

Tilburg University

## Sociale zekerheid en vrij verkeer

Cremers, Jan

*Published in:*  
Voorbij de retoriek

*Publication date:*  
2014

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Cremers, J. (2014). Sociale zekerheid en vrij verkeer. In J. Cremers, I. van den Burg, C. Hamans, & A. Pilon (Eds.), *Voorbij de retoriek: Sociaal Europa vanuit twaalf invalshoeken* (pp. 107-120). Van Genneep Amsterdam.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## **Sociale zekerheid en vrij verkeer**

**Jan Cremers**

### **Inleiding**

Het recht op vrij verkeer van de EU-burger vormt vanaf de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap een van de pijlers van de Europese samenwerking. Het vrij verkeer geeft burgers het recht werk te zoeken en aan het werk te gaan in een andere lidstaat. De opheffing van belemmeringen van het vrije verkeer van personen tussen de lidstaten was een van de grondbeginselen, zoals verwoord in het Verdrag van Rome in 1957. Dit Verdrag vormde de grondslag voor de EEG en bevatte meerdere bepalingen die het vrij verkeer moesten waarborgen (Verdrag van Rome 1957, artikel 48-51).

In deze bijdrage behandel ik de belangrijkste beleidsterreinen die met dit vrij verkeer samenhangen, achtereenvolgens:

- de sociale zekerheid bij grensoverschrijdend werken
- de samenhang met de Europese regels over het verblijfsrecht
- de zwakke punten in die regelgeving
- de grensoverschrijdende dienstverlening
- enkele mazen in de wetgeving.

Ik eindig met een bespreking van het zogenaamde uitkeringstoerisme.

### **Coördinatie van sociale zekerheid**

Hoewel de inrichting en werkingssfeer van de sociale zekerheid niet tot de bevoegdheid behoren van de Europese instellingen, werd de coördinatie van de nationale sociale zekerheidsstelsels vervolgens een van de eerste en meest cruciale beleidsterreinen waarop door de lidstaten werd samengewerkt. Om te voorkomen dat EU-burgers, die tijdelijk in een andere lidstaat dan hun land van herkomst werken en verblijven, hun sociale zekerheidsrechten gedeeltelijk of geheel verliezen werd het noodzakelijk geacht afspraken te maken over de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels en vanaf 1958 stelde de EEG-Raad daarom verordeningen vast over de coördinatie van de sociale zekerheid van migrerende werknemers.

Uitgangspunt van de coördinatie werd dat slechts één wetgeving van toepassing is in de situatie wanneer in een of meerdere lidstaten gewerkt wordt; EU-burgers die gebruik maken van het vrij verkeer vallen onder de sociale zekerheid van slechts één lidstaat. De coördinatieregels moeten de gelijke behandeling waarborgen en discriminatie tegengaan. De afspraken over de coördinatie en afstemming van de verschillende nationale stelsels in grensoverschrijdende situaties kennen een lange geschiedenis.<sup>1</sup>

Bij de vaststelling van de nieuwe coördinatieregels zijn belangrijke kritiekpunten aan de orde geweest. Zo zou het stelsel grip moeten houden op grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling en bestand moeten zijn tegen praktijken die expliciet tot doel hebben de sociale verzekeringsplichten te ontduiken via het gebruik van buitenlandse schijnconstructies. De toepassing bij werkzaamheden in meerdere lidstaten, zoals in het internationale transport en de binnenvaart, maar ook in de bouw en infra, was een heikel punt. Nadien heeft de te volgen procedure of handelswijze bij werkzaamheden in meer lidstaten vaak op de agenda gestaan van de speciaal opgerichte *Administratieve Commissie voor de coördinatie van de*

*socialezekerheidsstelsels*. Deze Commissie, samengesteld uit regeringsvertegenwoordigers van elke lidstaat, heeft tot taak alle vraagstukken van administratieve of interpretatieve aard te behandelen en de uniforme toepassing van het EU-recht te vergemakkelijken (Titel IV, EG 883/2004). Het fenomeen van het uitkeringstoerisme speelde tot op heden in dit debat vrijwel geen rol.

