

Buitenlandse arbeidskrachten in de bouw

Analyse van het potentieel van
arbeidskrachten binnen de EU

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Mei 2023

Buitenlandse arbeidskrachten in de bouw

Analyse van het potentieel van
arbeidskrachten binnen de EU

C. Diephuis
M. Koning

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen	7
1 Inleiding	17
2 Omvang en herkomst buitenlandse arbeidskrachten	19
2.1 Gehanteerde definitie van buitenlandse arbeidskrachten	19
2.2 Ontwikkeling aantal buitenlandse werknemers en zelfstandigen	20
2.3 Totaal aantal buitenlandse arbeidskrachten	22
3 Vraag naar buitenlandse arbeidskrachten	25
3.1 Benodigde instroom van extra buitenlandse arbeidskrachten in basisraming	25
3.2 Benodigde instroom bij behalen van beleidsambities woningbouw	26
3.3 Conclusie	29
4 Ontwikkelingen in de Europese bouw	31
4.1 Omvang en ontwikkeling bouwsector in Noordwest-Europa	31
4.2 Omvang en ontwikkeling bouwsector in Oost-Europa	32
4.3 Loonverschillen tussen Noordwest- en Oost-Europese landen	33
4.4 Invloed van de Brexit op het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten	36
4.5 Conclusies	38
5 Invloed van arbeidsvoorwaarden	41
5.1 Fiscale regelingen	41
5.2 Huisvesting, opleiding en begeleiding	41
5.3 Samenwerken op de bouwplaats	42
5.4 Tewerkstellingsmogelijkheden voor arbeidskrachten van buiten de EU	43

Conclusies op hoofdlijnen

Met belangrijke opgaven rond de woningschaarste en de verduurzaming van de gebouwen-voorraad is het de vraag of de huidige Europese herkomstlanden van buitenlands personeel voor de Nederlandse bouw voldoende potentieel bieden om de benodigde instroom op te vangen, of dat nieuwe regelgeving nodig is om ook vakkrachten van buiten de EU te kunnen aantrekken. In opdracht van Bouwend Nederland is hiervoor in kaart gebracht 1) wat de huidige omvang en herkomst van buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouw is, 2) hoe de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouw tot 2030 zich zal ontwikkelen en 3) of de huidige Europese herkomstlanden hiervoor voldoende potentieel kunnen bieden of dat extra aanbod vanuit niet-Europese landen nodig is? Hiernaast wordt ingegaan in hoeverre arbeidsvoorwaarden een rol spelen bij het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten.

Huidige omvang en herkomst van buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouw

In 2020 waren 56.000 buitenlandse arbeidskrachten in de bouw actief

Buitenlandse arbeidskrachten vormen voor de Nederlandse bouw een belangrijke bron voor instroom van arbeidskrachten. Het aantal buitenlandse arbeidskrachten, dat in 2020 werkzaam was¹, bedroeg naar schatting zo'n 56.000, ruim 15.000 meer dan in 2017 (tabel 1). Hiermee heeft er een versnelling van de groei plaatsgevonden ten opzichte van eerdere jaren.

Sterke groei in 2018 en 2019, door corona in 2020 vooral terugval in tijdelijk personeel

De groei van het aantal buitenlandse arbeidskrachten was geheel geconcentreerd in de jaren 2018 en 2019. In beide jaren nam het aantal buitenlandse arbeidskrachten met gemiddeld 10.000 per jaar toe. Door corona viel de inzet van vooral tijdelijke arbeidskrachten (uitzendkrachten en gedetacheerden) in 2020 sterk terug. Het CBS registreert niet afzonderlijk de omvang van het aantal gedetacheerden en uitzendkrachten dat in de bouw actief is. In 2017 waren er naar schatting 15.000 actief.² Uit inventarisatie onder een aantal detachings- en uitzendbureaus is dit aantal in de periode 2018 en 2019 toegenomen tot grofweg 20.000. Tijdens de eerste golf van de coronapandemie viel het aantal buitenlandse gedetacheerden en uitzendkrachten vanwege de reisbeperkingen terug tot 16.000. Omdat de bouw vanaf het begin in Nederland kon doorwerken, bleef de inzet van het vaste personeel en het aantal zzp'ers wel vrijwel op peil. Alleen voor het tijdelijk personeel had corona wel sterke gevolgen. De inzet van buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouw daalde in 2020 naar verwachting met 5.000.

Vooraf sterke groei van aantal buitenlandse zelfstandigen zonder personeel

Het waren vooral buitenlandse zelfstandigen zonder personeel die de afgelopen drie jaar sterk in aantal toenamen. Het aantal buitenlandse zzp'ers dat in de Nederlandse bouw actief was, nam toe van 15.000 naar ruim 26.000. De krapte op de bouwmarkt heeft gunstige condities geboden voor buitenlandse arbeidskrachten om als zzp'er in de Nederlandse bouw te gaan werken.

¹ Dit is het meest recente jaar waarover het CBS kan rapporteren. Het CBS heeft op ons verzoek - net als in eerdere jaren - een maatwerktable opgesteld met het aantal arbeidskrachten dat in een ander land geboren is en in dat jaar werkzaam is geweest als werknemer of zelfstandige in de Nederlandse bouw. De maatwerktable voor 2020 is ook van de website van het CBS te downloaden (<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/13/eerste-generatie-migranten-in-de-bouw-2020>).

² EIB (2019). Buitenlandse arbeidskrachten in de bouw.

Tabel 1 Totaal aantal buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouwnijverheid, 2013-2020

	2013	2015	2017	2020
Werknemers	11.630	9.950	10.850	13.860
ZZP'ers	9.700	11.510	15.030	26.300
Gedetacheerden	3.480	4.170	5.000	6.000
Uitzendkrachten ¹	6.960	8.340	10.000	10.000
Totaal	31.770	33.970	40.880	56.160

¹ Het aantal uitzendkrachten is geschat op voltijd equivalent

Bron: CBS, EIB

MOE-landen blijven de belangrijkste bron voor buitenlandse arbeidskrachten in de bouw

Van het totaal aantal buitenlandse werknemers en zelfstandigen dat in 2020 in de Nederlandse bouw werkzaam was, kwam 65% uit Midden- en Oost-Europese landen (tabel 1.2). Polen behoudt hierin met 35% het belangrijkste aandeel. Het aantal arbeidskrachten uit Bulgarije (14%) en Roemenië (14%) groeide relatief sterker. Gelet op de gerealiseerde krachtige groei kan niet worden geconcludeerd dat het potentieel aan buitenlandse krachten aan het opdrogen is. Van de resterende buitenlandse arbeidskrachten komt 20% uit Turkije. Dit aandeel loopt in de jaren wel iets terug.

Tabel 1.2 Aantal arbeidskrachten (werknemers en zelfstandigen) met buitenlandse herkomst werkzaam in de Nederlandse bouwnijverheid, 2011-2020

	2011	2013	2015	2017	2020
Buurlanden	5.315	4.615	3.780	3.660	4.360
Polen	7.005	6.615	6.915	8.890	13.710
Bulgarije	1.540	1.770	2.180	2.980	5.450
Roemenië	415	445	590	860	1.970
Overig MOE	1.605	1.405	1.415	1.865	2.830
Turkije	5.065	4.785	4.745	5.565	7.980
Overig EU	2.025	1.760	1.820	2.035	3.860
Totaal	23.010	21.415	21.460	25.885	40.160

Bron: CBS, EIB

Van de in totaal 16.000 aantal buitenlandse uitzendkrachten en gedetacheerden in 2020 komt naar schatting 3.500 uit derde landen. Hiermee vormen derdelanders een betekenisvolle deel (ruim 20%) van de buitenlandse uitzendkrachten en gedetacheerden. Van het totale aantal buitenlandse arbeidskrachten vormen derdelanders een beperkte groep (6%).

Buitenlandse arbeidskrachten: belangrijk kanaal voor werkgelegenheidsgroei

In 2018 en 2019 werd een derde deel van de totale instroombehoefte (60.000) door de sterke groei van het aantal buitenlandse arbeidskrachten opgevangen. Mede hierdoor kon de sterke groei van de bouwproductie in 2018 en 2019 (respectievelijk 8% en 6%) worden gerealiseerd. Nu de coronapandemie sterk is teruggedrongen en voor het reizen tussen Nederland en de herkomstlanden geen beperkingen meer gelden, ervaren uitzendorganisaties een sterk herstel van het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten. De invloed van corona op het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten lijkt vooral van tijdelijke aard. Met het oog op de grote

maatschappelijke bouwopgaven is het wel de vraag of er nog voldoende potentieel aan buitenlandse arbeidskrachten aanwezig is om in de komende jaren de Nederlandse bouwmarkt voldoende capaciteit te kunnen bieden om de benodigde productiegroei te kunnen realiseren.

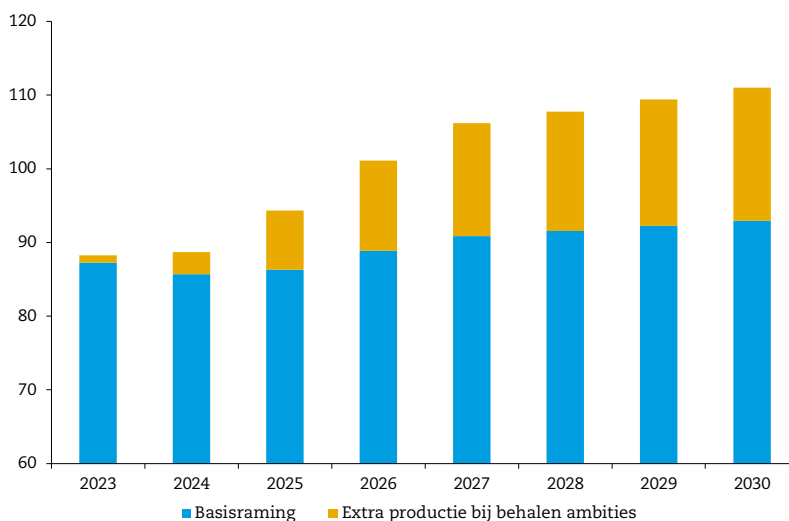
Benodigd aanbod van buitenlandse arbeidskrachten tot 2030

In de EIB-studie 'Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2023'³ is de raming van de bouwproductie en de daarvoor benodigde werkgelegenheid voor de periode 2023-2027 beschreven. In de EIB-notitie 'Analyse bouwcapaciteit'⁴ is op basis van de verwachte demografische groei de raming geëxtrapoleerd tot 2030 en is in kaart gebracht wat dit betekent voor de benodigde instroom aan buitenlandse arbeidskrachten.

Basisraming: vooral op middellange termijn groei van buitenlandse krachten

De basisraming gaat uit van een daling van de bouwproductie op korte termijn als gevolg van de verslechterde economische situatie vanwege de oorlog in Oekraïne. Op middellange termijn neemt de productie met gemiddeld 2% per jaar toe. Op basis van de verwachte huishoudensgroei worden voor de gehele periode 2023-2030 ruim 600.000 nieuwbouwwoningen verwacht. Eveneens wordt er in deze basisraming vanuit gegaan dat in deze periode 500.000 bestaande woningen aardgasvrij worden gemaakt, terwijl ook de investeringen in isolatie en installaties stevig toenemen. In de basisraming van het EIB groeit de bouwproductie van ruim € 88 miljard in 2022 naar € 93 miljard in 2030 (figuur 1).

Figuur 1 Volumeontwikkeling totale bouwproductie volgens basisraming en bij volledig behalen van de ambities, 2023-2030, in miljarden € en prijspeil 2021



Bron: EIB

Op basis van dit beeld biedt het aanbod vanuit de bouwopleidingen, buitenlandse arbeidskrachten en (netto) instroom vanuit andere bedrijfstakken naar verwachting voldoende ruimte om de productiegroei op middellange termijn te realiseren. Op korte termijn neemt in lijn met de productie de werkgelegenheid af. De instroombehoefte bestaat dan geheel uit de vervangingsvraag door arbeidsongeschiktheid en pensionering. Deze instroombehoefte kan ruimschoots door het aanbod vanuit de opleidingen worden opgevangen, wat betekent dat dat

³ EIB (2022). Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2023.

⁴ EIB (2022). Analyse bouwcapaciteit.

in 2023 en 2024 de instroom vanuit andere bedrijfstakken achterblijft bij de uitstroom naar andere bedrijfstakken. Op middellange termijn neemt met de productie ook de werkgelegenheid weer toe. Naast de instroom vanuit de opleidingen kan met een jaarlijkse instroom van 1.500 buitenlandse arbeidskrachten de totale instroombehoefte worden opgevangen. Dit aantal ligt beduidend lager dan de gerealiseerde groei van buitenlandse arbeidskrachten in de periode 2018-2019 en lijkt dan ook goed realiseerbaar. Na 2027 kan de benodigde instroom volledig vanuit de opleidingen worden gerealiseerd.

Ambitieuze beleidsscenario verkend op gevolgen voor vraag naar arbeidskrachten

De vraag is hoe dit beeld verandert als de ambities vanuit het Coalitieakkoord rond de woningbouw en de verduurzaming worden verwezenlijkt. Het gaat er dan om binnen enkele jaren al 100.000 woningen per jaar op te leveren en over de gehele periode tot en met 2030 1.500.000 woningen volledig aardgasvrij te maken, naast intensiveringen rond isolatie- en installatie-activiteiten.

Het aantal gerealiseerde nieuwbouwwoningen loopt in dit scenario vanaf 2023 geleidelijk op, waarbij vanaf 2027 in lijn met de ambitie jaarlijks zo'n 100.000 nieuwbouwwoningen worden opgeleverd. Hiermee wordt meer gebouwd dan nodig is om de huishoudensgroei op te vangen. De aanhoudende hoge productie van rond 100.000 woningen per jaar past beter bij het bovengrensscenario dan de centrale huishoudensprognose van het CBS.

In het ambitieuze beleidsscenario is ook verondersteld dat conform de beleidsambitie in de periode 2020-2030 in totaal 1,5 miljoen woningen van het aardgas worden gehaald. Vanaf 2026 gaat het om jaarlijks 200.000 woningen en in de jaren hiervoor zal sprake zijn van een sterke groei vanaf een laag niveau. Met het aardgasvrij maken van 200.000 woningen in een jaar is een bouwproductie verbonden van € 6 miljard. Naast het aardgasvrij maken van de woningen vindt er ook een verdere autonome groei van de energetische verbetering van de gebouwvoorraad plaats die versterkt wordt met extra subsidies vanuit het Coalitieakkoord. Ook is verondersteld dat in de gww de verzwaren van het elektriciteitsnet en de bouw van warmtenetten voor extra productiegroei zorgen.

