

Sociale zekerheid en vrij verkeer in de EU

Cremers, Jan

Document version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2016

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Cremers, J. (null). (2016). Sociale zekerheid en vrij verkeer in de EU: Europese coördinatie – Maken in de wet – Uitsluitingsverplichting. ., Tilburg Law School.

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.

INT-AR Paper 2 – Sociale zekerheid en vrij verkeer in de EU – Jan Cremers (UvT)

Inleiding

Vanaf de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) is het recht op vrij verkeer van de burgers uit de deelnemende landen een centraal thema in de Europese samenwerking. De opheffing van belemmeringen voor het vrij verkeer van personen tussen de lidstaten vormt een van de basisbeginselen in het Verdrag van Rome in 1957. Dat Verdrag leverde de grondslag voor de EEG en bevatte meerdere bepalingen die het vrij verkeer moesten waarborgen (Verdrag van Rome 1957, artikel 48-51). Het vrij verkeer geeft burgers het recht werk te zoeken en aan het werk te gaan in een andere lidstaat. In dit paper komt het vraagstuk van de sociale zekerheid in samenhang met dit vrij verkeer aan de orde. Allereerst wordt stilgestaan bij de sociale zekerheid bij grensoverschrijdend werken en de relatie met de Europese regels over het verblijfsrecht. Vervolgens komen de zwakke punten in de regelgeving, de grensoverschrijdende dienstverlening en enkele mazen in de wetgeving aan de orde. In de laatste paragrafen komt het zogenaamde uitkeringstoerisme aan bod.

De coördinatie van de sociale zekerheid

Hoewel de feitelijke inrichting en werkingssfeer van de sociale zekerheid niet tot de bevoegdheid behoren van de Europese instellingen werd de coördinatie van de nationale sociale zekerheidsstelsels een van de eerste en meest cruciale beleidsterreinen waarop door de lidstaten is samengewerkt. Om te voorkomen dat EU-burgers, die tijdelijk in een andere lidstaat werken en verblijven, hun sociale zekerheidsrechten gedeeltelijk of geheel verliezen achtten de lidstaten het noodzakelijk op Europees niveau afspraken te maken over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Die afspraken en de afstemming van de verschillende nationale stelsels in grensoverschrijdende situaties kennen een lange geschiedenis. Vanaf 1958 stelde de EEG-Raad verordeningen vast over de coördinatie van de sociale zekerheid van migrerende werknemers. Uitgangspunt van de coördinatie was en is 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 een lidstaat. De coördinatieregels moeten de gelijke behandeling waarborgen en discriminatie tegengaan.

In de loop der jaren is de regelgeving, op basis van jurisprudentie en praktische ervaring, voortdurend aangepast. Verordening nr. 3 van de Ministerraad van de vroegere EEG is na vaststelling in 1958 in totaal 14 keer bijgesteld. Na de voorlaatste volledige herziening, die leidde tot Verordening 1408/71, vonden in totaal 39 bijstellingen plaats, enerzijds om veranderingen in de nationale wetgeving te volgen, anderzijds om verbeteringen aan te brengen op grond van arresten van het Europese Hof van Justitie. In 2004 zijn de coördinatieregels volledig gemoderniseerd (Verordening 883/2004, ook Basisverordening genoemd) en is getracht het stelsel te vereenvoudigen. Ook wilde de wetgever een einde maken aan tal van uitzonderingssituaties. De benodigde Implementatieverordening 987/2009 werd in het voorjaar van 2009 vastgesteld. De gewijzigde regels traden op 1 mei 2010 in werking. Het uitgangspunt - slechts een wetgeving van toepassing - bleef ongewijzigd. Bij deze laatste herziening zijn belangrijke kritiekpunten aan de orde gekomen. Het stelsel moest bestand worden tegen praktijken die expliciet tot doel hebben de sociale verzekeringsplichten te ontduiken, bijvoorbeeld via het gebruik van buitenlandse schijnfirma's. Centraal hierbij stonden vragen over hoe grip te houden op grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling en over de toepassing bij werkzaamheden in meerdere lidstaten, zoals in het internationale transport en de binnenvaart, maar ook in de bouw en infra. 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 (op basis van Titel IV van Verordening 883/2004).