## **Werkwijze van huidige regelgeving**

Met de in 1971 ingevoerde verordening 1408/71 EEG van de Raad wordt gewaarborgd dat werknemers die onderdaan van een EU-lidstaat zijn recht hebben op sociale zekerheidsprestaties, ongeacht waar zij werken of wonen. Het streven was en is de onderlinge afstemming, niet de harmonisatie, van de sociale zekerheidsregimes tussen de EU-lidstaten, teneinde grensoverschrijdende aangelegenheden te regelen.

De algemene regel is dat bij arbeidsmigratie in de sociale zekerheid het werklandprincipe geldt (de *lex loci laboris*): iemand is verzekerd in de lidstaat waar hij/zij werkt en hij/zij bouwt aldaar rechten op. Dit betekent dat werknemers die zich elders in Europa vestigen, recht hebben op een behandeling als waren zij inwoner van dat land van vestiging.

Ten opzichte van de oudere verordeningen is het algemene beginsel van gelijke behandeling uitgebreid. Terwijl dit grondbeginsel eerst alleen van toepassing was op personen die op het grondgebied van een lidstaat wonen, is deze voorwaarde inzake het wonen op het grondgebied nu niet meer vereist. Een andere wijziging houdt in dat de bepalingen zijn uitgebreid tot alle onderdanen van de lidstaten die onder de socialezekerheidswetgeving van een lidstaat vallen, en hun gezinsleden en nabestaanden. Dat houdt in dat niet alleen werknemers, zelfstandigen, ambtenaren, studenten en gepensioneerden, maar ook niet-actieve personen nu beschermd zijn door de coördinatieregels; de personele werkingssfeer bevat geen limitatieve opsomming meer. Een derde verandering is de vereenvoudiging van een aantal bepalingen met betrekking tot werkloosheid: een werkloze die naar een andere lidstaat gaat om daar werk te zoeken behoudt gedurende bepaalde tijd het recht op een werkloosheidsuitkering in het herkomstland.

Relevant zijn voorts de regels met betrekking tot het verblijfsrecht in combinatie met de sociale zekerheid van burgers van de Unie die zich in een andere lidstaat willen vestigen, zoals opgenomen in Richtlijn 2004/38/EG. Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder verdere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

Als een EU-burger langer dan drie maanden in een andere lidstaat wil verblijven, moet hij in het gastland werknemer of zelfstandige zijn óf over voldoende bestaansmiddelen beschikken voor zichzelf en zijn familieleden om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het sociale bijstandsstelsel van het gastland. Daarnaast moet men over een verzekering beschikken die de ziektekosten in het gastland dekt. Het gastland is gedurende de eerste drie maanden van verblijf niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen. Zolang burgers van de Unie en hun familieleden geen onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandsstelsel van het gastland kunnen zij niet worden uitgezet. Verwijderingsmaatregelen kunnen in geen geval worden genomen indien de burgers van de EU werknemer of zelfstandige zijn. Iedere EU-onderdaan die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van een gastland verblijft, krijgt aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Totdat deze periode is verstreken, is uitzetting mogelijk wanneer niet aan de geldende eisen wordt voldaan.

## **Zwakke punten in wetgeving**

Een uitzondering op het werklandbeginsel in de sociale zekerheid geldt voor gedetacheerde werknemers die in opdracht van hun werkgever in het kader van het vrij verkeer van diensten tijdelijk in een ander land gaan werken (conform de zogenaamde detacheringrichtlijn 1996/71/EG). Een persoon die voor een periode niet langer dan 24 maanden gedetacheerd is, blijft onderworpen aan het socialezekerheidsstelsel van het land waar hij gewoonlijk is tewerkgesteld.

De kosten en werkzaamheden, noodzakelijk om werknemers die voor korte tijd in een ander land werken op te nemen in totaal verschillende sociale zekerheidssystemen, wegen niet op tegen de baten. Aan dergelijke korte periodes zijn immers nauwelijks rechten te ontleen. Deze termijn wordt overigens niet expliciet in de detacheringrichtlijn vermeld. Verordening 883/2004 legt de maximumtermijn van detachering op 24 maanden.<sup>ii</sup> Na deze 24 maanden geldt in beginsel het werklandbeginsel, tenzij een akkoord gesloten wordt in de zin van artikel 16 lid 1 van de Verordening.<sup>iii</sup>

De relatie tussen detachering en sociale zekerheid is op verschillende terreinen vatbaar gebleken voor misbruik. Naast het de laatste tijd veel in het nieuws zijnde zogenaamde 'uitkeringstoerisme' zijn op enige schaal van betekenis twee vormen van misbruik te constateren.

