende typen migratie en diversiteit in groepen migranten	47
2.5 Prognoses over toekomstige migratiestromen: is een daling ingezet?	52
2.6 Conclusies	54
Hoofdstuk 3. Arbeidscontractvormen waarin migranten werkzaam zijn	55
3.1 Inleiding	56
3.2 Zzp-constructies en schijnzelfstandigheid	56
3.3 Dienstlijnenrichtlijn en detachering	58
3.4 Uitzendbureaus en arbeidsbemiddelingsbureaus	61
3.5 Misbruik bij afdracht sociale premies	64
3.6 Ontduiking van cao's	65
Hoofdstuk 4. Arbeidsmarktverhoudingen in Nederland in relatie tot migratiepatronen	67
4.1 Inleiding	68
4.2 Economische processen	68
4.3 Demografische processen: omvang beroepsbevolking en participatiegraad	79
4.4 Sociale processen	82
4.5 Afsluitende opmerkingen	86
Hoofdstuk 5. De relatie tussen arbeidsmigratie en arbeidsmarkt: de uitdagingen van de vakbeweging.	89
5.1 Inleiding	90
5.2 Wetgeving en handhaving	91
5.2.1 Voorbeeld de transportsector	91
5.2.2 Wetgeving in de transportsector: de cabotage verordening	93
5.2.3 Handhaving van de wetgeving in de transportsector dor de overheid	95

5.2.4	Handhaving vanuit de branche	97
5.2.5	Rol van de vakbeweging in handhaving	97
5.3	Draagvlak en financiële duurzaamheid van de vakbeweging: organisatie en belangenbehartiging van migranten	100
5.3.1	Voorbeeld de bouwsector	100
5.3.2	Vakbonds betrokkenheid van allochtonen en migranten: voorbeeld de bouwnijverheid	100
5.3.3	Verskillende arbeidscontractvormen	101
5.3.4	Organisatie en belangenbehartiging van arbeidsmigranten in de bouwsector	104
5.3.5	De Eemshaven	106
5.4	Het grijze circuit: informalisering van de arbeidsmigratie?	109
5.4.1	Voorbeeld de zorgsector	109
5.4.2	Informalisering in de zorg	110
5.4.3	Rol arbeidsmigranten	115
5.4.4	Ervaringen uit andere landen	118
5.5	Conclusies: wat kan de rol van de vakbeweging zijn?	122
Hoofdstuk 6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen		125
6.1	Samenvatting	126
6.2	Conclusies en aanbevelingen	128
Referenties		137
Lijst geïnterviewde personen		148

Woord vooraf

Arbeidsmigratie is voor vakbonden altijd een lastig onderwerp geweest. Aan de ene kant zijn arbeidsmigranten net zo goed werknemers wier belangen de vakbeweging dient te behartigen als de belangen van de reeds gevestigde werknemers. Bovendien kan de vakbeweging haar positie versterken door ook onder migranten leden te winnen. Anderzijds zien de gevestigde werknemers de migranten vaak als een bedreiging voor hun baan of hun loon. Immers, arbeidsmigranten komen meestal uit landen waar de lonen aanzienlijk lager zijn dan hier en zijn vaak bereid tegen arbeidsvoorwaarden te werken die wij niet acceptabel achten. Maar of we dit nu leuk vinden of niet, arbeidsmigratie is een feit. Je daartegen verzetten is niet erg zinvol, zeker niet binnen de Europese Unie, waarvan het vrije verkeer van personen een van de fundamentele vrijheden is.

Dit rapport van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging richt zich op de vraag hoe de vakbeweging zich het beste tegenover arbeidsmigratie en arbeidsmigranten kan opstellen. Het rapport gaat niet zozeer over de vraag of migratie wenselijk of noodzakelijk is, maar vooral over de vraag hoe migratie in goede banen kan worden geleid en wat daarbij de rol van de vakbeweging kan zijn. Onderzoekster Wilma Roos concentreert zich op drie vragen. Ten eerste, dient de vakbeweging zich vooral te richten op aanscherping van (Europese) wetgeving of op een betere handhaving van de regels ten aanzien van de tewerkstelling van arbeidsmigranten? Ten tweede, kan de vakbeweging de belangen van arbeidsmigranten het beste behartigen door hen ook als leden te werven? En ten derde, hoe dient de vakbeweging om te gaan met de groeiende informalisering van arbeidsrelaties – vooral in de zorg – en de het grote aandeel dat arbeidsmigranten daarin hebben? Bij elk van deze vragen staat de vakbeweging voor lastige dilemma's. Er is geen eenvoudig 'beste' antwoord. Er moet soms een afweging worden gemaakt tussen erge en minder erge kwaden. Maar ook dat is niet nieuw voor de vakbeweging. Zij heeft altijd moeten schipperen tussen wat zij in een ideale wereld zou willen realiseren en wat in de praktijk haalbaar is. Zo bezien is de opstelling van de vakbeweging ten aanzien van migratie een mooi voorbeeld van vakbondswerk in de praktijk.

Met dit onderzoek levert Wilma Roos een belangrijke bijdrage aan de discussie over arbeidsmigratie. Zij vermijdt daarbij simpele analyses en conclusies en zoekt steeds de nuance. Bijna elke aspect van arbeidsmigratie heeft immers een keerzijde, die het ook verdient om belicht te worden. Dit onderzoek zou niet mogelijk zijn geweest zonder de bereidheid van vele deskundigen in het veld om hun kennis en ervaringen met ons te delen. Daarvoor willen wij hen graag zeer danken.

Paul de Beer

Wetenschappelijk directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Februari 2015

Inleiding

De kranten stonden er begin 2014 vol van: veranderingen in migratiebeleid en afschaffing van de tewerkstellingsvergunning voor Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigranten zou leiden tot een enorme toevloed van migranten naar Nederland. Er werden direct verschillende onderzoeken geïnitieerd die de vele al reeds bestaande publicaties over dit thema aanvulden. Sommige onderzoekers richtten zich op statistische analyses die de omvang van de arbeidsmigratie moesten duiden, anderen richtten zich op subgroepen migranten en de mate van integratie van deze groepen. Het is duidelijk dat arbeidsmigratie niet meer is weg te denken uit Nederland, met zowel positieve als negatieve kanten. Vaak worden vooral de negatieve kanten benadrukt, en blijven de positieve kanten onderbelicht. Het is echter belangrijk om niet alleen te focussen op problemen die kunnen ontstaan door arbeidsmigratie, maar ook meer en beter inzicht te verschaffen in de positieve bijdrage die arbeidsmigranten op dit moment al leveren aan de Nederlandse economie en samenleving. Ook is weinig onderzoek gedaan naar de rol en positie van de Nederlandse vakbeweging ten aanzien van arbeidsmigratie. Voor de vakbeweging, die zich bezighoudt met alles wat met arbeid te maken heeft, en dus ook met alle werknemers, is het belangrijk positief tegen migratie aan te kijken en een integratief beleid te voeren waarbij zowel arbeidsmigranten als autochtone werknemers betrokken zijn. Het uitgangspunt van dit beleid moet zijn dat belangen behartigd worden van beide groepen werknemers, waarbij minimumvoorwaarden met betrekking tot arbeidsomstandigheden worden nagestreefd.

In dit onderzoeksrapport wordt zowel aandacht besteed aan de positieve kanten van arbeidsmigratie, als aan de uitdaging die arbeidsmigratie vormt voor de vakbeweging. Informatie uit verschillende onderzoeken over dit thema is op een rij gezet, zowel onderzoeken vanuit wetenschappelijke hoek, als meer praktisch gerichte onderzoeken vanuit de vakbeweging. Als focus is gekozen voor recente arbeidsmigratie uit de Centraal en Midden-Europese landen. Ook is beschikbaar statistisch materiaal gebruikt. Daarnaast zijn interviews gehouden met sleutelinformanten in de wetenschappelijke wereld, de vakbeweging en met werkgevers. De informatie en analyse in dit onderzoek richten zich vooral op Nederland, maar waar dit relevant werd geacht zijn ook voorbeelden uit andere, voornamelijk Europese landen gebruikt.

Dit rapport besteedt allereerst aandacht aan meer theoretische bespiegelingen omtrent het migratievraagstuk, waarbij vooral wordt gefocust op de betrokkenheid van migranten bij de vakbeweging en de relatie tussen het begrip informalisering en arbeidsmigratie. Daarna worden migratiestromen naar Nederland in historisch en kwantitatief perspectief geplaatst. Op basis van verschillende onderzoeken wordt een beeld geschetst van de omvang van arbeidsmigratie en de onderscheiden groepen migranten. Een overzicht van arbeidscontractvormen die gebruikt worden in de tewerkstelling van migranten zijn het onderwerp van hoofdstuk 3. Hierbij passeren zowel legale als schijnconstructies de revue. De invloed van migratie op de arbeidsmarktdynamiek is onderwerp van hoofdstuk 4, waarbij zowel economische, demografische als sociale aspecten aan de orde komen. Hoofdstuk 5 is het centrale hoofdstuk van deze publicatie: in dit hoofdstuk worden drie uitdagingen waarvoor de vakbeweging zich geplaatst ziet toegelicht aan de hand van voorbeelden uit drie sectoren: de transportsector, de bouwnijverheid en de zorgsector. In hoofdstuk 6 tenslotte worden de belangrijkste conclusies getrokken.

Hoofdstuk 1

Het arbeidsmigratie debat: verschillende invalshoeken

1.1 Inleiding

Het migratiedebat kent vele invalshoeken, en het is interessant om te bekijken welke invalshoeken voor de vakbeweging van belang kunnen zijn. Dit hoofdstuk valt daarom uiteen in twee delen: in het eerste deel besteed ik aandacht aan drie invalshoeken die vooral recentelijk in de literatuur veel aandacht kregen in het migratiedebat. Ten eerste de kwestie of migratie leidt tot verdringing van lokale werknemers, dan wel een aanvulling betekent op tekorten op de arbeidsmarkt. Ten tweede de betekenis van sociale zekerheid voor migratie en ten derde de economische baten van migratie. Al deze aspecten zijn recentelijk veelvuldig onderzocht, en deze onderzoeken dragen bij tot een beter beeld van wat arbeidsmigratie betekent voor de dynamiek van de arbeidsmarkt.

Het tweede deel van het hoofdstuk is gericht op de rol van de vakbeweging in het migratiedebat. In dit deel worden de drie volgende aspecten belicht:

1. Dient de wetgeving met betrekking tot migratie te worden aangescherpt of dient de handhaving verbeterd te worden?
2. In hoeverre beïnvloedt arbeidsmigratie het draagvlak en de financiële duurzaamheid van de vakbeweging?
3. In hoeverre leidt informalisering van arbeidscontractvormen tot toename van arbeidsmigratie?

Allereerst wordt een korte uiteenzetting gegeven over migratietendensen op mondiaal en Europees niveau.

1.2 Migratietendensen en -processen wereldwijd en binnen Europa

Mondiale tendensen

Migratie neemt de laatste decennia sterk toe: in 1990 bedroeg de wereldwijde migratie nog 154 miljoen personen, in 2013 is dit toegenomen tot 232 miljoen migranten en de VN verwacht dat in 2050 450 miljoen mensen naar andere landen gemigreerd zullen zijn (Hovy, 2013). Deels is deze toename te verklaren uit het feit dat ook de wereldbevolking toeneemt. Percentueel is het migratiecijfer niet heel erg veranderd: “The twenty-first century has been called ‘the age of migration’, (...) essentially because there are more migrants in the world today than ever before (...) However, as the world’s population has increased to an all-time high of 7.1 billion in 2013, it might not be surprising that there are more migrants in the world as well. What might be more notable is that the proportion of the world’s population identified as international migrants by the United Nations has not changed significantly since 1995, at around 3 per cent” (Skeldon, 2013). In het meest recente rapport van de Internationale Arbeidsorganisatie ILO staat vermeld: “The most recent global figures show that there are 231.5 million international migrants in the world. That is about 3 per cent of the global population. This overall total is 57 million higher than it was in 2000 and, during the first decade of the century, the world’s migrant stock grew twice as fast as it had in the previous ten years” (ILC, 2014). Als gevolg van de economische crisis is migratie naar westerse landen sinds 2010 afgenomen, ten gunste van zuid-zuid migratie: “From 2000 to 2013, South–

South movement constituted 57 per cent of all migratory flows” (ILC, 2014). Maar het percentage migranten in de westerse wereld is onverminderd hoog: 11% van de totale bevolking in westerse landen bestaat nu al uit migranten, waarvan 70% beschouwd kan worden als arbeidsmigrant. Wereldwijd bestaat 48% van de migranten uit vrouwen. Er is echter wel een regionaal verschil: vrouwen vormen de meerderheid van de migranten in Europa, Amerika en de Caraïben, maar met 45,9% een minderheid in Afrika en met 41,6% zijn zij het minst vertegenwoordigd in Azië (ILC, 2014). Het verschil kan onder meer worden verklaard uit gendersegregatie van de arbeidsmarkt en genderverschillen in migratiebeleid.

Het is moeilijk om een betrouwbaar beeld van de aantallen migranten te krijgen doordat een deel van de migratiestromen niet geregistreerd plaatsvindt. De ILO schat dat dit 10-15 % van de totale migratiestroom betreft. Maar het grote aantal ongedocumenteerde arbeidsmigranten dat al voor langere tijd werkzaam is op de arbeidsmarkt in een bestemmingsland, is hier niet bijgeteld. Voor de VS alleen al gaat het om 11 miljoen personen, voor de Europese Unie om tussen de 1,9 en 3,8 miljoen personen in 2008 (ILC, 2014).

Push en pull factoren

Mensen migreren om verschillende redenen, hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen *push* en *pull* factoren. Push factoren zijn negatieve kenmerken in het herkomstland die als reden genoemd worden om te migreren. Pull factoren zijn positieve kenmerken van een bestemmingsland die een migrant doen besluiten juist naar dat land te migreren. Voor arbeidsmigranten is de belangrijkste reden om naar een ander land te migreren dat er elders meer verdiend kan worden, en de belangrijkste reden voor werkgevers om migranten aan te nemen is dat deze goedkoper zijn dan lokale arbeidskrachten. De ILO verwoordt dit als volgt: “Economic literature on the determinants of emigration is vast and points clearly in the direction of income differential between the source and destination country (Harris and Todaro, 1970; Borjas, 1999; Massey, 1993; Massey et al., 2002). Hicks (1932), first among such studies, showed that wage differential between the source and destination country is a primary determinant of emigration. In general, the gap in wages between receiving and sending countries tends to be as high as 10 to 1 (Pritchett, 2006)” (ILO 2014). In veel sectoren bestaat er een sterke onderlinge concurrentie tussen werkgevers die ertoe kan leiden dat sterk op productiekosten wordt bezuinigd, en de belangrijkste productiekost waarop kan worden bezuinigd is die van arbeid: “Contractors usually compete with each other on cost, and some agree to supply workers at such low costs that they end up violating minimum wage and tax laws” (ILO, 2010). Werkgevers geven aan dat de concurrentiestrijd wordt verloren als zij hogere lonen moeten betalen dan concurrerende bedrijven. Productie zal dan worden gestopt of zal zo mogelijk worden verplaatst naar een land waar de loonkosten lager zijn. En migranten zullen altijd op zoek gaan naar een beter leven en daarheen migreren waar hogere lonen kunnen worden verdiend. Zolang de internationale arbeidsverdeling in de wereld ertoe leidt dat aan de ene kant werknemers daarheen migreren waar verdienen voldoende zijn, en aan de andere kant werkgevers op loonkosten willen besparen, zal arbeidsmigratie niet verminderen of verdwijnen.

Deze structurele mechanismen worden beïnvloed door verschillende achterliggende push factoren:

- Demografische ontwikkeling: hoge geboortecijfers leiden tot vertrek van inwoners
- Economische factoren: ongelijke lonen en verdiensten
- Armoede, ongelijkheid
- Globaliseringstendensen: nadruk op industrialisatie en verwaarlozing van de landbouw leidt tot migratie
- Economische en financiële crises
- Conflict en natuurrampen (ILO, 2010)

Wat betreft de pull factoren kunnen economische, politieke, culturele en sociale factoren worden onderscheiden. Zoals vermeld zijn wat betreft economische factoren vooral loonverschillen van belang: als er elders werk is waarmee meer kan worden verdiend dan in het herkomstland, kan dit gezien worden als economische pull factor. De beslissing naar welk land te migreren wordt echter niet alleen op economische gronden gemaakt: “The initial point to be made is that there are significant forces at work in addition to the purely economic ones of demand and supply of labour. The destinations preferred or chosen by actual or potential migrants are strongly influenced by the presence of a diaspora from their country and more particularly of family and friends, and also by considerations of language and other subjective perceptions of attractiveness. Despite the easier availability of affordable transport, the cost of mobility over greater distances may also come into play. For their part, the authorities, or potential private employers, in receiving countries are likely to be moved by historical and political ties and responsibilities, among others” (ILC, 2014). In hoofdstuk 2 zal nader worden ingegaan op de redenen die mensen hebben om naar een bepaald land te migreren.

Europese migratie

In de Europese Unie bestaat een aparte situatie met betrekking tot migratie. Als onderdeel van de Europese eenwording zijn de grenzen tussen de lidstaten opengesteld en bestaat er vrij verkeer van werknemers en diensten. De SER maakt in haar advies uit 2014 een onderscheid tussen vrij verkeer van werknemers, uitgedrukt in arbeidsmigratie, en vrij verkeer van diensten, uitgedrukt in arbeidsmobiliteit (SER, 2014). Soms neemt de arbeidsmobiliteit de vorm aan van forenzen over de grens, vooral in de transportsector waarbij de migrant in het herkomstland blijft wonen. De uitbreiding van de EU is van groot belang geweest voor de richting van de migratiestromen in Europa: “Spain (experienced) in 1990 the same transition process as Germany and Austria experienced several decades before: the conversion of migration balance to positive values after access of EU combined with economic growth: emigration stopped and immigration began. In 2008 Spain had the highest score of migrants in the EU: 4.6 million foreign citizens” (SER, 2014). In 2012 was dit toegenomen tot 5,2 miljoen migranten, inclusief ongedocumenteerde migranten is dit 11,3% van de totale Spaanse bevolking (Okolski, 2012).

Toch moet het belang en de omvang van migratie in Europa niet overdreven worden. Al sinds 1968 is vrij verkeer van werknemers binnen de EU mogelijk, toch heeft dit niet geleid tot grote volksverhuizingen. In 2009 waren slechts 14 miljoen inwoners, 2,8% van de totale

Europese bevolking van 491 miljoen, afkomstig uit een ander land binnen Europa. De totale migrantenbevolking in Europa in dat jaar bedroeg 43 miljoen (Castels, 2010). In 2012 was het aantal Europese migranten afgenomen tot 2,5% (en 1,7% van de beroepsbevolking in de EU is afkomstig uit een andere lidstaat) (Holtslag, et al 2012). Hoewel er hierin wel verschillen per land te zien zijn overtreft ook in Europese landen met een aanzienlijke migrantenbevolking het aantal derdelanders het aantal Europese migranten ruimschoots: zoals in het Verenigd Koninkrijk, een land met een significante migrantenbevolking: “The size of the foreign-born population in the UK increased from about 3.8 million in 1993 to over 7.8 million in 2012. During the same period the number of foreign citizens increased from nearly 2 million to 4.9 million. The UK population was 11.4% foreign-born and 7.2% non-British citizen in 2012” (Rienzo, 2014). Hiervan was slechts 8,7% afkomstig uit Polen, 5,1% uit Ierland en 3,1% uit Duitsland. Overige landen waar migranten vandaan kwamen zijn India, Pakistan, Nigeria, Kenia, Bangladesh, Zuid-Afrika en de VS (Rienzo, 2014). Ook in Nederland is slechts 1,7% van de beroepsbevolking afkomstig uit een andere lidstaat en 2,2% van buiten de EU (Bluimink, 2001).

Engbersen noemt drie redenen die van belang zijn in de duiding van migratiestromen in Europa: de open grenzen van Europa, de specifieke werking van de Europese arbeidsmarkten en de banden die migranten hebben met het thuisland en verplichtingen die daaruit voortvloeien (Engbersen, 2011). Volgens het WRR-rapport *In betere banen* van december 2012 is migratie in Europa niet aanbodgericht maar vraaggericht. Deze vraag ligt in handen van werkgevers. Overheden kunnen met regelgeving en handhaving wel proberen migratiepatronen te sturen, maar het is toch de dynamiek op de arbeidsmarkt die leidend lijkt te zijn voor de ontwikkeling van de migratiestromen. De regelgeving vanuit Brussel is van groot belang voor het Europese beleid op het gebied van migratie.

Het karakter van de Europese migratie is veranderd: veel meer dan in de jaren '80 en '90 is er nu voornamelijk sprake van arbeidsmigratie of migratie om te studeren. Migranten zijn ook hoger opgeleid dan voorheen en gezinshereniging speelt geen grote rol meer. Ervaringen die zijn opgedaan met de zogenaamde gastarbeiders kunnen daarom niet zomaar worden toegepast op deze nieuwe stroom migranten.

Migratie in Europa vertoont tegenwoordig een zeer dynamisch en divers beeld. Marek Okolski signaleert dat: “All countries in Europe are sending, receiving and transit countries at the same time”. Hij ziet in de migratiepatronen in Europa een duidelijke cyclus optreden waarbij netto emigratie onder invloed van economische groei overgaat in netto immigratie. West-Europese landen hebben deze cyclus meegemaakt nadat na de Tweede Wereldoorlog de emigratie naar de VS, Australië en Nieuw-Zeeland plaatsmaakte voor immigratie vanuit Turkije, Marokko, en later de Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen). Ook veel Nederlanders zijn in deze periode geëmigreerd. Zuid-Europa kende in de jaren '60 en '70 de emigratie naar West-Europa, die in de jaren '80 plaatsmaakte voor immigratie vanuit Latijns-Amerika en Afrika. Okolski verwacht dat de MOE-landen een zelfde ontwikkeling zullen doormaken: “such a change in any country requires, above all, the outflow of excess population and second embarking on the path of sustained modern economic growth when this is coupled with a completion of demographic transition (net increase close to zero and aging population) emigration starts to decline. On the other hand

economic competition and the search for cheap labour by employers, endure segmentation of the labour market and increased demand for foreign workers. In the course of this the increase of the population becomes larger than the outflow” (Okolski, 2012). Als voorbeelden noemt Marek Okolski Polen, Tsjechië en Hongarije.

De migratiecyclus heeft volgens Okolski geresulteerd in drie groepen landen:

1. N/W Europe: old migration countries
2. Southern Europe: middle migration countries
3. Central and Eastern Europe: recent migration countries (Okolski, 2012).

Naast de migratiepatronen is het ook belangrijk om de diversiteit van migranten in aanmerking te nemen. Het is niet mogelijk om over *de* migrant te spreken: verschillen tussen herkomstlanden, binnen herkomstlanden en verschillen in sociale groep, gender en opleiding leiden tot verschillende groepen migranten. Het is dan ook moeilijk om een eenduidige regelgeving te ontwikkelen die voor alle groepen migranten functioneel is. Europese regelgeving is noodzakelijk om een gelijk speelveld op Europees niveau te creëren, maar het is de vraag of een eenduidige Europese regelgeving recht doet aan de diversiteit van de migranten (Nijhof, 2013). In hoofdstuk 2 zal uitgebreid aandacht worden besteed aan de verschillende groepen migranten in Europa.

1.3 Belangrijke aspecten in het migratiedebat in relatie met de arbeidsmarkt

Het migratiedebat kent vele invalshoeken, sommige zeer belangrijk voor de vakbeweging, andere meer zijdelings van belang. Monique Kremer (2013) heeft veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen arbeidsmigratie, arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Volgens haar zijn vooral drie aspecten belangrijk in het migratiedebat:

1. Met betrekking tot de arbeidsmarkt is de vraag of arbeidsmigratie belangrijk is in het aanvullen van tekorten of het juist verdringing betekent van lokale arbeidskrachten.
2. Met betrekking tot sociale zekerheid is het de vraag in hoeverre er een conflict bestaat met het solidariteitsstelsel in de maatschappij.
3. In economisch opzicht: is migratie goed of slecht voor de economische ontwikkeling van het bestemmingsland?

In haar beleidsnotitie migratie uit 2011 benadert de FNV de arbeidsmigratie deels vanuit dezelfde invalshoeken: de arbeidsmarkt, de arbeidsvoorwaarden, de sociale zekerheid en de leefomstandigheden. De conclusie van deze notitie luidt: “Op al deze terreinen zullen zaken zo snel mogelijk moeten verbeteren om ervoor te zorgen dat het vrij verkeer van werknemers, zelfstandigen en diensten binnen Europa kan plaatsvinden op een sociaal acceptabele wijze, zowel vanuit het perspectief van de arbeidsmigrant als het perspectief van de lokale werknemers in het werkland” (FNV, 2011). Alvorens te bekijken welke aspecten voor de vakbeweging van belang zijn, zal worden ingegaan op de drie aspecten arbeidsmarkt, sociale zekerheid en economische baten.

Verdringing of aanvulling?

De eerste vraag, of arbeidsmigranten een aanvulling zijn voor toekomstige arbeidsmarkttekorten, of juist leiden tot verdringing van autochtone werknemers van de arbeidsmarkt, is zeer moeilijk eenduidig te beantwoorden. Volgens het FNV-standpunt uit 2001, opgesteld door Frank Bluijminck in de beleidsnota arbeidsmigratie, is arbeidsmigratie niet nodig om krapte op de arbeidsmarkt op te vangen en ook niet om de gevolgen van vergrijzing op te vangen. Er zijn vele andere maatregelen te bedenken van overheid en werkgevers om deze problemen het hoofd te bieden. Arbeidsmigratie kan problemen met vergrijzing zelfs verergeren als er sprake is van volgmigratie van niet participerende familieleden, die ook verouderen en de druk op de sociale verzekeringen doen toenemen (Bluijminck, 2001).

In 2011 wordt een iets positiever standpunt ingenomen ten aanzien van arbeidsmigratie, maar wordt ook expliciet gewezen op de gevaren van verdringing. De FNV stelt in haar beleidsnotitie *De FNV en arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa: Voorwaarden voor vrij verkeer*: “dat de Nederlandse arbeidsmarkt in zijn algemeenheid ruimte biedt aan arbeidsmigranten. Verdringing van binnenlands aanbod dient echter voorkomen te worden. Het vrij verkeer van werknemers kan problemen op de arbeidsmarkt oplossen, wanneer zeer gericht geworven wordt voor functies waarvoor geen (geschikte) binnenlandse werknemers te vinden zijn. Inherent aan het vrij verkeer van werknemers is echter dat mensen gewoon komen, ook als de arbeidsmarkt objectief gezien minder behoefte aan hen heeft. Ze komen om de armoede in het eigen land te ontlopen en worden vaak geworven tegen lage lonen, via allerlei constructies (schijnzelfstandigheid, onduidelijke uitzendconstructies etc.) door bedrijven die dankbaar gebruik maken van de preciaire situatie van deze arbeidsmigranten. En zo ontstaat oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, premieafdrachten sociale zekerheid en pensioenen en ontstaat dus ook het risico van verdringing” (FNV, 2011).

Ook de SER concludeert in zijn advies ten aanzien van arbeidsmigratie in 2014 dat het heel moeilijk is een eenduidig antwoord te geven op de vraag of arbeidsmigratie bijdraagt aan verdringing dan wel een aanvulling voor toekomstige tekorten betekent. Belangrijkste uitgangspunt van de SER is dat arbeidsmigratie een gegeven is, en niet meer weg te denken uit arbeidsmarktmechanismen in Nederland. De SER concludeert dat arbeidsmobiliteit en migratie enerzijds een aanvulling op het Nederlandse arbeidsaanbod betekenen, een aanvulling die vanwege de relatieve kleine omvang niet heel bepalend is. Anderzijds kunnen arbeidsmobiliteit en migratie ook concurrerend zijn met het binnenlandse arbeidsaanbod als door specifieke regelgeving en onvoldoende handhaving relatief lagere loonkosten ontstaan. Welke tendens in de nabije toekomst de overhand zal hebben, is moeilijk te voorspellen, doordat radicale veranderingen op de arbeidsmarkt verwacht worden (SER, 2014).

In deze discussie is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen de bovenkant van de arbeidsmarkt, de onderste sectoren en het middensegment. Zo verwacht de SER dat automatisering/robotisering de vraag naar arbeid significant zal doen dalen vooral in het middensegment van de arbeidsmarkt: “gesteld wordt dat het zeer wel mogelijk is dat er ‘technological unemployment’ zal ontstaan omdat, zoals Keynes dat verwachtte, de besparing op

arbeid sneller zal gaan dan het creëren van nieuwe werkgelegenheid” (SER, 2014). Het zou kunnen betekenen dat bij een verlies aan werkgelegenheid in het middensegment, compensatie optreedt aan de onder- en bovenkant van de arbeidsmarkt, waardoor de tendens dat door oneerlijke concurrentie verdringing optreedt sterker zal zijn dan de tendens dat migratie een aanvulling betekent.

Volgens SEO (Berkhout et al, 2011). treedt verdringing door arbeidsmigratie vooral op aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar in de laagstbetaalde banen steeds meer arbeidsmigranten zijn te vinden. Negatieve looneffecten worden vooral gevonden voor de laagbetaalde Nederlandse werknemers. De reden hiervoor is dat banen van vooral tijdelijke arbeidsmigranten het best te vergelijken zijn met banen van laagbetaalde Nederlandse werknemers. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

Een ander belangrijk onderscheid, dat veel genoemd wordt in de discussie over verdringing dan wel aanvulling door arbeidsmigranten, is het onderscheid tussen permanente arbeidsmigranten en tijdelijke arbeidsmigranten. Het karakter van arbeidsmigratie is de afgelopen decennia sterk veranderd. Er is in toenemende mate sprake van tijdelijke en circulaire migratie: “The growing realization that many of the skilled as well as less skilled migrants to destination countries are not coming permanently (...) people are more footloose. (...) Circular migration has become the rage in international policy circles” (Berkhout et al, 2011). Circulaire en tijdelijke migratie nemen ook toe door de ontwikkeling van nieuwe technologieën die de band met het herkomstland versterken, zoals internet, mobiele telefoons en goedkope vliegtickets. Daarnaast zorgen de open grenzen ervoor dat migranten gemakkelijker heen en weer reizen tussen hun herkomstland en het land waar ze werken. In de WRR *policy brief* wordt dit aangeduid met de term “*eurocommuters*” (Kremer et al, 2014).

Op Europees niveau wordt tijdelijke migratie, seizoenmigratie of circulaire migratie als oplossing gezien om tegemoet te komen aan verwachte tijdelijke tekorten in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt van het bestemmingsland, zonder het sociale zekerheidsstelsel op de lange termijn te ondergraven of tot verdringing te leiden (EMN, 2011). In een rapport van het European Migration Network EMN uit 2011 wordt gesteld dat door circulaire migratie werkgevers in het bestemmingsland beter kunnen inspelen op verwachte schommelingen in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, zodat arbeidstekorten in specifieke sectoren kunnen worden vermeden. Tevens zullen de kosten voor integratie van arbeidsmigranten in het bestemmingsland minder zijn. Tenslotte is bij circulaire arbeidsmigratie het beroep dat wordt gedaan op het sociale-zekerheidsstelsel in het bestemmingsland veel lager dan bij vestigingsmigratie: migranten die niet meer werken doordat zij werkloos raken, ziek zijn of gepensioneerd worden, gaan immers weer terug naar hun herkomstland.

Het migratiebeleid van Europa, en ook van Nederland, is daarom vooral gericht op het stimuleren van tijdelijke migratievormen: migratie voor studiedoeleinden, onderzoek, uitwisseling en seizoensarbeid. De eerste drie om meer kennismigranten naar Europa en Nederland te halen, de laatste vorm, seizoenmigratie, om fluctuerende arbeidsmarkttekorten

op te vangen.¹ Binnen de EU worden daarom maatregelen gepropageerd om circulaire migratie te stimuleren; daarbij kan gedacht worden aan de overdraagbaarheid van sociale rechten en de mogelijkheid om terug te keren naar het land van herkomst zonder de verblijfsvergunning te verliezen in het land van bestemming. In de beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid 2006* van de Nederlandse overheid wordt voor de eerste keer duidelijk gesproken van het bevorderen van tijdelijke en circulaire migratie (Rijksoverheid, 2006).

Er zitten echter ook nadelen aan dit beleid om tijdelijke migratie te stimuleren. De rechtvaardiging dat circulaire en tijdelijke migratie tijdelijke arbeidsmarkttekorten op kunnen lossen, gaat volgens de Global Union Federation PSI niet op; in veel sectoren is eerder sprake van arbeidsmarkttekorten die structureel van aard zijn, en zal de nadruk op circulaire migratie leiden tot een tweedeling op de arbeidsmarkt. Werknemers die permanent in Nederland verblijven en werken zullen een veel betere arbeidspositie hebben dan werknemers die slechts tijdelijk wordt toegestaan in Nederland te werken. Sheena McLoughlin en Rainer Munz benoemen de spanningen die kunnen optreden bij tijdelijke migratie: door overheden vastgestelde programma's blijken niet goed te werken en volgens hen is het beter om een flexibel beleid te voeren. Ook zijn de impact en de kosten van het stimuleren van tijdelijke migratie nog niet duidelijk en wordt integratie van migranten bemoeilijkt. Zij concluderen: "The sustainability of filling long-term shortages with short-term work permits must be questioned however. (...) inserting temporary migrant workers into the workforce would not suit all sectors of the labour market [and is focused on] mostly seasonal works and medium to low skilled work" (McLoughlin and Rainer Munz, 2011).

Tijdelijke migratie zou een antwoord kunnen zijn in het oplossen van tijdelijke arbeidstekorten, er is echter geen garantie dat dit niet met verdringing gepaard gaat. Als er sprake is van oneerlijke concurrentie door schijnconstructies en onvoldoende handhaving, en als werkgevers door lagere loonkosten de voorkeur geven aan migranten, kan dit een verdringingseffect hebben op lokale arbeidskrachten.

Sociale zekerheid

Het tweede aspect dat Monique Kremer noemt, betreft het conflict met het solidariteitsbeginsel in de samenleving. Dit solidariteitsbeginsel staat onder druk wanneer er in de samenleving weerstand ontstaat tegen migranten. De conclusie die Monique Kremer in haar publicatie *Vreemden in de verzorgingsstaat* trekt, is dat migranten niet migreren om voordeel te trekken van sociale-zekerheidsvoorzieningen in Nederland. De meeste migranten migreren om werk te zoeken in het bestemmingsland. De werkloosheid onder recente arbeidsmigranten is dan ook niet hoog, al is hierin wel een onderscheid te maken tussen verschillende groepen migranten. De werkloosheid onder derdelanders is bijvoorbeeld hoger dan onder Europese migranten. Deze laatste groep keert waarschijnlijk weer naar het herkomstland terug als er geen werk is, om later terug te komen als er weer werkmogelijkheden zijn. Derdelanders hebben deze

¹ Definitie van seizoenmigratie: Arbeider die ingezetenen is van niet EU land en die is aangenomen voor seizoen afhankelijk werk, op grondgebied van EU landen op contract voor vastgestelde periode. EMN studie inzet migratie op de Nederlandse arbeidsmarkt, 2010

mogelijkheid van tijdelijke circulaire migratie veel minder. Het beroep dat arbeidsmigranten op de sociale-zekerheidsvoorzieningen doen is dus niet groot. Toch bestaat er in de samenleving wel veel weerstand. Het blijkt dat deze weerstand vaak gebaseerd is op onjuiste percepties. De economische baten van migratie zijn niet goed zichtbaar en zijn ook niet evenredig verdeeld over de verschillende lagen in de samenleving. Dit heeft vooral zijn weerslag op hoe mensen aan de onderkant van de samenleving tegen migratie aankijken en op hoe politici hierop reageren. Negatieve percepties worden op deze manier uitvergroot.

Ook in de discussie die op 10 oktober 2013 gevoerd werd in de debatreeks *Hollands Spoor* van het Strategieberaad Rijksbreed en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, worden perceptie en publieke opinie als belangrijke factoren in het migratiedebat genoemd: “De negatieve publieke opinie ten aanzien van migratie spoort niet met de feiten zoals aangedragen door Sandu en Ruhs. Dat is te wijten aan de negatieve, zichtbare ‘uitvloeiselen’ van arbeidsmigratie zoals overlast en verdringing op de arbeidsmarkt, zeggen sommigen. Als de negatieve neveneffecten worden aangepakt, zal volgens hen misschien ook de publieke opinie veranderen. (...) Anderen denken dat de weerstand tegen immigratie veel meer een sociaal-cultureel verschijnsel is. Het ontstaat door de grote veranderingen die mensen ervaren en de onzekerheid die dat met zich meebrengt en heeft dan eigenlijk niet zoveel te maken met migranten al richt het zich wel op migranten als zondebok” (WWR, 2013). In hoofdstuk 5 zal nader worden ingegaan op de relatie tussen sociale zekerheid, migratie en arbeidsmarktdynamiek.

Economische baten van migratie

Het derde punt van Kremer betreft de economische baten van migratie voor het bestemmingsland. In het migratiedebat wordt hier vaak ook de positieve economische effecten voor het herkomstland aan toegevoegd. De FNV merkt in haar beleidsnotitie van 2011 op dat het belangrijk is om “niet alleen te focussen op de problemen met arbeidsmigratie, maar ook meer en beter – onder andere cijfermatig – inzicht te verschaffen in de positieve bijdrage die arbeidsmigranten op dit moment al leveren aan de Nederlandse economie en samenleving. Dit zou ook moeten leiden tot een andere toon in het debat, ook van de kant van politici en gezagsdragers, als het gaat om de positie van arbeidsmigranten en hun families in Nederland” (FNV, 2011).

Uit onderzoek van SEO blijkt dat de bijdrage van arbeidsmigranten aan de economische ontwikkeling in het bestemmingsland substantieel is. Een tijdelijke arbeidsmigrant leverde de schatkist in 2012 netto 1800 euro meer op dan hij kostte. In 2012 leverden 200 duizend tijdelijke migranten in totaal zo’n 364 miljoen euro op (Berkhout, 2012). Bruto dragen arbeidsmigranten bij aan de schatkist door belastingen, sociale premies op arbeidsinkomen en door het effect op winsten van bedrijven waardoor er meer vennootschapsbelasting wordt betaald. Ook via de BTW op consumptiegoederen draagt de arbeidsmigrant bij aan de collectieve sector. Daar staat tegenover dat het beroep op collectieve voorzieningen van vooral tijdelijke arbeidsmigranten minder is dan van autochtone werknemers. Er wordt wel WW-premie betaald, maar door de korte arbeidsgeschiedenis heeft de migrant meestal geen recht op een WW-uitkering bij werkloosheid. Verhoogde kosten vanuit de WIA of AWBZ zijn door de tijdelijkheid van de arbeidsovereenkomst

ook niet te verwachten. Voor langdurige arbeidsmigranten berekent SEO dat het bruto-effect op de collectieve sector tot 65 jaar positief is, daarna kan een negatief effect optreden: “Het positieve saldo van inkomsten minus uitgaven gedurende het arbeidzame leven verandert in een negatief saldo vanaf de leeftijd van 65 jaar. Door het wegvallen van arbeidsinkomen daalt de belastingopbrengst sterk, terwijl daar substantiële uitgaven aan AOW en de gezondheidszorg tegenover staan” (Berkhout, 2012). SEO berekent dat de positieve bijdrage van arbeidsmigranten aan de collectieve sector 1,2 miljard euro bedraagt. In haar berekeningen neemt SEO echter niet mee dat bij verdringingseffecten lokale werknemers hun baan kunnen verliezen aan arbeidsmigranten waardoor zij een beroep moeten doen op werkloosheidsuitkeringen. Daar staat tegenover dat niet alleen in de collectieve sector de economische baten van migranten positief kunnen zijn, maar ook in de private sector de economische ontwikkeling een stimulans kan krijgen. Het is echter zeer moeilijk dit kwantitatief aan te tonen.

SEO voert een aantal redenen aan waarom vooral tijdelijke migranten zoveel bijdragen aan de economie:

- Hun beslag op de collectieve sector is kleiner vanwege de hogere participatiegraad, lage werkloosheid en hogere retourmigratie.
- Arbeidsmigranten uit de MOE-landen hebben onder werkgevers een positief imago, vanwege hun hoge arbeidsmoraal en lage kosten.
- Uit de weinige empirische studies van arbeidsmigranten in Nederland blijkt dat de economische effecten van de arbeidsmigratie uit met name Polen neutraal tot positief zijn. In groeisectoren en bij seizoenarbeid overheersen vaak de positieve effecten.
- Er zijn nauwelijks verdringingseffecten; in sectoren waar het aandeel tijdelijke migranten sterk is gegroeid, is geen afname van het aantal binnenlandse werknemers.
- De tijdelijke migrant lijkt vooral in banen te werken waarvoor niet meteen lokale werknemers beschikbaar zijn, zoals bij het opvangen van seizoenpieken.
- Wel is er voor sommige groepen een matigend effect op de loonstijging. De gevonden looneffecten zijn echter erg klein.

Een ander positief effect van arbeidsmigranten op economische baten van een bestemmingsland, vloeit voort uit de netwerken van migranten in zowel het herkomst- als het bestemmingsland. Voor arbeidsmigranten uit Roemenië en Bulgarije is bijvoorbeeld belangrijk dat Nederland een van de grootste investeerders is in beide landen.

Als er echter te veel nadruk in het beleid wordt gelegd op het stimuleren van tijdelijke en circulaire migratie, kan dit negatief uitwerken op de economische baten van arbeidsmigratie op het bestemmingsland. Blijft de band van de migrant met zijn/haar land van herkomst groot, dan zal een groot deel van de financiële opbrengsten terugvloeien naar dit land, waardoor de bijdrage aan de economische groei in het bestemmingsland kleiner zal zijn (EMN, 2011).

Daarnaast is het belangrijk te onderkennen dat de bijdrage van een arbeidsmigrant aan het land van herkomst ook substantieel is. Niet alleen kan het land van herkomst profiteren van opgedane kennis van de terugkerende arbeidsmigrant, en kan de migrant met deze kennis

en ervaring de toegang tot de arbeidsmarkt vergroten, ook de verdiensten die (voor een deel) worden teruggestuurd of meegenomen naar het land van herkomst vormen een bijdrage tot economische ontwikkeling. In het migratie- en ontwikkelingsdebat spelen deze zogenaamde *remittances* een grote rol. “Their remittances [of labour migrants] were estimated in 2013 to be US\$ 404 billion annually, which is more than three times the amount of official development assistance” (ILC, 2014). Verwacht wordt dat het multiplier effect nog veel groter zal zijn door de meer directe bestedingen van deze *remittances* (Hovy, 2013). Met betrekking tot Oost-Europese en Zuid-Europese arbeidsmigranten is echter veel minder bekend wat de economische baten zijn van geldovermakingen door arbeidsmigranten. Maar zeker bij tijdelijke migratie zal het consumptieniveau van de achterblijvers stijgen, en kunnen kinderen van arbeidsmigranten een betere opleiding volgen.

Er kunnen echter ook negatieve economische consequenties zijn voor het herkomstland. Zo kan, zeker bij migratie van meer geschoolde werknemers, *brain gain* omslaan in een *brain drain* wanneer deze migranten besluiten niet terug te keren naar hun herkomstland. Zowel in Roemenië als in Bulgarije baart het vertrek van hoogopgeleide werknemers in de gezondheidssector de overheid zorgen. Zo is inmiddels 7% van de Roemeense artsen geëmigreerd. Dit gebeurt zeker ook onder invloed van push factoren zoals bezuinigingen in de gezondheidssector en het feit dat pas afgestudeerde artsen alleen banen kunnen krijgen in afgelegen gebieden van Roemenië. Een ander probleem is dat veel migranten in het bestemmingsland onder hun opleidingsniveau werken. Door deze *brain waste* is de kennis die ze eventueel mee terug kunnen nemen naar hun herkomstland veel minder waard.

Daarnaast zal de werkgever niet veel investeren in opleiding en training omdat de migrant toch weer terugkeert. Dit vermindert weer het voordeel voor het herkomstland als de migrant terugkeert.

1.4 Drie aspecten die van belang zijn voor de vakbeweging in relatie tot het migratiedebat

Het tweede deel van dit hoofdstuk zal meer gericht zijn op aspecten die van belang worden geacht voor de specifieke rol en standpunten van de vakbeweging. Zoals eerder vermeld is werkgelegenheid de belangrijkste reden om te migreren, het grootste aantal migranten is dan ook arbeidsmigrant. Het belang van deze groep werknemers voor de vakbeweging wordt zeker ook door de FNV onderkend. Uit de verschillende beleidsnotities van de FNV blijkt dat arbeidsmigratie als een gegeven wordt beschouwd dat aanhoudend invloed zal blijven uitoefenen op de dynamiek van onze arbeidsmarkt, en daardoor hoog op de agenda moet blijven staan.

Het is een grote uitdaging voor de vakbeweging om te bepalen hoe om te gaan met deze groep werknemers. De vele discussies in het kader van het migratiedebat dragen zeker bij tot een beter beeld van wat arbeidsmigratie betekent voor de dynamiek van de arbeidsmarkt, maar gaan soms voorbij aan wat de rol van de vakbeweging concreet kan zijn. Zo is het bijvoorbeeld moeilijk om in het vraagstuk of arbeidsmigratie bijdraagt tot verdringing van lokale arbeidskrachten dan wel een aanvulling betekent van tekorten op de arbeidsmarkt, een duidelijke positie in te nemen en deze te vertalen naar concrete maatregelen. Het is daarom beter deze discussie toe te

spitsen op de vraag hoe oneerlijke concurrentie verminderd kan worden, waardoor verdringing zou kunnen optreden. Meer concreet kan de vraag gesteld worden of het noodzakelijk is om de wetgeving ten aanzien van migratie te verscherpen of om de handhaving te verbeteren.

Daarnaast is er ook in de internationale vakbeweging veel discussie over wat arbeidsmigratie betekent voor vakbonden en op welke manier het werk van de vakbeweging beïnvloed wordt door migratie. Hoewel er natuurlijk een grote verscheidenheid is aan migratievormen wereldwijd, is het toch zinvol om sommige aspecten van de internationale discussie toe te passen op de Nederlandse context. Niet alleen kunnen lessen worden geleerd uit de opstelling van de vakbeweging in andere landen, ook kan de internationale samenwerking op dit thema bijdragen tot een beter begrip van het verschijnsel arbeidsmigratie. Twee discussies die belangrijk zijn in de internationale vakbeweging ten aanzien van migratie zijn de discussie omtrent informalisering en de discussie omtrent het draagvlak en de duurzaamheid van de vakbeweging.

In dit onderzoek heb ik daarom enerzijds een aantal vraagstukken die de vakbeweging tegenkomt in de discussie over arbeidsmigratie nader onderzocht, en anderzijds heb ik een link gelegd met enkele discussies die in de internationale vakbeweging relevant worden geacht met betrekking tot het migratievraagstuk.

De volgende drie vraagstukken zullen in dit onderzoek nader worden bekeken.

1. Dient de wetgeving met betrekking tot migratie te worden aangescherpt of dient de handhaving verbeterd te worden?
2. In hoeverre beïnvloedt arbeidsmigratie het draagvlak en financiële duurzaamheid van de vakbeweging?
3. In hoeverre leidt informalisering van arbeidscontractvormen tot toename van arbeidsmigratie?

Wetgeving aanscherpen of handhaving verbeteren

Een belangrijke vraag die steeds weer opkomt als gesproken wordt over arbeidsmigratie in relatie met arbeidsmarktdynamiek, is de vraag of er voldoende wetgeving is om oneerlijke concurrentie tussen autochtone werknemers en arbeidsmigranten tegen te gaan, verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen en uitbuiting van migranten de kop in te drukken. Of is het belangrijkste vraagstuk of de handhaving van de bestaande wetgeving wel voldoende is? Het dilemma bij dit vraagstuk is waarop de inspanningen en de invloed van de vakbeweging zich moeten richten: zorgen dat de wetgeving zo nodig aangepast wordt, of zorgen dat er een betere handhaving van de wetten komt? Er is een schat aan literatuur die deze problematiek belicht, maar omdat later in deze publicatie meer specifiek aandacht zal worden besteed aan de uitwerking van deze vraag in het kader van het migratiedebat en de rol van de vakbeweging, zal ik niet diep ingaan op meer theoretische achtergronden.

De belangrijkste wetgeving die betrekking heeft op arbeidsmigratie in Nederland wordt op Europees niveau ontwikkeld. In het kader van de Europese Unie is besloten dat tussen de lidstaten vrij verkeer van werknemers geldt, en ook vanuit Europa zijn de richtlijnen afkomstig

die het vrij verkeer van diensten mogelijk maken. Deze richtlijnen dienen op nationaal niveau omgezet te worden in wetten en regelgeving, deze wetten dienen te worden uitgevoerd en daarna dient handhaving plaats te vinden. Elke lidstaat heeft tot op zekere hoogte de ruimte om de richtlijnen in eigen wetten te verankeren, door het land-van-oorsprong-beginsel. Daardoor kunnen richtlijnen in elk land op een andere manier worden toegepast. De EU heeft geen instrumenten om te zorgen dat richtlijnen geharmoniseerd in nationale wetgeving worden omgezet. Joost van Iersel betoogt in *Internationale Spectator*: "het behoeft weinig toelichting dat deze brede waaier van EU-instrumenten die ieder omzetting, implementatie en handhaving in de lidstaten vereisen, aanleiding en ruimte geeft tot nationale, en dus uiteenlopende interpretaties van wat moet worden uitgevoerd en gehandhaafd op nationaal niveau" (van Iersel, 2006). Soms worden alleen die aspecten overgenomen die het beste voor de nationale context uitkomen.

Door de verschillende interpretaties tussen de lidstaten ontstaan er soms lekken in de wetgeving die leiden tot een ongelijke behandeling van werknemers. In het geval van arbeidsmigratie kan dit leiden tot twee groepen werknemers die met verschillende arbeidsvoorwaarden in hetzelfde land aan het werk zijn, omdat de wettelijke kaders van hun land van herkomst toegepast worden. Joost van Iersel pleit ervoor dat "lidstaten bij aanmelding van nationale uitvoeringsmaatregelen aantonen dat deze geheel in overeenstemming zijn met de gemeenschapswetgeving" (van Iersel, 2006). Van Iersel meent eveneens dat het accent van de EU te lang heeft gelegen op het invoeren van nieuwe richtlijnen, waardoor de handhaving hiervan verwaarloosd is: de nadruk zal moeten verschuiven naar uitvoering en handhaving van bestaande en overeengekomen regelgeving.

Handhaving van wet- en regelgeving kan op verschillende manieren vorm krijgen. Allereerst de handhaving van overheidswege. Verschillende overheidsinstanties houden zich bezig met handhaving op verschillende terreinen, zoals het handhaven van de milieuwetgeving, veiligheid en arbeidsvoorwaarden. Daarnaast heeft de private sector een eigen verantwoordelijkheid in het naleven van de wetten en regels. Soms spelen de brancheorganisaties hierin een actieve rol, soms worden ook aparte organisaties opgericht die naleving nastreven, zoals de SNCU gericht op cao-naleving en de Fair Wear Foundation, gericht op sociaal verantwoord ondernemen. Tenslotte spelen de vakbonden een monitorende rol in de naleving van arbeidsvoorwaarden.

In Nederland zijn verschillende initiatieven genomen om de handhaving aan te scherpen. Bijvoorbeeld door de wetgeving ten aanzien van handhaving te verbeteren: "Per 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving ingegaan. Hierdoor krijgen bedrijven die frauderen hogere boetes en bestaat de mogelijkheid om werkzaamheden preventief stil te leggen bij herhaalde overtredingen van de wet op het Wettelijk Minimum Loon" (Kamerbrief 2013). Een andere maatregel die de Nederlandse overheid neemt om wetgeving beter te handhaven is om de samenwerking met brancheorganisaties op het gebied van voorlichting en gegevensuitwisseling te verbeteren. Een heel belangrijk instrument hierbij is het uitwisselen van gegevens tussen landelijke inspectiediensten, landelijke interventieteams en gemeenten. Om deze gegevensuitwisseling te stroomlijnen zijn er in 2003 negen regionale coördinatiepunten fraudebestrijding opgericht. Vooral de interventieteams spelen hierin een belangrijke rol. De interventieteams zijn samenwerkingsverbanden van de Belastingdienst, het UWV, de

Arbeidsinspectie, de gemeenten (VNG en Divosa), de Sociale Verzekeringsbank, de politie en het Openbaar Ministerie. De misstanden waar de interventieteams vooral op gericht zijn, liggen in de sfeer van illegale huisvesting, uitkeringsfraude, en ontduiking van belasting en sociale premies. Andere acties van de Nederlandse overheid om de handhaving van wet- en regelgeving te verbeteren zijn het verhogen van de boetes bij het overtreden van arbeidswetgeving en het invoeren van het zogenaamde lik-op-stuk beleid waarbij snelle bestuurlijke afdoening via boetes wordt nagestreefd (Kamerbrief 2013).

De belangrijkste actie die de Nederlandse overheid recentelijk heeft genomen om de handhaving te verbeteren, is het actieplan aanpak schijnconstructies. In dit actieplan is de ketenaansprakelijkheid aangescherpt. Zo kan de opdrachtgever aansprakelijk gesteld worden als een onderaannemer of uitzendbureau de wet overtreedt. In de hele keten worden werkgevers hoofdelijk aansprakelijk voor betaling van cao-loon en, als er geen cao is afgesloten, het minimumloon. De Inspectie SZW krijgt de mogelijkheid om boetes en een nabetalingsverplichting op te leggen. Handhaving staat of valt met de capaciteit van het apparaat om te handhaven. In gesprekken met sleutelinformanten wordt naar voren gebracht dat de arbeidsinspectie tekortschiet om toe te zien op steeds complexere arbeidsverhoudingen waarbij steeds innovatievere manieren worden ontdekt om gaten in de wet te vinden. In het actieplan aanpak schijnconstructies wordt benadrukt dat het noodzakelijk is dat de inspectiecapaciteit verder wordt uitgebreid.