Het volledig en snel realiseren van de ambities heeft vooral sterke gevolgen voor de middellange termijn. In de periode 2025-2027 neemt de bouwproductie met 5% per jaar toe. Het is vooral de woningbouw die hieraan een grote bijdrage levert. In de periode 2028-2030 ligt de productie op het ambitieniveau en neemt de groei van de totale bouwproductie alleen nog autonoom toe met gemiddeld 1½% per jaar. Bij het volledig behalen van de ambities ligt de bouwproductie in 2030 € 18 miljard hoger dan in de basisraming en komt uit op meer dan € 110 miljard (figuur 1).

De instroombehoefte aan nieuwe arbeidskrachten bestaat uit de werkgelegenheidsgroei en de vervangingsvraag die nodig is om de uitstroom vanwege arbeidsongeschiktheid en pensionering op te vangen (tabel 3). Vooral op middellange termijn is de totale extra vraag naar nieuwe arbeidskrachten groot. De vereiste instroom bedraagt bijna 30.000 extra arbeidskrachten per jaar. In de periode 2028-2030 neemt de instroombehoefte vervolgens verder af tot ongeveer 16.000 arbeidskrachten per jaar.

Het aanbod uit de (bouw)opleidingen is het belangrijkste kanaal voor het vervullen van de instroombehoefte. Bij een lichte daling van het aantal mbo-leerlingen en een iets groter aandeel van de bouw binnen deze opleidingen bedraagt de instroom vanuit de opleidingen tot 2030 ruim 12.000 personen per jaar. De instroombehoefte op middellange termijn kan hiermee in deze variant voor 45% worden vervuld. Op korte en langere termijn is de totale instroombehoefte aanmerkelijk lager en kan de instroombehoefte voor een veel groter deel vanuit de bouwopleidingen worden vervuld.

Tabel 3 Instroombehoefte en instroom vanuit opleidingen, buitenland en andere bedrijfstakken in het ambitieuze beleidsscenario, 2025-2030

	2025-2027 ¹	2028-2030 ¹
Instroombehoefte	29.800	15.700
Opleidingen	12.800	12.300
Buitenlandse arbeidskrachten	10.000	3.400
Netto zijinstroom	7.000	-

1 Gemiddeld per jaar

Bron: EIB

De inzet van buitenlandse arbeidskrachten nam in de jaren 2018 en 2019 met gemiddeld 10.000 per jaar toe. In 2020 liep het aantal buitenlandse arbeidskrachten door corona naar onze inschatting met 5.000 terug en door de aanhoudende coronapandemie trad in 2021 nog geen herstel op. In het begin van 2022 is coronapandemie en de daarmee samenhangende reisbeperkingen sterk verminderd. Uitzendorganisaties geven aan dat het aanbod weer sterk aantrekt. Het is de verwachting dat het corona-effect van tijdelijke aard is en dat het aanbod van arbeidskrachten op middellange termijn in deze variant naar verwachting weer met 10.000 per jaar kan toenemen (tabel 3). Na deze periode vlakt de instroom van buitenlandse arbeidskrachten af en ligt deze dan op een niveau van ongeveer 3.500 per jaar.

Om in deze variant aan de benodigde instroom te voldoen, moeten boven op de instroom vanuit de opleidingen en het buitenland op middellange termijn netto jaarlijks 7.000 extra arbeidskrachten vanuit andere bedrijfstakken de bouw instromen. In de periode 2017-2019 lag deze instroom met gemiddeld 12.500 arbeidskrachten per jaar hier ruim boven. In de huidige situatie geldt echter dat ook veel andere Nederlandse bedrijfstakken te kampen hebben met krapte op de arbeidsmarkt en deze in dezelfde vijver moeten vissen als de bouwsector. De vereiste zijinstroom op middellange termijn is in dit licht hoog te noemen.

Ambitieuze beleidsscenario vereist hoge instroom van buitenlandse arbeidskrachten

De eerste centrale conclusie uit de voorafgaande analyse is dat bij een oplopende nieuwbouwproductie tot 100.000 woningen vanaf 2027 in combinatie met de hoge duurzaamheidsambities de arbeidsmarkt opnieuw zal verkrappen. Dit vereist een hoge jaarlijkse instroom van buitenlandse arbeidskrachten en vanuit andere Nederlandse bedrijfstakken die vergelijkbaar is met die in 2028 en 2019. Dit is niet onhaalbaar, maar dit zal wel grote inspanningen van de bouwsector vergen om de benodigde arbeidscapaciteit te realiseren.

De oorlog in Oekraïne geeft onzekerheid rond de economische en demografische ontwikkelingen. Vanuit de demografie levert immigratie van Oekraïense vluchtelingen op termijn extra druk op voor de Nederlandse woningmarkt. De migranten zijn vooral vrouwen en kinderen, wat weinig extra arbeidsaanbod voor de bouw oplevert. Dit kan extra spanning opleveren voor de woningbouw. Eventuele sterke negatieve effecten op de economische groei van oplopende internationale spanningen zullen daarentegen een neerwaarts effect hebben op de groei van de bouwproductie en daarmee de vraag naar arbeidskrachten in de Nederlandse bouw beperken.

Beperkte groei van bouwproductie in andere EU-landen

Nederland doet een relatief groot beroep op het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten. De bouwproductie in Duitsland was met € 400 miljard in 2020 het grootst binnen de EU. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn ieder goed voor € 200 miljard.⁵ De verwachte groei van de bouwproductie voor Nederland is op korte termijn relatief hoog in vergelijking met andere Noordwest-Europese landen, die met Nederland concurreren om het aanbod van buitenlandse

⁵ Euroconstruct (2021). Summary Report. Verona. November 2021.

arbeidskrachten. In de overige landen van Noordwest-Europa wordt een gematigde groei verwacht. Voor de komende jaren wordt in andere Noordwest-Europese landen geen grote omslag in de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten verwacht.

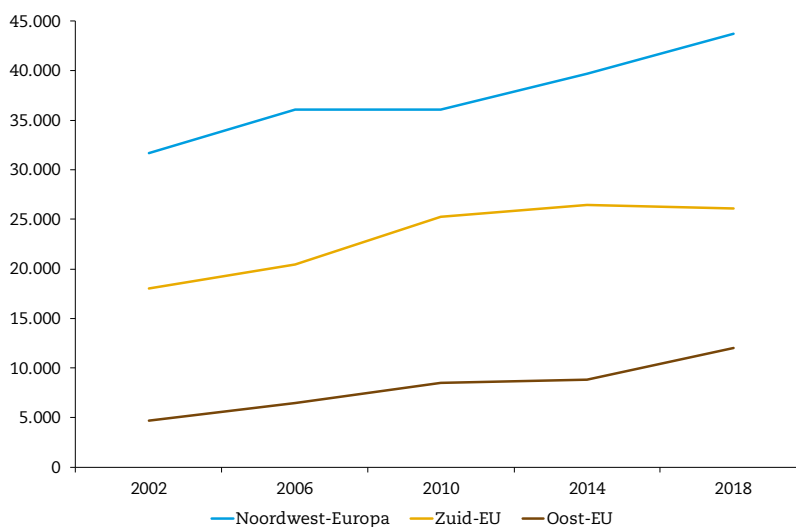
Ook in Oost-Europa worden de komende jaren geen grote veranderingen in de omvang van de bouwproductie verwacht. In de herkomstlanden is vooralsnog geen sprake van een snelle catch-up en levert de binnenlandse vraag naar arbeidskrachten in deze landen geen extra beperkingen op voor het aanbod van arbeidskrachten uit Oost-Europa. Verder ligt de arbeidsproductiviteit in Noordwest-Europa aanzienlijk hoger dan in Oost-Europa. Er is dus ruimte voor arbeidsbesparende maatregelen mocht de druk op de arbeidsmarkt in de herkomstlanden door een hogere vraag gaan toenemen.

Bij een eventuele beëindiging van de oorlog in de Oekraïne staat het land aan het begin van een omvangrijke hersteloperatie van vernietigde gebouwen en infrastructuur. Dit zal een extra beroep doen op buitenlandse arbeidskrachten. De verwachting is dat dit vooral door de Oekraïners zelf zal worden uitgevoerd of door arbeidskrachten uit landen met lagere lonen. Voor arbeidskrachten uit Polen en Bulgarije zal dan nog steeds gelden dat zij meer kunnen verdienen in West-Europa dan in Oekraïne en dat de bouw in deze landen nog steeds hogere lonen kunnen bieden aan hun buitenlandse arbeidskrachten dan Oekraïne. Op dit moment werken nog weinig Oekraïners in de Nederlandse bouw en hun terugkeer zal dan ook beperkte effecten hebben op de Nederlandse bouw.

Beperkte loonconvergentie tussen Noordwest- en Oost-Europa

Een belangrijk motief voor een buitenlandse arbeidskracht om in de Nederlandse bouw te komen werken is het loonverschil tussen Nederland en het herkomstland. Door (tijdelijk) in Nederland te werken kan veel meer worden verdiend dan in het eigen land. In 2018 bedroeg het gemiddelde brutoloon in de bouw in het Noordwest-Europa € 44.000 per jaar (figuur 2).

Figuur 2 Gemiddeld jaarlijks brutoloon in de bouw per Europese regio, 2002-2018



1 Noordwest-Europa is exclusief Zwitserland

Bron: Eurostat, bewerking EIB

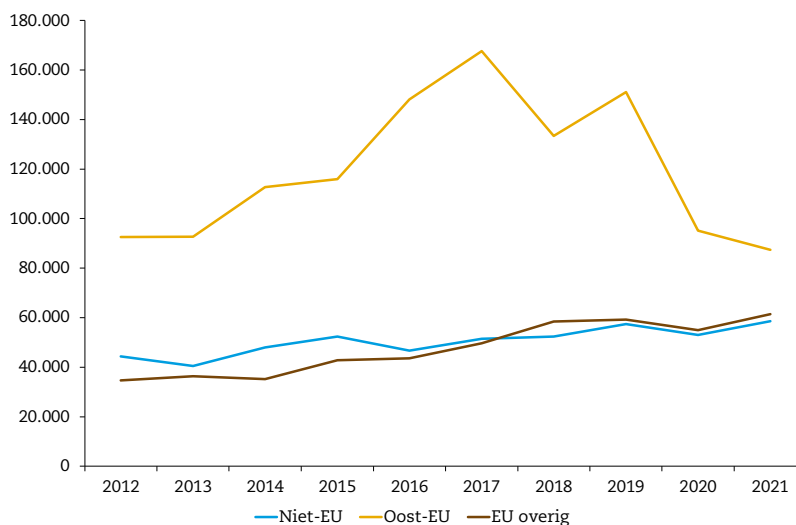
In Oost-Europa liggen de brutolonen gemiddeld op € 12.000 per jaar. Arbeidskrachten uit Oost-Europese landen kunnen ruim driemaal zoveel verdienen door in Noordwest-Europa te gaan werken. De lonen in Zuid-Europese landen liggen met € 26.000 bruto per jaar de helft hoger, waardoor het werken in deze regio minder aantrekkelijk is dan in het noordwesten van de EU. In de periode tussen 2002 en 2018 zijn de lonen in Oost-Europa meer dan verdubbeld. Desondanks is de loonconvergentie tussen Noordwest- en Oost-Europa beperkt.

Binnen Noordwest-Europa heeft Nederland wat betreft het brutoloon een gunstige concurrentiepositie voor het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten. Het gemiddelde jaarlijks brutoloon in Nederland is € 50.000. Dit is hoger dan het gemiddelde in Noordwest-Europa van € 44.000. Hierdoor is het aantrekkelijk voor Oost-Europese arbeidskrachten om in Nederland te werken. Voor de bouwsector zijn de geldende cao's algemeen verbindend verklaard, waardoor de buitenlandse arbeidskracht aanspraak kan maken op het cao-loon dat bij zijn functie en ervaring pas en er hierdoor geen verschil bestaat tussen de beloning van een Nederlandse of een buitenlandse werknemer. Uit eerder onderzoek uit 2019 kwam naar voren dat de ook tarieven van buitenlandse zzp'ers maar weinig onder die van Nederlandse zzp'ers liggen.

Brexit biedt potentie voor het aanbod in Nederland

In de bouwsector van het Verenigd Koninkrijk is 40% van de buitenlandse arbeidskrachten afkomstig uit Oost-Europa, op het hoogtepunt in 2017 was dit zelfs ruim 60% (figuur 3). Na het Brexit referendum halveerde het aantal Oost-Europese arbeidskrachten in de bouw, terwijl uit andere landen geen afname te zien was. Het aantal arbeidsmigranten uit Oost-Europa in het VK ligt nu 60.000 lager dan voor de Exit. Dit betekent dat een substantieel deel hiervan nu beschikbaar is gekomen als extra potentieel aanbod van buitenlandse arbeidskrachten voor de Nederlandse bouwsector en andere West-Europese landen. Ook in de komende jaren levert de veel lagere instroom van Oost-Europese arbeiders in het VK meer potentieel op voor andere Noordwest-Europese landen.

Figuur 3 Aantal buitenlandse arbeidskrachten in de bouwsector van het Verenigd Koninkrijk naar nationaliteit, 2012-2021



1 2021 is oktober 2020 t/m september 2021

Bron: Office for National Statistics, bewerking EIB

Naast hoge lonen zijn ook arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden belangrijk

Naast het verschil in loon is gekeken naar het belang van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voor buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouw. Hiervoor is een rondetafelbijeenkomst gehouden met een aantal in de bouw actieve uitzendorganisaties en aannemers. Hierbij kwamen de volgende inzichten naar voren:

Fiscale regelingen voor buitenlandse arbeidskrachten

Voor tijdelijke arbeidskrachten bestaan er fiscale regelingen om compensatie te bieden voor de hoge kosten van reizen tussen Nederland en het thuisland en voor de dubbele woonlasten. Deze Extra Territoriale regeling (ET) is onlangs verkort naar vijf jaar, hetgeen gevolgen heeft voor het nettoloon van een arbeidsmigrant die langer dan vijf in Nederland verblijft.

Hiernaast gelden er tussen Nederland en de herkomstlanden verdragen die bepalen in welk land belasting en sociale premies over de looninkomsten moet worden betaald. Met een zogeheten A1-verklaring kan een buitenlandse arbeidskracht in dienst van een buitenlandse werkgever voor een periode van maximaal een jaar met hooguit een verlenging van een half jaar in Nederland gaan werken en de sociale premies in het thuisland blijven afdragen om geen sociale zekerheidsafspraken in het herkomstland mis te lopen door een te versnipperd arbeidsverleden. Bij een langer verblijf vallen de inkomsten in principe onder het Nederlands belastingstelsel en moet in Nederland alle belasting en premies over het inkomen worden afgedragen. Deze zijn in de regel hoger dan in de herkomstlanden.

