**Verslag studiemiddag Europese arbeidsmigratie en sociale zekerheid**

Donderdag 7 november 2019

*De presentaties van de sprekers zijn te vinden op de site* [*www.nisz.nl*](http://www.nisz.nl)

**Romke van der Veen** (dagvoorzitter, voorzitter NISZ en hoogleraar sociologie van arbeid en organisatie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en kroonlid Sociaal-Economische Raad) opent de bijeenkomst. Hij haalt de Europese dimensie aan van nationaal beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van de pensioendiscussie en het aankomend voorstel voor een Europese werkloosheidsverzekering. Europa krijgt blijvend aandacht van het NISZ.

**Anita Strockmeijer**, kennisadviseur bij UWV en buitenpromovenda aan de Universiteit van Amsterdam, presenteert haar promotieonderzoek naar uitkeringsgebruik door Oost-Europese arbeidsmigranten. De onderzoeksvraag van haar promotieonderzoek is vastgelegd in de UWV Kennisagenda 2014 en 2015. Het onderzoek is voornamelijk kwantitatief van aard en is uitgevoerd op basis van cijfers uit de Polisadministratie die gekoppeld zijn aan CBS-data over herkomst. Eén van de onderzoeken was een kwalitatief onderzoek naar werkgevers. Kenmerkend is de zwakke arbeidspositie van Oost-Europese arbeidsmigranten. In tijden van krapte stellen werkgevers hun functie-eisen naar beneden aan (‘low road strategy’), in plaats van dat schaarste leidt tot verbetering van de arbeidsmarktpositie van de migrant.

In vergelijking met Nederlandse werknemers en ander migrantengroepen gaan arbeidsmigranten vaker terug, met een klein circulair patroon. Veel arbeidsmigranten hebben een groot deel van het jaar geen loon, maar ook een groot deel heeft het hele jaar door werk. Veel werk is ook niet tijdelijk, ook al hebben de werknemers wel een tijdelijk contract. Dat verschilt weinig voor ingeschrevenen en niet-ingeschrevenen. Arbeidsmigranten hebben een grotere kans om in te stromen in de WW, dit wordt veroorzaakt door type contract, sector en arbeidsverleden. De instroom is wel lager na baanverlies. Dus velen maken geen aanspraak op WW en gaan terug naar bijvoorbeeld Polen. Hun uitkeringsrecht is veel korter dan voor Nederlanders en andere migranten. Onder Oost-Europese migranten zien wij vaker uitstroom vanwege maximaal bereikte WW-recht dan bij Nederlanders. Ze krijgen minder vaak een maatregel opgelegd door het UWV.

Anita gaat over tot een aantal conclusies. Oost-Europese arbeidsmigranten hebben een structureel achtergestelde positie op de Nederlandse arbeidsmarkt, voor een belangrijk deel gedreven door personeelsbeleid van werkgevers, en een aanzienlijk deel van hen blijft voor langere tijd in Nederland. Er lijkt dus sprake te zijn van segregatie van een nieuwe groep werknemers op basis van herkomst. Hoger baanverlies verklaart waarom zij vaker instromen in de WW dan Nederlandse werknemers, maar de instroom is lager dan verwacht mocht gezien cijfers rondom baanverlies. Ze hebben lagere en korte WW-uitkeringen, het totale uitkeringsbeslag wijkt niet sterk af. Oftewel, wie zich zorgen maakt over het grote WW-gebruik zou zich dus vooral moeten afvragen hoe Oost-Europese arbeidsmigranten meer perspectief geboden kan worden op stabieler en beter betaald werk.

**Erik Snel** (universitair docent en onderzoek migratie, afdeling sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam), is als referent aan woord om te reageren op de presentatie van Anita Strockmeijer. Hij noemt de combinatie van UWV-bestanden en CBS-gegevens interessant. In migratieonderzoek wordt gesproken over de migratie van Oost naar West alsof het maar tijdelijk zou zijn en circulair. Deze vorm van intra-Europese arbeidsmigratie blijkt dit niet te zijn, de helft werkt hier het gehele jaar. De migratie van deze groep is dus veel structureler dan eerder werd gedacht. Daarnaast blijken de migranten gevangen in het secundair segment van de arbeidsmarkt, er lijkt weinig uitzicht op verbetering. Oost-Europeanen komen vaker in de WW, omgekeerd blijven ze er minder lang in zitten. Erik noemt dat er veel uitkeringsfraude gesproken wordt in de media, de uitkomsten van Anita vindt hij relatief geruststellend. Wat Erik jammer vindt is dat Anita minder naar de achterliggende debatten refereert in haar proefschrift. Bijvoorbeeld dat het opvallend is dat het vestigingsmigratie betreft, ondanks dat veel mensen hier anders over denken. Daarnaast zitten zelfstandigen en zwartwerkers niet in het databestand. Erik benoemt dat Anita vooral scherp wijst op het gedrag van werkgevers, maar hoe zit het met te weinig human en social capital? Discriminatie? WW-misbruik en uitkeringsmigratie? Erik verwachtte hier meer over te horen. Hij vraagt zich af of moral hazard geen verklaring is voor de lage werkhervatting van Oost-Europeanen. Erik daagt Anita uit iets minder braaf te zijn, wat zijn de implicaties van je onderzoek?