Handhaving van overheidswege is niet de enige manier om de misstanden met betrekking tot arbeidsmigranten aan te pakken. Ook de sociale partners kunnen een rol spelen. Allereerst zijn de inspanningen van de private sector vooral gericht op het zelfregulerend vermogen. Een voorbeeld hiervan is de SNCU, die in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde zal komen. Verder bespreekt het kabinet met brancheorganisaties de mogelijkheid om overtreders te royeren als lid. Ook spelen verschillende multistakeholders-initiatieven een rol in de handhaving van richtlijnen en wetgeving voor sectoren. Een voorbeeld is de kledingsector waar de Fair Wear Foundation met audits onderzoekt of wettelijke verplichtingen wel worden nageleefd.

Ook de vakbeweging levert een bijdrage aan de handhaving, onder meer door samenwerking met en advisering van overheidsinstellingen. De overheid vindt het essentieel dat de samenwerking met sociale partners wordt verbeterd, bijvoorbeeld voor een betere handhaving en naleving van cao's. Zo heeft de FNV invloed uitgeoefend op het tot stand komen van het actieplan tegen schijnconstructies. Ellen Dekkers, tot voor kort voorzitter van FNV Bondgenoten, zegt hierover: "De FNV is blij te zien dat de minister veel van hun adviezen heeft overgenomen. Gelijk loon, bij gelijk werk en echte banen ongeacht uit welk land je komt zijn daarbij uitgangspunt. Dankzij krachtige vrouwen en mannen in de bloemensector, op bouwplaatsen in de Eemshaven en de A2, in de zorg en de transport is er nu een samenhangende aanpak om schijnconstructies uit te bannen. Dit is een grote doorbraak" (FNV, 2013). Een andere manier om handhaving van cao's af te dwingen is de genoemde SNCU. Vakbonden kunnen misstanden en overtredingen aanklagen bij betreffende instanties die

daarna actie moeten ondernemen. Het doen van onderzoek naar overtredingen en het voeren van rechtszaken als overtredingen worden geconstateerd zijn eveneens instrumenten van de vakbeweging om handhaving af te dwingen.

In hoofdstuk 5 zal aan de hand van het voorbeeld van de transportsector nader worden toegelicht hoe de vakbeweging omgaat met het dilemma tussen al dan niet toereikende wetgeving en al dan niet voldoende handhaving.

Draagvlak en financiële duurzaamheid van de vakbeweging: organisatie en belangenbehartiging van migranten.

Arbeidsmigranten vormen voor de vakbeweging een grote uitdaging. Niet alleen is het moeilijk om migranten te organiseren en te bewegen tot vakbondslidmaatschap, ook de belangenbehartiging van arbeidsmigranten is niet gemakkelijk. Daar komt bij dat er een spanningsveld bestaat tussen autochtone werknemers en arbeidsmigranten, waardoor het draagvlak van de vakbeweging onder druk kan komen te staan als de traditionele achterban zich ervan vervreemdt. Toch is het ook in het belang van deze traditionele achterban dat de vakbeweging de belangen behartigt van beide groepen werknemers om op deze manier een meer gelijk speelveld te creëren. Alleen op deze manier kan oneerlijke concurrentie worden tegengegaan. Een evenredige vertegenwoordiging van zowel migranten als lokale werknemers in de vakbeweging is nodig om werkgevers niet de mogelijkheid te geven beide groepen tegen elkaar uit te spelen. De essentie van dit vraagstuk is dat het spanningsveld tussen de belangenbehartiging van beide groepen werknemers van invloed kan zijn op de positie en de financiële duurzaamheid van de vakbeweging: minder vakbondsleden betekent niet alleen minder representativiteit en een slechtere onderhandelingspositie, maar ook minder inkomen voor de vakbond en daardoor een verminderde financiële duurzaamheid.

Het is dus essentieel dat vakbonden proberen zoveel mogelijk arbeidsmigranten te betrekken bij het vakbondswerk. Stefania Marino verwoordt dit als volgt: “Therefore, inclusion of migrants in trade unions is needed in order for migrants’ needs to be represented in collective bargaining and trade unions’ policy decisions. Scholars of industrial relations claim that migrant workers are a substantial ‘pool’ of potentially new members that could be mobilized in order to revitalize the trade unions’ power” (Marino, 2012).

De SER schrijft in 2006 al: “De vakbonden willen al jaren meer allochtone leden binnenhalen. Maar ondanks allerlei initiatieven lukt dat nog maar matig. (...) Al meer dan de helft van de schoolverlaters in de vier grote steden behoort tot een etnische minderheid. Maar als ze vervolgens aan het werk gaan, zijn ze nauwelijks te verleiden tot het lidmaatschap van een vakbond” (van Riel, 2014). Rien Huiskamp en Peter Smulders merken op dat “anno 2007 de kans kleiner (is) dat vrouwen, jongeren, niet-westerse allochtonen, deeltijders en tijdelijke krachten lid zijn dan mannen, ouderen, autochtonen, voltijders en vaste krachten” (Huiskamp, 1997). En volgens hoogleraar Jelle Visser in 2011: “(hebben de bonden zich) goed ingesteld op de toename van vrouwen en deeltijdwerkers op de arbeidsmarkt. (...) Maar het is in veel mindere mate gelukt bij de flexwerkers en bij de

gastarbeiders en hun nageslacht” (Visser, 2011). In Trouw van 23 september 2014 is te lezen dat “Allochtonen de ‘witte vlek’ (zijn) van de vakbond. Ondanks het grote aantal allochtone arbeiders, veelal aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zijn maar weinigen lid van een bond. (...) Allochtonen weten amper dat de bond bestaat’ (...)” (Smit, 2014).

Maria Kranendonk schrijft in haar scriptie: “Though scholars indicate benefits for both trade unions and migrant workers, the relationship between trade unions and migrant workers has regularly been troubled. Trade unions considered the impact of migrant workers on labour relations and questioned whether labour migration would be detrimental to the local workforce. Migrant workers felt that their demands were hardly represented. In addition, trade unions have had difficulties with creating unity among employees, especially among those divided by language and culture” (Kranendonk, 2014). Anastasia Gorodzeisky vindt dit een ongewenste ontwikkeling: “This neglect is surprising, since migrant workers’ unionization has become even more important, yet at the same time even more complicated, given overall declining unionization in Western economies” (Gorodzeisky, 2013).

Het is moeilijk betrouwbare cijfers te vinden over het aantal migranten onder vakbondsleden, omdat de meeste vakbonden uit principe de herkomst van hun leden niet registreren. Elke van Riel merkt in Trouw van 23 september 2014 op: “De vakcentrales FNV en CNV hebben zelf geen precieze cijfers over het aantal allochtone leden. Sinds de afschaffing van de Wet SAMEN wordt daar namelijk niet meer op geregistreerd” (van Riel, 2014). Het totale aantal vakbondsleden onder de werkzame bevolking van 15-64 jaar was in 2001 25%, eind 2013 waren circa 1,8 miljoen personen lid van een Nederlandse vakvereniging (BCS Statline 2013). De cijfers die te vinden zijn hebben meestal betrekking op allochtone leden die in de vorige eeuw als gastarbeider naar Nederland zijn gekomen. Maar omdat lidmaatschapscijfers van recente migranten niet voorhanden zijn, kunnen deze cijfers toch een indicatie geven over de betrokkenheid van niet autochtone werknemers bij vakbonden. Uit de cijfers blijkt een zeer divers beeld, waarbij sommige cijfers elkaar tegen lijken te spreken. “Volgens een onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) was in 1983 21 procent van de Marokkanen, 18 procent van de Turken, 14 procent van de Italianen en 24 procent van de Spanjaarden lid van een vakbond. Volgens een onderzoek in de gemeente Rotterdam waren Spanjaarden in 1981 voor 58 procent, Turken voor 13 procent en Surinamers voor 15 procent lid van een vakbond, de autochtone Rotterdammers voor 21 procent. Surinamers zouden landelijk voor slechts 4 procent lid zijn van een bond” (Roosblad, 2006). Dit verschil in aantallen tussen het niveau van de grote steden en het landelijk niveau is vermoedelijk te verklaren uit de stedelijke concentratie van allochtonen. Recenter cijfers van bijvoorbeeld het CBS wijzen op een veel lagere en afnemende vakbonds betrokkenheid van allochtonen: in 2006 was 17% van de westerse allochtonen lid van een vakbond, in 2013 nog maar 15%. Voor niet-westerse allochtone waren deze percentages lager; respectievelijk 11% en 12% (CBS Statline, 2006 en 2014). Ook Mariken Smit in Trouw van september 2014 signaleert een veel lagere vakbonds betrokkenheid van allochtone werknemers in de grote steden: “De cijfers zijn ontluisterend. Tachtig procent van de bewoners van de oude Haagse wijken is allochtoon. De meeste werknemers hebben flexibele banen als uitzend- en oproepkracht of een tijdelijk contract. Het aantal bondsleden is amper een procent”

(Smit, 2014). In een vergelijking van de verhouding tussen lokale en allochtone vakbondsleden die Anastasia Gorodzeisky voor 14 Europese landen maakt, neemt Nederland een middenpositie in: 29% lokale vakbondsleden tegen 13% migranten (Gorodzeisky, 2013).

Judith Roosblad concludeert in 2002 in haar promotieonderzoek dat migranten en etnische minderheden nooit op veel steun vanuit de vakbonden hebben kunnen rekenen en zij benoemt in haar onderzoek verschillende oorzaken hiervoor en ontvouwt een aantal theorieën om dit te verklaren (Roosblad, 2006). Het voert te ver om in deze publicatie diepgaand in te gaan op al deze theorieën, maar het is wel interessant een aantal mogelijke verklaringen te bekijken.

De eerste verklaring die Roosblad noemt, is dat de leeftijdsopbouw van de allochtone beroepsbevolking een rol speelt in hun lage organisatiegraad. Allochtonen blijken jonger te zijn dan hun autochtone collega's: 61 procent is jonger dan 35 jaar. Allochtonen zijn dus oververtegenwoordigd in die leeftijdscategorieën die ook bij autochtonen een lage organisatiegraad kennen. Het is algemeen bekend dat de vakbeweging vergriest: "In 1973 telden de bonden 282 duizend jonge leden, goed voor een aandeel van 17 procent. In 2010 is dit gedaald naar bijna 4 procent en zijn er nog maar 71 duizend jongeren onder de vakbondsleden. (...) Het aantal AOW-gerechtigde vakbondsleden stijgt echter. Steeds meer 65-plussers blijven na hun werkzame leven lid van een vakbond. In 1973 was hun aandeel 8 procent, in 2010 is dit toegenomen tot 13,5 procent" (CBS Statline, 2010).

Een tweede verklaring die Roosblad noemt is het feit dat het percentage werklozen onder allochtonen hoger is: in 1998 was de werkloosheid onder allochtonen viermaal zo hoog als onder autochtonen (Roosblad, 2006). En omdat het percentage vakbondsleden onder werklozen lager is, zou dit een verklaring kunnen zijn voor het lagere percentage allochtone vakbondsleden.

Als derde verklaring noemt zij de sectoren waar veel allochtonen werken: "relatief veel allochtonen zijn werkzaam in de schoonmaak en de horeca, waar juist vaak kleine bedrijven opereren die in het algemeen al worden gekenmerkt door een lage organisatiegraad" (Roosblad, 2006). In de scriptie van Maria Kranendonk is ook te lezen dat de algemene organisatiegraad kleiner is in kleine bedrijven. "In addition, the traditionally well-organised sectors, such as manufacturing, have shrunk, while the traditionally less organised sectors, such as the private [service] sector, have expanded significantly. (...) This expansion of the public sector led to an increase in smaller workplaces as well, leading to decreasing membership rates as union costs of organizing are relatively lower in larger establishments and employees may feel an increased need for representation due to the impersonal treatment in larger organizations (...)" (Kranendonk, 2014).

Een verklaring die niet veel aandacht krijgt in de literatuur is de geringe vertegenwoordiging van allochtonen in de institutionele structuur van de vakbeweging en van de werknemersvertegenwoordiging, zoals de ondernemingsraad. Zelfs in behoorlijk multiculturele bedrijven zijn er weinig allochtone ondernemingsraadsleden en op bestuursniveau bij FNV is maar 2% van allochtone afkomst (van Riel, 2014). In het

ledenparlement zijn van de ruim 100 leden zes van allochtone afkomst (FNV, 2014). Ook Marino constateert in zijn artikel de geringe vertegenwoordiging van allochtonen in vakbondsstructuren: “The incorporation of migrants was also low, both within executive structures (...) and as officials: ‘out of 200 people in this building, I have a colleague who is Moroccan, a Turk and two or three with Surinamese backgrounds. It is not the diversity, frankly speaking, we want in this building’ (FNV policy advisor). Within Corus, migrants were estimated to represent just five out of 150 union activists, and two out of 60 works councillors (workplace representative)” (Marino, 2012).

Ook merkt Marino op dat, hoewel de vakbeweging in Nederland de afgelopen 10-20 jaar al veel initiatieven heeft ontplooid om meer diversiteit te stimuleren, nog steeds een aantal belemmeringen vanuit de vakbeweging zelf succes in de weg staat. In haar onderzoek in de metaalsector citeert zij een aantal vakbondskaderleden en bestuurders die wijzen op factoren als onvoldoende tijd en prioriteitstelling, discriminatie en ondermijning van eigenbelang (Marino, 2012).

Het is de vraag in hoeverre deze verklaringen ook toepasbaar zijn op de meer recente migratie. Wat betreft de eerste verklaring gaat dit zeker op: arbeidsmigranten zijn jonger dan de gemiddelde werknemer in Nederland. Maar de tweede verklaring gaat niet op: arbeidsmigranten zijn minder werkloos dan de gemiddelde Nederlander. Ook de derde verklaring geldt minder als verklaring voor recente migranten: zij zijn juist sterk vertegenwoordigd in traditionele sectoren waar veel vakbondsbetrokkenheid gezien wordt, zoals de bouw en de landbouw. Wat betreft de vakbeweging zelf, tenslotte, is er geen duidelijk onderscheid tussen de inspanningen om allochtonen dan wel recente migranten meer bij de bonden te betrekken.

In de literatuur worden nog twee andere belangrijke verklaringen genoemd voor de lage organisatiegraad van migranten: de specifieke kenmerken van migranten zelf en de specifieke plaats die zij op de arbeidsmarkt innemen.

Wat betreft de eerste verklaring worden verschillende obstakels voor vakbondsbetrokkenheid genoemd: een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal, afkomst van het platteland waar vakbonden niet bekend zijn, geen vakbondstraditie en -bewustzijn, de slechte ervaringen met vakbonden in het herkomstland maar ook de onbekendheid met de vakbeweging en slechte ervaringen met vakbonden in het bestemmingsland zijn redenen voor een negatieve houding tegenover de vakbeweging: “(...), the country of origin provides migrants with certain institutional experiences. Thus, migrants from countries where trade unions are well established are more likely to join a trade union in the country of destination. (...) Also, workers who migrated from countries with low trade union density rates (lower than 20 percent) are less likely to join trade unions compared to their counterparts who migrated from countries with high trade union density rates (more than 50 percent)” (Kranendonk, 2014). Ook culturele verschillen worden genoemd. Daarnaast is natuurlijk het mobiele karakter van de migranten een verklaring. Tenslotte zijn er ook redenen die meer op het gebied van de arbeidsrelatie liggen, zoals de angst voor ontslag, de onbekendheid met rechten en de onduidelijke werkgevers-werknemersrelatie doordat veel arbeidsmigranten werkzaam zijn via uitzendbureaus, via onderaannemers of als zzp'er.

De tweede verklaring voor de geringe vakbonds betrokkenheid van migranten die relevant is, kan gevonden worden in het specifieke karakter van de arbeidsmarkt, en dan met name in het duale karakter van de arbeidsmarkt waarin een steeds kleiner deel van de werknemers een vast contract heeft en een steeds groter deel in flexibele arbeidsovereenkomsten werkt. Deze verklaring wordt als volgt verwoord door verschillende auteurs (geciteerd door Maria Kranendonk): “Gorodzeisky en Richards argue that part of the lower membership rates of migrant workers can be explained by labour market segregation. (...) Adding to this, the number of part-time jobs has increased and individuals with these jobs receive less benefit from being a member of a trade union compared to full-time workers. (Visser, 2006: 47; EC, 2008: 33) The incentive for becoming a member of a trade union depends on whether the migrant is planning a temporary stay, whether he or she has any knowledge about the institutional features of the country of destination, and on their level of education (Roosblad, 2002: 8-11). The shorter the time since migration, the lower the chance is of being a member of a trade union” (Kranendonk, 2014).

Maar het omgekeerde geldt dan ook: hoe langer geleden de migratie plaats vond, hoe meer geïntegreerd de migrant is, hoe beter de arbeidsmarktpositie over het algemeen zal zijn en hoe groter de kans op vakbondslidmaatschap: “Nevertheless, the labour market position of migrant workers is expected to improve by the increasing length of stay, (which) could also affect the difference between migrant and native workers in unionization rates” (Kranendonk, 2014). Anastasia Gorodzeisky verwoordt dit als volgt: “The gap between the unionization rates of locals and migrants is one reflection of the extent to which the incorporation of migrant workers into the labour market, and their acquisition and exercising of certain economic and social rights, remain problematic” (Gorodzeiski, 2013).

Ook in het SER-rapport ‘Sociale partners in een multicultureel Nederland’ uit 2006 wordt de flexibele arbeidsmarkt naar voren gebracht als een belangrijke oorzaak waarom recente arbeidsmigranten, die vaak op flexibele arbeidscontracten werkzaam zijn, relatief weinig betrokkenheid bij vakbonden vertonen: “Werknemers met werk met tijdelijke kenmerken (voor bepaalde tijd, uitzendkracht, oproep-/invalkracht) zijn veel minder vaak lid dan werknemers met een vaste baan (14%-27%). Ook het aantal contracturen per week speelt een grote rol: hoe meer uren, hoe groter de kans is op lidmaatschap” (van Riel, 2014) Dick ter Steege constateert het belang van de arbeidsrelatie voor vakbondslidmaatschap: “Werknemers met een vaste arbeidsrelatie zijn bijna tweeënehalf maal zo vaak vakbondslid als werknemers met een flexibele arbeidsrelatie. Verder zijn voltijdwerknemers, doorgaans werknemers met een arbeidsduur van 35 uur of meer per week, vaker lid van een vakbond dan deeltijdwerkers. Zo lijkt het dat baankenmerken misschien een belangrijkere rol spelen om wel of geen lid te worden van een vakbond dan persoonlijke kenmerken. Bij een flexibele arbeidsrelatie is de baan te beschouwen als een opstap, een tijdelijke baan waarvoor het niet nodig is om lid te worden. En bij een (kleinere) deeltijdbaan kan het zijn dat er minder affiniteit is met de baan en organisatie” (SER, 2006). Het belang van de arbeidsrelatie zou heel goed een van de verklaringen voor de geringe vakbonds betrokkenheid van migranten kunnen zijn, omdat migranten relatief veel werkzaam zijn in flexibele en tijdelijke arbeidscontracten.

Er wordt in de literatuur weinig aandacht besteed aan de problemen bij het bereiken en organiseren van arbeidsmigranten. Wel is er enige aandacht voor de manier waarop allochtone werknemers aankijken tegen belangenbehartiging. Collectieve belangenbehartiging blijkt voor deze groep werknemers niet aantrekkelijk te zijn omdat het nooit zeker is hoe lang ze in een bepaalde baan of zelfs in een bepaalde sector zullen werken. Individuele belangenbehartiging sluit meer aan bij hun behoeften maar is niet altijd gemakkelijk te verwezenlijken bij migranten: “Marokkanen (zien) individuele belangenbehartiging als een belangrijke functie van de vakbond, maar menen tegelijkertijd dat de bond hierin tekortschiet. (...) belangen van allochtonen (worden) vaak door eigen organisaties behartigd, waardoor de noodzaak van lidmaatschap van de vakbeweging nauwelijks wordt ingezien” (Ter Steege et al, 2012). Maar hier liggen ook kansen, zegt Mustapha Laboui, projectleider etnische minderheden bij de vakcentrale FNV: “De vakcentrales en afzonderlijke bonden werken regelmatig samen met migrantenorganisaties. Zij hebben veel meer kennis van de problematiek dan wij en beschikken over een gigantisch netwerk. Voor ons biedt dat een kans om te laten zien wat mensen terugkrijgen voor hun lidmaatschap: juridische ondersteuning, hulp bij het invullen van de belastingformulieren, steun bij beroepsziektes en de mogelijkheid voor het afsluiten van goedkopere verzekeringen” (van Riel, 2014).

Een probleem bij belangenbehartiging in de vorm van sociale dialoog is dat de resultaten hiervan niet altijd even duidelijk zijn voor allochtonen en migranten. Mustapha Laboui zegt hierover: “We vinden belangenbehartiging, bijvoorbeeld binnen de SER, en het ontwikkelen van beleid heel belangrijk. Maar dat is vaak nogal onzichtbaar voor de mensen om wie het gaat (...) Daarom willen we daarnaast ook concrete dingen doen. We gaan steeds meer naar de doelgroepen toe, in plaats van te wachten tot ze naar ons toekomen” (van Riel, 2014). Dus bezocht FNV Bondgenoten in een jaar tijd in 28 steden 40 moskeeën om mensen voor te lichten over het AOW-gat. Migranten die op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen, hebben namelijk minder AOW opgebouwd.

Informalisering

Een discussie die al decennialang wordt gevoerd in de internationale vakbeweging is het informaliseringsdebat. Dit debat heeft direct raakvlakken met het migratiedebat. Daarom is het zinvol te bekijken in hoeverre dit debat de Nederlandse context raakt.

Uitgangspunt is dat er in Nederland sprake is van een toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt, en dat flexibilisering van de economie ook de vorm kan aannemen van informalisering. Flexibel werk krijgt dan in toenemende mate kenmerken van informeel werk. En informeel werk wordt vaak geassocieerd met niet fatsoenlijk werk, waarbij arbeidswetgeving en arbeidsrechten niet gerespecteerd worden. In het kader van de relatie tussen migratieprocessen en arbeidsmarktdynamiek is het interessant om te bekijken in hoeverre juist arbeidsmigranten meer te vinden zijn in informele of geïnformaliseerde banen en of dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie met werknemers in meer formele banen.

Over de formeel – informeel dichotomie en de juiste definitie van informeel of geïnformaliseerd werk zijn decennia lang discussies gevoerd, ook binnen de (internationale) vakbeweging en de ILO. In 2002 is deze discussie uitgebreid aan de orde geweest in de ILO en zijn verschillende studies gedaan naar de aard en omvang van informeel werk.

In 2014 blijkt informalisering nog steeds van grote invloed te zijn op de economische ontwikkeling wereldwijd en wordt ze als obstakel gezien voor het realiseren van fatsoenlijke werkgelegenheid. Er is vooral bezorgdheid over de informalisering van de formele economie, waarbij formele banen steeds meer kenmerken gaan vertonen van informele banen. Een toenemende flexibilisering van de werkgelegenheid lijkt het risico in te houden tot verdere informalisering.

Allereerst de definitie van informeel werk of informele economie. Eenduidigheid hierover is nog steeds niet bereikt. In de aanloop naar een nieuwe aanbeveling ten aanzien van informeel werk, probeert de ILO in 2014 de discussie nieuw leven in te blazen. In een voorbereidend document uit 2014 is te lezen dat informele economie "refers to all economic activities by workers and economic units that are – in law or in practice – not covered or insufficiently covered by formal arrangements. Their activities are not included in the law, which means that they are operating outside the formal reach of the law; or they are not covered in practice, which means that – although they are operating within the formal reach of the law, the law is not applied or not enforced; or the law discourages compliance because it is inappropriate, burdensome, or imposes excessive costs" (ILC, 2014). Dus ook als werknemers formeel wel binnen de bestaande wetgeving werkzaam zijn, maar deze wetgeving om uiteenlopende redenen niet of niet goed wordt toegepast, kan gesproken worden van informeel werk. Informeel werk gaat nadrukkelijk niet over werkzaamheden die zich in het criminele of ondergrondse circuit afspelen. Het zwart of grijs werken, om belastingregels te ontduiken, kan een kenmerk zijn van informeel werk, maar is zeker niet het enige kenmerk. Een ander belangrijk kenmerk van informeel werk is dat de toegang tot sociale zekerheid voor informeel werkenden minder goed is geregeld dan voor formeel werkenden: "As the large majority of workers in the informal economy and their families do not benefit from social protection, they are particularly vulnerable to various risks and contingencies" (ILC, 2014). Een ander onderscheid binnen de groep informeel werkenden is dat tussen de 'self employed', oftewel de zelfstandigen, en de informele werknemers. Ook hierbij is het onderscheid niet waterdicht; zo kan er sprake zijn van schijnzelfstandigheid of kan de zogenaamd zelfstandige een schakel vormen in een productieketen.

Het grootste deel van de informeel werkenden bevindt zich in de Derde Wereldlanden, inclusief de snel groeiende BRICS, zoals India, Zuid-Afrika en Brazilië. De discussie over de gevolgen van de toename van informeel werk en de wenselijkheid tot formalisering van de informele economie, richt zich dan ook voor een belangrijk deel op deze landen. Het is duidelijk dat economische groei niet automatisch leidt tot meer formele werkgelegenheid. Het is echter belangrijk te onderkennen dat het verschijnsel informeel werk een mondiale ontwikkeling is: ook in westerse landen werkt een deel van de beroepsbevolking in informele banen: "In addition, it is important to note that informality also exists in the developed world and is estimated at 18.4 per cent of GDP in 2013 in the European Union (EU-27). The informal sector is not the only driver of informal employment, as informality is gaining ground in the formal sector in many countries" (ILC, 2014). Ook in Nederland werkt een toenemend deel van de beroepsbevolking in banen die kenmerken vertonen van informaliteit, bijvoorbeeld onverzekerde zzp'ers die weinig toegang hebben tot sociale zekerheid.

In hoeverre arbeidsmigranten in Europa en in Nederland in toenemende mate werkzaam zijn in informele werkgelegenheid, is nog nauwelijks onderzocht. Wel wordt onderkend dat het vooral kwetsbare groepen zijn, zoals bijvoorbeeld migranten, die banen vinden in de informele economie. Een voorbeeld zijn de zuidelijke landen in Europa waar een relatie lijkt te bestaan tussen het percentage werkenden in de informele sector en het percentage migranten. Spanje is hiervan een illustratief voorbeeld: “It has been suggested that participation in the informal economy is keeping migrants afloat. The size of the informal economy was estimated at 23 per cent of Spain’s GDP in 2008, and migrants are overrepresented in the largest informal sectors, namely construction and services” (Roig, 2012). Peixoto noemt in Okolski (2012) het migratiepatroon van Spanje wel het Iberisch model: na 1996 vond een indrukwekkende groei van het aantal migranten plaats: van 17.000 in 1996 naar 921.000 migranten in 2007. Werkloosheid onder deze migranten is veel lager dan onder de lokale bevolking van Spanje, en de verklaring die Okolski hiervoor geeft is dat veel migranten in de informele sector gaan werken als zij werkloos worden. De groei van de informele sector is dan ook spectaculair in Spanje; in 2002-2003 bedroeg deze 22,3% van het bbp (Okolski, 2012).

De meeste klassieke migratietheorieën van de jaren '60 en '70 zien de informele sector als een tijdelijke werkgelegenheidsmogelijkheid voor migranten (Meng, 2001). Omdat arbeidsmigranten na hun migratie niet direct werk kunnen vinden in de formele economie, beginnen ze hun carrière in de informele economie. De ILO heeft deze theorie echter al in een vroeg stadium aangevochten en publiceerde in 1973 een onderzoek dat aantoonde dat informele werkgelegenheid zeker geen tijdelijk verschijnsel is, maar langdurig een belangrijke rol speelt in de economische ontwikkeling. Het mechanisme dat migranten in meer informeel werk doet belanden, lijkt echter verschillend voor migranten in westerse landen en migranten in ontwikkelingslanden. Anders dan in westerse landen is de informele economie in de opkomende economieën in het zuiden een bijna onuitputtelijk werkgelegenheidsreservoir dat nieuwkomers opvangt als er geen formele werkgelegenheid voorhanden is. Gupta merkt bijvoorbeeld voor India op: “The migrants not getting jobs in the formal sector are automatically employed in the informal sector” (Gupta, 1992). In westerse landen met een meer gereguleerde arbeidsmarkt en een strikter migratiebeleid is er veel minder sprake van een automatisme dat migranten in informeel werk doet belanden. Als migranten in meer informele arbeidsrelaties werken dan is er veel meer sprake van een keuze van de werkgever of van de werknemer voor werkgelegenheid in de informele sector. De sectoren waarin de informele banen vooral gevonden worden zijn de schoonmaaksector, zoals *domestic work*, de bouwnijverheid en de zorgsector. Voor de vakbeweging is het omgaan met deze informalisering een grote uitdaging. In Hoofdstuk 5 zal met een voorbeeld uit de zorgsector deze uitdaging worden toegelicht.

Hoofdstuk 2

Kenmerken van recente migratiestromen naar Nederland

2.1 Inleiding: kort historisch perspectief

Arbeidsmigratie is geen recent verschijnsel voor Nederland. Al sinds het ontstaan van de Republiek zijn er mensen geweest uit andere regio's die zich om uiteenlopende redenen in Nederland vestigden. Arbeidsmigratie vanuit landen in de Europese Unie neemt echter steeds meer in belang toe. In dit hoofdstuk zal, na een korte historische schets van algemene migratie naar Nederland, vooral de migratie vanuit Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen) naar Nederland worden belicht. Er zal tevens een indeling worden gegeven van verschillende groepen migranten naar Nederland, waarbij het algemene onderscheid tussen migranten uit landen buiten de Europese Unie, de zogenaamde derdelanders, en migranten uit landen binnen de Europese Unie verder verrijnd wordt.

Migratiestromen worden sterk beïnvloed door zowel politieke als economische factoren. Een politieke factor van betekenis is het Verdrag van Rome dat in 1957 getekend werd. Dit verdrag betekende de start van de economische samenwerking tussen de aangesloten landen (die later de EU vormden) en betekende een stimulans voor arbeidsmigratie. In de eerste jaren na de tekening van dit verdrag waren het vooral Italiaanse, Griekse, Portugese en Spaanse migranten die naar Nederland kwamen om aan de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog mee te helpen. De economische groei was hoog en werkgevers kampten met een tekort aan arbeidskrachten waaraan niet voldaan kon worden met migranten van binnen de EU. Vandaar dat via actieve werving gastarbeiders van buiten de EU, uit Turkije en Marokko, werden aangetrokken. De totale immigratie bedroeg in 1960 45.407 personen, in 1970 was dit verdubbeld tot 90.829 (CBS Statline, 2014).

Het economische landschap veranderde in de jaren zeventig echter sterk in Nederland.

Als gevolg van de oliecrisis in 1973, het verplaatsen van industriële productie naar lagelonenlanden en het sluiten van mijnen en andere industriële productie nam de werkgelegenheid in Nederland af en dreigde een overschot op de arbeidsmarkt. Daar kwam bij dat een relatief grote groep voormalige gastarbeiders en hun gezinnen werkloos of arbeidsongeschikt raakte, mede onder invloed van de crisis in de jaren '80. Deze factoren tezamen waren van grote invloed op het migratiebeleid van de Nederlandse overheid. Een wervend en uitnodigend beleid veranderde na 1979 in een meer restrictief beleid. In dit jaar werd de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers (Wabw) aangenomen: Deze wet had tot doel bij te dragen aan "een restrictiever toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit landen die niet tot de EEG behoorden" (de Vries et al, 2013).

Dit restrictievere beleid leidde echter niet direct tot een vermindering van de migratie van derdelanders naar Nederland: in 1980 was het aantal migranten gestegen tot 112.448 personen (CBS Statline, 2014). Daar zijn verschillende oorzaken voor aan te wijzen. Het aantal Turkse en Marokkaanse migranten bleef in eerste instantie toenemen, allereerst door gezinshereniging, en daarna vooral door gezinsvorming: tweede generatie arbeidsmigranten gaven de voorkeur aan een bruid uit hun herkomstland boven een bruid uit Nederland. Het aantal vrouwen onder Turkse en Marokkaanse migranten nam in de periode 1964-1973 toe van 0% naar ruim

50% (Nicolaas, 2011). Deze gezinshereniging en -vorming ging niet op voor migranten uit Zuid-Europese landen: zij keerden massaal terug naar hun herkomstland waar de gunstige economische situatie voor voldoende werkgelegenheid zorgde: “van de Spaanse migranten die in 1964-1973 naar Nederland kwamen was drie jaar later driekwart weer vertrokken” (Nicolaas, 2011). Een tweede oorzaak is dat dat als gevolg van de dekolonisatie van Suriname het aantal Surinaamse migranten toenam. Een derde oorzaak, tenslotte, voor de toename van het aantal derdelanders is te vinden in het vluchtelingen- en asielbeleid van Nederland. Vooral in de eerste helft van jaren '90 nam het aantal vluchtelingen sterk toe, mede als gevolg van de oorlog in de Balkan. Het jaarlijkse aantal asielverzoeken nam in 1994 toe tot circa 53.000 en steeg na een daling in 1997 en 1999 weer tot circa 40.000 (de Vries, 2013).

Mede onder invloed van politieke en beleidsmatige keuzes in de EU volgde de intra-Europese migratie naar Nederland een heel ander patroon. De geleidelijke uitbreiding van de Europese Unie maakte de weg vrij voor vrij verkeer van personen en diensten tussen steeds meer landen. In de jaren tachtig sloten de Zuid-Europese landen Griekenland (1981), Spanje en Portugal (1986) zich aan bij de EU. In 1985 tekenden vijf landen binnen de EU het zogenaamde Schengenverdrag. Dit leidde in 1995 tot het Schengengebied waarbinnen vrij woon- en werkverkeer mogelijk is voor EU-burgers uit deze landen. In 2007 ging de uitbreiding van de Europese Unie een nieuwe fase in: tussen 2004 en 2007 werden verschillende Midden- en Oost-Europese landen tot de EU toegelaten. Vanaf dat moment geldt vrij verkeer voor werknemers uit alle 26 EU-landen, inclusief de landen in Midden- en Oost-Europa: Polen, Estland, Letland en Litouwen, Slowakije, Tsjechië en Hongarije. Per 1 januari 2007 zijn ook Roemenië en Bulgarije toegetreden tot de EU. In totaal telt de EU daarmee 400 miljoen burgers. Omdat verschillende landen in Europa een grote toestroom van migranten uit Roemenië en Bulgarije vreesden, is voor deze landen een overgangsregeling getroffen: pas per 1 januari 2014 geldt het vrij verkeer ook voor werknemers uit deze zogenaamde MOE+ landen. Deze ontwikkelingen hebben een grote invloed op de migratiestromen naar Nederland, zoals Engbersen in 2011 opmerkte: “Sinds het stoppen van de gastarbeidersmigratie begin jaren '70 is er niet meer in relatief korte tijd zo'n substantiële arbeidsmigratie naar Nederland gekomen als de afgelopen 10 jaar, vooral na de formele uitbreiding van de EU in 2004 en 2007” (Engbersen, 2011). In de hiernavolgende paragraaf zal deze ontwikkeling nader geschetst worden.

Tabel 2.1. Belangrijke data voor migratie naar Nederland (Berkhout et al, 2008):

14 juni 1985	Schengenverdrag
1 mei 2004	Toetreding MOE-landen tot EU
1 mei 2006	Versoepeling overgangsregeling MOE-landen
1 januari 2007	Toetreding Roemenië en Bulgarije tot EU
1 mei 2007	Einde overgangsregeling MOE-landen
December 2008	Besluit voor werknemersverkeer uit Bulgarije en Roemenië
Januari 2014	Einde overgangsregeling Bulgarije en Roemenië

2.2 Overheidsbeleid ten aanzien van migratie

Het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van migratie, en dan met name arbeidsmigratie, maakt na de Tweede Wereldoorlog een aantal verschillende fases door: van een stimulerend migratiebeleid in de jaren '60 en '70, via een meer restrictief en selectief beleid in de jaren '80 en '90, naar een steeds selectiever beleid in de meest recente periode.

Zoals in de vorige paragraaf vermeld speelde de overheid een actieve rol bij het stimuleren van de gastarbeidersmigratie van de jaren '60 en '70, met als achterliggend doel de wederopbouw van Nederland te stimuleren en dreigende arbeidsmarkttekorten te voorkomen. Als gevolg van zowel dit stimuleringsbeleid als de hoge economische groei nam de arbeidsmigratie, vooral uit Marokko en Turkije, snel toe. Toen onder invloed van de economische crisis in de jaren '80 de werkloosheid sterk toenam, maakte de Nederlandse overheid een ommezwaai wat betreft haar migratiebeleid. Tal van beleidsmaatregelen werden ontwikkeld en uitgevoerd om arbeidsmigratie aan banden te leggen om verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen.

In het recente overheidsbeleid ten aanzien van migratie kan een onderscheid gemaakt worden tussen beleid ten aanzien van vrij verkeer van werknemers en beleid ten aanzien van vrij verkeer van diensten. EU-regelgeving speelt bij beide een grote rol, maar wordt in nationale regelgeving verder uitgewerkt.

Vrij verkeer van werknemers

Als gevolg van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU is een belangrijk deel van het migratiebeleid in Nederland gericht op derdelanders. Werknemers die van binnen de EU naar Nederland migreren hebben in principe dezelfde rechten als Nederlanders; voor werknemers van buiten de EU, de derdelanders, gelden echter andere regels, zij kunnen zich niet vrij in Nederland vestigen. Voor migranten van buiten de EU moeten werkgevers volgens de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) uit 1995 een tijdelijke tewerkstellingsvergunning voor migranten (TWV) aanvragen. Het idee achter dit systeem van tijdelijke vergunningen is dat hiermee rotatie van arbeidsmigranten wordt gestimuleerd en dat wordt voorkomen dat arbeidsmigranten zich blijvend vestigen in Nederland. De tweede doelstelling van de TWV is om verdringing van het binnenlandse en Europese arbeidsaanbod op de arbeidsmarkt te voorkomen: werknemers die uit een niet-EU-land komen worden getoetst op drie criteria: prioriteit genietend aanbod, marktconforme beloning en adequate huisvesting.

In 2000 werd de Wet Arbeid Vreemdelingen herzien en werd de Vreemdelingenwet ingevoerd. Naast de TWV was deze wet ook gericht op het terugdringen van het aantal asielaanvragen. Voor het eerst werd onderscheid gemaakt tussen reguliere arbeidsmigratie en asielaanvragen. Dit beleid bleek doeltreffend: na de invoering van de Vreemdelingenwet daalde het aantal arbeidsmigranten uit landen buiten de EU en tegelijkertijd daalde ook het aantal asielzoekers. Alleen als een werkgever kan aantonen dat geen Nederlandse of EU-werknemers te vinden zijn, kan een TWV worden verleend. Tot 1 januari 2014 konden arbeidsmigranten

na drie jaar werkzaam te zijn geweest in Nederland hun TWV omzetten in een langdurige werkvergunning (Schouten en Alisentono, 2010).

Deze aanpassing van het migratiebeleid naar een meer restrictief beleid had echter als gevolg dat alle typen migranten geweerd werden: dus ook kennismigranten die naar Nederland wilden migreren. Eind 2004 is daarom de Kennismigrantenregeling in werking getreden, waarbij geldt dat hoogopgeleide kennismigranten met een bruto jaarsalaris van 50.183 euro, of 36.801 euro als de migrant jonger dan 30 jaar is, geen werkvergunning hoeven aan te vragen. Hiermee probeert Nederland meer kennismigranten aan te trekken.

Ondanks de aanpassing van de regeling voor kennismigranten in 2004 waren de procedures nog steeds lang en moeizaam en de vele obstakels bleken een toename van het aantal kennismigranten in de weg te staan. In het eerste decennium van deze eeuw werd daarom steeds meer de behoefte gevoeld om het bestaande arbeidsmigratiebeleid te moderniseren om het aantal kennismigranten te verhogen. Om de internationale concurrentiepositie van Nederland te behouden en te versterken was er een toenemende behoefte om kennismigranten aan te trekken voor hooggekwalificeerd werk. Internationalisering en globalisering vragen ook om internationale kennis en ervaring.

Een aanzet voor de modernisering van het arbeidsmigratiebeleid werd gedaan in de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid' (Rijksoverheid, 2007), waarop de SER in 2007 advies uitbracht (SER 2007). Het doel van dit moderne arbeidsmigratiebeleid is niet alleen om een meer selectief beleid te voeren, maar ook een beleid dat efficiënt en effectief uitgevoerd kan worden, met vereenvoudigde wet- en regelgeving. Behalve het selectieve karakter van dit migratiebeleid worden de restrictieve elementen uit het voorgaande beleid aangescherpt. Een belangrijke reden hiervoor is dat het beheersen van migratiestromen steeds meer een prioriteit voor de Nederlandse overheid is geworden, mede onder invloed van toenemende maatschappelijke en politieke druk. Het goed op elkaar afstemmen van de dynamiek op de arbeidsmarkt, de arbeidsparticipatie van de autochtone bevolking en de instroom van arbeidsmigranten maken deel uit van dit beleid. In 2010 zijn daartoe beleidsmaatregelen genomen die gericht zijn op het tegengaan van verdringing op de arbeidsmarkt en het tegengaan van uitbuiting van arbeidsmigranten. Bepalingen in dit beleid zijn onder meer een registratieplicht voor migranten, een aanscherping van het handhavingsbeleid ten aanzien van onderbetaling, intensievere inspecties, meer voorlichting door onder andere de arbeidsinspectie en een registratieplicht voor uitzendbureaus.

Deze wijziging in het migratiebeleid naar een meer selectief en restrictief regime krijgt zijn weerslag in de wijziging van de Wet Arbeid Vreemdelingen die op 1 januari 2014 in werking is getreden.²

² Het wetsvoorstel voor herziening van de Wet Arbeid Vreemdelingen is op 12 november 2013 aangenomen door de Eerste Kamer.

Belangrijke bepalingen in deze wet zijn:

- de tewerkstellingsvergunning is nog maar 1 jaar geldig;
- de minister kan een quotum vaststellen voor sectoren waar werkgevers te weinig naar werknemers uit Nederland of de Europese Economische ruimte (EER)³ zoeken;
- een werknemer van buiten de EER heeft pas na 5 jaar werken in Nederland geen tewerkstellingsvergunning meer nodig (dit was 3 jaar);
- een vergunning kan worden geweigerd als een werkgever in het verleden is veroordeeld voor het overtreden van arbeidswetgeving;
- werkgevers zijn verplicht een marktconform loon te betalen.

Zoals gezegd geldt binnen de EU vanaf 2014 voor 26 landen vrij verkeer van werknemers.

De hiervoor vermelde migratiewetgeving geldt dus niet voor inwoners van de EU-landen, die allen vrij recht hebben om op de Nederlandse arbeidsmarkt te werken. Omdat gevreesd werd dat de Europese wetgeving voor vrij verkeer tot een grote instroom van migranten uit de MOE-landen zou leiden, gold tot 1 januari 2014 nog wel een overgangsregeling voor de laatst toegetreden landen, Bulgarije en Roemenië: Tot dit tijdstip hadden arbeidsmigranten uit deze landen voor arbeid in loondienst nog wel een TWV nodig en konden zij alleen als zelfstandige of gedetacheerde werknemer vrij in Nederland werken. Sinds 1 januari 2014 hebben ook zij geen TWV meer nodig.

Om arbeidsmigratie van binnen de EU in goede banen te leiden heeft de Nederlandse overheid andere beleidsmaatregelen tot haar beschikking. Een van deze beleidsmaatregelen betreft een wetsvoorstel, op 9 december 2013 ingediend, om schijnconstructies aan te pakken. Schijnconstructies, die in hoofdstuk 3 meer uitgebreid aan de orde zullen komen, kunnen leiden tot ongelijke loonkosten. “Het wetsvoorstel heeft tot doel bij te dragen aan de bevordering van eerlijke concurrentie tussen bedrijven en het loon voor werknemers, conform wet- en regelgeving, cao of arbeidsovereenkomst. Het wetsvoorstel bevat de volgende onderdelen: verbetering handhaafbaarheid van het wettelijk minimumloon; de mogelijkheid van openbaarmaking van inspectiegegevens, de invoering van ketenaansprakelijkheid voor voldoening van verschuldigd loon; de verbetering van cao- naleving en -handhaving en van handhaafbaarheid Wet Arbeid Vreemdelingen” (Kamerbrief 2012). Het gaat in dit voorstel dus onder meer om de grensoverschrijdende aanpak van malafide uitzendbureaus en onderaannemers, grensoverschrijdende inning van boetes voor onderbetalende werkgevers en strengere nationale controle van buitenlandse werknemers. Onderdeel van dit voorstel is ook om aan hoofdaannemers van bouwbedrijven een ketenaansprakelijkheid toe te kennen, waardoor zij verantwoordelijk zijn voor de arbeidsvoorwaarden van alle onderaannemers die betrokken zijn bij een bouwproject.

De Nederlandse regering wil met dit voorstel tonen dat de regeringspartijen signalen uit de maatschappij over de negatieve effecten van arbeidsmigratie en verdringingsmechanismen op de arbeidsmarkt serieus nemen. In het kader hiervan zijn ook de Memoranda of Understanding

3 De EER bestaat uit alle EU landen + Noorwegen, IJsland en Liechtenstein

(MoU's) die Nederland heeft met Polen, Portugal, Slowakije, Tsjechië, Bulgarije, Roemenië, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en België (Vlaanderen) belangrijk (Kamerbrief, 2012).

Vrij verkeer van diensten

Wat betreft de wetgeving met betrekking tot vrij verkeer van diensten zijn met name de dienstenrichtlijn en de detachingsrichtlijn van belang. Het is de detachingsrichtlijn (richtlijn 96/71/EG) die het Europese kader aangeeft voor de verhouding tussen enerzijds het vrij verkeer van diensten en anderzijds de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gelden bij gedetacheerde werknemers. Volgens de detachingsrichtlijn is het mogelijk om werknemers van een bedrijf uit een lidstaat uit te zenden naar een bedrijf in een andere lidstaat. De werknemer kan in het land van bestemming aanspraak maken op rechtsbescherming van de zogenaamde harde kern van arbeidsvoorwaarden, die worden vastgelegd in de arbeidsovereenkomst, aangevuld met geldende cao-bepalingen of algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen. In Nederland is de detachingsrichtlijn geïmplementeerd door de Wet Arbeidsvoorwaarden Grensoverschrijdende Arbeid (WAGA). Een gedetacheerde arbeidsmigrant kan dus aanspraak maken op een aantal minimumarbeidsvoorwaarden, voor zover deze zijn vastgelegd in de geldende cao. Echter, hierdoor kunnen de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers en lokale werknemers verschillen: niet alle cao-bepalingen hoeven te worden toegepast als een buitenlandse werknemer in dienst blijft van een buitenlands bedrijf.

De detachingsrichtlijn is van toepassing op in een lidstaat gevestigde ondernemingen die in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting werknemers ter beschikking stellen in een andere lidstaat. Daarbij gaat het om:

- het onder leiding en op rekening van de onderneming uitvoeren van een bepaalde dienstverrichting in een andere lidstaat (het met eigen personeel uitvoeren van een 'klus' in een andere lidstaat);
- detachering binnen multinationale concerns;
- het ter beschikking stellen van uitzendkrachten in een andere lidstaat dan waar het uitzendbureau is gevestigd.

Voor de wettelijke socialezekerheidsregelingen geldt als hoofdregel dat de wetgeving van toepassing is van het land waar de werkzaamheden worden verricht. In de betreffende verordening 1408/71 is voor gedetacheerde werknemers hierop een uitzondering gemaakt. Op voorwaarde dat de detachering niet langer dan 12 maanden duurt, geldt het oorsprongslandbeginsel. De socialezekerheidswetgeving van de lidstaat waar het bedrijf gevestigd is, waaraan de gedetacheerde werknemer normaal verbonden is, blijft dus van kracht. Eventueel kan hierop nog een verlenging van een jaar volgen. Artikel 17 van de verordening biedt bovendien de mogelijkheid voor twee of meer lidstaten om onderlinge afspraken te maken over langere uitzonderingsperiodes (SER, 2005).

Er zijn twee aspecten die van belang zijn bij de detachingsrichtlijn:

Ten eerste kan er ook bij het binnen de wetgeving toepassen van de detachingsrichtlijn nog steeds een verschil optreden in arbeidsvoorwaarden tussen lokale en buitenlandse werknemers.

Er zijn dan twee groepen werknemers in hetzelfde bedrijf waarvan de ene groep goedkoper is voor de werkgever. Er kan dan dus sprake zijn van oneigenlijke concurrentie. In de EU heeft men dit trachten te repareren met de richtlijn herstructurering detacheringwet, maar nog steeds bestaan er lekken in de wetgeving die oneigenlijke concurrentie mogelijk maken. In het voorbeeld van de transportsector in hoofdstuk 5 zal hier nader op worden ingegaan.

Ten tweede wordt de detacheringsrichtlijn ook gebruikt om schijnconstructies op te zetten. Voor een detachering moet er aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Het bedrijf in het herkomstland moet een producerend bedrijf zijn met productieactiviteiten in het herkomstland. De werknemers moeten bij dit bedrijf in het herkomstland hebben gewerkt en tijdelijk worden gedetacheerd bij een bedrijf in het bestemmingsland. Hier wordt vaak de hand mee gelicht, en ook dan zullen er twee groepen werknemers ontstaan met verschillende arbeidsvoorwaarden. Verschil is wel dat hier de detacheringsrichtlijn niet correct is toegepast en er gebruik wordt gemaakt van een schijnconstructie. In het voorbeeld van de transportsector zal dit verder verduidelijkt worden.

2.3 Ontwikkeling van migratiestromen naar Nederland

Nadat kort een historisch perspectief is geschetst van migratie naar Nederland, het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van migratie is uiteengezet, en de verschillende arbeidscontractvormen die werkgevers toepassen bij het in dienst nemen van arbeidsmigranten de revue zijn gepasseerd, wordt in de volgende paragraaf aandacht besteed aan de ontwikkeling van migratiestromen naar Nederland.

Totale migratie

De totale migratie naar Nederland, intra-Europese migratie plus migratie van derdelanders, is in lijn met andere Europese landen niet heel hoog maar groeit wel. Maar anders dan voor Europa als geheel neemt in Nederland het aandeel van intra-Europese migratie toe. De toename van de migratie naar Nederland in de afgelopen decennia is goed te zien in tabel 2.2: in 1995 bedroeg het totale aantal migranten 96.099, in 2013 was dit toegenomen tot 164.772. Deze toename is vooral toe te schrijven aan de intra-Europese migratie. In 1995 waren 16.116 migranten afkomstig uit landen binnen de Europese Unie, in 2013 was dit toegenomen tot 69.330 personen (CBS Statline 2014).

Volgens het CBS is de herkomst van migranten die in 2010 naar Nederland migreerden als volgt:

- Bijna 30% van de immigranten bestond uit Nederlanders zelf, die bijvoorbeeld terugkomen na eerdere emigratie. Zij zijn of in Nederland geboren, of hebben de Nederlandse nationaliteit.
- Ongeveer 38% betrof personen die geboren zijn in een EU-land (exclusief Nederland).
- Van alle immigranten was 34% geboren in een niet-westers land, ruim 47% in een westers land exclusief Nederland, en ruim 18% in Nederland.
- De meeste niet-Nederlandse immigranten waren geboren in Polen (12% van alle immigranten die buiten Nederland zijn geboren), Duitsland (ruim 7%), voormalige Sovjet-Unie (5%) en China (ruim 4%) (CBS Statline 2011).

Tabel 2.2. Het totaal aantal immigranten in Nederland en het aantal migranten afkomstig uit landen in de EU, van 1995 tot 2012

Jaar	Totaal aantal migranten	Migranten vanuit EU
1995	96.099	16.116
2000	132.850	21.801
2005	92.297	26.279
2010	154.432	58.353
2012	158.374	67.532
2013	164.772	69.330

Bron: CBS statline, oktober 2014

Naast de buurlanden Duitsland en België, die ook een behoorlijke migratie naar Nederland kennen, zijn Polen, Bulgarije, Roemenië en Spanje voor Nederland belangrijke migratielanden uit de Europese Unie, zoals te zien is in tabel 2.3 en 2.4. Vooral het aantal Poolse migranten is sterk toegenomen van 1995 tot 2012: van 1.249 personen tot 18.591 personen. Daarna is het aantal Bulgaarse migranten het sterkst toegenomen: van 106 personen in 1995 tot 4.921 personen in 2012.

Tabel 2.3. Totaal aantal migranten vanuit landen in de EU, vergeleken met aantal migranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië van 1995 tot 2012

Jaar	Migranten vanuit EU	Bulgarije	Polen	Roemenië
1995	16.116	106	1.249	304
2000	21.801	297	1.871	657
2005	26.279	431	6.765	570
2010	58.353	4.241	15.022	2.697
2012	67.532	4.921	18.591	2.615

Bron: CBS statline, oktober 2013

Tabel 2.4. Totaal aantal migranten vanuit landen in de EU, vergeleken met aantal migranten uit Griekenland, Italië, Portugal en Spanje van 1995 tot 2012

Jaar	Migratie vanuit EU	Griekenland	Italië	Portugal	Spanje
1995	16.116	416	890	405	755
2000	21.801	674	1.422	1.009	1.290
2005	26.279	726	1.225	830	1.250
2010	58.353	1.674	2.494	1.530	2.764
2012	67.532	3.043	3.306	2.051	4.040

Bron: CBS statline, oktober 2013

Als de cijfers ten aanzien van het aantal migranten afkomstig uit de zuidelijke EU-landen vergeleken worden met het totaal aantal migranten vallen twee dingen op: het aantal migranten uit Zuid-Europa is toegenomen sinds 1995, maar beduidend minder dan het aantal migranten uit de MOE-landen. En het totale aantal migranten uit Zuid-Europa is beduidend lager dan het aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa.

