

ARBEIDSMARKT

De zoektocht naar goedkope arbeid ondergraaft het arbeidsbestel

Het aantrekken van Oost-Europese werknemers staat vaak op gespannen voet met het principe van gelijk loon voor gelijk werk. Zeker als daarbij gebruikgemaakt wordt van mazen in de wet om op loonkosten te kunnen concurreren.

JAN CREMERS
Onderzoeker aan
Tilburg University

Arbeidsmobiliteit en vrij verkeer van werknemers behoren tot de kernprincipes van de Europese Unie (EU). Na het verdwijnen van de binnengrenzen hebben deze principes ervoor gezorgd dat de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling en rekrutering van werknemers een integraal onderdeel is geworden van vraag en aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt. En hoewel het op de hele bevolking om bescheiden aantallen gaat – de Europese Commissie (EC, 2017a) spreekt van zestien miljoen EU-burgers die in een andere lidstaat werkzaam zijn – zijn meerdere bedrijfstakken afhankelijk geworden van deze Europese vorm van arbeidsvoorziening.

Het beeld is dat werkgevers kiezen voor het aantrekken van Oost-Europese werknemers, omdat zij tegen de geboden arbeidsvoorwaarden het onaan-trekkelijke, tijdelijke en routinematige werk willen verrichten; een segment waarvoor het aanbod op de Nederlandse markt beperkt is. En ook dat werkgevers regelmatig gebruikmaken van verdienmodellen die mazen in de wetgeving benutten en op gespannen voet

staan met het principe van gelijk loon voor gelijk werk. Als dat zo is, zouden werkgevers zich de vraag moeten stellen in hoeverre hierbij nog sprake is van een behoorlijk personeelsbeleid. Of gaat het om een aangelegenheid van de afdeling inkoop, met volledig voorbijgaan aan het humanresourcesmanagement-gedachtegoed?

In een aantal hier samengevatte studies ga ik na of dit beeld klopt. De studies, tot stand gekomen op basis van langdurige samenwerking met de Arbeidsinspectie (tegenwoordig Inspectie SZW), analyseren tegen de achtergrond van de relevante nationale en Europese wet- en regelgeving welke motieven werkgevers aanvoeren voor de inzet van buitenlandse werknemers, hoe die motieven zich verhouden tot de economische context, en in hoeverre er sprake is van een absolute of relatieve schaarste op de arbeidsmarkt. Ook ga ik in op de rol van de rekrutering. Deze geschiedt in belangrijke mate niet rechtstreeks, is vaak grensoverschrijdend en kent adviesbureaus die kunnen uitleggen hoe internationale arbeidsbemiddeling legaal kan worden opgezet (McGauran, 2016).

WET- EN REGELGEVING VAN DE EU

Het verdrag van Rome uit 1957, de grondslag voor de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, formuleert het duidelijk: Europese burgers moeten kunnen profiteren van de invoering van vrij verkeer. In het bijzonder zouden werknemers uit de ene lidstaat werk moeten kunnen zoeken in een andere



lidstaat. Het verdrag verzekerde het recht op verblijf, op werk en op gelijke behandeling (Cremers, 2012).

Bij de invoering van de interne markt kreeg de arbeidsmobiliteit een nog centralere rol in het EU-beleid. En hoewel eerdere verwachtingen over de omvang niet zijn uitgekomen, blijft die mobiliteit prominent op de agenda (EC, 2017b). De afgelopen decennia zijn er Europese richtlijnen en verordeningen op meerdere beleidsterreinen opgesteld die rechtstreeks ingrijpen in hoe deze mobiliteit verloopt. Het betreft regelgeving over vrije vestiging en vrije dienstverlening en sociale wetgeving (arbeidswetgeving, contractrecht, geldende arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid). Hier wordt de wetten regelgeving slechts kort aangestipt en wordt er verder verwezen naar andere publicaties (Cremers, 2016).

De oprichting van de meeste ondernemingen verloopt in de EU-lidstaten via nationale wetgeving. Vervolgens krijgen die nationale entiteiten vrije toegang tot de markt van alle EU-lidstaten om daar hun diensten aan te bieden. Op die grondslag kunnen de ondernemingen hun legale status ontleen aan een registratie in een land waar geen of nauwelijks activiteiten plaatsvinden. Er is weinig wetgeving of jurisprudentie die hier effectief tegen kan worden ingezet.