Reactie Anita: Anita herkent zich in het beeld wat Erik schetst. Het proefschrift begint met de debatten maar zij geeft aan het proefschrift daar niet mee af te ronden. Ze wil zo veel mogelijk feitelijk blijven en met die feiten mogen bijdragen aan het debat. Anderen kunnen dan conclusies trekken. Ze geeft aan wel aanbevelingen te hebben gedaan voor betere arbeidsvoorwaarden. Ze reageert op de moral hazard-vraag, het gedrag van Oost-Europanen wat betreft het opleggen van maatregelen is niet afwijkend in vergelijking met andere groepen.

Er volgens enkele vragen uit de zaal:

* Wat zijn de gevolgen van de Europese voorstellen over terugnemen van WW naar bijvoorbeeld Polen. Tijdvlakken kunnen bij elkaar op worden geteld. Kan je vanuit jouw onderzoek zeggen of dat goede ontwikkelingen zijn?
  + Anita: De Europese voorstellen hebben maar kleine gevolgen, het meenemen van tijdvlakken kan namelijk nu al.
* De zwakke arbeidspositie van Oost-Europeanen is vooral bekeken vanuit Nederland. Je hoort verhalen dat bijvoorbeeld in Polen de lonen omhooggaan. Is dat een verklaring voor het aantal Oost-Europese migranten dat naar beneden gaat?
  + Anita: Ook al zijn de lonen omhooggegaan, er is nog steeds een aanzienlijk loonverschil. Volgens mijn data gaan er niet minder Polen naar het buitenland. De mechanismen qua krapte zien we ook terug in Polen, maar dan met migranten uit Oekraïne. Dit mechanisme leidt niet tot verhoging van loon.
* Is er sprake van groei in de loop der jaren? Is er sprake van verdringing van Nederlandse medewerkers?
  + Anita: De groep Oost-Europese migranten is gegroeid van 300.000 naar 400.000. Het aandeel Poolse werknemers wordt minder, maar we zien meer Oost-Europese migranten uit andere landen. Dit kan ik niet zeggen op basis van mijn data. Op basis van anekdotisch bewijs lijkt het er wel op dat Nederlanders hetzelfde werk vaak niet willen door vanwege slechte arbeidsvoorwaarden.
  + Iemand anders voegt toe dat de verdringing van Nederlanders 20 à 30 jaar geleden al heeft plaatsgevonden, er vindt nog voornamelijk verdringing van andere migrantengroepen plaats.
* Kan je concluderen dat de reden van uitstroom niet werkhervatting is? Je weet immers alleen of ze in Nederland zijn gaan werken, kan je nagaan of deze mensen gemigreerd zijn?
  + Anita: Ja, werkhervatting in het buitenland tijdens de WW moeten arbeidsmigranten namelijk melden bij het UWV.
* Waarom bieden werkgevers ten tijde van krapte geen betere contracten aan?
  + Anita: Werkgevers kiezen voor een low road strategy, waarbij ze ten tijde van krapte ervoor kiezen de functie-eisen te verlagen in plaats van beter contracten aan te bieden.
* Wat is het gevolg van de optelling van tijdvlakken in Polen?
  + Anita: Dat wordt opvallend weinig gedaan voor het recht op WW. Dat wordt wel veel gedaan voor het verlengen van de duur van de tijdvlakken.

**Marjolein van Everdingen**, juridisch beleidsmedewerker bij de Sociale Verzekeringsbank en buitenpromovenda aan Maastricht University, presenteert haar promotieonderzoek naar sociale zekerheid van personen die op meer dan één plek wonen en daardoor niet in het systeem passen. Het bestaande systeem werkt prima voor het grootste deel van de Nederlanders, maar niet iedereen past in de vaste hokjes. Marjolein richt zich in haar onderzoek op de vraag hoe wij omgaan met mensen die niet in het systeem passen. Het is lastig te zeggen over hoeveel mensen het nu daadwerkelijk gaat. Het ontbreekt het namelijk aan harde cijfers. Marjolein is tijdens haar zoektocht naar onderzoek op dit onderwerp gestuit op het Netwerk multilokaliteit. Zij gebruiken het begrip ‘residentiële multilokaliteit’, een complex begrip dat twee tegengestelde begrippen verenigt: wonen en mobiel zijn. Het is lastig te onderscheiden van andere vormen van mobiliteit. Als je wetgeving raadpleegt is de dubbele woonplaats dan mogelijk? Dit is lastig, er zijn namelijk heel veel wettelijke bepalingen die betrekking hebben op een dubbele woonplaats, de exacte formulering maakt in de praktijk veel uit.