De uitgangspunten van de huidige regelgeving

Met de in 1971 vastgestelde Verordening 1408/71 EEG en de herziening in 2004 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. Werknemers die zich elders in Europa vestigen, hebben ten principale recht op een behandeling als waren zij inwoner van het land van vestiging. Het streven was en is de onderlinge afstemming, niet de harmonisatie, van de sociale zekerheidsregimes in de EU-lidstaten, teneinde grensoverschrijdende aangelegenheden te regelen. De algemene regel bij arbeidsmigratie is dat in de sociale zekerheid het werklandprincipe geldt (de *Lex loci laboris*); iemand is verzekerd in de lidstaat waar hij/zij werkt en bouwt aldaar rechten op. In de thans geldende regels is, ten opzichte van de oudere verordeningen, het algemene beginsel van gelijke behandeling uitgebreid. Terwijl dit grondbeginsel eerst alleen van toepassing was op personen die op het grondgebied van een lidstaat woonden, is deze voorwaarde inzake het wonen op het grondgebied thans niet meer vereist. Een andere wijziging houdt in dat niet alleen werknemers, zelfstandigen, ambtenaren, studenten en gepensioneerden, met hun gezinsleden en nabestaanden, maar ook niet-actieve personen nu beschermd zijn door de coördinatie-regels; de personele werkingsfeer 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.

Hoe werkt dit recht?

Relevant zijn voorts de regels, opgenomen in Richtlijn 2004/38/EG, met betrekking tot het verblijfsrecht in combinatie met de sociale zekerheid van burgers van de EU die zich in een andere lidstaat willen vestigen. EU-burgers 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 geldig paspoort. Als een EU-burger langer dan drie maanden in een andere lidstaat wil verblijven dan moet hij of zij in het gastland werknemer of zelfstandige zijn óf over voldoende bestaansmiddelen beschikken voor zichzelf en de familieleden om te voorkomen dat zij tijdens het verblijf ten laste komen van het sociale bijstandstelsel van het gastland. Gedurende de eerste drie maanden van verblijf is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen. Zolang EU-burgers en hun familieleden geen onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandstelsel van het gastland kunnen zij niet worden uitgezet. Verwijdering kan in geen geval indien zij werknemer of zelfstandige zijn. Iedere EU-onderdaan die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van een gastland verblijft, krijgt in dat land een duurzaam verblijfsrecht. Tot het verstrijken van die periode is uitzetting mogelijk indien niet aan de geldende eisen wordt voldaan.

Belangrijke recente jurisprudentie

Het Europese Hof van Justitie heeft het recht op toegang tot (delen van) de sociale zekerheid nader gepreciseerd. Centraal in enkele cases stond de vraag of economisch inactieve EU-burgers die in een andere lidstaat verblijven recht kunnen doen gelden op sociale voorzieningen die gelden voor de burgers van dat land. De coördinatieverordeningen lijken te suggereren dat dit recht bestaat hoewel Richtlijn 2004/38/EG lidstaten deze verplichting niet oplegt. In november 2013 deed het Hof een uitspraak in de zogenaamde *Dano*-case. Een al lang in Duitsland wonende vrouw van Roemeense afkomst had nooit gewerkt in Duitsland en was geen werkzoekende. Haar beroep op een bijstandsuitkering voor werkzoekenden werd afgewezen. De zaak werd bij het Europese Hof aanhangig gemaakt. Het Hof stelde dat de EU-wetgeving die het vrij verkeer regelt (Richtlijn 2004/38) het gastland niet verplicht sociale bijstand te verlenen gedurende de eerste drie maanden van een verblijf. Wordt die termijn overschreden (echter nog steeds korter dan 5 jaar) dan is het voorzien in eigen levensonderhoud een voorwaarde voor het verblijfsrecht. Kan men hier niet aan voldoen, dan bestaat geen recht op een sociale uitkering. Voor uitkeringen waarvoor bijdragen worden betaald (bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen) geldt dit niet. De uitspraak is belangrijk in het licht van de discussie over sociale zekerheidstoerisme (uitgebreider aan het eind).

Waar zitten de zwakke punten in de 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. Een persoon die gedetacheerd is, voor een periode niet langer dan 24 maanden, blijft onderworpen aan het socialezekerheidsstelsel van het land waar hij/zij gewoonlijk is tewerkgesteld. De werkzaamheden en kosten, noodzakelijk voor het opnemen van werknemers die voor korte tijd in een ander land werken in totaal verschillende sociale zekerheidssystemen, wegen niet op tegen de baten. Aan korte periodes zijn voorts nauwelijks rechten te ontleen. De relatie tussen detachering en sociale zekerheid is in meerderlei opzicht vatbaar gebleken voor problematisch gebruik. De Coördinatieverordening 883/2004 legt de maximumtermijn van detachering op 24 maanden.ⁱ 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.ⁱⁱ Deze termijn wordt overigens niet expliciet in de zogenaamde detacheringrichtlijn 1996/71/EG vermeld. In onderzoek komen twee belangrijke aspecten naar voren.