De vrije dienstverlening geldt in de EU als een van de cruciale economische vrijheden. In meerdere rechtszaken heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaald dat het niet aan de lidstaten is om eenzijdig barrières op te werpen met verplichtingen voor buitenlandse dienstverleners in de sociale sfeer, zelfs als deze leiden tot een verbetering van de positie van werknemers. Dergelijke verplichtingen moeten Europees getoetst worden aan proportionaliteit en aan het publieke belang. Tot nu toe is dat publiek belang veelal beperkt tot belastingaangelegenheden en nauwelijks toegepast op het sociaal beleid. Tevens heeft het Hof bepaald dat een land geen buitenlandse dienstverlener mag weren.

Het vrije verkeer van werknemers ging van start op basis van het werklandbeginsel, maar dit werd vrij spoedig verlaten. Eerst op het terrein van de sociale zekerheid voor EU-burgers die tijdelijk in een andere lidstaat aan de slag gingen, later ook met betrekking tot de van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden. Voor vanuit het buitenland gedetacheerde werknemers is er een harde kern van arbeidsvoorwaarden vastgelegd waaraan als minimum moet worden voldaan in het werkland. De verschillen in sociale zekerheidsregimes en in arbeidsvoorwaarden maken het echter mogelijk om legaal op arbeidskosten te concurreren.

VERDIENMODELLEN EN MECHANISMEN

Een analyse van het werk van de Nederlandse arbeidsinspectie op het terrein van de cao-naleving maakt duidelijk welke verdienmodellen en mechanismen op het terrein van de grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling een rol spelen (Cremers, 2017). De speciale unit van de inspectie, opgezet in het kader van het Sociaal Akkoord 2013, rondde in 2014 en 2015 in totaal 45 rapporten met bevindingen af. De geanalyseerde dossiers (zestig procent van die rapporten) geven een indicatie dat het gaat om meer dan alleen maar het opereren in de schemerzone van de wetgeving. Omdat het dossiers zijn waarbij al een vermoeden bestond van onregelmatigheden, zijn ze niet representatief voor de totale inzet van buitenlandse werknemers.

Tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving en een gebrek aan samenhang in beleid zorgen voor ruimte voor ‘creatieve’ vormen van inhuur

Uit de dossiers komt een scala aan malversaties naar voren. De analyse toont aan dat zowel tegenstrijdigheden in de wet- en regelgeving als een gebrek aan samenhang tussen beleidsterreinen, in combinatie met een beleid van deregulering en flexibilisering, gezorgd hebben voor een speelveld dat ruimte biedt voor ‘creatieve’ vormen van inhuur en rekrutering. Vaak gaat het om doelbewust ontwikkelde mechanismen om te kunnen concurreren op arbeidsvoorwaarden, die de concurrentieverhouding verstoren met bonafide bedrijven die zich wel aan de wet- en regelgeving en de cao's houden. De gehanteerde verdienmodellen zijn niet bij voorbaat illegaal, en als ze dat wel zijn ontbreekt veelal de effectieve sanctie om er een eind aan te maken. Zodra er een grensoverschrijdende dimensie – zoals het gebruik van een postbusfirma – optreedt, ontbeert de Inspectie SZW de bevoegdheid om daadkrachtig op te treden. De aanwezigheid van een buitenlandse entiteit bemoeilijkt het onderzoek. Immers, de inspectie heeft geen bevoegdheid op het terrein van het ondernemingsrecht, en bovendien is zo'n onderneming

geregistreerd in een ander land. Dit kan voor uitstel en zelfs afstel zorgen, doordat er feiten- en/of boekenonderzoek moet plaatsvinden via een rechtshulpverzoek aan buitenlandse inspectiediensten – ook als deze buitenlandconstructies zijn opgezet vanuit Nederland, op initiatief van Nederlandse inleners/opdrachtgevers, met Nederlandse directeuren-eigenaars.