Volgens Europese wetgeving en afspraken in de cao Bouw & Infra moeten voor de buitenlandse arbeidskrachten voor vergelijkbare functies en werkzaamheden dezelfde arbeidsvoorwaarden (beloning, werktijden, arbeidsomstandigheden, etc.) gelden als voor de binnenlandse arbeidskrachten. Reputatieverlies bij het niet nakomen van deze regels biedt bouwbedrijven in de regel een prikkel om zich aan deze regels te houden.

Huisvesting

Ook voor buitenlandse arbeidskrachten geldt dat het vinden van geschikte woonruimte in Nederland moeilijk en duur is. Om te voorkomen dat een groot deel van het loonverschil wordt opgeslokt door hoge huisvestingskosten zijn tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten vooral op zoek naar goedkope woonruimte die zij kunnen delen met landgenoten. Uitzendorganisaties helpen hun buitenlandse personeel door het aanbieden van woonruimte. Aan deze woonruimte worden wel minimale eisen gesteld. Zo moet er in een woning per persoon minimaal 12 m² aan gebruiksoppervlakte zijn.⁶ De vergoeding voor de huisvesting is onder de ET-regeling in de eerste vijf jaar fiscaal vrijgesteld. Voor zzp'ers gelden deze eisen niet. Zij kunnen hun huisvestingskosten verlagen door in kleinere ruimtes te gaan wonen of de ruimte met meer mensen te delen.

Opleiding en begeleiding

Naast het aannemen van mensen richten uitzendorganisaties zich de laatste jaren ook meer op het behouden van personeel. Zo investeren uitzendorganisaties in de opleiding en de begeleiding van het buitenlands personeel. Daarnaast is veel aandacht voor communicatie om te voorkomen dat taalbarrières grote problemen vormen voor de afstemming en veiligheid op de bouwplaats. Zo werken uitzendorganisatie en aannemers met voormannen die twee talen spreken en worden veiligheidsvoorschriften vertaald. Ook zijn er uitzendorganisaties die de aansluiting met lokale bewoners buiten werktijd bevorderen, bijvoorbeeld door het verspreid aanbieden van huisvesting binnen woonkernen en het organiseren van lidmaatschappen van lokale (sport)verenigingen.

Voorlopig nog voldoende geschikt aanbod vanuit MOE-landen

Polen heeft traditioneel een groot aandeel in het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten. Wel moeten de uitzendorganisaties meer inspanning verrichten om geschikt personeel te selecteren. Na Roemenië en Bulgarije krijgen ook andere MOE-landen een groter aandeel in de

⁶ SNF (2022). Norm voor huisvesting van arbeidsmigranten.

herkomst van buitenlandse arbeidskrachten. Nederlandse uitzendorganisaties werken met wervingsbureaus in deze landen. Voor ieder nieuw land moet een netwerk worden opgezet. Tot nu toe slagen de uitzendorganisaties er goed in om extra buitenlandse arbeidskrachten voor Nederland te werven, getuige ook de sterke groei van het aantal buitenlandse arbeidskrachten in 2018 en 2019. Volgens de uitzendorganisatie en de aannemers zijn er geen grote verschillen tussen de kwalificaties van arbeidskrachten uit de verschillende landen. Wel kunnen - net als in de herkomstlanden - problemen ontstaan tussen verschillende culturele groepen. Uitzendorganisaties proberen deze problemen te voorkomen door op de bouwplaats en bij huisvesting mensen uit conflicterende culturen apart onder te brengen.

Algemeen beeld: voorlopig geen knelpunten rond buitenlandse arbeidskrachten te verwachten
Nu corona geen beperkingen voor het aanbod meer lijkt op te leveren, is er naast Polen ook in de andere MOE-landen potentieel voldoende aanbod van geschikt personeel om de verwachte groei van de arbeidsvraag in de Noordwest-Europese markt en in het bijzonder de Nederlandse markt te bedienen. Nederland is aantrekkelijk door de relatief hoge lonen in de bouwsector en gelet op de spanning op de Nederlandse arbeidsmarkt is het de verwachting dat dit niet minder wordt. De lonen in de herkomstlanden liggen aanzienlijk lager en er is geen sprake van convergentie. In andere Europese landen worden geen grote veranderingen in de vraag naar arbeid verwacht. De Brexit vergroot bovendien het potentiële aanbod binnen Europa. Op korte termijn is er een hoge vraag naar buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouwsector, maar gelet op het potentieel aan buitenlandse arbeidskrachten en de gerealiseerde groei in afgelopen jaren lijkt dit goed haalbaar en nemen de opgaven op middellange termijn sterk af.

Tewerkstellingsvergunning voor arbeidskrachten buiten de EU in de praktijk problematisch
In de huidige situatie wordt er vooral gebruik gemaakt van Europese buitenlandse arbeidskrachten in de bouwsector. Op papier is het ook mogelijk om bij arbeidsschaarste vakkrachten van buiten Europa aan te nemen. Dit kan door middel van een tewerkstellingsvergunning. Maar in de praktijk blijkt deze procedure problematisch. Er moet aangetoond worden dat er geen geschikte kandidaat is binnen de EER en Zwitserland en de vacature moet minimaal drie maanden uitstaan. Hierdoor kost het veel moeite en kan er niet flexibel worden ingespeeld op de vraag. Door het ruime potentieel aan arbeidskrachten in de EU-landen worden in de praktijk weinig vakkrachten van buiten de EU aangenomen. Enige uitzondering is Turkije, waarvoor een speciale regeling geldt en bovendien ook vaak sprake kan zijn van een dubbele nationaliteit. Wel worden in de praktijk via buitenlandse bedrijven uit de EU derdelanders in de Nederlandse bouw ingezet om de Nederlandse regelgeving te omzeilen. Dit roept de vraag op of de regels op deze manier wel effectief zijn en of binnen Europa op dit punt een lijn moet worden gekozen.

Hoewel in de Nederlandse bouw de noodzaak voor het aantrekken van vakkrachten van buiten de EU op macroniveau voorlopig beperkt is, kunnen er bij specifieke beroepen mogelijk wel tekorten optreden. Het lijkt wenselijk om voor deze gevallen de bestaande moeizame procedure te verbeteren. De ervaringen vanuit de bouw is dat het verkrijgen van een tewerkstellingsvergunning veel tijd en inspanning kost. Voor andere sectoren waarin het aanbod van Europese arbeidskrachten niet toereikend is, is de noodzaak om arbeidskrachten van buiten de EU aan te trekken groter. Door de huidige generieke regeling tijdig aan te passen, kan er flexibel ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen. Als er in andere Europese landen - zoals Duitsland - wel regelingen worden opgezet, waarmee goedkopere arbeidskrachten door bedrijven uit deze landen kunnen worden ingehuurd voor werkzaamheden in Nederland, dan kan dit tot concurrentienadeel leiden voor Nederlandse uitzendorganisaties en bouwbedrijven. Overigens zijn deze bedrijven volgens de Europese regelgeving verplicht om buitenlandse arbeidskrachten een marktconform of zoals in de cao bepaald loon te bieden en moeten de werkomstandigheden hetzelfde zijn als voor binnenlandse arbeidskrachten. Wel kan er een loonverschil bestaan vanwege lagere premies voor sociale regelingen, waaronder ook het pensioen.

1 Inleiding

Buitenlandse arbeidskrachten vormen voor de Nederlandse bouw een belangrijk en flexibel aanbodkanaal voor de instroom van nieuwe arbeidskrachten. Met de belangrijke opgaven rond de woningschaarste en de verduurzaming is het de vraag of de huidige Europese herkomstlanden voldoende potentieel bieden om de benodigde instroom op te vangen, of dat nieuwe regelgeving nodig is om ook beroepskrachten van buiten de EU te kunnen aantrekken.

Buitenlandse arbeidskrachten van buiten de EU

Buitenlandse arbeidskrachten van buiten de EU kunnen momenteel al wel door bedrijven uit andere Europese landen worden ingezet, terwijl dit voor Nederlandse bouw- en infrabedrijven vaak niet mogelijk is. Dit zorgt voor een ongelijk speelveld en brengt de nodige complexiteit en risico's met zich mee. Om niet afhankelijk te worden van buitenlandse werkgevers heeft Bouwend Nederland het EIB gevraagd te onderzoeken of Nederland gebaat is bij een aanpassing in het arbeidsmigratiebeleid, bijvoorbeeld naar Duits voorbeeld⁷. Dit betekent dat naast de Europese kennismigrantenregeling een Nederlandse regeling komt gericht op geschoold personeel in beroepen of sectoren waar in Nederland een tekort aan is. Het belang van een dergelijke regeling hangt af van het potentieel van arbeidskrachten uit de Oost-Europese lidstaten en in hoeverre de huidige regeling voor geschoolde arbeidskrachten van buiten de EU een belemmering vormt op de bouwmarkt.

Onderzoeksvragen

Om de voordelen van Nederlandse regelgeving voor de arbeidsmigratie van geschoolde arbeidskrachten van buiten de EU in beeld te brengen, onderzoekt het EIB de volgende vragen:

1. Wat is de huidige omvang en herkomst van buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouw?
2. Hoe ontwikkelt de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouw tot 2026?
3. Bieden de huidige Europese herkomstlanden voldoende potentieel voor de Nederlandse vraag of is extra aanbod vanuit niet-Europese landen nodig?

De noodzaak voor een migrantenregeling voor geschoolde werknemers is voor de Nederlandse bouwsector aanwezig als er binnen de Europese landen onvoldoende potentieel is om in de behoefte van buitenlandse arbeidskrachten te voorzien.

Het onderzoek richt zich specifiek op bouwplaatsberoepen. Het uta-personeel vormt geen onderdeel van het onderzoek. Voor deze laatste groep gaat het of om meer algemene beroepen of om hoger geschoolde beroepen die van de bestaande kennismigrantenregeling gebruik kunnen maken.

Ten behoeve van dit onderzoek is een rondetafelbijeenkomst gehouden met detacheringbureaus en met grote en middelgrote aannemers. Tijdens de bijeenkomst zijn de bevindingen getoetst en is ook de invloed van andere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden besproken. De input van deze bijeenkomst is verwerkt in deze rapportage.

In hoofdstuk 2 van deze rapportage wordt de huidige omvang en herkomst van buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouw beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouw tot 2026. In hoofdstuk 4 wordt omschreven of de huidige Europese herkomstlanden voldoende potentieel bieden voor de

⁷ De zogeheten Fachkräfteeinwanderingsgesetz

Nederlandse vraag of dat er extra aanbod vanuit niet-Europese landen nodig is. Hoofdstuk 5 beschrijft de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden die van invloed zijn op het aanbod in Nederland.

2 Omvang en herkomst buitenlandse arbeidskrachten

De inzet van buitenlandse arbeidskrachten heeft al eerder soelaas geboden bij schaarste op de bouwmarkt. Door aansluiting van Midden- en Oost-Europese landen bij de EU zijn de mogelijkheden voor inwoners van deze landen om in andere Europese landen te werken verruimd. Sinds 2004 gold dit al voor Polen en vanaf 2014 ook voor Bulgaren en Roemenen. Vanwege lagere levensstandaarden, lage verdiensten en/of gebrek aan werk in deze landen is het aantrekkelijk voor mensen uit deze landen om (tijdelijk) in West-Europese landen te gaan werken.

Inwoners van landen binnen de Europese Unie mogen zich vrij vestigen of werken in een ander EU-land. Sinds de uitbreiding in 2004 met onder andere Hongarije, Polen en Tsjechië zijn er vooral veel Polen in ons land komen werken, waaronder ook in de bouwnijverheid. Het betreft vooral tijdelijke arbeidsmigranten: grofweg de helft keert binnen vijf jaar weer terug naar het herkomstland. Dit is aanmerkelijk hoger dan bij Turken en Marrokkanen in de vorige eeuw en komt meer overeen met de terugkeer van migranten uit Zuid-Europese landen als Italië en Spanje. Het belangrijkste motief van deze tijdelijke migranten is om in korte tijd veel geld te verdienen om hiermee na terugkeer een hogere levensstandaard in het herkomstland te bereiken. Vanaf 2014 zijn er ook meer Bulgaren en Roemenen in Nederland komen werken. Niet alle mensen uit de MOE-landen zijn officieel in Nederland ingeschreven.

2.1 Gehanteerde definitie van buitenlandse arbeidskrachten

Om een beeld te kunnen vormen van het aantal buitenlandse arbeidskrachten in Nederland dient als eerste de vraag zich aan wat wordt verstaan onder buitenlandse arbeidskrachten. Als deze vraag wordt voorgelegd aan Nederlandse werknemers op de bouw blijkt dat hier diverse benaderingen voor zijn. Waar de een het heeft over arbeidskrachten die geen Nederlands spreken, heeft de ander het over arbeidskrachten die niet uit Nederland komen en niet of tijdelijk in Nederland wonen. De definitie die voor het vervolg van deze studie zal worden gehanteerd is: arbeidskrachten die zijn geboren in het buitenland en voor een korte of langere periode naar Nederland komen om hier te werken. Hierbij wordt de tweede en derde generatie buitenlandse arbeidskrachten buiten beschouwing gelaten.

Registratie van buitenlandse arbeidskrachten in de bouwnijverheid

Het is niet mogelijk om op basis van de gebruikelijke statistieken een goed beeld te vormen van de omvang van het aantal buitenlandse werknemers en zelfstandigen. Dit zijn mensen die in het buitenland zijn geboren en in Nederland werken. Buitenlandse werknemers in dienst van een Nederlands bedrijf of die ingeschreven staan op een Nederlands woonadres worden wel geregistreerd, maar voor mensen die in het buitenland wonen en in Nederland werken is het lastiger om de werkzaamheden in Nederland in beeld te brengen. De gedetailleerde cijfers van de CBS-migrantenmonitor biedt mogelijkheden om deze laatste groep beter in beeld te brengen. Op basis van loon- en winstaangiften van de Belastingdienst kunnen ook buitenlandse werknemers en zelfstandigen worden onderscheiden die niet in Nederland woonachtig zijn. Eerder heeft het CBS op ons verzoek voor de steekjaren 2011, 2013, 2015 en 2017 de Europese vakkrachten onderscheiden die werkzaam waren in de bouwnijverheid. In 2022 heeft het CBS het aantal buitenlandse werknemers en zelfstandigen voor 2020 in beeld gebracht.