1. Allereerst blijkt in de praktijk dat de detachering in het kader van de grensoverschrijdende dienstverlening wordt misbruikt als een vorm van internationale arbeidsbemiddeling waarbij arbeidskrachten worden geronseld uit landen met lage sociale zekerheidskosten. Dit verschijnsel doet zich voor in de bouw en de land- en tuinbouw, maar ook in andere sectoren met een moordende concurrentie op arbeidskosten.

2. Ten tweede blijken er fictieve ondernemingen buiten de landsgrenzen ingeschakeld te worden die werknemers ter beschikking stellen die vervolgens in meerdere landen werkzaam zijn. Hiervan zijn met name in het internationale wegtransport en de binnenvaart voorbeelden te vinden.

## **Grensoverschrijdende dienstverlening**

Door de gebrekkige controle op de naleving van de betaling van sociale zekerheidsbijdragen (en overigens ook op de naleving van de vigerende arbeidsvoorwaarden) en het geringe risico van opsporing kunnen malafide bedrijven via allerlei slinkse wegen de regelgeving omzeilen. Falsificatie van de zogenaamde A-1 formulieren, het gebruik van de detacheringsformule bij buitenlandse werknemers die al in het werkland verblijven en bemiddeling door niet bestaande agentschappen of brievenbusconstructies zijn onder meer praktijken die bij de controle op de naleving aan het licht komen.

In een gezamenlijk rapport van de arbeidsinspecties uit een negental landen en de meest betrokken sociale partners bleek eens te meer dat het controleren op de rechtmatigheid van de detachering zeer wordt bemoeilijkt door het feit dat het werkland slechts beperkte bevoegdheden heeft als het gaat om het controleren van het gedetacheerde werk en de arbeidsrelatie tussen gedetacheerde werknemer en de uitzendende firma in het thuisland. Ook bemoeilijken de geringe machtsmiddelen en de nauwelijks werkende sanctionering, mede door een gebrek aan internationale samenwerking bij het verzamelen van informatie en het aanpakken van fraude, het effectief uitoefenen van controles op rechtmatigheid. Tenslotte is in het gastland vrijwel niet te controleren of het een rechtmatige onderneming betreft; medewerking van het land van vestiging is hierbij cruciaal (INTEFP, 2013).

## Vrije vestiging en gebruik van schijnconstructies

Meerdere Nederlandse transportondernemingen ontvingen in 2010/11 brieven met de aanbieding het eigen personeel over te hevelen naar een buitenlandse ‘dienstverlener’ (gevestigd in bijvoorbeeld Cyprus), om vervolgens de eigen chauffeurs weer in te huren via deze bemiddelingsbureaus. Die bureautjes werken met glossy websites in verschillende Europese talen en vanaf verschillende adressen in Europa. Hun aanbod is simpel en rechttoe rechtaan. Met een verwijzing naar het gewijzigde Europese coördinatiestelsel van sociale zekerheid (de Verordeningen 883/2004 en 987/2009 die 1 mei 2010 ingingen) bieden de tussenpersonen aan de rol van werkgever vanuit het adres in Cyprus over te nemen.

De vroegere werkgever van de chauffeurs wordt dan een klant die maandelijks een factuur krijgt voor geleverde diensten. De chauffeurs die voor deze nieuwe klant (hun vroegere werkgever) rijden krijgen het minimum-caoloon uitbetaald (dat wordt belast in Nederland), alle andere toeslagen en betalingen (voor overwerk en dergelijke) worden nergens vermeld en niet belast (ook niet in Cyprus). Over dat minimumloon worden sociale premies betaald in Cyprus en de vroegere werkgever blijft verschoond van andere Nederlandse werkgeverslasten en bedrijfstoneelkosten, zoals pensioenen en O&O-fondsen.

De tussenpersonen presenteren zichzelf als ‘flexibele, internationaal opererende ondernemers’ met een grote ervaring in payroll, fleetmanagement, loonadministratie en aanverwante diensten in de maritieme sector, hotel en catering en het internationale wegtransport. Personeel onderbrengen bij postbussen wordt gepresenteerd als een legale methode om fors te besparen op de loonkosten van Nederlandse chauffeurs, en dat allemaal door met de chauffeurs een Cypriotisch arbeidscontract af te sluiten (ook al leven ze er niet en zullen ze er nooit komen). Kortom, het gebruik van buitenlandse tussenpersonen is lucratief vanwege de lagere sociale premies.

