



Staatssecretaris van Justitie
Mevrouw mr. N. Albayrak
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Dr. P.J. van Krieken
070 – 370 8013
9 februari 2009
ACVZ/ADV/2009/02

Briefadvies: tijdelijke arbeidsmigratie

Zeer geachte mevrouw Albayrak,

Komende maand brengt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken advies uit over het onderwerp **Tijdelijke arbeidsmigratie en de samenhang met ontwikkelingssamenwerking**, zoals opgenomen in het werkplan voor 2008. Gelet op het gegeven dat een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over dit onderwerp is voorzien voor 12 februari a.s., wil de ACVZ u gaarne vooraf informeren over de hoofdlijnen van dat advies.

In juli 2008 hebt u samen met de minister van Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer de beleidsnotitie *Migratie en Ontwikkeling* aangeboden. In die notitie wordt een zestal beleidsprioriteiten uiteengezet. Eén daarvan is het stimuleren van circulaire migratie, waaronder ook tijdelijke migratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland wordt verstaan. Bij het opstellen van haar advies heeft de commissie de notitie als één van de uitgangspunten genomen.

Voor de periode 2015-2035, zo constateerde de Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) in haar rapport van juni 2008, wordt een tekort op de arbeidsmarkt verwacht. Het Nederlands beleid is er in de komende jaren primair op gericht om dat tekort met nationale (beleids-)inspanningen op te lossen. Daarbij zijn mogelijke instrumenten:

- hogere arbeidsparticipatie;
- hogere arbeidsproductiviteit;
- het beter laten aansluiten van onderwijs op de arbeidsmarkt.

Daarnaast is het volgens de ACVZ relevant om waar mogelijk productie naar elders te verplaatsen zodat arbeidskracht vrijkomt voor die sectoren waar dat het meest nodig is (infrastructuur, zorg, bouw, onderwijs, horeca).

Maar naast deze inspanningen zou tijdelijke arbeidsmigratie, bijvoorbeeld in de vorm van de in de beleidsnotitie bedoelde circulaire migratie - als aanvullend instrument nuttig kunnen zijn.

Daarbij zijn de volgende drie overwegingen voor de ACVZ van belang:

- de tijdelijkheid van tijdelijke arbeidsmigratie staat centraal; de terugkeer zal, hoe problematisch dat ook is, moeten worden gegarandeerd;
- waar het gaat om bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden kan aan het beginsel van gelijke behandeling niet worden getornd;
- de huidige financiële crisis en de recessie die daar een gevolg van is dwingen tot reflectie; niettemin moeten de mogelijkheden van langdurige tijdelijke arbeidsmigratie als arbeidsmarktinstrument voor de periode vanaf ongeveer 2015 worden bestudeerd en op bruikbaarheid getoetst.

In het binnenkort te publiceren advies richt de ACVZ zich op het vereiste raamwerk voor werving, binnenkomst, verblijf en de terugkeer van tijdelijke arbeidsmigranten. Daarbij wordt niet alleen rekening gehouden met de belangen van Nederland maar ook gestreefd tegemoet te komen aan belangen van de migrant en het land van herkomst.

Tijdelijke arbeidsmigratie wordt in het ACVZ advies als volgt gedefinieerd:

Tijdelijke arbeidsmigratie is die vorm van migratie die onderdanen van derde landen de mogelijkheid biedt om voor een periode van 3, maximaal 4 jaar te komen werken en waarbij zij aan het einde van die periode terugkeren naar hun land van herkomst dan wel vertrekken naar elders.

In het advies wordt ingegaan op:

- het organisatorische en juridische kader;
- planning, besluitvorming, keuze van landen van herkomst, afspraken met landen van herkomst en de rol van internationale organisaties;
- werving, arbeidsovereenkomst, inreis en verblijf waarbij de rol van marktpartijen aan de orde wordt gesteld;
- werkgevers en vakopleidingen;

- haalbaarheid en handhaving waaronder terugkeer en de daarbij te bieden faciliteiten;
- (andere) randvoorwaarden, zoals gezin, opleidingen;
- samenwerking binnen de EU en/of met individuele lidstaten.