Tabel 2.5. Totaal aantal migranten vanuit landen in de EU, vergeleken met aantal migranten uit Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk van 1995 tot 2012

Jaar	Migratie vanuit EU	Duitsland	België	Frankrijk	Groot-Brittannië
1995	16.116	5.746	1.682	3.473	1.126
2000	21.801				
2005	26.279				
2010	58.353				
2012	67.532	8.599	3.012	4.285	2.838

Bron: CBS statline, oktober 2013

Als tenslotte het aantal migranten uit nabije (buur)landen van Nederland – Duitsland, Frankrijk, België en Groot-Brittannië – vergeleken wordt met het totaal aantal migranten en het aantal migranten uit Midden- en Oost-Europese landen, valt op dat het aantal migranten uit de buurlanden veel minder sterk toeneemt. In 1995 is dit aantal beduidend groter dan het aantal migranten uit MOE-landen, maar in 2012 overtreft het aantal migranten uit vooral Polen het aantal migranten uit de buurlanden.

Arbeidsmigratie

De voorgaande statistieken betreffen totale aantallen migranten woonachtig in Nederland. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen arbeidsmigranten en migranten die om andere redenen migreren, zoals gezinshereniging of studie. In verschillende onderzoeken (Berkhout, 2008; Engbersen 2011 en 2013; Dagevos 2011) is geprobeerd dit onderscheid wel te maken, waarbij de focus ligt op arbeidsmigratie. Hiervoor worden ook andere gegevensbronnen gebruikt.

Alvorens in te gaan op de bevindingen van deze onderzoeken is het belangrijk enkele opmerkingen te maken over de statistieken van migratiestromen. Allereerst blijkt uit de verschillende studies dat er weinig betrouwbare gegevens zijn over recente migratiestromen naar Nederland. Een groot deel van de in Nederland werkzame migranten is namelijk niet geregistreerd of geregistreerd bij verschillende instanties. Op dit moment ontvangen alleen arbeidsmigranten die zich voor langer dan vier maanden in Nederland vestigen een Burger Service Nummer (BSN) en worden ingeschreven bij de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Gegevens over deze migranten zijn terug te vinden in de cijfers van het CBS. Arbeidsmigranten die vier maanden of korter in Nederland werken, zoals seizoensmigranten, zijn soms bij andere instanties ingeschreven, zoals het UWV, maar zijn moeilijk terug te vinden in de CBS-cijfers. Zij kunnen zich bij de gemeente inschrijven, maar zijn hiertoe niet wettelijk verplicht als zij uit EU-landen komen. Werkgevers die migranten uit andere landen in dienst willen nemen, moeten een tewerkstellingsvergunning aanvragen bij het UWV. Deze arbeidsmigranten zijn dan geregistreerd bij het UWV (Rijksoverheid, 2014). Voor kennismigranten en zelfstandige ondernemers is het niet nodig een TWV aan te vragen, en zij staan dus niet geregistreerd bij het UWV.

Een groep arbeidsmigranten die niet bij de GBA of bij het UWV geregistreerd staat, zijn arbeidsmigranten die via bijzondere contractvormen werkzaam zijn, zoals als zzp'er, via detachering of via de dienstenrichtlijn. Hoewel arbeidsmigranten die als zzp'er werken, zich dienen in te schrijven bij de Kamer van Koophandel, worden zij zelden meegenomen in de statistieken over arbeidsmigranten. Gedetacheerden arbeidsmigranten zijn eveneens moeilijk in de statistieken terug te vinden.

Een laatste groep migranten betreft de zogenaamde '*liquid migrants*', (Okolski, 2012) de niet gedocumenteerde migranten die in Nederland verblijven zonder een verblijfsvergunning of werkvergunning. Deze migranten, meestal afkomstig van buiten de Europese Unie, de zogenaamde derdelanden, zijn niet in de statistieken terug te vinden. Een deel van deze arbeidsmigranten is werkzaam in het informele circuit. Ook vanwege het informele en soms illegale karakter van deze werkgelegenheid is het moeilijk goede statistische gegevens te vinden over deze groep. Gegevens van arbeidsinspectie en opgelegde en geregistreerde boetes via politiebureaus kunnen een indicatie geven van de omvang van deze groep. In onderzoek uit 2005 (Heyma, 2009) bijvoorbeeld werd het aantal migranten dat onterecht zonder TWV in loondienst werkt, geschat op 86.250 tot 115.000 personen.

Wel blijkt uit cijfers van Van der Heijden dat de registratiegraad van migranten uit de MOE-landen enigszins aan het verbeteren is: "Het aandeel van de geregistreerden in de totale populatie MOE-landers lijkt licht te zijn toegenomen (van 49% tot 53%). Vooral de hogere

registratiegraad van de Polen is hiervoor verantwoordelijk. Ook de Bulgaren hebben zich beter laten registreren. De Roemenen en overige MOE-landers daarentegen zijn in mindere mate geregistreerd dan in 2008” (van der Heijden, 2013).

Omdat ook de Nederlandse overheid tegen deze onvolkomenheden in de statistische registratie van arbeidsmigranten aanloopt en dit als een obstakel ziet in het afstemmen van haar migratiebeleid, is zij in 2012 begonnen met het ontwikkelen van de Registratie Niet-Ingezetenen. Om een beter beeld te krijgen van het totale aantal migranten geldt deze registratie ook voor arbeidsmigranten die voor kortere tijd, vier maanden of korter, in Nederland werken: “de Registratie Niet Ingezetenen (RNI) registreert personen die niet in Nederland wonen, maar die wel een relatie hebben met meerdere Nederlandse overheidsinstellingen. (...) De RNI vormt straks samen met de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) de Basisregistratie Personen (BrP). De BrP maakt het straks mogelijk om gegevens van niet-ingezetenen, waaronder verschillende categorieën arbeidsmigranten vallen, ook centraal en op eenzelfde manier vast te leggen” (Rijksoverheid, 2014). Omdat deze wet pas medio 2013 is aangenomen, zijn er nog geen statistische gegevens beschikbaar uit de BrP.

Het is duidelijk dat het niet eenvoudig is trends in migratiestromen naar Nederland en het totale aantal migranten in Nederland goed in beeld te brengen. Vergelijkingen tussen verschillende bronnen zijn eveneens precair. Toch kunnen er wel algemene trends worden gedestilleerd uit de gegevens die voorhanden zijn. De geaggregeerde cijfers van het aantal arbeidsmigranten blijken dan aanmerkelijk hoger dan de cijfers van het CBS. Het is daarnaast opvallend dat de schattingen van het aantal migranten dat naar Nederland zal komen, vaak te laag zijn. Vooral rond de eeuwwisseling waren de schattingen steevast te laag. In 2001 verwachtte het CPB bijvoorbeeld dat de toestroom van migranten uit de MOE-landen vooral richting Duitsland en Oostenrijk zou gaan en niet naar Nederland. In de periode tot 2012 verwachtte het CPB een toestroom van 25.000 migranten per jaar extra uit de MOE-landen (Kamerbrief 2010).

Tabel 2.6. Schattingen van aantal geregistreerde arbeidsmigranten afkomstig uit de MOE-landen afkomstig uit verschillende bronnen

Jaar	Bron	Herkomstland			
		Polen	Bulgarije	Roemenië	Totaal aantal migranten uit MOE-landen
2001	CPB/ kamerbrief 2010				+ 25.000 per jaar in de periode tot 2012
2008	Peter van der Heijden et al, 2009	144-170.000	39.000-51.000	46.000-51.000	229.000-272.000
2009	Kamerbrief 2010				286 - 325.000
2010	Kremer, 2013	170.000	39.000	69 .000	340.000
2010	Peter van der Heijden et al, 2013	170.000	39.000	70.000	340.000
2011	Heyma, Berkhout, 2011				208.000
2011	Engbersen, 2011	144.000 - 170.000	39.000 - 51.000	40.000 - 51.000	223.000-273.000
2014	WRR Policy Brief Monique Kremer/Erik Schrijvers, 2014		34.000 en 44.000	62.000 - 77.000	340.000

Bron: verschillende publicaties

In tabel 2.5 valt op dat de data vanaf 2009/2010 een min of meer eenduidig beeld geven, al noemen Heyma & Berkhout en Engbersen lagere aantallen dan andere auteurs. De meeste bronnen maken melding van rond de 325-340.000 arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Het aantal Poolse migranten is daarbij met 170.000 het hoogst, gevolgd door maximaal 77.000 Roemeense migranten en maximaal 44.000 Bulgaarse migranten.

De toename van het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen is goed te zien in de cijfers van Heyma en Berkhout: tussen 1999 en 2005 is het aantal migranten dat gedurende een jaar in Nederland als werknemer werkzaam is geweest, toegenomen van ruim 23.000 tot ruim 96.000. In 2008 wordt een schatting gemaakt van 158.000 werknemers, terwijl in het rapport van Heyma en Berkhout uit 2011 het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen 208.000 is (Berkhout et

al, 2011). In de publicatie van Engbersen uit 2011 wordt het aantal migranten uit de MOE-landen Bulgarije, Roemenië en Polen hoger ingeschat, namelijk tussen de 223.000 en 272.000 (Engbersen 2011). In twee publicaties van Kremer wordt het aantal migranten uit de MOE-landen geschat op 340.000 (Kremer 2013 en 2014).

2.4 Verschillende typen migratie en diversiteit in groepen migranten

Vaak wordt in de media in generaliserende termen gesproken over de stroom migranten die Nederland zou overspoelen. Om migratie goed te begrijpen en in perspectief te plaatsen is het echter noodzakelijk oog te hebben voor de diversiteit in de migrantenstroom. Op basis van verschillende criteria maken Engbersen, Dagevos en anderen een onderscheid tussen groepen migranten en typen migratie. Het uitgangspunt hierbij is dat er een onderscheid is tussen de verschillende landen waar migranten vandaan komen: migranten uit de EU verschillen van migranten uit landen buiten de EU, de zogenaamde derdelanders. Ook binnen de EU zijn er verschillen tussen migranten uit West-Europese landen, Zuid-Europese landen en Midden- en Oost-Europa. Culturele en linguïstische verschillen versterken deze verscheidenheid.

Verskillende criteria om migranten te onderscheiden die in de literatuur worden genoemd, zijn:

1. Migratieduur: komen arbeidsmigrant voor een tijdelijke of seizoensgebonden baan en blijven zij korter dan vier maanden in Nederland, of betreft het migranten die naar Nederland migreren om langdurig te blijven.
2. Het opleidingsniveau van de migrant, en daarmee samenhangend het niveau van het werk, is een onderscheidend criterium dat vooral wordt aangehaald door Engbersen. Uit sommige landen komen vooral ongeschoolde migranten naar Nederland, terwijl uit andere landen vooral geschoolde migranten afkomstig zijn.
3. De regelgeving in Europa en Nederland ten aanzien van migratie is een onderscheidend element dat genoemd wordt in een EMN studie uit 2010: doordat landen een verschillend beleid voeren, ontstaan er diverse groepen migranten in Nederland die op verschillende voorwaarden werkzaam zijn.

Enkele andere criteria die van belang zijn, krijgen minder aandacht in de literatuur:

4. De contractvorm waarop een migrant in Nederland werkt: sommige groepen migranten krijgen vooral werk door bemiddeling van uitzendbureaus, andere groepen migranten hebben direct toegang tot werkgevers. Daarnaast is er een groep die als zzp'er in Nederland aan de slag gaat, en een groep die op detachingsbasis werkt.
5. Hoewel niet vaak expliciet genoemd vormen ook het geslacht en de leeftijd van de migrant een onderscheidend criterium.

Als deze criteria gebruikt worden bij de duiding van migratiestromen naar Nederland, ontstaat een meer divers beeld. Niet alleen bestaat er een groot verschil tussen migranten uit de Europese Unie en migranten van daarbuiten, ook binnen de EU en zelfs binnen de MOE-landen zijn er verschillen. Heyma et al. combineert in zijn studie uit 2011 de criteria herkomstland en duur van de migratie in zijn kwantitatieve analyse van de migratiestromen uit de MOE-landen

naar Nederland. Er blijken opmerkelijke verschillen tussen langdurige en tijdelijke migratie. Het aantal tijdelijke arbeidsmigranten is groot en groeit aanzienlijk. Het aantal tijdelijke arbeidsmigranten uit Polen, Roemenië en Bulgarije nam in de periode 1999 tot 2011 toe van 9.000 tot 71.000 in 2005, 107.000 in 2008 en 154.000 in 2011. Deze toename komt vooral op het conto van Poolse migranten, slechts 1% van de tijdelijke migranten is van Bulgaarse en Roemeense afkomst. Daarentegen is de toename van de langdurige arbeidsmigranten in deze periode veel minder opvallend: van 14.000 in 1999 naar 15.000 in 2005, 51.000 in 2008 en 54.000 in 2011. Ongeveer de helft van de langdurige migranten in 2008 kwam uit Polen, en dit was in 2011 toegenomen tot 61%. In 2008 was 16% van de langdurige migranten afkomstig uit Bulgarije en Roemenië (Berkhout et al, 2011).

Ook Engbersen (2011) combineert de criteria herkomstland en duur van de migratie om migranten te onderscheiden, maar besteedt ook aandacht aan het criterium kennis/opleiding. Hij komt in zijn studie tot vier groepen migranten in Nederland, met ook weer grote regionale spreiding:

1. Tijdelijke circulaire migratie, bijvoorbeeld seizoensarbeiders in de land- en tuinbouw of in de bouw, veelal Roemenen en Polen.
2. Transnationale of binationale migranten, dus migranten met twee nationaliteiten, bijvoorbeeld kennismigranten.
3. Vestigingsmigranten die zich echt in Nederland willen vestigen, zoals hoger opgeleiden en Poolse bruiden.
4. Footloose migranten - de jonge, ongebonden en laag opgeleide gelukszoekers met een onzekere arbeidspositie, zoals Bulgaarse jongeren (Engbersen et al, 2011).

Tenslotte onderscheidt Viola Schouten in een EMN-studie drie groepen arbeidsmigranten (Schouten en Alisentono, 2010) waarbij de regelgeving ten aanzien van migratie die geldig is in Nederland als belangrijk criterium gebruikt wordt:

1. Reguliere arbeidsmigratie uit derde landen waarvoor een TWV nodig is.
2. Strikt tijdelijke arbeidsmigratie: seizoenarbeiders uit derde landen en EU-landen waar een TWV voor nodig is.
3. Kennis/talentenmigratie: op basis van de kennismigrantenregeling waarvoor geen TWV nodig is.

Ook de arbeidsovereenkomst waarop een migrant werkzaam is in Nederland, gerelateerd aan de economische sector, kan een onderscheidend criterium zijn. Uit onderzoek blijkt dat Poolse arbeidsmigranten veelal werkzaam zijn via uitzendbureaus, vooral in de agrarische sector. In 2008 was bijvoorbeeld 14% van de tijdelijke arbeidsmigranten in de agrarische sector in loondienst en 55% werkzaam via de uitzendbranche, die ook vooral bemiddelt voor werk in de agrarische sector (Berkhout et al, 2011). De agrarische sector is de sector bij uitstek waar het aantal buitenlandse werknemers sterk is toegenomen de afgelopen jaren. Uit SEO-onderzoek uit 2014 blijkt dat in 2001 het aandeel buitenlandse werknemers in de agrarische sector nog 11%

was, in 2011 was dit toegenomen tot 29% (Berkhout et al, 2014). Alleen de uitzendbranche kent vergelijkbare groeicijfers: van 15% naar 30%, maar zoals al opgemerkt komt een groot deel van de werknemers die via een uitzendbureau aan de slag gaat, in de agrarische sector terecht. De meeste buitenlandse werknemers in de landbouw komen uit de MOE-landen. In deze sector heeft een grote verschuiving plaatsgevonden van Nederlandse werknemers naar buitenlandse werknemers: in de periode van 2001 tot 2011 liep het aantal Nederlandse werknemers terug met 49.400 personen, terwijl het aantal buitenlandse werknemers uit de MOE-landen toenam met 32.200. Een groot deel van deze arbeidsmigranten is in de tuinbouw te vinden, zowel de glastuinbouw als seizoensarbeid in de groente- en fruitteelt.

Een andere arbeidsconstructie die veel wordt gebruikt door migranten is werk als zzp'er. Vooral migranten die voorheen een TWV nodig hadden, gaan als zelfstandige aan de slag, met name in de bouwsector. Dit is statistisch minder goed aan te tonen doordat niet alle zzp'ers zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel. Tenslotte wordt de detacheringconstructie veel gebruikt bij migranten, vooral in de bouwnijverheid. In hoofdstuk 3 wordt meer aandacht besteed aan de verschillende arbeidscontractvormen.

Meer informele arbeidsrelaties worden vooral toegepast in sectoren die bekend staan om het informele karakter van de werkgelegenheid. Een voorbeeld is de huishoudelijke sector. In het kader van ILO-conventie 189 die in 2011 is aangenomen, is uitgebreid onderzoek gedaan naar deze sector. Hieruit blijkt dat ongeveer 900.000 huishoudens in Nederland gebruik maken van huishoudelijk personeel, en dat een groot deel hiervan bestaat uit vooral vrouwelijke migranten (Berkhout et al, 2011). Deze groep wordt niet altijd als arbeidsmigrant aangeduid, ook migranten die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen behoren deels tot deze groep.

Twee laatste onderscheidende criteria, die minder aandacht krijgen in de literatuur over migratie, zijn gender en leeftijd.

Vóór toetreding tot de EU bestond het grootste deel, 60 tot 65%, van de Poolse migranten uit vrouwen, die ook wel bekend stonden als Poolse bruiden. Na toetreding van Polen tot de EU nam het aantal mannen sterk toe, waardoor de verdeling onder Poolse migranten nu ongeveer 50/50 is. In de zorg bestaat het grootste deel van de arbeidsmigranten uit vrouwen. In de bouw werken voor het overgrote deel mannelijke migranten, terwijl in de agrarische sector zowel mannen als vrouwen werken. Over de leeftijd van arbeidsmigranten is niet veel bekend uit de literatuur. Uit interviews blijkt echter dat steeds jongere migranten naar Nederland komen, vooral in de groep tijdelijke migranten.

Op basis van de verschillende typologieën in de verschillende studies, kom ik tot de volgende kenmerken van groepen migranten uit de verschillende landen:

1. Bulgaarse migranten werken vooral in de sectoren industrie, horeca, bouw en schoonmaak; 41% van hen is werkzaam in de informele sector. Migratie van Bulgaren wordt in 60% van de gevallen via familie of vrienden geregeld. 28% van de Bulgaren werkt voor eigen rekening, als zzp'er, in de bouw of de schoonmaak. Vaak betreft het hier schijn zzp'ers en

werken de migranten maar voor één klant. Bulgaren komen vaker op goed geluk naar Nederland en regelen ter plekke hun werk. Contacten met het herkomstland zijn niet heel intensief en het geldbedrag dat naar het herkomstland wordt overgemaakt is dan ook niet groot. Bulgaren zijn relatief vaak werkloos (Engbersen et al, 2014).

2. Poolse migranten werken het meest in de agrarische sector en de bouwsector, in de laaggeschoolde beroepen. Zij zijn minder te vinden in informele sectoren. In de landbouw werken Polen vaak als seizoenarbeiders, in de bouw vaak als zzp'er. Dit is nog een erfenis van de periode dat Polen een TWV nodig hadden; hoewel dit niet meer nodig is, zijn veel Polen toch zzp'er gebleven. 61% van hen werkt via een uitzendbureau. Polen komen vaak naar Nederland via *all inclusive* contracten met een uitzendbureau dat ook de huisvesting en de reis regelt. Polen zoeken eerst werk en besluiten dan te migreren. Zij onderhouden het meest contacten met het herkomstland en investeren daar in onroerend goed. Polen zijn relatief iets vaker werkloos dan Nederlanders, en maken dan gebruik van WW en veel minder van de bijstand (Dagevos, et al, 2011).
3. Roemeense migranten zijn relatief vaak werkzaam in beroepen die een middelbare opleiding vereisen zoals technicus, ingenieur, kok en in de bouw. Van alle Roemeense arbeidsmigranten is 38% hoogopgeleid (Kremer et al, 2014), wat niet wil zeggen dat ze ook op dit niveau werk verrichten: slechts 23% van hen doet hooggeschoold werk. 60% van de Roemen werkt in loondienst, en maar 5% via een uitzendbureau. Roemenen gebruiken relatief vaak het internet om een baan in Nederland te vinden of werken als gedetacheerde werknemer bij een werkgever in Nederland. In de scheepsbouw in Rotterdam zijn deze gedetacheerde werknemers bijvoorbeeld te vinden. Ook werken Roemenen relatief vaak als zzp'er, omdat hun werkgever tot 1 januari 2014 dan geen TWV hoefde aan te vragen. Roemeense migranten maken relatief veel geld over naar hun herkomstland (Engbersen et al, 2011).
4. Portugese en Spaanse migranten zijn over het algemeen laag of middelbaar opgeleid en zijn via uitzendbureaus werkzaam in grote bouwprojecten, zoals in de Eemshaven, Delfshaven of in infrastructurele projecten, zoals de aanleg van de A1 en A4, met name in beroepen die specifieke expertise vereisen. Het aantal arbeidsmigranten uit Spanje, Portugal en Duitsland dat via een arbeidsbureau in Nederland werkt, is de afgelopen drie jaar ruimschoots verdubbeld, van 7,7% naar 18% (ABU, 2013).
5. Migranten uit buurlanden van Nederland vormen een constante factor die niet sterk toeneemt; in 1995 was hun aantal beduidend groter dan het aantal migranten uit Midden- en Oost-Europese landen, maar in 2012 wordt hun aantal ruimschoots overtroffen door het aantal migranten uit vooral Polen. Waarschijnlijk is een deel van deze migrantenpopulatie huwelijksmigrant.
6. Derdelanders-migrant kunnen eigenlijk niet als homogene groep beschouwd worden, maar omdat deze publicatie vooral Europese migranten tot onderwerp heeft, nemen

we deze groep toch als één geheel. Een onderscheidend criterium is de regelgeving: over het algemeen heeft deze groep migranten een TWV nodig. Een uitzondering vormen de kennismigranten, een relatief grote groep, die onder meer Indiërs en Chinezen omvat. Engbersen meent dat Nederland relatief veel aantrekkingskracht heeft op kennismigranten door de aantrekkelijke arbeidsmarkt, de goede salariering en de kennisinfrastructuur. Hij merkt op dat kennismigranten meestal alleenstaand zonder kinderen zijn, een relatief sterke positie op de arbeidsmarkt hebben, en werken op hun eigen niveau (Engbersen et al, 2011). Maar ondanks deze vermeende aantrekkingskracht, is het aantal kennismigranten dat voor Nederland kiest nog steeds niet overweldigend groot. Relatief veel derdelanders zijn ook te vinden in de meer informele sector, zoals huishoudelijk werkers.

In deze publicatie ligt de focus vooral op recente arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Er wordt daarom minder aandacht besteed aan de andere groepen migranten.

Beeldvorming van migratie

Hoe de inwoners van Nederland denken over migratie en migranten is vaak niet gebaseerd op reële cijfers en ontwikkelingen. Verschillende factoren zijn hierop van invloed. Volgens Monique Kremer (2013) is de negatieve perceptie van migratie cultureel bepaald. Lager opgeleiden hebben minder culturele bagage en voelen zich onzeker in een globaliserende wereld. Een andere factor die de perceptie het afgelopen decennium negatief heeft beïnvloed, is de economische crisis. Papadimitriou zegt hierover: "According to the German Marshal's fund survey of transatlantic trends, the share of people who considered immigration more of a problem than an opportunity increased by between 4 and 9 percentage points between 2008 and 2009 in France, Italy, The Netherlands, The United States and the United Kingdom" (Papademetriou, 2010). Vooral bij het oplopen van werkloosheidscijfers wordt snel gekeken naar migrantenwerknemers die de banen van autochtonen zouden 'inpijken'.

De vaak negatieve publiciteit over kwesties rond migratie is een andere factor die van invloed is op hoe Nederlanders aankijken tegen migranten. Door nieuwsberichten over migrantengroepen uit te vergroten, en niet in een nationale of zelfs internationale context te plaatsen, wordt de angst voor verdringing door migranten groter. Een voorbeeld hiervan is de berichtgeving over het aflopen van de termijn waarop Roemenen en Bulgaren een TWV nodig hadden om op de Nederlandse arbeidsmarkt te kunnen werken. Zelfs Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Asscher droeg aan de negatieve beeldvorming bij door voor Nederland 'code oranje' af te geven ten aanzien van het vermogen om migranten op te nemen: door de sterke toename zou er verdringing op de arbeidsmarkt optreden. Ook de opkomst van politieke partijen die het migrantenvraagstuk gebruiken om politiek gewin te behalen draagt bij aan een negatieve sfeer waarbij het makkelijk is zondebokken aan te wijzen voor economische malaise. Een voorbeeld hiervan is het Polenmeldpunt dat de PVV in februari 2012 instelde om vermeende mistanden met Oost-Europese werknemers, onder andere ten aanzien van overlast en misbruik van sociale zekerheidsvoorzieningen, te melden.

2.5 Prognoses over toekomstige migratiestromen: is een daling ingezet?

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat het moeilijk is om betrouwbare statistische informatie te verzamelen over migratiestromen naar Nederland. Nog moeilijker is het om prognoses te geven van toekomstige migratiestromen. Het doortrekken van trends in de migratie geeft meestal geen goed beeld en het blijkt moeilijk om politieke, beleidsmatige en economische ontwikkelingen voldoende mee te wegen. Toch wordt in verschillende studies een poging gedaan om een prognose te geven van de ontwikkeling van migratiestromen. Eind 2013 werd in media en politiek volop gespeculeerd over de verwachte toestroom van Roemeense en Bulgaarse migranten. Uiteindelijk bleek de toename van de migratie uit beide landen in 2014 zeer beperkt te zijn.

Volgens CBS-cijfers lijkt in de afgelopen jaren een einde gekomen aan de groei van het totale aantal migranten naar Nederland. Voor het eerst sinds 2006 is in 2012 de immigratie gedaald: met 13 duizend was het migratiesaldo 17 duizend lager dan in 2011. Er kwamen 156 duizend immigranten naar Nederland, 7.000 minder dan in 2011. De emigratie steeg daarentegen voor het derde achtereenvolgende jaar: 143 duizend emigranten verlieten in 2012 Nederland. Hieronder bevonden zich 10.000 tweede generatie-allochtonen, een toename met 1,5 duizend ten opzichte van 2011.

Vooral het aantal Poolse migranten daalt: in 2000 bedroeg hun aandeel 91% van alle EU-migrant, in 2013 was dit nog 65% (ABU, 2013). Uit een analyse van CBS-cijfers uit 2011 maakt Nicolaas op: "Van de Poolse immigranten die in de jaren 2000–2009 naar Nederland kwamen, (...) is inmiddels bijna 60 procent weer vertrokken" (Nicolaas, 2011). Ook de invloed van de economische crisis doet zich hierbij gelden: het aandeel van migranten in loondienst nam af, terwijl het aantal migranten dat als zzp'er werkt juist iets toenam (EMN, 2010). Het gaat hierbij om arbeidsmigranten die zijn ingeschreven in de GBA. Als ook de tijdelijke migranten in de analyse worden meegenomen, is het aantal teruggekeerde migranten veel groter (Kremer, 2013). Dat er recentelijk veel voornamelijk Poolse arbeidsmigranten weer terugmigreren naar het herkomstland, heeft twee belangrijke oorzaken:

- De economische groei in Polen trekt aan waardoor de arbeidsmogelijkheden in het herkomstland gunstiger zijn.
- De toetreding van Polen tot de EU heeft retourmigratie ook bevorderd. Doordat het gemakkelijk is tussen EU-landen te reizen, keren migranten ook gemakkelijker terug naar hun herkomstland. De gezinssituatie speelt ook een rol: alleenstaande arbeidsmigranten keren eerder terug dan gezinnen, die meer in Nederland geworteld raken. CBS-cijfers laten zien dat in de perioden 1996-2002 en 2003-2009 60% van de alleenstaande migranten binnen zeven jaar terugkeerde, tegen maar 30% van de gezinnen met kinderen (Nicolaas, 2011). De meeste Poolse migranten keren ook daadwerkelijk terug naar Polen, van verder migreren naar andere Europese landen is slechts in heel beperkte mate sprake. Dit zou kunnen betekenen dat circulaire migratie van Poolse arbeidsmigranten in de toekomst toeneemt.

Ook de brancheorganisatie voor uitzendwerk, de ABU, constateert een daling in het aantal Poolse migranten in haar branche: “Het overgrote deel van de arbeidsmigranten in Nederland heeft de Poolse nationaliteit maar het aandeel dat via de reguliere uitzendsector in ons land aan het werk gaat, daalt.” In de afgelopen drie jaar liep dit aandeel met een kwart terug (van 91% naar 65%), zo blijkt uit de ABU-cijfers (ABU, 2013). Daarentegen nam de immigratie uit Zuid-Europese landen juist toe in 2012: “per saldo kwamen er in 2012 ruim 4 duizend migranten uit Zuid-Europa naar Nederland” (CBS statline, 2012). Naast de absolute daling van het aantal migranten zal de migratie ook steeds vaker van tijdelijke aard zijn: migranten uit MOE-landen worden ‘eurocommuters’ of euroforenzen.

Een laatste reden voor de daling van het aantal migranten is het arbeidsmarktbeleid van andere West-Europese landen. De openstelling van de arbeidsmarkten in bijvoorbeeld Duitsland en Oostenrijk per 1 mei 2011 wordt mede als oorzaak genoemd voor de afname van het aantal arbeidsmigranten uit MOE-landen naar Nederland.

Het totale aantal migranten naar Nederland daalt dus. Ook de door sommigen verwachte grote toestroom van Roemeense en Bulgaarse migranten naar Nederland is niet zo waarschijnlijk. Prognoses over aantallen migranten naar Nederland worden vaak ten onrechte niet gerelateerd aan het aantal potentiële migranten uit de betreffende herkomstlanden. Zo wordt vaak naar Polen verwezen om de toekomstige stroom Roemeense en Bulgaarse migranten te voorspellen, terwijl de bevolkingsomvang van Polen beduidend groter is dan de bevolkingsomvang van Roemenië en Bulgarije. Polen had in 2013 ruim 38 miljoen inwoners, Roemenië ruim 21 miljoen en Bulgarije krap 7 miljoen.

Het valt dus niet te verwachten dat grote stromen migranten uit Roemenië en Bulgarije naar Nederland zullen komen. Professor Sandu van de Universiteit van Boekarest, Roemenië, onderschrijft deze conclusie en is van mening dat de prognoses over de verwachte instroom van Roemeense migranten in Nederland sterk worden overdreven (Sandu, 2013). De historie leert dat de meeste migranten die wilden vertrekken uit deze landen al vertrokken zijn, en dan vooral de zuidelijke landen van Europa. De meeste Roemenen bijvoorbeeld kozen de afgelopen jaren voor Italië (ruim een miljoen Roemeense immigranten) en Spanje (bijna 900.000). Ook de regionale oriëntatie van migranten speelt daarin een rol. De zuidelijke en oostelijke regio van Roemenië hebben veel banden met Spanje en Italië, de meeste migranten kiezen voor deze landen. Daarnaast bestaat er een corridor tussen de westelijke, meer welvarende regio's in Roemenië, en Noordwest-Europa, waaronder Nederland en Duitsland. Dit is een verklaring dat vooral de beter gesitueerden en beter opgeleide Roemenen naar ons land – en Duitsland – trekken. Deze regionale focus verklaart Sandu vooral uit het feit dat bij arbeidsmigratie vanuit Roemenië familie en relatieverbanden een grote rol spelen. Hierdoor kunnen eerdere migratiestromen en patronen een indicatie zijn voor potentiële toekomstige migratiestromen. Uit zijn onderzoek blijkt dat migranten vaak familie en relaties volgen die al gemigreerd zijn. In het migratiepatroon van Roemeense migranten is dat heel duidelijk: arme laagopgeleide Roemenen uit het oosten en zuiden van Roemenië kozen relatief vaak voor Spanje en Italië, ook omdat de taal daar meer aansluit bij het Roemeens en het leven

daar goedkoper is, Hoger opgeleide en rijkere Roemenen uit het westen migreren relatief vaak naar Duitsland, Denemarken, Zweden en Nederland (Feraru, 2011).

Petronella Daniela Feraru onderschrijft in haar artikel over de sociale kosten van migratie de stelling van Sandu en het belang van verwante taalbeheersing: “The basic conclusion that we reach presents family as the key factor initiating and signing a migration project. (...) but in Romania the level of knowledge of foreign languages seems to be intermediate in comparison to other European countries. Compared to Hungary, Poland, Slovenia, and Czech Republic a small % of Romanian speaks other languages” (Feraru, 2011).

Migratie van derdelanders

Uit de CBS-statistieken blijkt dat het aandeel van migranten uit landen buiten Europa groter is dan migranten uit Europese landen, maar dat deze verhouding snel aan het veranderen is. In 1995 kwam nog 83% van alle migranten naar Nederland van buiten de EU, in 2012 was dit aandeel afgenomen tot 57%. Deels is dit relatief grote belang van derdelanders te verklaren doordat niet alleen arbeidsmigranten in deze statistieken worden meegenomen maar bijvoorbeeld ook asielzoekers. Viola Schouten ziet nog een andere reden voor het relatief grote belang van derdelanders: door de economische crisis neemt de werkgelegenheid in Nederland af en omdat migranten uit Europese landen meer mogelijkheden hebben voor circulaire migratie, zullen zij sneller terugkeren naar hun herkomstland als er geen werk is. Derdelanders die eenmaal een verblijfsvergunning hebben zullen deze niet in de waagschaal stellen als er (tijdelijk) minder werk is (Schouten en Alisentono, 2010).

2.6 Conclusies

Als gevolg van vrij verkeer van werknemers en vrij verkeer van diensten is de migratie tussen landen in de Europese Unie het afgelopen decennium sterk toegenomen. Gerelateerd aan de totale migratie binnen de EU is de migratie naar Nederland niet heel hoog, maar vertoont ze wel een stijgende lijn. Maar anders dan de geaggregeerde Europese cijfers aantonen neemt in Nederland het aandeel van intra-Europese migratie toe. Een steeds groter deel van de migranten komt uit de landen binnen de Europese Unie en een kleiner deel uit landen buiten de EU. Als gekeken wordt naar de kenmerken van de grootste groep migranten, valt op dat vooral de groep tijdelijke arbeidsmigranten toeneemt, en dan met name de groep Poolse migranten. Relatief veel van hen zijn werkzaam in de agrarische sector, via een uitzendbureau. De verwachte toestroom van Roemeense en Bulgaarse migranten is uitgebleven. Hoewel recente statistieken nog niet voorhanden zijn, zijn er aanwijzingen dat recentelijk een daling van de migratiestroom is ingezet.

Hoofdstuk 3

Arbeidscontractvormen waarin migranten werkzaam zijn

3.1 Inleiding

Arbeidsmigranten uit de Europese Unie hebben enerzijds toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt in het kader van het vrij verkeer van werknemers, die migranten in principe dezelfde rechten geeft als Nederlandse werknemers, en anderzijds in het kader van vrij verkeer van diensten, waarbij bedrijven van elke lidstaat werknemers kunnen detacheren in andere lidstaten. Het vrij verkeer van werknemers is binnen de EU uitgewerkt in Verordening 1612/68. Het doel hiervan is om de obstakels die werknemers tegenkomen als zij in een ander land in loondienst willen werken, op te heffen. Dit houdt in dat alle arbeidsmigranten in de verschillende landen dezelfde rechten hebben en dat elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit met betrekking tot werkgelegenheid, bezoldiging en andere arbeidsvoorwaarden, huisvesting en het recht van gezinshereniging moet worden afgeschaft.

Het vrij verkeer van diensten is vastgelegd in de detacheringsrichtlijn die in 1996 door het Europees Parlement is aangenomen. Het is de detacheringsrichtlijn (richtlijn 96/71/EG) die het Europese kader aangeeft voor de verhouding tussen enerzijds het vrij verkeer van diensten en anderzijds de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gelden bij gedetacheerde werknemers.

De verschillende arbeidscontractvormen die worden toegepast binnen deze kaders kunnen leiden tot ongelijke loonkosten tussen migranten en lokale werknemers. Dit kan uitmonden in oneerlijke concurrentie en uitbuiting van migranten. De volgende arbeidscontractvormen zullen hier besproken worden:

- a. Zzp-constructies en schijnzelfstandigheid
- b. Detachering en dienstenrichtlijn
- c. Uitzend- en arbeidsbemiddelingsbureaus
- d. Misbruik premieafdracht
- e. Ontduiking van cao's

3.2 Zzp-constructies en schijnzelfstandigheid

Zelfstandige zonder personeel oftewel zzp'er, is een term die sinds eind vorige eeuw gebruikt wordt voor werknemers die hun beroep niet in loondienst uitoefenen, maar als zelfstandige. Voordien werd hiervoor ook wel de term freelancer gebruikt. Zzp is in geen enkele wet of regelgeving terug te vinden en bestaat dus formeel gezien niet (Kosters, 2009). In het SER-advies *Zzp-ers in beeld* uit 2010 wordt de volgende definitie van zelfstandigheid gehanteerd: een ondernemer die geen personeel in dienst heeft, waarbij de volgende criteria gelden:

- zelfstandigheid bij de inrichting van de eigen werkzaamheden en de uitvoering daarvan;
- het voor eigen rekening en risico verrichten van de werkzaamheden;
- het gericht zijn op en het perspectief hebben op het maken van winst;
- bekendmaking van het ondernemerschap;
- het streven naar meerdere opdrachtgevers.

Sinds eind vorige eeuw is vooral de verschuiving in beroepen waar zzp'ers te vinden zijn opmerkelijk. In 1996 bestond de top tien beroepen met zzp'ers vooral uit agrarische beroepen, detailhandelaren en groothandelaren. In 2008 zijn het vooral de dienstverlening gerelateerde beroepen die relatief veel zzp'ers kennen: kapper, schoonmaakspecialist, bedrijfsorganisatiedeskundige. Zzp'ers zijn relatief vaak oudere hoogopgeleide mannen.

Het aantal zzp'ers is de laatste jaren sterk toegenomen. In 1996 waren er nog bijna 400.000 zzp'ers, in 2008 is dit gestegen tot 640.000. Hun aandeel in de beroepsbevolking steeg van 6% naar 9%. Recentelijk was deze groei nog sterker: in 2013 zijn ruim 150.000 mensen een eigen onderneming gestart, hiervan is 94% zzp'er (Kamer van Koophandel, 2014), een toename van 13% ten opzichte van 2012. Hiervan zijn de meeste te vinden in de dienstensector (63% van de starters), en in de bouwsector (9%; dit aandeel lag in 2008 nog op 20%) (Kosters, 2009).

De constructie om als zelfstandige zonder personeel aan de slag te gaan, is vooral aantrekkelijk voor migranten die in Nederland een tewerkstellingsvergunning nodig hebben. Als zzp'er kan deze TWV worden omzeild, en kunnen werkzaamheden legaal worden verricht. Een inschrijving bij een van de Kamers van Koophandel volstaat. Het komt zelfs voor dat een arbeidsmigrant zonder het te weten door een bemiddelaar als zelfstandige wordt ingeschreven in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel.

Voor werkgevers is deze constructie goedkoop, want de cao hoeft niet te worden nageleefd en er hoeven geen sociale lasten te worden afgedragen. Hierdoor kan het voorkomen dat zzp'ers werkzaam zijn in banen die voordien door vaste krachten werden uitgevoerd. "Van schijnzelfstandigheid is sprake wanneer mensen formeel werkzaam zijn als zelfstandigen, terwijl op grond van feiten en omstandigheden sprake is van een arbeidsovereenkomst. Met een dergelijke constructie worden vaak loonheffing, premies werknemersverzekeringen en arbeidsrechtelijke bescherming ontweken en kunnen onterecht fiscale (ondernemers) faciliteiten worden geclaimd" (Kamerbrief, 2012). Schijn-zzp'ers zijn slechts voor één klant werkzaam, en bezitten alleen op papier de vrijheid en flexibiliteit om eigen baas te zijn. In werkelijkheid is er sprake van een werkgevers-werknemersrelatie. Deze schijnzelfstandigheid werkt uitbuiting in de hand, is de oorzaak van oneigenlijke concurrentie, en kan hiermee bijdragen aan verdringingsmechanismen. Ook wordt ten onrechte gebruik gemaakt van allerlei ondernemersfaciliteiten, zoals zelfstandigenaftrek, waardoor deze constructie slecht is voor de overheidsfinanciën (Kamerbrief, 2012).

Een onderdeel van de problematiek van schijn-zzp'ers is de Overeenkomst van Opdracht (OvO) die soms wordt gebruikt om de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) te ontwijken. Uit onderzoek blijkt dat deze Overeenkomst van Opdracht soms wordt verstrekt aan werknemers aan de onderkant van arbeidsmarkt die in feite in een afhankelijke werkgever-werknemersrelatie verkeren.

Schijnzelfstandigheid komt in diverse sectoren voor. Het Ministerie van Economische Zaken heeft onderzoek laten doen naar schijnzelfstandigheid in vier sectoren (Zandvliet et al, 2013). Het onderzoek komt tot geschatte percentages schijnzelfstandigen (onder zzp'ers) variërend van 3-5% in de bouw, 9-15% in de zorg, 14% in het personen- en goederenvervoer, en 5-10% in management-

en organisatieadvies en ICT. In de bouwsector wordt deze constructie veelvuldig toegepast, overigens niet alleen met betrekking tot arbeidsmigranten. Ook autochtone werknemers worden soms ontslagen om daarna als zzp'er te worden ingezet. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan. De categorie schijnzelfstandigen in de zorg sector betreft vooral de groep vrouwen in de oudere leeftijdsgroepen die als schoonmaakster werken. Ook hieronder zijn veel arbeidsmigranten te vinden.

Onder migranten wordt de zzp-constructie veel gebruikt, maar het is moeilijk hierover betrouwbare cijfers te vinden. Volgens onderzoek van het aan het Erasmus Universiteit gelieerde onderzoeksinstituut Risbo stonden er in 2009 bijna 10.000 MOE-landers als zzp'er bij de KvK ingeschreven, maar onderzoek van Regioplan schat dat er in 2008 ruim 25.000 zzp'ers uit de MOE-landen in Nederland werken, een groot deel is niet ingeschreven bij de KvK's (Weltevrede et al, 2009). Het is echter niet bekend hoeveel hiervan schijn-zzp'ers zijn.

3.3 Dienstenrichtlijn en detachering

Het vrij verrichten van diensten kent drie richtlijnen: de Detacheringsrichtlijn, de Dienstenrichtlijn en de Handhavingsrichtlijn. De Detacheringsrichtlijn (richtlijn 96/71/EG) is in 1996 door het Europees Parlement ondertekend en geeft het kader aan voor de verhouding tussen enerzijds het vrij verkeer van diensten en anderzijds de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gelden bij gedetacheerde werknemers. Volgens de detacheringsrichtlijn is het mogelijk om werknemers van een bedrijf uit een lidstaat uit te zenden naar een bedrijf in een andere lidstaat. De werknemer kan in het land van bestemming aanspraak maken op rechtsbescherming van de zogenaamde harde kern van arbeidsvoorwaarden, die worden vastgelegd in de arbeidsovereenkomst, aangevuld met geldende cao-bepalingen of algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen. Ondanks deze algemeen verbindend verklaarde cao's is het toch mogelijk dat binnen één EU-land werknemers met verschillende arbeidsvoorwaarden werken. Aan de andere kant zouden ongelijke arbeidsvoorwaarden ook voorkomen kunnen worden door een algemeen verbindend verklaarde cao, zoals blijkt uit een voorbeeld uit de Duitse deelstaat Neder-Saksen: "In een recente zaak – Ruffert – besliste het Hof dat de Duitse deelstaat Neder-Saksen voor een overheidsopdracht niet mag eisen dat een Poolse aannemer, aan wie de opdracht was gegund, zijn Poolse personeel volgens de in Neder-Saksen geldende bouw-cao betaalt. Dit omdat deze cao alleen geldt voor overheidsopdrachten en niet voor de bouw in het algemeen, waardoor de cao geen onderdeel kan zijn van het minimum aan arbeidsvoorwaarden die zijn opgenomen in de Detacheringsrichtlijn" (Flexnieuws, 2014).

De dienstenrichtlijn is op 12 december 2006 aangenomen door het Europees Parlement en heeft tot doel de belemmeringen weg te nemen die de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrij verrichten van diensten tussen de lidstaten in de weg staan, en tegelijkertijd de dienstverrichters en afnemers de nodige rechtszekerheid te bieden voor de concrete uitoefening van deze twee in het Verdrag vastgelegde fundamentele vrijheden.

Bij deze constructie kunnen arbeidsmigranten in Nederland aangenomen worden zonder een TWV te hoeven aanvragen. Een voorbeeld hiervan is een Duits installatiebedrijf dat in

Nederland werkzaam is met personeel uit de Oekraïne. Of een Roemeense werkgever die als intercedent optreedt tussen een Roemeense werknemer en een Nederlandse werkgever. De arbeidsvoorwaarden volgen de Roemeense wet en de intercedent regelt de werkgerelateerde formaliteiten (Engbersen, et al, 2011). Dit wordt ook wel de Cyprus-constructie genoemd. Bij dit soort grensoverschrijdende dienstverlening geldt een zogenoemde 'notificatieplicht', wat inhoudt dat de werkgever deze werknemers schriftelijk moet aanmelden bij het UWV. De kern van de dienstenrichtlijn is dat lidstaten de verplichting aangaan om obstakels voor dienstverleners uit andere lidstaten uit de weg te ruimen. Met andere woorden, er mag geen additionele regelgeving worden opgelegd als deze regelgeving ook in het herkomst land geldt. De publieke sector (onderwijs, vervoer en zorg) wordt gedeeltelijk van de richtlijn uitgesloten" (Rijksoverheid). In 2008 wordt de gezondheidszorg alsnog onder de dienstenrichtlijn gebracht.

Tenslotte is er de Handhavingsrichtlijn, die in 2012 in de Europese Commissie is besproken. Het doel van de Handhavingsrichtlijn is het vaststellen van een gemeenschappelijk algemeen kader van bepalingen, maatregelen en controlemechanismen voor een betere en meer uniforme uitvoering, toepassing en handhaving van de richtlijn uit 1996, inclusief maatregelen om misbruik en omzeiling van de regels te voorkomen en te bestraffen. Tegelijkertijd biedt het voorstel garanties voor een passend minimumniveau van bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers en bevordert het voorstel de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting en eerlijke concurrentie tussen dienstverrichters (Europese Commissie, 2012). Na veel discussie over de inhoud en reikwijdte van de handhavingsrichtlijn is een compromis bereikt dat medio 2014 is gepubliceerd en voor medio 2016 geïmplementeerd moet zijn. "Het nu bereikte compromis houdt in dat lidstaten kunnen kiezen voor het invoeren van een systeem van ketenaansprakelijkheid óf voor het invoeren van een systeem van proportionele sancties tegen de directe aannemer, met het doel misbruik en fraude te bestrijden. Belangrijk winstpunt ten opzichte van uitsluitend vrijwillige ketenaansprakelijkheid is dat lidstaten dus verplicht zijn om maatregelen te nemen om fraude en misbruik in ketens van onder-aanneming in de bouw te bestrijden." (Europese Commissie, 2012)

In Nederland is de detacheringsrichtlijn geïmplementeerd door de Wet Arbeidsvoorwaarden Grensoverschrijdende Arbeid, de WAGA. Een gedetacheerde arbeidsmigrant kan aanspraak maken op een aantal wettelijke minimumarbeidsvoorwaarden, voor zover deze zijn vastgelegd in de geldende (ge-avv-de) cao. Echter, en hierdoor kan de situatie ontstaan dat migranten en lokale werknemers verschillende arbeidsvoorwaarden hebben, niet alle cao-bepalingen hoeven te worden toegepast als een buitenlandse werknemer in dienst blijft van een buitenlands bedrijf.

De harde kern van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden die in Nederlandse wetgeving is vastgelegd bestaat uit:

- a) maximale werk- en minimale rustperioden;
- b) minimum aantal betaalde vakantiedagen;
- c) minimumlonen, inclusief vergoedingen voor overwerk;
- d) voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, in het bijzonder door uitzendbedrijven;

- e) gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
- f) beschermende maatregelen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren;
- g) gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake non-discriminatie.

Bij een arbeidsovereenkomst met een gedetacheerde werknemer wordt de harde kern van minimumeisen met de geldende cao vergeleken, en daarbij aangevuld voor zover de arbeidsvoorwaardenbepalingen algemeen verbindend verklaard zijn. In de cao moet worden nagegaan wat onder de diverse begrippen, zoals hiervoor genoemd onder a tot en met g, wordt begrepen. Dat betekent dat een nauwkeurige exercitie moet worden gemaakt, om te komen tot een rubricering van artikelen van de cao die wel en niet onder de diverse begrippen vallen. Daarnaast moet in de cao een werkingsfeerbepaling worden opgenomen, om duidelijk tot uitdrukking te laten komen dat een aantal bepalingen van de cao, mits algemeen verbindend verklaard, ook van toepassing zijn op buitenlandse werkgevers en werknemers.

De detachingsrichtlijn en WAGA hebben alleen betrekking op deze arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en bijvoorbeeld niet op sociale zekerheid en op het migratierecht.

Daar waar bepalingen in cao's betrekking hebben op sociale zekerheid vallen deze niet onder de harde kern van arbeidsvoorwaarden en kunnen deze niet opgelegd worden aan buitenlandse werkgevers. Verder vallen de volgende arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden niet onder de richtlijn:

- Aanvullend bedrijfspensioen;
- Vut-uitkeringen;
- Aanvullingen op WW, WAO, ANW, etc.;
- Collectieve ongevallenverzekering.

Kenmerk van het gebruik van de detachering- en dienstenrichtlijnconstructies is dat de regelgeving voor onder andere minimumlonen ontboden kan worden: "Door het toepassen van constructies met bijvoorbeeld arbeidstijden, stukloon en onkostenvergoedingen kan feitelijke ontduiking van het wettelijk minimumloon ontstaan. Een werknemer moet dan bijvoorbeeld extreem veel arbeidsuren maken om het minimumloon uitbetaald te krijgen, maar men doet alsof er conform de arbeidsvoorwaarden en -tijden wordt gewerkt" (Kamerbrief, 2012). Veel arbeidsmigranten die met deze constructies geconfronteerd worden durven niet te klagen, omdat ze te weinig op de hoogte zijn van hun rechten, en de loonbetaling vaak zo ondoorzichtig is, dat zeker migranten die de Nederlandse taal niet machtig zijn hier onvoldoende van begrijpen. Ook het feit dat lonen of gedeelten van lonen vaak pas achteraf betaald worden, maakt het moeilijk om protest aan te tekenen.

Een groot probleem bij detachings- en dienstenrichtlijnconstructies is verder dat de verantwoordelijkheid voor fatsoenlijk werk vaak wordt afgeschoven op onderaannemers, die in geval van arbeidsmigranten veelal in andere landen geregistreerd staan. Ook de Nederlandse overheid is zich hiervan bewust en werkt aan wetgeving voor betere ketenaansprakelijkheid die

de negatieve gevolgen van dergelijke afschuivingsconstructies moet beperken. In de Kamerbrief Actieplan bestrijden van schijnconstructies wordt dit als volgt verwoord: “Om onderbetaling tegen te gaan wil het kabinet ook de ketenaansprakelijkheid voor betaling van het loon uitbreiden, zodat opdrachtgevers aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het betalen van het juiste loon (op cao-niveau). Dit betekent dat bij onderbetaling de werknemer niet alleen bij de werkgever, met wie hij een arbeidsovereenkomst heeft, via een civiele procedure nabetaling kan afdwingen, maar ook bij de werkgever/opdrachtgever bij wie de werkzaamheden feitelijk plaatsvinden” (Kamerbrief, 2012). De handhavingsrichtlijn is opgesteld om onder meer deze tekortkoming in de detachings- en dienstenrichtlijn te repareren.

3.4 Uitzendbureaus en arbeidsbemiddelingsbureaus

In 1998 is de wetgeving op uitzendbureaus veranderd met als doel de arbeidsmarkt flexibeler te maken. Werkgevers gebruiken uitzendbureaus onder meer om arbeidskosten en administratieve lasten te verminderen. Ook kunnen bedrijven flexibeler reageren op fluctuaties in de vraag naar arbeid. Vooral bedrijven met een meer cyclische productie maken gebruik van uitzendbureaus. De bouwsector, de landbouwsector, horeca, catering, verpleging, onderwijs en de voedingssector maken veel gebruik van uitzendbureaus. Zoals eerder vermeld vinden veel arbeidsmigranten een baan via een uitzendbureau, en dan met name lager tot middelbaar geschoolde arbeidsmigranten.

McLoughlin en Munz merken op dat werkgevers uitzendbureaus ook gebruiken omdat lokale werknemers minder bereid zijn tegen lage lonen en onder slechte arbeidsomstandigheden te werken, of omdat werknemers met de juiste vaardigheden en ervaring niet voorhanden zijn. Voor werkgevers is het gemakkelijker en goedkoper om hun werknemers in grote groepen in te huren en de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld huisvesting en transport uit te besteden aan uitzendbureaus (McLoughlin en Munz, 2011). Het aantal uitzendbureaus nam de afgelopen decennia sterk toe, zowel in Europa als in Nederland: “according to Eurociett,⁴ the European body that represents the interest of the agency work business, 81% of companies worldwide use agency workers to manage economic fluctuations. In 2008 placements by temporary agency work accounted for 1.7% of total employment in Europe. Eurociett membership alone included 36.000 companies (...). Apart from the 250.000 internal staff that these companies employ, there are on average more than 3 million workers placed by agencies per day” (McLoughlin en Munz, 2011).

In Nederland werkt een groot deel van de arbeidsmigranten via uitzendbureaus, vooral de arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Binnen deze groep zijn het vooral Poolse migranten die via een uitzendbureau werken. De meeste uitzendbureaus die migranten in dienst hebben, zijn Nederlandse bureaus met een vestiging in Polen. Uitzendbureaus gaven lange tijd de voorkeur aan Poolse werknemers omdat deze geen TWV nodig hadden, en er dus weinig administratieve rompslomp aan te pas kwam. Ook zijn de Poolse werknemers veelal lager opgeleid en hebben zij

4 European Confederation of Private Employment Agencies

relatief weinig familiebanden en relaties in Nederland. Hierdoor zijn de 'all inclusive' pakketten, waarbij huisvesting en reiskosten geregeld worden door het uitzendbureau, aantrekkelijk voor deze groep.

