

Open Europese arbeidsmarkt zet nationale arbeidswetgeving onder druk

Sinds de introductie van de open Europese arbeidsmarkt is de inzet van arbeidsmigranten in Nederland sterk toegenomen. Hoewel het afschaffen van de Europese binnengrenzen positieve macro-economische effecten heeft, kan de ermee gepaard gaande arbeidsmigratie de flexibilisering van de arbeidsmarkt versterken. Uit de recente literatuur blijkt dat dit zou kunnen leiden tot een ontwijking van de nationale wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid.

IN HET KORT

- Autochtone werknemers met vaste contracten worden vaak vervangen voor arbeidsmigranten met een flexcontract.
- De rechtmatigheid van de positie van arbeidsmigranten is met nationale middelen nauwelijks controleerbaar.
- Er wordt werk gemaakt van een Europese Arbeidsautoriteit om misbruik bij arbeidsmobiliteit te voorkomen.

JAN CREMERS

Onderzoeker aan
Tilburg University

Na een wat sluimerend bestaan ten tijde van de Europese Economische Gemeenschap kwam de integratie van de Europese markten – die vanaf het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw was ingezet met de Europese Acte van 1986 – in een stroomversnelling door de Verdragen van Maastricht (1992) en van Amsterdam (1997). De vier fundamentele interne marktvrijheden werden centraal gesteld, en verschaften ondernemingen een juridisch kader dat belemmeringen wegnam voor grensoverschrijdende mobiliteit op tal van terreinen die direct of indirect met de arbeidsmarkt samenhangen.

Het vrije verkeer van personen en diensten creëerde voor ondernemers, het uitzendwezen en voor andere bemiddelaars de mogelijkheid om in de hele Europese Unie (EU) personeel te werven. EU-burgers verkregen immers het recht om overal binnen die EU aan de slag te gaan, dus werd het voor in de EU gevestigde dienstverleners gemakkelijker om personeel grensoverschrijdend te detacheren via het vrije dienstenverkeer. Daarnaast maakte de vrije vestiging het mogelijk om in het ene land een economische entiteit te registreren en om, in combinatie met de vrije dienstverlening, in het andere land aan de slag te gaan – al of niet met tijdelijk gedetacheerde werknemers. Zo kreeg, in bepaalde

delen van het bedrijfsleven, de nationale arbeidsmarkt steeds meer het karakter van een open Europese arbeidsmarkt. In 2015 woonden er bijna 11,3 miljoen EU28-burgers en 168.000 EFTA-burgers, behorende tot de beroepsbevolking, in een andere (lid)staat dan het land van hun staatsburgerschap. Dit was een toename van 5,3 procent ten opzichte van 2014. Het aantal werknemers, tijdelijk in het buitenland actief, nam na 2015 toe met ongeveer zeven procent – dit gemeten op basis van het totale aantal A1-formulieren voor personen die verzekerd zijn in een andere lidstaat dan waar ze tijdelijk werken – en bereikte een totaal van 2,05 miljoen (Europese Commissie, 2017a; 2017b).

Macro-economische effecten

De macro-economische literatuur stelt in het algemeen dat de inzet van arbeidsmigranten voor het gastland voornamelijk gematigd positieve effecten heeft, in het bijzonder door de productiviteitsgroei en een verbeterde werkgelegenheid. Daarnaast dragen migranten gemiddeld netto bij aan het stelsel van sociale zekerheid, en helpt hun aanwezigheid om sommige bedrijfstakken in stand te houden. Voor de landen van herkomst zijn de effecten echter meer ambigu (kader 1). We nemen hier de effecten op productiviteit, werkgelegenheid, sociale zekerheid en het voortbestaan van bedrijfstakken onder de loep.

Productiviteit

Over het algemeen gaan economen ervan uit dat arbeidsmigratie de arbeidsproductiviteit verhoogt. Recent onderzoek (mede naar aanleiding van de Brexit) in het VK stelt bijvoorbeeld dat een groter aandeel van migranten in de regio waarin bedrijven opereren gecorreleerd is met een hogere productiviteit (Smith, 2018). Een vergelijkbaar regionaal Frans onderzoek komt tot de conclusie dat het positieve productiviteitseffect van migranten gepaard gaat met een snellere kapitaalgroei, grotere exporten en hogere lonen voor autochtonen (Mitaritonna et al., 2016). In Nederland komen in diverse onderzoeken soortgelijke resultaten naar voren (Dekker, 2016).