Bij vrijwel alle projecten en werklocaties, waarbij vermoedens van cao-ontduiking en andere malversaties hebben geleid tot het indienen van een verzoek om het verrichten van nalevingsonderzoek, is er sprake van het uitbesteden van werk via onderaanneming, in- en uitleen, externe bemiddeling en andere vormen van outsourcing en externalisering. Er is geen aantoonbaar verschil in problematiek tussen de publieke en de private sector, zodra er via een keten van ondernemingen werkzaamheden worden uitbesteed. Die externalisering neemt regelmatig de vorm aan van het inzetten van werknemers via buitenlandconstructies. De werkgeversverantwoordelijkheid wordt ontlopen; werknemers worden ad hoc ingezet en arbeid wordt een waar. Uiteindelijk werden er verschillende besparingspraktijken aangetroffen (tabel 1).

SCHAARSTE GEGEVEN DE GEBODEN ARBEIDSVORWAARDEN

De schaarste die regelmatig wordt aangevoerd als motief voor de inzet van arbeidsmigranten is geen fictie. De vraag is wel over welke schaarste het dan gaat. Arbeidsmarkttekorten worden in Nederland in kaart gebracht door verschillende instellingen, waarbij er vooral gekeken wordt naar het niet-beschikbaar zijn van arbeid, de *absolute* schaarste. UWV publiceert regelmatig analyses met een zo goed mogelijk onderbouwd overzicht van krapteberoepen. *Relatieve* schaarste, niet-beschikbare arbeid tegen de geboden voorwaarden, is moeilijker terug te vinden in werkloosheidsstatistieken en UWV-prognoses. Het gaat dan om het arbeidsvolume (of de werkgelegenheid) in banen waarvoor tegen de geboden voorwaarden – loon, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden – geen mensen te vinden zijn.

Onaantrekkelijke arbeidsvoorwaarden, samen gaand met repetitief werk, atypische werktijden, gebrekkige carrièreperspectieven en beperkte scholingsmogelijkheden, verklaren waarom het vaak moeilijk is om mensen te vinden, zeker als er geen vaste baan in het verschiet ligt. Tijdens de recessie van de afgelopen

Overzicht van geconstateerde praktijken uit het nalevingsonderzoek

TABEL 1

Directe loonkosten	Werkgeverslasten	Sociale-zekerheidsbijdrage	Belastingafdracht
Cao-ontduiking of het omzeilen van cao-verplichtingen	Onbelast betalen van looncomponenten	Grensoverschrijdende detachering uit landen met lage sociale-zekerheidspremies	Gebruik van onbelaste looncomponenten verlaagt de afdracht
Onderbetaling en/of te lage inschaling	Werken onder goedkopere cao-regimes	Falsificatie van de zogenaamde A1-verklaring	Ondoorzichtige financiële transacties door het gebruik van tussenschakels, katvangers en stromannen
Niet-naleven van cao-afspraken over de inlenersbeloning	Het benutten van buitenlandse vestigingen die facturen sturen voor het leveren van diensten	Werknemer blijkt niet geregistreerd door de formele werkgever	Naleving van afdracht vaak niet te controleren
Niet-toekennen van toeslagen en kostenvergoedingen	Het inhuren van menskracht onder de vlag van aanneming van werk	Sz-afdracht (in het thuisland) is gebaseerd op te laag brutoloon, en overwerk wordt niet doorberekend	Geen omzet in het thuisland, geen omzet in het land waar de financiële administratie is gevestigd, geen omzet in het werkland?
Onterechte inhoudingen	Ontlopen van bijdragen voor sociale fondsen in sectoren	Willekeurige inhoudingen en dubbele loonstrookjes	Brievenbusconstructies in landen met lage vennootschapsbelasting of met een beleid van soepele vrijstelling
Niet of onvoldoende compenseren van overwerk		Werknemers worden ingezet als schijnzelfstandigen	

Bron: Cremers (2017)

jaren hebben we in Nederland kunnen zien dat een forse afname van de werkgelegenheid nauwelijks leidde tot een terugloop van het aantal arbeidsmigranten. Zo vond het CBS geen significant verband tussen arbeidsmigratie en -aanbod. In de jaren dat het arbeidsaanbod sneller steeg, kwamen er niet minder arbeidsmigranten binnen en in de jaren dat het trager steeg niet meer (CBS, 2013). De reden hiervoor is de oververtegenwoordiging van arbeidsmigranten in laagbetaalde segmenten van de Nederlandse economie. Het onaantrekkelijke werk tegen matige voorwaarden bleef beschikbaar, en ook andere werkzaamheden gingen lijden onder een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden.