Het zijn vooral de malafide uitzendbureaus die het risico op uitbuiting van migranten en verdringingsmechanismes in de hand weken. In totaal wordt geschat dat 100.000 migranten in Nederland via uitzendbureaus aan het werk zijn, en er zijn in totaal 10.000 bemiddelingsbureaus. Naar schatting betreffen 5.000 à 6.000 hiervan malafide uitzendbureaus (Kremer, 2013). Bij deze malafide uitzendbureaus wordt vaak niet voldaan aan de geldende regelgeving waardoor er van uitbuiting van de arbeidsmigrant sprake kan zijn. Uit interviews blijkt een onderliggend probleem dat er zeer veel arbeidsbemiddelingsbureaus actief zijn op de arbeidsmarkt. Dit leidt tot een prijzenslag die gepaard gaat met oneerlijke concurrentie. Martin Siecker van FNV Bondgenoten verwoordt dit als volgt: "Now everyone without a permit can work through a temporary agency (...) when first formal employees were pushed out by migrants, now even lower paid migrants are pushing out migrants" (IUF, 2008).

Uitzendbureaus komen in vele gedaanten voor:

- Een kantoor in het land van herkomst; soms is de vestiging in het herkomstland vervangen door contacten met wervers.
- Een kantoor in het land van bestemming, in het land van herkomst wordt het rekruteren overgelaten aan lokale *agencies*.
- Een kantoor in het bestemmingsland en een vestiging in het herkomstland van migranten.
- Virtuele kantoren die via internet werknemers rekruteren (McLoughlin en Munz, 2011).
- o6 busjes, uitzendbureaus die alleen uit een o6-nummer bestaan.

Ook de registratie van uitzendbureaus kent vele vormen. Een veel genoemde constructie om regelgeving en belasting te vermijden is de Malta-constructie, waarbij het uitzendbureau op Malta is gevestigd.

De meest voorkomende problemen bij malafide uitzendbureaus zijn uitbuiting door onderbetaling of te late betaling, onredelijk hoge kosten voor bijvoorbeeld woonruimte en vervoer, wurgcontracten waarbij migranten aan het uitzendbureau gebonden worden door schulden en uitgestelde loonbetalingen, oneigenlijke koppeling van werk en huisvesting waarbij migranten gedwongen zijn ondeugdelijke huisvesting tegen veel te hoge kosten te betrekken, en onredelijke boetesystemen. Volgens Douwe Grijpstra van het onderzoeksbureau Panteia worden soms aparte BV's door uitzendbureaus opgericht waardoor een soort schijnontkoppeling ontstaat. Deze constructies door malafide uitzendbureaus worden steeds vaker gebruikt: "de scheidslijn tussen bonafide en malafide uitzendbureaus is aan het vervagen" (van der Linde, 2013). Het is ook de vraag wat bonafide is en wat malafide is: sommige uitzendbureaus houden zich zowel met legale als illegale zaken bezig, hetgeen controle en handhaving bemoeilijkt.

Ook de Nederlandse overheid is zich bewust van de negatieve impact die het uitzendwerk op met name de positie van arbeidsmigrant kan hebben en probeert door regelgeving de

praktijken van uitzendbureaus te reguleren. Hiertoe is in 2012 de Wet Allocatie Arbeidskrachten Door Intermediairs (WAADI) ingevoerd. Aan de ene kant wordt hiermee het aannemen van arbeidskrachten zonder werkvergunning vergemakkelijkt, aan de andere kant worden enkele bepalingen aangescherpt. Zo is te allen tijde gelijke behandeling van migranten en lokale werknemers verplicht. Ondanks de WAADI zijn er altijd constructies denkbaar waarbij van gelijke behandeling geen sprake is. Zo worden door uitzendbureaus vaak onduidelijke verrekeningsmethoden gebruikt die de salariëring negatief beïnvloeden. Om dit aan te pakken is sinds 2011 het verrekenen van kosten met het minimumloon niet langer toegestaan, behalve voor de kosten van huisvesting tot maximaal 20 procent van het bruto wettelijk minimumloon en voor de kosten van de premie ziektekostenverzekering tot maximaal 10 procent.

Ook heeft de overheid in 2013 in het Actieplan bestrijden van schijnconstructies vastgelegd dat het beleid ten aanzien van onkostenvergoedingen verduidelijkt en aangescherpt wordt. Met name bij de inzet van werknemers vanuit het buitenland is het praktijk om een deel van het loon als onkostenvergoeding uit te betalen. Over deze onkostenvergoeding hoeven in Nederland geen belasting en premies afgedragen te worden. Dit levert een voordeel voor de werkgever op, waardoor de kosten voor inzet van een werknemer vanuit het buitenland lager zijn. In de praktijk zijn de onkostenvergoedingen in verhouding tot het loon soms zo hoog, dat het niet langer aantrekkelijk is dat het daadwerkelijk gaat om een onkostenvergoeding (Kamerbrief, 2012). Op deze manier is sprake van oneerlijke concurrentie en kan verdringing op de arbeidsmarkt optreden.

Om richtlijnen te bieden waarmee bonafide en malafide uitzendbureaus onderscheiden kunnen worden om hiermee een einde te maken aan uitbuiting van migranten, is een keurmerk voor de branche ontwikkeld door de Stichting Normering Arbeid, de SNA. Door middel van een registratieverplichting probeert deze stichting malafide bureaus aan te pakken. Het is daarbij ook belangrijk om de controle op malafide praktijken te intensiveren. Daarom heeft de uitzendbranche in 2003, in samenwerking met vakbonden en werkgevers, de Stichting Naleving cao voor Uitzendkrachten SNCU opgericht, in de volksmond ook wel cao-politie genoemd. Sinds 2008 heeft de SNCU ook mensen in dienst en kan daardoor effectiever opereren, en boetes en naheffingen opleggen aan uitzendbureaus die zich niet aan de regels houden. Minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid informeert hierover de Tweede Kamer in een brief over de aanpak van malafide uitzendbureaus: "De afgelopen anderhalf jaar hebben Inspectie SZW, Belastingdienst en de Stichting Naleving cao voor Uitzendkrachten (SNCU) gezamenlijk voor meer dan 90 miljoen euro aan boetes en naheffingen opgelegd aan malafide uitzendbureaus" (Rijksoverheid, 2013). Begin 2014 lopen er 700 onderzoeken naar mogelijke fraude in de uitzendbranche. In 2012 is er een koppeling met de arbeidsinspectie gemaakt waardoor de SNCU iets effectiever kan opereren, maar het aantal van 20 arbeidsinspecteurs die zich met de uitzendbranche bezig houdt, lijkt nog steeds onvoldoende in relatie tot de problematiek (Kamerbrief, 2012). De fraude die het SNCU het meest signaleert bij malafide uitzendbureaus is het niet uitbetalen van lonen. In 2013 had de SNCU in totaal 40 miljoen euro aan niet uitbetaald loon ontdekt, waarbij duidelijk een toename te zien is: in 2011 was dit 7 miljoen, in 2012 al 14 miljoen euro (Jonker, 2014). De effectiviteit van de inspectie neemt ook toe door het onderling uitwisselen van gegevens tussen de SNA en de SNCU, waardoor gerichtere controles mogelijk zijn.

De namen van bedrijven die zich niet hebben laten registeren zullen ook door de SNA worden doorgegeven aan de arbeidsinspectie en de belastingdienst. In 2012 is het UWV samen met de belastingdienst een onderzoek gestart naar het functioneren van de uitzendbranche. Sinds medio 2012 zijn 600 bureaus en 700 inlenende bedrijven onderzocht en was bij 30% sprake van overtreding.

Vanuit de branche wordt ook geprobeerd de bonafide en malafide uitzendbureaus van elkaar te scheiden. De Vereniging voor Internationale arbeidsbemiddelaars, VIA, voert daarvoor een jaarlijkse controle uit onder haar leden. Hoewel er wel een soort certificering is van bonafide uitzendbureaus, wordt deze niet algemeen erkend en neemt bijvoorbeeld de Nederlandse overheid deze certificering en andere kwaliteitseisen niet op bij haar aanbestedingen.

Ketenaansprakelijkheid is een aspect dat ook voor uitzendbureaus van belang is. Per 1 januari 2010 is de ketenaansprakelijkheid voor niet-gecertificeerde uitzendbureaus aangescherpt: de inlener van een uitzendkracht van een niet-gecertificeerd uitzendbureau is mede aansprakelijk voor het uitbetalen van het minimumloon aan de uitzendkracht. Bij zowel gecertificeerde als niet-gecertificeerde uitzendbureaus zijn inlener en uitzendbureau beide hoofdelijk aansprakelijk voor het afdragen van belastingen en premies.

3.5 Misbruik bij afdracht sociale premies

Het socialezekerheidsstelsel is een belangrijk element in de discussie over migratie en arbeidscontractvormen. Doordat verschillen in sociale zekerheid tussen landen in de EU en ook met landen buiten de EU groot zijn, kunnen werkgevers de afdracht van sociale premies zodanig toepassen dat er sprake kan zijn van ongelijke loonkosten, resulterend in oneigenlijke concurrentie. In principe is een werknemer verzekerd in Nederland als meer dan 25% van zijn werkzaamheden in Nederland verricht wordt. Wordt meer dan 25% van de werkzaamheden elders verricht dan is de werknemer verzekerd in zijn herkomstland: "Indien in het kader van een algemene beoordeling blijkt dat ten minste 25% van de arbeidstijd van een werknemer in de lidstaat van de woonplaats wordt besteed en/of ten minste 25% van zijn loon in de lidstaat van de woonplaats wordt verdiend, dan geldt dit als een indicatie dat een substantieel gedeelte van alle werkzaamheden van de werknemer in die lidstaat wordt verricht" (Europese Commissie, 2012). Vooral voor werknemers in de transportsector die in twee of meer lidstaten werken, zijn de criteria 'arbeidstijd', en 'substantieel gedeelte van de werkzaamheden' niet zo eenvoudig te bepalen. Het is dan ook vooral in deze sector dat misbruik met betrekking tot het ontduiken van sociale premies veelvuldig voorkomt (Europese Commissie, 2012).

De regelgeving inzake sociale premies wordt ook ontdoken door gebruik te maken van zogenaamde postbusfirma's. Werknemers zijn op papier in dienst bij deze postbusfirma's, die in een ander land geregistreerd staan, en de voor Nederland geldende sociale premies hoeven niet betaald te worden. Daarvoor moet wel de Sociale Verzekeringsbank in Nederland, de SVB, met een zogenaamde A1-verklaring bevestigen dat het land waar de firma is geregistreerd, bevoegd is om als vestigingsland van de werkgever te dienen. Ook moet een firma aan een aantal

voorwaarden voldoen om als bedrijf in de vestigingsplaats te kunnen fungeren. Het blijkt echter niet altijd gemakkelijk om te beoordelen of er gebruik wordt gemaakt van een postbusfirma, waarbij de sociale verzekering van de werknemers aan een puur administratieve onderneming is gekoppeld.⁵

3.6 Ontduiking van cao's

Een andere manier om loonkosten te drukken waardoor oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt tussen migranten en autochtone werknemers kan ontstaan, is wanneer de afgesproken cao niet wordt nageleefd. In Nederland worden veel bedrijfstak-cao's algemeen verbindend verklaard, wat inhoudt dat de cao niet alleen geldt voor de bedrijven die de cao hebben afgesloten, maar ook geldt voor alle overige bedrijven in de betreffende sector die aan de cao-definitie voldoen. Wanneer het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een cao algemeen verbindend heeft verklaard, vallen ook ongeorganiseerde bedrijven onder deze cao. Op deze manier wordt concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegengegaan.

Cao's kunnen een belangrijk instrument zijn in de handhaving van arbeidsrechten van migranten. De invloed van de Nederlandse overheid hierin is echter beperkt omdat het cao-instrument een overeenkomst is tussen werkgevers en werknemers. Wel kan de overheid een ondersteunende rol spelen, bijvoorbeeld door een onderzoek in te stellen naar handhaving van de cao's, door de cao's algemeen verbindend te verklaren voor de hele sector, en door het signaleren van mistanden en het uitwisselen van gegevens.

Op allerlei manieren slagen werkgevers erin om arbeidsmigrantten een ander loon te betalen dan de vastgestelde cao-lonen voor een betreffende sector. Uit de literatuur blijkt dat het vaak niet duidelijk is welke cao's er geldig zijn en welke algemeen verbindend verklaard zijn, en werkgevers en werknemers zouden onvoldoende op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Ook is het de vraag of alleen het toepassen van de kernbepalingen voldoende is om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Tenslotte is er het probleem van de handhaving van cao-bepalingen onder arbeidsmigrantten. Omdat migranten zelf niet op de hoogte zijn van hun rechten en vaak niet zijn aangesloten bij een vakbond, is het voor hen moeilijk om bij misstanden aan de bel te trekken.

Omdat veel arbeidsmigrantten in Nederland werken via een uitzendbureau, is voor hen de cao voor uitzendkrachten belangrijk. In september 2013 is een cao uitzendkrachten afgesloten die algemeen verbindend is verklaard voor alle uitzendbureaus. Deze cao is afgesloten door de Algemene Bond Uitzendondernemingen ABU, FNV Bondgenoten, CNV Dienstenbond, De Unie en LBV en betreft jaarlijks ruim 750.000 uitzendkrachten. "Met de algemeenverbindendverklaring creëren we een gelijk speelveld", zegt Jochem de Boer van de ABU. "Alle uitzendbureaus in Nederland, behalve de uitzendbureaus die zijn aangesloten bij de NBBU en de gedispenseerde

⁵ "Het begrip 'zetel of vestigingsplaats' wordt niet gedefinieerd in Verordening (EG) nr.883/2004, maar de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en andere verordeningen van de EU bieden voldoende aanknopingspunten voor degenen die moeten vaststellen waar de zetel van een onderneming die de werknemer in dienst heeft, zich bevindt

ondernemingen, moeten zich aan de arbeidsvoorwaarden houden zoals gesteld in de cao voor Uitzendkrachten.”⁶

Volgens de betrokken bonden zorgt de cao ervoor dat de arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en de naleving van de cao voor de uitzendkrachten goed zijn geregeld. Eerlijke betaling, goede arbeidsomstandigheden en huisvesting en controle op naleving zijn belangrijke zaken in de uitzendsector, stelt de ABU.

De ABU-cao voor uitzendkrachten geldt ook voor uitzendkrachten die niet permanent in Nederland wonen en er zijn enkele bepalingen opgenomen die specifiek op arbeidsmigranten van toepassing zijn. Dit betreft bijvoorbeeld het uitbetalen van bovenwettelijke vakantie en verlofdagen, en specifieke bepalingen zoals “recht op minstens 10 m² woonruimte, de arbeidsovereenkomst in het Nederlands én in de landstaal van de flexmigrant, verplicht aanbieden van een ziektekostenverzekering en informeren (na 26 gewerkte weken) over het volgen van taalcursussen” (website ABU 2013). Toch kan er verschil in behandeling met betrekking tot loonkosten optreden tussen lokale werknemers en arbeidsmigranten die volgens de uitzend-cao uitbetaald krijgen. Een voorbeeld is als buitenlandse uitzendkrachten na drie maanden in de uitzend-cao niet in aanmerking komen voor de cao van de inlener, omdat zij gedwongen zijn te switchen van uitzendbureau.

Zoals in de voorgaande paragraaf vermeld ziet de Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten (SNCU) toe op de handhaving van de cao's bij uitzendkrachten. Vooral in gebieden met een grote concentratie aan arbeidsmigranten kan een dergelijke cao-politie bijdragen aan het beter naleven van cao's en het tegengaan van oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt. Ook voor het imago van Nederland binnen Europa zijn deze maatregelen belangrijk: in 2013 was Nederland met acht veroordelingen binnen Europa het land met de meeste veroordelingen voor arbeidsuitbuiting.

Hoofdstuk 4

Arbeidsmarktverhoudingen in Nederland in relatie tot migratiepatronen

4.1 Inleiding

Migratieprocessen beïnvloeden in sterke mate de arbeidsmarktverhoudingen in Nederland, maar ook de arbeidsmarktverhoudingen kunnen op hun beurt migratie stimuleren of juist afremmen. De structuur van de arbeidsmarkt kan een belangrijke pull factor zijn die arbeidsmigratie naar Nederland stimuleert wanneer er een grote vraag naar arbeid is die niet lokaal kan worden ingevuld. Er ligt een complex van factoren ten grondslag aan de relatie tussen migratie en de dynamiek op de arbeidsmarkt. Niet alleen economische, demografische en beleidsmatige en politieke aspecten spelen een rol, ook aspecten als institutionele en maatschappelijke verhoudingen dragen bij aan de wederzijdse beïnvloeding van migratie en arbeidsmarktverhoudingen. In de EMN-studie 'Inzet migratie op de Nederlandse arbeidsmarkt' worden verschillende aspecten genoemd die in de relatie tussen arbeidsmarkt en migratie belangrijk zijn. De toenemende vergrijzing, ontgroening en een structurele wijziging van economie en arbeidsmarkt als gevolg van de internationale concurrentie, vormen volgens dit rapport structurele knelpunten op de arbeidsmarkt en lange termijn uitdagingen waarvoor Nederland zich geplaatst ziet (EMN, 2010).

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de verschillende factoren die van invloed zijn op de dynamiek van de Nederlandse arbeidsmarkt. Allereerst komen economische kenmerken aan de orde, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen kenmerken met een meer structureel karakter, zoals globalisering, flexibilisering en informalisering, en kenmerken met een meer tijdelijk karakter, zoals loonontwikkeling en de economische en financiële crisis van dit moment. Daarna worden demografische kenmerken, zoals participatiegraad op de arbeidsmarkt, toegelicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met sociale aspecten, waartoe onder meer het socialezekerheidsstelsel gerekend wordt. Tenslotte wordt belicht in hoeverre deze processen van invloed zijn op een evenwicht tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

4.2 Economische processen

Migratie is per definitie een grensoverschrijdend fenomeen. Daarom is het van belang om de meer structurele economische processen, zoals globalisering, te bekijken. De economische veranderingsprocessen die het gevolg zijn van globalisering hebben invloed op de dynamiek van de Nederlandse arbeidsmarkt en op migratiepatronen. Een meer recente economische verandering die van invloed is op arbeidsmarktverhoudingen en migratie, is flexibilisering. Een interessante vraag hierbij is in hoeverre sprake is van een wederzijdse beïnvloeding. Stimuleert flexibilisering van de arbeidsmarkt arbeidsmigratie, of neemt flexibilisering van de arbeidsmarkt juist toe door een groot aanbod van arbeidsmigranten? Vervolgens komen in dit hoofdstuk de loonontwikkeling en de effecten van de huidige economische crisis aan de orde. Op deze manier kan worden nagegaan in hoeverre migratiepatronen in Nederland en de dynamiek van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt leiden tot verdringingsprocessen of juist tot krapte op de arbeidsmarkt die aanleiding is tot het aantrekken van migranten.

Technologische innovaties

Technologische innovaties hebben een grote rol gespeeld in het beïnvloeden van migratiepatronen wereldwijd. Door technologische innovaties van productieprocessen, communicatie, informatie en transportmogelijkheden veranderden vestigingsplaatsfactoren ingrijpend, en werd mogelijk gemaakt dat zowel productie als werknemers zich over grote afstanden verplaatsen. De globalisering die hiervan mede het gevolg was, heeft de internationale verdeling van productieprocessen ingrijpend veranderd. De verandering in internationale arbeidsverdeling die hierdoor op gang kwam, had ook zijn weerslag op mobiliteitspatronen wereldwijd. Maar ook nationale productieprocessen werden verregaand beïnvloed door technologische innovaties, waardoor nationale arbeidsmarkten veranderden.

Na de Tweede Wereldoorlog brak een tijdperk aan met grote technologische ontwikkelingen in zowel het productieproces als in de communicatie en transportsectoren. Dit bleek vooral voor de arbeidsmarkt in de industriële sector het begin van grote veranderingen. Enerzijds betekenden de technologische innovaties een stimulans voor globalisering van productieprocessen waarbij het productieproces geheel of gedeeltelijk naar andere landen werd verplaatst: “door technologische ontwikkelingen (zijn) tijd en ruimte steeds minder een obstakel voor de verplaatsing van kapitaal, arbeid en informatie” (de Beer et al, 2011) Het verplaatsen van productieprocessen naar het buitenland, ook wel aangeduid met de term *offshoring*, is sindsdien een belangrijk kenmerk van economische ontwikkeling in Nederland. Anderzijds veranderde ook intern het karakter van de arbeidsmarkt door deze technologische innovaties: er kon met minder arbeidsinzet eenzelfde productie behaald worden.

Wat is de invloed van beide processen op de verhoudingen op de arbeidsmarkt en op migratie? *Offshoring* leidt tot een mondiale herverdeling van arbeid waarbij sommige sectoren worden verplaatst naar landen waar lage lonen goedkopere productie mogelijk maakten. Als zodanig kan dit een remmend effect hebben op arbeidsmigratie van lagelonenlanden naar westerse landen. Deze herallocatie van arbeid hoeft niet per definitie te leiden tot een vermindering van de lokale werkgelegenheid. Volgens een onderzoek van SEO uit 2004 (Poort et al, 2004) vindt *offshoring* plaats op verschillende manieren die ook verschillend uitwerken op arbeidsmarktverhoudingen. Als *offshoring* het gevolg is van economische expansie kunnen bepaalde sectoren van de economie zelfs versterkt worden, terwijl meer arbeidsintensieve sectoren verplaatst worden. Soms neemt *offshoring* de vorm aan van internationale *outsourcing* waarbij bepaalde onderdelen van de productieketen worden verplaatst naar bedrijven die worden overgenomen of opgericht in andere landen. Soms neemt de *offshoring* meer de vorm aan van internationale handel, waarbij producten en halffabricaten die eerst lokaal geproduceerd werden, nu worden ingekocht in lagelonenlanden. Vooral bij *offshoring* die het gevolg is van economische expansie hoeft de lokale werkgelegenheid niet te krimpen, bij *outsourcing* en toenemende internationale handel is naar verwachting de invloed op een krimpende arbeidsmarkt groter. In het onderzoek van SEO wordt geconcludeerd dat in de periode 1990 tot 2001 vooral in de industriële sector en de zakelijke dienstverlening *offshoring* plaatsvond. Nederlandse bedrijven in met name de voedings- en genotmiddelen sector, de petrochemische sector en de elektrotechnische sector doen aanzienlijke investeringen in het buitenland. Het

SEO-onderzoek concludeert echter dat hierdoor de toegevoegde waarde in de industriële sector niet is gekrompen, maar er wel een negatieve tendens te zien is voor de werkgelegenheid in Nederland. Deze afnemende werkgelegenheid in de industriële sector is volgens SEO meer het gevolg van technologische innovaties die een productiestijging tot gevolg hadden dan van verplaatsingstendensen: “In de afgelopen jaren is wereldwijd een groeislag gemaakt in de arbeidsproductiviteit in de industrie, die het mogelijk heeft gemaakt met nauwelijks meer of zelfs met minder personeel een fors grotere output te realiseren. In absolute termen is de industriële output bovendien gegroeid, maar in veel westerse landen is de groei in andere sectoren van de economie sterker geweest” (Poort et al, 2004).

Onder invloed van technologische innovatie en globaliseringsprocessen is de verdeling in werkgelegenheid tussen de verschillende bedrijfstakken in Nederland al enkele decennia aan het verschuiven. De agrarische sector en de industriële sector nemen in snel tempo in belang af, ten gunste van de dienstensector. In 2012 werkte in Nederland 64% van de beroepsbevolking in de dienstensector, tegen slechts 4% in de landbouwsector en 29% in de industrie. Rond 1950 was het aandeel van de landbouwsector bijvoorbeeld nog 20% (van Bruchem en Silvis et al, 2008). Ook een recent onderzoek van SEO naar arbeidsmigratie en verschuivingen op de arbeidsmarkt, laat deze sectorale verschuiving goed zien: in de periode van 2001 tot 2011 is de werkgelegenheid in de landbouwsector met 26.000 personen afgenomen, en in de industriële sector zelfs met 183.000 werknemers. De werkgelegenheid in de sectoren detailhandel, onderwijs en zorg is echter sterk toegenomen met respectievelijk 85.000, 97.000 en 360.000 werknemers (Berkhout et al, 2014). Wat is nu de invloed van deze veranderingen in sectorale verdeling op de dynamiek van de arbeidsmarkt en op migratiepatronen?

Allereerst is er het afnemende belang van de industriële sector voor de werkgelegenheid in Nederland. SEO concludeerde in 2004 al dat “het aantal industrierwerkers tussen 1997 en 2003 (blijkt) te zijn afgenomen van 14,5 naar 12,9 procent van de beroepsbevolking, maar het aandeel dat werkt in de high-tech en de ICT nam in diezelfde periode toe van 4,6% naar 5,9% (...) Terwijl Nederland minder goed kan concurreren met lagelonenlanden in de lager geschoolde industriële arbeid, treedt een groei op in de industriële activiteiten met hogere lonen en hogere toegevoegde waarde” (Poort et al, 2004).

De verschuivingen in de werkgelegenheid tussen economische sectoren zijn ook van invloed op migratiepatronen in Nederland. De eerste arbeidsmigranten uit Marokko en Turkije die in de jaren '60 en '70 naar Nederland kwamen. De huidige stroom arbeidsmigranten uit de EU-landen komt juist niet naar Nederland om in de industrie te werken maar vindt werk in andere sectoren van de economie, waarvan de productie niet of moeilijker is te verplaatsen naar andere landen, en die ook moeilijk is te automatiseren. Een voorbeeld hiervan is de zorgsector: de taken in deze sector zijn moeilijker te automatiseren, waardoor er geen stijging in de arbeidsproductiviteit te zien is, terwijl de stijgende welvaart en de vergrijzing wel tot een toename van de vraag leiden. Dit kan een positief effect hebben op de groei van de werkgelegenheid. In andere landen in Europa, zoals Duitsland, is enige mate van verplaatsing naar landen met lagere lonen waar te nemen. Ouderen worden dan bijvoorbeeld opgenomen in verpleegtehuizen net over de grens van

Duitsland in Polen of Tsjechië. Veel meer echter wordt de grotere vraag naar arbeid vervuld door arbeidsmigranten. In hoofdstuk 5 van deze publicatie zal hierop verder worden ingegaan.

Een andere plaatsgebonden sector met een substantieel aandeel van arbeidsmigranten is de bouw. Vóór de economische crisis was de werkgelegenheid in deze sector aanzienlijk. Grote infrastructurele projecten, zoals de aanleg van de A2 en A4, de Noord-Zuid lijn in Amsterdam, maar ook de bouw van energiecentrales aan de Eemshaven, verschillende ziekenhuizen en stations, en daarnaast het onderhoud van woningen van woningcorporaties, leidden tot een groei van de vraag naar arbeid. Een groot deel van deze vraag werd en wordt opgevuld met arbeidsmigranten uit alle delen van Europa.

De sectoren onderwijs en persoonlijke en commerciële dienstverlening zijn andere voorbeelden van sectoren die meer locatie-gebonden zijn. Ook hier zijn taken minder goed te automatiseren of te globaliseren en kan door stijgende welvaart de vraag toenemen. In 2008 meldde de Adviescommissie arbeidsparticipatie nog dat juist in deze sectoren knelpunten in het arbeidspotentieel kunnen worden verwacht, maar als gevolg van de economische crisis en de overheidsbezuinigingen die daaruit voortvloeiden, is deze voorspelling vooralsnog niet uitgekomen. Door de specifieke aard van deze sectoren is het aandeel arbeidsmigranten echter klein.

Tenslotte neemt de landbouwsector een aparte plaats in. Landbouw is een in hoge mate geautomatiseerde, krimpende sector waarin geen groei te zien is van de vraag naar arbeid. Volgens de adviescommissie arbeidsparticipatie wordt de landbouwsector gekenmerkt door een daling in de werkgelegenheid, doordat de stijging van de arbeidsproductiviteit niet gepaard gaat met een toenemende vraag. Een deel van de landbouwproductie is locatie-gebonden en kan moeilijk worden verplaatst naar lagelonenlanden. Dit is bijvoorbeeld het geval met de aspergeteelt en fruitteelt die afhankelijk zijn van de specifieke bodem en klimaatkenmerken. Opvallend is echter dat juist in deze sector veel arbeidsmigranten worden gevonden. Over de oorzaken hiervan is in de literatuur niet veel te vinden. Waarschijnlijk zijn het seizoensgebonden karakter van de werkgelegenheid, de slechte arbeidsomstandigheden en de lage opleidingsgraad die gevraagd wordt hieraan debet. Een deel van de landbouw is echter wel verplaatst naar lagelonenlanden, zoals delen van de tuinbouw naar onder andere Ethiopië en de bloementeelt naar Ecuador, Colombia en Kenia.

Flexibilisering

Een andere belangrijk economisch proces dat van invloed is op de arbeidsverhoudingen en duidelijk effect heeft op mobiliteit en migratie is de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Deze wordt vaak in verband gebracht met globalisering en toenemende internationale concurrentie: “de combinatie van de noodzaak van flexibiliteit in een dwingender economisch klimaat, de ondersteuning van deze flexibiliteit vanuit de politiek en de mogelijkheid deze flexibiliteit over de grens te zoeken, heeft op de westerse arbeidsmarkt de druk op flexibilisering vergroot” (de Beer et al, 2011) Werkgevers gebruiken flexibilisering van arbeid om de inzet en de kosten van arbeid in lijn te brengen met de vraag vanuit de markt (de Beer et al, 2011).

Een belangrijke vraag is wat de relatie is tussen deze flexibiliseringsprocessen en migratietendensen. Monique Kremer stelt: “het feit dat migranten bereid zijn in deze arbeidscontractvormen te werken, zorgt er mede voor dat uitzendwerk en tijdelijke contracten een structurele dimensie worden van het Nederlandse arbeidsmarktmodel. Migratie heeft een katalyserend effect op flexibele arbeidsrelaties (...) meer immigratie gaat samen met meer flexibiliteit” (Kremer, 2013). Anders gezegd, de toegenomen flexibilisering in Nederland wordt door sommige auteurs gezien als een onderliggende factor voor het toenemen van migratiestromen. In een *WRR policy brief* is bijvoorbeeld te lezen: “ingewikkelder is dat de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten ook gevoed wordt door de wettelijke toegestane arrangementen in de Nederlandse arbeidsmarkt zoals tijdelijke contracten, payroll constructies, zelfstandig ondernemerschap (zzp) en uitzendwerk. (...) door de banen die arbeidsmigranten nu vervullen minder flexibel te maken, worden ze wellicht ook (weer) aantrekkelijk voor de al in Nederland aanwezige werknemers en werkzoekenden” (Kremer, 2014). Er is volgens Kremer sprake van een neerwaartse spiraal: “De aanwezigheid van arbeidsmigranten uit MOE-landen houdt een duale flexibele arbeidsmarkt in stand” (Kremer, 2013). Aan de andere kant is er de stelling dat door de toegenomen arbeidsmigratie de flexibiliteit van de arbeidsmarkt in Nederland is toegenomen. Migranten zijn eerder bereid in flexibele arbeidscontracten te werken dan autochtone Nederlanders. Volgens deze stelling houdt arbeidsmigratie flexibiliteit juist in stand.

Binnen Europa blijkt flexibilisering vooral in Nederland een hoge vlucht te hebben genomen. Nergens is de arbeidsmarkt de afgelopen decennia zo veranderd van karakter, en zijn vaste banen in grote mate vervangen door flexibele constructies zoals contracten via uitzendbureaus, kortdurende contracten en detacheringen. Afhankelijk van de gehanteerde definitie lopen de cijfers over de omvang van het flexwerk overigens uiteen. In een publicatie van CBS/TNO is te lezen dat het aandeel werknemers met een flexibele arbeidsrelatie is toegenomen van 12% van de werkzame beroepsbevolking in 2001 tot 16% in 2012. Deze cijfers zijn naar boven bijgesteld in een recent rapport dat TNO in mei 2014 publiceerde (Verbiest et al, 2014). Hierin wordt vermeld dat de gemiddelde flexibele schil van bedrijven in 2013 25% was, en dat dit naar verwachting zal toenemen tot 30% in 2020.⁷ De cijfers van het CBS die op de flexbarometer gepubliceerd staan zijn nog hoger, voor 2012 kwam CBS op een percentage flexwerkers van bijna 30% (CBS, 2012). Ook in een recente publicatie van SEO wordt geconcludeerd dat het aantal vaste contracten afneemt en wordt vervangen door flexcontracten, uitzendwerk, oproepwerk of werk via zzp-constructies. In interviews met bonden wordt dit beeld bevestigd. Zo wordt voor de bouwsector een flexibele schil van 25% genoemd.⁸

De toename van het aantal flexwerkers komt enerzijds doordat er steeds meer werknemers met een tijdelijk contract komen die in afwachting zijn van een vast dienstverband en anderzijds doordat het aantal oproepkrachten toeneemt. Daarnaast is het aandeel zzp'ers toegenomen van 7% naar 10% van de werkzame beroepsbevolking (van Galen et al, 2013). De reden dat bedrijven kiezen voor flexibele arbeidscontracten zijn velerlei: om fluctuaties in het werkaanbod op te

7 Deze cijfers zijn gebaseerd op het aantal werknemers met een flexibel contract dat op een bepaalde peildatum in geïnterviewde bedrijven werkzaam was.

8 Interview EricJan Leeuw en Yde van der Burgh, FNV Bouw

vangen, bijvoorbeeld tijdens pieken en dalen in de vraag, het inhuren van specifieke kennis die ontbreekt in het bedrijf, opvang bij ziekte, risicomijding voor hoge werkgeverslasten en als wervingskanaal voor een soort verlengde proeftijd (Verbiest et al, 2014).

De mate waarin flexibele constructies worden gebruikt hangt ook nauw samen met de sector. In de industrie wordt relatief weinig gebruik gemaakt van flexibele arbeidskrachten, ongeveer 17%, terwijl het andere uiterste wordt gevormd door de horeca: zo'n 57%. In deze sector, waar volgens TNO de afgelopen acht jaar de grootste toename van het aantal flexcontracten was te zien, wordt veel gebruik gemaakt van oproepkrachten en invalkrachten. Ook in die agrarische sectoren waar seizoensarbeid overheerst, zijn veel flexibele arbeidskrachten via uitzendbureaus. Hierbij wordt de omvang van het personeel aangepast aan de seizoensgebonden vraag naar arbeid. In de bouwsector wordt veel personeel aangesteld via uitzendbureaus, maar tegelijkertijd is ook het aandeel van zelfstandigen in deze sector sterk toegenomen. Andere sectoren met veel flexibele arbeid via zzp-constructies zijn de zorg, de zakelijke dienstverlening en de transport- en opslagsector (Berkhout et al, 2014). Vooral in de zorgsector is een grote toename van flexibiliteit te zien, dat zich uit in hoge percentages oproep- en min-max-contracten, (Verbiest, et al, 2014). Een aparte categorie vormt de uitzendbranche, bij uitstek een branche die gekenmerkt wordt door een hoge mate van flexibiliteit omdat hierin de behoefte aan flexibiliteit van andere sectoren wordt opgevangen.⁹

Door de flexibilisering ontstaat er een duale arbeidsmarkt, met aan de ene kant de werknemers met een vast arbeidscontract, met alle zekerheden die daarbij horen, en aan de andere kant de flexibele arbeidskrachten, die via verschillende arbeidscontractvormen werkzaam zijn. Het kenmerk van deze flexibele arbeidskrachten is dat hun baan zekerheid gering is, evenals de toegang tot sociale zekerheid. Deze duale structuur wordt ook wel aangeduid met een verdeling van de arbeidsmarkt in goed beschermde *insiders* en de onzekere *outsiders* (de Beer et al, 2011). Werkgevers spelen in toenemende mate een beslissende rol in het vaststellen van arbeidsmarktbehoeften en kiezen in toenemende mate voor flexibele arbeidscontracten.

Het is opvallend dat in verschillende publicaties de relatie tussen flexibele arbeidscontracten en migratie wordt gelegd, maar dat er niet veel onderzoek is naar de aantallen arbeidsmigranten die in flexibele contracten werken. Het is aannemelijk dat alle tijdelijke arbeidsmigranten een flexibel arbeidscontract voor bepaalde tijd hebben, en omdat het aantal tijdelijke arbeidsmigranten toeneemt, zou dit één van de achterliggende factoren kunnen zijn waarom flexibiliteit in Nederland toeneemt. Het is de vraag of dit ook voor de gevestigde arbeidsmigranten geldt. In hoeverre gevestigde arbeidsmigranten vaker een flexibel arbeidscontract hebben in vergelijking met autochtone werknemers is echter niet duidelijk en niet in de statistieken terug te vinden. Deze vraag kan belangrijk zijn om te bepalen in hoeverre migranten ook op de lange termijn geneigd of gedwongen zijn genoeg te nemen met flexibele arbeidscontracten, of dat ze na gevestigd te zijn de voorkeur geven aan vaste contracten, en

⁹ De uitzendbranche is in sommige statistieken zoals CBS als aparte categorie opgenomen, maar in andere statistieken, zoals het EBB, weer niet.

daar ook uitzicht op hebben. Als dit zo is, en werkgevers blijven de voorkeur geven aan flexibele contracten, zal dit betekenen dat vooral tijdelijke arbeidsmigratie zal toenemen.

Loonverhoudingen

Naast flexibilisering als één van de oorzaken voor toegenomen migratie, spelen ook de loonverhoudingen binnen Europa een belangrijke rol in de arbeidsmobiliteit. Ook hierbij zou weer sprake kunnen zijn van een wederzijdse beïnvloeding tussen de hoogte van de lonen en arbeidsmigratie: aan de ene kant zorgen de grote loonverschillen tussen landen voor grote mobiliteit, waarbij migranten daarheen trekken waar de hoogste lonen te verdienen zijn. Aan de andere kant oefent volgens sommigen auteurs arbeidsmigratie een neerwaartse druk uit op de lonen op nationaal niveau. Door arbeidsmigratie neemt het aanbod van arbeidskrachten toe en, bij een gegeven vraag naar arbeid, kan dit leiden tot een lagere prijs van arbeid, oftewel een lagere loonvoet.

Allereerst de loonverschillen tussen landen. Binnen Europa zijn deze verschillen al aanzienlijk, tussen Nederland en landen buiten de Europese Unie kunnen ze nog groter zijn. Poolse verpleegkundigen verdienen in Polen volgens OzzpiP, de vakbond voor Poolse verpleegkundigen en vroedvrouwen, nettolonen tussen 335 en 775 euro en het gemiddelde Poolse maandloon bedraagt 835 euro. Veel verpleegkundigen hebben daarom meerdere banen om in hun levensonderhoud te voorzien (DuPont, 2011). Ter vergelijking: in Nederland liggen de gemiddelde brutolonen van verpleegkundigen in 2011 in de gezondheidszorg tussen 28.700 en 46.900 euro en in de welzijnszorg tussen 27.400 en 42.800 euro (CBS, 2013).

Het effect van arbeidsmigratie op de loonontwikkeling op nationaal niveau is minder eenvoudig vast te stellen. Uit verschillende publicaties blijkt dat het moeilijk is een eenduidige conclusie over het effect van migratie op de loonontwikkeling te trekken: niet altijd leidt meer migratie tot lagere lonen in alle sectoren van de economie. Er spelen hierin meer factoren een rol, zoals vraag en aanbod van arbeid, opleidingsniveau, overheidsbeleid en het socialezekerheidsstelsel.

Allereerst het mechanisme van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Volgens hoogleraar Paul de Beer leidt meer migratie uiteindelijk tot lagere lonen: “de komst van arbeidsmigranten (leidt) tot een stijging van het aanbod van arbeid in het ontvangende land, en dit zal resulteren in een lagere prijs van arbeid. (...), waardoor ook de vraag naar arbeid (de werkgelegenheid) stijgt en vraag en aanbod van arbeid weer in evenwicht komen. Arbeidsmigratie leidt dan tot meer werkgelegenheid en lagere lonen. Als de arbeidsmarkt niet goed functioneert en het loon niet daalt, zal het grotere arbeidsaanbod echter resulteren in onvrijwillige werkloosheid. (...) Van hogere werkloosheid gaat vervolgens ook weer een drukkend effect op de lonen uit (de Beer, 2007).” Volgens Berkhout speelt ook het karakter van de arbeidsvraag een rol en hoeft meer migratie niet per definitie tot lagere lonen te leiden: “Wanneer arbeidsmigratie het bestaande arbeidsaanbod vergroot (substitutie) dan heeft dat naar verwachting een drukkend effect op de lonen. Wanneer arbeidsmigratie de bestaande arbeidsvraag vergroot (complementair arbeidsaanbod) dan kan dat ook een positief effect hebben op het gemiddelde loonniveau” (Berkhout et al, 2011).

Volgens onderzoek van G.J. Borjas naar de economische gevolgen van migratiestromen naar de Verenigde Staten vanaf 1950 zijn ook andere factoren van invloed op loonontwikkeling. Borjas vergeleek drie golven migranten naar de VS, vergeleek hun loonniveau met die van autochtone Amerikanen en concludeert dat gevestigde migranten na verloop van tijd zelfs meer gaan verdienen dan de lokale bevolking: "At the time of arrival, immigrants earn about 17 percent less than natives. Because immigrants experience faster wage growth, immigrant earnings 'overtake' native earnings within 15 years after arrival. After 30 years in the United States, the typical immigrant earns about 11 percent more than a comparable native worker" (Borjas, 1994). De verklaring die Borjas hiervoor geeft, is dat het gebrek aan (taal)vaardigheden van recente migranten maakt dat zij bij aankomst minder verdienen, terwijl op den duur hun grotere drive en inzet in hogere lonen resulteren. Borjas realiseert zich dat het vergelijken van verschillende groepen migranten het risico met zich meebrengt dat de specifieke kenmerken van de groepen de conclusies beïnvloeden. Bij recente arbeidsmigratie naar de VS zijn andere patronen te zien: "It might be the case, however, that newly arrived immigrants are inherently different from those who migrated twenty years ago. Hence we cannot use the current labor market experiences of those who arrived twenty years ago to forecast the future earnings of newly arrived Immigrants" (Borjas, 1994). De belangrijkste factor die het loonniveau van recente groepen migranten onderscheidt van eerdere migranten is volgens Borjas hun opleidingsniveau. Recent aangekomen migranten in de VS hebben een significant lager opleidingsniveau en zullen in hun werkende leven nooit het loonniveau van de lokale werknemers in dezelfde beroepen evenaren. "The relative skills of successive immigrant waves declined over much of the postwar period; it is unlikely that recent immigrants will reach parity with the earnings of natives during their working lives" (Borjas, 1994).

Ook Paul de Beer ziet in de scholingsgraad van de arbeidsmigrant een belangrijke parameter in het effect op de loonontwikkeling: "Naarmate de arbeidsmigranten lager zijn opgeleid is het risico op negatieve effecten groter. Dat komt (...) doordat er dan meer kans is op verdringing van gevestigde laagopgeleide arbeidskrachten of op een neerwaartse druk op de onderkant van het 'loongebouw' (de Beer, 2007). Het onderzoek van Borjas toont aan dat het effect van arbeidsmigratie op het gemiddelde loonniveau vooral is te zien in de lagere loonklassen en bij ongeschoolde werknemers: "although there is only a weak negative correlation between the presence of immigrants in a local labor market and the earnings of natives in that labor market, immigration may have been partly responsible for the decline in the earnings of unskilled native workers that occurred during the 1980s" (Borjas, 1994) Door toename van het aantal lager betaalde migranten in de lagere loonklasse, nemen de gemiddelde lonen af. Doordat dit effect alleen in de lagere loonklassen te zien is, nemen per saldo de inkomensverschillen toe.

Hert is de vraag in hoeverre de hier geschetste ontwikkelingen ook opgaan voor arbeidsmigratie en loonontwikkeling in Nederland. De relatie tussen het aantal migranten en de gemiddelde lonen is volgens Berkhout voor Nederland bijvoorbeeld te verwaarlozen: "bij een verdubbeling van het aantal arbeidsmigranten uit de MOE+ landen daalt het gemiddelde loon van de laagste inkomens klasse met 0,3%" (Heyma, 2008). Lesly Arp van het Vlaamse onderzoeksbureau CeMIS ziet voor België en Nederland specifieke factoren die in andere landen

minder een rol spelen in de relatie loonontwikkeling en migratie, zoals de hoogte van de sociale uitkeringen en de werkloosheidsgraad (Arp, 2013). Ook overheidsbeleid kan loonniveaus in bepaalde sectoren beïnvloeden, wat indirect een positief effect kan hebben op de migratie naar deze sectoren. Een voorbeeld hiervan is de zorgsector: door de lagere lonen in deze sector die het gevolg zijn van bezuinigingen van de overheid, de tenderprocedures die vooral gericht zijn op besparingen op de kostenfactor arbeid, en het steeds flexibeler karakter van de arbeid in deze sector, neemt de bereidheid van lokale werknemers om hierin te werken af, wat kan leiden tot een instroom van migranten. Een versterkende factor hierin is het feit dat wanneer veel migranten in bepaalde beroepen werken de status van deze beroepen daalt, waardoor de lokale werknemers minder aangetrokken worden voor deze specifieke beroepen. Op deze manier raakt de vraag naar migranten structureel ingebed in economieën.

Tenslotte werkt het veelvuldig gebruik van schijnconstructies ongelijke lonen tussen autochtonen en arbeidsmigranten in de hand. Door allerlei constructies, die al de revue zijn gepasseerd in hoofdstuk 3, is het mogelijk dat op dezelfde werkplek voor dezelfde werkzaamheden een verschillend loon wordt betaald. Op deze manier is het voor de werkgever aantrekkelijk arbeidsmigranten aan te nemen om de kosten van arbeid te drukken en zal zich een negatief effect op de loonontwikkeling voordoen.

Zoals uit het voorgaande is gebleken zijn er verschillende economische factoren die de dynamiek op de arbeidsmarkt beïnvloeden. Werkgevers kiezen vaak voor één oplossing om arbeidstekorten te vermijden en houden dan aan deze oplossing vast. Enkele van deze oplossingen zijn loonsverhoging, betere arbeidsvoorwaarden, loopbaanontwikkeling, het verplaatsen van arbeid naar elders, vervanging door technologie, scholing, en ten slotte ook het aantrekken van arbeidsmigranten (Holtslag et al, 2012). Het doet de vraag opkomen of arbeidsmigratie een onvermijdelijke ontwikkeling is of een keuze. Hierover bestaan verschillende opvattingen. Generaliserend gezegd gaan werkgevers er vaak van uit dat arbeidsmigratie nodig is om in bepaalde arbeidsmarktbehoeften te voorzien en tekorten op te vullen. Vanuit de vakbonden klinkt een andere mening, en wordt gesteld dat werkgevers dit argument gebruiken om lonen te drukken en niet te investeren in de scholing van hun werknemers. Het blijkt bijvoorbeeld dat slechte opleidingen in bepaalde sectoren, zoals in de bouw, leiden tot instroom van geschoolde migranten in deze sector. Ook blijkt dat bezuinigingen in andere sectoren, zoals de zorg, leiden tot lagere lonen waarvoor autochtonen niet willen werken, waardoor de instroom van migranten wordt vergroot. Migratie in bepaalde sectoren lijkt ook een zelfversterkend effect te hebben. Doordat de status van bepaalde beroepen daalt door de grote hoeveelheid migranten die erin werkzaam is, blijkt dat minder autochtone werknemers bereid zijn in deze beroepen te werken.

De invloed van economische crisis.

De uitwerking van economische processen als globalisering en flexibilisering wordt sterk beïnvloed door de economische conjunctuur. In tijden van economische groei zal de invloed van globaliseringprocessen op de werkgelegenheid niet negatief zijn, banen die verdwijnen door relocatie naar lage lonen landen worden immers weer opgevangen door nieuwe banen die

ontstaan door de toegenomen economische activiteit. In tijden van economische crisis echter loopt de werkloosheid op en daalt het aantal moeilijk vervulbare vacatures. De uitwerking hiervan op de arbeidsmarkt is vaak pas op wat langere termijn zichtbaar. Ook in Nederland was de invloed van de economische en financiële crisis die rond 2009 begon, om verschillende redenen niet direct merkbaar: jongeren studeerden langer door, het aantal zelfstandigen nam toe, de maatregel voor deeltijd-WW drukte het werkloosheidspercentage en bedrijven hielden personeel langer vast uit angst voor toekomstige tekorten (Schouten en Alisentono, 2010). Zowel de dynamiek op de arbeidsmarkt als de migratiepatronen worden dus beïnvloed door de economische conjunctuur en het is duidelijk dat men voorzichtig dient te zijn om de afgelopen drie à vier jaar als maatgevend te beschouwen. In deze paragraaf zal de invloed van de economische crisis op migratiepatronen in Nederland en in de Europese context worden geschetst.

Volgens een IOM-studie uit 2010 heeft de economische crisis een belangrijke impact gehad op de migratiestromen in de EU (Koekleze et al, 2010). In veel Europese landen is het aantal migranten teruggelopen. Papademetriou stelt bijvoorbeeld: "Immigration to Ireland from EU new member states fell by 60 percent from 2008 to 2009" (Papademetriou et al, 2010) Ook in Spanje, een van de belangrijkste immigratielanden in Europa, was de economische crisis van invloed op migratiestromen. In 2007, op het hoogtepunt van de immigratie naar Spanje, werden bijna één miljoen migranten geregistreerd, waaronder bijna 200.000 Roemenen. Eind 2007 is er een plotselinge daling in de immigratiecijfers te zien, die in de jaren daarna doorzet, waardoor het immigratiecijfer in 2010 op 120.000 migranten uitkomt. Vooral het aantal migranten uit Roemenië en Bolivia nam sterk af. Twee onderzoekers van de Universitat Autònoma de Barcelona, Roig en Recaño, merken op dat de toetreding van Roemenië tot de EU en het gewijzigde visumbeleid voor Bolivia directe redenen zijn voor de plotselinge daling, maar zien in de economische crisis een achterliggende oorzaak voor de voortdurende neerwaartse trend in migratiecijfers. De hoge werkloosheidscijfers, vooral onder migranten, zijn hierin een belangrijk aspect: "Some groups of migrants fared better than others in the labour market once the crisis hit. Unemployment has generally been higher among foreigners than among nationals, and the crisis has heightened the differences between groups. (...) while the unemployment rate increased from 7.6 per cent in 2007 to 18.0 per cent in 2010 among Spanish workers, it grew from 11.5 per cent to 33.9 per cent among foreigners during the same period" (Roig en Recaño, 2012).

Het effect van de crisis op de migratiecijfers is niet voor alle bevolkingscategorieën gelijk, stelt Papademetriou in zijn analyse. Vooral jonge mannelijke migranten worden onevenredig hard getroffen en raken vaker hun baan kwijt. Hier zijn volgens Papademetriou drie oorzaken voor. Ten eerste werken vooral mannelijke migranten in sectoren met een cyclisch karakter die extra kwetsbaar zijn in tijden van economische recessie, zoals de bouwnijverheid, productie-industrie en cyclische delen van de dienstensector. Roig en Recaño zien dezelfde tendensen met betrekking tot het verlies van werkgelegenheid in de Spaanse constructiesector, die op het hoogtepunt van de crisis, 2008 tot midden 2009, 24% bedroeg. (Roig en Recaño, 2012). In de dienstensector, zoals de zorgsector, werken meer vrouwelijke migranten en is de werkgelegenheid tijdens de economische crisis minder teruggelopen (Koekleze et al, 2010). Ten tweede verkeren migranten

in een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt door hun specifieke kenmerken, zoals jong, laag opgeleid, onvoldoende geïntegreerd. Werkgevers ontslaan in tijden van crisis eerder hun gemakkelijk vervangbare werknemers waarin weinig is geïnvesteerd. Tenslotte werken migranten vaker in korte contracten of via arbeidscontractvormen die snel te ontbinden zijn (Papademetriou et al, 2010).

In hoeverre zijn deze tendensen ook in Nederland waarneembaar? Allereerst de algemene trend dat in tijden van economische crisis het aantal migranten afneemt. Een probleem hierbij is dat er niet veel data voorhanden zijn van de recente ontwikkelingen vanaf het begin van de crisis. Uit gegevens van SEO uit 2014 blijkt echter duidelijk een 'knik' in de migratiecijfers in het jaar 2008. Deze knik geldt voor migranten uit verschillende herkomstlanden, maar is het grootst voor migranten uit de EER (Europese Economische Ruimte) en migranten uit de MOE-landen (Berkhout et al, 2014). Dat vooral bepaalde migrantengroepen hun baan verliezen door de crisis lijkt veel minder voor Nederland op te gaan. Wel zijn sommige sectoren harder getroffen dan andere, maar het aandeel migranten in deze sectoren is niet verminderd. Heyma merkt op dat "de economische crisis in 2010 duidelijk van invloed (is) geweest op een verschuiving tussen groei en krimp sectoren. De bouwsector is sinds 2010 als een krimpsector aan te wijzen, terwijl dit veel minder het geval is voor de agrarische sector" (Heyma, 2008). De bouwsector werd vooral onevenredig zwaar getroffen door het instorten van de huizenmarkt in 2009 en 2010. De werkgelegenheid in de agrarische sector bleek wel met 26.000 banen te krimpen, maar veel minder dan de werkgelegenheid in de industrie die met 183.000 banen afnam. Heeft de banenkrimp in deze sectoren nu ook geleid tot een daling van het aantal migranten in deze sectoren? SEO maakt een vergelijking tussen 2001 en 2011 in het aantal migranten per herkomstland per sector. Hieruit blijkt dat het aandeel migranten ten opzichte van de totale werkgelegenheid in alle sectoren van de economie in deze periode is toegenomen. Een grote toename is te zien in de agrarische sector, waar het aandeel migranten is gestegen van 11% naar 29%, een stijging die vooral op het conto komt van tijdelijke migranten uit de MOE-landen. Maar ook in andere sectoren neemt het aandeel van migranten toe: terwijl de totale werkgelegenheid in de bouwsector bijvoorbeeld is afgenomen met 42.000, is het aandeel van de migranten toegenomen met van 2 naar 5%. Voor de transport- en communicatiesector geldt hetzelfde: de totale werkgelegenheid is van 2001 tot 2011 afgenomen met 52.000 werknemers, maar het aandeel migranten is toegenomen van 4 naar 6%. De grootste toename is te zien in de uitzendsector. Dit is de enige sector die ondanks of dankzij de economische crisis een opleving in de werkgelegenheid laat zien. Dit heeft een logische oorzaak: werkgevers die fluctuaties in hun afzet zien, zullen in eerste instantie de voorkeur geven aan tijdelijke arbeidskrachten via een uitzendbureau. De totale werkgelegenheid via uitzendbureaus, arbeidsbemiddelingsbureaus en uitleenbureaus nam van 2001 tot 2011 toe met 179.000 werknemers, het aandeel migranten in deze sector nam in deze periode toe van 40% naar 72% (Berkhout et al, 2014).