De methode om sociale zekerheidsverplichtingen te ontduiken wordt ontleend aan de Europese coördinatie-regels, waarbij een A-1 document<sup>iv</sup> (vroeger het formulier E-101) afgegeven in het land waar de postbusfirma is geregistreerd een rol speelt. De nieuwe regels bevatten echter enkele ingebouwde controlemechanismen. De competentie voor het uitzuiveren welke overheid een A-1 document moet verstrekken aan Nederlandse chauffeurs die voor een buitenlandse firma gaan werken ligt bij de Nederlandse Sociale Zekerheidsbank (SVB). De coördinatie-regels stellen voorwaarden aan een dergelijke buitenlandse vestiging; het moet gaan om een onderneming met eigen activiteiten en omzet ter plaatse. In enkele cases is gebleken dat chauffeurs onverzekerd rondrijden met buitenlandse A-1 documenten die zijn afgegeven zonder dat de SVB hierin is gekend; een situatie die nooit de bedoeling is geweest van de Europese coördinatie. Loonstrookjes maken duidelijk dat de sociale zekerheid in het vestigingsland ook ‘getild’ wordt, doordat alleen over het basisloon premie is betaald en niet over het totale loon.

In een zaak die door FNV Bondgenoten werd aangedragen duurde het 16 maanden (en nieuw beleid van minister Asscher) alvorens de SVB daadwerkelijk doorpakte. Van meet af aan (voorjaar 2012) was duidelijk dat dingen niet klopten, maar deels vanwege de angst dat Nederland zou worden beschuldigd van het opwerpen van een barrière tegen de vrije dienstverlening (en de vrije vestiging) werd lang gearzeld. In oktober 2013 kwam de SVB eindelijk met een duidelijke stellingname: op basis van de Verordeningen 883/2004 en 987/2009 dienen chauffeurs die in Nederland leven en die op de loonlijst staan van in het buitenland gevestigde tussenpersonen deel te nemen aan de sociale zekerheid van hun woonland (in dit geval Nederland).

De SVB verklaarde tevens dat de arbeidsrelatie met de vroegere werkgever nog steeds bestond, mede omdat het bij de tussenpersoon niet ging om een echte onderneming die materieel in Cyprus was gevestigd en onder wiens gezag werkzaamheden werden verricht. De relatie tussen de chauffeurs en de tussenpersoon werd als een schijnconstructie aangemerkt die uitsluitend diende om sociale zekerheidsverplichtingen in Nederland te omzeilen; een argumentatie die door FNV Bondgenoten van meet af aan was vertolkt. Overigens kregen ook de betrokken chauffeurs te maken met een forse nabetaling van sociale zekerheidspremies.

### **Tekort aan gekwalificeerd personeel en zelfstandige als mazen in de wet**

Met zogenaamde derdelanders<sup>v</sup> ligt de zaak wat ingewikkelder; voor personen uit derde landen die rechtstreeks in dienst zijn van een onderneming in het werkland geldt de algemene regel. Zij vallen onder de sociale zekerheid van het werkland. Een tweede groep vormen de derdelanders die in de EU verblijven en die door hun bedrijf, dat in de EU gevestigd is, gedetacheerd worden naar een andere EU-lidstaat. Voor hen geldt dan de uitzonderingsbepaling van de detacheringrichtlijn: zij blijven sociaal verzekerd in de lidstaat waar het bedrijf gevestigd is. Ook kunnen personen uit derde landen gedetacheerd worden doordat ze door hun werkgever van buiten de EU tijdelijk binnen de EU tewerkgesteld worden. In beginsel valt deze groep onder de wetgeving van de lidstaat waar zij werken. De mogelijkheid bestaat echter dat tussen de betrokken lidstaat en het derde land een bilateraal verdrag is afgesloten op grond waarvan deze werknemer onderworpen blijft aan de wetgeving van het derde land dat uitzendt.