Werkgelegenheid

De sociaal-economische literatuur gaat er over het algemeen van uit dat de groei van het aantal arbeidsmigranten uiteindelijk een positief effect heeft op de binnenlandse werkgelegenheid. Hooggeschoolde migranten leveren talent en kennis, terwijl laaggeschoolden belangrijke beroep-

Delen van dit artikel zijn eerder gepubliceerd in *Cremers en Houwerzijl (2018)*



pen invullen waarbij er sprake is van tekorten. Daardoor ontstaan er kansen voor sommige reeds aanwezige arbeidskrachten om door te stromen naar leidinggevende en/of hogergeschoolde functies. Daar staat tegenover dat het arbeidsmarktperspectief van lokale laaggeschoolde werklazen kan verslechteren (Damette en Fromentin, 2013).

Per saldo heeft de migratie een (klein) neerwaarts effect op het gemiddelde loonniveau (SEO, 2018). Dat effect is waar te nemen in de laagste loonklasse en afwezig in hogere loongroepen. Vooral in groeisegmenten kunnen positieve effecten worden opgetekend; daar blijkt de inzet van migranten complementair aan het binnenlandse aanbod. In krimpssegmenten kunnen negatieve effecten optreden: arbeidsmigratie blijkt dan concurrerend te zijn met het binnenlandse aanbod.

Een Duits onderzoek, dat twintig rijke landen analyseert, laat zien dat migratie geen wig hoeft te drijven tussen de verschillende groepen werknemers in het land van vestiging. In twee van de drie onderzochte landen profiteren zowel hoog- als laaggeschoolde werknemers van de komst van migranten – al is de gemiddelde winst voor de eerste groep een kwart groter. Voor de totale bevolking is het nettoresultaat nog gunstiger. Volgens het onderzoek moedigt de beschikbaarheid van arbeidsmigrantten, met doorgaans slechtere vooruitzichten op de arbeidsmarkt, bedrijven aan om meer banen te creëren (Battisti et al., 2018).

Sommige studies wijzen op de mogelijke effecten op de loonvorming en -verdeling, in de vorm van loondruk op lage lonen en opwaartse effecten voor de hogere lonen. Beide effecten zijn echter in omvang zo gering dat het netto-effect dicht in de buurt van nul uitkomt (Dekker, 2016).

Sociale zekerheid

Wat betreft de effecten op het terrein van de sociale zekerheid is de traditionele literatuur over migratie altijd uitgegaan van een *social welfare magnet*, een aantrekkingskracht die migranten toegang doet zoeken tot landen met een hoog niveau van sociale zekerheid. Empirische gegevens over de arbeidsmobiliteit in de EU logenstraffen deze theorie; arbeidsmigrantten binnen de EU zijn vooral op zoek naar werk en dragen (vooralsnog) meer bij aan het sociale-zekerheidsstelsel in het gastland dan dat zij eruit ontvangen. EU-arbeidsmigrantten leveren aldus een belangrijke positieve nettobijdrage aan de openbare financiën. Dit lijkt op korte termijn ook niet te veranderen, mede gelet op de korte duur van de dienstverbanden en het in toenemende mate restrictieve beleid op het terrein der sociale zekerheid. Derhalve kan worden gesteld dat er weinig sprake is

Effecten land van herkomst

KADER 1

De betekenis voor de landen van herkomst is geen eenvoudige rekensom met alleen maar plussen vanwege de geldoverdracht naar het thuisland; het vertrek van voornamelijk de jongere segmenten van de beroepsbevolking zorgt ook voor problemen. Enkele Oost-Europese landen kennen een vergrijzing die veel ernstigere vormen aanneemt dan bijvoorbeeld in Nederland. Het vertrek van een, in belangrijke mate, jong deel van de beroepsbevolking betekent dat de opbouw van een welvaartsstaat verder stopt. Prognoses over

de betaalbaarheid van pensioenen en van de noodzakelijke opbouw van een stelsel van sociale bescherming en sociale zekerheid in enkele Oost-Europese landen spreken wat dit betreft boekdelen. Om slechts een voorbeeld te noemen, extrapolaties van de toekomstige bevolking in Bulgarije geven aan dat het bevolkingsaantal (thans zeven miljoen) in versneld tempo zal teruglopen. Na 1986 liep het aantal inwoners terug met twee miljoen mensen, waarvan één miljoen jongeren.

van 'sociale-zekerheidstoerisme' (Giulietti, 2014). In die zin kan het misbruik van de WW, met gebruik van Poolse tussenpersonen, zoals recentelijk in Nederland is ontdekt, gezien worden als een bijzondere situatie.