Uit beschikbare cijfers wordt niet duidelijk in hoeverre migranten in Nederland in de meest kwetsbare positie zitten als er vanwege economische laagconjunctuur ontslagen vallen, omdat ze laagopgeleid en onvoldoende geïntegreerd zijn, de tweede verklaring van Papademetriou. In het algemeen verschillen in Nederland de effecten van de economische crisis per opleidingsniveau.

In de periode tussen 2008 en 2012 steeg de werkloosheid het meest onder de laagopgeleide beroepsbevolking: van 5,3% naar 8,8%. Onder hoogopgeleiden steeg de werkloosheid in dezelfde periode veel minder, van 2,4% naar 4,1%. Maar in hoeverre deze cijfers zijn door te trekken naar de migrantenpopulatie is onbekend omdat hierover geen gegevens beschikbaar zijn. Wel is er een groep migranten die vooral werd getroffen door de economische crisis: de derdelanders. Een reden is dat Europese migranten die werkloos worden en niet of nauwelijks in aanmerking komen voor een sociale uitkering, sneller het besluit zullen nemen om terug te keren naar hun herkomstland. Zij kunnen immers weer terugkomen als de conjunctuur weer aantrekt. Derdelanders hebben deze mogelijkheid veel minder en zullen vaker besluiten in Nederland te blijven, levend van een uitkering of met een klein baantje (Koekleze et al, 2010). Een andere groep onder de migranten die onevenredig hard wordt getroffen door de crisis zijn de voormalige gastarbeiders: allochtonen en hun kinderen die in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw zijn gemigreerd. Monique Kremer ziet vooral de werkloosheid onder jongere en vrouwelijke allochtonen stijgen onder invloed van de crisis: "In 2012 is de werkloosheid onder allochtone jongeren opgelopen tot bijna een derde (29 procent). Dat is ruim drie keer zoveel als onder autochtone jongeren. (9 procent)" (Kremer, 2013).

De derde oorzaak die Papademetriou noemt, namelijk dat migranten vaker op flexibele arbeidscontractvormen worden aangenomen waardoor zij gemakkelijker ontslagen kunnen worden, blijkt voor Nederland wel op te gaan, maar leidt niet direct tot een vermindering van het aandeel migranten in de werkgelegenheid. Het feit dat het grootste deel van de migranten via uitzendconstructies werkzaam is, geeft wel aan dat hun baanzekerheid niet groot is. Vooral in tijden van economische crisis verliezen veel uitzendkrachten hun baan, in de periode direct na de crisis neemt de werkgelegenheid via uitzendconstructies juist weer toe. Uit de cijfers van SEO blijkt dat tijdelijke migratie toeneemt, en het aantal migranten dat zich permanent vestigt in Nederland afneemt. Vooral de seizoenmigratie in de landbouwsector en het aantal migranten dat via uitzendbureaus werkt, zijn toegenomen.

Het lijkt er dus op dat in Nederland, anders dan in sommige andere Europese landen, de economische crisis geen negatieve invloed heeft op het aandeel van arbeidsmigranten in de totale werkgelegenheid.

4.3 Demografische processen: omvang beroepsbevolking en participatiegraad

De dynamiek van de arbeidsmarkt en het effect hiervan op migratiepatronen worden eveneens bepaald door demografische processen. Geboorte- en sterftcijfers hebben een effect op de beschikbare beroepsbevolking en het aanbod op de arbeidsmarkt. In Europa, en zeker ook in Nederland, is er sprake van vergrijzing van de bevolking, vergezeld met ontgroening. Daarnaast is de participatiegraad van de bevolking bepalend voor de omvang van de beroepsbevolking. In deze paragraaf worden deze aspecten besproken.

Door een relatief laag geboortecijfer in de afgelopen decennia, groeit de potentiële beroepsbevolking minder snel dan de totale bevolking en door de verlenging van de levensduur, neemt het aantal ouderen sterk toe. Op 1 januari 2013 telde Nederland 2,7 miljoen mensen van

65 jaar en ouder, 16% van de totale bevolking. Vanwege de hogere levensverwachting onder vrouwen is het percentage vrouwen onder de 65 plussers hoger dan het percentage mannen: 56%. Vanwege de relatief jonge allochtone bevolking is hun aandeel onder de ouderen relatief klein: 3%. De verwachting is dat dit percentage in de toekomst sterk zal stijgen (RIVM, 2013).

Binnen de EU behoort Nederland tot de landen met de oudste bevolking en met de hoogste afhankelijkheidsratio: de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal personen in de leeftijdscategorie 20-65 jaar, de potentiële beroepsbevolking. Deze zogenaamde grijze druk was in 2012 27% en zal verder oplopen tot 41% (Papademetriou, 2010). Het grootste aantal ouderen in Nederland zal in 2041 bereikt worden met 4,7 miljoen, oftewel een afhankelijkheidsratio van 51%. Hiervan zal ongeveer een derde ouder zijn dan 80. De verwachting is dat ook het aantal allochtone ouderen sterk zal toenemen: van 3% in 2013 naar 23% in 2060. In andere Europese landen zijn vergelijkbare tendensen waar te nemen. Een gevolg van deze vergrijzing is dat het werkzame deel van de bevolking steeds ouder wordt: in 1990 was de gemiddelde leeftijd van de werkende Nederlanders 36,2 jaar, in 2012 was dit toegenomen tot 41,4 jaar. Deze toename wordt niet alleen veroorzaakt door de vergrijzing, maar ook door de toegenomen arbeidsparticipatie. In 1990 werkte slechts 35% van de 50-60 jarigen, in 2012 was dit 62%.

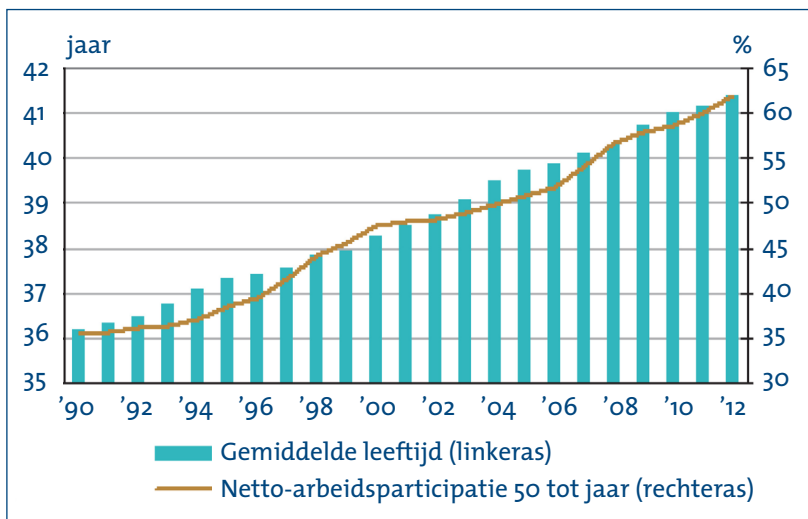
Naast de vergrijzing in Nederland is er sprake van ontgroening. De oorzaak ligt in de afgenomen fertiliteit vanaf het midden van de jaren zestig. Grote gezinnen maakten plaats voor twee-kindgezinnen, en meer recentelijk, door gezinnen en alleenstaanden zonder kinderen. Het resultaat van zowel vergrijzing als ontgroening is dat volgens CBS-prognoses de bevolking nauwelijks meer zal groeien. Er wordt verwacht dat de bevolking toeneemt van 16.902 miljoen in 2015 tot 17,8 miljoen mensen in 2040 waarna er een periode van zeer langzame groei en uiteindelijk krimp zal optreden (CBS, 2015).

Deze krimp wordt mede beïnvloed door een ander aspect dat belangrijk is voor de omvang van de (beroeps)bevolking: namelijk het migratiesaldo. Als een negatief bevolkingsoverschot niet meer gecompenseerd wordt door een positief migratiesaldo, is er sprake van krimp. Het migratiesaldo, het verschil tussen het aantal immigranten naar Nederland en het aantal emigranten vanuit Nederland, vertoont de laatste jaren een sterke fluctuatie. In 2006 had Nederland een negatief migratiesaldo van 31.000 personen: er emigreerden meer mensen dan er immigreerden, de meeste emigranten maakten deel uit van de potentiële beroepsbevolking en waren tussen de 20 en 65 jaar oud (DEMIFER, 2010). Sinds dat jaar is echter de immigratie sterk gestegen ten opzichte van de emigratie, er vertrokken minder mensen uit Nederland dan erheen kwamen. Dit resulteerde in 2010 in een positief migratiesaldo van 33.000 mensen: er vestigden zich 154.00 mensen in Nederland en er vertrokken ruim 121.000 mensen. In 2012 was dit migratiesaldo echter gedaald tot 13.000 mensen door een afnemende immigratie en een toenemende emigratie. Voor een deel zijn dit tweede generatie allochtonen die emigreren naar het land van hun ouders (CBS, 2013).

Door deze verschillende tendensen is de verwachting dat de potentiële beroepsbevolking zal afnemen. In 2007 werd deze afname door het CBS nog op een miljoen werkenden geschat: “tussen nu en 2040 zal de potentiële beroepsbevolking naar verwachting afnemen van 10 naar

9 miljoen. De komende jaren zal deze daling goed op gang komen, al deed zich in 2005 voor het eerst een lichte afname voor” (CBS, 2007). Het is eigenlijk onmogelijk om een prognose op een dergelijk lange termijn te maken over de omvang van de beroepsbevolking, omdat deze ook afhangt van de participatiegraad, het aandeel van de potentiële beroepsbevolking dat participeert op de arbeidsmarkt. Door allerlei factoren neemt de participatiegraad van de beroepsbevolking toe, waardoor de beroepsbevolking naar verwachting minder zal afnemen. Twee van die factoren zijn leeftijd en opleiding. Le Maitre (2006) constateert dat de arbeidsparticipatie van jongeren hoger is dan van ouderen, waardoor de uitstroom van ouderen uit de arbeidsmarkt gecompenseerd zal worden. Tenslotte zal de participatiegraad van ouderen toenemen doordat het opleidingsniveau van de toekomstige 50-plusser hoger is, en met een hoger opleidingsniveau ook de arbeidsparticipatie toeneemt.

Tabel 5.1. Gemiddelde leeftijd werkzame beroepsbevolking en netto arbeidsparticipatie 50- tot 65-jarigen, CBS, 2013



Bron: CBS

Naast het effect van de grotere participatiegraad van ouderen wordt ook verwacht dat de participatiegraad van vrouwen verder toeneemt; deze trend is de afgelopen decennia ingezet en zal naar verwachting verder doorzetten. Daarnaast wordt gehoopt dat door gericht overheidsbeleid de arbeidsparticipatie van jongeren, werklozen en arbeidsgehandicapten zal toenemen.

Samengevat resulteren vergrijzing en ontgroening in een krimp van de potentiële beroepsbevolking, die echter door een hogere participatiegraad op de korte termijn minder groot zal zijn dan verwacht. Op de langere termijn wordt verwacht dat de stijging van de participatiegraad niet voldoende zal zijn om krimp van de beroepsbevolking tegen te gaan. De gevolgen van de krimp zullen dus pas op langere termijn gevoeld worden.

Wat zijn nu de gevolgen van deze trends voor de arbeidsmarktdynamiek en de migratiepatronen? Deze zijn tweeledig: aan de ene kant zou de vergrijzing en de krimp van de beroepsbevolking uiteindelijk tot een krapte op de arbeidsmarkt kunnen leiden. Over de vraag of dit ook echt het geval zal zijn, lopen de meningen echter uiteen (Smeets, 2014). De vervangingsvraag zal sterk toenemen als de babyboomgeneratie met pensioen gaat. Het is echter maar de vraag of arbeidsmigratie een oplossing is voor deze vervangingsvraag. In een EU-onderzoek uit 2010 naar migratiestromen en arbeidsmarkt wordt vermeld: "Research in the past clearly showed that replacement migration is not a solution to declining and ageing populations. For 27 European countries, Bijak et al. (2008) 49 showed that the numbers of migrants needed to counterbalance a declining labour force are extremely large for most countries. (...) it is not surprising that immigration is not a solution to ageing, as ageing is the result from declining fertility levels and rising life expectancies which are two processes that have nothing to do with migration" (DEMIFER, 2013).

Aan de andere kant zal de vergrijzing ook direct leiden tot een grotere vraag naar arbeid in bepaalde sectoren. Met name in de zorgsector wordt een toename van werkgelegenheid verwacht en worden zelfs tekorten voorzien. Het WHO rapport "An universal truth: No health without a work force", spreekt de verwachting uit dat het wereldwijde tekort van 7,2 miljoen *health care workers* in 2013 zal oplopen tot 12,9 miljoen in 2035. (WHO, 2013). Deze toenemende vraag en eventuele tekorten zijn in Nederland echter minder groot dan eerder werd geraamd. Door bezuinigingen op de formele zorg, waardoor verpleegtehuizen en verzorgingstehuizen worden gesloten en de thuiszorg minder ruimhartig wordt toegekend, is de vraag naar arbeid in de formele zorgsector de afgelopen jaren zelfs afgenomen. In hoofdstuk 5 zal hierop nader worden ingegaan.

4.4 Sociale aspecten

Van de sociale aspecten die van invloed zijn op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in Nederland is het gevoerde overheidsbeleid een belangrijke factor. Door middel van arbeidsregulerende maatregelen probeert de Nederlandse overheid grip te krijgen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het gaat hierbij onder meer om het arbeidsmigratiebeleid en het sociale-zekerheidsbeleid. Vooral de vraag of de verzorgingsstaat arbeidsmigratie al dan niet stimuleert en de vraag of het stelsel door de hoge migratiecijfers onder druk staat zijn hierbij van belang.

Beleidsmatige processen

In de voorgaande paragrafen bleek dat in de nabije toekomst een krimp van de beroepsbevolking kan worden verwacht. Een grotere arbeidsmigratie zou deze krimp kunnen compenseren. Maar alvorens arbeidsmigratiebeleid als oplossing te zien voor krimp op de arbeidsmarkt, past de Nederlandse overheid verschillende andere instrumenten toe om tekorten op de arbeidsmarkt tegen te gaan. Een eerste maatregel betreft de aansluiting van het onderwijs op arbeidsmarktbehoeften. Er bestaat een discrepantie tussen de opleiding die jongeren hebben genoten en de specifieke vraag vanuit de arbeidsmarkt. Met allerlei maatregelen probeert

de overheid deze afstemming te verbeteren. Met informatiecampagnes wordt bijvoorbeeld geprobeerd het aantal jongeren dat een technische studie kiest te vergroten, omdat vooral in de meer technische sectoren een tekort aan arbeidskrachten wordt voorzien.

Een verhoging van de totale arbeidsparticipatie kan worden bereikt door onbenut binnenlands arbeidsmarktpotentieel (vrouwen, allochtonen en ouderen) te mobiliseren. Hierbij zet de Nederlandse overheid zowel positieve als negatieve instrumenten in, variërend van kinderopvangsubsidies tot het inhouden van uitkeringen als niet actief naar werk wordt gezocht. Dit laatste wordt ook wel aangeduid met de term activerende sociale zekerheid, maatregelen waarmee de overheid een grotere deelname van uitkeringsgerechtigden aan de arbeidsmarkt wil bevorderen.

Met duurzame inzetbaarheid en scholing wil de overheid bereiken dat werknemers langer kunnen doorwerken. Door aanpassingen in de loopbaan kunnen vrouwen, allochtonen en ouderen langer meedraaien in het arbeidsproces. De verhoging van de pensioenleeftijd tot 67 jaar is hier een voorbeeld van (Kremer, 2013). Als de pensioenleeftijd stijgt tot 67 jaar of hoger in 2040, zoals de overheid in 2012 heeft vastgelegd, dan zal de grijze druk geen 51% maar 45% zijn. In de jaren '70 en '80 werd in Nederland het vroegpensioen gestimuleerd door de uitstroom van werknemers naar arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en regelingen voor vervroegde uittreding (vut) aantrekkelijk te maken voor zowel werknemers als werkgevers. Het idee hierachter was dat ouderen op de op arbeidsmarkt plaats zouden maken voor jongeren. Volgens David Carey ontvangt 20% van de Nederlandse bevolking van 55-64 jaar een arbeidsongeschiktheidsuitkering, drie keer zoveel als andere leeftijdsgroepen. Als dit percentage wordt teruggedrongen zal de afhankelijkheidsratio ook navenant afnemen (Carey, 2014). Met het slinkende aandeel van jongeren die de arbeidsmarkt op stromen, worden deze regels daarom strikter toegepast. Dit is nodig omdat Nederland in vergelijking tot andere OECD landen slecht scoort op het gebied van arbeidsparticipatie van ouderen. David Carey verwoordt dit als volgt: "Still, more needs to be done to reduce the incentives for early retirement. While the proportion of the older working age population (55-64) in employment has increased in recent years, it is still only 38% of the total, compared with an OECD average of 48%" (Carey, 2014).

Een laatste arbeidsregulerende maatregel die de Nederlandse overheid kan toepassen om vraag en arbeid op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen, is het migratiebeleid. In hoofdstuk 2 is dit al uitgebreid beschreven. Als arbeidsregulerende maatregel ziet de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR dit als volgt: "In een Europa zonder binnengrenzen vindt de regulering van arbeidsmigratie niet meer plaats via klassieke migratie-instrumenten maar via de vraagzijde (de werkgevers) en de aanbodzijde (de werknemers) van de arbeidsmarkt. Daar tussenin staan de (nationale) instituties van de arbeidsmarkt, zoals minimumlonen en cao-afspraken, arbeidscontractvormen en sociale zekerheid. Dit soort instituties, wetten, regels en afspraken zijn inmiddels belangrijker voor het reguleren van de Europese arbeidsmigratie dan de klassieke migratie-instrumenten, die veelal gericht zijn op toelating en grensbewaking" (WRR, 2012). In 2011 is in Nederland het zogenoemde modern migratiebeleid ingevoerd. Hierbij is het adagium dat terughoudendheid wordt betracht in het

toelaten van de meeste groepen migranten. Alleen voor die sectoren waarin het arbeidsaanbod in Nederland tekort schiet, wordt een ruimer toelatingsbeleid toegepast. Dit geldt bijvoorbeeld voor het topsegment, waar juist een verruiming van de toelatingscriteria gehanteerd wordt. Voor kennismigranten uit derde landen geldt dat boven de inkomensnorm van 55.000 euro per jaar, geen TWV aangevraagd hoeft te worden (Schouten en Alisentono, 2010).

Sociale zekerheid

Het socialezekerheidsstelsel van Nederland kent zijn oorsprong in de 19de eeuw en is sindsdien uitgebouwd tot een gedetailleerd stelsel van vele verschillende regelingen. Zijn invloed op de dynamiek van de arbeidsmarkt is onmiskenbaar, maar moeilijk eenvoudig te duiden. Het voert te ver voor deze publicatie om alle fitnesses van de verwevenheid tussen sociale zekerheid en arbeidsmarkt te bespreken. Ik beperk me hier tot die invloed die van belang is voor het migratiedebat.

Allereerst de invloed van sociale zekerheid op de participatiegraad van de Nederlandse beroepsbevolking. Het socialezekerheidsstelsel in Nederland wordt gekenmerkt door aan de ene kant universele toegang tot voorzieningen, zoals de bijstand, en aan de andere kant meer werkgerelateerde rechten, zoals werknemersverzekeringen. Tenslotte zijn er de sociale voorzieningen voor mensen die niet (meer) kunnen werken zoals de Wajonguitkering voor jonggehandicapten. De invloed van het socialezekerheidsstelsel in Nederland op de arbeidsmarktdynamiek is groot. Tijdens de huidige economische crisis is bijvoorbeeld het aantal bijstandsgerechtigden en jong volwassenen met een Wajong-uitkering sterk toegenomen, en is hun participatie op de arbeidsmarkt afgenomen. Het aantal Wajongers is van 2007 tot medio 2011 met 25.000 toegenomen, medio 2011 ontvingen 75.000 jongeren tot 27 jaar een Wajong-uitkering (CBS, 2012). Sinds in 2001 de Wet verbetering poortwachter werd aangenomen, waarbij zowel werkgevers als werknemers verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van werknemers na ziekteverzuim, is het aantal nieuwe instromers in de WIA wel enigszins afgenomen. Het is echter niet zeker of dit direct resulteert in een verhoogde participatiegraad op de arbeidsmarkt.

De relatie tussen het socialezekerheidsstelsel in Nederland en migratiepatronen is al evenmin eenduidig. Volgens sommigen stimuleert het uitgebreide sociale zekerheidsstelsel in Nederland arbeidsmigratie. Zij stellen dat voorkomen moet worden dat het stelsel van sociale zekerheid voor migranten een doel op zich wordt om te migreren naar Nederland én dat migranten na een relatief korte periode in Nederland verbleven te hebben een onredelijk beroep doen op ons sociale zekerheidsstelsel. Dit verschijnsel wordt in verschillende bronnen ook wel aangeduid met het begrip *welfare tourism*, waarbij wordt verwezen naar vooral lager opgeleide migranten die naar landen met een goed socialezekerheidssysteem zouden trekken. Daarbij wordt er veelal van uitgegaan dat hoe genereuzer de verzorgingsstaat is, hoe meer lager opgeleide migranten hij aantrekt. Monique Kremer (2013) heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de relatie tussen migratie en sociale zekerheid, zij onderschrijft dit mechanisme echter niet. Volgens haar is werk nog altijd de meest belangrijke reden om te migreren. Ook Bernard Perching meent dat er geen aanwijzingen zijn voor een dergelijk mechanisme: "as a number of recent studies show, the welfare magnet hypothesis has to be rejected. There is no prove of welfare states acting as

magnets for migrants, and welfare generosity has only a small effect for the migration decision. On the other hand, in particular European welfare states have not lived up to the expectations with regard to equal access to social rights to immigrants. (...) Migrants seek work, not welfare, thus a renewed focus to labour rights should be given priority in the further development of migration policies” (Perching, 2013).

De cijfers in Nederland lijken deze opvattingen te rechtvaardigen. Op dit moment is het aantal migranten uit MOE-landen dat een beroep doet op sociale voorzieningen klein. Het CBS onderzoek Outcome monitor Wijkenaanpak uit 2012 stelt dat migranten uit de MOE-landen minder vaak een beroep doen op bijstands- arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen dan gemiddeld: “MOE-landers in de G18 zijn in 2012 minder afhankelijk van uitkeringen dan mensen gemiddeld zijn in de G18. MOE-landers hebben minder vaak een arbeidsongeschiktheidsuitkering (2 procent tegenover 7 procent) en zijn minder vaak langdurig afhankelijk van de bijstand (1 procent tegenover 3 procent). Ze hebben even vaak een werkloosheidsuitkering als gemiddeld in de G18 (3 procent)” (Muller et al, 2012). Kremer noemt het aantal bijstandsontvangers onder de migranten in Nederland laag, maar signaleert wel een licht stijgende trend: “In Nederland is momenteel het aantal bijstandsontvangers onder Midden en Oost Europese arbeidsmigranten met 1% wel licht stijgende maar nog steeds laag” (Kremer et al, 2014) Vooral hoger opgeleide arbeidsmigranten maken weinig gebruik van sociale voorzieningen, migranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt lopen een iets grotere kans om werkloos te worden. Maar omdat in Nederland het grootste deel van de migranten laagopgeleid is - slechts 20% van alle migranten is hoog opgeleid - is dit wel een factor die in de toekomst meer van belang kan zijn.

Verschillende socialezekerheidsregels die in EU-verband zijn afgesproken, worden op dit moment door de Nederlandse overheid ter discussie gesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de regeling werknemersverzekeringen waarbij het totale aantal jaren dat is gewerkt wordt meegerekend, ongeacht het woonland. Dus ook de gewerkte jaren in het land van herkomst kunnen meetellen. Begin 2014 heeft het kabinet in Europees verband besproken of deze regelgeving veranderd kan worden. “Een heroverweging van de samentellingsbepalingen en de daarmee verbonden berekeningssystematiek zal worden gezien bij de inzet van het kabinet om deze verdragen aan te passen in verband met beperking van de export van kinderbijslag en invoering van het woonlandbeginsel” (Rijksoverheid, 2013).¹⁰

Wat betreft het recht op bijstand is de regelgeving er vooral ook op gericht arbeidsmigranten te ontmoedigen een bijstandsuitkering aan te vragen. Migrant die korter dan drie maanden in Nederland verblijven hoeven niet aan te tonen dat zij over voldoende middelen van bestaan beschikken, maar hebben ook geen recht op bijstand. Willen Europese arbeidsmigranten langer blijven, dan geldt een registratieplicht waarbij ook getoetst wordt of zij economisch actief zijn, dan wel over voldoende middelen van bestaan beschikken. Zij kunnen blijven zolang aan deze voorwaarden wordt voldaan. Wordt hieraan niet meer voldaan, dan kan dit een reden tot uitzetting zijn en kan niet automatisch een beroep worden gedaan op de bijstand. De overheid

¹⁰ Deze samentelling van gewerkte jaren in andere landen met gewerkte jaren in Nederland is als principe vastgelegd in artikel 48 van het EU-werkingsverdrag en is uitgewerkt in Verordening 883/2004 en Verordening 1231/2010. EU-burgers en vreemdelingen die binnen de EU migreren vallen onder deze bepalingen.

is van plan deze regelgeving aan te passen en strenger te maken. Pas na vijf jaar in Nederland gewerkt en gewoond te hebben, wordt de migrant rechtmatig in Nederland, en is hij voor de Wet werk en bijstand (WWB) gelijkgesteld aan Nederlanders.

De regelgeving inzake sociale zekerheid in Nederland is dusdanig dat het aantal arbeidsmigranten dat alleen voor de werkloosheidsuitkeringen migreert, verwaarloosbaar is. Hier treedt echter een ander mechanisme op, namelijk dat in de beeldvorming onder het Nederlandse publiek dit probleem veel groter is. Enkele incidenten met Bulgaarse migranten die ten onrechte kinderbijslag ontvingen zijn in de media uitvergroot en hebben zeker bijgedragen aan deze negatieve beeldvorming. Dit kan ertoe leiden dat de solidariteit die de basis is voor het socialezekerheidsstelsel in Nederland, onder druk staat. Volgens Monique Kremer valt dit echter mee omdat de negatieve beeldvorming vooral gevoeld wordt aan de onderkant van de samenleving, bij die groepen mensen die ook het meeste beroep doen op het socialezekerheidsstelsel. Er zou zelfs sprake kunnen zijn van een omgekeerd effect: hoe meer migranten, hoe meer onzekerheid mensen voelen en hoe meer steun zij zoeken bij de verzorgingsstaat.

4.5 Afsluitende opmerkingen

In dit hoofdstuk zijn diverse factoren besproken die invloed uitoefenen op de dynamiek van de arbeidsmarkt in relatie tot arbeidsmigratie. Wat betreft de verwachte krapte op de arbeidsmarkt duiden de meeste onderzoeken erop dat het tekort op de arbeidsmarkt in Nederland in ieder geval op de korte en middellange termijn mee zal vallen. De factoren die hiervoor verantwoordelijk worden gehouden zijn vooral economisch en demografisch van aard, maar ten dele ook de specifieke beleidsmaatregelen van de Nederlandse overheid, zoals de verhoging van de AOW-leeftijd.

Het Centraal Planbureau verwacht bijvoorbeeld geen tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt tot 2041, doordat de groei van de werkgelegenheid achterblijft bij de bevolkingsgroei: "In de periode dat de bevolking met 1,1 miljoen mensen toeneemt daalt de werkgelegenheid met ruim 300 duizend arbeidsjaren. Na 2040 herstelt de werkgelegenheid zich, terwijl de bevolkingstoename stagneert" (van der Horst, 2010). De afhankelijkheidsratio stijgt dan wel doordat de werkzame bevolking afneemt, hoewel de participatiegraad ook stijgt, al wordt het effect hiervan verminderd doordat het voor een groot deel om deeltijdwerk gaat, vooral onder ouderen en vrouwen. Een andere reden die het CPB aanvoert is dat met het verouderen van de beroepsbevolking ook bedrijfstakken uit Nederland verdwijnen, en nieuwe bedrijfstakken ontstaan die vooral door jongeren worden bezet, zoals de ICT. Ook ontstaat er vraag naar meer technisch hoogwaardige arbeid door technische innovaties waardoor minder arbeidskrachten nodig zijn en worden economische activiteiten die in Nederland niet rendabel meer zijn naar andere landen verplaatst waar deze nog wel rendabel zijn.

Een andere reden waardoor op korte termijn de krapte op de arbeidsmarkt zal meevallen is volgens het CPB de hoge gemiddelde participatiegraad in Nederland. Een uitzondering vormt

de participatiegraad van ouderen boven de 55 jaar die nog steeds laag is. Zoals in dit hoofdstuk vermeld probeert de overheid door verschillende beleidsmaatregelen de participatiegraad van ouderen te verhogen (Adviescommissie arbeidsparticipatie, 2008). Volgens sommige auteurs zijn de bestaande arbeidsmarktmechanismen en de overheidsmaatregelen echter niet voldoende om de krapte op de arbeidsmarkt op lange termijn te vermijden. Dit verschilt echter wel per sector. Zij voorspellen dat zowel op Europees als op nationaal niveau arbeidsmigratie de enige oplossing is om een krapte te voorkomen. Allereerst op het Europese niveau: het Transnational Migrant Platform meent dat Europa in de nabije toekomst duidelijk behoefte heeft aan migranten om arbeidsmarkttekorten op te vangen: “The population decline and aging have reduced labour force in the EU members states, thereby generating a demand for migrant labour in some sectors of the economy (...) employers often search for migrant workers in an irregular situation to fill their labour needs” (Transnational Migrant Platform, 2013). Volgens Monique Kremer wordt voor heel Europa voor 2050 een tekort verwacht van 35 miljoen mensen, wat neerkomt op 15% van de vraag naar arbeid. Migratie zal deze tekorten slechts met 3% verminderen, (Kremer, 2013). The Transnational Migrant Platform verwacht nog grotere tekorten, vooral in de gezondheidssector in Europa: in 2060 zijn volgens dit platform 50 miljoen migranten uit derde landen nodig om in deze behoefte te voorzien.

De vraag is natuurlijk of deze Europese ontwikkelingen door te trekken zijn naar de Nederlandse situatie. Vóór de economische crisis uitbrak was de verwachting dat al op korte termijn een tekort zou ontstaan dat zou toenemen op middellange en lange termijn: in een rapport in 2008 sprak de Adviescommissie Arbeidsparticipatie de verwachting uit dat er in 2015 een tekort op de Nederlandse arbeidsmarkt zou zijn van 375.000 mensen, dat in 2040 zou zijn opgelopen tot 700.000 mensen. In een onderzoeksrapport van SEO uit 2010 wordt de verwachting uitgesproken dat dit arbeidstekort in 2050 zou oplopen tot 16% van de beroepsbevolking. Het gevolg hiervan zou volgens SEO zijn dat de lonen sterk stijgen en er een ongunstige afhankelijkheidsratio zou ontstaan. Ook in de studie van Monique Kremer worden in Nederland grote arbeidsmarkttekorten voorzien als gevolg van demografische processen: tot 2040 zou de beroepsbevolking met 600.000 mensen afnemen om pas daarna tot 2060 met 200.000 te groeien (Kremer, 2013).

Al deze verwachtingen van grote tekorten op de arbeidsmarkt zijn tot nu toe niet uitgekomen, onder meer als gevolg van de economische crisis. Hieruit blijkt dat het zeer moeilijk is om voorspellingen te doen over krapte dan wel overschot op de arbeidsmarkt. Sommige auteurs, waaronder Viola Schouten en Santhusia Alisentono, menen echter dat het voor Nederland noodzakelijk is om specifiek beleid te voeren om arbeidsmigratie aan te wenden voor het opvullen van potentiële arbeidstekorten, vooral voor de periode na 2041. Het restrictieve en reactieve beleid ten aanzien van arbeidsmigratie zou volgens hen geleidelijk plaats moeten maken voor een meer uitnodigend beleid. Het is daarin ook belangrijk dat dit beleid niet alleen wordt afgestemd op migranten uit Europese landen, maar dat ook nadrukkelijk wordt gekeken naar migranten uit derde landen. Het is volgens de auteurs niet waarschijnlijk dat EU-migranten op de lange termijn kunnen voorzien in de behoefte aan arbeidskrachten. Als belangrijkste reden zien zij dat de verschillen in welvaart tussen Europese landen snel minder worden waardoor

migranten terugkeren naar hun herkomstland en niet opgevolgd worden door nieuwe groepen migranten uit dezelfde landen. Ook kampen veel Europese landen met vergrijzing en ontstaat er competitie tussen landen om migranten aan te trekken. Tenslotte is taal een probleem voor Nederland: migranten trekken liever naar landen met verwante talen, zoals Engels, Duits, Frans en Italiaans. Een oplossing hiervoor zou volgens hen migratie van derdelanders zijn (Schouten en Alisentono, 2010).

Ook Sheena McLoughlin and Rainer Munz zijn deze mening toegedaan: “while intra-EU migration might in the short term minimize the need for third-country migrant workers in Europe’s seasonal sector, in the long term countries may need to turn to third country seasonal workers on a significant scale as labour shortages become acute” (McLoughlin en Munz, 2011). Zij zien grote voordelen in circulaire migratie. Arbeidsmarkttekorten doen zich vooral in bepaalde sectoren voor en zullen meer acuut worden als het potentiële arbeidsaanbod daalt. Circulaire migratie kan dan een oplossing zijn, maar niet voor alle sectoren. Zij zien dit vooral als oplossing voor banen met een lagere of middelbare opleiding en de seizoensgebonden productie die gebruik maakt van uitzendbureaus. (McLoughlin en Munz, 2011).

Er is in deze discussie echter sprake van een paradox. Vooral in sectoren waar gebruik wordt gemaakt van lager geschoolde arbeid is vaak geen sprake van banengroei: juist dit werk wordt verplaatst naar andere landen, wordt geautomatiseerd of verdwijnt in zijn geheel, waardoor het totaal aantal banen in deze sectoren afneemt. Maar het zijn vooral deze sectoren waar de meeste migranten te vinden zijn en in deze sectoren lijkt migratie ook het meest structureel (Kremer et al, 2012). Het is daarom belangrijk om de sectorale ontwikkeling mee te nemen in de analyse van de verwachte arbeidskrapte na 2041, en de rol die migratie hierin kan spelen. De balans in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zal zich wellicht herstellen, maar het is de vraag of dit voor alle groepen werknemers in dezelfde mate geldt.

Samenvattend zal er nauwelijks sprake zijn van krapte op de arbeidsmarkt in de nabije toekomst, maar wordt verwacht dat vooral na 2041 deze krapte wel zal toenemen. Op de korte termijn is de rol van migratie bij het tegengaan van structurele arbeidsmarkttekorten dan ook beperkt, en nationale arbeidsregulerende maatregelen zijn van veel meer invloed. Voor krapte in bepaalde economische sectoren speelt migratie wel degelijk een rol, en dan vooral tijdelijke of circulaire arbeidsmigratie. Bij tijdelijke en circulaire migratie is het echter van cruciaal belang dat het beleid terugkeer vergemakkelijkt. Nog belangrijker is het dat gelijke behandeling in arbeidsvoorwaarden voorop staat en dat de handhaving hiervan prioriteit krijgt. Tenslotte kan worden verwacht dat in de verre toekomst meer arbeidsmigranten nodig zullen zijn om arbeidsmarkttekorten in sommige economische sectoren aan te vullen.

Hoofdstuk 5

De relatie tussen arbeidsmigratie en arbeidsverhoudingen: de uitdagingen voor de vakbeweging

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is het proces van arbeidsmigratie naar Nederland geanalyseerd en gerelateerd aan ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk ga ik na op welke manier de vakbeweging een rol heeft gespeeld en nog steeds speelt bij dit vraagstuk. Op basis van secundair bronnenonderzoek en gesprekken met verschillende sleutelpersonen zijn drie uitdagingen geïdentificeerd waar de vakbeweging mee geconfronteerd wordt: de eerste uitdaging is de vraag of wetgeving omtrent migratie voldoende is voor het creëren van een gelijk speelveld of dat vooral de handhaving van de wetgeving tekortschiet en wat de opstelling van de vakbeweging hierin kan zijn. De tweede uitdaging is de vraag of de vakbeweging de belangenbehartiging van werknemers voldoende vorm kan blijven geven als het aantal arbeidsmigranten sterk toeneemt, en als mede daardoor het aantal leden afneemt waardoor de financiële duurzaamheid van de vakbeweging onder druk kan komen te staan. De derde uitdaging tenslotte betreft de rol van de vakbeweging ten aanzien van toenemende informalisering van arbeidsrelaties die kan leiden tot meer arbeidsmigratie en oneerlijke concurrentie. Deze drie uitdagingen worden elk toegelicht met een voorbeeld uit een specifieke sector: respectievelijk de transportsector, de bouwsector en de zorgsector. Tenslotte wordt in dit hoofdstuk een aanzet gegeven tot een visie van de vakbeweging op haar rol bij de thema's migratie en arbeidsmarkt. Daar waar dit interessante gezichtspunten oplevert, wordt een vergelijking gemaakt met de internationale context.

1. Wetgeving en handhaving. Voorbeeld transportsector

Moet de vakbeweging zich inzetten voor het veranderen en aanpassen van wet- en regelgeving ten aanzien van migratie en arbeidsmarkt, of is het belangrijkste issue dat er strenger op handhaving wordt toegezien en moet de vakbeweging zich daar hard voor maken? Bij de eerste vraag spelen vooral de Europese richtlijnen een belangrijke rol. In hoeverre is het wenselijk en mogelijk voor de vakbeweging om invloed uit te oefenen op herziening van de Europese richtlijnen met betrekking tot vrije mobiliteit voor werknemers binnen de Europese ruimte. Bij het tweede issue kan de vraag worden gesteld in hoeverre de handhaving van de al bestaande wetgeving op arbeidsmigratie toereikend is. Door het toepassen van verschillende al dan niet legale arbeidscontractvormen bestaat de mogelijkheid om cao's en minimumlonen te omzeilen en wordt de toegang tot sociale zekerheid minder vanzelfsprekend. De vraag is in hoeverre de vakbeweging invloed kan en moet uitoefenen op de regelgeving en het strenger handhaven van de bestaande regelgeving.

2. Draagvlak van de vakbeweging: belangenbehartiging en financiële duurzaamheid. Voorbeeld bouwsector

Het organiseren van en de belangenbehartiging voor migranten zijn een complexe en tijdsintensieve aangelegenheid. Om verschillende redenen zijn arbeidsmigranten moeilijk te organiseren. Het mobiele karakter van de migranten, de slechte ervaringen met vakbonden in herkomstlanden maar ook de slechte ervaringen met de effectiviteit van vakbonden in bestemmingslanden, de angst voor ontslag, onbekendheid met de vakbeweging, onbekendheid met rechten, cultuur- en taalverschillen en onduidelijke werkgevers-werknemersrelaties

doordat veel arbeidsmigranten werkzaam zijn via uitzendbureaus, via onderaannemers of als zzp'er, dit alles is een obstakel voor effectieve ledenwerving. Er gaat dus veel tijd en energie zitten in organisatie en werving, met maar weinig aanwas van nieuwe leden als resultaat. Daar komt bij dat collectieve belangenbehartiging door middel van onderhandelingen met werkgevers complex is en het voeren van individuele rechtszaken gecompliceerd en kostbaar. Het is dus moeilijk om goede resultaten te boeken in de belangenbehartiging voor migranten, het levert weinig inkomsten op door nieuwe leden, maar brengt wel hoge kosten met zich mee. Daar komt bij dat het draagvlak onder autochtone leden onder druk kan komen te staan door de belangenbehartiging voor arbeidsmigranten. Het uitgangspunt dat het tegengaan van oneerlijke concurrentie ook de autochtone werknemers ten goede komt, is soms niet voor iedereen duidelijk. Hoe kan de vakbeweging op een duurzame manier de organisatie en belangenbehartiging van arbeidsmigranten vormgeven, zonder daarbij het draagvlak onder haar autochtone leden in de waagschaal te stellen?

3. Het grijze circuit: informalisering van de arbeidsmigratie? Voorbeeld zorgsector

Een deel van de arbeidsmigranten werkt op meer informele wijze in Nederland. Voor de zogenaamde ongedocumenteerde derdelanders is dat omdat zij geen legale verblijfsvergunning voor Nederland hebben, voor Europese arbeidsmigranten is dat omdat zij via onduidelijke arbeidscontractvormen werken die als schijnconstructies gezien kunnen worden, waardoor de schijn van informaliteit ontstaat. In de bouwsector en in de zorgsector is er sprake van een toename van dergelijke informele arbeidsrelaties. De ervaringen die FNV Bondgenoten de afgelopen jaren heeft opgedaan met het thema *domestic workers* toont aan dat voor de vakbeweging het organiseren van zowel ongedocumenteerde derdelanders als Europese arbeidsmigranten die via schijnconstructies werken, uitermate moeilijk is. Ook de belangenbehartiging voor deze groep is moeilijk. Kan de vakbeweging wel iets betekenen voor migranten die niet onder cao's vallen, die geen legale status hebben, of die heen en weer pendelen tussen herkomstland en Nederland?

5.2 Wetgeving of handhaving

5.2.1 Voorbeeld transportsector

Een belangrijke vraag die steeds weer opkomt als gesproken wordt over arbeidsmigratie in relatie met arbeidsmarktdynamiek, is of er voldoende wetgeving is om oneerlijke concurrentie tussen autochtone werknemers en arbeidsmigranten tegen te gaan, verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen en uitbuiting van migranten de kop in te drukken. Of is het belangrijkste probleem dat de handhaving van de bestaande wetgeving onvoldoende is? Omdat dit vraagstuk sterk speelt in de transportsector, dient deze sector in deze paragraaf als voorbeeld. Het grootste dilemma bij dit vraagstuk is waarop de inspanningen van de vakbeweging zich zouden moeten richten: zorgen dat de wetgeving zo nodig aangepast wordt, of zorgen dat er een betere handhaving van de wetten komt?

Arbeidsmigratie in de transportsector is een onderwerp dat in de media regelmatig aandacht krijgt, zowel binnen Nederland als in Europa. De transportsector is een voorbeeld bij uitstek hoe de bestaande wetgeving kan leiden tot van ongelijke arbeidsvoorwaarden. Er bestaat een grijs gebied waarin transportondernemers mogelijkheden kunnen zoeken om zo goedkoop mogelijk te opereren. Op deze manier kan concurrentie ontstaan waarbij lokale werknemers in het nadeel zijn ten opzichte van arbeidsmigranten. Een deel van de problematiek zou met betere handhaving van de bestaande wetgeving opgelost kunnen worden, maar ook de wetgeving zelf vertoont lekken die resulteren in verschillen in arbeidskosten. Voor de transportsector zijn vooral de dienstenrichtlijn en de detacheringsrichtlijn van belang.

In de transportsector werken meer dan 140.000 mensen voor bijna 12.000 bedrijven. Het grootste deel van de bedrijven werkt grensoverschrijdend, in 2013 waren dit er ruim 10.000, maar een deel van de transportbedrijven werkt alleen in Nederland (Transport en logistiek Nederland, 2014). Het goederenvervoer is verdeeld in twee categorieën: vergunninghouders en eigen vervoerders. Eigen vervoerders zijn producenten en handelaren die zelf de opslag en vervoer van hun producten uitvoeren of uitbesteden. Deze vorm van vervoer is aan het verdwijnen en maakt nog maar een klein deel uit van het totale goederenvervoer. Vergunninghouders zijn bedrijven die met winst oogmerk transportdiensten verrichten in opdracht van derden. Het goederenvervoer bestaat grotendeels uit midden- en kleinbedrijven en is sterk internationaal georiënteerd. Veel bedrijven hebben minder dan tien vrachtwagens. Een gering aantal grote bedrijven heeft er meer dan honderd (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2013). Zzp-constructies komen niet heel veel voor in het goederenvervoer. Een aantal ontslagen Nederlandse chauffeurs schrijft zich in als zzp'er en rijdt voor eigen rekening. Dit komt echter vooral veel voor bij koeriersdiensten.

Vanwege zowel het nationale als het internationale karakter van deze sector zijn onderwerpen als concurrentie op arbeidsvoorwaarden en risico op arbeidsverdringing een belangrijk thema. Het aantal buitenlandse chauffeurs dat in Nederland rijdt, neemt sterk toe. Strikt genomen is een groot deel van de buitenlandse werknemers in de transportsector geen arbeidsmigrant in die zin dat hij of zij zich vestigt in het land waar gewerkt wordt. Eerder is er sprake van een arbeidsforens. Vaak is de constructie er juist niet op gericht om de werknemers zich te laten vestigen in het land waar gewerkt wordt, maar hen voor bepaalde tijd rond te laten rijden in hun vrachtwagen, waarna er een verlofperiode aanbreekt in het land van herkomst. De woonplaats van deze werknemers is hun vrachtwagen, het is de mobiliteit ten top. Om hoeveel migranten het gaat in deze sector is moeilijk te achterhalen. De werknemers hoeven zich immers niet in te schrijven in Nederland. Cijfers over de vermindering van het aantal Nederlandse chauffeurs geven een indicatie van de verschuiving in de richting van buitenlandse migranten. Tussen 2001 en 2011 is het aantal Nederlandse werknemers in de transport- en communicatiesector afgenomen met 56.400. Het aandeel van buitenlandse werknemers uit de MOE-landen is in die periode toegenomen met 4.800 werknemers. Procentueel gezien is het aantal buitenlandse werknemers in deze sector toegenomen van 4% in 2001 naar 6% in 2011. Omdat de totale werkgelegenheid in de transportsector als geheel in deze periode niet aanzienlijk is afgenomen, slechts van 6% in 2001 tot 5% in 2011 van de totale werkgelegenheid in alle sectoren, moet de verklaring voor de grote uitstroom van Nederlandse werknemers

gezocht worden in het aangaan van detacheringconstructies. De cijfers zijn afkomstig uit de CBS-statistieken en bewerkt door SEO in 2014 en betreffen alleen de officieel ingeschreven werknemers (Berkhout et al, 2014). Wat betreft de landen van herkomst van de buitenlandse chauffeurs is er duidelijk een verschuiving te zien. Waar eerst Poolse chauffeurs de grootste groep vormden, wordt hun plaats steeds vaker ingenomen door chauffeurs uit Hongarije, Tsjechië, de Baltische staten, Roemenië en Bulgarije. Zij worden op hun plaats weer vervangen door chauffeurs uit Moldavië, en zelfs Filipijnse chauffeurs die op een arbeidsvergunning uit de Baltische staten werken zijn al gesignaleerd. Er zijn verschillende redenen dat de groep chauffeurs uit Polen relatief minder belangrijk wordt: de Poolse economie trekt aan waardoor er meer werkgelegenheid in het herkomstland is, de Poolse chauffeurs werken liever in Duitsland omdat dit dichterbij huis is, en de Polen worden mondiger waardoor Nederlandse werkgevers de voorkeur geven aan andere nationaliteiten.¹¹

5.2.2 Wetgeving in de transport sector: de cabotage verordening

De Europese verordeningen met betrekking tot het goederenvervoer zijn in Nederland verankerd in de Wet wegvervoer goederen (Wwg). In de Wwg zijn onder andere regels opgenomen met betrekking tot de vergunningplicht, de eis van dienstbetrekking, de eis van reële vestiging van een transportbedrijf in een lidstaat en cabotage (Kamerbrief, 2012).

Volgens deze wetgeving dienen zowel lokale transportwerknemers als gedetacheerde werknemers van transportondernemingen die in een andere EU-lidstaat zijn gevestigd volgens dezelfde voorwaarden te worden betaald, ongeacht de nationaliteit. De Nederlandse wet- en regelgeving zijn hierbij leidend omdat de werkgevers gebonden zijn aan de wettelijke minimumbepalingen of de kernbepalingen van een algemeen verbindend verklaarde cao. Toch komt het veel voor dat niet volgens de cao wordt gehandeld en dat chauffeurs worden betaald volgens de arbeidsvoorwaarden van het land van herkomst.

Om te begrijpen hoe dit mogelijk is, moet allereerst een onderscheid gemaakt worden tussen grensoverschrijdend goederenvervoer en goederenvervoer dat in principe alleen in Nederland plaatsvindt. In beide typen werken arbeidsmigranten op detachingsbasis, via de detachingsrichtlijn. Maar als het gaat om goederenvervoer in Nederland is de detachingsrichtlijn duidelijk: Nederlandse cao-regels zijn van toepassing. Om Nederlands goederenvervoer te onderscheiden van grensoverschrijdend goederenvervoer is de cabotagerichtlijn opgesteld, waarin staat dat de zogenaamde cabotageverordening¹² moet worden nageleefd. Van cabotage is sprake als een vervoerder uit een EU-lidstaat goederen vervoert binnen de grenzen van een andere lidstaat. De regels over cabotage zijn al bijna 20 jaar geleden opgesteld en zijn vastgelegd in “Verordening nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993: in de praktijk gaat het om de diensten van niet-ingezeten vervoersondernemers die zich, naar aanleiding van een internationale reis, in een gastland bevinden en nadien, in plaats van leeg terug te rijden, in dat land een vervoer verrichten alvorens de grens te bereiken. Op grond van Verordening nr. 3118/93 mogen ondernemingen die beschikken over een door een lidstaat

¹¹ Interview Edwin Atema, FNV Bondgenoten

¹² De cabotage verordening is geen richtlijn en hoeft dus niet verankerd te zijn in nationale wetgeving.

verstrekte communautaire vergunning in een andere lidstaat goederenvervoerdiensten over de weg verrichten op voorwaarde dat deze diensten tijdelijk worden verleend” (Europarlement). Omdat een volledig algemeen geldige cabotage op veel weerstand stuitte, zijn in 2009 enkele restrictievere bepalingen toegevoegd aan de richtlijn. Met een zogenaamde communautaire vergunning mogen vervoerders nu maximaal drie nationale ritten doen binnen 7 dagen, en zijn dan verplicht de grens weer over te gaan. Het blijkt echter dat werkgevers de cabotagerichtlijn nogal eens ruimhartig toepassen, en chauffeurs uit andere EU-lidstaten in dienst nemen voor vervoersactiviteiten die zich voornamelijk binnen Nederland afspelen. Verwijzend naar de cabotagerichtlijn worden deze arbeidsmigranten niet volgens de Nederlandse cao betaald. De wetgeving is duidelijk, maar gemakkelijk te ontduiken.

Als het om grensoverschrijdend vervoer gaat wordt het juridisch moeilijker. Een Nederlands bedrijf dat alleen van Nederland naar Duitsland rijdt, en Bulgaren in dienst heeft op een Bulgaars contract, hoeft geen Nederlandse cao-bepalingen na te leven. Het is moeilijk dan na te gaan welk recht van toepassing is op de werknemer. De transportsector verschilt daarin essentieel met andere sectoren. Een gedetacheerde bouwvakker die in de Eemshaven werkt, werkt ook echt in Nederland en zijn werkgever moet de Nederlandse cao volgen. Een chauffeur die grensoverschrijdend werk doet, werkt niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen, en in principe zou een cao uit het herkomstland kunnen gelden, mits de arbeidsmigrant afkomstig is uit een bestaand en functionerend bedrijf in het herkomstland en gedetacheerd wordt. Tot zover is de wetgeving duidelijk. Maar het blijkt dat in de transportsector in grote mate gebruik wordt gemaakt van schijnconstructies: de meest voorkomende praktijk is dat transportondernemingen bedrijven in Oost Europa opzetten die als hoofdbedrijf fungeren en werknemers detacheren naar het bedrijf in Nederland die kunnen worden ingeschakeld voor zowel nationaal als grensoverschrijdende internationale ritten. Hierbij worden de arbeidvoorwaarden van het land waar het ‘hoofdbedrijf’ is gevestigd gehanteerd. Dit is een legale constructie zolang aan de detacheringsvoorwaarden is voldaan. Een voorwaarde voor buitenlandse vestiging is bijvoorbeeld dat er daadwerkelijk activiteiten in dit hoofdbedrijf worden ontplooid. Het blijkt echter dat de bedrijven die in Oost-Europa worden opgezet, in veel gevallen niet -bestaande of niet-productieve ondernemingen zijn. Deze ondernemingen bestaan vaak uit niet meer dan een kantoor, dat in het beste geval is bemand met een secretaresse, maar ook vaak niet meer is dan alleen een adres of een postbus. Op deze manier wordt via een schijnconstructie de bestaande wetgeving in Nederland ontdoken. Hoewel sinds 2011 de Europese verordening 1071 van kracht is waarin het gebruik van buitenlandse filialen strenger gereguleerd wordt, blijkt handhaving in de praktijk moeilijk.

Tot zover de wetgeving die voor het Nederlands goederenvervoer duidelijk gericht is op gelijke cao's voor alle werknemers, maar voor grensoverschrijdend goederenvervoer niet waterdicht is. Voor beide soorten vervoer geldt dat het gebruik van schijnconstructies kan leiden tot ongelijke loonkosten. Ook de herziening van de detacheringsrichtlijn dekt de tekortkomingen in de wetgeving niet af.