Voor nog niet in de EU werkzaam zijnde werknemers uit derde landen zijn de grenzen in principe gesloten; een uitzondering wordt gemaakt voor (geschoolde) beroepen waar veel vraag naar is en waarvoor een tekort op de arbeidsmarkt dreigt. Ook hier zijn inmiddels voldoende voorbeelden van misbruik bekend. Berucht geworden is het Duits-Letse bedrijf Dinotrans dat werknemers rekruteert op de Filipijnen. De Filippino's zijn aangeworven via Letland, officieel omdat daar een tekort bestaat aan goed opgeleide internationale chauffeurs. Zo wordt de toegang tot de EU verkregen. Zodra de chauffeurs in Letland aankomen worden ze ingezet voor andere Europese transporteurs. In de financiële stukken geeft Dinotrans aan dat de chauffeurs een slavenloon krijgen van 2.36 euro per uur.

Tenslotte kan door het ontbreken van een eenduidige Europese definitie de status van zelfstandige in het grensoverschrijdend verkeer misbruikt worden om het werklandbeginsel te ontlopen. In 2000 heeft het Europese Hof een belangrijke uitspraak gedaan over deze kwestie; de zaak Banks versus Theatre Royal de la Monnaie. Het Hof bepaalde dat de term werk elke uitvoering van werk bevat, zowel als zelfstandige als binnen een arbeidsverhouding. Banks viel, gezien het tijdelijke karakter van zijn werk als gedetacheerd zelfstandige in België, exclusief onder de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk. De merkwaardige figuur doet zich dus voor dat zelfstandigen zichzelf kunnen detacheren. In de zaak Banks bleek dat bij tijdelijk werken in het buitenland gebruik kan worden gemaakt van de ontheffingsmogelijkheid uit de verordening waardoor dus het land van oorsprongsbeginsel geldt. Uit de rechtszaak blijkt dat een eenmaal verstrekt E101 formulier (nu A1-document) moeilijk aan te vechten is door het gastland.

### **Uitkeringstoerisme niet serieus onderzocht**

Bij monde van staatssecretaris Teeven heeft de Nederlandse regering in de zomer van 2013 een punt gemaakt van het feit dat het vrij verkeer van EU-burgers het risico van uitkeringsmigratie met

zich brengt. Volgens Teeven bestaat een groot probleem met EU-burgers die in Nederland bijstand aanvragen zonder dat ze hier hebben gewerkt. Ter onderbouwing haalde hij de toeslagenfraude door Bulgaren aan.<sup>vi</sup> Hij noemde een getal van 4200 uitkeringstrekkende EU-burgers die van buiten Nederland afkomstig zouden zijn. Hij wil een einde aan het misbruik en heeft de Europese Commissie verzocht met een oplossing te komen. Die Commissie op haar beurt stelt dat Teeven een non-issue aankaart; Nederland zou zelfs ver onder het gemiddelde scoren als het gaat om het aantal inwonende Europeanen met een uitkering.

Los van de vraag of dit een groot aantal is, is het de moeite waard te kijken om wie het gaat en of hier in de loop van de afgelopen decennia veel in is veranderd. Over de samenstelling van de groep bijstandsontvangers zijn geen gedetailleerde cijfers beschikbaar. Voor EU-burgers geldt dat ze in de CBS-bijstandsstatistieken worden ingedeeld in de categorie *westerse allochtonen*. Van oudsher bestond het grootste deel hiervan (volgens de CBS-definities) uit inwonenden van Duitse en Indische afkomst. Deze verdeling is niet fundamenteel veranderd, zo bedroeg het aantal inwoners in Nederland in 2013 van Bulgaarse en Roemeense afkomst rond de 4% van het totaal aan inwonende EU-burgers (ofwel 0,23% van de totale bevolking).