Enkele uitgangspunten

1. Verschillende demografische ontwikkelingen zullen voor de periode 2015-2035 een tekort aan arbeidskrachten tot gevolg hebben. In dat licht adviseert de ACVZ de overheid tijdig juridisch/bestuurlijke voorbereidingen te treffen om, wanneer andere, 'interne' maatregelen tekortschieten, op termijn arbeidsmigranten te kunnen uitnodigen.
2. De ACVZ constateert dat *permanente* migratie de demografische uitdagingen niet oplost. Als migratie al een rol kan spelen bij het oplossen van tekorten op de arbeidsmarkt, dan zou het naar de mening van de ACVZ om tijdelijke arbeidsmigratie moeten gaan. Die vorm van migratie gaat uit van terugkeer naar het land van herkomst. Het waarborgen daarvan is en blijft evenwel problematisch.
3. Bij (tijdelijke) arbeidsmigratie moet onderscheid worden gemaakt naar categorieën werknemers die worden toegelaten, en de marktsegmenten die zich lenen voor tijdelijke arbeidsmigratie. De duur van het verblijf speelt een belangrijke rol. Verreweg de meeste tewerkstellingsvergunningen worden nu verstrekt voor een periode van 1 jaar. Verblijf langer dan 1 jaar is niettemin gewenst.
4. Er is al ervaring opgedaan met immigratie van kleine aantallen kennismigranten. Deze migratie wordt verwelkomd voor *alle sectoren* en is overigens al onderdeel van het Nederlands beleid. De mogelijkheid van permanente migratie voor deze groep is door de ACVZ in het 2004 advies *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie* aanbevolen. Voor de andere soorten arbeidsmigranten (i.c. middenkader en lager opgeleiden) wordt thans een aantal aanbevelingen gedaan.
5. De herkomst van de arbeidsmigranten komt eveneens aan de orde. De uitbreiding van de EU (2004, 2007) resulteerde in een toegenomen potentieel aan arbeidskrachten die vanuit met name Oost-Europa in tekorten voorziet. De afgelopen 10 jaar zijn derdelanders in toenemende mate vervangen door werknemers van binnen de EU. Het is evenwel te verwachten dat op termijn de lonen in de EU naar elkaar toegroeien en dat daarmee de interne EU-migratie afneemt. Dit betekent dat uiteindelijk zal moeten worden gezocht naar arbeidsmigranten vanuit niet-EU-landen.
6. Arbeidsmigratie heeft uiteraard ook gevolgen voor de sociale en economische ontwikkeling van de landen van herkomst. De ACVZ acht het van belang dat bij de tijdelijke arbeidsmigratie vooral gezorgd wordt voor positieve effecten en minimalisering van de negatieve gevolgen, op micro- (gezin en familie) én macroniveau (de samenleving als geheel).
7. Voor de planning en uitvoering van en voor het toezicht op tijdelijke arbeidsmigratie is een gedegen organisatorisch kader nodig. De ACVZ is van mening dat het initiatief voor tijdelijke migratie in beginsel bij de markt moet liggen. De overheid moet de voorwaarden scheppen om het uitnodigen van tijdelijke arbeidsmigranten mogelijk te maken. Dit omvat

uiteraard ook de terugkeer. Het advies geeft aanzetten voor het opzetten van het daarvoor benodigde privaat-publiek samenwerkingsverband.

Tijdelijke arbeidsmigratie brengt voordelen, nadelen en ook risico's met zich mee voor alle betrokken partijen. Een van de lastigste problemen is het verzekeren van de terugkeer. In het verleden is immers gebleken dat als tijdelijk bedoelde migratie vrijwel altijd uitmondt in permanente migratie, uitgezonderd in die situaties waarin de periode zeer kort is, zoals bij seizoensarbeid en stages. Niettemin meent de ACVZ dat tijdelijkheid wellicht kan worden bereikt indien, anders dan in het verleden, duidelijke afspraken vooraf worden gemaakt. De complexiteit van de materie én het belang ervan, vragen om een goede analyse, voorbereiding en (tussentijdse) evaluatie.

Naast het organisatorisch kader schetst de ACVZ in het komend advies derhalve ook de contouren van het noodzakelijke juridisch kader dat de haalbaarheid, handhaving, kwaliteit, effectiviteit en acceptatie van tijdelijke arbeidsmigratie moet vergroten. Alleen met die normering is tijdelijke migratie mogelijk haalbaar en valt daarvoor een maatschappelijk en politiek draagvlak te verwachten. De ACVZ adviseert in 2012 een pilot te starten voor 1000/1500 tijdelijke arbeidsmigranten voor een periode van 2 (of wellicht 3) jaar. Bij het uitvoeren van deze pilot zal uiteraard gebruik worden gemaakt van de ervaringen opgedaan bij de pilots die in de beleidsnotitie *Migratie en Ontwikkeling* zijn aangekondigd.

Arbeidsmigratie Planningscommissie

Per jaar geeft de 'markt' aan in welke sectoren welke beroepskrachten nodig zijn, per wanneer en voor hoelang. Een 'vraaggestuurd' systeem heeft de voorkeur. Maar vanwege de uiteenlopende belangen is samenwerking tussen werkgevers, overheid en vakbonden ook op dit onderwerp noodzakelijk. Die samenwerking moet, naar de mening van de ACVZ, worden geïnstitutionaliseerd in een SER-achtige constructie. Zo'n 'instituut' kan de Arbeidsmigratie Planningscommissie genoemd worden (APC), waarin naast werkgevers, de vakbonden, het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek alsook de direct betrokken departementen vertegenwoordigd zijn. De APC doet aan de hand van de marktanalyse (half-)jaarlijks migratie-voorstellen (o.m. aantallen, voorwaarden, landen van herkomst, financiële parameters) die dan door de betrokken bewindslieden worden vastgesteld.

Het gaat er om dat de besluitvorming tijdig, effectief en transparant is, met duidelijke communicatie zodat alle betrokkenen weten waar zij aan toe zijn. Onderdeel van de planning is ook om ieder jaar de migratie-stromen te analyseren en te bezien of het systeem naar behoren functioneert. Daarnaast is het zaak regelmatig te analyseren hoe andere EU-lidstaten met deze problematiek omgaan.

Good practices

Door het Global Forum (Brussel, 2007) is een compendium van *good practice policy elements in bilateral temporary labour agreements* opgesteld. Het gaat daarbij om verschillende vormen van arbeidsmigratie en toegang. De afspraken betreffen vooral bilaterale overeenkomsten. Maar er zijn ook tripartiete overeenkomsten tussen bijvoorbeeld Canadese firma's (zoals de Canadese Boerenassociatie), IOM en landen van origine (Honduras, Mauritius en Guatemala). Deze vorm van samenwerking verdient nauwkeurige studie en evaluatie. Ook kan dit onderwerp van een separate pilot worden, bilateraal met herkomstlanden of in EU-verband.

Meer aandacht moet worden besteed aan de gevolgen van migratie voor het land van herkomst. Onderzoekers richten zich nu niet alleen op de (macro- en micro-) economische aspecten, maar in steeds grotere mate ook op de sociale effecten (gezinsontwrichting; gevolgen van traumatische ervaringen). Dit laatste is een belangrijk aspect dat bij de evaluatie van *pilots* meegewogen moet worden.

VOORWAARDEN VOOR TIJDELIJKE ARBEIDSMIGRATIE EN INDICATIEVE ROLVERDELING PUNTSGEWIJS OPGESOMD:

A. overheid

- *De overheid moet een faciliterende rol spelen; de werkgevers geven aan wanneer en welke (tijdelijke) arbeidsmigranten nodig zijn, de overheid moet daar adequaat op inspelen, - rekening houdend met het maatschappelijke draagvlak*
- *Overheid, werkgevers en vakbonden kunnen een "Arbeidsmigratie Planningscommissie" (APC) oprichten die (half-)jaarlijks onderbouwde en volledige (van aantallen, herkomst tot financiële drempel) voorstellen voor arbeidsmigratie doet die worden vastgesteld door het kabinet*
- *De 1-loket regeling, nu voor hoogopgeleiden, kan worden uitgebreid naar het middenkader met de benodigde aanpassing van het modern migratiebeleid en de Wet arbeid vreemdelingen*
- *Een 2- of 3-jarige pilot, uit te voeren in 2012 voor 1000/1500 personen, (met bij voorkeur een traditioneel arbeidsemigratieland als land van herkomst om analyse en evaluatie te optimaliseren)*
- *De IND (en/of anderen) moet risicotoetsen (laten) uitvoeren over landen van herkomst en de noodzakelijke samenwerkingskaders.*

B werkgemers

- *De werkgemers zijn verantwoordelijk voor werving; zij roepen bij voorkeur de hulp en steun in van terzake deskundige organisaties en maken daarbij gebruik van de door de overheid gemaakte afspraken met de landen van origine*
- *De werkgemers zijn verantwoordelijk voor:*
 - *taallessen (ten dele in land van origine vóór vertrek; grotendeels in Nederland, onmiddellijk ná aankomst, geïntegreerd in het werkprogramma)*
 - *vakopleiding, voorafgaand én tijdens het verblijf*
 - *huisvesting*
 - *ziektkosten- en andere verzekeringen*
 - *loonspaarregelingen*
 - *signaleren en waar mogelijk bewaken van vertrek.*

C werknemers

- *Bij tijdelijke arbeidsmigratie wordt de verblijfsduur bepaald op 3, maximaal 4 jaar; het contract en de wettelijke regelingen gaan uit van een verblijf zónder gezin*
- *Als terugkeerprikkel wordt aanbevolen de migrant zo mogelijk na terugkeer één jaar werk aan te bieden in een bedrijf (wellicht dochteronderneming) in het herkomstland; uiteraard moet hiernaar nader onderzoek plaatsvinden*
- *Alleen diegenen die zich aan de afspraken houden hebben na verloop van een bepaalde tijd (bijvoorbeeld 18 maanden) de mogelijkheid weer voor tijdelijke arbeidsmigratie in aanmerking te komen*
- *Het moet voor de meeste arbeidsmigranten mogelijk worden gemaakt AOW en pensioen na terugkeer af te kopen; uitbetaling zal in het land van herkomst plaatsvinden.*

D overheid/Europa

- *Op EU-niveau vindt informatie-uitwisseling en waar mogelijk afstemming plaats over de landenkeuze, dit om intra-Europese competitie te voorkomen*
- *Nederland dient zich actief op te stellen waar het gaat om Europese plannen en/of initiatieven op het gebied van tijdelijke arbeidsmigratie, bijvoorbeeld door deelname aan relevante (Europese) Mobiliteit Partnerships*
- *Europese samenwerking zal ondanks afspraken met competitie gepaard gaan; dit moet ingecalculeerd worden bij zowel die samenwerking als bij het aantrekkelijk maken van Nederland als land van tijdelijke arbeidsmigratie*
- *Het koppelen van tijdelijke arbeidsmigratie aan Richtlijn 2001/40/EC over de wederzijdse erkenning van verwijderingsbesluiten verhoogt de kans op daadwerkelijke terugkeer.*

E landen van herkomst

- *Nederland dient in een vroeg stadium samen met terzake deskundige organisaties na te gaan welke landen in aanmerking zouden kunnen komen voor (tripartiete) afspraken, met name ook voor de rond 2012 uit te voeren pilot*
- *In een vroeg stadium moeten de modaliteiten daarvan met de mogelijke landen van herkomst worden besproken*
- *Bij die gesprekken staan de volgende aspecten op de agenda:*
 - *opleiding/taal/cultuur*
 - *het vermijden van het verlies van human capital*
 - *het mogelijk maken van opleidingen, ook voor diegenen die in het land van herkomst blijven*
 - *terugkeer, re-integratie*
 - *de lokale fiscale aspecten van teruggave van pensioenpremies en overboeken van loonspaarbedragen*
 - *aanspreekpunt werkgevers en andere betrokken instantie(s)*
 - *financiële aspecten; effectief gebruik van de overmakingen; het waarborgen van de duurzaamheid; het mogelijk opzetten van (micro)krediet systemen om te bevorderen dat de teruggekeerde migrant effectief investeert*
 - *de sociale en maatschappelijke kosten en baten van tijdelijke arbeidsmigratie.*

De ACVZ hoopt u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en is gaarne tot nadere toelichting bereid.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

De Secretaris,

Mr. Adriana van Dooijeweert

Mr. W.N. Mannens