Recent onderzoek van Oxford Economics (2018) concludeert dat de levenscyclusbijdrage van migranten om drie redenen positief is. Ten eerste arriveren migranten meestal pas na de voltooiing van een opleiding in hun thuisland, waardoor de aanzienlijke onderwijskosten voor autochtonen worden vermeden. Ten tweede worden, bij een groep van overwegend jongvolwassenen, de verwachte pensioenkosten in verband met de latere jaren van het leven verminderd aangezien een groot deel van hen geneigd is om het werkland te verlaten voordat zij met pensioen gaan. Ten slotte, omdat de migrantenpopulatie jonger is, treden hun positieve bijdragen onmiddellijk op, terwijl hun bijbehorende pensioen- en gezondheidskosten doorgaans vele jaren in de toekomst liggen en daarom in de huidige omstandigheden minder effect hebben.

Voortbestaan bedrijfstakken

Anderzijds wijzen veel studies op het belang van arbeidsmigranteninzet voor het voortbestaan van bepaalde soorten bedrijvigheid. Beperkingen op arbeidsmigratie kunnen schade toebrengen aan delen van het bedrijfsleven, zonder directe verbeteringen voor de aanwezige arbeidspopulatie, mede in het licht van de demografische ontwikkelingen (Europese Commissie, 2017a; 2017b). De betreffende sectoren worden veelvuldig in de literatuur genoemd. Zo laten recente Engelse cijfers een forse oververtegenwoordiging zien van EU-migranten in de sectoren (voedings)industrie, bouw en horeca (The Migration Observatory, 2018).

Ook in Nederland zijn er regio's en branches die welvaren bij de inzet van grote aantallen Oost-Europese werknemers (SEO, 2018). Het gaat om bedrijfstakken en bedrijven met veel eenvoudig, onaantrekkelijk en repetitief werk dat een betrekkelijk korte inwerkperiode kent, vaak aan seizoenschommelingen onderhevig is (oogsttijd, hoogtijdagen in toerisme, horeca of distributie) en/of gekenmerkt wordt door een hoge arbeidsintensiteit (transport, bouw, voeding, land- en tuinbouw). In het lokale onderzoek bleek telkens weer dat het ging om de inzet van 'handjes' (Cremers, 2018a).

Smeerolie voor flexibilisering

Terwijl de macro-economische effecten van arbeidsmigratie over het algemeen positief zijn voor het gastland, versterkt arbeidsmigratie ook de flexibilisering van de arbeidsmarkt, zoals die in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden.

Net als in de meeste andere EU-landen worden de Nederlandse arbeidsverhoudingen geschraagd door een regelwerk van arbeidswetgeving en collectief onderhandelen. Dit regelwerk, dat per sector kan verschillen, voorziet in procedures en afspraken over arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid. Veel arbeidsintensieve delen van de arbeidsmarkt hebben de afgelopen decennia een ontwikkeling doorgemaakt van grotere uit- en aanbesteding; met als gevolg een verkleining van het vaste personeelsbestand. Vast personeel is vervangen door een 'flexibele schil' van indirecte arbeid en 'nieuwe' arbeidsrelaties. Zo ontstaan er

steeds vaker werkplekken met vast personeel, oproepkrachten, zzp'ers, uitzendkrachten en andere tijdelijke contractanten die naast elkaar hetzelfde werk verrichten, allen met sterk uiteenlopende rechtsposities.

Voorts worden er werkzaamheden uitbesteed aan 'nieuwe' dienstverleners en toeleveranciers van buiten de eigen bedrijfstak, die zich niet (hoeven te) conformeren aan bedrijfstakeigen regelingen of cao's. In veel gevallen bestaat de specialisatie van de dienstverleners uit het leveren van goedkope arbeid. Werknemers bij die nieuwe dienstverleners zijn meestal slechter georganiseerd en hun rechtspositie is niet te vergelijken met die van werknemers bij traditionele, gespecialiseerde onderaannemers/toeleveranciers. Hierdoor ontstaat er een erosie van het collectief onderhandelingsmodel.