Eigen onderzoeken, waarbij er in gemeentes met grote aantallen Oost-Europese inwoners naar de redenen van werkgevers gevraagd is om veelal via bemiddelaars arbeidsmigranten te rekruteren, bevestigen dit beeld (Cremers en Strockmeijer, 2016; 2017). Werkgevers kiezen voor het inzetten van arbeidsmigranten vanwege hun mentaliteit, betrokkenheid en flexibiliteit. Deze zijn bereid om lange dagen te maken en fysiek zwaar werk te doen op onregelmatige tijden. Beroepen waarin arbeidsmigranten werkzaam zijn, komen vooral voor in seizoenswerk en de opvang van pieken, met uitvoerende, repetitieve werkzaamheden in de land- en tuinbouw en productiewerk. De beweegredenen waarom werkgevers in sectoren met smalle marges met arbeidsmigranten werken, vloeien voort uit relatieve krapte en schaarste op de arbeidsmarkt: de flexibele inzetbaarheid en een werkaanbod dat anderen niet accepteren. De werkgevers realiseren zich dat het werk voor Nederlandse werknemers vaak niet aantrekkelijk is. Echter, zonder arbeidsmigranten ligt de productie in bijvoorbeeld de kassen stil.

SLOTOPMERKINGEN

Uitbesteding met als enige doel het terugdringen van de loonkosten leidt tot een ondergraven van de wet- en

regelgeving en de collectieve afspraken. Het regelwerk dat concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegengaat, is niet langer effectief wanneer een belangrijk deel van het uitvoerend personeel buiten de afspraken valt. Belangrijke kenmerken van het Nederlandse arbeidsmarktbestel dreigen verloren te gaan als bedrijven hun toevlucht nemen tot rekrutering via uitbesteding en via andere vormen van dienstverlening die bestaan uit het leveren van goedkope arbeid. Het kwaad bloed dat ongelijke behandeling op de werkplek veroorzaakt, ondergraaft de inzet van arbeidsmigranten daar waar deze hard nodig is om de bedrijvigheid overeind te houden. Alles overziend, genoeg redenen voor werkgevers om niet langer af te wachten, maar zelf het initiatief te nemen voor gedegen afspraken die gelijk loon voor gelijk werk dichterbij brengen.

LITERATUUR

- CBS (2013) *Bevolkingsprognose 2012–2060: veronderstellingen migratie*. Den Haag: CBS.
- Cremers, J. (2012) Free movement of workers and rights that can be derived. *FMW: Online Journal on free movement of workers within the European Union*, 4, 26–32.
- Cremers, J. (2016) Economic freedoms and labour standards in the European Union. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 22(2), 149–162.
- Cremers, J. (2017) *Drie jaar ervaring met intensievere cao-naleving*. Tilburg Law School. Publicatie te vinden op pure.uvt.nl.
- Cremers, J. en A. Strockmeijer (2016) *De inzet van arbeidsmigranten: eindverslag Conferentie D6 West-Brabant*. Tilburg Law School. Publicatie te vinden op pure.uvt.nl.
- Cremers, J. en A. Strockmeijer (2017) *De inzet van arbeidsmigranten in Zeewolde*. Tilburg Law School. Publicatie te vinden op pure.uvt.nl.
- EC (2017a) *Discussienota over de sociale dimensie van Europa*, 26 april 2017. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2017b) *Witboek over de toekomst van de Europese Unie*, maart 2017. Brussel: Europese Commissie.
- McGauran, K. (2016) *The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue*. Brussel: SOMO/ETUC. Rapport te vinden op www.etuc.org.

In het kort

- ▶ Werkgevers kunnen via ‘creatieve’ vormen van externalisering kostenvoor- delen bewerkstelligen.
- ▶ Tegen de geboden vergoeding is er te weinig arbeidsaanbod in Nederland, wat zorgt voor relatieve schaarste.
- ▶ Uitbesteden om loonkosten terug te dringen ondergraaft de wet- en regelgeving en de collectieve afspraken.