De gevolgen van deze praktijken zijn duidelijk. Ten eerste is er sprake van oneerlijke concurrentie: de lonen en arbeidsvoorwaarden van Nederlandse chauffeurs staan sterk onder druk door de concurrentie van buitenlandse chauffeurs, en het gebeurt dat lokale chauffeurs ontslagen worden ten gunste van arbeidsmigranten. In 2014 waren 24.000 chauffeurs met een groot rijbewijs ingeschreven bij het UWV.¹³ Ten tweede is er sprake van een uitholling van de arbeidsvoorwaarden van de buitenlandse chauffeurs. Niet alleen zijn hun lonen lager dan de lonen van hun lokale collega's, ook de toegang tot sociale voorzieningen is slechter, hun huisvestingssituatie in het werkland is vaak abominabel en van een sociaal en gezinsleven is nauwelijks sprake. Ten derde loopt de overheid inkomsten uit belastingen en sociale premies mis en ziet haar uitgaven stijgen door uitkeringen aan werkloos geworden chauffeurs. Het is de vraag of de wetgeving zoals die nu bestaat, voldoende handvatten biedt om deze negatieve gevolgen aan te pakken.

5.2.3 Handhaving van de wetgeving in de transportsector: door de overheid.

Hoewel de wetgeving met betrekking tot de transportsector niet helemaal waterdicht is, waardoor misstanden kunnen ontstaan, zit het grootste probleem in de tekortschietende handhaving van deze wetgeving. Vanuit de overheid ligt handhaving van de wetgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden bij het Ministerie van SZW, en wat betreft veiligheid, milieu en cabotage bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Ook zijn er enkele initiatieven ontplooid vanuit de branche van transportondernemingen om handhaving vorm te geven. En tenslotte is de vakbeweging actief in het aan de kaak stellen van overtredingen van de wetgeving.

De Inspectie Leefomgeving en Transport van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu houdt zich met handhaving van de regelgeving op het gebied van milieu, veiligheid en cabotage bezig. Op drie manieren krijgt deze handhaving gestalte:

- Dienstverlening aan de ondertoezichtstaanden, hetgeen inhoudt dat de Inspectie voorlichting en informatie geeft over wet- en regelgeving. Via haar Meld- en Informatiecentrum (MIC) behandelt de inspectie vragen en meldingen van zowel burgers en bedrijven als collega-handhavers.
- Toezicht: de Inspectie houdt toezicht vanuit het beginsel 'vertrouwen tenzij'. Basis daarvoor vormt een nalevings- en risicoselectiesysteem. Om inspecties effectief te kunnen uitvoeren maakt de Inspectie gebruik van objectinspecties, administratiecontroles, digitale inspecties en audits.
- Opsporing, gericht op het systematisch onderzoeken van strafbare feiten onder aansturing van het Openbaar Ministerie (OM). Deze opsporing heeft als doel bewijs te leveren over strafbare feiten, eventuele vervolging door het OM en ontneming/ terugvordering van het economisch gewin door die activiteiten. Opsporing wordt bij de Inspectie uitgevoerd door algemene opsporingsambtenaren, werkzaam bij de Inlichtingen- en Opsporingsdienst en door buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's).

¹³ Interview Edwin Atema, Niet alle ingeschreven chauffeurs zijn werkzaam geweest in het goederenvervoer, ook werkzoekenden defensiemedewerkers met groot rijbewijs zijn hierin opgenomen.

Vanwege het internationale karakter en de internationale regelgeving in de sector wordt een meer internationale of Europese aanpak steeds belangrijker. De vraag is echter of de Inspectie Leefomgeving en Transport en het Ministerie van SZW hier wel op toegerust zijn. De vraag is natuurlijk ook of deze handhaving voldoende is om misstanden met betrekking tot arbeidsvoorwaarden in de transportsector te voorkomen en te bestrijden. Edwin Atema van FBV Bondgenoten is hier duidelijk over: door alle bezuinigingen wordt de Europese norm van 3% pakkans bij overtredingen met betrekking tot inspectie niet gehaald, en daarbij wordt in alle inspecties prioriteit gegeven aan veiligheid boven arbeidsvoorwaarden. Inspecties op arbeidsvoorwaarden door het Ministerie van SZW vinden te weinig plaats, en de manier waarop inspecties plaatsvinden lijkt de pakkans niet te vergroten. De inspecties door de Inspectie van Leefomgeving en Transport vinden wel meer geregeld plaats, maar worden bijvoorbeeld zeer geconcentreerd gedaan, waardoor de pakkans vermindert doordat informatie wordt doorgegeven. In 2013 is bijvoorbeeld een driedaagse weginspectie gehouden met politieopsporingsdiensten specifiek naar overtredingen met betrekking tot cabotage: "Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft samen met politiediensten gedurende drie dagen een verkennende inspectie-actie uitgevoerd in het Rotterdams Havengebied naar overtredingen van de cabotage-regels. De inspectie-actie leverde een groot aantal overtredingen op. (...) "Bij de eerste controle-acties, die gericht waren op het containervervoer op en rond de Maasvlakte werden 14 heterdaad overtredingen vastgesteld, chauffeurs die al meer dan drie binnenlandse ritten achter de rug hadden. Zij mochten niet verder. Ook wordt in 16 gevallen nader onderzoek gedaan omdat in het verleden meer dan het toegestane aantal ritten was uitgevoerd" (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2014). Ook het beginsel "vertrouwen tenzij" waarbij geen bedrijven worden geïnspecteerd met een smetteloos verleden, is zeer gevoelig voor misbruik. Een voorbeeld is het transportbedrijf AB Texel dat, volgens berichtgeving in de Volkskrant, regelgeving overtreedt omdat toch geen inspectie te vrezen is: "Vrees voor controle en een boete door overheidsinspecteurs heeft de chauffeur niet, want zijn werkgever heeft een convenant gesloten met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dankzij dit goedkeuringsstempel van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu worden vooraf afspraken gemaakt over de werkwijze, waarna de inspectie geen onverwachte controles meer uitvoert" (Troost, 2014).

Daarnaast houdt de inspectie zich ook bezig met het doen van onderzoek. Belangrijk is natuurlijk in hoeverre de Inspectie onderzoek doet naar de handhaving van de cabotagerichtlijn. In de jaarplannen van het ministerie wordt verwezen naar een onderzoek dat in 2013/2014 is uitgevoerd naar cabotage. Uit dit onderzoek blijkt dat het moeilijk is betrouwbare cijfers over cabotage te krijgen: "Het is niet eenvoudig gebleken om een goede schatting te maken van de omvang van cabotage in Nederland. Een belangrijke reden hiervoor is het voor een deel ontbreken van voldoende betrouwbare gegevens over de vervoerprestaties van buitenlandse voertuigen binnen Nederland. Desondanks en met de nodige voorzichtigheid kan gesteld worden dat er van de door buitenlanders in Nederland uitgevoerde beladen ritten, er volgens CBS/EUROSTAT (met bewerking door KiM) in 5,2% en volgens Panteia/NEA op basis van WIM-VID gegevens in 10,1% van deze ritten sprake is van cabotage (...) Als dit percentage toegepast wordt op het totale aantal beladen vervoerbewegingen door buitenlandse voertuigen binnen Nederland dan resulteert een indicatief aantal van ongeveer 479 duizend cabotageritten."

(Panteia, 2013). Er zijn weinig gegevens bekend over hoeveel van deze cabotage illegaal plaatsvindt, Panteia maakt in haar onderzoek een schatting dat in 2,4% van de cabotageritten vermoedelijk sprake is van overtreding van de cabotageregels (Hersbach et al, 2014). Hoewel deze aantallen niet hoog lijken, gaat het volgens Panteia wel om “overtredingen van een meer structurele, dat wil zeggen, langduriger, aard wat een regelmatige actie op het hoofdwegennet zou rechtvaardigen” (Panteia, 2013).

5.2.4 Handhaving vanuit de branche

In 2002 heeft Transport en Logistiek Nederland (TLN) een keurmerk voor transportondernemers ingesteld: het Keurmerk Transport & Logistiek. “Om het keurmerk te verdienen, moeten vervoerders voldoen aan een serie kwaliteitseisen, zoals het beschikken over de juiste vergunningen, het voldoen aan de eisen van goed ondernemerschap en het naleven van de cao’s. Verder wordt van de deelnemers verwacht dat zij ‘voortdurend werken aan de verbetering van de kwaliteit van hun onderneming en dienstverlening’. De bedrijven worden beoordeeld door ViaNoRM, een onafhankelijk certificeringsinstituut” (website Nieuwsbladbladtransport). Ook is er een apart keurmerk voor zzp’ers in de transportsector (website transport logistiek).

Hoewel in het keurmerk wel de naleving van cao-bepalingen is opgenomen, en dit dus ook sociale-dumpingpraktijken zou moeten uitsluiten, lijkt de nadruk toch vooral te liggen op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en niet zozeer op sociaal verantwoord ondernemen: “Met het keurmerk ‘Transport en Logistiek’ zegt TLN het totale kwaliteitsniveau van de sector te willen verhogen. Voor een wegvervoerder heeft het certificaat volgens de branche-organisatie het voordeel dat hij zich onderscheidt van zijn collega’s” (website Nieuwsbladbladtransport). Bedrijven die op hun website het keurmerk als promotie opvoeren, benadrukken vooral de milieu- en veiligheidsaspecten van duurzaam ondernemen, en niet zozeer de sociale en arbeidsrechtelijke aspecten. Als voorbeeld kan het bedrijf Gitrans dienen dat op de website vermeldt: “Met als basis het ‘Keurmerk Transport en Logistiek’ zijn alle bedrijfsprocessen binnen Gitrans omschreven. (...) Door middel van het uitgebreide fleet-managementsysteem worden brandstofregistraties gehouden en wordt de rijstijl van de chauffeur geanalyseerd. Door middel van deze data kan het rijgedrag van de chauffeur worden bijgestuurd en verder worden getraind” (website Gitrans).

5.2.5 Rol van de vakbeweging in handhaving

Voor de transportbond van FNV Bondgenoten is het een prioriteit om de misstanden in de transportsector met betrekking tot oneigenlijke concurrentie aan te pakken. Voor de vakbeweging is aandacht voor arbeidsvoorwaarden hierin prioritair. Dit krijgt op verschillende manieren gestalte. Allereerst is het belangrijk om onderzoek te doen naar het bestaan van lekken in de wetgeving, het ruimhartig toepassen van de wetgeving en het bestaan van schijnconstructies. Een belangrijk uitgangspunt hierin is dat met voorbeelden en cijfers meer rechtvaardigheid aan deze praktijken kan worden gegeven, zodat het probleem duidelijk wordt. Daarnaast worden ook rechtszaken aangespannen om misstanden voor de rechter erkend te krijgen. Deze twee acties samen, onderzoek en rechtszaken, kunnen gebruikt worden in de lobby

voor verbetering van de wetgeving en handhaving. Enkele concrete voorbeelden van acties vanuit de vakbeweging verduidelijken de rol die de vakbeweging kan spelen.

De eerste voorbeelden betreffen onderzoeken die door de vakbeweging zijn gedaan om in een herkomstland oneigenlijke detacheringsconstructies bloot te leggen. FNV Bondgenoten heeft in augustus 2014 met verborgen camera's en geluidsapparatuur onderzoek gedaan in Sofia (Bulgarije) en heeft daar acht vestigingen van dochterondernemingen of onderaannemers van transportondernemingen bezocht. Nergens trof men een volwaardige onderneming aan. De namen van deze bedrijven zijn doorgegeven aan het Ministerie van SZW waarna er een boete is opgelegd vanwege het gebruik van schijnconstructies (Volkskrant 16 augustus 2014). Een bedrijf dat door dit concrete onderzoek aangepakt kon worden was het Bulgaarse bedrijf 'Inter-East Trucking' uit Sofia. Dit is een bedrijf dat ritten uitvoerde voor het Nederlandse bedrijf Oenema. Op het vestigingsadres in een buitenwijk van Sofia bleek geen bedrijf te zitten, maar alleen een woonhuis, niemand had daar ooit een vrachtauto gezien. Edwin Atema van FNV Transport en Logistiek zegt op de website van FNV Bondgenoten: "Constructies als die bij Oenema zijn aan de orde van de dag. Bedrijven proberen op deze manier hun verantwoordelijkheid zover mogelijk weg te organiseren en werknemers zoveel mogelijk rechten af te pakken. Alleen opdrachtgevers en transporteurs die niet tegen de lamp lopen profiteren hiervan. Gezonde werkgelegenheid gaat verloren en bonafide bedrijven verliezen werk" (website FNV Bondgenoten).

Samen met de Belgische transportarbeidersbond ABVV BTB heeft FNV Bondgenoten onderzoek gedaan naar schijnconstructies en nepondernemingen in Bratislava, waarbij kantoren van transportondernemingen werden bezocht die vooral in België actief zijn (ABVV, 2012). Uit het onderzoek bleek dat op geen van de bezochte adressen een actieve transportonderneming was gevestigd, het bleek in alle gevallen om een postbusonderneming te gaan. Als voorbeeld wordt het transport bedrijf DD Trans aangehaald: in 2008 telde dit bedrijf nog 215 Belgische chauffeurs, in 2012 is dit gedaald naar 110, en is het bedrijf in zee gegaan met een Poolse bedrijf, BalticTrans, waar 130 Poolse werknemers werken. De Poolse vrachtwagens en chauffeurs hebben nog nooit in Polen gereden (ABVV, 2012). In juli 2014 zocht FNV Bondgenoten de publiciteit met een case van IKEA die haar goederen binnen Nederland laat vervoeren door Slowaakse chauffeurs, die geen Nederlands cao-loon uitbetaald krijgen en een beperkte toegang tot sociale voorzieningen hebben (Volkskrant 28 juli 2014).

Een tweede wijze waarop de vakbeweging probeert te lobbyen voor verbeterde wetgeving en handhaving probeert af te dwingen is het voeren van rechtszaken. De FNV heeft in 2009 in Venlo een zaak bij de kantonrechter aangespannen om uitbuiting in de transportsector tegen te gaan. Bij het transportbedrijf Mooy zijn 12 Poolse chauffeurs in staking gegaan omdat zij al drie maanden niet betaald zijn. De FNV heeft hierbij niet alleen de achterstallige loonbetaling aangevochten, maar ook de zogenaamde Polenconstructie die het mogelijk maakt om Poolse werknemers tegen Poolse voorwaarden aan te nemen. Uiteindelijk heeft de FNV de zaak gewonnen voor het Europese hof en is deze uitspraak gebruikt om de cao aan te passen en WAGA-*proof* te maken.

FNV Transport en Logistiek heeft de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar de werkwijze

van Van den Bosch Transporten uit Erp. Het bedrijf betaalt geen Nederlandse cao-lonen aan zijn Oost-Europese chauffeurs, die grensoverschrijdende ritten maken. Edwin Ateema van de FNV stelt: "Feitelijk heeft het bedrijf valsheid in geschifte gepleegd om de ware gang van zaken te maskeren en de sociale dumping te organiseren. Een Nederlands transportbedrijf dat een rit uitbesteedt aan een buitenlands bedrijf is ervoor verantwoordelijk dat de chauffeur volgens de Nederlandse cao wordt uitbetaald. Van den Bosch Transporten moet dus als ze een ritje van bijvoorbeeld Bergen op Zoom naar Groningen uitbesteden aan haar Hongaarse dochteronderneming, de Nederlandse cao door contracteren. Het toepassen van deze cao-bepaling vindt Van den Bosch 'een juridisch te moeilijk vraagstuk'. (...) Nu wet- en regelgeving duidelijk is en ook de Europese rechtspraak onze stellingen onderschrijven, blijft het bedrijf naar oneigenlijke uitwegen zoeken. Voor iedere oplossing vindt dit bedrijf wel weer een probleem" (website FNV Bondgenoten). In 2014 dagvaardt FNV Bondgenoten het bedrijf opnieuw. Onder het motto "Nederlandse chauffeurs eruit, Oost-Europeaan uitgebuit" worden er twee rechtszaken aangespannen: een van FNV Bondgenoten om cao-naleving af te dwingen, en een door tien Hongaarse chauffeurs met hetzelfde doel. Bij Van den Bosch Transporten werkten eerst 500 Nederlandse chauffeurs, nu nog maar 100. In januari 2015 oordeelde de rechter dat Van den Bosch inderdaad de cao-bepalingen moet naleven en verplicht is achterstallig loon aan de tien Hongaarse chauffeurs te betalen (de Volkskrant 9 januari 2015).

In juli 2014 heeft FNV Transport en Logistiek een tienpuntenplan gepresenteerd om verdringing van chauffeurs in Nederlandse loondienst in de transport en logistiek verder tegen te gaan. Het plan omvat tien concrete maatregelen: "Zo wil de bond onder andere dat opdrachtgevers aansprakelijk worden voor het naleven van de cao en voor het naleven van de regels waaronder buitenlandse vervoerders in Nederland werk mogen verrichten. Er dient bovendien een sluitende administratie te zijn van de ritten die buitenlandse vervoerders in Nederland uitvoeren. Ook wil de bond dat de vervoersvergunningen voortaan gekoppeld worden aan het kenteken in plaats van aan de vervoerder en dat een vervoerder voor ieder voertuig, ongeacht het laadgewicht, een vergunning nodig heeft. Tot slot wil de bond dat er een einde komt aan de wildgroei van bureaus, die personeel ter beschikking mogen stellen in de transportsector" (website NV Bondgenoten).

Edwin Ateema van FNV Transport en Logistiek benadrukt dat het samenwerken met vakbonden in andere Europese lidstaten van essentieel belang is in het aanpakken van de misstanden: "samenwerking met vakbonden in andere landen is heel belangrijk en dat doet FNV Bondgenoten ook veel. Met Roemeense, Deense en Belgische vakbonden wordt veel samengewerkt en wordt nagedacht over een grensoverschrijdend lidmaatschap. De ETF (de Europese sector koepel) is hierin geïnteresseerd en ook de ITF (de internationale sector koepel). We delen bijvoorbeeld pamfletten in het Bulgaars uit, we hebben via de telefoon toegang tot tolken. Met de Roemeense vakbond hebben we een afspraak dat we op parkeerplaatsen inschrijfformulieren voor de Roemeense vakbond aan chauffeurs uitdelen om ze lid te maken van Roemeense vakbonden. De Roemeense vakbond komt ook twee weken op werkbezoek om op de parkeerplaatsen chauffeurs te organiseren."¹⁴

14 Interview Edwin Ateema, FNV Bondgenoten

5.3 Draagvlak en financiële duurzaamheid van de vakbeweging: organisatie en belangenbehartiging van migranten

5.3.1 Voorbeeld bouwsector

Het draagvlak van de vakbeweging kan onder druk komen te staan als zij er niet in slaagt om migranten te organiseren en hun belangen te behartigen. De bouwsector is hier een voorbeeld van. Op internationaal niveau wordt bijvoorbeeld de Internationale Bouw en Hout Federatie BWI direct geconfronteerd met de ondermijning van de financiële draagkracht en duurzaamheid van de bij haar aangesloten bonden als gevolg van het grote aantal arbeidsmigrantanten in haar sector. Hoewel BWI veel aandacht besteedt aan migratie en activiteiten ontplooit op het gebied van het organiseren van en de belangenbehartiging voor migranten, lukt het de BWI-*affiliates* niet om hun ledental substantieel uit te breiden met migranten. Doordat een steeds groter deel van de werkzaamheden in de bouwsector door migranten wordt verricht en deze migranten moeilijker te organiseren zijn dan lokale werknemers, betekent dit een bedreiging voor de duurzaamheid van de vakbeweging in deze sector. Daarnaast ondervinden de leden van BWI ook veel problemen met de belangenbehartiging voor migranten. Rechtszaken voeren voor ontslagen werknemers is niet alleen tijdrovend en kostbaar, maar ook vaak niet mogelijk omdat met het ontslag de verblijfsvergunning van de werknemer vervalt en deze niet meer fysiek kan getuigen op zijn proces. In hoeverre deze issues ook voor Nederland belangrijk zijn zal in deze paragraaf worden geïllustreerd met een voorbeeld uit de bouwsector in Nederland, meer specifiek de bouw van elektriciteitscentrales in de Eemshaven.

5.3.2 Vakbonds betrokkenheid van allochtonen en migranten in de bouwnijverheid

Wereldwijd zijn in de bouwsector veel migranten werkzaam. De ILO concludeert in haar rapport 'Migration, a rights-based approach', uit 2010: "the construction industry has a long tradition of employing migrant labour from lower-wage economies" (ILO, 2010). En ook Eldring et al. merken op: "construction has a long tradition of inter-European migration" (Eldring et al, 2014). In totaal waren er in 1999 wereldwijd 111 miljoen werknemers in de bouwsector werkzaam, waarvan 29 miljoen in westerse landen, en 82 miljoen in ontwikkelingslanden. Betrouwbare cijfers over het totale aantal migranten in de bouwsector zijn niet beschikbaar doordat de registratie onvoldoende is. Op nationaal niveau zijn wel cijfers te vinden die een indicatie geven over het belang van arbeidsmigrantanten in de bouwsector. In Zwitserland bijvoorbeeld was in 2001 37% van de werknemers in de bouw arbeidsmigrant, (website BWI, 2006) en in Ierland in 2007 17% (MCA Newsletter, 2009). Het belang van arbeidsmigrantanten in de bouw hangt in eerste plaats samen met de specifieke kenmerken van deze sector: arbeidsintensief, plaatsgebonden, gebonden aan deadlines en de noodzaak van vakspecifieke expertise. De internationale Bouw en Hout Federatie BWI heeft daarom migratie tot een van de speerpunten van haar beleid gemaakt en voert campagnes om de arbeidsomstandigheden op grote bouwprojecten te verbeteren, zoals in voetbalstadions in het Midden-Oosten.

Voor Nederland is het moeilijk om een goed beeld te krijgen van het aantal arbeidsmigrantanten dat in de bouwsector werkzaam is. Uit cijfers over geregistreerde migranten blijkt dat het om aanzienlijke aantallen gaat, maar doordat veel verschillende arbeidscontractvormen worden

gebruikt, waarbij arbeidsmigranten bij verschillende instanties zijn ingeschreven of helemaal niet zijn ingeschreven in Nederland, is het moeilijk een compleet beeld te krijgen. Een indicatie geeft de najaarsmeting van 2013 van het Economisch Instituut voor de Bouw EIB waarin vermeld wordt dat 48% van de respondenten heeft samengewerkt met een MOE-lander op de bouwplaats, tegen 39% die niet heeft samengewerkt met een MOE-lander, de overige 13% is onbekend (Jansen, 2013). Volgens de respondenten is het merendeel van deze migrantencollega's van Poolse afkomst (87%), daarna komen Roemeense (26%), en Bulgaarse collega's (24%). In de volgende paragraaf zal een schatting van het aantal arbeidsmigranten in de bouw worden gegeven op basis van verschillende registraties van de verschillende arbeidsovereenkomsten. Achtereenvolgens zijn dit zzp-constructies, uitzendbureaus en detacheringen.

5.3.3 *Verskillende arbeidscontractvormen*

Zzp-constructies

Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet, is de bouwsector een sector waar bij uitstek veel zzp'ers werken, zelfstandigen zonder personeel. Halverwege 2013 waren in de bouw volgens het CBS 107.410 bedrijven met één werkzame persoon actief, dit is zo'n 12% van het totale aantal zzp'ers. Het grootste deel daarvan, ruim 42%, was werkzaam in de burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U), ruim 4% in de grond-, water- en wegenbouw (GWW of Infra) en 53% was actief als gespecialiseerd bedrijf (Jansen, 2013).

Meer dan een op de vier werkenden in de bouw is zzp'er en dit aantal neemt nog steeds toe, onder meer als gevolg van de crisis in Nederland die een grote impact heeft gehad op de bouwsector. In de periode 2009-2013 heeft deze crisis geleid tot faillissementen en reorganisaties in de bouwwereld waardoor tussen 2008 en 2012 ongeveer 47.000 banen verloren zijn gegaan. Dat een deel van de ontslagen werknemers als zzp'ers voor zichzelf begint is te zien in cijfers uit 2012 waaruit blijkt dat het aantal startende ondernemers is toegenomen met 6% ten opzichte van 2011 (CBS Statline, 2013). De toename van het aantal zzp'ers in de bouw is ook goed te zien in de cijfers van werknemers die onder een cao vallen. Vóór de economische crisis vielen circa 10.000 werknemers onder de cao afbouw, in 2014 zijn dat er nog slechts 4.500-5000. Het aantal werknemers is dus gehalveerd, maar de vraag naar arbeid is niet gehalveerd, er is 'slechts' sprake van een 30% omzetting. Voor de circa 10.000 zzp'ers in deze branche is de cao niet van toepassing.¹⁵

Niet iedereen die als zelfstandige in de bouwsector werkt, doet dit uit eigen vrije wil. Een deel van de arbeidskrachten in de bouw werkt als schijnzelfstandige. In het SER-advies over arbeidsmigratie uit 2014 is te lezen dat "volgens de Aannemersfederatie Nederland Bouw en Infra zeventig procent van de zzp'ers in de bouw is aan te merken als schijnzelfstandigen.(...) Volgens de FNV is het overgrote deel van de buitenlandse zzp-ers in de bouw aan te merken als schijnzelfstandigen" (SER 2014). Dit zijn hoge aantallen en het is niet helemaal duidelijk hoe men tot dit cijfer komt. Allereerst is het al niet gemakkelijk om een goede en sluitende

¹⁵ Interview Peter Roos, FNV Bouw

definitie van schijnzelfstandige te geven. Volgens Peter Roos van FNV Bouw "is iedereen die er bewust voor kiest zzp'er te zijn, geen schijn zzp'er, maar iedereen die door omstandigheden zzp'er is, bijvoorbeeld doordat het UWV dat aanbeveelt, is gedwongen zzp'er."¹⁶ Uit onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouw EIB in 2013 bleek dat 38% van de zzp'ers in de bouw meer vrijheid en meer zelfstandigheid opgaf als reden om zzp'er te worden. De bouwsector is een vrij hiërarchische sector, wat de behoefte aan vrijheid zou verklaren. Echter, 18% van de geïnterviewden gaf aan dat druk van de werkgever of ontslag dan wel faillissement van het bedrijf de reden was om zzp'er te worden. Deze 'keuze' is meer uit noodzaak geboren.¹⁷ Volgens Peter Roos betreft het hier dus schijn zzp'ers. Dit is een lager percentage dan de aannemersfederatie noemt, maar hoger dan de 3-5% die wordt genoemd in een onderzoek van het Ministerie van Economische Zaken dat werd verricht in juni 2012 (Zandvliet et al, 2013). Dit verschil zou kunnen worden verklaard door een verschil in gehanteerde definitie.

Het is duidelijk dat het aantal zzp'ers in de bouwsector groot is en toeneemt, en dat een deel hiervan als schijnzelfstandige werkzaam is. Een belangrijke vraag is in hoeverre arbeidsmigranten in de bouw als zzp'er werken en in hoeverre er hier ook sprake is van schijnzelfstandigheid. Uit de literatuur blijkt dat het niet eenvoudig is om hier betrouwbare cijfers over te krijgen. Ook hanteert men niet in alle landen dezelfde definitie van zzp'er wat het nog moeilijker maakt betrouwbare cijfers te krijgen. Zzp'ers zijn soms niet als zodanig geregistreerd en soms zelfs helemaal niet geregistreerd. Veel onderzoek is hier ook niet naar gedaan. Kees Zandvliet merkt in zijn onderzoek voor het Ministerie van Economische Zaken op: "verder is er in bepaalde segmenten van de sector sprake van aanbod van zzp'ers uit andere Europese landen, in het bijzonder uit Midden- en Oost-Europa. De legaliteit van dit aanbod staat regelmatig ter discussie, maar dit is geen expliciet onderwerp van dit onderzoek" (Zandvliet et al, 2013).

Eric Jan Leeuw en Yde van der Burgh van FNV Bouw zien schijnzelfstandigen onder arbeidsmigranten in de bouwsector als een probleem. Allereerst voor de arbeidsmigranten zelf: het komt voor dat arbeidsmigranten via een uitzendbureau werkzaam zijn maar zelf niet weten dat zij op een zzp-contract werken. Op deze manier zijn hun rechten op onder meer sociale zekerheid niet gewaarborgd en is de kans op uitbuiting groot. Daarnaast is voor autochtone zzp'ers de concurrentie van buitenlandse zzp'ers die vaak tegen een lager tarief werken, een van de grootste belemmeringen die zij in hun werk tegenkomen. In de EIB-survey noemt 68% van de respondenten dit als probleem (Jansen, 2013).

De migranten zzp'ers die in de bouwsector werken zijn vooral afkomstig uit de MOE-landen, waarbij de Polen in de meerderheid zijn. Volgens een onderzoek door Regioplan uit 2004 werkten in 2003 al Polen als zzp'er in de bouwsector, maar waren de absolute aantallen in deze periode nog gering. In 2003 waren 131 Polen in Nederland ingeschreven als ondernemer bij de KvK, waarbij niet bekend is of dit zzp'ers betrof. Ook waren er volgens het EIB in dat jaar 71 Duitse zzp'ers ingeschreven, waaronder een deel Polen met een Duits paspoort (ter Beek, 2004). In deze periode hadden ook Polen nog een TWV nodig om in Nederland aan de slag te kunnen, dit kon vermeden

16 Interview Peter Roos, FNV Bouw

17 Interview Eric Jan Leeuw en Yde van der Burgh, FNV Bouw

worden door als Poolse Duitser te werken, of door als zzp'er te werken. Deze aantallen zijn in de jaren daarna sterk toegenomen. Volgens recent onderzoek van het SEO is het totale aantal zzp'ers afkomstig uit MOE-landen toegenomen van 407 in 2001 tot 6.174 in 2011. Het is onduidelijk hoeveel van hen kunnen worden aangemerkt als schijnzelfstandigen. Ook neemt het aantal Roemeense en Bulgaarse zzp'ers in de bouwsector toe: van 15 in 2003 tot 1.796 in 2011. Volgens het recente SER-advies uit 2014 zijn 6.000 zzp'ers ingeschreven bij de KvK afkomstig uit de MOE-landen. Deze zijn echter niet allen werkzaam in de bouwsector en niet alle zzp'ers werkzaam in de bouwsector staan ingeschreven bij de KvK (SER, 2014).

Uitzendbureaus

Het werken via een uitzendbureau is een andere manier die door arbeidsmigranten gebruikt wordt om een baan te vinden in de bouwsector. Zoals in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde is geweest, wordt vooral in sectoren met een cyclisch karakter of met een tijdelijke piekvraag naar arbeid gebruik gemaakt van arbeidsmigranten. De bouwsector is zo'n sector. In 2013 zijn er in Nederland 980 uitzendbureaus geregistreerd die volledig of gedeeltelijk actief zijn in de bouwsector. Vooral bij grote bouwprojecten, zoals de aanleg van snelwegen of de bouw van een elektriciteitscentrale, is de vraag naar arbeid, en vooral gespecificeerde arbeid, in een korte periode hoog en wordt aan deze vraag voldaan door het inschakelen van uitzendbureaus. Deze tijdelijke arbeid wordt vervuld door zogenaamde flexmigranten: buitenlandse uitzendkrachten, vaak uit Midden- en Oost-Europa, die tijdelijk wonen en werken in Nederland. De schattingen lopen uiteen, maar waarschijnlijk zijn er per jaar tussen de 5.000 en 7.000 arbeidsmigranten uit de MOE-landen werkzaam in de bouw (Berkhout et al, 2014).

Detachering

Veel arbeidsmigranten werken via detachingsconstructies, eerder besproken in hoofdstuk 3 en in het voorbeeld van de transportsector. Ook in de bouwsector wordt detachering veelvuldig gebruikt door bouwbedrijven of door uitzendbureaus. Opnieuw is het moeilijk om betrouwbare cijfers te geven over het aantal arbeidsmigranten. Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht doen verschillen in loonkosten bij detachering zich vooral voor door een verschil in afdracht van sociale premies. Via een A1-verklaring kan een werkgever een arbeidsmigrant in dienst nemen zonder verantwoordelijk te zijn voor de sociale verzekeringen. Het aantal afgiftes van A1-verklaringen is een indicatie voor het aantal migranten dat via detachering in Nederland werkt. In 2011 werden meer dan 100.000 A1-formulieren afgegeven voor detachering in Nederland. Hiervan wordt 42% afgegeven voor detachering in de bouwsector. De meeste formulieren zijn afkomstig uit Duitsland, Polen en Portugal (SER, 2014). Dit percentage zou kunnen wijzen op maximaal 42.000 gedetacheerde migranten in de bouwsector. Toch wordt het totaal aantal arbeidsmigranten in de bouwsector door het EIB geschat op tussen de 13.000 en 16.000 (SER 2014, Jansen 2013). Door de gebrekkige registratie is hier zeer waarschijnlijk sprake van een onderschatting. Andere cijfers geven aan dat er wel duidelijk een toename te zien is. SEO concludeert dat het aantal werknemers in de bouwsector uit de MOE-landen in de periode van 2001 tot 2011 is toegenomen met 8.000 (Berkhout, 2014). Het totaal aandeel van arbeidsmigranten in deze sector is toegenomen van 2% naar 5%. Dit is des te opmerkelijker doordat het totaal aantal Nederlandse werknemers in deze sector in deze periode is afgenomen met 51.500.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen dat op verschillende manieren in de bouwsector actief is, tussen de 21.600 en 29.000 ligt, maar dat dit zeer waarschijnlijk een onderschatting is van het werkelijke aantal.

5.3.4 Organisatie en belangenbehartiging van arbeidsmigranten in de bouwsector

Het draagvlak van vakbonden staat onder druk doordat een steeds groter deel van de werknemers uit een ander land afkomstig is en zich niet bij een vakbond aansluit. Voor vakbonden is het moeilijk arbeidsmigranten te bereiken en te organiseren: "There is a lack of trade union organization of these type of workers, as they are difficult to recruit given that they often move between sectors and workplaces. This lack of representation renders these migrant workers particular vulnerable for abuses" (McLoughlin en Munz, 2011). Dit probleem geldt zeker voor de bouwsector. Peter Roos van FNV Bouw⁸ maakt duidelijk welke problemen FNV Bouw tegenkomt bij het organiseren van migranten. Volgens hem is het noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen gevestigde migranten, voor wie eigenlijk precies dezelfde voorwaarden gelden als voor Nederlanders, en tijdelijke migranten, die in deze sector vaak ook heel tijdelijk zijn.

Vooraf het organiseren van deze tijdelijke migranten is moeilijk voor de vakbeweging:

- Tijdelijke migranten zijn zeer mobiel en soms maar enkele maanden aanwezig op de bouwplaats.
- Migranten staan vaak wantrouwend tegenover de vakbond doordat ze geen goede ervaringen hebben met de vakbond in hun herkomstland. Het kost daarom veel tijd hun vertrouwen te winnen, en als het contact eenmaal is gelegd, kan het zijn dat ze bij het volgende bezoek weer vertrokken zijn.
- Veel migranten zijn wel tevreden met wat ze verdienen, omdat ze de vergelijking met het herkomstland maken. Zij zijn minder goed op de hoogte van hun arbeidsrechten. Het is vaak moeilijk de arbeidscontractvormen te achterhalen waarop de migranten werkzaam zijn, vooral als dit schijnconstructies betreft. Niet altijd heeft de migrant de beschikking over loonstrookjes.
- Soms wordt de vakbond de toegang tot de bouwplaats ontzegd.
- Er zijn veel taalproblemen, vaak is er een tolk nodig.

Peter Roos concludeert dat inspanningen om werknemers te organiseren zich vooral moeten richten op migranten die zich in Nederland hebben gevestigd. Het organiseren van tijdelijke migranten is te weinig kansrijk.

Ook bij belangenbehartiging is er een duidelijk verschil tussen tijdelijke en gevestigde migranten. Voor vakbonden is het zeer moeilijk individuele belangen te behartigen van tijdelijke migranten omdat dit zeer tijdrovend is en te weinig resultaat oplevert. Het risico is dan ook nog dat de migrant vertrokken is als er resultaat is geboekt. Een voorbeeld is de A2 bij Maastricht, waar de FNV zich heeft ingezet om achterstallig loon en de zeer hoge verrekening

voor huisvestingskosten via rechtszaken op te eisen. Toen de rechtszaak gewonnen was, bleek de helft van de voormalige werknemers niet meer traceerbaar. Individuele belangenbehartiging als middel om migranten te organiseren of meer publiciteit te trekken lijkt meer succesvol, maar de vraag kan gesteld worden of het niet beter is om in te zetten op collectieve belangenbehartiging voor deze groep migranten. Dit kan dan worden gebruikt om aandacht te vragen voor misstanden in de sector, waarna gelobbyd kan worden voor betere arbeidscontractvormen, aanscherping van de wetgeving of verbeterde handhaving.

Collectieve belangenbehartiging via cao-afspraken kent veel haken en ogen omdat er bijvoorbeeld verschillende cao's per bouwplaats gelden of cao-afspraken ontdoken worden.

Voor de bouwsector is behalve de bouw-cao ook de uitzend-cao van belang. De cao voor uitzendkrachten van de ABU geldt ook voor uitzendkrachten die niet permanent in Nederland wonen. Naast de algemene cao-bepalingen die voor alle uitzendkrachten gelden, zijn er enkele bepalingen specifiek toegesneden op deze groep migrantenwerknemers. In de cao voor uitzendkrachten zijn de wettelijke regels over inhoudingen en verrekeningen op het loon aangescherpt. Deze aanscherpingen zijn gemaakt om misstanden met inhoudingen op het loon tegen te gaan. Het is bijvoorbeeld niet toegestaan om sociale begeleidingskosten in te houden op het loon of om boetes te verrekenen met betrekking tot huisvesting. Ook zijn er enkele specifieke bepalingen voor het groepsgewijs werven en/of huisvesten van arbeidsmigranten ten aanzien van huisvestingsnormen, veiligheid, vervoer en voorlichting. Zoals recht op minstens 10 m² woonruimte, de arbeidsovereenkomst in het Nederlands én in de landstaal van de arbeidsmigrant, verplicht aanbieden van een ziektekostenverzekering en informeren over de inschrijving in het GBA en (na 26 gewerkte weken) over het volgen van taalcursussen (website ABU, 2014).

Wat betreft de cao-bepalingen heeft de bouwsector een aparte plaats in de uitzend-cao. Een aparte regelgeving moet voorkomen dat er teveel verschil optreedt in arbeidsvoorwaarden op eenzelfde werkplek. Omdat de vakbeweging zich zorgen maakte over uitholling van rechten van vaklieden in de bouwsector, werd in 2001 een kop-cao afgesproken voor de bouwsector, bovenop de uitzend-cao (SNCU). Als uitzendbureaus vooral mensen uitlenen aan bouwbedrijven, voor meer dan 50% van de totale loonsom, dan moeten zij de totale bouw-cao toepassen. Is dit minder dan 50% van de loonsom, dan geldt de uitzend-cao plus een deel van de bouw-cao, het zogenaamde Bouw-pakket.

Er zijn verschillende manieren om cao-bepalingen zo toe te passen dat ze ongunstig uitpakken voor werknemers en er dus een verschil ontstaat tussen arbeidsmigranten en autochtone werknemers. Een voorbeeld is de cao-regeling waarbij is vastgesteld dat ervaren uitzendkrachten recht hebben op hetzelfde loon als vaste werknemers. Voor gedetacheerde werknemers van buitenlandse uitzendbureaus gelden deze cao-regels niet, ook niet als zij ervaren krachten zijn (Uitzendwerk in de bouw, 2008). Ook moeten uitzendkrachten als zij langer in dienst zijn bij dezelfde werkgever in een andere salarisschaal komen; bij arbeidsmigranten gebeurt dit vaak niet. Met dezelfde ervaring als hun Nederlandse collega's zijn zij dus goedkopere arbeidskrachten. Een ander probleem bij het uitbetalen van cao-lonen is dat in de bouwsector veel met onderaannemers wordt gewerkt en de hoofdaannemer geen verantwoordelijkheid

wil nemen voor deze onderaannemers. Deze ketenaansprakelijkheid om het cao-loon in alle onderdelen van de keten uit te betalen is noodzakelijk om de keten transparant te krijgen en ongelijke loonkosten tussen werknemers te vermijden.

Ook in andere landen hebben bonden moeite migrantenwerknemers te organiseren. Daarom ondersteunen Global Union Federations hun leden op verschillende manieren:¹⁹

- Een telefonische helpdesk voor klachten en ondersteuning.
- Voorlichting geven over rechten en plichten van de migrant in *pre departure* trainingen.
- Juridische ondersteuning van migranten bij problemen.
- Informatievoorziening over het bestemmingsland.
- Samenwerking tussen bonden in herkomstland en bestemmingsland.
- Onderzoek doen naar ondeugdelijke constructies, bijvoorbeeld bij uitzendbureaus.
- Organiseren van werknemers vóór hun vertrek.
- Internationale lidmaatschapskaart: IUF heeft deze bijvoorbeeld al in de jaren '80 ontwikkeld.
- Gebruik van sociale media voor informatieverstrekking, bijvoorbeeld een blog van migranten.
- Lobby voor betere sociale zekerheid voor migranten.

De meeste van deze methoden worden ook in Nederland door de bonden toegepast. Wereldwijd leidt dit echter niet tot een substantiële toename van het aantal migranten-vakbondsleden.

5.3.5 De Eemshaven

Het organiseren van arbeidsmigranten en de belangenbehartiging voor deze groep werknemers kent vooral in de bouwsector veel obstakels. In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de vakbeweging hier in het voorbeeld van de Eemshaven mee geconfronteerd wordt. Dit voorbeeld is gekozen omdat in de Eemshaven de afgelopen vijf jaar een groot bouwproject is uitgevoerd waarbij veel arbeidsmigranten zijn ingeschakeld en de vakbonden FNV Bondgenoten en FNV Bouw zich actief voor deze migranten hebben ingezet. Ook is er relatief veel documentatie over deze case beschikbaar.

De Eemshaven ligt in de provincie Groningen en kwam in 1973 gereed. In eerste instantie was de haven aangelegd voor de exploitatie van olie en petrochemische producten. Begin deze eeuw kwam de Eemshaven in beeld als vestigingsplaats van energiecentrales. Tussen 2009 en 2014 verzeen hier twee nieuwe energiecentrales van Nuon en RWE. Twee buitenlandse bedrijven wonnen de openbare aanbesteding voor het bouwen van de elektriciteitscentrales. Bij de Nuon-centrale was Mitsubishi de hoofdaannemer. Als gevolg van de specifieke expertise die gevraagd werd in alle fases van de bouw, werd gebruik gemaakt van veel onderaannemers waardoor een lange en ondoorzichtige keten ontstond en veel partijen bij het bouwproces betrokken waren. Het merendeel van de werknemers bestond uit arbeidsmigranten. Volgens het SER-advies uit 2014 is het totaal

¹⁹ Interviews met vertegenwoordigers GUF's: BWI: Jin Sook Lee, PSI: Genevieve Gencianos, IUF: Barbro Budin

aantal geregistreerde werknemers dat in de Eemshaven aan de bouw van de elektriciteitscentrales heeft gebouwd ongeveer 23.000, twee derde van hen kwam uit het buitenland, en zij waren werkzaam voor honderden bedrijven. Het SER-advies meldt: “Het internationale karakter van het project blijkt uit het feit dat de toegangspoort van de bouwplaats van de Nuon centrale maar liefst 42 verschillende nationaliteiten registreerde” (SER, 2014). Volgens onderzoeker Nathan Lilli zijn de werknemers afkomstig uit uiteenlopende landen, zoals Polen, Duitsland, Japan, Turkije, België, Italië, Portugal, Frankrijk, Roemenië, Slovenië en Letland (Lilli et al, 2011). Bij de bouw waren 3.000 tot 4.000 werknemers gelijktijdig aan het werk, bestaande uit een steeds wisselende groep vakmensen, afhankelijk van de expertise die op dat moment in het bouwproces gevraagd werd. Een deel van de arbeidskrachten bestond uit goed opgeleide vakmensen, bijvoorbeeld elektrotechnici, die van bouwproject naar bouwproject trokken.

Arbeidsomstandigheden in de Eemshaven: misstanden

Door de onoverzichtelijke bouwketen met veel onderaannemers was het moeilijk om inzicht te krijgen in de arbeidsomstandigheden. Het waren vooral de onderste lagen van de keten waar de meeste misstanden werden geconstateerd, er was daar meer dan gemiddeld sprake van problemen met het uitbetalen van salarissen, discriminatie en onveilige arbeidsomstandigheden.

Het grootste probleem met betrekking tot de arbeidsomstandigheden was de ongelijke behandeling van lokale werknemers en arbeidsmigranten. De meeste migranten die bij de bouwprojecten in de Eemshaven waren betrokken, werkten als gedetacheerde of via uitzendbureaus. Hierdoor konden werknemers met dezelfde expertise, die dezelfde werkzaamheden verrichten, toch onder heel andere arbeidsvoorwaarden werken. Hoewel de uitzendbureaus de uitzend-cao hanteerden, hadden sommige migranten twee soorten contract, een in het herkomstland, en een in Nederland, en ook waren er verschillen in de afdracht van sociale premies. Hierdoor verschilden de loonkosten per herkomstland: een Nederlandse pijpfitter verdiende meer dan een Portugese pijpfitter die weer meer verdiende dan de Poolse pijpfitter. “In Portugal betaalt men slechts premie over de eerste 700 euro van het loon; bedragen daarbovenop zijn premievrij” (Kremer, 2013). Daardoor is de Portugese pijpfitter 30% goedkoper dan de Nederlandse.

Betrokkenheid van Nederlandse bonden in de Eemshaven

De betrokkenheid van Nederlandse vakbonden bij het organiseren van werknemers in de Eemshaven wordt vaak aangehaald als hét voorbeeld van organisatie en belangenbehartiging van arbeidsmigranten in Nederland. Uit de verschillende publicaties waarin de Eemshaven als case study wordt gebruikt, komt een eenduidig beeld naar voren: de gezamenlijke betrokkenheid en inzet van FNV Bondgenoten en FNV Bouw is groot geweest, maar de organisatie van en belangenbehartiging voor arbeidsmigranten zijn moeilijk.

Begin 2011 is een gezamenlijke taskforce opgericht, FNV Eemshaven, om de werknemers in beide bouwplaatsen te bereiken. Een allereerste obstakel was dat de traditionele manier om werknemers te organiseren niet werkte. Als gevolg van het hoge aantal arbeidsmigranten waren er geen actieve kaderleden die de organisatie van hun collega's ter hand konden nemen.

In de tweede helft van 2011 veranderde de FNV daarom haar strategie en in plaats van bezoeken aan werknemers, werd op regelmatige tijden een spreekuur gehouden op de werkplaats en in de accommodaties van de arbeidsmigranten. Door deze meer proactieve benadering zijn meer arbeidsmigranten bereikt dan met de meer traditionele benadering en konden meer zaken worden behandeld. Andere obstakels die FNV tegenkwam waren de taalproblemen, de cultuurverschillen en de angst voor ontslag die arbeidsmigranten huiverig maakt om in contact te treden met de vakbond.

Enkele voorbeelden illustreren op welke manier FNV heeft geprobeerd de belangen te behartigen van arbeidsmigranten in de Eemshaven. Een eerste voorbeeld is de rechtszaak die FNV Bondgenoten heeft aangespannen tegen de Poolse onderaannemer Calbud. De 120 Poolse migranten die voor Calbud in de Eemshaven werkten, werden zwaar onderbetaald: overuren werden niet uitbetaald en werknemers die een te kritische houding hadden werden ontslagen en hadden geen recht op achterstallig loon. Voor 20 van deze ontslagen werknemers heeft de FNV een rechtszaak in Polen aangespannen. Hermen Pol van FNV Bondgenoten meldt op de website Polonia.nl: “Het is voor het eerst dat FNV Bondgenoten gaat procederen in het buitenland, in dit geval Polen.(...) De aanpak is lastig, om een rechtszaak te beginnen tegen een Pools bedrijf in Polen, maar Calbud, en alle andere werkgevers, moeten weten dat er grenzen zijn. Een werknemer heeft rechten, en ook tegenover buitenlandse werknemers moeten de werkgevers zich aan de wet houden” (website Polonia, 2011). Het ontslag kon niet worden teruggedraaid, maar de FNV wist wel te bereiken dat achterstallige salarissen werden uitbetaald.

Een tweede voorbeeld betreft het niet naleven van cao-bepalingen. Via de Stichting Naleving cao SNCU zijn in totaal 18 meldingen binnengekomen voor het Eemshavengebied. Een melding betrof de structurele onderbetaling van 800 Poolse werknemers die via het installatiebedrijf Remak zijn ingehuurd voor de bouw van de Essent/RWE-centrale. FNV Bondgenoten is daarop een kort geding aangegaan om naleving van de cao af te dwingen. “Met dit kort geding wil de vakbond afdwingen dat zij hetzelfde loon krijgen als hun Nederlandse collega’s. Gelijk loon voor gelijk werk,“ (Website Polonia, 2011). aldus Masja Zwart van de FNV. De internationale Bouw en Hout koepel BWI doet verslag van de resultaten die zijn behaald: “The courts decided that the workers were indeed under paid and were denied the additional payment for irregular hours. As a result the company now has to pay the salary difference and holiday and evening bonuses retroactively. Depending upon the trade, this is a 5 to 30% increase in wages for the workers” (Website BWI, 2013).

In derde voorbeeld tenslotte is de manier waarop de FNV heeft geprobeerd de misstanden in de Eemshaven aan de kaak te stellen via een OESO-melding. In 2012 is door de FNV een melding gedaan bij het Nationaal contactpunt OESO-richtlijnen NCP. De klacht betrof de verschillende arbeidsvoorwaarden die werden gehanteerd voor lokale werknemers en arbeidsmigranten. Deze klacht heeft geleid tot een bemiddeling tussen Nuon en de vragende partijen waarin Nuon toezegde haar invloed op de toeleveranciers te vergroten. Voor beide partijen is een aanvaardbare oplossing gekomen: “De dialoog onder leiding van het NCP heeft in november 2013 geleid tot een overeenkomst tussen partijen over de noodzakelijke door Nuon te ondernemen stappen om

haar invloed op de keten van toeleveranciers te vergroten. Het NCP feliciteert partijen met de succesvolle afronding van de dialoog” (NCP, 2014). Deze case heeft bijgedragen aan een grotere aandacht van de overheid voor oneigenlijke constructies waarbij migranten betrokken zijn: de ketenaansprakelijkheid wordt uitgebreid en tevens zijn er 15 extra inspecteurs aangesteld door de Inspectie SZW (NCP, 2014).

Maar of al deze inspanningen hebben geleid tot een directe verbetering van de arbeidsomstandigheden in de Eemshaven en een versterking van FNV is de vraag. Het aantal vakbondsleden dat de FNV op deze manier heeft bijgeschreven is te verwaarlozen, ook al omdat de meeste arbeidsmigranten weer vertrokken zijn naar elders. Nathan Lilli merkt hierover op: “The union has, for example, as of yet not been able to mobilize these workers on a larger scale. (...) However, the union has not actually been able to improve conditions for the workers yet. If they can do this, they hope it will inspire more trust from the workforce, and gain them more leverage for their claims” (Lilli et al, 2011). En volgens Peter Roos van FNV Bouw heeft de vakbondsbetrokkenheid bij de Eemshaven wel veel publiciteit opgeleverd, maar niet iets wezenlijks veranderd voor de migranten.²⁰

5.4 Het grijze circuit: informalisering van de arbeidsmigratie?

5.4.1 Voorbeeld zorgsector

Wereldwijd is de zorgsector een sector waar veel arbeidsmigratie plaatsvindt. Iedereen kent wel het verschijnsel van de Filipijnse vrouwen die over de hele aardbol migreren om in andere landen zieken en ouderen te verzorgen en te verplegen. In 2004 merkten Van der Geest reeds op: “Most of the first female immigrants to Europe from The Philippines were recruited during the early 1960s to work as hospital nurses in Germany, The Netherlands and Britain” (van der Geest et al, 2004). In hoeverre is dit nog steeds het geval en is arbeidsmigratie in Nederland ook in deze sector van belang? En in hoeverre is de situatie in Nederland te vergelijken met andere landen in Europa, bijvoorbeeld Duitsland? Om hierin meer inzicht te krijgen is het belangrijk een onderscheid te maken tussen de meer formele zorg en de meer informele zorg. De formele zorg vindt in Nederland vooral plaats in ziekenhuizen, verpleeginrichtingen, thuiszorginstellingen en verzorgingstehuizen. Deze taken worden verricht door verpleegkundigen en verzorgenden, waarbij de medische taken worden verricht door verpleegkundigen en de zorgtaken door verzorgenden. Bij de meer informele zorg is de scheidslijn tussen huishoudelijke, verzorgende taken en verplegende taken minder duidelijk. Bij informele thuiszorgverlening voor ouderen bijvoorbeeld, de 24-uurs thuiszorg, is het moeilijk een onderscheid te maken tussen huishoudelijk personeel en verzorgend personeel, beide taken lopen vaak in elkaar over. Marta Boning spreekt van de grijze arbeidsmarkt: “In the majority of EU countries (the exceptions being the Nordic States), private households are the main players in the undeclared work economy” (Lutz et al, 2010).

Voor wordt ingegaan op deze scheiding tussen de formele en informele zorgsector, is het van belang de sector in Nederland nader te belichten. Volgens de nieuwe Statistiek zorgrekeningen

20 Interview Peter Roos, FNV Bouw

en werkgelegenheid (CBS, 2013) werken in Nederland 1,5 miljoen mensen in de zorgsector, inclusief ouderenzorg, jeugdzorg, maatschappelijke dienstverlening, sociaal-cultureel werk, maatschappelijke opvang en kinderopvang. Met 15,7% is dit een aanzienlijk deel van het totale aantal banen in Nederland en dit percentage neemt toe. De zorgsector in Nederland wordt weleens als de banenmotor aangemerkt, de groei van de werkgelegenheid in de zorg was tot voor kort veel hoger dan de rest van de economie. Volgens het CBS “geldt (dat) zowel voor de gezondheidszorg als de welzijnszorg. In de gezondheidszorg nam de werkgelegenheid van werknemers toe van 312 duizend arbeidsjaren in 2001 naar 421 duizend arbeidsjaren in 2011. Een nagenoeg even grote stijging deed zich voor in de welzijnszorg waar het aantal arbeidsjaren in deze periode steeg van 365 duizend tot 514 duizend. De ontwikkeling van de werkgelegenheid in de zorg staat in contrast met die van de overige economie. Deze telde in 2011 per saldo 3 procent minder arbeidsjaren dan tien jaar eerder” (CBS, 2013). Op dit moment is er door bezuinigingen sprake van krimp in de werkgelegenheid. Uitgesplitst naar deelsectoren is de sector ouderenzorg het grootst: 30% van alle werknemers werkt in deze sub sector. Vanzelfsprekend hebben deze cijfers alleen betrekking op de formele kant van de zorgsector.