In enkele sectoren, zoals de bouwsector, is het inkrimpen van vast personeel al in de jaren tachtig van de vorige eeuw begonnen (Cremers, 2009). De hoofdonderneming haalt opdrachten binnen, zorgt voor de financiële calculatie en regelt de uitvoering via een lange keten van outsourcing. Die outsourcing heeft meer en meer de vorm gekregen van het inhuren van tijdelijke arbeid, waarbij de al dan niet vaste arbeidsovereenkomst is vervangen door een flexibeler status. De tussenliggende bemiddelaars nemen werk aan en de flexkracht heeft geen directe relatie meer met de inlenende onderneming. Met een sterke nadruk op kostenbesparing besteden de inleners de rekrutering en het HRM-werk van een groot deel van het personeel uit aan bemiddelaars of het uitzendwezen. In bijvoorbeeld de kassenbouw overheerst thans dit wervingspatroon (Cremers, 2018a).

In de eerste jaren van de economisch-financiële crisis kozen ondernemingen veelal voor verdere flexibilisering en voor beperking van de vaste aanstelling. Scherpe calculatie, loonkostenbeheersing en het afwentelen van risico's domineerden het ondernemingsgedrag. Naast het feit dat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd een korte tijdsduur hebben en zonder kosten kunnen worden beëindigd, bieden deze contracten werkgevers een aantal mogelijkheden om de loonkosten te beperken: bedrijven betalen hun nieuwe medewerkers lagere lonen dan de werknemers die het bedrijf hebben verlaten, en er hoeft geen rekening te worden gehouden met dienstjaren. Op die wijze is het traditionele model van ondernemingen met vast personeel, werkzaam op basis van arbeidsovereenkomsten en cao's, verder onder druk komen te staan.

Als gevolg van het wegvallen van de Europese binnengrenzen is het reservoir van potentiële goedkope arbeidskrachten enorm vergroot. In meerdere onderzoeken komt naar voren dat een wervingsbeleid in zwang is gekomen dat eruit bestaat dat autochtone werknemers met vaste contracten, als zij het bedrijf verlaten, vervangen worden door flexkrachten, in veel gevallen flexmigranten die jarenlang in die betrekkelijk 'onbeschermde' status blijven verkeren (SEO, 2014). De rekrutering van arbeidsmigranten, zo blijkt ook uit meerdere cijfers, leidt voornamelijk tot flexibele, tijdelijke en relatief kortere dienstverbanden. In die zin heeft een groei van het aantal migranten gevolgen voor de meer stabiele vormen van werkgelegenheid en kan er gesteld worden dat arbeidsmigratie werkt als smeerolie voor verdergaande flexibilisering (Cremers, 2017).

Nationale arbeidswetgeving

Terwijl het vrije verkeer van personen een open Europese arbeidsmarkt creëerde, is er in sociaal-juridische zin nog steeds sprake van (vooralsnog) 28 nationale arbeidsmarkten. In lijn hiermee is toepasselijk arbeids-, socialezekerheids- en fiscaal recht nog altijd nationaal van aard, en de controle op rechtmatigheid bij sociale en fiscale aangelegenheden is een territoriaal gebonden, nationale bevoegdheid gebleven. De bevoegdheid van de nationale organen, ook in Nederland, die toezien op de rechtmatigheid van de arbeidsrelatie – wat betreft het nationale en Europese regelwerk van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid en op de juiste afdracht van belasting en premies – is echter door de toegenomen arbeidsmigratie aan serieuze beperkingen onderhevig.

Ten eerste worden nalevingsorganen geconfronteerd met ingewikkelde vormen van ontduiking of selectieve toepassing van de wet- en regelgeving zoals bedrijven doen in hun zoektocht naar goedkope arbeid. Mazen in de wet worden niet alleen direct benut, maar ook gepromoot door internationaal opererende ‘adviesbureaus’. Zodra er een buitenlandse speler – hetzij als arbeidsbemiddelaar, hetzij als dochteronderneming, hetzij als onderaannemer – tussen een inlener en een werknemer geschoven wordt, wordt controle op de rechtmatigheid van de arbeidsrelatie lastig. Er valt dan niet meer gemakkelijk na te gaan waar de werkgeversrol thuishoort en of de afdrachten voor sociale zekerheid en belasting correct verlopen. Ook de vraag of de arbeidsbemiddeling correct is verlopen, is vaak niet, dan na grondig onderzoek, te beantwoorden.