Het CBS heeft op ons verzoek een maatwerktable opgesteld voor het jaar 2020 van het aantal werkzame personen met een buitenlandse herkomst (eerste generatie) die als werknemer of als zelfstandige in de Nederlandse bouw werkzaam waren (zie kader). Voor gedetacheerden en uitzendkrachten is dit niet mogelijk omdat deze volgens de CBS-standaarden aan de bedrijfstak uitzendbureaus worden toegerekend en er geen nader onderscheid is te maken naar de

bedrijfstak die deze arbeidskrachten inleent. Het aantal buitenlandse arbeidskrachten dat via detachings- of uitzendbureaus door de bouwbedrijven worden ingehuurd, moet op alternatieve wijze worden geschat.

2.2 Ontwikkeling aantal buitenlandse werknemers en zelfstandigen

In tabel 2.1 is het aantal buitenlandse arbeidskrachten weergegeven dat vanuit EU-lidstaten in de Nederlandse bouw als werknemer of zelfstandigen werkzaam zijn in de periode 2011-2020.

Tabel 2.1 Aantal arbeidskrachten met buitenlandse herkomst werkzaam in de Nederlandse bouwnijverheid, 2011-2020					
	2011	2013	2015	2017	2020
Werknemers	14.375	11.630	9.945	10.850	13.860
Buurlanden ¹	4.260	3.610	2.740	2.580	3.140
Polen	3.965	2.985	2.355	2.760	3.070
Bulgarije	45	85	245	440	700
Roemenië	145	120	200	355	940
Overig MOE	1.150	865	785	840	1.210
Turkije	3.155	2.615	2.285	2.255	2.520
Overig EU	1.655	1.350	1.335	1.620	2.280
Zelfstandigen	8.635	9.705	11.510	15.030	26.300
Buurlanden	1.050	990	1.040	1.080	1.220
Polen	3.040	3.560	4.555	6.130	10.640
Bulgarije	1.495	1.685	1.940	2.540	4.750
Roemenië	270	325	395	505	1.020
Overig MOE	450	530	610	800	1.620
Turkije	1.910	2.170	2.455	3.305	5.460
Overig EU	420	445	515	670	1.590
Totaal	23.010	21.415	21.460	25.885	40.160

¹ België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk

Bron: CBS, bewerking EIB

Opnieuw sterke groei aantal buitenlandse werknemers en zzp'er

Uit de tabel valt op dat het aantal buitenlandse werknemers en zelfstandigen tussen 2017 en 2020 met 14.000 sterk is toegenomen. De Nederlandse bouw is er in de afgelopen jaren nog steeds goed in geslaagd om extra buitenlandse arbeidskrachten aan te trekken om een sterke groei van de bouwproductie te kunnen realiseren. De groei is volledig geconcentreerd in 2018 en 2019. In 2020 viel vanwege de coronaepidemie het aanbod van nieuwe buitenlandse arbeidskrachten terug. Doordat in Nederland de bouw geen productiebelemmeringen ondervond behielden vrijwel alle bestaande buitenlandse arbeidskrachten hun baan. Het aantal buitenlandse werknemers bleef vrijwel op peil en het aantal buitenlandse zzp'ers viel naar schatting met 1.000 beperkt terug. Dit betekent dat in 2018 en 2019 het aantal buitenlandse werknemers en zzp'ers in de bouw met gemiddeld 7.500 per jaar is toegenomen.

Verder valt uit de tabel op dat de sterke groei van het aantal buitenlandse werknemers en zelfstandigen in de bouw samenvalt met periodes van sterke productiegroei. Zo viel tussen 2008 en 2015 de productie en de werkgelegenheid in de bouw als gevolg van de banken- en de eurocrisis sterk terug.⁸ Dit is ook de periode dat de inzet van het aantal buitenlandse werknemers en zzp'ers afnam. Vanaf 2016 is in de bouw sprake van een sterke productiegroei

⁸ CBS (2021). Arbeidsvolume; bedrijfstak, geslacht, nationale rekeningen.

en in lijn daarmee ook een sterke werkgelegenheids groei, waarvan een substantieel deel is opgevangen met buitenlandse arbeidskrachten.

Het waren vooral buitenlandse zelfstandigen zonder personeel die de afgelopen drie jaar sterk in aantal toenamen. Het aantal buitenlandse zzp'ers dat in de Nederlandse bouw actief was, nam toe van 15.000 naar ruim 26.000. De krapte op de bouwmarkt heeft gunstige condities geboden voor buitenlandse arbeidskrachten om als zzp'er in de Nederlandse bouw te gaan werken. Terwijl in 2011 zelfstandigen nog geen 40% van de totale inzet van buitenlandse werknemers en zzp'ers uitmaakte is dit aandeel toegenomen tot 65% in 2020.

Sterke groei van arbeidskrachten uit MOE-landen

Er heeft tussen 2017 en 2020 over de gehele breedte van herkomstlanden een versnelling van de groei opgetreden (tabel 2.2). De regio's met een sterke groei tussen 2015 en 2017 laten opnieuw een sterke groei zien. De inzet van buitenlandse arbeiders uit Roemenië en Bulgarije, maar ook die uit overige EU-landen nam veel sterker toe dan die uit overige landen en regio's. Van de overige Europese landen is vooral het aanbod vanuit Griekenland flink gestegen. Zelfs in Polen - verreweg het in omvang belangrijkste land - kon de groei iets versnellen en behield hiermee het marktaandeel. Hierbij ervaren uitzendbureaus wel dat het steeds moeilijker is om deze groei in Polen te realiseren. Daarom richten zij zich ook op andere Europese landen en op zij-instroom binnen Polen om voldoende arbeidskrachten te blijven aantrekken. De groei vanuit de buurlanden is een stuk lager dan in de Oost-Europese landen, maar is wel voor het eerst sinds 2011 positief.

Tabel 2.2 Gemiddeld jaarlijkse mutatie van aantal buitenlandse werknemers en ZZP'ers per land, 2012-2020 (procenten)

	2012-2013	2014-2015	2016-2017	2018-2020
Buurlanden	-6,8	-9,5	-1,6	6,0
Polen	-2,8	2,2	13,4	15,5
Bulgarije	7,2	11,0	16,9	22,3
Roemenië	3,6	15,1	20,7	31,8
Overig MOE	-6,4	0,4	14,8	14,9
Turkije	-2,8	-0,4	8,3	12,8
Overig EU	-7,2	1,5	6,1	23,2
Totaal	-3,5	0,1	9,8	15,8

Bron: CBS, bewerking EIB

Polen nog steeds grootste belangrijkste herkomstland

Polen blijft een belangrijk herkomstland, zo komt nog steeds een derde van de buitenlandse arbeidskrachten uit Polen (tabel 2.3). Het aandeel van Bulgarije en Roemenië is tussen 2011 en 2020 verdubbeld. De andere MOE-landen hebben een stabiel aandeel in het aantal buitenlandse arbeidskrachten. Van het aanbod uit de overige MOE-landen komt 40% uit Hongarije.

Het aandeel van de buurlanden is gedaald, maar in absolute zin is het aantal arbeidskrachten uit deze landen wel toegenomen. Zelfs het aantal arbeidskrachten uit het Verenigd Koninkrijk is ondanks de Brexit in 2020 hoger dan in 2017.

Het aandeel van Turkse arbeidskrachten is iets gedaald maar in aantal blijft Turkije een belangrijk herkomstland, voornamelijk voor kabelleggers en ijzervlechters. Van de overige Europese landen is het aantal Griekse arbeiders sterk toegenomen, het aandeel is sinds 2011 verdrievoudigt. Ook zijn er meer arbeiders uit Kroatië en Servië.

Tabel 2.3 Herkomst buitenlandse arbeidskrachten (werknemers en zelfstandigen) volgens CBS, 2011-2020 (procenten)

	2011	2013	2015	2017	2020
Buurlanden	23%	22%	18%	14%	11%
Polen	30%	31%	32%	34%	34%
Bulgarije	7%	8%	10%	12%	14%
Roemenië	2%	2%	3%	3%	5%
Overig MOE-landen	7%	7%	7%	7%	7%
Turkije	22%	22%	22%	21%	20%
Overig	9%	8%	9%	8%	10%

Bron: CBS, bewerking EIB

2.3 Totaal aantal buitenlandse arbeidskrachten

Gedetacheerden en uitzendkrachten

Een aparte categorie binnen het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten betreft de inzet van gedetacheerden en uitzendkrachten. Deze vorm van tijdelijke arbeidskrachten worden door het CBS niet apart naar bedrijfstak onderscheiden, maar vallen in de statistieken geheel onder de uitzendbranche. De omvang van deze buitenlandse arbeidskrachten in de bouw is in een eerdere studie⁹ voor 2017 ingeschat op zo'n 15.000, waarvan 5.000 gedetacheerden en 10.000 uitzendkrachten.

Uit inventarisatie onder een aantal detacherings- en uitzendorganisaties lijkt deze markt tussen 2017 en 2019 gemiddeld met 30% tot 20.000 te zijn toegenomen, hetgeen in lijn ligt met de groei van werknemers en zelfstandigen samen. Deze inschatting betreft alle gedetacheerde buitenlandse arbeidskrachten, ook die uit derde landen (zie kader).

Vanwege het meer tijdelijke karakter van deze werkgelegenheid heeft corona op buitenlandse gedetacheerden en uitzendkrachten een veel sterkere invloed gehad dan op werknemers en zzp'ers. Tijdens de eerste golf van de coronapandemie viel het aantal buitenlandse gedetacheerden en uitzendkrachten vanwege de reisbeperkingen sterk terug. Uit de inventarisatie kwam naar voren dat de terugval van het aantal buitenlandse gedetacheerden en uitzendkrachten met 20% terugviel tot 16.000, waarbij de terugval bij uitzendkrachten nog iets sterker was dan bij gedetacheerden.

Totaal aantal buitenlandse arbeidskrachten

In tabel 2.4 is de ontwikkeling en samenstelling van de totale inzet van buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouw voor een aantal steekjaren in de periode 2013-2020 weergegeven. Voor gedetacheerden en uitzendkrachten gaat het hierbij naast arbeidskrachten afkomstig uit EU-lidstaten ook om derdelanders, al betreft dit een relatief beperkte groep (zie kader 'Weinig gedetacheerde derdelanders werkzaam in de Nederlandse bouwnijverheid'). Uit de tabel valt op dat de inzet van het aantal buitenlandse arbeidskrachten in de tijd is versneld en in vijf jaar tijd bijna is verdubbeld tot ruim 56.000. Geconcludeerd moet worden dat de Nederlandse bouw zeer succesvol is geweest bij het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten om voldoende arbeidscapaciteit te organiseren voor de sterke productiegroei van de afgelopen jaren. De sterkste groei werd gerealiseerd bij zelfstandigen (vooral zzp'ers), terwijl de tijdelijke schil van gedetacheerden en uitzendkrachten in 2020 sterk werden getroffen door corona, waardoor een groot deel van de gerealiseerde groei in 2018 en 2019 teniet werd gedaan. Inmiddels ervaren de uitzendorganisaties dat na het sterk afgenomen aantal coronabesmettingen en het wegvallen van de reisbeperkingen dat het aanbod van buitenlandse

⁹ EIB (2019). Buitenlandse arbeidskrachten in de bouw.

arbeidskrachten weer aantrekt. De verwachting is dat het corona-effect tijdelijk was en dat snel de situatie van voor 2020 weer aan de orde is.

Tabel 2.4 Totaal aantal buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouwnijverheid, 2013-2020

	2013	2015	2017	2020
Werknemers	11.630	9.950	10.850	13.860
ZZP'ers	9.700	11.510	15.030	26.300
Gedetacheerden	3.480	4.170	5.000	6.000
Uitzendkrachten ¹	6.960	8.340	10.000	10.000
Totaal	31.770	33.970	40.880	56.160

¹ Het aantal uitzendkrachten is geschat op voltijd equivalent

Bron: CBS, EIB

Weinig gedetacheerde derdelanders werkzaam in de Nederlandse bouwnijverheid

In het kader van Europese handhavingsrichtlijnen heeft Nederland sinds 1 maart 2020 een meldloket *Posted Workers* ingesteld, waar buitenlandse werkgevers de komst van hun in Nederland gedetacheerde werknemers moeten melden. Dit meldpunt is onderdeel van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU), die tot doel heeft om gedetacheerde buitenlandse werknemers te beschermen en oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden te bestrijden.

In de Rapportage WagwEU¹⁰ beschrijft de Nederlandse Arbeidsinspectie het aantal meldingen in de periode maart 2020 t/m februari 2022. In totaal gaat het om ruim 660.000 meldingen van in totaal ruim 765.000 gedetacheerde arbeidskrachten. De rapportage maakt onderscheid tussen de sector vervoer voor in totaal 605.000 arbeidskrachten en de overige sectoren met in totaal 160.000 arbeidskrachten. Van deze arbeidskrachten komt 30% uit derde landen. Het gaat buiten de sector vervoer op jaarbasis om 24.000 derdelanders.

De genoemde rapportage geeft geen inzicht in welk deel van deze derdelanders in de bouw ingezet werd. Heyma *et al.* (2022)¹¹ biedt wel inzicht in welk deel van de gemelde arbeidskrachten in de bouw wordt ingezet en geeft ook inzicht in de gemiddelde detacheringstijd. Ongeveer 30% van de gemelde arbeidskrachten buiten de sector Vervoer is werkzaam in de bouw, wat op jaarbasis neerkomt op 7.000 derdelanders. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat de gemiddelde detacheringstijd minder dan een half jaar bedraagt. In totaal gaat het dan om circa 3.500 voltijdbanen die door derdelanders in de bouw vervuld worden. Hiermee vormen derdelanders een betekenisvolle deel (ruim 20%) van de buitenlandse uitzendkrachten en gedetacheerden. Van het totale aantal buitenlandse arbeidskrachten vormen derdelanders met een aandeel van 6% een beperkte groep.

¹⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Rapportage WagwEU.

¹¹ Heyma, A., Bussink, H. & Vervliet, T. (2022), Posted workers to the Netherlands. Fact and figures.

3 Vraag naar buitenlandse arbeidskrachten

In dit hoofdstuk wordt de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten in de bouw tot 2030 in beeld gebracht. Naast de recente basisraming wordt ook het effect op de vraag beschreven als de Nederlandse overheid erin slaagt om de ambities rond het woningtekort en verduurzaming te realiseren.