De toenemende zorgvraag en de daarbij oplopende kosten baren de Nederlandse overheid zorgen: zijn er op de lange termijn wel voldoende werknemers om aan deze zorgvraag tegemoet te komen of moet een beroep worden gedaan op arbeidsmigranten, en blijft de zorg wel betaalbaar? Al begin deze eeuw was de verwachting dat arbeidstekorten in de gezondheidszorg door de toegenomen vraag naar zorgverlening en het achterblijvende aantal zorgverleners zouden moeten worden opgevangen door arbeidsmigranten. In een aantal pilots werden verpleegkundigen uit Zuid-Afrika, Indonesië en Polen naar Nederland gehaald, om hier na interne training als verpleegkundigen in ziekenhuizen te werken. Deze werkwijze was gestoeld op ervaringen in andere Europese landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, waar een groot deel van de verpleegkundigen afkomstig is van buiten het VK. Deze pilots bleken in Nederland geen succes. Volgens Marco Borsboom van ABVAKABO FNV, die de experimenten op de voet volgde, zijn hier verschillende redenen voor aan te wijzen: de taalbarrière bleek een veel grotere hindernis dan verwacht, de genoten opleiding sloot onvoldoende aan en de cultuur in de ziekenhuizen, die veel eigen initiatief en zelfstandigheid van de verpleegkundigen verwachtten, bleek veel te verschillen van de cultuur in het herkomstland. Tenslotte bleek het erkennen van buitenlandse diploma's een obstakel te zijn. Op dit moment is het aantal verpleegkundigen uit het buitenland dat in Nederlandse ziekenhuizen werkt te verwaarlozen.

5.4.2 Informalisering in de zorg

Om de toenemende kosten in de zorgsector het hoofd te bieden ontwikkelde de overheid een driesporenbeleid: verhoging van de productiviteit in de zorg, zorgpersoneel werven en behouden, en het beperken van de groei van de zorgvraag. Om dit beleid te implementeren zijn vanaf 1 januari 2015 zorgtaken gedecentraliseerd van rijksoverheid naar gemeenten, en institutionele zorg in instellingen wordt verplaatst naar zorg in thuissituaties (WEMOS, 2013). Zorgverlening dichtbij de mensen en een groter aandeel van mantelzorgers die een deel van de zorg op zich nemen zouden de bottlenecks in de zorgsector moeten wegnemen. Het lijkt erop dat de zorgsector fundamenteel anders ingericht gaat worden, waarbij de

formele zorgverlening afneemt en meer en meer een beroep wordt gedaan op meer informele zorgverlening. Zorginstellingen worden in snel tempo gesloten en ouderen moeten langer thuis blijven wonen, met behulp van verschillende manieren van thuiszorgverlening. Doordat de overheid tegelijkertijd ook sterk gaat bezuinigen op het verlenen van officiële thuiszorg via de WMO - voor 2015 is een bezuiniging van 3 miljard euro voorzien - is de verwachting dat deze thuiszorghulpverlening steeds vaker op meer informele wijze zal worden georganiseerd. De FNV constateert in haar visiedocument 'Rechtspositie huishoudelijk werkers' in december 2013 al: "Als gevolg van decentralisatie van rijkstaken en van bezuinigen verschuift steeds meer huishoudelijk werk en zorg van de formele naar de informele markt" (FNV, 2013).

Een probleem is dat over deze meer informele kant van de zorg weinig statistieken beschikbaar zijn, onder meer doordat de zorg is opgedeeld in verschillende segmenten. De ouderenzorg bijvoorbeeld kan op verschillende manieren vorm krijgen: via alfa-hulpverleners die te werk worden gesteld door thuiszorginstellingen, via mantelzorgers of vrijwilligers die de zorg gratis verlenen of deels via een persoonsgebonden budget (pgb), via ingehuurd 24-uurs zorgverleners die ook (deels) uit het pgb worden betaald, en tenslotte via zelf gecontracteerde huishoudelijke hulpverleners (*domestic workers*). Verschillende vormen van zorg lopen in elkaar over, het is moeilijk hierin een duidelijke scheidslijn aan te brengen. Via de regeling Dienstverlening aan huis, die in 2007 is ingesteld om de rechtspositie van werknemers die bij een particuliere werkgever aan huis werken veilig te stellen, zijn wel enkele cijfers te achterhalen. Maar ook hierbij geldt weer dat veel verschillende cijfers in omloop zijn. Volgens de FNV werkten in Nederland in 2013 naar schatting 150.000 huishoudelijk werkers en vielen daarnaast nog eens 80.000 alfa-hulpverleners, 50.000 pgb-zorgverleners en 10.000 gastouders onder deze regeling Dienstverlening aan huis. De bepalingen in deze regeling plaatsen huishoudelijk werkers in een uitzonderingspositie met betrekking tot arbeidsrecht, het socialezekerheidsrecht en de fiscale wetgeving, als zij voor hooguit drie dagen per week bij dezelfde particulier werken (FNV, 2013).

Verschillende groepen zorgverleners

Een eerste groep verzorgenden en werkenden in de thuiszorg betreft de alfa-hulpverleners. De regeling alfa-hulpverleners is al in 1977 ingevoerd en betreft huishoudelijke werkers die via een modelovereenkomst in loondienst zijn van een hulpvrager, maar wel verbonden zijn aan een thuiszorginstelling en betaald worden uit publieke middelen vanuit de AWBZ. De thuiszorginstelling vervult een soort kassiersfunctie maar kan niet worden aangemerkt als werkgever. Sarah van Walsum ziet een sterke toename van het aantal alfa-hulpverleners door de decentralisatie van de WMO naar gemeenten in 2007: "There is reason, however, to suspect things may have changed since the decentralization in the provision of subsidized household services took place in 2007. One of the results of this decentralization has been a marked increase in the percentage of Alpha-helpers engaged in the provision of subsidized household services from 20 to 80 percent" (van Walsum, 2011). Deze toename van het aantal alfa-hulpverleners is een indicatie van een proces van informalisering in de zorgsector. Zorgverleners in de thuiszorgsector in dienst van een zorginstelling worden ontslagen en kunnen weer aan het werk als alfa-hulp in dienst van de zorgvrager. FNV merkt hierover op: "Gemeenten besteden de thuiszorg aan, zorginstellingen bieden de zorg voor een bepaald bedrag en na aanbesteding blijkt dat de zorg niet volgens de eerder geldende, reguliere

arbeidsvoorwaarden geleverd kan worden. De thuiszorgmedewerkers worden dan lager ingeschaald of ze kunnen hun werk houden als ze uit dienst gaan en zich vervolgens als alfahulp opnieuw melden. Zij vallen dan onder dezelfde regeling als huishoudelijk werkers. Alfahulpen worden geacht in dienst te zijn van de zorgvrager en daarom wordt de regeling Dienstverlening aan huis op hen toegepast” (FNV, 2013) De FNV is niet gelukkig met deze constructie en vraagt zich af of hier geen sprake is van een schijnconstructie. Omdat de thuiszorginstellingen veel werkgeverstaken op zich nemen kunnen zij als de eigenlijke werkgever worden aangemerkt.

Een tweede groep verzorgenden in de zorgsector bestaat uit mantelzorgers, die weer zijn onder te verdelen in onbezoldigde en betaalde mantelzorgers. In het kader van de participatiesamenleving wordt een groot beroep gedaan op de groep van onbezoldigde mantelzorgers; de overheid vertrouwt erop dat veel werk in de zorgsector overgenomen zal worden door deze groep vrijwilligers. Mantelzorg is de zorg die wordt gegeven aan een hulpbehoevende door iemand uit diens directe omgeving en die direct voortvloeit uit de sociale relatie. Recente cijfers over mantelzorgers ontbreken. Cijfers uit 2007 geven aan dat vooral vrouwen deze zorg op zich nemen, en dat vooral de oudere leeftijdscohorten oververtegenwoordigd zijn. Vaak betreft het hier partners van zorgbehoeftigen.

Tabel 5.1. Percentage van de Nederlandse bevolking dat niet-beroepsmatig zieken en gehandicapten helpt, 2007

	Mannen	Vrouwen
18-24 jaar	8,3	11,9
25-44 jaar	5,8	14,6
45-64 jaar	13,2	25,9
65 jaar en ouder	15,2	17,5

Bron: CBS 2007

De betaalde mantelzorgers worden in het algemeen via een persoonsgebonden budget door de hulpvrager aangesteld. Ook zij vallen voor wat hun rechtspositie betreft onder de regeling Dienstverlening aan huis als zij hooguit drie dagen bij een particuliere werkgever in huis werken (FNV, 2013). De pgb-regeling wordt door de Sociale Verzekeringsbank SVB gecoördineerd. Er is een toename te zien van betaalde mantelzorg via het persoonsgebonden budget: in 2003 ontvingen nog 60.000 mensen een pgb, in 2009 waren dit er 126.000. Twee derde van het budget wordt uitsluitend of gedeeltelijk aan de betaling van mantelzorg besteed. Naar schatting zijn er minimaal 84.000 betaalde mantelzorgers in Nederland actief. Uit onderzoek van Alice de Boer uit 2010 blijkt dat van de betaalde mantelzorgers 69 procent vrouw is (de Boer et al, 2010). Bijna alle ondervraagde mantelzorgers in dit onderzoek zijn beduidend ouder dan de gemiddelde Nederlandse bevolking. In 2005 werd het pgb nog niet vaak gebruikt om iemand te verzorgen die lijdt aan dementie of last heeft van geestelijke achteruitgang. Hier zouden verschillende redenen voor kunnen zijn: mensen die last hebben van dergelijke problemen zijn niet goed in staat een pgb aan te vragen en de zorg in natura of opname in een zorginstelling is toereikend.

Recente cijfers hierover zijn niet beschikbaar, maar de verwachting is dat de in het kader van de participatiesamenleving voorgenomen sluiting van zorginstellingen, de druk op het pgb voor de verzorging van dementerende ouderen zal doen toenemen. Onderzoek uit Duitsland wijst erop dat een derde van de zorgvragers aan dementie gerelateerde problemen had (Marlsburg en Michael Isfort, 2014).

Een derde groep betreft de 24-uurs zorgverleners en huishoudelijke hulpen. De scheidslijn tussen huishoudelijk werk en zorgverlenend personeel is bij deze meer informele vormen van zorg moeilijk te trekken. Uit Duits onderzoek blijkt dat 72% van de werkzaamheden die 24-uurs zorgverleners verrichten huishoudelijk werk betreft (Marlsburg, 2014). Het is daarom aannemelijk dat veel huishoudelijk werkers ook juist bij ouderen worden ingeschakeld om opname in een zorginstelling uit te stellen. Omdat de indicatiestelling erop gericht is om alleen ouderen met een zorgzwaarte indicatie 5 toe te laten tot verpleeginstellingen komt een grote groep ouderen ook niet meer in aanmerking voor opname, of wordt opname onaantrekkelijk vanwege de problematiek van de verpleeginstellingspopulatie. Sommigen van de verzorgenden werken op 24-uurs basis om een totaalpakket aan zorg te kunnen bieden. De sector voor huishoudelijk werk heeft een aanzienlijke omvang, maar betrouwbare cijfers over aantallen huishoudelijk werksters en 24-uurs verzorgenden ontbreken. Schattingen van huishoudelijke hulp zonder zorgindicatie die zwart wordt uitbetaald, de meer informele vorm van hulp, lopen uiteen van 200.000 (Volkskrant 8 augustus 2014) tot 1 miljoen werknemers (Brooks, 2014). Ook zouden in Nederland 700.000 huishoudens samen 1,1 miljard euro aan een huishoudelijke werkster besteden. “SEOR schat dat er ruim 1,2 miljoen huishoudens huishoudelijke hulp inhuren, waarvan driekwart dat op de informele markt doen. Uitgaande van drie huishoudens per hulp komt SEOR dan op ruim 400.000 personen die in de informele markt van de huiselijke dienstverlening werken” (Bijleveld en Cremers, 2010).

De arbeidsvoorwaarden in de meer informele vormen van zorgverlening zijn vaak niet conform de regelgeving. Op allerlei manieren worden mensen in dienst genomen onder slechtere arbeidsvoorwaarden dan de werknemers die direct in loondienst zijn. Enkele problemen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden van alfhulpen, betaalde mantelzorgers, *domestic workers* en 24-uurs zorgverleners die in de literatuur worden genoemd zijn:

- Veel zorgverleners verlenen als pseudozelfstandige via bemiddelingsbureaus ‘zorg in natura’, veelal tegen laag tarief.
- De concurrentie tussen de zorgaanbieders betekent een grote druk op de loonkosten. De betaalde uurlonen zijn soms extreem laag: websites die 24-uurs zorg aanbieden adverteren met uurlonen van 3,50 euro en maandlonen van 900 euro.
- Omdat deze zorgverleners onder de regeling Dienstverlening aan huis vallen is er minder toegang tot sociale zekerheid, en ook zijn zorgverleners vaak slecht op de hoogte van de sociaalrechtelijke verplichtingen, zoals minimumloon, doorbetaling bij ziekte, vakantiedagen en vakantietoelage.

Omdat betrouwbare statistieken met betrekking tot informele zorgverlening ontbreken, is het moeilijk aan te geven in hoeverre deze vorm van zorgverlening in Nederland toeneemt. Uit voorgaande informatie blijkt wel dat het aantal werknemers dat in loondienst in de zorgsector

werkt afneemt is ten gunste van het aantal mensen dat in andere constructies werkt. Dit zijn niet per definitie informele constructies, maar er kan wel sprake zijn van schijnconstructies, of verdringing van werknemers in loondienst. Er wordt geschat dat naast de werknemers die direct in loondienst werken, met samen 1,5 miljoen banen, er ruim 90 duizend personen in de zorg actief zijn als zelfstandige, freelancer of alfahulp. 8% van hen werkt via een uitzendbureau. ABVAKABO FNV kent legio voorbeelden waarbij vaste krachten zijn ontslagen om terug te keren als zelfstandige of alfahulp. Verwacht wordt ook dat de decentralisatie naar gemeenten en de sterke bezuiniging op de WMO zullen leiden tot veel ontslagen in de zorgsector. Volgens ABVAKABO FNV zijn in augustus 2014 reeds in 32 zorginstellingen ontslagen aangekondigd, en zou het hierbij om 15.000 banen gaan (de Telegraaf, 8 augustus 2014).

Omdat de Nederlandse overheid schijnconstructies en informalisering in de zorgsector wil ontmoedigen heeft zij de commissie 'Dienstverlening aan huis' onder voorzitterschap van Ella Kalsbeek gevraagd een advies op te stellen hoe deze regeling aan te passen aan het nieuwe WMO-wetsvoorstel 2015. In maart 2014 is de commissie Kalsbeek met aanbevelingen gekomen in haar rapport "Dienstverlening aan Huis: wie betaalt de rekening? (Commissie Kalsbeek, 2014). Om informele constructies te vermijden doet de commissie de aanbeveling om de zogenaamde alfahulpen weer terug in het publieke domein te nemen. De regeling Dienstverlening aan huis is niet geschikt voor zorgtaken die in het kader van publieke dienstverlening worden uitgevoerd (Commissie Kalsbeek, 2014). Voor de meer particuliere dienstverlening concludeert de commissie dat de regeling Dienstverlening aan huis weinig meerwaarde heeft. In de praktijk is er weinig verschil met het geheel informeel laten uitvoeren van huishoudelijke werkzaamheden: "De commissie concludeert dan ook dat de Regeling Dienstverlening aan Huis in de private markt in de praktijk weinig effect sorteert, noch ten voordele, noch ten nadele van werknemer of werkgever, ten opzichte van het alternatief: het zwarte circuit" (Commissie Kalsbeek, 2014). Daarom doet de commissie de aanbeveling om een systeem van dienstencheques in te stellen: "Dit behelst een cheque die door de werkgever bij een geaccrediteerde instantie tegen een gereduceerde prijs wordt aangeschaft. De werknemer kan deze tegen een hoger tarief weer inwisselen en is daarmee tevens verzekerd voor de werknemersverzekeringen" (Commissie Kalsbeek, 2014). De FNV heeft met haar visiedocument van eind 2013 input geleverd voor de commissie Kalsbeek (FNV, 2013).

WEMOS, een stichting die zich bezig houdt met onderzoek en lobby voor de zorgsector in Nederland in relatie met ontwikkelingslanden, concludeert in een onderzoek dat in 2013 is uitgevoerd, dat het aantal arbeidsbemiddelingsbureaus voor 24-uurs zorg de laatste twee jaar sterk is toegenomen. In 2013 werden 15 bemiddelingsbureaus op internet gevonden en voor het onderzoek benaderd, de meeste bestonden pas een of twee jaar (Grafhorst, 2014). Een zoekopdracht op internet in het kader van deze publicatie leert dat in september 2014 het aantal nieuwe bureaus (of dezelfde bureaus onder een andere naam) dat via een website klanten probeert te werven voor 24-uurs zorg enorm is toegenomen. Op 40 Google pagina's verschijnen namen van websites die specifiek 24-uurs zorg aanbieden. Hoewel verschillende namen meerdere keren voorkomen, staan er op de eerst 8 pagina's al 68 verschillende bureaus. Volgens de website 'kies je zorg' zijn er in heel Nederland 1586 particuliere thuiszorginstellingen actief. Hiervan bieden 733 instellingen ook 24-uurs zorg aan (Website kiesvoorjezorg.nl, 2014).

Het blijkt wel moeilijk om betrouwbare cijfers te krijgen over de toename van het aantal arbeidsbemiddelingsbureaus of uitzendbureaus die zich bezig houden met het inhuren van huishoudelijk personeel of 24-uurs zorg. Ook verandert de situatie snel en komen er bureaus bij, veranderen bureaus van naam of zijn dezelfde bureaus onder verschillende namen actief.

5.4.3 Rol arbeidsmigranten

Het is de verwachting dat juist in deze meer informele vormen van zorgverlening arbeidsmigranten een steeds grotere rol spelen. Dit betreft dan vooral de huishoudelijk werksters en de 24-uurs zorgverleners, maar ook onder alfa-hulpers lijkt het aantal arbeidsmigranten toe te nemen. De decentralisatie van de thuiszorg naar gemeenten die gepaard gaat met een toename van het aantal alfa-hulpers dat via commerciële bemiddelingsbureaus wordt ingeschakeld, heeft geleid tot een toename van het aantal arbeidsmigranten in deze sector, concludeert Sarah van Walsum. Zij merkt echter ook op dat er weinig relevante data beschikbaar zijn: “This shift has been accompanied by a growth in the recruitment of personnel via commercial cleaning companies, a segment of the Dutch labour market in which ethnic minorities are strongly over-represented. It would be interesting to know what the ethnic background is of the growing number of Alpha-helpers now being put to work in the subsidized household services sector and, in particular, whether they are being engaged via cleaning companies. To my knowledge, no relevant data are available yet. What is also becoming increasingly evident is that, particularly in the larger Dutch cities, the supply side on the non-subsidized and largely undeclared market in household services has come to consist almost exclusively of migrant workers, many but not all of them undocumented. (...) one will see women — and some men — originating from Latin America, Eastern Europe, West and North Africa, or Southeast Asia (van Walsum, 2011).

Ook met betrekking tot de arbeidsbemiddelingsbureaus die zich op 24-uurs zorg toeleggen is er sprake van inwonende arbeidsmigranten die op onduidelijke en ongebruikelijke constructies, zoals au pair-constructies, aan het werk zijn (WEMOS, 2014). In een advertentie van het bemiddelingsbureau Zuster in huis wordt bijvoorbeeld verwezen naar de situatie in andere landen waar arbeidsmigranten al jaren een grote rol spelen in de 24-uurs zorg: “In andere Europese landen, zoals Duitsland, is het de normaalste zaak van de wereld. Een inwonende, buitenlandse zorgverlener. Zuster in Huis geeft buitenlandse verzorgenden en verpleegkundigen een kans om in Nederland te werken en bij u als zorgvrager in te wonen. Zij zorgen nog met een ouderwetse toewijding en vinden het leuk om in een ander land te wonen en werken. Net als Nederlandse zorgverleners zijn zij professioneel en gediplomeerd. Zij spreken Engels of Duits en zijn bereid om in korte tijd de Nederlandse taal te leren. Onze zorgverleners/verpleegkundigen komen uit Zuid- en Oost-Europa. De buitenlandse zorgverlener heeft ruime ervaring in het verzorgen van zorgvragers en is deskundig op het gebied van uw aandoening” (Website zusterinhuis, 2014). Een aanwijzing dat soms de au pair-constructie wordt gebruikt om 24-uurs zorg van arbeidsmigranten aan te bieden is op de website www.smilingfacesaupair.nl te lezen: “Smiling Faces werft en selecteert professionele en betaalbare 24-uurs thuiszorg in heel Nederland. Wij werken met gekwalificeerde verzorgenden en verpleegkundigen vanuit Europa. Onze 24-uurs inwonend zorgpersoneel is geschikt voor zorgvragers, die intensieve en/of ongeplande 24-uurs zorg nodig hebben en graag thuis willen blijven wonen. Onze inwonende zorgverleners hebben een diploma

en/of ruime ervaring in de gezondheidszorg. De verzorgenden en verpleegkundigen, wonen bij de u thuis en spreken Duits of Engels en/of basis Nederlands. Ze zijn bereid Nederlands te leren indien nodig” (Website smilingfacesaupair.nl, 2014) Het bemiddelingsbureau Zorg zonder Grenzen bemiddelt vooral voor migranten uit Hongarije en Polen voor 24-uurs zorg en institutionele zorg en heeft in beide landen een taalinstituut opgezet dat de potentiële migranten in vijf maanden naar een B1-niveau Nederlands begeleidt. Tijdens hun uitzending naar Nederland wordt van hen verwacht dat in eigen tijd een B2-niveau Nederlands wordt behaald. De verzorgers hebben veelal een verpleegopleiding in hun herkomstland achter de rug, en werken 24 uur per dag 7 dagen per week voor drie weken. Daarna gaan ze terug naar hun herkomstland of naar een volgende klant, (website zorgzondergrenzen.nl, 2014).

Om echt duidelijkheid te krijgen hoeveel van de bemiddelingsbureaus voor 24-uurs zorg met arbeidsmigranten werken is meer onderzoek nodig. In het onderzoek door Du Roit wordt het aantal van 250 arbeidsmigranten in de thuiszorg genoemd (da Roit en van Bochove, 2014). En WEMOS concludeert in 2013 in haar onderzoek onder 15 arbeidsbemiddelingsbureaus naar arbeidsmigranten in de 24-uurs zorg dat ‘slechts’ 300 patiënten in Nederland een buitenlandse zorgverlener inhuren. Maar WEMOS beseft dat dit aantal waarschijnlijk veel te laag is omdat niet alle bureaus op internet te vinden zijn, en voorziet ook een sterke stijging: “Furthermore, there are clear signs that this amount is likely to increase in the very near future. This is an alarming trend. Especially since there is hardly any monitoring” (WEMOS, 2013).

Ook voor huishoudelijk hulp in het algemeen, dus geen 24-uurs zorg, blijkt dat steeds meer internet-uitzendbureaus zich toeleggen op het inschakelen van arbeidsmigranten. In augustus 2014 was in de Volkskrant te lezen dat het Duitse Rocket Internet, bekend van Zalando, wel brood ziet in de informele markt voor huishoudelijk hulp voor particulieren. Naast Nederland is het bedrijf in vijf Europese landen een online internetplatform gestart om huishoudelijk werksters in contact te brengen met klanten. De selectiecriteria die het bedrijf hanteert geven duidelijk aan dat het vooral om bemiddeling van arbeidsmigranten gaat: de kandidaten moeten goed Engels of Nederlands spreken en legaal in Nederland zijn.

Volgens WEMOS zijn er drie redenen waarom een Nederlandse zorgvrager een buitenlandse arbeidsmigrant inhuurt:

- Ten eerste de kosten: de particuliere 24-uurs zorg kost maandelijks 10.000 tot 12.000 euro (of meer). De meeste zorgvragers betalen deze zorg via het persoonsgebonden budget (pgb). Voor een inwonende buitenlandse zorgverlener wordt gemiddeld tussen 2.000 en 2.700 euro betaald. Dat betekent dat een pgb met zorgindicatie 5 vaak al toereikend is om een buitenlandse, inwonende zorgverlener te betalen, terwijl voor particuliere 24-uurs zorg bij eenzelfde indicatie minimaal 5.000 euro per maand moet worden bijbetaald. Een onderzoek, gepubliceerd in maart 2014, vermeldt dat de meeste organisaties 2.500 euro per maand rekenen, hoewel er ook organisaties zijn die onder dit tarief zitten (da Roit en van Bochove, 2014).
- Ten tweede de flexibiliteit: de inwonende buitenlandse zorgverlener is flexibel en biedt zorg op maat. De inwonende zorgverlener kan op ieder moment ondersteuning bieden, terwijl bij reguliere thuiszorg gewacht moet worden op ondersteuning en begeleiding.

De inwonende buitenlandse zorgverlener kan ook 's nachts een helpende hand bieden. Bijvoorbeeld bij patiënten die bedlegerig zijn en een paar keer per nacht gedraaid moeten worden, of mensen met dementie die 's nachts onrustig zijn.

- En tenslotte de brede dienstverlening: de inwonende buitenlandse zorgverlener kan naast huishoudelijke hulp ook begeleiding bieden in de vorm van uitstapjes, familiebezoek, koken of boodschappen doen (WEMOS, 2014).

Uit het onderzoek van Wemos blijkt dat de arbeidsomstandigheden van 24-uurs zorgverleners veel te wensen overlaat: “We heard testimonies of people who have to work/have to be available for 24 hours a day and who have to perform medical tasks even if they are not a qualified nurse and only have experience and/or an educational background in caregiving. In addition, different interviewees stated that they were not aware of their rights before they started with the job, which could easily lead to violations of their rights without any resistance from the caregiver. And, in comparison to Dutch health workers working in the home-based care, foreign caregivers earn less money. This is due to/enabled by the lack of collective labour agreements” (WEMOS, 2013). Het is duidelijk dat er vaak geen sprake is van gelijk loon voor gelijk werk. Zeker in het geval zorgvragers hun pgb gebruiken om zich van 24-uurs zorg te verzekeren. In sommige gevallen worden zorgverleners zelfs onder het minimumloon ingehuurd als zorg-au pair. Deze vorm van inzet van zorg is in strijd met het internationale verdrag van au pairs. Het verdrag stelt dat au pairs geen verzorgende en verplegende taken mogen uitvoeren voor volwassenen. Terecht stelt WEMOS dat hier sprake is van een nieuwe vorm van schijnconstructies. Mogelijke uitbuiting wordt ook in de hand gewerkt doordat niet altijd de Arbeidstijdenwet gevolgd wordt. Omdat buitenlandse zorgverleners vaak niet duidelijk geïnformeerd zijn hoe lang een werkdag mag duren of op hoeveel vrije dagen zij recht hebben, bestaat het risico dat zorgverleners te lang doorwerken. Ook is er vaak sprake van een zeer dunne scheidslijn tussen werken en echt vrij zijn.

Tenslotte is ook het aandeel van arbeidsmigranten onder *domestic workers* groot. Katie Brooks merkt hierover op dat er geen betrouwbare statistieken bestaan van het aantal arbeidsmigranten dat als huishoudelijk werkster werkt: “In The Netherlands, migrant domestic workers (MDWs) form a labor sector not formally recognized by the Dutch government or civil society. Therefore there are no statistics that can accurately describe the profile of this community” (Brooks, 2014). Omdat veel *domestic workers* niet gedocumenteerd in Nederland verblijven is het zeer moeilijke een schatting te geven van de aantallen. Het CNV schat dat er 240.000 migranten als huishoudelijk werkster werken, waarvan 60-70% geen verblijfsvergunning heeft (Brooks, 2014). Ook in de publicatie ‘Een baan als alle andere’ is te lezen dat steeds meer migranten zonder geldige verblijfsvergunning werkzaam zijn in de huishoudelijke sector: “Toch zijn migranten, merendeels vrouwen en enkele mannen, zonder geldige papieren werkzaam als huishoudelijk personeel, volgens sommigen steeds meer. Betrouwbare cijfers over aantallen zijn niet voorhanden. In de meeste studies over illegale tewerkstelling ontbreekt de sector huishoudelijk werk geheel en al” (Bijleveld en Cremers, 2010).

Het is duidelijk dat bij al deze groepen arbeidsmigranten het risico op uitbuiting en het niet respecteren van de geldende regelingen voor arbeidsvoorwaarden groot is. Hierbij treedt het

probleem op dat deze groep door de aard van hun werk in de privé huishoudelijke sfeer, goeddeels onzichtbaar is. “Eén van de redenen van deze onzichtbaarheid is ongetwijfeld dat veel deeltijd huishoudelijk personeel bij particulieren door de uitzonderingspositie die in het sociaal en fiscaal recht voor deze groep bestaat in informele setting werkt. Niet voor niets wordt geschat dat drie kwart van het werk in de sector informeel wordt gedaan” (Bijleveld en Cremers, 2010). Deze meer informele zorgverleners lijken een vergeten groep te zijn, die niet veel aandacht krijgt in het publieke debat over de zorg: “De groep deeltijd huishoudelijk personeel ontbreekt ten onrechte in het maatschappelijke en politieke debat over toenemende diversiteit aan arbeidsrelaties – werknemers, zelfstandigen en anders werkenden. UWV, Belastingdienst en Arbeidsinspectie zouden veel actiever moeten optreden in deze. De betrokkenheid van de Ministeries van VWS en Financiën bij deze pseudo-constructies is problematisch” (Bijleveld en Cremers, 2010).

Tenslotte baart de sterke opkomst van internetbedrijven en arbeidsbemiddelingsbureaus die zich richten op arbeidsmigranten voor de zorgverleningsmarkt ook de vakbeweging zorgen. Catelene Passchier van de FNV stelt in de Volkskrant van 8 augustus 2014 dat deze constructies geen enkele garantie bieden voor behoorlijke arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid: “deze ontwikkeling is een signaal dat er dringend iets moet gebeuren met de markt voor persoonlijke dienstverlening om te voorkomen dat dit soort initiatieven als paddenstoelen uit de grond schieten” (Volkskrant 28 augustus 2014). Het is wat dat betreft een grote stap voorwaarts dat ook ongedocumenteerde arbeidsmigranten lid kunnen worden van de vakbond, dankzij het pionierswerk dat jarenlang is gedaan door Filipijnse huishoudelijke hulpen. Een goed resultaat van hun grotere betrokkenheid bij de vakbond is ook dat zij tegenwoordig een vertegenwoordigster in het sectorbestuur schoonmaak van FNV Bondgenoten hebben. Een ander resultaat is dat de werkgevers de bereidheid hebben uitgesproken de vernieuwde cao ook van toepassing te laten zijn in particuliere huishoudens.

5.4.4 Ervaringen uit andere landen

Omdat het inschakelen van arbeidsmigranten in de zorg in Nederland pas recent vorm begint te krijgen, is het interessant te bekijken welke ervaringen andere landen hiermee opgedaan hebben. Italië en Duitsland zijn in enige mate vergelijkbaar met Nederland en kunnen inzichten verschaffen in mogelijk toekomstige ontwikkelingen.

In Italië worden arbeidsmigranten op grote schaal ingeschakeld om zorg te verlenen aan ouderen in thuissituaties: “Many older Genoans offer accommodation and financial rewards to migrants in exchange for care. The transaction is entirely informal and takes place outside the surveillance of civil authorities. Little is known, therefore, about the exact nature and scope of the phenomenon, but according to local informants such arrangements are ‘very common’. Ungerson (2004) found that ‘grey market’ contracts were made with immigrants who would often become permanently available to the frail older person and live in the same house. They received around €700 to €1000 a month. In Milan, one informant said, there is a ‘culture of taking a foreigner’ for care. The immigrants were from countries as diverse as Peru, Romania, The Philippines, Mauritius and Sri Lanka” (van der Geest et al, 2004). Uit de literatuur blijkt dat de zorgsector in Italië wordt gedomineerd door informeel werkenden: “In Italy, irregular work by migrants is strictly

linked to the significant size of the underground economy (Reyneri 2003). The employment of undocumented migrant workers tends to be concentrated within specific sectors: domestic labour and care work, construction and agriculture (especially in southern Italy). According to the most recent estimates by the Ministry of the Interior and by INPS, of the 1 300 000 migrant women working in domestic labour and care work, only 745 000 have proper employment contracts” (Marino en Roosblad, 2008).

In Duitsland gaat de overheid ervan uit dat de zorg voor ouderen vooral door mantelzorgers moet worden verricht, wat enigszins vergelijkbaar is met de wens van de Nederlandse overheid. Maar in Duitsland blijkt dit uitgangspunt niet altijd realiseerbaar en wordt steeds meer gebruik gemaakt van arbeidsmigranten in de zorg voor ouderen. Andra von der Marlsburg en Michael Isfort voeren hier een aantal redenen voor aan: “Solely using family members to meet nursing-care needs is impeded, however, by societal trends and occupational requirements. These include the growing number of single-person households, family members living greater distances apart from one other, higher mobility and flexibility requirements attached to jobs and increased numbers of working women. The attempt to combine work, family and responsibility for nursing care frequently also leads to an excessive strain on family members providing this care” (von der Marlsburg en Isfort., 2014).

In de meer informele zorgsector in Duitsland blijkt de toestroom van migranten groot. Luts merkt op “that care in Germany tacitly depends on the informal work of migrants”(Luts en Mollenbeck, 2010). De toegenomen vraag naar huishoudelijke en verzorgende taken door een verouderende bevolking en het verminderde aanbod van familieleden door de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen hebben migratie in deze sector gestimuleerd. Marta Boning van de Universiteit van Oldenburg schrijft dat een derde van de zorg aan ouderen in Duitsland door Oost-Europese migrantenvrouwen wordt gedaan. Het is volgens haar een voorzichtige schatting dat onder de miljoen verzorgenden tussen de 115.000 en 300.000 migranten zijn (Boning, 2014).

Andra von der Marlsburg en Michael Isfort geven aan dat in Duitsland vooral migranten uit Oost-Europa op informele basis in de zorg actief zijn: “In Germany, it is primarily women from central or eastern European countries that work in households. It is estimated that roughly 150,000 migrant household workers are helping German families, very few of them in regular employment relations. This must also be understood as a ‘secondary effect’ of a care landscape based on family support and the approach underlying the social system” (Marlsburg en Isfort, 2014).

Margret Steffen van de Duitse vakbond Ver.di bevestigt dit: “Most of the migrant workers moving to Germany migrate from Poland. Several of them work on an independent basis. They earn the Polish minimum salary, which is around 400 euro/month + 20 euro daily allowance. Furthermore, there is hardly any monitoring on the quality of care. In addition, the boundaries between domestic work and care work are often blurred and there is a high workload (Steffen 2014).

Enkele redenen die in de literatuur worden aangevoerd voor het hoge aantal migranten in de zorgsector zijn:

1. Meer dan 70% van de zorgbehoevenden in Duitsland wordt thuis verpleegd, waarbij zich een groot tekort aan mantelzorgers voordoet. Mantelzorgers zijn voor het grootste deel vrouwen in de leeftijd tussen 50 en 60 jaar die in de nabije toekomst zelf ook in een levensfase komen dat meer zorg nodig is. Bij de jongere generatie vrouwen neemt de arbeidsparticipatie toe waardoor minder tijd kan worden besteed aan mantelzorg. 40% van de mantelzorgers heeft een fulltime baan (Luts en Mollenbeck, 2010).
2. De kosten voor officiële 24-uurs zorg zijn hoog en de vergoeding door de overheid of de verzekering dekt deze kosten niet. Het verschil kan zo groot zijn als dat van 900 euro voor twee Tsjechische zusters tegenover 10.000 euro voor officiële 24-uurs zorg (Luts en Mollenbeck, 2010).
3. Het minimumloon dat verzorgenden in Duitsland in een instelling verdienen van tussen de 8 en 9 euro per uur, wordt veelal niet betaald aan inwonende migranten die slechts tussen de 5,30 en 6 euro verdienen (Boning, 2014).
4. Er bestaat een *mismatch* tussen de faciliteiten die instellingen kunnen bieden en de vraag naar zorg voor ouderen.
5. De meeste migranten in de Duitse thuiszorgsector hebben een economisch motief: ze verdienen in Duitsland veel meer dan in hun herkomstland of ze hebben financiële problemen (Marlsburg en Isfort, 2014).

Arbeidsmigratie in de zorgsector in Duitsland vond begin deze eeuw vooral plaats via informele netwerken. Vrienden, dorpsgenoten, familieleden wezen de weg naar banen in Duitsland. Steeds meer wordt hun plaats ingenomen door bemiddelingsbureaus. Luts merkt hierover op: “After 2004, privately organized informal networks were complemented by commercial intermediate agencies placing East European care workers in Germany, Austria and Great Britain. These commercial agencies play a key role in the new *semi-legal* employment forms for domestic workers from the A8 countries²¹: Polish women, for example, access the labour market indirectly by using the freedom of services rule provided by the EU 2006/123/EG) and the assignment guideline (96/71/EG). By means of those, Polish workers can settle in Germany as *selfemployed* entrepreneurs or as *posted workers*, providing services from Poland where they pay taxes and social insurance contributions. The number of bi-national employment agencies brokering the placement of domestic workers has mushroomed in recent years. However, the practice is legally controversial. A growing number of commercial placement care agencies operate transnationally and place Eastern European care workers in German households. In an internet analysis, we counted 28 agencies in mid-2007; by mid-2008 there were 65” (Luts en Mollenbeck, 2010).

De kenmerken voor arbeidsmigranten in de zorgsector in Duitsland zijn:

- Migratie in de zorgsector in Duitsland vindt vaak plaats als zogenaamde pendelmigratie, of internationale forenzen. Migranten komen voor drie weken naar Duitsland, wonen in bij hun werkgever en gaan elke maand een week naar hun herkomstland.

²¹ Onder A8 landen worden die landen verstaan die in 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden, de zogenaamde Accession (A8) States: Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije en Slovenië. Voor deze landen gelden in het Verenigd Koninkrijk aparte regels ten aanzien van werkvergunningen.

- Er is geen scheiding tussen werk en wonen: het overgrote deel van de migranten in de informele zorgsector woont in bij hun werkgever. Dit heeft als voordeel voor de migrant dat de kosten voor huisvesting laag zijn, er hoeft niet te worden gezocht naar een woning, en arbeidsinspectie op illegaal werk komt niet achter de voordeur. De nadelen zijn echter groot: er is geen scheiding tussen werk en privé, werktijden en rusttijden lopen in elkaar over waardoor veel meer dan de toegestane arbeidsuren gemaakt worden, de kosten voor inwoning kunnen een groot deel van het toch al lage loon innemen, en er bestaat een grote afhankelijkheid van de werkgever.
- De lonen zijn laag, door de pendelconstructie van de migrant, en het informele karakter van de werkgelegenheid worden minimumlonen niet uitbetaald.

Door de ontwikkelingen in de zorgsector in Duitsland gaat het zorgsysteem in het noorden van Europa steeds meer op het zuiden van Europa lijken. In de mediterrane landen, zoals Italië en Griekenland, is de zorg al decennialang gestoeld op thuiszorg, in plaats van zorg in zorginstellingen. Volgens Van der Geest was er eind vorige eeuw een groot verschil tussen noordelijke en zuidelijke landen wat betreft de organisatie van de zorg, met echter één overeenkomst: “One shared characteristic in the north and south, however, is the demand for foreign labour to undertake personal care tasks: in the north, the demand is for well-trained (though not well-paid) staff, while in the south it is mainly for cheap, illegal-migrant servants” (van der Geest et al, 2004).

Ook de Global Union PSI, die wereldwijd opkomt voor de rechten van zorgverleners, constateert veel schendingen van arbeidsrechten in deze sector. PSI concludeert dat het voor vakbonden bijzonder moeilijk is om deze groep werknemers te bereiken en dat het ondanks innovatieve *organising* strategieën vaak moeilijk is om voor hun belangen op te komen. PSI's secretaris generaal Rosa Pavanelli merkt op: “However, workers and trade unions are mobilising in their communities to increase minimum wages and improve working conditions. We especially encourage the union fight to give homecare workers a voice. It is only with the union that we can stop the systematic abuse of workers and protect the vulnerable who depend on qualified staff” (Website PSI, 2013).

Wat betreft de ongedocumenteerde derdelanders is de vraag wat de vakbeweging voor deze groep kan betekenen nog prangender. Marino en Roosblad zijn hierover niet optimistisch:

“In order to incorporate at least one of these new groups, FNV has attempted to organise undocumented workers.(...) In 2006 FNV took up the promotion of the special interests of undocumented domestic workers after a number of undocumented domestic workers had collectively joined FNV and demanded representation of their interests. In practice, however, representation was limited to support for individual disputes with employers, for example by helping workers collect overdue pay. There were no collective actions to combat the exploitation of these workers, nor did FNV offer legal aid if these workers were fired or attempted to become legalised, which in FNV's view is a political issue” (Marino en Roosblad, 2008).

5.5 Conclusie: wat kan de rol van de vakbeweging zijn?

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de vakbeweging zich ten aanzien van arbeidsmigratie geplaatst ziet voor verschillende dilemma's. Wat kan het antwoord van de vakbeweging hierop zijn? In hoeverre is de internationale vakbeweging actief op dezelfde thema's en kunnen hieruit lessen worden geleerd? Deze vragen zullen worden beantwoord aan de hand van de drie geschetste dilemma's.

Wetgeving en handhaving: voorbeeld transportsector

Het voorbeeld van de transportsector toont twee dingen. Allereerst blijkt uit verschillende interviews en publicaties dat de wetgeving in Nederland die direct of indirect arbeidsmigratie reguleert, tot op zekere hoogte voldoende is. Er is echter een aantal lekken in de wetgeving die het mogelijk maken dat voor dezelfde werkzaamheden ongelijke loonkosten worden betaald, waardoor zich oneerlijke concurrentie tussen arbeidsmigranten en autochtonen werknemers kan voordoen. Een voorbeeld hiervan betreft de afgifte van A1-verklaringen, waarmee gedetacheerde arbeidsmigranten vrijgesteld worden van het afdragen van sociale lasten. Niet in elk Europees land worden dezelfde definities gehanteerd waaronder detachering mogelijk is, en daardoor worden A1-verklaringen afgegeven die volgens de Nederlandse definitie niet afgegeven hadden mogen worden. Omdat deze constructies zich binnen het kader van de wet afspelen, zal een aanpassing of verscherping van deze wetgeving kunnen leiden tot een vermindering van de ongelijke loonkosten. Hier doet zich het probleem voor dat deze onvolkomenheden in de wetgeving vaak berusten op een verschil in benadering door de verschillende lidstaten van de Europese Unie. Aanpassingen zouden dus ook in Europees verband moeten geschieden. De animo hiervoor bij de Europese Commissie lijkt echter niet erg groot te zijn. Het is daarom belangrijk dat de vakbeweging zich op Europees niveau actief opstelt om het thema migratie meer prominent op de Europese agenda te krijgen en daarnaast actief te lobbyen voor aanscherping van de wetgeving.

Een ander vraagstuk betreft het onjuist toepassen van de wetgeving via schijnconstructies die ook leiden tot ongelijke loonkosten. Problemen met betrekking tot sociale dumping zullen vooral optreden door het niet correct toepassen van de detacheringsrichtlijn, waardoor schijnconstructies mogelijk zijn. Om dit aan te pakken is handhaving essentieel. Het probleem is echter dat deze handhaving tekortschiet. De capaciteit van de overheidsinspectiediensten blijkt onvoldoende en handhaving door de branche zelf is onvoldoende gericht op de arbeidsvoorwaarden. De vakbeweging doet onderzoek naar misstanden in de transportsector om het gebrek aan handhaving onder de aandacht te brengen en op deze manier te lobbyen voor verbetering.

Draagvlak en financiële duurzaamheid van de vakbeweging: voorbeeld bouwsector

Het organiseren van migranten en hun belangenbehartiging vormen een grote uitdaging voor de vakbeweging. Vooral het organiseren van tijdelijke migranten blijkt een grote opgave, maar ook het organiseren van migranten die langer in Nederland werken is om allerlei redenen niet eenvoudig en resulteert in lage vakbonds betrokkenheid van deze groep. Ondanks

veel inspanningen resulteert ook belangenbehartiging niet direct in aantoonbare betere arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten. Wel wordt het aantonen van misstanden gebruikt in lobby naar de overheid en leidt dit tot enige aanscherping van de wetgeving en intenties tot verbeterde handhaving. De vakbeweging richt zich in de belangenbehartiging voor arbeidsmigranten vooral op het creëren van een gelijk speelveld voor autochtone werknemers en arbeidsmigranten. Het realiseren van gelijke loonkosten voor beide groepen wordt echter bemoeilijkt doordat werkgevers verschillende arbeidscontractvormen toepassen. Dit gebrek aan direct succes kan ertoe leiden dat het draagvlak onder de traditionele achterban afneemt. Een ander gevolg van een toenemend aantal arbeidsmigranten die wel in Nederland werken maar geen betrokkenheid hebben bij de vakbeweging kan zijn dat de financiële duurzaamheid van de vakbeweging onder druk komt te staan door de teruggang van het ledenaantal. Omdat het aantal arbeidsmigranten in Nederland relatief gering is, lijkt dit echter geen factor van betekenis voor de Nederlandse vakbeweging

Het grijze circuit: informalisering van de arbeidsmigratie? Voorbeeld zorgsector

De toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt en het gebruik van schijnconstructies in arbeidsrelaties kunnen leiden tot een informalisering van de arbeidsmarkt. Het aandeel van arbeidsmigranten in deze meer informele arbeidsconstructies is groot. De zorgsector in Nederland is hier een voorbeeld van: vooral in de 24-uurs zorg, maar ook in thuiszorgsituaties wordt in toenemende mate een beroep gedaan op arbeidsmigranten.

Vanuit het overheidsperspectief moeten de bezuinigingen die vanaf 2015 in de zorgsector plaatsvinden, worden opgevangen door de participatiesamenleving. De vraag naar zorg, die niet afneemt maar eerder toeneemt als gevolg van de vergrijzende bevolking, moet worden opgevangen door mantelzorgers, zoals kinderen, partners, burens en vrienden. Dat dit niet altijd haalbaar is blijkt uit de sterke toename van het aantal bemiddelingsbureaus dat thuiszorg en 24-uurs zorg biedt, vaak door arbeidsmigranten. In andere Europese lidstaten als Duitsland en Italië spelen arbeidsmigranten al een aanzienlijke rol in de particuliere zorgsector.

Het is duidelijk dat arbeidsomstandigheden in deze meer informele setting verre van optimaal zijn, dat er sprake is van oneerlijke concurrentie en dat verdringing optreedt. Met het sluiten van verpleeghuizen en verzorgingshuizen verliezen tienduizenden zorgverleners hun baan. Voor een deel worden zij vervangen door goedkope arbeidsmigranten die via informele constructies, zoals niet juist toegepaste au pair-constructies, werken.

Om meer informele constructies in de zorgsector aan te pakken ziet de organisatie WEMOS een duidelijke rol voor de vakbeweging. WEMOS doet verschillende aanbevelingen: de vakbeweging zou in sociale dialoog aandacht moeten vragen voor ethische bemiddeling en naleving van gelijke rechten, zou samenwerking moeten stimuleren tussen medische beroepsorganisaties, vakbonden en andere organisaties, en zou moeten samenwerken met migrantenorganisaties om meer inzicht te krijgen in schendingen van rechten en belangen van werknemers, om hier vervolgens actie op te ondernemen. De vakbeweging speelt al een actieve rol met betrekking tot *decent work* voor huishoudelijk werkers. Omdat de scheidslijn tussen

huishoudelijk werk en zorgverlening aan huis niet erg duidelijk is, raakt deze discussie ook aan de discussie over de veranderde zorgsector. De vakbeweging heeft een belangrijke bijdrage geleverd in de totstandkoming van ILO conventie 189, gericht op *decent work* voor huishoudelijk werksters, en is nog steeds actief in de discussie rond de ratificatie van deze conventie in Nederland. De input voor de commissie Kalsbeek is hier een voorbeeld van. De plaats van arbeidsmigranten in deze discussie is echter complex, vooral omdat het hier deels niet-gedocumenteerde arbeidsmigranten betreft.

Hoofdstuk 6

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

6.1 Samenvatting

De migratie naar Nederland is sinds het openstellen van de grenzen binnen de Europese Unie nog nooit zo groot geweest, en het aantal migranten is vooral de laatste tienjaar sterk toegenomen. In 2012 waren volgens het CBS in totaal 158.374 migranten in Nederland geregistreerd. Het grootste deel van de migranten is arbeidsmigrant en komt uit de Midden- en Oost-Europese landen, de zogenaamde MOE-landen, en dan met name uit Polen. Het is echter moeilijk om een betrouwbaar beeld te krijgen van de migratiestroom omdat er geen eenduidige registratie van alle migranten is. Er is bijvoorbeeld een verschil in registratie tussen tijdelijke migranten en permanente migranten. Migranten die op een andere arbeidscontractvorm in Nederland werken, zoals een detachingsconstructie, moeten weer in andere registraties gezocht worden. Als verschillende registratiemethoden bij elkaar opgeteld worden, schatten diverse auteurs het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen op 223.000 tot 340.000. De enorme toestroom van migranten uit Roemenië en Bulgarije, die vanaf 1 januari 2014 verwacht werd doordat de TWV-regel voor deze groep werd afgeschaft, is niet bewaarheid geworden. Het laatste jaar lijkt de toename van het aantal arbeidsmigrant zelf iets af te vlakken.

Er is veel onderzoek gedaan naar de vraag of arbeidsmigrant lokale werknemers van de arbeidsmarkt verdringen, of dat ze juist een aanvulling zijn op verwachte tekorten op de arbeidsmarkt. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er aan de onderkant van de arbeidsmarkt soms verdringing optreedt, en dat dit vooral lager opgeleide en allochtone werknemers treft. Het gebruik van verschillende arbeidscontractvormen kan leiden tot ongelijke loonkosten tussen migranten en lokale werknemers, waardoor verdringing versterkt wordt. Dit is vooral het geval bij tijdelijke migratie en detachingsconstructies. Bepaalde sectoren zijn hier duidelijk gevoeliger voor dan andere sectoren. Voorbeelden zijn de bouwnijverheid, de agrarische sector en de transportsector.

De literatuur levert geen eenduidig beeld op in welke mate arbeidsmigratie een oplossing kan zijn voor verwachte arbeidstekorten. Dit komt allereerst doordat het moeilijk is te voorspellen of en in welke mate er in de toekomst sprake zal zijn van arbeidstekorten. Het migratiebeleid van de Nederlandse overheid gaat er enerzijds van uit dat tijdelijke migratie hierop een antwoord zou kunnen zijn, door bijvoorbeeld het stimuleren van kennismigratie. Anderzijds wil de overheid arbeidsmigratie aan de onderkant van de arbeidsmarkt zoveel mogelijk binnen het kader van de EU- en nationale wetgeving reguleren. Daarbij is er geen garantie dat dit niet met verdringing gepaard gaat, want als er oneerlijke concurrentie is door schijnconstructies en onvoldoende handhaving, en werkgevers door lagere loonkosten de voorkeur geven aan migranten, kan dit een verdringingseffect hebben op lokale arbeidskrachten.

Aan de andere kant dragen migranten ook bij aan de economische ontwikkeling van Nederland. Uit onderzoek blijkt dat de aanspraak die arbeidsmigrant maken op het socialezekerheidsstelsel van Nederland gering is: migranten komen om te werken en niet om in Nederland een uitkering aan te vragen. Daarnaast blijkt dat de bijdrage van arbeidsmigrant aan de schatkist aanzienlijk is: een tijdelijke arbeidsmigrant leverde in 2012 bijvoorbeeld netto 1.800 euro meer op dan hij kostte. Ook de economische baten voor het land van herkomst blijken

aanzienlijk; vooral tijdelijke migranten met veel sociale binding met het herkomstland, maken veel geld, de zogenaamde *remittances*, over.

Duidelijk is dat arbeidsmigratie niet meer weg te denken is uit de Nederlandse samenleving, maar ook dat er veel verschillende kanten aan het migratiedebat zitten. De vragen of verdringing optreedt dan wel arbeidsmarkttekorten worden opgevuld, in welke mate het socialezekerheidsstelsel belast wordt en wat migranten bijdragen aan economische ontwikkeling, zijn veelvuldig aan de orde gekomen in verschillende onderzoeken. De discussies in het kader van het migratiedebat dragen zeker bij tot een beter beeld van wat arbeidsmigratie betekent voor de dynamiek van de arbeidsmarkt, maar bieden onvoldoende aanknopingspunten wat de rol van de vakbeweging concreet kan zijn.

In deze publicatie lag de focus op recente arbeidsmigratie uit de MOE-landen. Drie aspecten van arbeidsmigratie die van belang zijn voor de vakbeweging met betrekking tot het migratiedebat, zijn hierin nader uitgewerkt. Het eerste aspect richt zich op de vraag of het noodzakelijk is om de wetgeving ten aanzien van migratie aan te scherpen of om de handhaving te verbeteren. Het tweede en derde aspect hebben een relatie met discussies binnen de internationale vakbeweging met betrekking tot arbeidsmigratie: het tweede aspect betreft het draagvlak en de duurzaamheid van de vakbeweging, en het derde aspect de informalisering van de arbeidsmarkt, de rol van arbeidsmigranten en het standpunt van de vakbeweging.