Ten tweede lopen nalevingsorganen voortdurend tegen grenzen in bevoegdheid en handelingsmandaat aan. De beperkte bevoegdheden en ‘handelingsopties’ zijn het resultaat van een te sterke verkokering in de wet- en regelgeving, en het daaraan gekoppelde toezicht. Deze verkokering in het grensoverschrijdende inspectiewerk wordt verder versterkt, doordat elk land zijn eigen taakverdeling en afbakening kent tussen nalevingsorganen (met bijbehorende bevoegdheden). Daarenboven eindigen deze bevoegdheden bij de nationale grenzen.

Ten derde ontbreekt een EU-breed geldende juridische of klachtenprocedure die recht doet aan het grensoverschrijdende karakter van de geconstateerde vormen van misbruik. Voor zover er een sanctioneringsmogelijkheid bestaat, is deze weinig effectief. Dit speelt dubieuze marktpartijen in de kaart, belet preventief optreden en staat het opsporen en de sanctionering van onrechtmatig handelen in de weg. Het vrije verkeer – en dan vooral het vrije verkeer van diensten, in combinatie met de vrije vestiging – heeft de voedingsbodem gecreëerd voor ‘creatieve’ vormen van rekrutering.

Binnen de Europese instellingen wordt momenteel gesproken over de invoering van een Europese Arbeidsautoriteit, op basis van een voorstel van de Europese Commissie. Hoofddoel is het verbeteren van de samenwerking tussen de nationale nalevingsorganen bij het voorkomen van misbruik van de arbeidsmobiliteit in Europa. Deze autoriteit moet de nationale organen ondersteunen en faciliteren, als er vermoedens bestaan dat werkgevers schijnconstructies gebruiken om de regels te ontduiken. Op basis van de beperkingen die in de praktijk gelden bij de controle van kwetsieve grensoverschrijdende rekrutering kan gesteld

worden dat er een terrein braak ligt. Maar het zal een harde dobber worden om een Europese Arbeidsautoriteit op te tuigen die, in combinatie met de benodigde, ingrijpende bevoegdheden, een einde kan maken aan de verkokering (Cremers, 2018b).

Literatuur

- Battisti, M., G. Felbermayr, G. Peri en P. Poutvaara (2018) Immigration, search and redistribution: a quantitative assessment of native welfare. *Journal of the European Economic Association*, 16(4), 1137–1188.
- Cremers, J. (2009) Changing employment patterns and collective bargaining: the case of construction. *International Journal of Labour Research*, 1(2), 201–217.
- Cremers, J. (2017) *Arbeidsmigratie en verdringing*. INT-AR Paper 3, Tilburg. Te vinden op www.narcis.nl.
- Cremers, J. (2018a) *De inzet van arbeidsmigranten in de gemeente Westland*, 2 maart. Eindrapport te vinden op tilburguniversity.edu.
- Cremers, J. (2018b) *The European labour authority and enhanced enforcement*. Briefing Europees Parlement te vinden op www.europarl.europa.eu.
- Cremers, J. en M. Houwerzijl (2018) *INT-AR Eindrapportage: Onderzoeksprogramma Internationalisering arbeidsmarkt/HRM-beleid*, 5 juli. Eindrapport te vinden op tilburguniversity.edu.
- Damette, O. en V. Fromentin (2013) Migration and labour markets in OECD countries: a panel cointegration approach. *Applied Economics*, 45(16), 2295–2304.
- Dekker, R. (2016) *Macro-economische effecten van migratie*. INT-AR Paper 7. Te vinden op www.tilburguniversity.edu.
- Europese Commissie (2017a) *2016 annual report on intra-EU labour mobility*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2017b) *Employment and social developments in Europe 2017*. Brussel: Europese Commissie.
- Giulietti, C. (2014) *The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants*. IZA, 2014:37. Te vinden op wol.iza.org.
- Mitaritonna, C., G. Orefice en G. Peri (2016) *Immigrants and firms' outcomes: evidence from France*. NBER Working Paper, 22852.
- Oxford Economics (2018) *The fiscal impact of immigration on the UK*. Te vinden op www.oxfordeconomics.com.
- SEO (2014) *Grensoverschrijdend aanbod van personeel*. SEO-rapport, 2014-49.
- SEO (2018) *De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland*. SEO-rapport, 2018-37.
- Smith, J. (2018) *Migration, productivity and firm performance*. Rapport University of Warwick, 11 september. Te vinden op assets.publishing.service.gov.uk.
- The Migration Observatory (2018) *Migrants in the UK labour market: an overview*, 31 juli. Briefing te vinden op migrationobservatory.ox.ac.uk.