3.1 Benodigde instroom van extra buitenlandse arbeidskrachten in basisraming

De EIB-publicatie 'Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2023' beschrijft de basisraming voor de bouwproductie en werkgelegenheid voor de jaren 2023-2027. Op basis van de verwachte werkgelegenheids groei en het aantal mensen dat door pensionering of arbeidsongeschiktheid de bouw definitief verlaat wordt de jaarlijkse benodigde instroom van nieuwe arbeidskrachten bepaald en vervolgens beschreven welk deel hiervan door instroom vanuit de bouwopleidingen, het buitenland en de netto zijinstroom vanuit andere bedrijfstakken kan worden opgevangen. In de EIB-notitie 'Analyse bouwcapaciteit'¹² is op basis van de door het CBS verwachte demografische groei de raming geëxtrapoleerd tot 2030.

Vooraf op korte termijn sterke groei van bouwproductie

De basisraming gaat uit van een daling van de bouwproductie op korte termijn als gevolg van de verslechterde economische situatie vanwege de oorlog in Oekraïne (tabel 3.1). De totale bouwproductie daalt in deze raming in 2023 met 1½% en in 2024 met 2%. Op middellange termijn neemt de productie met gemiddeld 2% per jaar toe. In de periode 2027-2030 neemt de bouwproductie onder invloed van een afnemende huishoudensgroei toe met gemiddeld ½% per jaar.

Tabel 3.1 Ontwikkeling bouwproductie, arbeidsproductiviteit, arbeidsvolume en arbeidskrachten, 2022-2030, basisraming

	2022	2023	2024	2027	2030
Mutatie in procenten					
Bouwproductie	2	-1½	-2	2	½
Arbeidsproductiviteit	-½	-1½	-1	1	¼
Arbeidsvolume	2½	0	-1	1	¼
Niveaus					
Arbeidsvolume ¹	485	484	480	492	496
Arbeidskrachten ²	501	500	496	508	512
Uitbreidingsvraag ³		-1,0	-4,1	4,0	1,3
Vervangingsvraag ³		9,6	9,7	9,9	10,0
Totale instroombehoefte ³		8,6	5,6	13,9	11,3

¹ in duizend arbeidsjaren

² in duizend arbeidskrachten eindjaar

³ in duizend arbeidskrachten gemiddeld per jaar in de periode

Bron: EIB

In de basisraming wordt ervan uitgegaan dat er in de periode 2023-2027 370.000 nieuwbouwwoningen zullen worden gebouwd. In de gehele periode 2023-2030 worden 600.000

¹² EIB (2022). Analyse bouwcapaciteit.

nieuwbouwwoningen opgeleverd. Eveneens wordt er in deze basisraming vanuit gegaan dat tot en met 2030 500.000 bestaande woningen - waarvan meer dan 300.000 na 2026 -aardgasvrij worden gemaakt, terwijl ook de investeringen in isolatie en installaties stevig toenemen. Op korte termijn is de krimp van de bouwproductie vooral geconcentreerd bij de nieuwbouw. Op middellange termijn neemt de productie toe, waarbij verduurzaming een sterke bijdrage levert aan de productiegroei.

Een deel van de productieontwikkeling slaat neer in de arbeidsproductiviteit. De werkgelegenheid stabiliseert nagenoeg in 2023 en neemt in 2024 met 1% af. In twee jaar tijd neemt het arbeidsvolume in de bouw met 5.000 arbeidsjaren af. Op middellange termijn bedraagt de werkgelegenheidsgroei gemiddeld 1%, waarbij het arbeidsvolume jaarlijks gemiddeld met 4.000 arbeidsjaren toeneemt. Na 2027 neemt de werkgelegenheid in de basisraming nauwelijks meer toe. Naast de uitbreidingsvraag van arbeid bestaat de instroombehoefte aan nieuwe arbeidskrachten uit de vervangingsvraag door pensionering en arbeidsongeschiktheid. Deze loopt in de komende jaren nog licht op. De totale instroombehoefte bedraagt op korte termijn gemiddeld 7.000 arbeidskrachten per jaar en neemt hierna toe tot gemiddeld 14.000 per jaar in de periode 2025-2027 en ruim 11.000 per jaar in de periode 2028-2030.

Tabel 3.2 Instroombehoefte en instroom vanuit opleidingen, buitenland en andere bedrijfstakken, 2023-2030, basisraming				
	2023	2024	2025-2027 ¹	2028-2030 ¹
Instroombehoefte	8.600	5.600	13.900	11.300
Opleidingen	13.000	13.000	12.400	12.100
Buitenlandse arbeidskrachten	-	-	1.500	-
Netto zijinstroom	-4.400	-7.400	-	-
1 Gemiddeld per jaar				
Bron: EIB				

Op korte termijn is het aanbod van opleidingen meer dan voldoende om aan de lage instroombehoefte te voldoen, waardoor er ruimte ontstaat voor (netto) uitstroom richting andere bedrijfstakken. Op middellange termijn neemt de productiegroei weer toe en is naast de instroom vanuit de opleidingen nog een instroom van jaarlijks 1.500 buitenlandse arbeidskrachten nodig om de benodigde instroom te kunnen opvangen. Deze aantallen lijken in het licht van de gerealiseerde groei in de periode 2018-2019 goed realiseerbaar. Na 2027 neemt de werkgelegenheid nauwelijks meer toe en is de instroom vanuit de opleidingen meer dan voldoende om de instroombehoefte op te vangen en is er geen extra instroom nodig van het buitenland of vanuit andere bedrijfstakken.

3.2 Benodigde instroom bij behalen van beleidsambities woningbouw

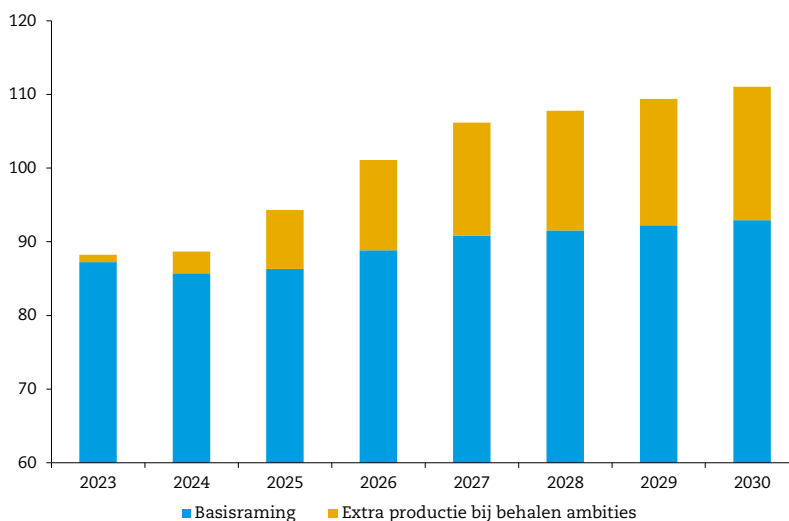
De ambities op het gebied van de woningbouw en verduurzaming die in het Coalitieakkoord zijn beschreven liggen hoger dan de aantallen waar in de basisraming van is uitgegaan. De vraag is hoe het beeld rond de benodigde instroom verandert als het kabinet er met extra inspanning in slaagt om deze ambities te realiseren. Een hogere bouwproductie met ook een hogere werkgelegenheidsvraag vraagt om meer buitenlandse arbeidskrachten. Om de maximale opgave voor de instroom van buitenlandse arbeidskrachten te verkennen, is een variant opgesteld waarin is verondersteld dat de ambities worden gerealiseerd.¹³

¹³ Voor een uitgebreide beschrijving van deze variant wordt verwezen naar de EIB-notitie 'Analyse bouwcapaciteit'.

In deze variant worden in overeenstemming met de ambities vanaf 2027 100.000 woningen per jaar opgeleverd en over de gehele periode tot en met 2030 1.500.000 woningen volledig aardgasvrij gemaakt, naast intensiveringen rond isolatie- en installatie-activiteiten. In korte tijd moet de nieuwbouw groeien van ongeveer 70.000 woningen per jaar naar ruim 100.000. De bouwproductie die hiermee is verbonden loopt snel op van € 17 miljard in 2022 tot € 25 miljard in 2030. In totaal gaat het in de gehele periode om 725.000 nieuwbouwwoningen. Om de ambitie van de 1.500.000 aardgasvrij te maken woningen te realiseren, is verondersteld dat vanaf 2026 jaarlijks 200.000 woningen aardgasvrij kunnen worden gemaakt en in de jaren hiervoor sprake zal zijn van een sterke groei vanaf een laag niveau. Per woning bedragen de bouwkosten voor het aardgasvrij maken gemiddeld € 30.000.¹⁴ Met het aardgasvrij maken van 200.000 woningen in een jaar is een bouwproductie verbonden van € 6 miljard. Naast het aardgasvrij maken van de woningen vindt er ook een verdere autonome groei van de energetische verbetering van de gebouwvoorraad plaats die versterkt wordt met extra subsidies vanuit het Coalitieakkoord. De verduurzamings-investeringen in de woningbouw lopen daarmee op van € 7,7 miljard in 2022 naar € 12,3 miljard in 2030. De verduurzaming in de utiliteitsbouw intensiveert ook van bijna € 3,1 miljard in 2022 naar € 3,7 miljard in 2030.

In de basisraming van het EIB groeit de bouwproductie van ruim € 88 miljard in 2022 naar € 93 miljard in 2030 (figuur 3.1). Bij het volledig behalen van de ambities ligt de bouwproductie in 2030 € 18 miljard hoger en komt uit op meer dan € 110 miljard.

Figuur 3.1 Volumeontwikkeling totale bouwproductie volgens basisraming en bij volledig behalen van de ambities, 2023-2030, in miljarden € en prijspeil 2021



Bron: EIB

De hogere productiegroei in de variant wordt deels opgevangen door een hogere arbeidsproductiviteitsstijging en deels door een hogere groei in het arbeidsvolume (tabel 3.3). Het vergt enige jaren voordat een hogere vergunningverlening doorwerkt in de productie. Vooral op middellange termijn zal dit tot een sterke productiegroei leiden en zal de totale extra vraag naar nieuwe arbeidskrachten fors hoger liggen. In de periode 2025-2027 neemt de vereiste instroom toe naar rond de 30.000 extra arbeidskrachten per jaar. In de periode 2028-2030 neemt de instroombehoefte af tot 16.000 arbeidskrachten per jaar.

¹⁴ EIB (2021). Proeftuin aardgasvrije wijken.

Tabel 3.3 Ontwikkeling bouwproductie, arbeidsproductiviteit, arbeidsvolume en arbeidskrachten, 2025-2030, variant bij behalen van ambities

	2027	2030
Mutatie in procenten		
Bouwproductie	5	1½
Arbeidsproductiviteit	2	½
Arbeidsvolume	3	1
Niveaus		
Arbeidsvolume ¹	535	549
Arbeidskrachten ²	554	568
Uitbreidingsvraag ³	19,3	4,8
Vervangingsvraag ³	10,5	10,9
Totale instroombehoefte ³	29,8	15,7

¹ in duizend arbeidsjaren eindjaar

² in duizend arbeidskrachten eindjaar

³ in duizend arbeidskrachten gemiddeld per jaar in de periode 2025-2027 of 2028-2030

Bron: EIB

Vanuit de bouwopleidingen blijft de instroom nagenoeg gelijk (tabel 3.4). Van de totale benodigde instroom op middellange termijn kan hiermee 45% worden vervuld. Op langere termijn ligt de totale instroombehoefte beduidend lager en kan de instroom vanuit de opleidingen in een veel groter deel van de instroombehoefte voorzien. In deze variant neemt de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten in tegenstelling tot de basisraming wel sterk toe.

Tabel 3.4 Instroombehoefte en instroom vanuit opleidingen, buitenland en andere bedrijfstakken, 2025-2030, variant bij behalen van ambities

	2025-2027 ¹	2028-2030 ¹
Instroombehoefte	29.800	15.700
Opleidingen	12.800	12.300
Buitenlandse arbeidskrachten	10.000	3.400
Netto zijinstroom	7.000	-

1 Gemiddeld per jaar

Bron: EIB

In de jaren 2018 en 2019 nam het aantal buitenlandse arbeidskrachten met gemiddeld 10.000 per jaar toe. Door corona was in 2020 voor het eerst sinds vele jaren geen sprake van groei van het aantal buitenlandse arbeidskrachten en viel het aantal buitenlandse arbeidskrachten met 5.000 terug. Door de aanhoudende coronapandemie trad in 2021 geen herstel op. Het aantal buitenlandse arbeidskrachten nam slechts met 1.000 toe, wat opnieuw lager was dan de trendmatige groei. Inmiddels is er volgens onze informatie vanuit detacheringsorganisaties een terugkeer te zien van de buitenlandse krachten. Het is de verwachting dat het corona-effect van tijdelijke aard is en dat het aanbod van arbeidskrachten op middellange termijn naar verwachting weer met 10.000 per jaar kan toenemen (tabel 3.4). Na deze periode vlagt de instroom van buitenlandse arbeidskrachten af en ligt deze dan weer op een niveau van ongeveer 3.500 per jaar.

Om in deze variant aan de benodigde instroom te voldoen, moeten boven op de instroom vanuit de opleidingen en het buitenland op middellange termijn netto jaarlijks ruim 7.000 extra arbeidskrachten vanuit andere bedrijfstakken de bouw instromen. In de periode 2017-2019 lag deze instroom met gemiddeld 12.500 arbeidskrachten per jaar hier ruim boven. In de huidige situatie geldt echter dat ook veel andere Nederlandse bedrijfstakken te kampen hebben met krapte op de arbeidsmarkt en in dezelfde vijver moeten vissen als de bouwsector. De vereiste zijinstroom op middellange termijn is in dit licht hoog te noemen.

In de periode 2028-2030 kan vanuit de opleidingen zelfs driekwart van de instroombehoefte worden opgevangen en zijn er in aanvulling hierop gemiddeld zo'n 3.400 buitenlandse arbeidskrachten nodig om aan de totale instroombehoefte te voldoen. In die periode is geen netto zijinstroom nodig.

3.3 Conclusie

De opgave voor het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten in de periode tot 2030 lijkt realiseerbaar. Zowel voor de basisraming als voor de variant waarin de beleidsambities volledig worden gerealiseerd ligt de opgave vooral op de middellange termijn.

In de basisraming kan in 2023 en 2024 de benodigde instroom volledig vanuit de opleidingen worden gerealiseerd. Op middellange termijn kan naast de instroom vanuit de opleidingen met jaarlijks 1.500 extra buitenlandse arbeidskrachten in de totale instroombehoefte worden voorzien. Dit is beduidend lager dan wat in de jaren 2018 en 2019 is gerealiseerd. In de periode 2028-2030 is de werkgelegenheidsgroei lager en kan de benodigde instroom volledig vanuit de opleidingen worden gerealiseerd.