Dit resulteerde in de drie volgende vragen, die aan de hand van een concreet voorbeeld uit een sector nader zijn uitgewerkt:

1. Dient de wetgeving met betrekking tot migratie te worden aangescherpt of dient de handhaving verbeterd te worden? Voorbeeld: de transportsector.
2. In hoeverre beïnvloedt arbeidsmigratie het draagvlak en de financiële duurzaamheid van de vakbeweging? Voorbeeld: de bouwsector.
3. In hoeverre leidt informalisering van arbeidscontractvormen tot toename van arbeidsmigratie? Voorbeeld: de zorgsector.

Arbeidsmigranten uit de Europese Unie hebben toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt enerzijds in het kader van het vrij verkeer van personen, dat migranten in principe dezelfde rechten geeft als Nederlandse werknemers, en anderzijds in het kader van vrij verkeer van diensten, waarbij bedrijven van elke lidstaat werknemers kunnen detacheren in andere lidstaten. Binnen deze kaders worden verschillende arbeidscontractvormen toegepast die kunnen leiden tot schijnconstructies: zzp-constructies (schijnzelfstandigheid), detachering (postbusfima's), uitzend- en arbeidsbemiddelingsbureaus (malafide uitzendbureaus), misbruik bij afdracht van premies en ontduiking van cao-bepalingen. Deze arbeidsconstructies kunnen leiden tot ongelijke loonkosten tussen lokale werknemers en migranten, hetgeen kan uitmonden in oneerlijke concurrentie en uitbuiting van migranten.

Migranten die als zzp'er werken, vooral in de bouwnijverheid en de zorgsector, worden soms als schijn zzp'ers tewerkgesteld, waardoor cao-bepalingen niet toegepast hoeven te worden en

migranten op goedkopere basis kunnen werken. Detachering van arbeidsmigranten is mogelijk via de dienstenrichtlijn en de detacheringsrichtlijn, waarin bij verschillende bepalingen wordt uitgegaan van regelgeving die geldig is in het herkomstland van de migrant. Loonniveaus en sociale zekerheid van het herkomstland kunnen dermate verschillen met de situatie in Nederland dat arbeidsmigranten beduidend goedkoper zijn. Veel migranten werken via uitzendbureaus en bemiddelingsbureaus. Dit heeft als voordeel voor de migrant dat zowel werk, vervoer als huisvesting zijn geregeld. Oneigenlijke toepassing van regelgeving door malafide uitzendbureaus, bijvoorbeeld excessieve verrekeningen van onkosten zoals huisvesting met lonen, kan echter weer leiden tot ongelijke loonkosten. En ook de oneigenlijke toepassing van premieafdracht via A1-verklaringen waarbij socialezekerheidsregelgeving van het herkomstland van toepassing is, zorgt ervoor dat arbeid voor de werkgever goedkoper wordt. Ontduiking van cao-bepalingen tenslotte is de laatste constructie die kan leiden tot ongelijke loonkosten. Werkgevers hebben verschillende mogelijkheden om arbeidsmigranten een ander loon te betalen dan de vastgestelde cao-lonen voor een betreffende sector. Volgens sommige bronnen blijkt het soms bijvoorbeeld niet duidelijk welke (ge-avv'de) cao's in bepaalde sectoren geldig zijn en zouden werkgevers en werknemers onvoldoende op de hoogte zijn van hun rechten en plichten.

Er zijn twee aspecten die we niet over het hoofd moeten zien:

Ook het binnen de wetgeving toepassen van verschillende regelgeving kan leiden tot een verschil in arbeidsvoorwaarden tussen lokale en buitenlandse werknemers. Op zich geheel legale constructies resulteren in twee groepen werknemers in hetzelfde bedrijf waarbij de ene groep goedkoper is voor de werkgever dan de andere. Er is dan dus sprake van oneerlijke concurrentie.

Daarnaast kan er bij de verschillende arbeidscontractvormen sprake zijn van malafide praktijken of schijnconstructies. Als bijvoorbeeld detachering niet aan de voorwaarden van de detacheringsrichtlijn voldoet, is er sprake van schijnconstructies en ook hierdoor zullen er twee groepen werknemers ontstaan met verschillende arbeidsvoorwaarden.

6.2 Conclusies en aanbevelingen

Wetgeving en handhaving: voorbeeld transportsector

Het voorbeeld van de transportsector toont twee dingen. Allereerst blijkt uit verschillende interviews en documenten dat de wetgeving in Nederland die direct of indirect arbeidsmigratie reguleert, tot op zekere hoogte voldoende is. Er is echter een aantal lekken in de wetgeving die het mogelijk maken dat voor dezelfde werkzaamheden ongelijke loonkosten worden betaald waardoor oneerlijke concurrentie tussen arbeidsmigranten en autochtonen werknemers kan optreden. Omdat deze constructies zich binnen het kader van de wet afspelen, zal alleen een aanpassing of aanscherping van deze wetgeving kunnen leiden tot een vermindering van de ongelijke loonkosten. Hier doet zich het probleem voor dat deze onvolkomenheden in de wetgeving vaak berusten op een verschillende interpretatie van de Europese richtlijnen door de lidstaten van de Europese Unie, waardoor een verschil in nationale wetgeving optreedt. Aanpassingen zouden dus ook in Europees verband moeten geschieden, maar omdat daarvoor het land-van-oorsprongbeginsel moet worden aangepast, is de animo hiervoor bij de Europese Commissie niet erg groot.

Een ander vraagstuk betreft de onjuiste toepassing van de wetgeving, waardoor schijnconstructies ontstaan die ook leiden tot oneerlijke concurrentie. Deze schijnconstructies zijn niet toegestaan, maar erg moeilijk te handhaven. Een voorbeeld hiervan zijn de postbusfirma's. Werknemers zijn op papier in dienst bij deze postbusfirma's, die in een ander land geregistreerd staan en daarom de in Nederland geldende cao's en afdracht sociale premies niet hoeven na te leven. Wel moet een firma aan een aantal voorwaarden voldoen om als bedrijf in de vestigingsplaats te kunnen fungeren. Het blijkt echter niet altijd gemakkelijk om te beoordelen of er gebruik wordt gemaakt van een postbusfirma. De capaciteit van de overheidsinspectiediensten blijkt onvoldoende om dit te controleren, en handhaving door de branche zelf is onvoldoende gericht op arbeidsvoorwaarden en legt meer nadruk op veiligheid en milieu.

Uit de diverse voorbeelden die in dit onderzoek zijn besproken, blijkt dat verschillende bonden zich hard maken om onvolkomenheden in de wet- en regelgeving en het onjuist toepassen van de wet- en regelgeving aan de kaak te stellen. Door onderzoek te doen in herkomst- en bestemmingsland worden cases gedocumenteerd waarmee misstanden aangetoond worden, tevens worden rechtszaken gevoerd om met juridische argumenten de leemten in de wetgeving aan te vechten. Probleem is dat dit onderzoek tijdrovend en kostbaar is en, omdat het meestal gaat om zeer flexibele arbeidscontractvormen, blijkt het vaak ook moeilijk om misstanden te bewijzen. De strategie van de vakbeweging is om met onderzoek naar individuele cases en het voeren van specifieke rechtszaken publiciteit te genereren over algemene misstanden op het gebied van arbeidsmigratie. Het doel om daarmee druk uit te oefenen op de Nederlandse overheid werpt wel enige vruchten af. Het actieplan aanpak schijnconstructies en de aangescherpte wetgeving inzake schijn zzp'ers zijn voorbeelden van hoe de overheid probeert met verbeterde regelgeving arbeidsmigratie te reguleren.

Het grootste probleem dat wordt ervaren is echter dat de handhaving ernstig tekort schiet: verbeterde regelgeving heeft weinig zin als er te weinig middelen beschikbaar worden gemaakt voor handhaving. Volgens verschillende bronnen schiet de overheid daarin nog steeds tekort en het is de vakbeweging nog niet gelukt om hierin verandering te brengen. Er worden onvoldoende (onverwachte) inspecties gehouden, de pakkans is gering en de sancties niet in verhouding tot de overtreding. Dit zorgt ervoor dat werkgevers de regelgeving oneigenlijk kunnen toepassen met slechts een gering risico op sancties. Hierdoor zijn bijvoorbeeld buitenlandse chauffeurs zoveel goedkoper dat er sprake is van verdringing. Acties van de vakbeweging beginnen echter langzaam resultaat op te leveren, bewijst de recente uitspraak van de rechtbank in de zaak rond transportonderneming Van den Bosch, ten gunste van de betreffende Hongaarse chauffeurs.

Een ander punt is het grote belang van samenwerking op Europees niveau. Hierin wordt echter nog weinig geïnvesteerd. Vaak is de capaciteit bij de bonden wel voldoende om op nationaal niveau actie te voeren, maar is er te weinig capaciteit om actief internationale samenwerkingsverbanden aan te gaan. Een voorbeeld is de Poolse brigade van FNV Bondgenoten die op nationaal niveau goede resultaten boekt in twee sectoren waar veel arbeidsmigranten te vinden zijn, de vleessector en de agrarische sector. Er is echter niet voldoende tijd om de mogelijke relaties met de Poolse vakbonden of andere organisaties te onderzoeken en uit te bouwen. Wel is de FNV een samenwerkingsverband aangegaan met Roemeense vakbonden in de transportsector.

Naast het belang van samenwerking met Europese vakbonden is het ook belangrijk de samenwerking met de diasporaorganisaties in Nederland uit te bouwen. Veel migrantengroepen hebben hun eigen organisatie. Het voorbeeld van de Filipijnse *domestic workers* organisaties die in Nederland aansluiting hebben gezocht bij FNV Bondgenoten laat zien dat wederzijdse belangen gediend zijn bij een goede samenwerking.

Aanbevelingen voor de vakbeweging

Omdat het gebrek aan handhaving van de wetgeving door de vakbeweging als grootste probleem wordt gezien, is het aan te bevelen vooral acties te ondernemen die dit probleem aanpakken, maar daarnaast ook aandacht te hebben voor aanscherping van relevante wetgeving op nationaal en Europees niveau. De strategie van de vakbeweging om met individuele cases misstanden aan te tonen en die te gebruiken in de lobby naar de overheid voor aanscherping van de wetgeving en verbetering van de handhaving moet verder worden uitgebouwd en geïntensiveerd. Het is duidelijk dat de kans van slagen hierbij groter wordt als meer nationale en internationale samenwerking gezocht wordt. In diverse interviews en publicaties worden suggesties gedaan om deze samenwerking op Europees niveau te verbeteren, omdat veel migratie gerelateerde wetgeving in Nederland aangestuurd wordt vanuit Brussel. Het is daarom belangrijk dat de vakbeweging zich ten eerste op Europees niveau actief opstelt om het thema migratie meer prominent op de Europese agenda te krijgen en daarnaast actief lobbyt voor aanscherping van de richtlijnen zodat deze niet multi-interpretabel zijn in de verschillende lidstaten. Het is hierbij ook belangrijk dat middelen worden vrijgemaakt om onderzoek te blijven doen naar misstanden.

Een andere manier om op internationaal niveau aandacht te vragen voor dit thema is het actief participeren in fora waar migratie hoog op de agenda staat en aansluiting te zoeken bij formele en informele netwerken, waaronder de verschillende digitale netwerken op het gebied van migratie. Het is niet altijd gemakkelijk aan te geven in hoeverre bonden invloed kunnen uitoefenen in deze verschillende gremia, maar omdat de rechten van migranten vaak onderbelicht blijven in deze bijeenkomsten, is het essentieel druk op de ketel te houden. Zeker omdat NGO's en migrantengroepen vaak zeer actief zijn in dergelijke bijeenkomsten is het nuttig om hierin gezamenlijk op te treden. Daarnaast is het van belang dat de vakbeweging zich ook binnen de ILO en de VN actief opstelt op het gebied van migratie. ILO- en VN-conventies met betrekking tot migratie zijn bijna niet ondertekend door westerse landen. Nederland heeft bijvoorbeeld alleen ILO-conventie 97 ten aanzien van arbeidsmigratie ondertekend, maar niet VN-conventie 1990 en de aanvullende ILO-conventie 143.²² Volgens de Global Union Federation PSI is het hoog tijd dat de vakbeweging actief lobbyt voor een nieuw *global ILO framework* op het gebied van migratie.

Draagvlak en financiële duurzaamheid van de vakbeweging: voorbeeld bouwsector

Uit literatuur, interviews en het voorbeeld van de Eemshaven blijkt dat het organiseren van migranten en hun belangenbehartiging een grote uitdaging zijn voor de vakbeweging. Het

22 UN Convention 1990: International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families.

ILO conventie 143: De conventie voorziet onder meer in het principe van gelijke behandeling betreffende de toegang tot werk, vakbondsrechten, culturele rechten en individuele en collectieve vrijheden voor migrerende werknemers.

aantal vakbondsleden onder migranten is in Nederland laag. Op het geheel van teruglopende vakbondsleden lijkt het lage aantal leden onder migranten niet heel belangrijk voor de Nederlandse context, maar voor het toekomstige belang, het draagvlak en de representativiteit van de vakbeweging is het noodzakelijk meer migranten te betrekken. Om verschillende redenen zijn arbeidsmigranten echter moeilijk te organiseren. Het mobiele karakter van de migranten, de slechte ervaringen met vakbonden in het herkomstland, maar ook de slechte ervaringen met de effectiviteit van vakbonden in bestemmingslanden, de angst voor ontslag, onbekendheid met de vakbeweging, de onbekendheid met rechten, cultuur- en taalverschillen en onduidelijke werkgevers-werknemersrelaties doordat veel arbeidsmigranten werkzaam zijn via uitzendbureaus, via onderaannemers of als zzp'er, dit alles is een obstakel voor effectieve ledenwerving en resulteert in lage vakbonds betrokkenheid van deze groep.

Volgens verschillende bronnen is vooral het organiseren van tijdelijke migranten een grote uitdaging. Een voorbeeld hiervan is de vakbonds betrokkenheid bij de bouw van twee elektriciteitscentrales in de Eemshaven. Bij deze bouw waren migranten uit 42 verschillende landen betrokken. Ondanks veel inspanningen van zowel FNV Bondgenoten als FNV Bouw resulteerde belangenbehartiging niet direct in aantoonbaar betere arbeidsomstandigheden van de arbeidsmigranten. De focus van de vakbeweging in de belangenbehartiging voor arbeidsmigranten was ook in de Eemshaven voor een groot deel gericht op het creëren van een gelijk speelveld voor autochtone werknemers en arbeidsmigranten, met gelijke loonkosten voor beide groepen. Omdat het organiseren van tijdelijke migranten zeer moeilijk is, hebben sommige bonden de strategie ontwikkeld om zich vooral op migranten te richten die op meer permanente basis in Nederland werken. Deze strategie wordt echter gecompliceerd doordat verschillende groepen werknemers op andere arbeidscontractvormen ingezet worden en heeft tot nu toe nog niet geleid tot meer migrantenleden. Het is daarom de vraag of er geen andere strategieën moeten worden toegepast.

Een ander gevolg van een toenemend aantal arbeidsmigranten die wel in Nederland werken maar geen betrokkenheid voelen met de vakbeweging is dat de financiële duurzaamheid van de vakbeweging in gevaar kan komen. Natuurlijk wordt de teruggang van het aantal vakbondsleden veroorzaakt door verschillende factoren en is het aantal arbeidsmigranten in Nederland relatief gering, maar er kan niet voorbijgegaan worden aan de invloed die het migratievraagstuk hierop uitoefent. Een belangrijk aspect hierin is dat het draagvlak onder autochtone leden als gevolg van de migratieproblematiek kan afnemen. Het is een probleem als autochtone leden zich niet meer thuis voelen bij de vakbeweging omdat zij niet overtuigd zijn van het belang van een gelijk speelveld voor migranten en lokale werknemers. Op internationaal niveau speelt het vraagstuk van financiële duurzaamheid vooral in die sectoren waarin het aandeel arbeidsmigranten onder de werknemers substantieel is, zoals de bouwnijverheid. Als een groot deel van de werknemers uit arbeidsmigranten bestaat en hun bijdrage aan lidmaatschapsgelden gering is, zal dit duidelijk consequenties hebben voor de inkomsten van de bonden. Voor de Internationale Bouw en Hout bond BWI heeft migratie een hoge prioriteit gekregen toen duidelijk werd dat de bij haar aangesloten bonden steeds meer leden kwijtraakten en niet bij machte waren arbeidsmigranten in hun sector te organiseren. In de analyses die de Nederlandse vakbeweging maakt van de ontwikkeling van haar ledental lijkt tot nu toe weinig aandacht voor de invloed van recente migratie.

Aanbevelingen voor de vakbeweging

Het is aan te bevelen om in de analyses die de vakbeweging maakt van de ontwikkeling van haar ledental ook aandacht te schenken aan de invloed van migratie. Nader onderzoek is daarbij nodig om een juist beeld te krijgen van het aantal migranten dat in Nederland op tijdelijke of permanente basis werkzaam is, bijvoorbeeld met behulp van de nieuwe registratievorm “registratie niet-ingezetene”.

Zoals vermeld is het om allerlei redenen moeilijk om migranten te organiseren, maar de strategie die bijvoorbeeld FNV Bondgenoten volgt om vooral migranten te benaderen die min of meer permanent in Nederland zijn gevestigd, lijkt, ondanks dat dit nog niet op korte termijn heeft geleid tot meer vakbondsleden, wel de meest effectieve. Verschillende auteurs die in hoofdstuk 1 zijn aangehaald wijzen erop dat er een positieve samenhang bestaat tussen de tijd dat een migrant in Nederland verblijft, de mate van integratie op de arbeidsmarkt en de kans dat de migrant zich aansluit bij een vakbond. De organisatiestrategieën die gericht zijn op langdurige migranten dienen wel te worden geëvalueerd en verbeterd. Uitwisseling van informatie over strategieën om migranten te bereiken tussen vakbonden in de verschillende sectoren is hierbij belangrijk. De verwachting is dat dit met de vernieuwde FNV een impuls zal krijgen. In het kader hiervan zou de Poolse brigade uitgebreid moeten worden naar andere sectoren. Daarnaast moeten meer migranten geïntegreerd worden in het institutionele kader van de vakbeweging en een positie krijgen als kaderlid, bestuurder of ledenparlementslid.

Het is daarbij ook noodzakelijk om aandacht te schenken aan de informatievoorziening aan migranten. In de media wordt wel veel aandacht besteed aan de successen die de vakbeweging behaalt in het migratievraagstuk, maar dit bereikt, ondanks veel initiatieven van verschillende bonden, niet voldoende de migranten om wie het gaat. Ook hierin is intensivering van de samenwerking met migrantenorganisaties cruciaal. Specifieke kranten voor de migrantengemeenschap, zoals de Poolse krant *Popolsku*, die in een oplage van 40.000 elke twee weken verschijnt, zouden hierin een rol kunnen spelen.

Om het draagvlak van de traditionele achterban niet te verliezen is het ook essentieel dat er meer aandacht komt voor bewustwording en betrokkenheid van vakbondsleden bij het thema migratie, bijvoorbeeld door meer opleidingsmogelijkheden voor kaderleden op dit gebied. Hier is al een eerste aanzet toe gegeven in een onderdeel migratie in de leergang voor kaderleden, maar het zou aan te bevelen zijn om uitwisseling tussen kaderleden op Europees niveau te stimuleren. Dit zou moeten leiden tot een betere samenwerking tussen bonden uit de verschillende EU-landen, en een betere coördinatie binnen sectoren zodat informatie over bijvoorbeeld cao-bepalingen uitgewisseld kan worden. Er kan geleerd worden van de ervaringen van verschillende Global Union Federations die al actief zijn op dit gebied. Zo heeft de Internationale bouw en hout koepel BWI samenwerkingsverbanden gestimuleerd tussen de Nederlandse, Poolse en Turkse Bouw en Hout bonden.

Naast organisatie van migranten is ook de belangenbehartiging moeilijk: het gebruik van schijnconstructies bemoeilijkt collectieve belangenbehartiging en individuele

belangenbehartiging is tijdrovend en duur. Intensiveren van de sociale dialoog en lobby naar overheid en werkgevers biedt op de lange termijn de meeste kans van slagen. Hierbij is het belangrijk vooral die issues te belichten die de problematiek van tijdelijke arbeidsmigranten onder de aandacht brengen.

Net als bij het eerste aspect, is ook hier internationale samenwerking belangrijk: bijvoorbeeld om strategieën uit te wisselen op het gebied van organisatie en belangenbehartiging voor migranten. Hierbij kunnen strategieën die vakbonden in andere landen gebruiken nader onderzocht worden op hun toepasbaarheid in Nederland. Een paar voorbeelden die internationaal worden toegepast door de vakbeweging zijn: vóór mensen migreren voorlichting geven over rechten en plichten in het bestemmingsland; samenwerking tussen bonden in herkomst en bestemmingsland; onderzoek doen in samenwerking met bonden in andere landen naar ondeugdelijke constructies, bv postbusfirma's; onderzoek naar de ervaringen en mogelijkheden van een internationale of overdraagbare lidmaatschapskaart, en het gebruik van sociale media voor informatieverstrekking.

Een andere manier om arbeidsmigranten meer te betrekken bij de vakbeweging is om op internationaal niveau aandacht te vragen voor het thema arbeidsmigratie. Hiervoor is het belangrijk dat de vakbeweging actief participeert in fora waarin migratie hoog op de agenda staat. Omdat de rechten van migranten vaak onderbelicht blijven in deze bijeenkomsten, is het van belang invloed te blijven uitoefenen, zeker omdat NGO's en migrantengroepen vaak zeer actief zijn in dergelijke bijeenkomsten.

Verschillende internationale fora waarin de Internationale vakbeweging participeert zijn het Global Migration and Development Forum (GMFD), dat sinds 2006 elk jaar wordt georganiseerd, en waarin dankzij intensieve lobby vanuit de internationale vakbeweging nu meer aandacht is voor de rechten van migranten; het High Level Dialogue on Migration and Development, dat twee keer georganiseerd is sinds 2006 (de laatste keer in 2013 was er zeer weinig aandacht voor de inbreng van de vakbeweging); het Social Forum on Migration en IOM en ILO meetings.

Het grijze circuit: informalisering van de arbeidsmigratie? Voorbeeld zorgsector

In de internationale vakbeweging is veel discussie over hoe de flexibilisering van de arbeidsmarkt en het gebruik van schijnconstructies kunnen leiden tot een informalisering van de arbeidsmarkt. Uit de literatuur blijkt dat het aandeel van arbeidsmigranten in deze meer informele arbeidsconstructies relatief hoog is. Hoewel ook in Nederland de meer informele arbeidsconstructies terrein winnen, besteedt de vakbeweging in Nederland nog weinig aandacht aan deze ontwikkeling. De zorgsector is een voorbeeld van hoe informalisering van arbeidsrelaties, met name in de 24-uurs zorg, maar ook in de thuiszorg, in toenemende mate samengaat met inschakeling van arbeidsmigranten.

De overheid wil dat de bezuinigingen die vanaf 2015 in de zorgsector plaatsvinden, worden opgevangen door de participatiesamenleving. De vraag naar zorg, die niet afneemt maar eerder toeneemt als gevolg van de vergrijzende bevolking, moet worden opgevangen door

mantelzorgers, zoals kinderen, partners, buren en vrienden. Dat dit niet altijd haalbaar is blijkt uit de sterke toename van het aantal bemiddelingsbureaus dat thuiszorg en 24-uurs zorg biedt, vaak door arbeidsmigranten. In andere Europese lidstaten als Duitsland en Italië spelen arbeidsmigranten al langere tijd een aanzienlijke rol in de particuliere zorgsector.

De arbeidsomstandigheden in deze meer informele setting zijn verre van optimaal: wettelijke arbeidstijden worden niet gerespecteerd, lonen zijn laag en er is weinig toegang tot sociale zekerheid. Daarnaast is er sprake van oneerlijke concurrentie en treedt verdringing op: door het sluiten van vooral verzorgingshuizen verliezen tienduizenden zorgverleners hun baan. Voor een deel worden zij vervangen door goedkope arbeidsmigranten die via informele constructies, zoals niet juist toegepaste au pair-constructies, werken.

De Nederlandse overheid probeert schijnconstructies aan te pakken via het actieplan schijnconstructies en andere maatregelen, zoals het voorstel voor nieuwe regelgeving in september 2014 om voor au pairs een werkweek van maximaal 20 uur toe te staan. Dit voorstel werd na enkele weken echter al weer ingetrokken. Zonder strenge handhaving hebben deze aanpassingen in de regelgeving echter weinig zin, en handhaving is moeilijk. Er zijn weinig aanwijzingen dat de arbeidsbemiddelingsbureaus die zich op dit terrein begeven, kritisch worden gevolgd en zo nodig worden aangepakt. De vakbeweging richt zich enerzijds op de meer informele huishoudelijk werksters wier belangen door FNV Bondgenoten behartigd worden en anderzijds op de meer formele zorgsector die onder het publieke domein valt of onder de regeling Dienstverlening aan huis, zoals alfhulp, waarvan ABVAKABO FNV de belangen behartigt. Deze afbakening tussen ABVAKABO FNV en FNV Bondgenoten doet geen recht aan de vervagende grens tussen huishoudelijk werk en informele zorgverlening aan huis. De discussie rond de ratificatie van de ILO conventie 189, gericht op *decent work* voor huishoudelijk werksters, is hier een voorbeeld van. In deze discussie wordt de rol van arbeidsmigranten, zowel de niet-gedocumenteerde derdelanders die als zzp'er werken als de euroforensen uit de MOE-landen die via uitzendbureaus werken, te weinig meegenomen. Het resultaat is dat het niet duidelijk is tot welke sector de groep arbeidsmigranten die in de informele thuiszorg werkt gerekend kan worden en er geen duidelijke belangenbehartiging plaatsvindt door de vakbeweging. Ten onrechte is er tot nu toe in het debat rond huishoudelijk werk weinig aandacht voor de vervagende scheidslijn tussen thuiszorg en huishoudelijk werk, de informalisering hiervan en de rol van arbeidsmigranten hierin.

Aanbevelingen voor de vakbeweging

De vakbeweging zou meer aandacht moeten schenken aan het internationale debat over informalisering, de relatie tussen informalisering en arbeidsmigratie, en de invloed hiervan op de Nederlandse situatie. Het ILO-proces ter voorbereiding van een ILO-aanbeveling over informele economie zou hiervoor handvatten kunnen bieden. ABVAKABO FNV en FNV Bondgenoten zouden – zeker nu zij zijn samengegaan in een ongedeelde FNV - meer gezamenlijk moeten optrekken met betrekking tot dit thema.

Vooraf voor de thuiszorgsector is meer onderzoek nodig naar de omvang, herkomst en problematiek van arbeidsmigranten in deze sector. Ook is onderzoek nodig naar de werkwijze

van bemiddelingsbureaus: kan bijvoorbeeld met meer regulering van bemiddelingsbureaus, certificering en handhaving door de overheid wel een verantwoorde zorg aan huis worden verleend door arbeidsmigranten? Daarnaast zou de vakbeweging het debat met betrekking tot *decent work* voor huishoudelijk werkers moeten verbreden naar arbeidsmigranten in de meer informele zorgsector en daar een helder standpunt over moeten formuleren. Het is daarbij zinnig een onderscheid te maken tussen deze twee groepen migranten ten aanzien van de manier van belangenbehartiging. Ook hierbij is het weer belangrijk samen te werken met migrantenorganisaties en ervaringen uit te wisselen in internationaal verband, zoals met de EVV, ITUC en GUF's, om meer inzicht te krijgen in schendingen van rechten en belangen van werknemers, om hier vervolgens actie op te ondernemen.

Het organiseren van de groep migranten in de thuiszorg is nog moeilijker dan het organiseren van *domestic workers*, die immers vaak permanent in Nederland wonen en bij migrantenorganisaties zijn aangesloten. De groep zorgverleners in de thuiszorg werkt op tijdelijke basis in Nederland, bijna meer als arbeidsforens, en werkt geïsoleerd in huishoudens. Omdat de meeste van de thuiszorgwerkers via bemiddelingsbureaus werken, zou dit misschien een ingang kunnen zijn. Ook in de thuiszorg is belangenbehartiging moeilijk: collectieve belangenbehartiging is nauwelijks mogelijk en ook individuele belangenbehartiging is moeizaam. Daardoor is de enige manier om meer aandacht voor deze problematiek te vragen in de sociale dialoog: ethische bemiddeling van buitenlandse zorgverleners en naleving van gelijke rechten moeten daarin voorop staan. Voor een helderder aanpak van de vakbeweging in dit debat, is het zinnig een onderscheid te maken tussen ongedocumenteerde migranten en gedocumenteerde migranten. Tenslotte zou de Nederlandse vakbeweging ook meer vakbondskracht over de grens moeten ontwikkelen.

Afsluitende opmerkingen

Arbeidsmigratie is een verschijnsel dat niet meer is weg te denken uit Nederland, met zowel positieve als negatieve kanten. Voor de vakbeweging, die zich bezighoudt met alles wat met arbeid te maken heeft, en dus ook met alle werknemers, is het belangrijk een positieve houding tegenover migratie aan te nemen en een integratief beleid te voeren waarbij zowel arbeidsmigranten als autochtone werknemers betrokken zijn. Het uitgangspunt van dit beleid moet zijn dat belangen behartigd worden van beide groepen werknemers, waarbij voor beide groepen minimumvoorwaarden met betrekking tot de arbeidsomstandigheden gelden. Als meer gelijke arbeidsvoorwaarden tussen arbeidsmigranten en lokale werknemers gerealiseerd worden en er dus sprake is van een gelijk speelveld, zal oneerlijke concurrentie verminderen. Het kan hierbij nodig zijn om de minimumvoorwaarden aan te passen aan de omstandigheden in een sector, bijvoorbeeld de zorgsector, en genoeg te nemen met iets minder goede arbeidsvoorwaarden om te voorkomen dat informalisering van de arbeidsmarkt uiteindelijk leidt tot een grijs of zwart circuit. Maar daarbij moet een goede afweging worden gemaakt tussen het belang van de sector en de werkgelegenheid in de Nederlandse context, en het gevaar van uitholling van arbeidsvoorwaarden. De vakbeweging moet daarnaast prioriteit geven aan handhaving van wetgeving, bijvoorbeeld door het aanpakken van schijnconstructies, door middel van onderzoek, actie en lobby naar overheid en werkgevers.

Om de schaarse middelen van de vakbeweging zo efficiënt mogelijk te benutten is het nodig goed te kijken welke groep migranten te organiseren is en voor welke groep de vakbeweging iets kan betekenen. De groep arbeidsmigranten die langdurig in Nederland verblijft is wat dat betreft het meest kansrijk. Veel minder kans op succes bieden groepen migranten waarvoor belangenbehartiging door de vakbeweging bijna onmogelijk is: ongedocumenteerde derdelanders of tijdelijke Europese migranten. Meer samenwerking met migrantenorganisaties of vakbonden in andere Europese landen zou de belangenbehartiging voor hen vorm moeten geven. Daarnaast moet de traditionele achterban niet vergeten worden en moet meer aan bewustwording en scholing op het gebied van migratie worden gedaan. Tenslotte is internationale samenwerking een sleutelwoord bij migratie. Door de grensoverschrijdende aard van de migratie, is het essentieel dat niet alleen op nationaal niveau strategieën worden uitgedacht en toegepast, maar juist op internationaal niveau wordt samengewerkt met bonden, GUF's en migrantenorganisaties.

Referenties

ABU (2013). *Uitzendwerk werkt! De economische en maatschappelijk rol van het uitzendwerk in Nederland*, Lijnden.

ABVV BTB (2012). *Ze komen uit het oosten, ze trekken naar het oosten: hoe Belgische bedrijven nog steeds blijven uitvlaggen*. Uitgever Frans Moreels, Antwerpen.

Advies Commissie Dienstverlening aan Huis (2014). *Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening?*

Adviescommissie arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt*.

Anonuevo, Tos (Builders and Woodworkers International, BWI). *The role of the trade union movement in migration and development*, Geneva, zonder jaartal.

Arp, Lesley (2013). Intra-Europese migratie en mobiliteit: Andere tijden, nieuwe wegen? CeMIS, Universiteit Antwerpen.

Ter Beek, H.M. et al. (2004). *Poolshoogte: onderzoek naar de juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren*. Regioplan beleidsonderzoek, Amsterdam.

De Beer, Paul Red, Ronald Dekker, Martin Olsthoorn (2011). *Flexibilisering, De balans opgemaakt*, Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging/De Burcht, Amsterdam.

De Beer, Paul (2007). De twee polen van arbeidsmigratie. *Demos* jrg. 23 nr.6.

Berkhout, Ernest, Bert Hof (2012). *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten, een realistisch beeld*; SEO rapport nummer 88, Amsterdam.

Berkhout, Ernest, Paul Bisschop, Maikel Volkerink (2014). *Grensoverschrijdend aanbod van personeel: verschuivingen in nationaliteit en contractvormen op de Nederlandse Arbeidsmarkt*. SEO rapport nummer 65, Amsterdam.

Berkhout, Ernest, Arjan Heyma, Siemen van de Werff (2011). *De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 2009-2008*. SEO rapport, nummer 47; Amsterdam.

Bluimincq: Franck (2001). *Beleidsnotitie FNV arbeidsmigratie*, FNV, Amsterdam.

De Boer, Alice, Ellen Grootegoed, Joost Timmermans (2010). Mantelzorgers met een vergoeding uit het PGB. *Tijdschrift voor Sociale Gezondheidszorg*, jaargang 88, nummer 6.

Boming, Marta (2014). Migranterinnen aus Oosteuropa in: *Privathaushalten*. Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Berlin.

- Borjas, George J. (1994). The economics of immigration. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXII.
- Borjas, George (1986). *Immigrants, Minorities, and Labor Market Competition*. NBER Working Paper #2028.
- Boumans, Saskia (2011). *Onderzoek Eemshaven*, Research for organising FNV Bondgenoten, Utrecht.
- Bouwen, Frans; Olga Ferguson Sidorenko; Coen van Vulpen (2007). *Compendium of Rights related to migration*. The Hague process on refugees and migration.
- Brooks, Katie (2014). *Fighting Invisibility -The Recognition of Migrant Domestic Workers in The Netherlands*.
- Van Bruchem, Cees, Huib Silvis (red.) (2008). *Agrarische structuur, trends en beleid, Ontwikkelingen in Nederland vanaf 1950*, Lei Wageningen UR.
- BWI Connect (2011). *Overseas recruiting agents in India – issues and Challenges*. Geneva.
- BWI Connect (2011). *Migrant workers guides for Central Asia, Africa, Caribe and South East Europe*. Geneva.
- Bijleveld, Leontine en Eva Cremers (2010). *Een baan als alle andere?! De rechtspositie van deeltijd huishoudelijk personeel*. Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann, Leiden.
- Carey, David (2014). *Aging populations, How the Dutch cope*, OECD Economic departments
- CBS (2013). *Gezondheid en zorg in cijfers 2013*, CBS, Den Haag.
- Dagevos, J. (red.) (2011). *Poolse migranten, De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen* SCP, Den Haag.
- DEMIFER (2010). *Demographic and Migratory Flows affecting European Regions and Cities Applied Research 2013/1/3* Final Report, Version 30/09/2010.
- Drees, Marc, Han Mesters (2014). *De kwantitatieve ontwikkeling van de Nederlandse beroepsbevolking, met specifieke aandacht voor de periode 2013 -2024*, ABN AMRO, RecruitmentLab.
- DuPont, Peter (2011). *De witte migratie: Poolse verpleegkundigen komen naar België*. www.weliswaar.Be.
- Eldring, Line; Ian Fitzgerald; Jens Arnholtz Hansen (2014). *The accession migration into construction: a comparative analysis of trade union responses in Denmark, Norway and the UK*, Fafo Institute for Labour and Social Research.

- EMN (2009). *Annual report on Asylum and migration statistics in the Netherlands*. INDIAC, Rijswijk.
- EMN (2010). *Temporary and circular migration: empirical evidence, current policy, practice and future options in the EU members States*. INDIAC, Rijswijk.
- EMN (2010). *Inzet migratie op de Nederlandse arbeidsmarkt*. INDIAC, Rijswijk.
- Engbersen, G. et al. (2011). *Arbeidsmigratie in vieren: Bulgaren en Roemen vergeleken met Polen*, Erasmus Universiteit.
- Engbersen, G, E. Snel, M. Faber (2013). Maatschappelijke positie van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten. *Justitiële Verkenningen (themanummer over arbeidsmigratie)* 6, pp. 62-76.
- Europese Commissie (2012). *Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71*, Brussel.
- Europese Commissie (2012). *Praktische handleiding: de wetgeving die van toepassing is op werknemers in de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) en in Zwitserland*, Brussel.
- Fassman & Regeer (2012). *European immigrations: trends, structures and policy implications*, Amsterdam University Press.
- Feraru, S. D. (2011). *Social costs of external migration in Romania*, IASI, Romania.
- Fiesler, Karlijn (2010). *De uitdagingen in vergrijzing en ontgroening*. Website www.studentenwerk.nl.
- FNV (2011). *FNV en arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa Voorwaarden voor vrij verkeer: meer en betere bescherming van werknemers, en stevige maatregelen tegen oneerlijke concurrentie*, Beleidsnotitie, Amsterdam.
- FNV (2013). *Visie FNV-OSB en de ratificatie van het ILO-verdrag 189, 'Rechtspositie huishoudelijk werkers'*
- Van Gaalen, Ruben, Anneke Goudswaard, Jos Sanders, Wendy Smits (2013). *Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt: De focus op flexibilisering*, CBS en TNO.
- Van der Geest, Sjaak, Anke Mul, Hans Vermeulen (2004). Linkages between migration and the care of frail older people: observations from Greece, Ghana and The Netherlands. *Ageing & Society* 24, 2004, 431-450. Cambridge University Press.
- Gorodzeisky, Anastasia; Andrew Richards (2013). Trade unions and migrant workers in Western Europe, *European Journal of Industrial Relations* 19(3) 239-254.

Goudswaard, Anneke; Ellen van Dijk, Sarike Verbiest (2014). *De Toekomst van Flex*, een onderzoek van TNO naar flex strategieën van Nederlandse bedrijven. TNO/ABU, Hoofddorp.

Van Grafhorst, Arwen (2014). *Verantwoorde buitenlandse zorg aan huis: een verkennend onderzoek naar inwonende buitenlandse zorgverleners in Nederland*. Stichting WEMOS, Amsterdam.

Guichard, Stephanie, Elena Rusticelli (2010). *Assessing the impact of the financial crisis on structural unemployment in OECD countries*. Economics Department Working paper No.767.

Gupta, M.R. (1992). *Rural Urban migration, informal sector and development policies. A theoretical analysis*. Jadavpur University, Calcutta, India.

Van de Heijden, Peter G.M. et al. (2011). *CBS Migranten monitor 2007-2012*. CBS, Den Haag.

Van der Heijden, Peter G.M.; Maarten Cruyff; Ger van Gils: (2009). *Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven Rapportage schattingen 2008 en 2009*. CBS, Den Haag.

Hersbach, Kees,ILT; Aad W. van den Engelen (2014). *Cabotage in het goederenvervoer over de weg*. Panteia/NEA.

Heyma, A., Berkhout, E., Werff, S. van der & Hof, B. (2008). *De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië*. SEO-rapport nummer 70, Amsterdam.

Holtslag, Jan Willem, Monique Kremer en Erik Schrijvers (red.) (2012). *In Betere banen: de toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*, WRR.

Van der Horst, Albert (2010). *Vergrijzing verdeeld, de toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, Centraal Planbureau, no 86.

Huiskamp, Rien, Peter Smulders (1997). *Vakbondslidmaatschap in Nederland: nooit serieus over nagedacht! Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 26 (2): 197-210*.

Van Iersel, Joost (2006). *Europese wetgeving: van omzetting tot handhaving. Internationale spectator*, jaargang 60 nr 3.

ILS (2014). *ILC report 2014*.

International Labour Conference (2014). *Report V(1)Transitioning from the informal to the formal economy*, Fifth item on the agenda, ILO, Geneva.

International Labour Conference (2010). *Migration, A rights-based approach*, ILO, Geneva.

- International Labour Conference (2013). *Global Employment trends 2012: preventing a deeper jobs crisis*, ILO, Geneva.
- International Labour Conference (2014). *World of Work Report 2014: Developing with jobs*. ILO, Geneva.
- Inspectie leefomgeving en Transport (2014). *Jaarplannen 2014 tot 2018*.
- IOM (2012). *Focus om Migration: migration, diaspora and development*. The Hague.
- IUF (2008). *Workers and unions on the move: organising and defending migrant workers in agriculture and allied sector*. IUF, Geneva.
- Jansen, F.J. (2013). *Najaarsmeeting zzp-ers*. EIB.
- Kamerbrief (2010) Inzake voortgangsrapportage internationale migratie in ontwikkeling 2008
- Kamerbrief (2012) *Actieplan schijnconstructies*, Den Haag.
- Koekleze, Lazko, Aghazam en Schod: (2010). *Migratie en de economische crisis in de Europese Unie: implicaties voor het beleid*. Thematische studie van het IOM.
- Kosters, Lian (2009). *Sterke groei zelfstandigen zonder personeel*. CBS.
- Kranendonk, Maria (2014) *Selective solidarity explaining the variation in unionization rates between migrants and native workers in Europe*. Universiteit van Amsterdam, research master social sciences.
- Kremer, Monique (2013). *Vreemden in de verzorgingsstaat, hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*. BOOM/LEMMA uitgevers, Den Haag.
- Kremer, Monique en Erik Schrijvers (2014). *Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigratie in betere banen*, WRR Policy brief 1.
- Lilli, Nathan, Lisa Berntsen, Marko Sipolla (2011). A tale of two power plants, *CLR News* 4/2011.
- Van der Linde, Irene, Johan Zwemmer (2010). *Inleners van gecertificeerde Uitzendbureaus dienen te worden gevrijwaard van ketenaansprakelijkheid*. Boekel De Nerée.
- Van der Linde, Irene (2013). De uitzendbranche is verrot" Uitbuiting van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten. *De Groene Amsterdammer*, 30-10-2013.
- Luts, Helma; Ewa Palenga Mollenbeck (2010). Care Work Migration in Germany: Semi-Compliance and Complicity, *Social Policy & Society* 9:3, 419-430.

Le Maitre, George; Thomas, Libig; Cecile Thoreau (2006). *Harmonized statistics on immigration flows, preliminary results, sources and methods*. OECD.

Marlsburg, Andrea von der; Michael Isfort (2014). *Available around the clock – private nursing care in Germany*. WISO.

Marlsburg, Andrea von der (2014). Presentatie tijdens expert meeting 2 december 2014 georganiseerd door WEMOS, De Burcht en ABVAKABO FNV.

KASAPI-Hellas (2013) *Reclaiming Human Rights, migrant mobility and Transnational engagement contribution to the High Level Dialogue on Migration an development*. Greece.

Marino, Stefania (2012). Trade union inclusion of migrant and ethnic minority workers: Comparing Italy and the Netherlands. *European Journal of Industrial relations*, University of Manchester, UK, 18(1) 5–20.

Marino, Stefania; Judith Roosblad (2008). Migration and trade unions. A comparison between Dutch and Italian trade unions. *Transfer: European Review of Labour and Research* 2008 14: 625.

McLoughlin Sheena; Rainer Munz (2011). *Temporary and circular migration: opportunities and challenges*. European Policy Center: working paper no 35.

Meng, Xin (2001). The informal sector and rural-urban migration: a Chinese case study. *Asian Economic Journal* 2001, vol 15, no 1.

Ministerie van Justitie (2006). *Naar een modern migratiebeleid: notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken en Justitie (2008). *Internationale migratie en ontwikkeling*. Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid en Milieu, RIVM (2013). *Nationaal kompas volksgezondheid*. Bilthoven.

Muller L.; Lydia Geijtenbeek; Luuk Schreven; Jeroen van den Tillaart; Caroline van Weert (2012). *Outcomemonitor Wijknaanpak, De Tweede Voortgangsrapportage, Het Totaalbeeld*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.

NCP (2014). *Eindverklaring van het Nederlandse Nationaal Contact Punt voor de OESO Richtlijnen voor multinationale ondernemingen over een melding van FNV Eemshaven over een vermeende schending van de OESO richtlijnen door NUON Energy N.V.*

Nicolaas, H (2011). *Ruim de helft Poolse immigranten vertrekt weer*, CBS, Den Haag.

Nijhoff, Krijn (2013). *European Union regulation and the Dutch Labor market effect: to what extent can the EU influence what happens on the Dutch labor market?* abstract for study for Ministry of EZ seminar 2013.

Okolski, Marek (ed.) (2012). *European Immigrations: trends, structures and policy implications*, Amsterdam University Press.

Papademetriou, Demetrios G. et al. (2010). *Migration and immigration two years after the financial collapse: where do we stand?* Washington, Migration Policy Institute.

Perching, Bernard (2013). *Migration and the welfare state – Trends, Challenges and Contradicts*, abstract for study for Ministry of EZ seminar 2013.

Platanova, Anna, Giuliana Urso (2011). *Beleid inzake migratie, werkgelegenheid en arbeidsmarkt integratie in de Europese Unie*. IOM.

Poort, Joost, Corine Zijderveld, Natasja Brouwer (2004). *Verplaatsing industrie: hoe erg is het?* SEO.

Van Riel, Elke (2006). *We zijn een veel te witte organisatie. Sociale partners in een multicultureel Nederland - deel 1*, SER.

Rienzo, Cinzia, Carlos Vargas-Silva (2014). *Migrants in the UK, an overview. The Migration Observatory at the University of Oxford*.

Roig, Marta, Joaquín Recaño (2012). *The impact of the global financial crisis on migration and remittance flows from Spain. Papers de demografia Universitat Autònoma de Barcelona*.

Da Roit, Barbara, Marianne van Bochove (2014). *Live-in migrant care workers in the Netherlands: an exploration of the field*. University of Amsterdam, Department of Sociology and Anthropology, Report prepared for the Centre of Expertise for Informal Care.

Roosblad, M. (2006). *De organisatiegraad van immigranten. Organisationsgraad in cijfers, Vakbonden en immigranten in Nederland (1960-1997)*. Dissertatie. Universiteit van Amsterdam.

Rijksoverheid (2006). *Naar een modern migratiebeleid*. Den Haag.

L Sandu, Dimitru; Martin Ruhs (2013) *Labour migration in the EU*. WRR/ strategisch Beraad Rijksbreed en Hollands Spoor debat reeks Schouten, Viola, Santhusia Alisentonono (2010). *Inzet migratie op de Nederlandse arbeidsmarkt*. EMN studie INDIAC, Rijswijk.

SER (2007). *De sociaal economische wenselijkheid van modernisering van het migratiebeleid*.

SER (2009). *Dienstenrichtlijn en het arbeidsrecht in grensoverschrijdende Situaties*. SER deelasadviezen 2000-2009, Den Haag.

SER (2014). *Advies arbeidsmigratie*, Den Haag.

Smeets, Dimphy (2014). *Werken met Krimp*. Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging/ De Burcht, Amsterdam.

Skeldon, Ronald (2013). Managing migration for development: is circular migration the answer? In: *The Whitebread Journal of Diplomacy and International Relations*, United Nations, New York.

Skeldon, R. (2013). *Global Migration: Demographic Aspects and Its Relevance for Development*. UN Population Division Technical Paper No. 2013/6.

SNCU: *De historie van uitzendwerk: van koppelbazerij tot maatwerk-cao*.

Steffen, Margret (2014). Presentatie tijdens expertmeeting georganiseerd door WEMOS, De Burcht en ABVA KABO op 2 december 2014.

Transnational Migrant Platform (2013). *Reclaiming human rights, migrant mobility and transnational engagement*. June 5-6, Athens, Greece.

Transport en Logistiek Nederland (2014) *Transport in cijfers 2014*.

Trinity Migration Initiative (2009). *After the Boom: Migration and the Irish Construction Sector*. MCA Newsletter No. 2.

Uitzendwerk (2014). *We doen alleen zaken met gecertificeerde uitzendorganisaties*. Uitzendwerk nr 1, feb. 2014.

Uitzendwerk in de Bouw (2008). *De belangrijkste afspraken voor 2008 – 2009*, Een uitgave van partijen bij de Cao voor de Bouwnijverheid, de ABU-cao voor Uitzendkrachten en de NBBU-cao voor Uitzendkrachten, Bleiswijk, november 2008.

Verbiest, S.E., A. Goudswaard, E.B. van Wijk (2014). *De toekomst van flex*. TNO rapportage voor Algemene Bond Uitzendondernemingen.

De Vries, Stephan; Jeanette Baljeu, Gosia Bruins, Sander van der Eijk, Patrick van Schie en Olaf van Vliet (2013). *Onbegrensde arbeidsmigratie: zegen of zorg?* Telders Stichting, Den Haag.

Van Walsum, Sarah (2011). *Regulating Migrant Domestic Work in the Netherlands: Opportunities and Pitfalls*, *Canadian Journal of Women and the Law*.

Weltevrede, A. M.; J de Boom, S. Rezai, L. Zuijderwijk; G. Engbersen (2009). *Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost- Europa. Een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen*. RISBO, Rotterdam.

WEMOS (2013). *Zorgen voor zorgende handen, ver van ons bed?* Health Workers 4 all. Amsterdam.

WEMOS (2013). *Home based care*, Amsterdam.

WEMOS (2014). *Met zorg omgaan met zorgverleners, Duurzaam en eerlijk zorgpersoneelsbeleid*. Amsterdam.

WEMOS/Health Workers 4 all (2014). *A health worker for everyone, everywhere*. Amsterdam.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Strategisch Rijksberaad (2013) debatareks arbeidsmigratie in de EU

WHO (2013). *A universal truth: No health without a work force*. Global Health Workforce alliance.

Zandvliet, Kees; José Gravensteijn; Olivier Tanis (2013). *Zzp tussen werknemer en ondernemer*, Ministerie van Economische Zaken. Rotterdam.

Websites

<http://www.nieuwsbladtransport.nl/Archive/Article/tabid/409/ArchiveArticleID/74513/ArticleName/Nieuwkeurmerkvoortransportsector/Default.aspx>

<http://www.tln.nl/~media/Files/Gedeelde-inhoud/Publicaties/Productsheets/Productsheet-Keurmerk-Transport-Logistiek-print-pdf.ashx>

<http://www.gitrans.nl/ondernemerschap>

https://www.fnvbondgenoten.nl/mijnbranche/branches/transport_en_logistiek/nieuws/869307-fnv_transport_en_logistiek_lanceert_10puntenplan_tegen_verdringing/
ABVV BTB Ze komen uit het oosten, ze trekken naar het oosten : hoe Belgische bedrijven nog steeds blijven uitvlaggen. Uitgever Frans Moreels, Antwerpen, 2012

SNCU: De historie van uitzendwerk: van koppelbazerij tot maatwerk- Cao. http://www.sncu.nl/fileupload/formulier_bijlagen/artikelbouwsector.pdf

Unia migration and trade unions 2006 <http://www.bwint.org/pdfs/UNIA%20Migration.pdf>
Flexnieuws detacheringsrichtlijn, 24 november 2014

Dienstenrichtlijn en het arbeidsrecht in grensoverschrijdende Situaties http://www.ser.nl/~media/db_deeladviezen/2000_2009/2005/b23611_6%20pdf.ashx

Website Infopagina's over de Europese Unie Het internationale wegvervoer en cabotage

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.6.3.html

http://www.ilent.nl/actueel/ilt_pakt_handhaving_cabotageregels_op.aspx?sgURL=tcm%3a334-58938-4&nodeJump=4

Ingeleend buitenlandse personeel wordt onderbetaald. Website [www.wapening.inbeton](http://www.wapening.inbeton.nl), 2012

Krantenartikelen

S.D.Feraru, *NRC Handelsblad*, 7 december 2013.

Fraude in uitzendsector steeds verfijnder, Saskia Jonker, *Het Financieele dagblad* 7 januari 2014.

Moljin, Pieter, *Het Financieele Dagblad*, 27 februari 2014.

Sociale dumping leidt tot oneerlijk speelveld. *de Volkskrant*, 28 juli 2014.

Oprichter Zalando stort zich op markt van de schoonmaakhulp. *de Volkskrant*, 8 augustus 2014.

Kaalslag in de thuiszorg wordt nu zichtbaar. *De Telegraaf*, 8 augustus 2014.

Boete transporteurs wegens Bulgaarse schijnconstructies, *de Volkskrant*, 16 augustus 2014.

Nanda Troost: Chauffeurs moeten de wet overtreden, *de Volkskrant* 3 oktober 2014.

Peter de Graaf: Buitenlandse Truckers onderbetaald, *de Volkskrant* 9 januari 2015.

Lijst geïnterviewde personen

Caroline Rietbergen	<i>FNV Vakcentrale</i>
Delia Buitenhuis	<i>FNV Vakcentrale</i>
Michiel Al en Andreas Prachniak	<i>FNV Bondgenoten Poolse brigade</i>
Peter Roos	<i>FNV Bouw, schilderssector</i>
EricJan Leeuw	<i>FNV Bouw</i>
Yde van der Burgh	<i>FNV Bouw; migratie</i>
Marco Borsboom	<i>ABVAKABO FNV; zorgsector</i>
Rebecca Pabon	<i>FNV Bondgenoten; domestic workers</i>
Edwin Atema	<i>FNV Bondgenonten; Transport en logistiek</i>
Lisa Berntsen	<i>Universiteit van Amsterdam, promovendus</i>
Lothar Smith	<i>Radboud Universiteit Nijmegen</i>
Arjan Heyma en Ernest Berkhout	<i>SEO, Economisch Onderzoek, Universiteit van Amsterdam</i>
Lobke Zandstra	<i>Ministerie van SZW</i>
Anita Strockmeijer	<i>UWV promovendus</i>
Jochem de Boer	<i>ABU</i>
Diana Hoeflake en Linda Mans	<i>WEMOS</i>
Angelique van 't Riet	<i>Po Polsku</i>
Ines Wagner	<i>Rijksuniversiteit Groningen</i>
Genevieve Gencianos	<i>Public Services International</i>
Jin Sook Lee	<i>Building and Woodworkers International</i>
Barbro Budin	<i>United Food, Farm and Hotel workers worldwide IUF</i>