Er sprake van grote consistentie tussen sociale zekerheidswetgeving en fiscale wetgeving, en er is ook grote consistentie in jurisprudentie afkomstig van de Hoge Raad en de Centrale Raad. De Centrale Raad verwijst vaak naar twee uitspraken van de Hoge Raad. Bij grensoverschrijdende gevallen, wordt er vaak gekeken naar het centrum van activiteiten, en dat kan er meestal maar één zijn. Een gezin wat bijvoorbeeld naar Mali verhuisde werd gekort op de Kinderbijslag. In de praktijk is de verblijfsduur vaak het meest bepalend. Er is geen finale lijst met feiten en omstandigheden op rangorde die ertoe doen. Het verschil zit het hem echt in hoe je het verschil weegt. Bewijsbeleid moet nog sterker ontwikkeld worden. Marjolein noemt ook dat de bewijsvoeringslast verschuift. Bij de besluiten op aanvraag ligt de bewijslast bij de aanvragers. Uit diverse uitspraken blijkt dat semigranten relatief eenvoudig de bewijsvoeringslast bij het bestuursorgaan kunnen neerleggen.

Responsiviteit is een nieuw en opkomend begrip waarbij de wetgever responsief is aan de wensen van de burger, en de burger voelt dat de wetgever er voor hem is. Dit betekent echter niet dat de burger altijd krijgt wat hij of zij wil. Marjolein noemt een mooi voorbeeld van responsief beleid, namelijk het UWV-beleid over pendelaars. Pendelaars mogen zelf bepalen welk woonland het UWV registreert. Zij kunnen onder bepaalde voorwaarden terugkomen op hun keuze. Dit maakt het mogelijk om met de wensen van een grote groep semigranten rekening te houden.

**Bart van Riel** (docent Universiteit Leiden, docent opleiding Bofeb en senior beleidsmedewerker Sociaal-Economische Raad) krijgt als referent het woord. Bart geeft aan het een helder, goed geschreven en vernieuwend onderzoek te vinden, met name door de aandacht voor responsiviteit. Het noemt het kijken naar woon- en werkland van belang voor Europese wetgeving met betrekking tot bijvoorbeeld detachering. Bart zoomt in op open normen, een manier om responsiviteit te organiseren. Hij noemt dit een groot voordeel, maar welke ruimte biedt het recht om responsief te zijn? Het is belangrijk om de effecten op handhaafbaarheid en het voorkomen van misbruik mee te nemen als het gaat over open normen, zeker als het gaat over bedrijven in plaats van individuen. Er zijn dan consequenties voor derden. Bart noemt hier bijvoorbeeld het vestigingsbegrip, dat moeten scherpe normen zijn. In de transportsector zijn er vage normen rondom vestiging, er zijn bijvoorbeeld geen duidelijke eisen aan de activiteiten. Soms zijn er veel strengere normen, bijvoorbeeld gemaakt door de toetsingscommissie voor arbeidsmigratie ten aan zien van sociale zekerheid. Er is geen consistentie in de verschillende takken van het Europees recht. Hierdoor kan er bijvoorbeeld ook belasting worden ontdoken. Bart vindt dat het vestigingsbegrip aangescherpt moet worden. Daarbij hoort ook betere handhaving en grensoverschrijdende samenwerking.

Reactie Marjolein: Marjolein vindt het kiezen van bedrijven een interessante invalshoek. Toen zij begon met het onderzoek was zij sterk voorstander voor duidelijke normen, maar zij geeft aan nu meer voorstander te zijn voor open normen. Het recht biedt in verschillende mate mogelijkheden om responsief te zijn. Het UWV biedt minder ruimte voor open normen, de Wajong biedt bijvoorbeeld wel de mogelijkheid om te verblijven in buitenland als je af en toe tijdelijk wil overwinteren in een ander land. Marjolein geeft aan dat open normen het inderdaad wel lastiger maken om te kijken of bedrijven wel aan bepaalde eisen voldoen. Scherpe normen kunnen semigranten en bedrijven ook duidelijkheid bieden. Maar, geeft ze aan, ook met scherpe normen bestaan er nadelen.

Er volgens enkele vragen uit de zaal:

* Je hebt breed naar de sociale zekerheid gekeken, zowel naar UWV als naar SVB. Zie je nog verschillen tussen zaken die als verzekering dan wel als voorziening zijn geregeld?
  + Marjolein: Het verschil hiertussen is niet zwart-wit, er zijn kleine verschillen maar het blijven open normen.
* Wat is je kader om die verschillen te beoordelen?
  + Marjolein: Dat is de doelstelling van de verschillende wetten. Er is bij het kabinet weinig enthousiasme om het woonlandbegrip recht te trekken.
* Waarom is het zo belangrijk waar je woont? Waar je werkt is toch het belangrijkst?
  + Marjolein: Zowel wonen als werken zijn belangrijke aanknopingspunten. Bijvoorbeeld, wanneer iemand in Nederland woont en in Duitsland werkt, dan is het woonland ineens belangrijk.

De middag wordt afgesloten door de dagvoorzitter.