- Detachering in het kader van de grensoverschrijdende dienstverlening wordt gebruikt als een vorm van internationale arbeidsbemiddeling waarbij arbeidskrachten worden geworven uit landen met lage sociale zekerheidskosten. Dit doet zich voor in de bouw en de land- en tuinbouw, en inmiddels ook in andere sectoren met een zware concurrentie op arbeidskosten.
- Ten tweede kan het gebruik worden vastgesteld van fictieve ondernemingen buiten de landsgrenzen die werknemers rekruteren die vervolgens in meerdere landen gaan werken. Hiervan zijn in het internationale wegtransport en de binnenvaart voorbeelden te vinden.

De grensoverschrijdende dienstverlening

Door de gebrekkige controle op de naleving van de betaling van sociale zekerheidsbijdragen en 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 (de gestandaardiseerde verklaring dat men is ingeschreven in de sociale zekerheid van enig land), 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 de praktijken die bij de nalevingscontrole aan het licht komen. In een rapport van de arbeidsinspecties en de meest betrokken sociale partners uit een 9-tal landen bleek 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 werknemers en de uitzendende firma in het thuisland. Geringe machtsmiddelen en nauwelijks werkende sanctionering bemoeilijken, mede door gebrek aan internationale samenwerking bij het verzamelen van informatie en de aanpak van fraude, het effectief uitvoeren van controles op rechtmatigheid. Ook valt in het gastland niet te controleren of en in hoeverre een onderneming rechtmatig is; medewerking van het vestigingsland is dan cruciaal.ⁱⁱⁱ

Vrije vestiging en het gebruik van schijnconstructies – een casus

De afgelopen jaren ontvingen meerdere transportondernemingen brieven met de aanbieding het eigen personeel over te hevelen naar een buitenlandse ‘dienstverlener’ (bijvoorbeeld gevestigd in Cyprus), om vervolgens de eigen chauffeurs in te huren via deze bemiddelingsbureaus. De bureautjes werken met glossy websites in verschillende Europese talen en vanaf verschillende adressen in Europa. Met een verwijzing naar het gewijzigde Europese coördinatiestelsel van de sociale zekerheid (de genoemde Verordeningen 883/2004 en 987/2009 die 1 mei 2010 ingingen) bieden tussenpersonen aan de rol van werkgever vanuit het buitenlands adres over te nemen. De vroegere werkgever van de chauffeurs wordt een opdrachtgever die

maandelijks een factuur krijgt voor geleverde diensten. De werknemers die voor deze opdrachtgever (hun vroegere werkgever) rijden krijgen het minimum-cao-loon 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. 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 buitenlands arbeidscontract af te sluiten (ook al leven en komen ze nooit in het betreffende land). Kortom, het gebruik van buitenlandse tussenpersonen is lucratief vanwege de lagere sociale premies.

De methode om sociale zekerheidsverplichtingen te ontlopen wordt ontleend aan de coördinatieregels in de EU. Hierbij speelt het A-1 document (vroeger het formulier E-101), afgegeven in het land waar de schijnfirma is geregistreerd, een centrale rol. Dit gestandaardiseerd EU-document verklaart waar men is geregistreerd voor de sociale zekerheid en waar premieafdracht plaatsvindt. De afgifte kent enkele ingebouwde controlemechanismen. De competentie voor het uitzoeken 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 coördinatieregels stellen voorwaarden aan een dergelijke buitenlandse vestiging: het moet gaan om een onderneming met eigen activiteiten en omzet ter plaatse. In enkele cases bleek dat chauffeurs onverzekerd rondreden met buitenlandse A-1 documenten die waren afgegeven zonder dat de SVB hierin was gekend. Loonstrookjes maakten duidelijk dat de sociale zekerheid in het vestigingsland ook benadeeld werd, aangezien alleen over het basisloon premie werd betaald en niet over het totale loon.

In een zaak, aangedragen door de FNV, 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 de angst dat Nederland zou worden beschuldigd van het opwerpen van een barrière tegen de vrije dienstverlening (en de vrije vestiging) zorgde voor vertraging. In oktober 2013 kwam de SVB 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 tussenpersoon en de chauffeurs werd als schijnconstructie aangemerkt die gebruikt werd om sociale zekerheidsverplichtingen te omzeilen.

Het uitkeringstoerisme aangekaart

In 2013 meldde de Nederlandse regering aan de Europese Commissie dat het vrij verkeer van EU-burgers het risico van uitkeringsmigratie met zich brengt. Toenmalig staatssecretaris Teeven sprak van een groot probleem met EU-burgers die bijstand aanvragen zonder in Nederland te hebben gewerkt. Ter onderbouwing haalde hij de toeslagenfraude door Bulgaren aan en noemde een getal van 4200 uitkeringstrekende EU-burgers die van buiten Nederland afkomstig zouden zijn. De regering wilde hier een eind aan maken en verzocht de Europese Commissie met een oplossing te komen. Die Commissie op haar beurt stelde dat het ging om een non-issue; Nederland zou ver onder het gemiddelde scoren wat betreft het aantal inwonende Europeanen met een uitkering.

Een jaar later deed het Europese Hof van Justitie uitspraak in een zaak van een Roemeense vrouw die naar Duitsland verhuisde en daar een bijstandsuitkering aanvroeg (C-333/13 - Dano). Het Hof verklaarde dat het recht op vrij verkeer niet automatisch de aanspraak op een bijstandsuitkering inhoudt: een EU-burger die zich langer dan drie maanden in een andere lidstaat wil vestigen moet in dat land voldoende middelen hebben om in zijn of haar levensonderhoud te voorzien. Volgens het Hof mogen EU-landen weigeren sociale uitkeringen ("bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties") te geven aan onderdanen van andere lidstaten die speciaal voor die uitkeringen naar hun land zijn gekomen.^{iv}

In een zaak, die in september 2015 speelde (Alimanovic), deed het Hof de uitspraak dat gelijke behandeling voor wat betreft het recht op sociale bijstand afhankelijk is van de rechtmatigheid van het verblijf in het

betreffende land. Opvallend hierbij was dat de betrokken persoon 11 maanden had gewerkt (in Duitsland) en vervolgens een rechtmatige periode van 6 maanden werkloosheidsuitkering had genoten. De Duitse sociale verzekeringsinstanties besloten na die 6 maanden geen verdere uitkering te verstrekken en kregen van het Hof gelijk. Hierbij werd gerefereerd aan artikel 7.3.c van de EU Richtlijn 2004/38. Dit artikel stelt dat EU-burgers die binnen de eerste twaalf maanden van hun verblijf in een ander land onvrijwillig werkloos worden hun status als rechtmatig werkzoekende in het betreffende land behouden en recht hebben op een gelijke behandeling in de sociale zekerheid voor een periode van minimaal 6 maanden. Na een periode van 6 maanden kan de lidstaat waar verbleven wordt de toegang tot niet op bijdragen berustende vormen van sociale bijstand weigeren.

Wie kan aanspraak maken?

De aanspraak op een uitkering verschilt dus mede naar gelang het soort uitkering. Relevant is het onderscheid tussen op bijdragen berustende uitkeringen (bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen en de werkgerelateerde pensioenen) en de bijstand. Zoals reeds eerder in dit paper gesteld kunnen niet-Nederlandse EU-burgers zich niet zomaar in Nederland vestigen om vervolgens alleen een bijstandsuitkering aan te vragen. Wie gebruik wil maken van het vrij verkeer en zich in een ander EU-land wil vestigen, moet in eigen onderhoud kunnen voorzien. Een EU-burger dient na een verblijf van drie maanden ofwel werkzaam te zijn als werknemer of zelfstandige, ofwel over voldoende middelen van bestaan te beschikken.^v

Wel is, wie in Nederland gewerkt heeft en premie betaald heeft, verzekerd voor de sociale verzekeringen. Hij/zij kan, mits aan alle voorwaarden wordt voldaan, een beroep doen op de WW. Werknemers uit een EU-lidstaat hebben, als ze sociaal verzekerd zijn en voorafgaand aan hun ontslag in de laatste 36 weken minimaal 26 weken hebben gewerkt, recht op 3 maanden WW-uitkering. De uitkering duurt langer dan 3 maanden als er in de laatste 5 jaar minimaal 4 jaar is gewerkt.

Beschikbare cijfers

Het totaal aan bijstandsontvangers in Nederland steeg naar 490.000 personen (augustus 2015, inclusief AOW-ers met een bijstandsuitkering), na een daling die inzette vanaf 1998 en die medio 2007 het aantal had terugbracht tot 370.000. Wijzigingen in de voorwaarden voor het ontvangen van bijstand maken de cijfers niet volledig vergelijkbaar, maar ze geven wel een beeld. Los van de vraag hoe groot de omvang 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. Voor EU-burgers geldt dat zij in de CBS-bijstandsstatistieken worden ingedeeld in de categorie *westerse allochtonen*. Van oudsher bestaat het grootste deel (volgens de CBS-definities) uit inwoners van Duitse en Indische afkomst. Het aantal inwoners afkomstig uit Midden- en Oost-Europa (MOE) is het afgelopen decennium gegroeid (naar 177.000 per 1 januari 2015). Het aantal inwoners van Poolse afkomst bedroeg 108.000 personen. Het aantal inwoners in Nederland in 2013 van Bulgaarse en Roemeense afkomst bedraagt rond de 4% van het totaal aan inwonende EU-burgers (ofwel 0,23% van de totale bevolking).

Het relatieve aandeel van de groep *westerse bijstandsontvangers* bleef jaren redelijk stabiel binnen het totale bijstandscijfer; in absolute aantallen steeg het totaal naar 54.500 mensen (in augustus 2015, met een daling die inzette vanaf voorjaar 2015). Van de beroepsbevolking (15-65 jarigen) uit de MOE-landen hebben 4.160 personen (eind december 2013) een bijstandsuitkering. Het gebruik van de bijstand door arbeidsmigranten uit MOE-landen ligt percentueel boven dat van de autochtone bevolking (respectievelijk 2,8% en 2,3% per 1-1-2014).

In augustus 2014 was het aandeel WW-uitkeringen als percentage van het aantal dienstverbanden van de 13 nieuwe lidstaten 2,4%. Onder werknemers met de Nederlandse nationaliteit was dit 6,9%. Het percentage WW-uitkeringen van mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit stijgt de laatste tijd.^{vi}

De 75.000 tijdelijke werknemers uit deze landen (becijferd in de Migrantenmonitor) kunnen nauwelijks een beroep doen op een uitkering. Indien deze werknemers worden meegewogen in de berekening van het gebruik van de uitkeringen daalt het percentage van bijstandontvangers en van WW-ontvangers onder werknemers met een niet-Nederlandse nationaliteit fors.^{vii}

Het totaal aan *niet-westerse bijstandsontvangers* is gestaag gestegen naar 241.000 personen (in augustus 2015). Gedetailleerde cijfers over de herkomst van deze groep zijn er niet.

Tot slot

Het CBS heeft recente cijfers over de totale omvang van de bijstandsfraude. Cijfers over de periode 2002-2008 laten een forse daling zien. In het beschikbare cijfermateriaal is weinig bewijs te vinden voor het bestaan van grootschalig uitkeringstoerisme gerelateerd aan de bijstand. Uit onderzoek naar migratie in Europa blijkt niet dat migranten naar het land trekken waar de beste uitkering te krijgen is. Veeleer geldt de stelregel dat de aanwezigheid van werk de juistere voorspeller is van aantrekkende arbeidsmigratie. Over de uitwerking die deze migratie heeft op onze verzorgingsstaat, en op de sociale zekerheid in het bijzonder, komt uit literatuur en onderzoek een zeker patroon naar voren. Arbeidsmigranten in het onderste segment van de arbeidsmarkt verrichten in veel gevallen werkzaamheden waarvoor in het werkland 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. Deels houden arbeidsmigranten bepaalde vormen van laagbetaalde arbeid (en de daarbij behorende productie) in stand die anders allang uit Nederland zouden 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 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 en kortdurende dienstverbanden de standaard en zij behoren daarmee tot het onzichtbare, tevens niet-vertegenwoordigde deel van de arbeidsmarkt. De grensoverschrijdende rekrutering 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. Daarmee wordt de invloed van de grensoverschrijdende mobiliteit van werknemers steeds groter op de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsverhoudingen. Als dit resulteert in minder bijdragen heeft het op den duur ook gevolgen voor de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat.

ⁱ Artikel 12.1 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.

ⁱⁱ Artikel 16.1 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.

ⁱⁱⁱ http://www.eurodetachment-travail.eu/datas/files/EUR/synthesegenerale_2013EN.pdf

^{iv} <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-333/13>

^v http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.4.html en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=URISERV:c10521>

^{vi} UWV Kennisverslag 2015-1, april 2015, Kenniscentrum UWV, www.uwv.nl/kennis

^{vii} Ontleend aan <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/home/default.htm> (bezoekt op 12-1-2014).