In de variant waarin is verondersteld dat de beleidsambities snel en volledig worden gerealiseerd is de druk op de bouwmarkt op middellange termijn aanzienlijk groter. Deze variant vereist een extra instroom van jaarlijks 10.000 buitenlandse arbeidskrachten in de periode 2025-2027. Dit ligt op het niveau van de gerealiseerde aantallen in de periode 2018-2019. Ook vergt dit een netto instroom vanuit andere bedrijfstakken van 7.000 per jaar die weliswaar onder die van de periode 2017-2019 ligt (12.500). Dit is niet onhaalbaar, maar dit zal wel grote inspanningen van de bouwsector vergen om de benodigde arbeidscapaciteit te realiseren.

4 Ontwikkelingen in de Europese bouw

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de factoren die mede van invloed zijn op het potentieel aanbod van buitenlandse arbeidskrachten voor Nederland. Eerst gaan wij in op de omvang en toekomstige ontwikkelingen van de bouw in met Nederland concurrerende West-Europese landen en die in de herkomstlanden. Vervolgens worden de loonverschillen tussen de West-Europese en de herkomstlanden beschreven aangezien deze als belangrijkste motief geldt voor de keuze om tijdelijk in het buitenland te werken. Tot slot wordt aandacht geschonken aan de mogelijke invloed van de Brexit op het potentiële aanbod voor Nederland.

4.1 Omvang en ontwikkeling bouwsector in Noordwest-Europa

Voor het potentieel aanbod van arbeidskrachten voor Nederland is ook de omvang en ontwikkeling van de bouwproductie in Noordwest-Europese landen van belang. Deze landen concurreren om het aanbod van arbeidskrachten uit dezelfde herkomstlanden. Om hiervan een beeld te vormen is gekeken naar de zogeheten Euroconstruct-ramingen. In Euroconstruct-verband wordt voor de Europese landen die deelnemen ieder half jaar een raming van de bouwproductie opgesteld.¹⁵ De laatste raming is in het najaar van 2021 opgesteld en heeft de betrekking op de periode 2022-2024.

Geen grote omslag in de vraag vanuit anderen landen de komende jaren

De totale omvang van de bouwproductie in Noordwest-Europa bedroeg in 2020 bijna € 1.240 miljard (tabel 4.1). Duitsland heeft met bijna € 400 miljard verreweg de grootste omzet. De zeer beperkte productiegroei in Duitsland heeft een sterk dempend effect op de vraag naar (buitenlandse) arbeidskrachten. Van de 850.000 verzekeringsplichtige personen in de bouw heeft 20% een buitenlandse herkomst en daarmee heeft Duitsland een groot aandeel in de vraag naar arbeidskrachten uit de Oost-Europese landen.¹⁶ Frankrijk heeft een omzet van ongeveer € 200 miljard. Voor Frankrijk wordt de komende jaren een gematigde groei verwacht. Ook slaat een deel van productiegroei neer in arbeidsproductiviteitsgroei, waardoor het effect op de werkgelegenheidsvraag zelfs nog kleiner is. De omzet van het Verenigd Koninkrijk is vergelijkbaar in omvang, ook ongeveer € 200 miljard. De verwachting is dat de bouwproductie de komende jaren sterk toeneemt, meer dan in Nederland. De hoge productiegroei in het Verenigd Koninkrijk zal vanwege de Brexit overigens een beperkte invloed hebben op de vraag naar Oost-Europese arbeidskrachten.

Nederland staat met een omzet van € 90 miljard in rangorde op de vierde plek en doet hiermee een relatief groot beroep op het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten. De verwachte groei van de bouwproductie voor Nederland ligt aan de bovenkant van het spectrum. In de overige landen van Noordwest-Europa wordt een gematigde groei verwacht. De centrale conclusie is hiermee dat ervan uit andere Noordwest-Europese landen de komende jaren geen grote omslag in de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten is te verwachten. De bouwproductie in deze landen zal een gematigde groei doormaken. De Nederlandse bouw onderscheidt zich hier met een hoge groei op korte termijn.

¹⁵ Euroconstruct, Summary Report, Verona, November 2021.

¹⁶ <https://www.bauindustrie.de/zahlen-fakten/bauwirtschaft-im-zahlenbild/entwicklung-der-auslaendischen-beschaefigten-im-bauhauptgewerbe>

Tabel 4.1 Omvang (2020) en ontwikkeling (2022-2024) van de totale bouwproductie in Noordwest-Europese landen

	2020 ¹	2022/24 ²
Duitsland	397	0,4
Frankrijk	199	2,3
Verenigd Koninkrijk	198	4,1
Nederland	90	3,5
Overig EU	354	1,3
Totaal	1.238	1,8

1 Volume in miljard € en in prijzen 2020

2 Gemiddelde mutatie per jaar in procenten

Bron: Euroconstruct

4.2 Omvang en ontwikkeling bouwsector in Oost-Europa

Van de Oost-Europese landen is de bouwsector in Polen verreweg het grootst (tabel 4.2). Voor de periode 2022-2024 wordt een gemiddelde jaarlijkse productiegroei verwacht van 3,2% per jaar, en ligt hiermee iets onder de productiegroei in Nederland. Van de overige Oost-Europese landen, waarvan in Euroconstruct-verband ramingen worden opgesteld, is de bouwsector in Tsjechië het grootst en het is de verwachting dat deze met 2% zal doorgroeien. In Hongarije is de omvang van de bouw relatief beperkt, maar het is de verwachting dat deze de komende jaren wel nog sterk zal groeien. Van Roemenië en Bulgarije - twee belangrijke herkomstlanden voor Nederland - worden geen ramingen opgesteld.

Tabel 4.2 Omvang (2020) en ontwikkeling (2022-2024) van de totale bouwproductie in Oost-Europese landen

	2020 ¹	2022/24 ²
Polen	55	3,2
Hongarije	16	5,9
Tsjechië	24	2,0
Slowakije	5	3,1
Roemenië	22	-
Bulgarije	8	-
Totaal	130	3,3³

1 Volume in miljard € en in prijzen 2020

2 Gemiddelde mutatie per jaar in procenten

3 Exclusief Roemenië en Bulgarije

Bron: Eurostat, Euroconstruct

Het beeld dat uit het bovenstaande naar voren komt is dat er in de komende jaren geen grote omslag in de bouwproductie in de herkomstlanden is te verwachten. Van een snelle catch-up van de bouw is in deze landen vooralsnog geen sprake en er zijn ook geen grote belemmeringen te verwachten in het aanbod van arbeidskrachten uit deze landen.

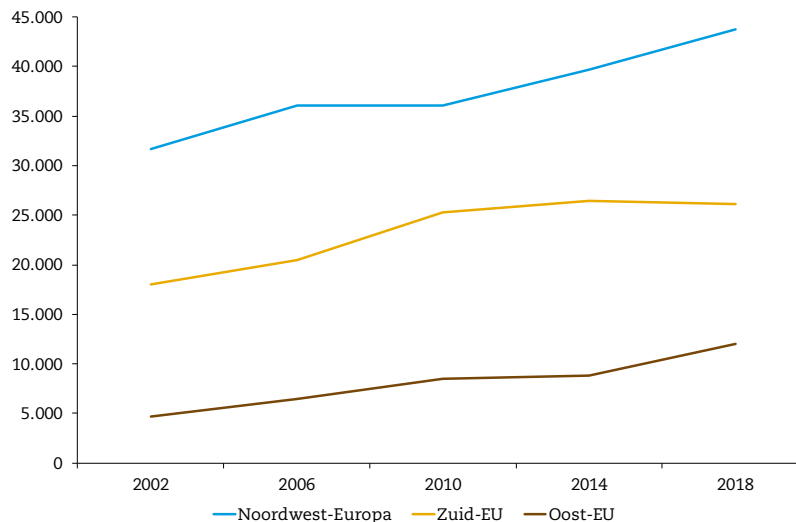
Nog grote productiviteitswinst in Oost-Europese landen mogelijk

In Noordwest-Europa ligt de arbeidsproductiviteit op een beduidend hoger niveau dan die in Oost-Europa. In Noordwest-Europa is de gemiddelde toegevoegde waarde per werkzaam persoon € 58.400. In Oost-Europa is dit € 20.500.¹⁷ De arbeidsproductiviteit in de Nederlandse bouwsector is € 69.900 per persoon en ligt dus hoger dan het regio gemiddelde. In Duitsland is de productiviteit met € 50.000 het laagst in Noordwest-Europa. De toegevoegde waarde per persoon in Polen is € 22.800, dit is iets boven het gemiddelde van Oost-Europa maar nog steeds ver onder de productiviteit in Noordwest-Europa. De productiviteit is het laagst in Bulgarije met € 13.800. Als de druk op de bouwmarkt in de herkomstlanden door een hogere vraag vanuit de Noordwest-Europese landen toeneemt, dan is er nog veel productiviteitswinst te behalen met arbeidsbesparende maatregelen zoals deze nu al in Noordwest-Europa worden toegepast.

4.3 Loonverschillen tussen Noordwest- en Oost-Europese landen

De loonverschillen tussen Noordwest-Europese landen en de Oost-Europese landen vormen een belangrijk motief voor arbeidskrachten uit deze landen om tijdelijk in het buitenland veel meer geld te verdienen dan in het thuisland om na terugkomst een hogere bestedingsruimte te realiseren. De (bruto) loonverschillen tussen Noordwest-Europa en Oost-Europa zijn groot (figuur 4.1).

Figuur 4.1 Gemiddeld jaarlijks brutoloon in de bouw per Europese regio, 2002-2018



1 Noordwest-Europa is exclusief Zwitserland

Bron: Eurostat, bewerking EIB

In 2018 bedroeg het gemiddelde brutoloon in de bouw in het Noordwesten van Europa gemiddeld € 44.000 bruto per jaar. In Oost-Europa lagen de lonen met gemiddeld € 12.000 per jaar aanzienlijk lager. Door in Noordwest-Europa te gaan werken, kunnen arbeidskrachten uit Oost-Europese landen ruim driemaal zoveel verdienen als in het thuisland. Het verschil met de

¹⁷ Gemiddelde arbeidsproductiviteit in 2019, berekend met cijfers van Eurostat. Voor het Verenigd Koninkrijk waren geen cijfers beschikbaar.

lonen in Zuid-Europese landen is lager. Deze liggen met € 26.000 bruto per jaar de helft hoger, waardoor deze landen minder aantrekkelijk zijn. Bovendien biedt het loonverschil mogelijkheden voor Zuid-Europese arbeidskrachten om meer te gaan verdienen door in Noordwest-Europa te gaan werken. Voor de bouwsector zijn de geldende cao's algemeen verbindend verklaard, waardoor de buitenlandse arbeidskracht aanspraak kan maken op het cao-loon dat bij zijn functie en ervaring pas en er hierdoor geen verschil bestaat tussen de beloning van een Nederlandse of een buitenlandse werknemer. Ook de verschillen in de tarieven van buitenlandse en Nederlandse zzp'ers in de bouw zijn niet groot. Uit eerder onderzoek uit 2019¹⁸ kwam naar voren dat de ook tarieven van buitenlandse zzp'ers maar weinig onder die van Nederlandse zzp'ers liggen.

Verder valt op dat de lonen in Oost-Europa meer dan verdubbeld zijn tussen 2002 en 2018. Toch is er geen sprake van loonconvergentie tussen Noordwest- en Oost-Europa. Het loonverschil is toegenomen van € 27.000 in 2002 naar € 32.000 in 2018. Wel is er sprake van enige convergentie tussen Zuid- en Oost-Europa, doordat de lonen in Zuid-Europa sinds 2010 nagenoeg gelijk zijn gebleven.

Lonen in Nederland hoger dan gemiddeld in Noordwest-Europa

Binnen Noordwest-Europa bestaan er ook loonverschillen tussen de landen. Het gemiddelde jaarlijks brutoloon in deze regio is € 44.000 (tabel 4.3). Het gemiddelde jaarlijkse brutoloon in Nederland ligt hier met € 50.000 ruim boven. Ook geeft het de buitenlandse en Nederlandse arbeidskrachten een gelijkwaardige positie. De hoge lonen bieden Nederland een goede concurrentiepositie ten opzichte van andere Noordwest-Europese landen. Alleen in Denemarken en Zwitserland liggen de lonen nog hoger. Maar in deze landen is met name sprake van seizoensarbeid. Daarentegen kan Nederland langdurig hoge inkomsten bieden. Ook kwam in de rondetafelbijeenkomst naar voren dat de arbeidsomstandigheden in Denemarken onaantrekkelijk zijn en dat buitenlandse arbeidskrachten daarom Nederland boven Denemarken verkiezen. In Duitsland en Frankrijk blijven de lonen sterk achter bij het gemiddelde. Overigens geldt dat het hier brutolonen betreft en dat belastingen en premies (o.a. pensioenen) per land verschillen.

Tabel 4.3 Gemiddeld jaarlijks brutoloon in bouwsector van Noordwest-Europa naar land, 2002 en 2018, in duizend euro's

Lonen	2002	2018
België	23	45
Denemarken	42	61
Duitsland	29	39
Finland	29	48
Frankrijk	25	36
Ierland	38	45
Nederland	32	50
Noorwegen	42	45
Oostenrijk	30	44
Verenigd Koninkrijk	39	46
Zweden	29	43
Zwitserland	-	73
Totaal	32	44

Bron: Eurostat

¹⁸ EIB (2019). Buitenlandse arbeidskrachten in de bouw; Onderzoek naar de omvang en ervaringen met de inzet van buitenlandse arbeidskrachten.

Lonen in Bulgarije en Roemenië lager dan gemiddeld in MOE-landen

In Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije liggen de brutolonen tussen de € 11.000 en € 16.000 per jaar (tabel 4.4) waardoor er veel extra inkomen kunnen worden gegenereerd door in Noordwest-Europese landen te werken. Voor Bulgarije en Roemenië zijn de loonverschillen nog aanmerkelijk groter. Met een gemiddeld brutoloon van respectievelijk € 7.000 en € 9.000 per jaar is het in deze landen zelfs nog aantrekkelijker om extra inkomsten als buitenlandse arbeidskracht te behalen. Het aantal werknemers in de bouw in Bulgarije en Roemenië is samen vergelijkbaar met Polen, terwijl het totaal aantal buitenlandse arbeidskrachten uit deze landen nog ongeveer de helft is van die uit Polen. Dit duidt erop dat er nog een groot potentieel aan arbeidskrachten in deze landen aanwezig is.