Het aantal inwoners van Duitse afkomst bedroeg in 2013 ongeveer 40% van het totaal aan inwonende EU-burgers (ofwel 2,2% van het totale inwonertal in Nederland). Het totaal aan bijstandstrekkenden is, volgens cijfers van het CBS, in de afgelopen 15 jaar gedaald. In 1998 lag dit aantal nog op bijna 450.000 bijstandsontvangers, in 2013 worden voorlopige cijfers gegeven van ruim 400.000 bijstandsontvangers. De cijfers zijn niet helemaal vergelijkbaar gezien de wijzigingen in de voorwaarden voor het ontvangen van bijstand, maar ze geven wel een beeld. Binnen dat totaal bleef de groep *westerse bijstandsontvangers* al die jaren redelijk stabiel en schommelde rond de 43.000 mensen. Vergelijkende, betrouwbare cijfers over de herkomst van de groep westerse bijstandsontvangers en eventuele veranderingen in die herkomst zijn er niet. Evenmin heeft het CBS recente cijfers over het totaal aan bijstandsfraude. Cijfers over de periode 2002-2008 laten een forse daling zien.<sup>vii</sup> Buiten de maffiose praktijken die onlangs aan het licht zijn gekomen is er uiteindelijk weinig bewijs te vinden voor het bestaan van grootschalig uitkeringstoerisme gerelateerd aan de bijstand.

Voorts dient de aantekening te worden gemaakt dat niet-Nederlandse EU-burgers zich niet zomaar in Nederland kunnen vestigen om vervolgens alleen een bijstandsuitkering aan te vragen. Zoals reeds eerder gesteld dient een EU-burger na een verblijf van drie maanden ofwel werkzaam te zijn als werknemer of zelfstandige, ofwel over voldoende middelen van bestaan te beschikken. Wie gebruik wil maken van het vrij verkeer en zich in een ander EU-land wil vestigen, moet in eigen onderhoud kunnen voorzien. Dat neemt niet weg dat hiermee verbonden criminele activiteiten moeten worden aangepakt. Daarbij geldt in veel gevallen dezelfde receptuur: schijnconstructies aanpakken, betere registratie, ook bij tijdelijke migratie, en effectieve vormen van sanctionering.

## **Tot slot**

Uit het beschikbare cijfermateriaal over migratie in Europa blijkt niet dat migranten naar het land trekken waar de beste uitkering te krijgen is. Met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers geldt veeleer de stelregel dat de aanwezigheid van werk de betere voorspeller is van aantrekkende arbeidsmigratie. De uitwerking die deze migratie heeft op onze verzorgingsstaat, en op de sociale zekerheid in het bijzonder, wordt in het publieke debat vrij eenzijdig benaderd.

Arbeidsmigranten in het onderste segment van de arbeidsmarkt verrichten vaak werkzaamheden waarvoor in eigen land onvoldoende arbeidsaanbod te vinden is. Deels heeft dit substitutie tot gevolg, doordat andere zwakke groepen op de arbeidsmarkt worden weggedrukt. Voor werkgevers zullen bij het ruim beschikbaar zijn van willige arbeidsmigranten geen of weinig incentives aanwezig zijn om te investeren in de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt. Ook zorgt de import van goedkope arbeid in sommige sectoren voor een remmende invloed op de loonontwikkeling van de onderste loonschalen.

Ten dele houden arbeidsmigranten bovendien bepaalde vormen van laagbetaalde arbeid (en de daarbij behorende productie) in stand die anders allang uit Nederland zou zijn vertrokken. Dat lijkt weinig rationeel, het werkt immers als een blokkade tegen innovatie, maar het maakt bijvoorbeeld de land- en tuinbouw nog steeds winstgevend. In andere sectoren die sowieso niet zijn te verplaatsen, zoals het huishoudelijk werk en de zorg, zorgt de instroom van migranten voor het overeind houden van allerlei diensten die nauw verbonden zijn met de toekomst van onze verzorgingsstaat en alleen maar aan belang zullen winnen.

De Nederlandse arbeidsmarkt is daarbij niet scheutig met het aanbod van stabiele arbeidsplaatsen. Voor veel migranten zijn preciaire, flexibele banen de standaard en zij behoren daarmee tot het onzichtbare, tevens niet-vertegenwoordigde deel van de arbeidsmarkt. De grensoverschrijdende recruitering van werknemers heeft de uitbouw van flexibele arbeidsrelaties vergemakkelijkt. Arbeid wordt zodoende nog meer een te verhandelen waar, uit te voeren door een gecontracteerde persoon die verder niet hoeft te worden gezien als belanghebbende in de onderneming. Het zou goed kunnen dat de invloed van het vrije verkeer uiteindelijk veel groter blijkt te zijn geweest op de Nederlandse arbeidsverhoudingen die nog enige kenmerken van een Rijnlants model hadden dan op de financiële houdbaarheid van onze verzorgingsstaat.

### **Geraadpleegde bronnen**

[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.10.4.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.4.html)  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/living\\_and\\_working\\_in\\_the\\_internal\\_market/c10521\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/c10521_nl.htm)



---

<sup>i</sup> Verordening nummer 3 van de Ministerraad van de vroegere EEG is na de vaststelling in 1958 in totaal 14 keer bijgesteld. De voorlaatste volledige herziening, Verordening 1408/71, is in totaal 39 keer bijgesteld, enerzijds om veranderingen in de nationale wetgevingen te volgen en anderzijds om verbeteringen aan te brengen op grond van arresten van het Europese Hof van Justitie. In 2004 is het stelsel van coördinatieregels gemoderniseerd (Verordening 883/2004, ook Basisverordening genoemd) in een poging de regels te vereenvoudigen. De gedachte was tevens een einde te maken aan tal van uitzonderingssituaties. De benodigde Implementatieverordening 987/2009 werd in het voorjaar van 2009 vastgesteld. De nieuwe regels gingen op 1 mei 2010 in. Het uitgangspunt - slechts een wetgeving van toepassing - is niet gewijzigd.

<sup>ii</sup> Artikel 12 lid 1 van Verordening 883/2004:

Degene die werkzaamheden in loondienst verricht in een lidstaat voor rekening van een werkgever die daar zijn werkzaamheden normaliter verricht, en die door deze werkgever wordt gedetacheerd om voor zijn rekening werkzaamheden in een andere lidstaat te verrichten, blijft onderworpen aan de wetgeving van de eerstbedoelde lidstaat, mits de te verwachten duur van die werkzaamheden niet meer dan vierentwintig maanden bedraagt en de betrokkene niet wordt uitgezonden om een ander te vervangen.

<sup>iii</sup> Artikel 16:

Uitzonderingen op de artikelen 11 tot en met 15

1. Twee of meer lidstaten, de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten of de door deze autoriteiten aangewezen instellingen kunnen in onderlinge overeenstemming in het belang van bepaalde personen of groepen personen, uitzonderingen op de artikelen 11 tot en met 15 vaststellen.

<sup>iv</sup> Het Europese standaarddocument dat verklaart dat men is geregistreerd voor de sociale zekerheid en dat premieafdracht in het betreffende land plaatsvindt.

<sup>v</sup> Derdelanders zijn personen die geen burger zijn van de Europese Unie en die niet onder het Europees gemeenschapsrecht m.b.t. het vrij verkeer vallen. Dit laatste zorgt ervoor dat IJslanders, Noren en Liechtensteiners (lidstaten van de Europese Economische Ruimte – EER) en Zwitsers evenmin als derdelanders beschouwd worden.

<sup>vi</sup> In feite ging het bij deze zaak om toeslagfraude en niet om uitkeringsfraude of uitkeringsmigratie. Het betrof huur en zorgtoeslagen die de gemeenten hebben verstrekt: dus niet om uitkeringen die e gerelateerd zijn aan arbeidsmigranten of EU-burgers die gebruik maken van het vrij verkeer. In het geval van de toeslagfraude lieten Bulgaren zich in Nederland inschrijven op een adres dat op naam stond van een Bulgaarse bende. Daarna werden bankrekeningen geopend en werden huur-

en zorgtoeslagen aangevraagd. De fraude was mogelijk doordat de Belastingdienst pas achteraf de toeslagen controleert, waardoor de Belastingdienst er soms pas na maanden achter kwam dat er gefraudeerd was. Overigens vond de controle pas achteraf plaats omdat de Tweede Kamer uit sociale motieven niet wilde dat gezinnen en personen die recht hebben op een toeslag die pas zouden ontvangen nadat de tijdrovende bureaucratische rompslomp van controles afgehandeld zou zijn.

<sup>vii</sup> Ontleend aan <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/home/default.htm>, bezocht op 12-1-2014. In Duitse statistieken blijkt het aandeel inwonende uitkeringstrekkers van Roemeense en Bulgaarse afkomst te liggen op 0,6%. Desalniettemin uit 60% van de Duitse bevolking de angst dat de nieuwe migranten de sociale zekerheid zullen misbruiken.

*Cuperus & Wiersma – Is sociaal Europa het antwoord op Europees populisme?*