Tabel 4.4 Gemiddeld jaarlijks brutoloon in bouwsector van Midden- en Oost-EU naar land, 2018, in duizend euro's

Lonen	2002	2018
Bulgarije	2	7
Estland	5	18
Hongarije	5	11
Letland	3	15
Litouwen	4	12
Polen	6	13
Roemenië	2	9
Slovenië	10	21
Slowakije	5	13
Tsjechië	7	16
Totaal	5	12

Bron: Eurostat

Inzet van buitenlandse arbeidskrachten in Oost-Europese landen

Het gevaar dat het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten voor de Nederlands bouw snel opdroogt vanwege een hogere vraag in het herkomstland lijkt niet groot. Vanwege het grote loonverschil tussen Noordwest-Europese en Oost-Europese landen blijft het aantrekkelijk om in Noordwest-Europa te gaan werken. Om eventuele tekorten aan arbeidskrachten in het herkomstland op te vangen, maken deze landen nu al gebruik van buitenlandse arbeidskrachten uit andere lagelonenlanden. Een fenomeen dat nu al duidelijk zichtbaar is in Polen is dat Poolse inwoners in Noordwest-Europa gaan werken en dat in hun plaats mensen uit lagelonenlanden komen die in hun eigen land nog lagere loonniveaus kennen. Zo is immigratie naar Polen sterk toegenomen sinds 2011. Vanaf 2014 betreft dit met name veel Oekraïense arbeidsmigranten door de toegenomen spanningen met Rusland.¹⁹ Naast de agrarische sector en uitzendbranche zijn deze arbeidskrachten veelal in de bouw werkzaam.²⁰

¹⁹ The Economist (2020). Poland is cocking up migration in a very European way.

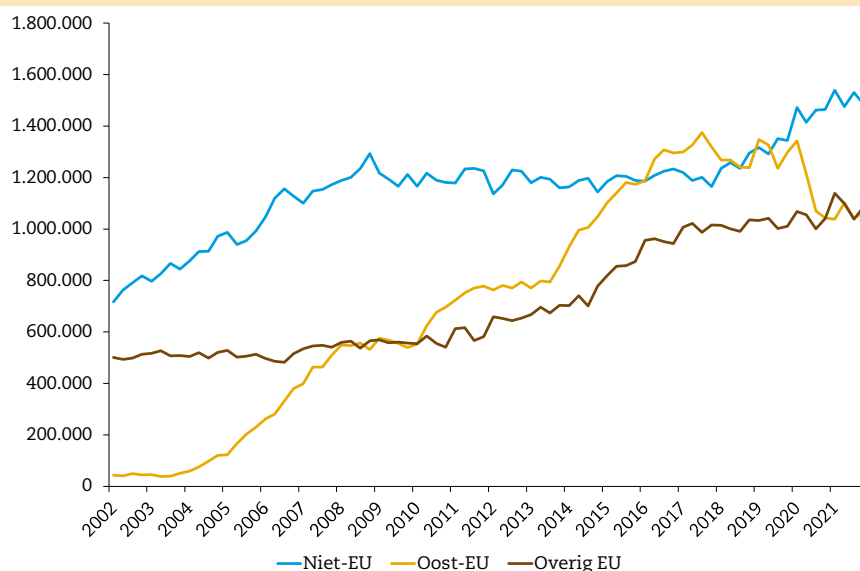
²⁰ Keryk (2018). Working in Poland: violations of the labour rights of Ukrainian migrants in the construction and services sectors.

4.4 Invloed van de Brexit op het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten

Op 23 juni 2016 stemde een meerderheid van het Verenigd Koninkrijk voor de Brexit. Op 31 januari 2020 verliet het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie, maar het vrij verkeer van personen en goederen gold nog tot 1 januari 2021.²¹ Hiermee is het moeilijker voor Europese arbeidskrachten om in het Verenigd Koninkrijk te werken.

De gevolgen van de Brexit zijn zichtbaar in de ontwikkeling van het aantal buitenlandse arbeidskrachten in het Verenigd Koninkrijk (figuur 4.2). Sinds de toelating van Midden- en Oost-Europa²² tot de EU is er een sterke toename van arbeidskrachten uit deze landen in het Verenigd Koninkrijk. Het zijn met name deze arbeidskrachten die vanaf 2019 fors in aantal zijn teruggevallen. Het aantal arbeidskrachten vanuit andere EU-landen of van buiten de EU bleef constant of groeide nog verder door. Overigens speelt naast de Brexit ook corona een rol bij de daling van het aantal arbeidskrachten uit de MOE-landen.

Figuur 4.2 Aantal buitenlandse arbeidskrachten in het Verenigd Koninkrijk naar nationaliteit, 2002-2021



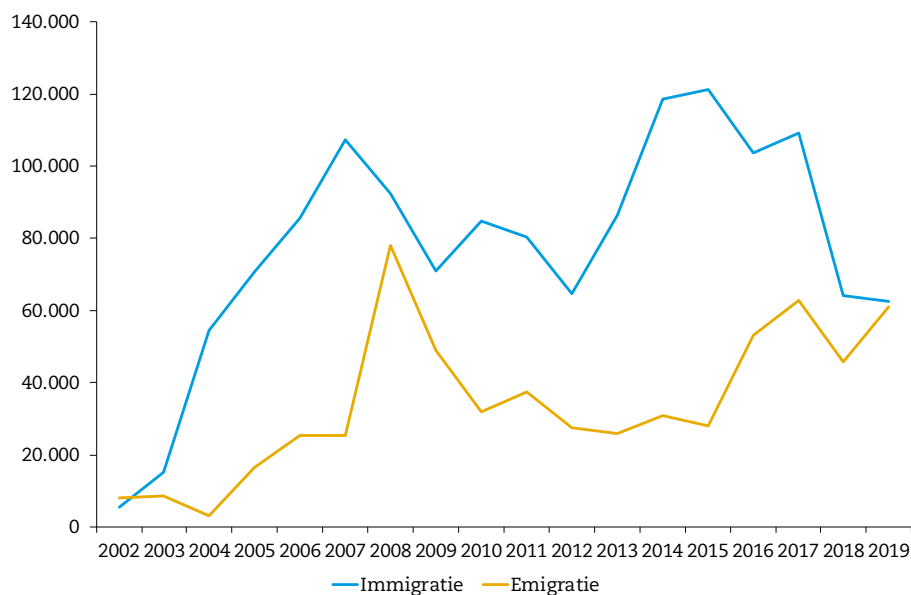
Bron: Office for National Statistics, bewerking EIB

De daling van het aantal buitenlandse arbeidskrachten in het Verenigd Koninkrijk uit Oost-Europa werd veroorzaakt door zowel een sterk verminderde instroom als een versterkte uitstroom. Ten opzichte van 2015 is de immigratie in 2019 gehalveerd, terwijl de emigratie verdubbelde (figuur 4.3). Hierdoor verminderde de netto instroom al voor het wegvallen van het vrij verkeer tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk van 90.000 in 2015 naar nihil in 2019. In 2020 en 2021 hebben beide trends zich voorgezet gegeven de daling van het aantal buitenlandse arbeidskrachten met Oost-Europese herkomst.

²¹ Rijksoverheid. Brexit - new EU-UK partnership: where do we stand?

²² Midden- en Oost-Europa betreft Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Tsjechië. Deze landen hebben sinds 2004 vrije toegang tot de arbeidsmarkt van de Europese Unie. Met uitzondering van Bulgarije en Roemenië, zij hebben dit recht vanaf 2014.

Figuur 4.3 Migratiestroom van Oost-Europeanen van en naar het Verenigd Koninkrijk, 2002-2019

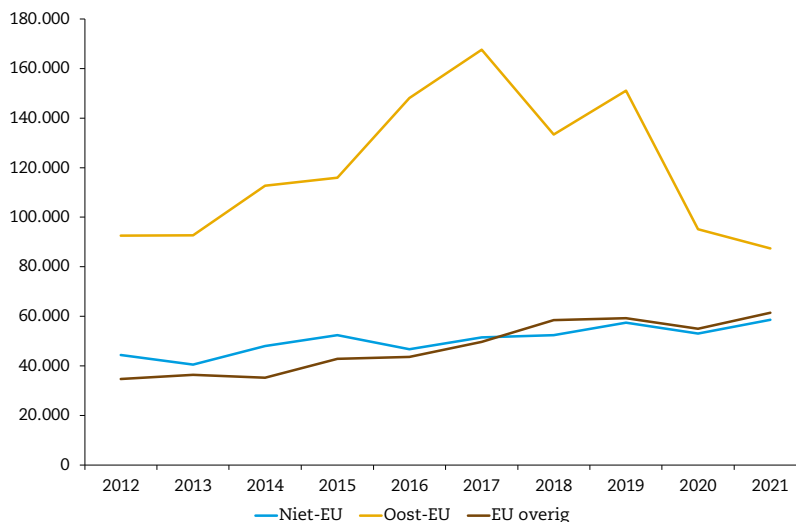


1 Migrant is een persoon die voor minstens één jaar in het Verenigd Koninkrijk woont

Bron: Office for National Statistics, bewerking EIB

In de bouwsector van het Verenigd Koninkrijk werkten in 2021 2,1 miljoen mensen, waarvan 1,9 miljoen afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk zelf en 200.000 uit het buitenland. Van de buitenlandse arbeidskrachten was ruim 40% afkomstig uit Oost-Europa, op het hoogtepunt in 2017 was dit zelfs ruim 60% (figuur 4.4). Na het Brexit referendum halveerde het aantal Oost-Europese arbeidskrachten in de bouw, terwijl onder arbeidskrachten uit overige landen geen afname te zien was. Het zijn met name de Oost-Europese arbeidskrachten die zich tijdelijk in het Verenigd Koninkrijk vestigen, terwijl de arbeidskrachten uit andere landen zich definitief willen vestigen. Het aantal buitenlandse arbeidskrachten in de bouw uit Oost-Europa ligt nu 60.000 lager dan voor de Exit. Dit betekent dat door de lagere instroom een substantieel deel van deze 60.000 arbeidskrachten potentieel beschikbaar is gekomen voor andere Noordwest-Europese landen. Ook in komende jaren levert de veel lagere instroom van Oost-Europese arbeiders in het VK meer potentieel op voor andere Noordwest-Europese landen.

Figuur 4.4 Aantal buitenlandse arbeidskrachten in de bouwsector van het Verenigd Koninkrijk naar nationaliteit, 2012-2021



1 2021 is oktober 2020 t/m september 2021

Bron: Office for National Statistics, bewerking EIB

4.5 Conclusies

Voorlopig nog voldoende geschikt aanbod vanuit MOE-landen

Polen heeft traditioneel een groot aandeel in het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten. Wel moeten de uitzendorganisaties steeds meer inspanning verrichten om de groei van het aanbod te realiseren. Na Roemenië en Bulgarije krijgen ook andere MOE-landen een groter aandeel in de herkomst van buitenlandse arbeidskrachten. Nederlandse uitzendorganisaties werken met wervingsbureaus in deze landen. Voor ieder nieuw land moet een netwerk worden opgezet. Tot nu toe slagen de uitzendorganisaties er goed in om extra buitenlandse arbeidskrachten voor Nederland te werven, getuige ook de sterke groei van het aantal buitenlandse arbeidskrachten in 2018 en 2019.

Algemeen beeld: voorlopig geen knelpunten rond buitenlandse arbeidskrachten te verwachten

Nu corona geen beperkingen voor het aanbod meer lijkt op te leveren, is er naast Polen ook in de andere MOE-landen potentieel voldoende aanbod van geschikt personeel om de verwachte groei van de arbeidsvraag in de Noordwest-Europese markt en in het bijzonder de Nederlandse markt te bedienen. Nederland is aantrekkelijk door de relatief hoge lonen in de bouwsector en gelet op de spanning op de Nederlandse arbeidsmarkt is het de verwachting dat dit niet minder wordt. De lonen in de herkomstlanden liggen aanzienlijk lager en er is geen sprake van convergentie. In andere Europese landen worden geen grote veranderingen in de vraag naar arbeid verwacht. De Brexit vergroot bovendien het potentiële aanbod binnen Europa. Op korte termijn is er een hoge vraag naar buitenlandse arbeidskrachten in de Nederlandse bouwsector, maar gelet op het potentieel aan buitenlandse arbeidskrachten en de gerealiseerde groei in afgelopen jaren lijkt dit goed haalbaar en nemen de opgaven op middellange termijn sterk af.

Oorlog in Oekraïne leidt tot meer onzekerheid

De invasie van het Russische leger in Oekraïne begin 2022 heeft de onzekerheid rond vraag en aanbod van arbeidskrachten vergroot.

De grootste onzekerheid betreft het effect op de Nederlandse bouwproductie. Mede door de oorlog is er sprake van hoge kostenstijgingen van materialen die ook doorwerken in de bouwkosten. Het is de vraag hoelang deze kostenontwikkelingen zich zal doorzetten en welk effect dit zal hebben op de vraag naar bouwactiviteiten. In de regel leiden hogere prijzen tot minder vraag, maar de hogere olieprijs zorgen ook voor meer vraag naar energiebesparende maatregelen. Het is de verwachting dat per saldo de hogere prijzen de arbeidsvraag en daarmee de vraag naar arbeidskrachten niet zal vergroten, maar eerder zal verkleinen.

Het aantal Oekraïense arbeidskrachten in de Nederlandse bouw was tot voor kort nog zeer beperkt. Dit aantal is naar verwachting na de invasie nog niet sterk opgelopen omdat het merendeel van de Oekraïense vluchtelingen uit vrouwen en kinderen bestaat. Het effect voor de Nederlandse bouwmarkt is vooralsnog beperkt. Mocht in de toekomst het aantal mannelijke vluchtelingen toenemen, dan levert dit extra potentieel arbeidsaanbod op. Bij een eventuele hersteloperatie van vernietigde gebouwen en infrastructuur dan ligt het voor de hand dat dit vooral door de Oekraïners zelf zal worden uitgevoerd of door arbeidskrachten uit landen met lagere lonen en zal daarmee tot veel minder extra aanbod van Oekraïense arbeidskrachten leiden.

De vraag is wat de hersteloperaties voor het aanbod uit de MOE-landen gaan betekenen. Voor het merendeel van de arbeidskrachten uit Polen en Bulgarije zal dan nog steeds gelden dat zij meer kunnen verdienen in West-Europa dan in Oekraïne en dat de bouw in deze landen nog steeds hogere lonen kunnen bieden aan hun buitenlandse arbeidskrachten dan Oekraïne. Uitgaande dat de motieven van deze buitenlandse arbeidskrachten om in West-Europa te gaan werken nog steeds gelden, zal dit naar verwachting geen grote beperking van het aanbod van Oost-Europese arbeidskrachten voor de Nederlandse bouw opleveren.

5 Invloed van arbeidsvoorwaarden

Dit hoofdstuk bespreekt factoren die van invloed zijn op het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten voor de Nederlandse bouw.

5.1 Fiscale regelingen

ET-regeling nu maximaal vijf jaar geldig

Voor buitenlandse arbeidskrachten bestaat een fiscale regeling die bepaalde vergoedingen vrijstelt van belasting. Met deze Extra Territoriale (ET) regeling kunnen buitenlandse arbeidskrachten een belastingvrije vergoeding krijgen voor extraterritoriale kosten, waardoor zij een hoger nettoloon ontvangen. Dit is ter compensatie van de hogere kosten die deze werknemer heeft door het verblijf in Nederland en het reizen van en naar het herkomstland. Dit zijn bijvoorbeeld extra huisvestingskosten omdat de arbeidskracht ook een huis in het herkomstland heeft of reiskosten voor een familiebezoek.²³ In 2019 is deze ET-regeling verkort naar maximaal vijf jaar.²⁴ Hierdoor ontvangen buitenlandse arbeidskrachten na deze vijf jaar een lager nettoloon. Ondanks dat de werknemers dan netto minder overhouden, blijft het nettoloon nog steeds aanzienlijk hoger dan in het land van herkomst.

A1-regeling werkt belastingontduiking in de hand

Er gelden tussen Nederland en de herkomstlanden verdragen die bepalen in welk land belasting en sociale premies over de looninkomsten moet worden betaald. Met een zogeheten A1-verklaring kan een buitenlandse arbeidskracht in dienst van een buitenlandse werkgever voor een periode van maximaal een jaar met hooguit een verlenging van een half jaar in Nederland gaan werken en de sociale premies in het thuisland blijven afdragen om geen sociale zekerheidsafspraken mis te lopen door een te versnipperd arbeidsverleden.²⁵ Bij een langer verblijf vallen de inkomsten in principe onder het Nederlands stelsel en moet in Nederland alle belasting en premies over het inkomen worden afgedragen. In de praktijk zijn er bedrijven die deze regeling omzeilen door de buitenlandse arbeidskrachten via een bedrijf in een goedkoper belastingland in te huren. Hoewel dit geen negatief effect heeft op het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten ondervinden Nederlandse uitzend- en detachingsbureaus hiervan wel concurrentienadeel. Overigens geven bouwbedrijven aan dat zij in de praktijk de regels uit de cao te volgen, die bepaalt dat voor buitenlandse arbeidskrachten dezelfde arbeidsvoorwaarden gelden als voor binnenlandse arbeidskrachten. Naast inhoudelijke redenen willen bedrijven ook geen reputatieschade leiden.

5.2 Huisvesting, opleiding en begeleiding

Gepaste huisvesting duur en schaars

Hoewel uitzendbureaus niet wettelijk verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van buitenlandse arbeidskrachten²⁶ kiezen toch veel uitzendbureaus ervoor om zelf passende huisvesting te regelen. Het is moeilijk voor individuele arbeidsmigranten om in de krappe woningmarkt passende woonruimte te vinden. Om voldoende arbeidsmigranten aan te trekken hebben uitzendorganisaties hebben doorgaans veel vastgoed in beheer. Met een vergoeding voor de huisvesting kunnen uitzendbureaus doorgaans goede marges behalen. Sommige bouwbedrijven kiezen er overigens voor om zelf de huisvesting te organiseren.

Aan de huisvesting van arbeidsmigranten is wel regelgeving aan verbonden. Als de huur van het loon wordt ingehouden moet de woning voldoen aan de eisen van de Stichting Normering

²³ FNV. Factsheet ET-regeling.

²⁴ Rijksoverheid. Kortere looptijd belastingvoordeel buitenlandse werknemers.

²⁵ FNV. Factsheet A1-verklaring.

²⁶ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (2016). FNV/Aelbers.

Flexwonen (SNF).²⁷ Zo moet er in een woning per persoon minimaal 12 m² aan gebruiksoppervlakte zijn.²⁸ Daarnaast verschilt de regelgeving per gemeente, in sommige gemeenten geldt bijvoorbeeld een maximumaantal arbeidsmigranten per kamer. Wel is er kritiek vanuit de sector op de gebrekkige controle van de SNF. Vanwege de woningschaarste wordt het steeds lastiger en duurder om gepaste huisvesting voor migranten te vinden en kiezen uitzendbureaus steeds vaker voor het delen van kamers.

Naast gepaste huisvesting is ook een goede wifi-verbinding op de bouwplaats en in de woning van belang voor het buitenlands personeel om in contact te blijven met familie en het thuisland. Steeds meer uitzendorganisaties en bouwbedrijven zorgen daarom dat er op locatie wifi is.

Negatieve beeldvorming huisvesting arbeidsmigranten

In het verleden is er negatieve berichtgeving geweest over de huisvesting van arbeidsmigranten, bijvoorbeeld over overlast in vakantieparken.²⁹ Uit de rondetafelbijeenkomst kwam naar voren dat de bouwsector heeft geleerd van deze negatieve beeldvorming. De overlast wordt tegengegaan door middel van toezicht op de huisvestingslocaties, het plaatsen van migranten in de wijk en meer aandacht voor begeleiding.

Regelgeving rond huisvesting maakt zzp'ers aantrekkelijker

De voorwaarden en kosten verbonden aan huisvesting kunnen omzeild worden als een arbeidsmigrant zich als zzp'er aanbiedt. Als zzp'er kan een migrant voor een onaantrekkelijke woonsituatie kiezen, zoals een kleine woning met veel anderen delen, om zo kosten te besparen. Een uitzendbureau is door regelgeving genoodzaakt hogere eisen aan een woning te stellen en is zo duurder uit. Ook kan een zzp'er ervoor kiezen om minder in scholing te investeren. Vergeleken met een uitzendorganisatie heeft een zzp'er zo minder kosten voor huisvesting, scholing en begeleiding. Hierdoor kan een zzp'er meer geld voor andere bestedingen overhouden.

Opleiding belangrijker dan herkomst

Polen heeft traditioneel een groot aandeel in het aanbod van buitenlandse arbeidskrachten, maar na Roemenië en Bulgarije krijgen ook andere MOE-landen een groter aandeel in de herkomst van buitenlandse arbeidskrachten. Nederlandse uitzendorganisaties werken met wervingsbureaus in de herkomstlanden. Voor ieder nieuw land zal een netwerk moeten worden opgezet. Tot nu toe slagen de uitzendorganisaties hier goed in getuige ook de sterke groei van het aantal buitenlandse arbeidskrachten. Volgens de uitzendorganisatie en de aannemers zijn er geen grote verschillen tussen de kwalificaties van arbeidskrachten uit de verschillende landen. Tijdens de rondetafelbijeenkomst kwam naar voren dat vooral opleiding en begeleiding veel belangrijker is. Zolang hier voldoende aandacht voor is kunnen migranten uit elk Europees land geworven worden om te werken in de Nederlandse bouwsector. Wel geldt dat het werk van technisch personeel complexer is en ook meer specifieke kennis vereist. Hierdoor is het moeilijker om voor technische functies geschikte buitenlandse arbeidskrachten te vinden.

5.3 Samenwerken op de bouwplaats

Cultuur

Het is van belang om rekening te houden met culturele verschillen om de samenwerking op de bouwplaats te bevorderen. Er kunnen ook binnen één land spanning bestaan, zo is er het advies om West- en Zuid-Roemenen niet in dezelfde ploeg te plaatsen. Ook zijn er verschillen in religieuze tradities, in sommige landen is het een schandaal om personeel rondom kerst te laten werken. Het is daarom belangrijk voor bouwbedrijven en uitzendorganisaties om kennis te hebben van de gebruiken van de buitenlandse arbeidskrachten waarmee samengewerkt wordt zodat deze optimaal kunnen functioneren binnen het team.

²⁷ Rijksoverheid. Workinnl: Wonen in Nederland.

²⁸ Dit geldt voor woningen met een bestemming 'wonen'. Voor locaties met een bestemming 'logies' of 'recreatie is dit minimaal 10m² per persoon. (SNF (2022). Norm voor huisvesting van arbeidsmigranten.)

²⁹ De Gelderlander (2018). Irritatie en overlast door Poolse arbeidsmigranten op Zutphens vakantiepark.

Communicatie essentieel voor waarborging veiligheid

Uit voorgaand onderzoek van het EIB kwam naar voren dat goede communicatie belangrijk is voor de veiligheid van buitenlandse arbeidskrachten op de bouwplaats.³⁰ De communicatie tussen Nederlandse en buitenlandse arbeidskrachten verloopt stroef omdat ze elkaars taal niet spreken. Hierdoor zijn ze overgeleverd aan het Engels, maar het niveau hiervan is meestal niet zodanig dat een technisch gesprek gevoerd kan worden. Dit levert risico's op voor de veiligheid. Wel zijn er oplossingen voor deze taalbarrière. Bouwbedrijven zelf kunnen communicatie anders organiseren, bijvoorbeeld door het aanstellen van een voorman die twee talen spreekt. Ook kunnen brancheorganisaties een sturende rol aannemen, door bijvoorbeeld het organiseren van bijeenkomsten rond veiligheid, het delen van ervaringen en het vertalen van veiligheidsvoorschriften. Problemen rond communicatie en veiligheid kunnen dus overkomen worden.

5.4 Tewerkstellingsmogelijkheden voor arbeidskrachten van buiten de EU

Binnen de Europese Unie kunnen gemakkelijk werknemers gevonden worden door de vrije arbeidsmarkt. Daarnaast is het ook mogelijk om arbeidsmigranten van buiten de EU aan te nemen.

Werknemers

Een werkgever moet aan een aantal voorwaarden voldoen om arbeidskrachten van buiten Europa aan te trekken:

- De werkgever heeft zoveel mogelijk geprobeerd om een werknemer binnen de EER of Zwitserland te vinden.
- Er is geen geschikte kandidaat gevonden in een van de EER-landen of Zwitserland.
- De functie staat minimaal drie maanden open.³¹
- De buitenlandse arbeidskracht moet een marktconform of zoals in de cao bepaald loon ontvangen.
- Het loon moet minimaal het wettelijk minimumloon voor volwassenen zijn. Ook wanneer de werknemer in deeltijd werkt of jonger dan 21 jaar is.
- De werkomstandigheden moeten hetzelfde zijn als voor Nederlandse werknemers.
- De werkgever is verplicht een veilige en schone woonplek te regelen.³²

Voor bepaalde groepen geldt een aparte regeling, bijvoorbeeld voor kennismigranten, asielzoekers, studenten en startups.

Zelfstandigen

Zelfstandig ondernemers moeten een verblijfsvergunning aanvragen om in Nederland te kunnen werken. Om hiervoor in aanmerking te komen moeten zij aantonen dat hun werkzaamheden van wezenlijk belang zijn voor de Nederlandse economie. Dit wordt beoordeeld aan de hand van een puntensysteem. Ook moet de ondernemer aantonen voldoende te gaan verdienen en te beschikken over de vereiste vergunningen.³³

Aanvullende mogelijkheden voor arbeidskrachten met Turkse nationaliteit

Sinds 1963 is er een associatieverdrag tussen de Europese Unie en Turkije. Hierdoor is het gemakkelijker voor Turkse arbeidskrachten om in Nederland te werken. Turkse werknemers hebben geen tewerkstellingsvergunning meer nodig als zij minimaal drie jaar werkzaam zijn geweest in Nederland. Zij zijn dan vrij op de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor andere buitenlandse arbeidskrachten is dit vijf jaar. Turkse zelfstandigen zijn uitgezonderd van het puntensysteem en kunnen daardoor gemakkelijker een onderneming starten in Nederland.

³⁰ EIB (2019). Buitenlandse arbeidskrachten in de bouw.

³¹ Rijksoverheid. Vergunningen buitenlandse werknemers.

³² UWV. Werkvergunning voorwaarden.

³³ IND. Zelfstandig ondernemer.

Verder is het goedkoper en zijn er meer mogelijkheden voor personen met de Turkse nationaliteit om een verblijfsvergunning in Nederland te krijgen.³⁴

Tewerkstellingsvergunning in de praktijk problematisch

Hoewel het op papier mogelijk lijkt om via deze regeling bij arbeidsschaarste arbeidskrachten van buiten Europa in te huren, blijkt de procedure in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. De vacature moet drie maanden lang binnen Nederland, de EER en Zwitserland uitstaan en er moet actief gezocht worden. Uit de rondetafelbijeenkomst blijkt dat dit te veel werk is. Ook komt door het tijdsverlies van drie maanden de arbeidskracht niet op het gewenste moment. Daarmee is de huidige regelgeving ongunstig voor het aantrekken van arbeidskrachten buiten Europa. Door het ruime aanbod van buitenlandse arbeidskrachten in de EU-landen worden dan ook in de Nederlandse bouw weinig vakkrachten van buiten de EU en Turkije aangetrokken. Wel worden in de praktijk via buitenlandse bedrijven uit de EU derdelanders in de Nederlandse bouw ingezet om de Nederlandse regelgeving te omzeilen. Dit roept de vraag op of de regels op deze manier wel effectief zijn en of binnen Europa op dit punt een lijn moet worden gekozen.

Hoewel in de Nederlandse bouw de noodzaak voor het aantrekken van vakkrachten van buiten de EU op macroniveau voorlopig beperkt is, kunnen er bij specifieke beroepen mogelijk wel tekorten optreden. Het lijkt wenselijk om voor deze gevallen de bestaande moeizame procedure te verbeteren. De ervaringen vanuit de bouw is dat het verkrijgen van een tewerkstellingsvergunning veel tijd en inspanning kost. Voor andere sectoren waarin het aanbod van Europese arbeidskrachten niet toereikend is, is de noodzaak om arbeidskrachten van buiten de EU aan te trekken groter. Door de huidige generieke regeling tijdig aan te passen, kan er flexibel ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen. Als er in andere Europese landen - zoals Duitsland - wel regelingen worden opgezet, waarmee goedkopere arbeidskrachten door bedrijven uit deze landen kunnen worden ingehuurd voor werkzaamheden in Nederland, dan kan dit tot concurrentienadeel leiden voor Nederlandse uitzendorganisaties en bouwbedrijven. Overigens zijn deze bedrijven volgens de Europese regelgeving verplicht om buitenlandse arbeidskrachten minimaal dezelfde arbeidsvoorwaarden te bieden als die voor binnenlandse arbeidskrachten.

³⁴ IND. Turkse burgers en hun gezinsleden.



Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl