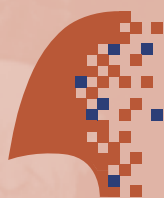




Regulering en facilitering van arbeidsmigratie

ADVIES



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De ACVZ

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de Minister van Justitie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies “Regulering en facilitering van arbeidsmigratie” uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,
Den Haag, 2004

Advieskenmerk: 06•2004, februari 2004
ISBN 90-8521-002-x

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Prins Clauslaan 20
2595 AJ Den Haag
email: info@acvz.com
(070) 381 14 00 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukwerk: Drukkerij Palace Print, Den Haag

Regulering en facilitering van arbeidsmigratie

DEN HAAG, FEBRUARI 2004



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan
De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon Dr. J. J. van Miert
doorkiesnummer 070 – 381 1410
datum 27 januari 2004
ons kenmerk ACVZ/VZL/04/004
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp advies 'Regulering en facilitering van Arbeidsmigratie'

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken u het advies 'Regulering en facilitering van Arbeidsmigratie' aan. Op verzoek van de vorige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is met name aandacht besteed aan de vraag in hoeverre nadere differentiatie in het huidige arbeidsmigratiebeleid gewenst is en of de huidige wet- en regelgeving het vertrek van tijdelijk toegelaten arbeidsmigranten voldoende waarborgt.

De ACVZ constateert dat het huidige arbeidsmigratiebeleid via het stelsel van de afgifte van tewerkstellingsvergunningen voor sectoren, waarin werknemers in de regel laag of middelhoog zijn opgeleid, in algemene zin voldoet. Het uitgangspunt dat voorrang moet worden gegeven aan het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland wordt door de ACVZ onderschreven. Daarnaast wordt met de uitbreiding van de Europese Unie het aantal werknemers, dat kan worden gerekend tot het zogenaamde 'prioriteit genietende aanbod', in beginsel met vele miljoenen uitgebreid. Om mogelijke verstoringen van de arbeidsmarkt te voorkomen pleit de ACVZ voor behoedzaamheid. De ACVZ adviseert het huidige nationale stelsel voor de toelating van werknemers uit toetredende lidstaten niet per 1 mei 2004 op te geven. Wel kan bij wijze van experiment worden bepaald dat voor een aantal nader aan te wijzen sectoren van de arbeidsmarkt de eis van voorrang voor prioriteit genietend aanbod komt te vervallen.

postadres

Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres

Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De ACVZ pleit voor de stimulering van de immigratie van hooggekwalificeerde werknemers van buiten de EER. Nederland heeft de ambitie uitgesproken koploper te willen zijn bij de verwezenlijking van de zogenaamde 'Lissabon'-strategie, die erop is gericht de Europese Unie in de periode tot 2010 om te vormen tot 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld'. Daarbij past een uitnodigend beleid ten aanzien van arbeidsmigranten die een positieve bijdrage aan de Nederlandse (kennis)economie kunnen leveren. De ACVZ stelt voor een proef te starten met een aanbodgericht systeem voor deze migranten. Sinds twee jaar beschikt Groot-Brittannië als enige land van de Europese Unie over een dergelijk systeem, dat door betrokkenen als zeer succesvol wordt beoordeeld. Arbeidsmigranten die voldoen aan bepaalde criteria hebben aldaar de gelegenheid om gedurende een jaar een positie op de arbeidsmarkt te verwerven zonder dat zij reeds over een concreet aanbod van een werkgever beschikken.

De ACVZ pleit er niet voor de rechten op gezinshereniging van arbeidsmigranten verder in te perken, evenmin als de toegang tot de sociale zekerheid. De ACVZ stelt voor een onderzoek in te stellen naar de voor- en nadelen van een 'opt-in'-sociaal zekerheidsstelsel voor tijdelijke arbeidsmigranten, waarin de migrant kan opteren voor premierestitutie bij terugkeer indien gedurende het verblijf geen aanspraak is gemaakt op een premiegerelateerde uitkering. Verder doet de ACVZ enkele suggesties om de daadwerkelijke terugkeer van tijdelijke arbeidsmigranten beter te waarborgen, waaronder een meldingsplicht na terugkeer en striktere toepassing van het rotatiesysteem, waarbij de werknemer een periode buiten Nederland dient te verblijven alvorens hij een nieuwe termijn in Nederland kan komen wonen en werken. Tevens stelt de ACVZ voor om het stelsel van strafrechtelijke en bestuurlijke sancties ten aanzien van werkgevers die illegalen te werk stellen zodanig in te richten dat de sanctiedreiging daadwerkelijk een beletsel vormt om illegalen in dienst te nemen. Tenslotte doet de ACVZ enkele voorstellen om mogelijk negatieve consequenties van brain drain, die overigens op dit moment nauwelijks wordt veroorzaakt door Nederland, te voorkomen. Goede samenwerking met de autoriteiten van het land van herkomst en consistentie tussen arbeidsmigratiebeleid en ontwikkelingssamenwerking staan hierbij voorop. De ACVZ pleit ervoor verblijfsrechtelijke barrières, die projecten op het gebied van 'tijdelijke terugkeer' in de weg staan, weg te nemen. In het kader van deze projecten keren geschoolde migranten tijdelijk terug om hun kennis en kunde ten bate van hun herkomstland ter beschikking te stellen.

Tegelijk met dit advies verschijnt een voorstudie getiteld 'Arbeidsimmigratie naar Nederland. Regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk'. Op korte termijn zal ook een tweede voorstudie, naar 'Effecten van moderne arbeidsmigratie' het licht zien.

Dit advies zal op 4 februari 2004 openbaar worden gemaakt.

Hoogachtend,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
Voorzitter

Drs. A.L.N.M. Spanjersberg
Secretaris

Inhoud

ADVIES IN KORT BESTEK	8
HOOFDSTUK 1	
<i>Inleiding</i>	20
1.1 Aanleiding advies	20
1.2 Inhoud van het advies	22
1.3 Methodologie	24
1.4 Opbouw van het advies	25
HOOFDSTUK 2	
<i>Decor arbeidsmigratie</i>	26
2.1 Internationale context	26
2.2 De discussie over arbeidsmigratie	27
2.3 Cijfermatig overzicht	31
HOOFDSTUK 3	
<i>Regelgeving in Nederland</i>	43
3.1 Totstandkoming, doel en uitvoering van de wettelijke regelingen	43
3.2 Duur van de arbeidsmigratie en verblijfsvergunningen	44
3.3 Speciale regelingen	46
3.4 Recente en komende wijzigingen	48
HOOFDSTUK 4	
<i>Arbeidsmigratie in vijf andere westerse landen</i>	49
4.1 Tijdelijke arbeidsmigratie	49
4.2 Permanente arbeidsmigratie	52
4.3 Hooggekwalificeerde arbeidsmigratie	53
4.4 Recente en komende wijzigingen	55
HOOFDSTUK 5	
<i>De Wav als arbeidsmigratie regulerend instrument</i>	57
5.1 De werking van de Wav en de sectorale convenanten	57
5.2 De beschikbaarheid van prioriteitsgenietend aanbod	58
5.3 De uitbreiding van de Europese Unie in 2004	59
5.4 De relatie tussen arbeidsmigratiebeleid en illegaliteit	64
5.5 Conclusies en aanbeveling	67
HOOFDSTUK 6	
<i>Het stimuleren van hooggekwalificeerde arbeidsmigratie</i>	69
6.1 Inleiding	69
6.2 Probleemschets	70
6.3 Het huidige Nederlandse beleid	72
6.4 Alternatieven voor het huidige beleid	75
6.5 Conclusies en aanbevelingen	79
HOOFDSTUK 7	
<i>Differentiatie in rechten op gezinshereniging en sociale zekerheid</i>	84
7.1 Gezinshereniging	84
7.2 Sociale zekerheid	90

HOOFDSTUK 8

<i>Arbeidsmigratie en de discussie over brain drain</i>	94
8.1 Omvang en effecten	94
8.2 De overheid en brain drain	96
8.3 Beleidsinstrumenten in verband met brain drain	97
8.4 Conclusies en aanbevelingen	98

HOOFDSTUK 9

<i>De tijdelijkheid van arbeidsmigratie</i>	100
9.1 De wenselijkheid van tijdelijkheid	100
9.2 De handhaafbaarheid van tijdelijkheid	102
9.3 Conclusies en aanbevelingen	105

BIJLAGEN

1 De adviesaanvraag	108
2 Verslag expertmeeting arbeidsmigratie	109
3 Arbeidsimmigratie en sociale zekerheid	121
4 Vrij verkeer van werknemers uit toetredende lidstaten van de Europese Unie	132
5 Literatuurlijst	134
6 Lijst van gebruikte afkortingen	138

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	140
------------------------------------	-----

Advies in kort bestek

In deze synopsis is getracht een zo compleet mogelijk beeld van het advies te schetsen. Voor een uitgebreide beschrijving en de volledige onderbouwing van de aanbevelingen wordt echter nadrukkelijk verwezen naar de hoofdtekst van het advies.

Inleiding

Arbeidsmigratie is een veel bediscussieerd onderwerp. In de jaren negentig werd de discussie over migratie in en buiten het parlement nog gedomineerd door asielmigratie. Maar aan het einde van de jaren negentig veranderde dit. Door de economische verspoed ontstond een krapte op de arbeidsmarkt, waarvan sommigen vonden dat deze door stimulering van arbeidsmigratie zou kunnen worden tegengegaan. Arbeidsmigratie zou tevens een oplossing zijn voor de vergrijzing, ook een thema dat nadrukkelijker in de publieke aandacht kwam in deze tijd. Het openbaar bestuur mengde zich pas laat in de discussie over arbeidsmigratie. In oktober 2001 verscheen een kabinetsreactie op een mededeling van de Europese Commissie over een communautair immigratiebeleid. In deze reactie toonde het kabinet zich geen voorstander van verruimde mogelijkheden tot arbeidsmigratie. Het Nederlandse systeem, vastgelegd in de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) voldeed in het algemeen goed. Het kabinet wilde wel de mogelijkheden onderzoeken tot efficiëntere uitvoering van de Wav en de Vreemdelingenwet, waarin het verblijfsrecht van arbeidsmigranten is vastgelegd. Een interdepartementale werkgroep boog zich vervolgens over de vraag hoe de toelating van buitenlandse werknemers, die een bijdrage leverden aan de Nederlandse kenniseconomie, kon worden vereenvoudigd.

De adviesaanvraag

Dit is, kort geschetst, de achtergrond waartegen de adviesaanvraag, die de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in november 2002 deed toekomen aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), moet worden beschouwd. De minister vroeg de ACVZ met name te bezien op welke wijze kan worden gewaarborgd dat tijdelijke arbeidsmigratie niet onbedoeld uitloopt op permanent verblijf en in hoeverre differentiatie in het beleid nodig is om verschillende vormen van arbeidsmigratie te faciliteren en reguleren. Ook vroeg de minister naar de wijze waarop arbeidsmigratie in andere Europese landen is geregeld en naar het karakter en de gevolgen van 'moderne' arbeidsmigratie, waarmee werd bedoeld op de arbeidsmigratie in de jaren negentig.

Uitwerking van de adviesaanvraag

De ACVZ heeft de vragen van de minister in een bredere context geplaatst om recht te doen aan de complexiteit van het thema arbeidsmigratie. Zo heeft de commissie een literatuuronderzoek uitbesteed aan het Centrum voor Migratierecht van de Katholieke Universiteit Nijmegen en het Instituut voor Etnische en Migratie Studies van de Universiteit van Amsterdam. In deze studie, die met dit advies als 'Voorstudie' wordt gepubliceerd, worden wet- en regelgeving in Nederland vergeleken met vijf westerse landen (Duitsland, Groot-Brittannië, Noorwegen, Spanje en Canada). Daarnaast wordt de stand van zaken in de discussie over economische en demografische effecten van (arbeids)migratie en het debat over brain drain weergegeven. Daarnaast is in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek naar de

effecten van ‘moderne’ arbeidsmigratie uitbesteed aan het Instituut voor Sociologisch Economisch Onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook deze studie is als ‘Vorstudie’ bij dit advies gepubliceerd. Verder heeft de ACVZ de volgende vormen van differentiatie in ogenschouw genomen: differentiatie in het beleid ten aanzien van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten, in de rechten op gezinshereniging (en de toegang van de gezinsleden tot de arbeidsmarkt) en in toegang tot de sociale zekerheid. De commissie heeft Prof.dr. G.J. Vonk, bijzonder hoogleraar sociaal zekerheidsrecht aan de Vrije Universiteit, verzocht een notitie te schrijven over de relatie tussen arbeidsimmigratie en sociale zekerheid (zie Bijlage III). Tenslotte heeft de ACVZ een expertmeeting belegd waarbij experts van binnen en buiten de overheid reflecteerden op verschillende aspecten van het verschijnsel arbeidsmigratie (zie Bijlage II).

Hoofdpijnen Nederlands beleid

Een Nederlandse werkgever die geen werknemer kan vinden die behoort tot het ‘prioriteitsgenietend aanbod’ kan een tewerkstellingsvergunning (Twv) aanvragen voor een buitenlandse werknemer. Tot het prioriteitsgenietend aanbod behoren werknemers uit de Europese Economische Ruimte (EER, bestaande uit de Europese Unie, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein). Deze werknemers zijn niet Twv-plichtig. De Twv-aanvragen worden beoordeeld door de Centrale organisatie voor Werk en Inkomen (CWI), die via een arbeidsmarkttoets onder meer controleert of de werkgever voldoende inspanningen heeft verricht om een werknemer uit het prioriteitsgenietend aanbod te werven. De werknemer met een Twv dient een verblijfsvergunning voor Nederland aan te vragen. Om Nederland in te kunnen reizen heeft hij in de regel eerst een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (Mvv) nodig. Een Mvv-aanvraag wordt beoordeeld door de Visadienst, de verblijfsvergunning wordt verleend door de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND).

Een Twv wordt voor maximaal drie jaar verstrekt. De duur van de verblijfsvergunning is gekoppeld aan de duur van de Twv. Alleen buitenlandse werknemers met een Twv met de maximale duur van drie jaar hebben vervolgens vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarna komt de werknemer in beginsel, indien hij over voldoende middelen van bestaan beschikt, op termijn in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, die na een onafgebroken verblijf in Nederland van vijf jaar kan worden aangevraagd. Werknemers met een Twv met een kortere duur dan drie jaar moeten in principe een jaar buiten Nederland doorbrengen voordat een nieuwe vergunning kan worden aangevraagd. Verlenging van een Twv is sinds november 2000 niet langer mogelijk.

Omwille van de bondigheid komen de wet- en regelgeving in andere westerse landen in deze samenvatting alleen aan bod voorzover relevant in het kader van de analyses en aanbevelingen van het advies.

Enkele cijfers

In vrijwel alle landen aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling steeg het aantal arbeidsmigranten aan het einde van de jaren negentig. Zo ook in Nederland. In ons land bestaat de laatste jaren circa 21% van de immigratie uit arbeidsmigranten. Volgens cijfers van het CBS ging het in 2002 om bijna 18.000 personen. Aan de lange periode van jaarlijkse stijging van het aantal arbeidsmigranten is in 2002 een einde gekomen, waarschijnlijk vanwege de verslechterde economie. Ongeveer driekwart van de arbeidsmigranten is afkomstig uit Europa, de meeste van hen uit andere lidstaten van de Europese Unie. De daling van de arbeidsmigratie in 2002 is nog niet af te lezen uit de cijfers van de Twv-verlening, die alleen inzicht geven in de arbeidsmigra-

tie van werknemers niet afkomstig uit de EER. In 2002 werden 34.558 Twv's verstrekt, bijna 4.000 meer dan in 2001. Reden hiervoor is het succesvolle project dat in 2002 van start ging in de land- en tuinbouw, in het kader waarvan ongeveer 6.000 voorname-lijk Polen seizoenswerk verrichtten in Nederland. De hoogte van het aantal verstrekte Twv's lijkt opmerkelijk gezien de constatering dat het merendeel van de 18.000 door het CBS getelde arbeidsmigranten uit de Europese Unie afkomstig zijn. De cijfers zijn echter niet goed vergelijkbaar. In de Twv-cijfers komen immers werknemers uit de Europese Economische Ruimte (EER), die de grootste groep van (al dan niet tijdelijke) arbeidsmigranten uitmaken, niet voor. Burgers uit de EER hebben recht op vrij verkeer en behoeven geen tewerkstellingsvergunning. Daarnaast is het mogelijk dat Twv-houders niet in de statistieken van het CBS terechtkomen omdat de duur van hun verblijf te kort is. Verder worden er de laatste jaren aanzienlijke aantallen Twv-s aangevraagd voor asielzoekers die tijdelijke arbeid verrichten; zij staan in de regel niet, of als asielmigrant in de CBS-statistieken vermeld. In 2002 werden 5.905 Twv's verleend in de categorie Asielzoekers, 17% van het totaal aantal verleningen. Ook artiesten als muzikanten en acteurs, die in aanzienlijke aantallen Twv's krijgen, worden door het CBS niet als arbeidsmigrant geregistreerd.

Ongeveer driekwart van de arbeidsmigranten van buiten de EER komen voor een periode korter dan een jaar naar Nederland, ongeveer de helft zelfs korter dan 24 weken. In 2002 vormden de Polen de grootste groep, gevolgd door Amerikanen, Russen, Chinezen en Turken. Ongeveer de helft van de arbeidsmigranten in 2002 vullden banen in de segmenten van de arbeidsmarkt waarvoor geen of weinig scholing nodig is, zoals land- en tuinbouw, productiewerk, de schoonmaaksector en de horeca. Circa 21% van de arbeidsmigranten van buiten de EER werkten in de hogere regionen van de arbeidsmarkt, vooral als wetenschappelijk onderzoeker, leidinggevende, adviseur en IT-specialist. Het functieniveau van de arbeidsmigranten van buiten de EER is in de afgelopen jaren lager geworden: in 1999 werkte nog 40% in een functie van hoog niveau.

Het informatiesysteem van de CWI is niet in staat op eenvoudige wijze aan te geven hoeveel arbeidsmigranten een Twv voor de duur van exact drie jaar verkrijgen. Dit is echter een uitermate belangrijk gegeven, omdat alleen deze arbeidsmigranten na drie jaar vrije toegang tot de arbeidsmarkt hebben en op termijn aanspraak kunnen maken op een verblijfstitel voor onbepaalde tijd. Dit leidt tot de eerste aanbeveling:

- 1 Het informatiesysteem waarin de afgifte van Twv's wordt geregistreerd moet worden aangepast opdat op eenvoudige wijze eenduidige informatie kan worden gegenereerd over het aantal Twv's dat voor de maximale duur van drie jaar wordt verstrekt. Dit cruciale onderdeel van de beleidsinformatie is, vanwege de poort die deze Twv's bieden naar permanent werken en verblijven in Nederland, onontbeerlijk voor het analyseren van (lange termijn-) effecten van het arbeidsmigratiebeleid.**

De Wav als regulerend instrument

De ACVZ heeft gezien in hoeverre de Wet Arbeid Vreemdelingen voldoet als instrument ter regulering van arbeidsmigratie naar Nederland. Daarbij zijn ook de sectorale convenanten tussen overheid en werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, die de afgelopen jaren in de zorgsector, de Chinese horeca en de land- en tuinbouw zijn afgesloten, in beschouwing genomen. De ACVZ concludeert dat in zijn algemeenheid de WAV als regulerend instrument in die sectoren van de arbeidsmarkt, waar werknemers in de regel een lage of middelhoge opleiding hebben genoten, voldoet. Vereenvoudiging en versnelling van procedures blijft een aandachtspunt. De ACVZ ondersteunt het streven van de overheid om in de toekomst te komen tot één procedure voor tewerkstellings- en

verblijfsvergunning. De commissie ziet verder het convenant als een goed instrument om in het kader van arbeidsmigratie tevens afspraken te maken over zaken als quotering per bedrijf, arbeidsomstandigheden, inspanningen omtrent terugkeer van werknemers en activiteiten op het terrein van uitstroombeperving, opleiding van in Nederland verblijvend arbeidspotentieel en het niet werven in landen waar grote negatieve effecten van brain drain bestaan. De rechtskracht van het convenant is op dit moment nog niet groot. Deze zal groter worden indien het convenant verbindend wordt voor alle werkgevers in de sector waarin het is afgesloten. De Tweede Kamer nam een wetswijzigingsvoorstel ter zake op 30 september 2003 met algemene stemmen aan.

Daarnaast is de ACVZ van mening dat activering van het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland, hoewel de effectiviteit van het in het afgelopen decennium terzake gevoerde beleid niet groot te noemen is, prioriteit geniet boven het aantrekken van werknemers van buiten de EER. De mogelijkheden tot arbeidsmigratie van buiten de EER behoeven in deze sectoren dus niet te worden verruimd. Twee bijkomende aspecten versterken de commissie in deze mening. De eerste heeft betrekking op de relatie tussen illegaliteit en arbeidsmigratie. Sommigen menen dat het verruimen van de mogelijkheden tot laaggeschoolde arbeidsmigratie in Nederland de omvang van de illegale tewerkstelling zal terugdringen. Volgens de ACVZ is dit slechts ten dele het geval. Het succesvolle project in de land- en tuinbouw in 2002 illustreert deze stelling. Werkgevers in deze sector werden in de gelegenheid gesteld om snel en eenvoudig werknemers van buiten de EER aan te trekken voor kortdurend seizoenswerk. In het kader van het project werden bijna 6.000 tewerkstellingsvergunningen verstrekt, waarmee wordt aangetoond dat illegale tewerkstelling door versoepeling van regelgeving en de uitvoering ervan kan worden teruggedrongen. Veel werkgevers in de sector namen echter geen deel aan het project en gaven de voorkeur aan illegale krachten. Door de grote financiële voordelen zal illegale arbeid met het huidige handhavingsbeleid altijd aantrekkelijk zijn, ook met een versoepeling van het arbeidsmigratiebeleid.

De tweede reden om het arbeidsmigratiebeleid niet te verruimen voor de sectoren van de arbeidsmarkt, waarin werknemers in de regel laag of middelhoog zijn opgeleid, is gelegen in de uitbreiding van de Europese Unie met tien lidstaten in mei 2004. Het prioriteitsgenietend aanbod in deze sectoren wordt hierdoor met vele miljoenen werknemers uitgebreid. In het afgelopen jaar hebben steeds meer landen bepaald dat zij een overgangstermijn zullen hanteren ten aanzien van vrije toegang tot de arbeidsmarkt van werknemers uit toetredende landen. Hoewel schattingen van de omvang van deze migratiestroom een hoge onzekerheidsfactor hebben, wordt de kans dat velen naar Nederland zullen komen groter naarmate meer huidige lidstaten een overgangstermijn instellen. Bekend is dat in ieder geval Duitsland, Oostenrijk, België, Frankrijk, Spanje en Finland dit zullen doen. Nederland wordt dus omringd door landen die een beperking stellen, bovendien betreft het enkele van de grootste economieën van Europa. In deze situatie acht de ACVZ voorzichtigheid troef. Toch is het, ook vanwege internationale politieke betrekkingen, van betekenis dat Nederland laat zien dat het niet bij voorbaat de deur dicht gooit, al is het voorlopig. Een en ander leidt tot de tweede aanbeveling:

- 2 De ACVZ adviseert het huidige nationale stelsel voor de toelating van werknemers uit toetredende lidstaten niet per 1 mei 2004 op te geven. Wel kan bij wijze van experiment worden bepaald dat voor een aantal nader aan te wijzen sectoren van de arbeidsmarkt de eis van voorrang voor prioriteit genietend aanbod wordt opgegeven. Door het achterwege laten van deze arbeidsmarkttoets ontstaat dan dus in de aan te wijzen sectoren de facto vrijwel vrij verkeer. Indien blijkt dat de toestroom van migranten uit toetredende landen in deze sectoren geen verstoring van de arbeidsmarkt oplevert, kan de toets op prioriteitgenietend aanbod voor de niet aangewezen sectoren, indien gewenst in stappen, ook komen te vervallen. Via de afgifte van Twv's is de omvang van de migratie, evenals de nationaliteiten**

van de migranten en de sectoren waarin zij werkzaam zijn, nauwlettend te monitoren, zodat op ieder gewenst moment kan worden bezien of bijstelling mogelijk dan wel nodig is. Bovendien blijft in dit geval voor een periode van minimaal vijf jaar het nationale beleid van kracht, zodat een eventuele, onverhoopte stap terug naar stringenter beleid zonder tussenkomst van de Europese Commissie kan geschieden.

De ACVZ heeft zich bij de keuze voor deze oplossing laten leiden door twee overwegingen. In de eerste plaats getuigt de openstelling van een aantal sectoren van de arbeidsmarkt naar Europa in het algemeen en naar de toetredende lidstaten in het bijzonder, van de bereidheid ook de nieuwkomers in het vrije verkeer een kans te geven. Tegelijkertijd is het in strategisch en tactisch opzicht beter om van een stringent beleid naar een ruimer beleid te gaan dan omgekeerd. De gekozen wijze van monitoring door middel van de tewerkstellingvergunning voorkomt dat in een situatie van grote onzekerheid risico's worden gelopen

Het stimuleren van hooggekwalificeerde arbeidsmigratie

Anders dan voor sectoren van de arbeidsmarkt, waarvoor in de regel een lage of middel-hoge opleiding volstaat, acht de ACVZ het raadzaam aanvullende maatregelen te nemen op het terrein van het arbeidsmigratiebeleid in sectoren waar hooggekwalificeerde personen werkzaam zijn. Definiëring van de term 'hooggekwalificeerde arbeidsmigrant' is verre van eenvoudig, maar in zijn algemeenheid gaat het om arbeidsmigranten met een nationaal en internationaal schaarse deskundigheid, in de regel hoog opgeleid en bovenmodaal betaald, die werkzaam zijn in sectoren van groot economisch of maatschappelijk belang. Twee elementen spelen in de overwegingen van de ACVZ een belangrijke rol. Ten eerste de toestand van de Nederlandse kenniseconomie. Deze is, volgens velen binnen en buiten de overheid, zorgelijk, een opvatting die ook werd verwoord in een recent advies van de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid. Dit is een onwenselijke ontwikkeling, te meer daar Nederland de ambitie heeft uitgesproken in Europa koploper te zijn bij het verwezenlijken van de zogenaamde Lissabon-strategie, die tot doel heeft de Europese Unie in de periode tot 2010 om te vormen tot 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld'. Het tweede element is de omstandigheid dat het zeer de vraag is of Nederland in de komende decennia voldoende hooggekwalificeerde krachten op de arbeidsmarkt kan brengen. Met name een aantal technische en andere exacte studies trekken te weinig studenten.

Ook de Nederlandse overheid wil migratie van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten stimuleren. Er bestaan al verschillende maatregelen die hun toelating en verblijf begunstigen. Zogenaamde 'concernmedewerkers' (hoge functionarissen van internationale bedrijven) verkrijgen een Twv na een beperkte arbeidsmarkttoets en hun gezinsleden zijn vrij op de arbeidsmarkt. Vacatures voor hogere leidinggevenden behoeven niet meer bij het CWI te worden aangemeld en verschillende categorieën wetenschappelijk personeel verkrijgen een Twv zonder arbeidsmarkttoets. Daarnaast is er de fiscale '30%-maatregel', die inhoudt dat arbeidsmigranten met een schaarse, specifieke deskundigheid over 30% van hun inkomen geen belasting behoeven te betalen. Daar staat tegenover dat de leges voor het verkrijgen en verlengen van verblijfsvergunningen in Nederland zeer hoog zijn in vergelijking met andere landen.

Verder heeft de regering in mei 2002 te kennen gegeven uitvoering te willen geven aan een notitie van een interdepartementale werkgroep, die de mogelijkheden had bezien om de procedures voor zogenaamde 'kennismigranten' te versnellen en te vereenvoudigen. In de notitie, die overigens nog steeds in uitvoering is, worden enkele aanpassingen aangekondigd. Kennismigranten mogen langer dan drie jaar arbeid verrichten zonder dat een arbeidsmarkttoets plaatsvindt, waarbij dus een Twv voor een periode langer dan drie jaar kan worden verstrekt. Partners van kennismigranten kunnen een Twv zonder arbeids-

markttoets verkrijgen en de procedures voor een Twv en een Mvv dienen binnen enkele weken te zijn voltooid.

De ACVZ ondersteunt de genoemde maatregelen maar meent dat ze te beperkt zijn om daadwerkelijk arbeidsmigratie van kennismigranten te stimuleren. Bovendien acht zij de definitie van de groep 'kennismigranten' te beperkt - zo vallen medische specialisten niet onder de definitie - en meent zij dat het stimuleringsbeleid de bredere doelgroep van 'hooggekwalificeerden' tegemoet moet komen. Verder wordt door de interdepartementale werkgroep ten onrechte veel nadruk gelegd op de tijdelijkheid van het verblijf van deze categorie arbeidsmigranten. Beter zou het zijn hen snel in het vooruitzicht te stellen van een permanente verblijfstitel, opdat zij zelf de keuze hebben hier te blijven of hun carrière elders voort te zetten. Dit houdt na verloop van tijd enig risico in op een beroep op de sociale zekerheid, maar dat zal niet in veel gevallen gebeuren. Mensen met hoge kwalificaties, een uitstekend salaris en een schaarse deskundigheid, die bovendien internationaal zijn georiënteerd gezien het feit dat zij eerder naar Nederland zijn geëmigreerd, zullen de voorkeur geven aan een verblijf in een ander land boven de Nederlandse sociale zekerheid.

De ACVZ stelt een proef met een aanvullend systeem voor, dat niet in plaats van maar naast de Wav dient te bestaan, dat aanbodgericht is in plaats van vraaggericht. Dit wil zeggen, het richt zich op de potentiële migrant in het buitenland die zich, indien hij of zij voldoet aan bepaalde criteria, gedurende een bepaalde periode zonder concreet aanbod van een werkgever kan begeven op de Nederlandse arbeidsmarkt. De ACVZ laat zich daarbij inspireren door het Britse Highly Skilled Migration Programme (HSMP), dat sinds zijn start in januari 2002 erg succesvol is. De belangrijkste elementen van het programma zijn de volgende. Toelating vindt plaats op basis van selectie via een puntensysteem. Punten worden toegekend voor opleiding, ervaring, inkomen in het land van herkomst, opleiding van de partner en bijzondere prestaties in het vakgebied. De migrant moet in staat zijn in zijn eigen onderhoud te voorzien en kan geen beroep doen op financiële vergoedingen van overheidswege. De HSMP-migrant wordt toegelaten voor één jaar waarna wordt getoetst of hij/zij economisch actief is (in loondienst of als zelfstandige). De vergunning kan tot vier jaar worden verlengd, waarna een permanente verblijfstitel wordt verstrekt. Zoals gesteld zijn de ervaringen met het programma erg goed. In 2002 werden 2.491 aanvragen gedaan, in de eerste negen maanden van 2003 in totaal 4.504. De Engelse overheid verwacht dat het programma migranten aantrekt die nog niet beschikken over een netwerk in het Verenigd Koninkrijk om een aanbod van een werkgever te arrangeren. Er is geen discussie over de economische baten van deze migranten. Zij genereren verdere economische activiteit doordat velen van hen een eigen bedrijf beginnen en door de economische samenwerking met bedrijven in het herkomstland. Door de behandelkosten door te berekenen aan de migrant wordt het administratieve proces kostenneutraal uitgevoerd. Er zijn weinig ervaringen met fraude of ander ongewenst gedrag.

Een aanbodgericht programma voor hooggekwalificeerden biedt enkele grote voordelen. Het bereikt een groep migranten die zonder concreet werkaanbod nauwelijks naar Nederland zou kunnen migreren. Zij zijn direct beschikbaar voor een werkgever zonder potentieel langdurige toelatingsprocedures. Zij zijn niet via een Twv gebonden aan één werkgever hetgeen de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland verhoogt. Door de toelatingscriteria scherp te stellen en bovendien snel te kunnen aanpassen aan een nieuwe situatie, wordt vermeden dat reeds in Nederland verblijvende hooggekwalificeerden verdrongen worden van de arbeidsmarkt. Ze dragen via belastingen bij aan de openbare kas terwijl de kans dat ze daar een groot beroep op zullen doen klein is. Zij dragen bij aan de (kennis-)economie en genereren economische activiteit.

Ten aanzien van het stimuleren van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten doet de ACVZ enkele voorstellen, de aanbevelingen 3 tot en met 7 van dit advies:

3 Start een proef met een aanbodgericht toelatingsprogramma voor hooggekwalificeerde migranten naar Brits model.

Het is raadzaam bij wijze van proef een dergelijk programma in te stellen. Het is immers onbekend in hoeverre dit programma daadwerkelijk de arbeidsmigratie van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten in Nederland kan stimuleren. Bij gebleken succes kan het programma tot een vast instrument van het Nederlands arbeidsmigratiebeleid worden omgevormd. Het vraaggestuurde systeem van de Wav blijft daarbij van kracht. Ook in Groot-Brittannië is de weg van het aanvragen van een werkvergunning voor werkgevers nog onverkort geopend.

4 Stel het programma ook open voor afgestudeerden en promovendi van buiten de Europese Economische Ruimte die in Nederland een studie of promotie afronden.

Aanvragen voor toelating via een aanbodgericht programma voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten worden in de regel vanuit het buitenland gedaan. De ACVZ acht het raadzaam een uitzondering te maken voor studenten en promovendi van buiten de EER die met succes een opleiding of promotie aan een Nederlandse HBO- of universitaire instelling hebben afgerond in een vak dat van wezenlijk belang wordt geacht voor de ontwikkeling van de Nederlandse (kennis)economie of samenleving.

5 Stel hooggekwalificeerde arbeidsmigranten snel een permanente verblijfstitel in het vooruitzicht.

Om hooggekwalificeerde arbeidsmigranten aan te trekken én te behouden zal de overheid hen niet alleen duidelijk moeten maken dat zij welkom zijn, maar ook dat zij kunnen blijven zo lang ze willen, overigens in de wetenschap dat slechts een beperkt deel ervan inderdaad langdurig in Nederland zal blijven.

6 Voer een forse verlaging in van de leges die verschuldigd zijn voor verstrekking en verlenging van een verblijfsvergunning voor de categorieën studenten en hooggekwalificeerde arbeidsmigranten van buiten de EER.

De hoge leges doen afbreuk aan het imago van Nederland als gastvrij land voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Daarnaast adviseert de ACVZ de regering te overwegen om op grond van het rechtsgelijkheidsbeginsel ook de leges voor andere vreemdelingen te verlagen. Daarmee zou Nederland zich ook meer conformeren aan bedragen die in andere Europese landen gelden.

7 Biedt gezinsleden van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten direct vrije toegang tot de arbeidsmarkt.

De overheid heeft deze verruiming van het beleid reeds voorzien in de 'notitie kennismigranten'. De ACVZ ondersteunt deze maatregel omdat zij past in het voorgestelde uitnodigingsbeleid en beveelt aan haar ten goede te laten komen aan alle migranten vallend binnen de criteria van 'hooggekwalificeerde arbeidsmigranten'.

Differentiatie in recht op gezinshereniging

In vergelijking met andere landen heeft Nederland een ruim gezinsherenigingsbeleid voor arbeidsmigranten. Zij vallen onder hetzelfde beleid als andere migranten. Indien aan de algemene voorwaarden tot gezinshereniging wordt voldaan, kan het gezin, ongeacht de verblijfsduur van de arbeidsmigrant, meekomen. Verschillende andere landen leggen restricties op, waarbij bepaalde arbeidsmigranten die slechts voor een korte periode een verblijfsvergunning krijgen, geen recht op gezinshereniging hebben of waarbij gezinshereniging pas kan worden geëffectueerd indien de arbeidsmigrant al een bepaalde

periode in het gastland verblijft. Het Nederlands beleid is ook veel ruimer dan de minimumnormen in de onlangs door de Europese Raad aangenomen richtlijn inzake het recht op gezinshereniging. Hierin staat als hoofdregel dat gezinshereniging mogelijk is na maximaal één jaar verblijf en indien redelijk uitzicht bestaat op 'duurzaam' verblijf. Het Nederlands beleid inzake de toegang tot de arbeidsmarkt van gezinsleden is juist restrictiever in vergelijking met andere landen. Uitgezonderd de partners van concern-medewerkers geldt een arbeidsmarkttoets voor gezinsleden. Zij behoren dus niet tot het prioriteitgenietend aanbod zolang de arbeidsmigrant zelf niet vrij is op de arbeidsmarkt. De ACVZ is geen voorstander van beperking van het recht op gezinshereniging voor arbeidsmigranten. Het tegengaan van gezinshereniging van langer verblijvende arbeidsmigranten (langer dan één jaar) is uit humanitair oogpunt onwenselijk en gezien de Europese richtlijn in bepaalde gevallen juridisch niet houdbaar. Meer dan driekwart van de arbeidsmigranten komt voor een periode korter dan één jaar naar Nederland. Hoewel precieze cijfers ontbreken, is het niet waarschijnlijk dat zij in veel gevallen hun gezin meenemen. Het is niet aantoonbaar dat de aanwezigheid van gezinsleden de terugkeer van tijdelijke arbeidsmigranten in de weg staat.

Ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt van gezinsleden acht de ACVZ een verruiming van het restrictieve beleid wel gewenst. Zoals reeds gesteld, pleit de ACVZ voor directe vrije toegang tot de arbeidsmarkt voor gezinsleden van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Dezelfde begunstiging bepleit zij voor gezinsleden van arbeidsmigranten die beschikken over een Twv voor de maximale duur van drie jaar.

8 Biedt gezinsleden van arbeidsmigranten met een tewerkstellingsvergunning voor de maximale termijn van drie jaar direct vrije toegang tot de arbeidsmarkt.

Deze categorie arbeidsmigranten moet worden geacht duurzaam in Nederland te willen verblijven. Op die gronden ligt het voor de hand hun gezinsleden een gelijke arbeidsmarktstatus te geven als de regering heeft voorzien voor partners van kennismigranten en als de ACVZ heeft voorgesteld voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Snelle toegang tot de arbeidsmarkt bevordert de integratie van de gezinsleden. Daarnaast zijn er indicaties dat het slechts om een zeer beperkt aantal personen gaat.

Toegang tot sociale zekerheid

De rechten van arbeidsmigranten op sociale zekerheid zijn gedurende de eerste fase van het verblijf, wanneer zij geen permanente verblijfstatus hebben, gering. Onder bepaalde voorwaarden bestaat recht op een loongerelateerde uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW). Alleen een deel van de kleine groep arbeidsmigranten met een Twv voor de maximale drie jaar kan daar op termijn aan voldoen omdat onder andere wordt vereist dat in vier van de vijf kalenderjaren voorafgaand aan de werkloosheid over minstens 52 dagen loon is ontvangen. De werkloze arbeidsmigrant heeft recht op bijstand, maar met dat beroep tonen zij aan niet te beschikken over voldoende middelen van bestaan zodat een verblijfsvergunning kan worden ingetrokken of verlenging geweigerd. Wat betreft arbeidsongeschiktheid hebben alleen migranten met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, die volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard, recht op verlenging van die vergunning waardoor zij op termijn voor onbepaalde tijd kunnen blijven terwijl zij een WAO-uitkering genieten.

In haar opvatting over de relatie tussen arbeidsmigratie en sociale zekerheid volgt de ACVZ in hoofdzaak de betoogtrant van Prof. Vonk (zie Bijlage III). Deze beschouwt drie aanpassingen van het beleid. Ten eerste de algehele uitsluiting van bepaalde categorieën arbeidsmigranten van het sociale stelsel. Dit staat haaks op het gelijkheidsbeginsel en spoort niet met de concept-richtlijn 'voorwaarden inzake toegang en verblijf van

onderdanen van derde landen' van de Europese Commissie. Ten tweede de invoering van een constructie die in Duitsland bestaat, namelijk het zogenaamde 'Werkvertrag'. Arbeidsmigranten worden hierbij gedetacheerd maar vallen onder het sociale zekerheidsregime van hun eigen land. Deze constructie is alleen te overwegen indien dat regime aan bepaalde minimumvoorwaarden voldoet. Bovendien zijn de ervaringen in Duitsland niet onverdeeld positief en zal het 'Werkvertrag' op termijn niet langer worden toegepast. Ten derde behandelt Vonk twee maatregelen die een restrictie inhouden voor twee groepen van beperkte omvang: arbeidsmigranten die volledig arbeidsongeschikt zijn geworden en buitenlandse werknemers die bijstand ontvangen en wachten op een beslissing op een verzoek om voortgezette toelating. Alle drie de opties worden niet raadzaam geacht. Als alternatief wordt een zogenaamde 'opt-in'-regeling voorgesteld die de toegang tot het sociale zekerheidsstelsel niet beperkt en daarnaast een premie stelt op terugkeer van de tijdelijke arbeidsmigrant. In deze regeling zijn tijdelijke arbeidsmigranten premieplichtig zoals Nederlanders maar zij betalen pseudo-premies. Een aanspraak op een sociale verzekering wordt beschouwd als een 'opt-in', een keuze om deel te nemen aan het stelsel. Indien de arbeidsmigrant tijdens zijn verblijf geen beroep doet op het stelsel krijgt hij de premies gerestitueerd. De regeling vergt nog veel studie en kan zeker niet op het hele scala aan sociale verzekeringen worden toegepast. Maar zij heeft aantrekkelijke kanten vanwege de koppeling van een hoge graad van sociale zekerheid aan een stimulans op terugkeer. Dit leidt tot de negende aanbeveling:

- 9 Verricht nadere studie naar de voor- en nadelen van een 'opt-in'-sociaal zekerheidsstelsel voor tijdelijke arbeidsmigranten, waarin de migrant kan opteren voor premierestitutie bij terugkeer indien gedurende het verblijf geen aanspraak is gemaakt op een premiegerelateerde uitkering.**

Arbeidsmigratie en de discussie over brain drain

Hiervóór is voornamelijk aandacht besteed aan de consequenties van arbeidsmigratie voor het gastland. Arbeidsmigratie heeft echter ook gevolgen voor het herkomstland. Indien goed opgeleide mensen wegtrekken uit gebieden waar hun expertise hard nodig is, is er sprake van brain drain, een verlies van kennis en kunde. De effecten hiervan kunnen negatief zijn voor de herkomstlanden. De kwestie brain drain speelt in het Nederlandse debat over arbeidsmigratie een belangrijke rol, vooral als er sprake is van het aantrekken van medisch personeel (artsen en verpleegkundigen). De laatste jaren debatteert de Tweede Kamer geregeld met de regering over dit thema, waarbij sommige kamerleden een verbod op werving uit kwetsbare landen bepleiten. Uit de beschikbare cijfers blijkt overigens dat Nederland nauwelijks brain drain veroorzaakt. Brain drain kan zowel negatieve als positieve effecten hebben. Tot de belangrijkste negatieve behoren de vertraagde economische ontwikkeling, de aantasting van cruciale sectoren zoals de gezondheidszorg en onvoldoende capaciteit voor de opleiding van nieuwe generaties studenten. Tot de positieve effecten behoren de beschikbaarheid van buitenlands kapitaal in de vorm van terugboekingen door emigranten, een betere aansluiting van de lokale economie met die in de ontwikkelde wereld en, in geval van terugkeer, de beschikbaarheid van nieuwe kennis en vaardigheden. Effecten van brain drain kunnen dus zowel negatief als positief zijn. Deze conclusie noopt volgens de ACVZ tot een gedifferentieerd beleid. Generiek beleid draagt immers het risico dat in bepaalde situaties de export van geschoolde arbeid onmogelijk wordt gemaakt, terwijl deze wel degelijk positieve effecten zou kunnen hebben. Een algemeen verbod van de overheid op werving in bepaalde sectoren of landen is in dit licht al gauw een te grof beleidsinstrument. De ACVZ pleit voor de maatregelen verwoord in de aanbevelingen 10 tot en met 12.

10 Betrek de landen van herkomst bij de werving van geschoolde arbeid.

Een deel van het selectie- en wervingsproces kan worden belegd bij instanties in het herkomstland. De overheid aldaar is ook beter in staat een afgewogen inschatting te geven van de effecten van de emigratie van geschoolde werknemers. Tevens kunnen in het bilaterale verdrag afspraken worden vastgelegd als het vergoeden van de kosten van opleidingen of andere investeringen in het kader van ontwikkelingssamenwerking.

11 Zie toe op consistentie tussen het arbeidsmigratiebeleid en het gevoerde beleid op andere terreinen, met name de ontwikkelingssamenwerking.

Het werven van medisch personeel in een land waar Nederland een bijdrage levert aan de armoedebestrijding door middel van het financieren van medische opleidingen is niet coherent. Voorkomen moet worden dat gelden die worden uitgegeven in het kader van armoedebestrijding worden ingezet ter compensatie van tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt.

12 Ondersteun projecten op het gebied van ‘tijdelijke terugkeer’, waarbij geschoolde werknemers gedurende een zekere periode hun kennis en kunde ten bate van hun land van herkomst stellen.

Verblijfsrechtelijke barrières, die terugkeer naar Nederland na tijdelijk verblijf in het land van herkomst in de weg staan, moeten worden weggenomen.

Regelgeving is echter niet het enige middel om negatieve effecten van brain drain tegen te gaan. Ook zelfregulering en ‘verantwoord ondernemerschap’ spelen een belangrijke rol in de bestrijding van deze effecten. Sectorale convenanten bieden gelegenheid om afspraken te maken omtrent werving in ‘kwetsbare’ landen en sectoren. Een ethische code voor de werving van personeel uit landen buiten de EER zou kunnen worden ontwikkeld. Ethische commissies binnen een bedrijfstak zouden kunnen toezien op de naleving ervan. Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) is doende om zogenaamde ‘win-win’-projecten op te zetten om te bezien of het mogelijk is immigratie van zorgpersoneel voor alle betrokken partijen gunstig te doen zijn. De ACVZ ondersteunt de ontwikkeling van dergelijke projecten in de zorgsector en andere sectoren.

De tijdelijkheid van arbeidsmigratie

In het Nederlands arbeidsmigratiebeleid ligt een sterke nadruk op tijdelijkheid. Deze nadruk is recentelijk nog verder versterkt middels een wijziging van de Wet Arbeid Vreemdelingen in november 2000, waardoor verlenging van een tewerkstellingsvergunning niet meer mogelijk is en de aanvraag voor een nieuwe Twv kan worden geweigerd indien de vreemdeling niet eerst een jaar in het buitenland heeft verbleven. Van deze weigeringsgrond wordt in de praktijk overigens nauwelijks gebruik gemaakt. De ACVZ heeft niet alleen de handhaving van tijdelijkheid in ogenschouw genomen, maar heeft zich ook de vraag gesteld in hoeverre het streven naar tijdelijkheid raadzaam is. De ACVZ pleit voor het snel ter beschikking stellen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Dit zal in de praktijk zeker niet in alle gevallen leiden tot permanent verblijf, maar biedt deze migrant de vrijheid zelf te beslissen over de duur van zijn verblijf. Dit is voor hen een aantrekkelijke vestigingsvoorwaarde. Met betrekking tot laag- en middelhooggeschoolde arbeid in sectoren, waarin voorzienbaar is dat het tekort aan prioriteitsgenietend aanbod op korte of middellange termijn kan worden aangevuld, acht de ACVZ het overheidsstreven naar tijdelijkheid realistisch en raadzaam. Activering van de ‘inactieven’ op de arbeidsmarkt geniet prioriteit en de uitbreiding van de Europese Unie vergroot de interne Unie-arbeidsmarkt. Bij middelhoog opgeleiden in verplegende en verzorgende beroepen speelt meer dan in

andere sectoren het aspect 'brain drain'. In dit licht bepleit de ACVZ handhaving van het bestaande systeem van tijdelijkheid.

Wat de handhaving van de tijdelijkheid betreft, de ACVZ is in haar onderzoek niet gestuit op een sluitend systeem in het buitenland dat vertrek van de tijdelijke arbeidsmigratie waarborgt en bestendigt. In Nederland is de handhaving van de tijdelijkheid voornamelijk een afgeleide van de handhaving van het verbod op illegale tewerkstelling, die ook (en wellicht voornamelijk) betrekking heeft op illegale arbeid door vreemdelingen die nimmer een tijdelijke tewerkstellings- en verblijfsvergunning hebben gehad. Het is op zijn minst twijfelachtig of de illegale tewerkstelling in omvang is verminderd in de afgelopen jaren. Het Nederlandse handhavinginstrumentarium bevat geen instrument dat specifiek is gericht op de handhaving van de tijdelijkheid van het verblijf van tijdelijke arbeidsmigranten.

De ACVZ is van mening dat additionele maatregelen de tijdelijkheid van het verblijf van tijdelijke arbeidsmigranten kunnen bevorderen. Dergelijke maatregelen dienen proportioneel te worden toegepast. Alleen sectoren waar de kans op verlengd verblijf en illegale arbeid groot worden geacht, komen ervoor in aanmerking. Als sectoren waar tijdelijke arbeidsmigratie voorkomt en waar tevens dit risico reëel moeten worden geacht, zijn in ieder geval aan te merken: land- en tuinbouw, horeca en bouwnijverheid. De voorstellen van de ACVZ zijn verwoord in de aanbevelingen 13 tot en met 20.

13 Bevorder een programmatische aanpak van tijdelijke arbeidsmigratie in gevallen waar verschillende werkgevers buitenlandse werknemers met gelijke kwalificaties willen werven en het gaat om redelijke aantallen.

De nadruk hierbij ligt op georganiseerde, groepsgewijze regeling, via een of meerdere tussenpersonen, van werving en selectie, en monitoring van arbeidsomstandigheden en vertrek. Zo mogelijk dienen ook overheden en partners in het land van herkomst te worden betrokken en wordt in Nederland samengewerkt tussen overheid, bemiddelende instantie en werkgevers. Daarnaast is de juridische houdbaarheid van afspraken in convenanten problematisch indien het convenant regelingen betreft die een restrictie ten opzichte van de Wav inhouden. Een programmatisch aanpak bevordert niet alleen de controle op de tijdelijkheid. Selectie via partijen in het land van herkomst biedt grotere kansen op personeel dat goed aansluit bij de behoeften in Nederland. De overheid houdt beter zicht op aard en omvang van de arbeidsmigratie, eventueel misbruik van de tewerkstellings- en toelatingsregels en de arbeidsomstandigheden. De wervingskosten van werkgevers kunnen bij een gezamenlijke aanpak dalen. Onderlinge samenwerking en uitwisseling van ervaringen maken de inzet van buitenlandse werknemers efficiënter en effectiever voor alle partijen.

14 Verplicht de tijdelijke arbeidsmigrant zich te melden na terugkeer waarbij deze melding voorwaardelijk wordt gesteld voor een nieuwe termijn in Nederland.

Melding vindt bij voorkeur plaats bij de diplomatieke vertegenwoordiging van Nederland waar hij zijn visum/Mvv heeft verkregen. Eventueel kan, indien van toepassing, melding plaatsvinden bij de bemiddelende instantie in het land van herkomst. In deze constructie is toezicht op de melding niet eenvoudig. Een probleem ontstaat ook als de vreemdeling niet terugkeert maar doorreist naar een ander land. In dit geval is het onredelijk de eis van melding in het land van herkomst te stellen. Melding op een diplomatieke vertegenwoordiging in een ander land dient ook mogelijk te zijn.

15 Stel bij kortlopende arbeid de eis dat de vreemdeling een bewijs overlegt dat hij zijn terugreis heeft geregeld.

Deze eis wordt nu ook voor verschillende typen visa gesteld. Overigens is in dit geval niet gegarandeerd dat de vreemdeling daadwerkelijk vertrekt.

16 Pas het rotatiesysteem, waarbij een periode van verblijf in het buitenland een voorwaarde is voor een nieuwe termijn van verblijf in Nederland, strikt toe.

17 Overweeg de roterende werknemer, die zich gedurende enkele verblijven in Nederland nauwgezet aan de regels heeft gehouden, op termijn een permanente verblijfsvergunning te verstrekken.

Strikte toepassing van het rotatiesysteem bevordert de tijdelijkheid van het verblijf. Door de onderbreking van het verblijf worden immers geen rechten opgebouwd die zouden kunnen leiden tot een vergunning voor onbepaalde tijd. De ACVZ is van mening dat invoering van het Spaanse systeem, waar de roterende werknemer uiteindelijk wel zicht heeft op permanent verblijf, nadere overweging verdient. Op deze wijze wordt immers het volgen van de regels, met name periodieke terugkeer en melding in het land van herkomst, op termijn beloond.

18 Overweeg in sectoren, waar de kans op verlengd illegaal verblijf na afloop van de arbeidsovereenkomst en de termijn van rechtmatig verblijf zeer groot wordt geacht, een deel van het salaris pas na daadwerkelijke terugkeer uit te betalen.

Een variant van deze constructie is onderdeel van het convenant in de Chinese horeca, waarbij de bemiddelende instantie, die tevens verantwoordelijk is voor betaling van het salaris, ervoor kan opteren een deel van dat geld pas na terugkeer uit te betalen. De ACVZ pleit wel voor sterke terughoudendheid bij toepassing van dit principe omdat het een belangrijke inbreuk betekent op de vrijheid van de werknemer om over zijn rechtmatig verdiende loon te beschikken. De maatregel leent zich daarom alleen voor situaties waarin de kans op verlengd verblijf in de illegaliteit zeer groot wordt geacht.

19 Ontwikkel ten aanzien van werkgevers die illegale werknemers te werk stellen een stelsel van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties dat een effectieve en dus niet weg te calculeren bedreiging vormt.

Een forse verhoging van de maximale boete, bedreiging met gevangenisstraf voor (recidiverende) werkgevers en een effectieve voordeelsontneming kunnen daarvan deel uit maken. De ACVZ is geen voorstander van sancties tegen de werkgever indien blijkt dat 'zijn' werknemer Nederland niet verlaat. De werkgever is verantwoordelijk voor beëindiging van het dienstverband maar kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de terugkeer van de migrant. Hij heeft immers geen middelen om terugkeer af te dwingen.

20 Oefen middels adrescontroles toezicht uit op illegaal verblijf van tijdelijk toegelaten arbeidsmigranten wier verblijfsvergunning is verlopen.

Nadat in de loop van 2003 en 2004 bij de vreemdelingendiensten capaciteit voor intensiever vreemdelingentoezicht vrijkomt door de overdracht van toelatingstaken aan de IND is het raadzaam het aantal van dergelijke adrescontroles op te voeren.

Genoemde maatregelen zullen terugkeer bevorderen maar niet waarborgen. Zoals gesteld is het huidige instrumentarium om de tijdelijkheid te handhaven in hoofdzaak een afgeleide van de handhaving van het verbod op illegale tewerkstelling. Iedere intensivering hiervan leidt dus in beginsel tot een sterkere handhaving van het tijdelijk verblijf van tijdelijke arbeidsmigranten.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Aanleiding advies

De afgelopen jaren is de publieke en politieke belangstelling voor het thema arbeidsmigratie sterk gegroeid. In het begin van de jaren negentig werd het debat over vreemdelingenzaken zowel binnen als buiten het parlement nog vrijwel geheel gedomineerd door de asielkwestie. Arbeidsmigratie stond als discussiethema nauwelijks op de agenda. Toch is arbeidsmigratie naar Nederland al eeuwenlang een gegeven. Ook de afgelopen tientallen jaren lang hebben vreemdelingen hun toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt gevonden. In de jaren zestig was sprake van werving van arbeidskrachten op grote schaal, eerst uit Zuid-Europa, later vooral uit Marokko en Turkije. In 1973 kwam aan deze vorm van grootscheepse arbeidsmigratie een einde. Een arbeidsmigratie-regulerend systeem bleef echter bestaan. In 1995 werd de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) van kracht. Een publieke discussie over de wenselijkheid en noodzaak van arbeidsmigratie kwam echter pas in de tweede helft van de jaren negentig op gang. Een voorzichtige aanzet daartoe gaf de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (TWCM), die medio jaren '90 een reeks adviezen uitbracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken. In één daarvan, uitgebracht in 1996, werd aanbevolen te onderzoeken in hoeverre een beperkte reguliere arbeidsmigratie, bijvoorbeeld door middel van jaarlijkse quota, mogelijk kon worden gemaakt.¹ Deze aanbeveling werd niet overgenomen door de Nederlandse regering. Rond de eeuwwisseling werd de kwestie arbeidsmigratie met name in academische kringen en door de schrijvende pers vaker opgerakeld. Een aantal ontwikkelingen lag hieraan ten grondslag. Vanwege de economische voorspoed in die jaren ontstonden tekorten op de arbeidsmarkt, die in sommige sectoren nijpend waren. Daarnaast werd het thema in verband gebracht met de toenemende vergrijzing, die, volgens sommigen, zou nopen tot een groter aantal economisch actieve migranten. Tenslotte genoot het fenomeen van de illegale arbeid in deze periode veel aandacht. Genoemde factoren waren volgens veel deelnemers aan dit debat een aanleiding om tot verruiming van de mogelijkheden van legale arbeidsmigratie over te gaan. Tegengestelde geluiden waren ook te horen, bijvoorbeeld van onderzoekers van het Centraal Planbureau (CPB). Het CPB waarschuwde voor mogelijke, zelfs waarschijnlijke, negatieve economische effecten van hogere immigratie.² Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) achtte arbeidsmigratie niet geschikt als instrument van economische politiek of als middel om ongewenste gevolgen van de vergrijzing tegen te gaan.³ Het openbaar bestuur mengde zich vrij laat in de discussie over arbeidsmigratie, wellicht omdat het parlementaire debat zich aan het einde van de jaren negentig nog concentreerde op de asielkwestie. In 2001 echter kwam het kabinet met een standpunt over de wenselijkheid van verruimde arbeidsmigratie. Aanleiding hiervoor was de Mededeling van de Europese Commissie over een Communautair Immigratiebeleid van november

¹ J. Doornik, R. Penninx en H. van Amersfoort, *Migratiebeleid voor de toekomst. Mogelijkheden en beperkingen*, Voorstudie in opdracht van de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (IMES, Universiteit van Amsterdam, oktober 1996). Drie argumenten werden genoemd. Quotering zou misbruik van andere toegangspoorten kunnen verminderen (asiel, smokkel, illegaliteit, visa, schijnhuwelijken e.d.). Op termijn zou de arbeidsmarkt behoefte hebben aan werknemers van buiten de EU. Tot slot zou quotering bijdragen aan de legitimiteit van het Nederlands toelatingsbeleid, dat door een alternatief te bieden voor illegale arbeid immers niet louter defensief zou zijn.

² Zie bijvoorbeeld de bijdrage van Roodenburg in: *Bevolkingsvraagstukken in Nederland Anno 2000*, Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (Den Haag: NIDI 2000), 197-215. Recentelijk heeft het CPB een meer omvattende analyse uitgebracht: H. Roodenburg e.a., *Immigration and the Dutch Economy*, Centraal Planbureau 2003.

³ Zie: *Nederland als immigratiesamenleving*, WRR, Rapporten aan de Regering 60 (Den Haag: Sdu Uitgevers 2001).

2000.⁴ De Commissie pleitte in deze mededeling voor verruimde mogelijkheden voor arbeidsmigratie in de Europese Unie vanwege een aantal redenen. Toelating van zogenoemde ‘derde landers’ op de arbeidsmarkt van de Unie zou structurele tekorten op die markt, die mede door de vergrijzing in veel Unielidstaten ontstaan, kunnen bestrijden. Daarnaast zouden ongewenste zaken als illegale immigratie, mensensmokkel en –handel door regulering van arbeidsmigratie worden tegengegaan. Bovendien paste regulering van arbeidsmigratie in het kader van de intensievere samenwerking op het gebied van asiel en migratie met landen van herkomst, waarvan de Unie een groot voorstander is.⁵ De Nederlandse regering toonde zich in haar reactie op deze mededeling (oktober 2001) geen voorstander van verruimde mogelijkheden tot arbeidsmigratie en evenmin van sterkere regulering door ‘Brussel’. Daarbij volgde het kabinet in grote lijnen de betoogtrant van het CPB en de WRR zoals hierboven kort weergegeven.⁶ De Wav voldeed volgens de notitie ‘in het algemeen goed’. Wel zou het kabinet de mogelijkheden tot efficiëntere uitvoering van de Wav onderzoeken. Daarnaast zouden de toelatingsprocedures worden versneld door ‘parallellisering’ van de diverse procedures van de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Buitenlandse Zaken. Dit zou met name gelden voor buitenlandse werknemers die een bijdrage aan de Nederlandse kenniseconomie leverden.

De Nederlandse regering stelt zich dus sinds najaar 2001 terughoudend op inzake de verruiming van mogelijkheden voor arbeidsmigratie. Wel wordt gestreefd naar versoepeling en versnelling van procedures van een beperkte categorie arbeidsmigranten, namelijk de zogenaamde ‘kennismigranten’. Daarnaast staat de regering in principe open voor regelingen gericht op het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt middels tijdelijke arbeidsmigratie. Hiertoe staat de Wav als regulerend instrument ter beschikking. Verder speelt de overheid een rol bij de totstandkoming van convenanten in sectoren waar, al dan niet tijdelijk, een tekort aan arbeidskrachten heerst, zoals de zorg, de tuinbouw en de ‘Chinese horeca’. In september 2003 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een wijziging van de Wav, waarin in een wettelijke basis voor de convenanten wordt voorzien die bindend worden voor alle werkgevers in de sector waarvoor het convenant is afgesloten.

Dit is, kort geschetst, de nationale achtergrond van de huidige discussie over arbeidsmigratie. Verschillende aspecten ervan komen verderop in dit advies uitgebreider aan bod. Om de wenselijkheid en mogelijkheid tot verdere regulering van (tijdelijke) arbeidsmigratie in kaart te brengen heeft de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in november 2002 aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken verzocht advies uit te brengen over het arbeidsmigratiebeleid.⁷ Met het voorliggend advies voldoet de ACVZ aan dit verzoek.

4 COM(2002) 757, 22 november 2000.

5 De Europese dimensie van het arbeidsmigratiebeleid speelt in dit advies een ondergeschikte rol. Voor de visie van de ACVZ op deze dimensie, zie het ACVZ-advies *Voorbij de horizon van ‘Amsterdam’. Een advies over het Europese arbeidsmigratie-, asiel- en gezinsherenigingsbeleid na 1 mei 2004, ten behoeve van het Nederlandse voorzitterschap* (verschijnt februari 2004).

6 Genoemd WRR-rapport verscheen overigens in dezelfde maand als het kabinetsstandpunt. In de kabinetsnotitie wordt dan ook niet naar het rapport verwezen.

7 Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de ACVZ van 5 november 2002. Een kopie van de brief is in dit advies opgenomen als Bijlage I.

1.2 Inhoud van het advies

Uit de adviesaanvraag van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, die als Bijlage I in dit advies is opgenomen, zijn de volgende vragen te destilleren:

- 1 Biedt de wetgeving thans voldoende mogelijkheden om te waarborgen dat de tijdelijke toelating van arbeidsmigranten niet onbedoeld uitloopt op permanent verblijf?
- 2 Is meer differentiatie nodig om verschillende vormen van arbeidsmigratie te faciliteren en te reguleren?
- 3 Hoe is regulering en facilitering van arbeidsmigratie in andere Europese landen geregeld?
- 4 Wat zijn het karakter en de gevolgen van ‘moderne’ arbeidsmigratie?
- 5 In hoeverre verkrijgen arbeidsmigranten, bijvoorbeeld via wijziging van hun verblijfsdoel, permanent verblijf?

Nadere beschouwing van de adviesaanvraag door de ACVZ heeft geleid tot de volgende constatering:

- 1 De vragen van de Minister moeten volgens de adviescommissie worden geplaatst in een brede context. Sleutelen aan het arbeidsmigratiebeleid kan immers ingrijpende economische en demografische gevolgen hebben die niet per definitie positief zijn. Daarnaast is de discussie over arbeidsmigratie bij uitstek een internationale discussie. Zo bevindt Nederland zich in een concurrentiepositie ten opzichte van alle ontwikkelde landen in de wereld waar het gaat om het aantrekken van schaarse, hoogopgeleide migranten. Maar juist het stimuleren van immigratie van geschoold personeel kan negatieve gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de herkomstlanden, zogenaamde brain drain effecten. Verder constateert de ACVZ dat de discussie over arbeidsmigranten in Nederland nog al eens een negatieve connotatie heeft, als ware het dat het louter zou gaan om economische profiteurs die onze welvaart bedreigen. Dit is niet per definitie het geval en de adviescommissie hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan een meer realistisch beeld van de gevarieerde vormen van migratie naar Nederland. Tot slot raakt de discussie over arbeidsmigranten een van de fundamentele vragen die ten grondslag liggen aan het Nederlandse migratiebeleid, namelijk de wijze waarop de samenleving wil omgaan met kennis, cultuur en invloed van buitenaf. Dient de Nederlandse samenleving naar binnen gericht te zijn en het cultuureigene, hoe dat ook kan worden gedefinieerd, zoveel mogelijk af te schermen of dient ze zich te ontwikkelen als kosmopolitische regio in een globaliserende wereld, waarin mensen uit andere culturen zich thuis voelen en hun economische, sociale en culturele bijdrage leveren?
- 2 Om de zojuist geschetste brede context recht te doen heeft de ACVZ enkele fundamentele kwesties, die in de discussie over arbeidsmigratie een rol spelen, door het Centrum voor Migratierecht van de Katholieke Universiteit Nijmegen en het Instituut voor Etnische en Migratie Studies van de Universiteit van Amsterdam in kaart laten brengen. Het betreft hier met name een analyse van de wet- en regelgeving in Nederland en vijf andere westerse landen, de economische en demografische effecten van arbeidsmigratie en de gevolgen ervan voor de landen van herkomst. Met de voorstudie ‘Arbeidsimmigratie naar Nederland. Regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk’ is gepoogd een ‘*state of the art*’ weer te geven betreffende het debat over genoemde aspecten van arbeidsmigratie.
- 3 Is stimulering van arbeidsmigratie wenselijk? Die vraag is van fundamenteel belang. De beantwoording ervan is in sterke mate afhankelijk is van de analyse van economische en demografische effecten in Nederland en de gevolgen voor herkomstlanden. Hoewel de adviesaanvraag deze fundamentele kwestie niet direct aan de orde stelt,

heeft de ACVZ gemeend er niet aan voorbij te kunnen gaan. De vraag komt met name aan de orde in de hoofdstukken over de Wet Arbeid Vreemdelingen als regulerend instrument en de stimulering van hooggekwalificeerde arbeidsmigratie.

- 4 De ACVZ heeft de eerste vraag van de Minister, die naar de handhaafbaarheid van tijdelijkheid, breder opgevat. Toegevoegd is de vraag in hoeverre het streven naar tijdelijkheid van arbeidsmigratie *wenselijk* wordt geacht.
- 5 De Minister heeft de ACVZ gevraagd te bezien in welke mate differentiatie van het arbeidsmigratiebeleid gewenst en mogelijk is. De ACVZ beschouwt in dit advies verschillende vormen van differentiatie. Ten eerste wordt bezien of er differentiatie zou moeten plaatsvinden tussen verschillende categorieën arbeidsmigranten. De beschouwing spitst zich toe op de vraag of, en in hoeverre hooggekwalificeerde migranten die op internationaal niveau schaars zijn en werkzaam in sectoren waaraan in Nederland behoefte is, positiever zouden moeten worden benaderd in vergelijking met andere categorieën arbeidsmigranten. Ten tweede is bezien in hoeverre differentiatie in rechten op gezinshereniging en toegang tot sociale zekerheid voor arbeidsmigranten wenselijk en mogelijk is.
- 6 De ACVZ heeft bij de beschrijving van de wijze waarop arbeidsmigratie wordt gereguleerd, gekozen voor een aantal westerse landen, waarvan de wijze van regulering van arbeidsmigratie elementen bevat die voor Nederland van betekenis kunnen zijn. Er is een keuze gemaakt voor de volgende landen:
 - Canada als traditioneel immigratieland, dat al decennialang een zeer actief beleid voert om met name hoogopgeleide arbeidsmigranten toegang te verlenen;
 - Groot-Brittannië, als lidstaat in de Europese Unie die vrij recentelijk elementen uit het Canadees systeem heeft overgenomen;
 - Duitsland, als lidstaat van de Europese Unie waar het debat over arbeidsmigratie veel sterker speelt dan ons land. Bovendien wordt nu opnieuw hevig gediscussieerd over een immigratiewet, die op het gebied van arbeidsmigratie bijzonder interessant is;
 - Noorwegen, als niet EU-land dat evenals Groot-Brittannië sinds enige tijd een selectief wervingsbeleid voert;
 - Spanje, als representant van de zuidelijke lidstaten van de Unie, waar een sterk afwijkende arbeidsmarkt bestaat en waar regelmatig terugkerende regulariseringsprogramma's voor illegale krachten worden uitgevoerd. Bovendien wordt in Spanje gewerkt met arbeidsmarktafhankelijke quota en bilaterale overeenkomsten (wervingsovereenkomsten).
- 7 Ten behoeve van de beantwoording van de vragen 4 en 5 van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek uitbesteed naar de effecten van 'moderne' arbeidsmigratie aan het Instituut voor Sociologisch Economisch Onderzoek (ISEO) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. In dit kwantitatieve onderzoek wordt via een koppeling en analyse van databestanden van verschillende organisaties gepoogd inzicht te geven in de mate waarin arbeidsmigranten uit de jaren negentig zich nog steeds in Nederland bevinden, of zij actief zijn op de arbeidsmarkt of afhankelijk zijn van een sociale uitkering, de mate waarin zij aan gezinshereniging of -vorming hebben gedaan en de arbeidsmarktpositie van die volgmigranten. De resultaten van de studie zijn verwerkt in dit rapport. Ook het ISEO-rapport is als Voorstudie bij dit advies gepubliceerd.

1.3 Methodologie

De ACVZ heeft de volgende activiteiten ondernomen om tot een antwoord op de gestelde vragen te komen:

- 1 Aan het Instituut van Migratie en Etnische Studies (IMES) van de Universiteit van Amsterdam en het Centrum voor Migratierecht (CMR) van de Katholieke Universiteit Nijmegen is opdracht verleend om een uitgebreid literatuuronderzoek te verrichten waarbij de volgende vragen centraal staan.⁸
 - Wat zijn de demografische en economische effecten van arbeidsimmigratie?
 - Welke vormen van flexibilisering van arbeidsimmigratie zijn in enkele Westerse landen de afgelopen vijf jaar gebruikt? (Canada, Groot-Brittannië, Duitsland, Noorwegen en Spanje). Behalve een beschrijving van de regelingen werd met name aandacht besteed aan de volgende aspecten: het differentiëren in rechten van arbeidsmigranten, zoals toegang tot het sociale zekerheidsstelsel en het recht op gezinshereniging; maatregelen om verblijf voor arbeidsmigranten aantrekkelijk te maken; maatregelen om de tijdelijkheid van tijdelijke arbeidsmigratie te garanderen; mate van differentiatie naar opleidingsniveau, werkervaring, nationaliteit en beroep.
 - Hoe luiden de bestaande Nederlandse regelingen voor toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen en hoeveel immigranten hebben hier gebruik van gemaakt?
 - Wat is de stand van zaken in het debat over de effecten van brain drain of brain gain?
- 2 De ACVZ heeft na voltooiing van de literatuurstudie van het IMES/CMR een expertmeeting belegd waarin enkele beleidsopties zijn besproken met een aantal deskundigen (voor het verslag, zie Bijlage II).
- 3 Zoals in de vorige paragraaf gemeld heeft de ACVZ in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek uitbesteed arbeidsmigratie aan het Instituut voor Sociologisch Economisch Onderzoek (ISEO) van de Erasmus Universiteit Rotterdam naar de effecten van ‘moderne’ arbeidsmigratie.⁹
- 4 Prof.dr. G.J. Vonk van de Vrije Universiteit te Amsterdam heeft desgevraagd een notitie geschreven over enkele aspecten van sociale zekerheid in relatie tot arbeidsmigratie (zie Bijlage III).
- 5 In november 2003 is in Londen gesproken met verschillende ambtenaren over het Britse Highly Skilled Migration Programme (HSMP).
- 6 Tijdens de totstandkoming van het advies zijn gesprekken gevoerd met diverse deskundigen op het terrein van arbeidsmigratie binnen en buiten overheidskringen.

De resultaten van de genoemde activiteiten zijn verwerkt tot het voorliggende advies.

⁸ Het resultaat van deze opdracht is de Voorstudie *Arbeidsimmigratie naar Nederland. Regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk* van T. de Lange, S. Verbeek, R. Cholewinski en J. Doomernik (Den Haag: ACVZ 2003). In het vervolg van dit advies wordt dit rapport aangeduid als: Voorstudie ‘Arbeidsimmigratie naar Nederland’.

⁹ Zie de Voorstudie Th. Veld, *Effecten van moderne arbeidsmigratie. De achtergrondkenmerken van en inkomens gegenereerd door huishoudens van arbeidsmigranten toegelaten op een driejarige tewerkstellingsvergunning in de periode 1995-2002*, (Den Haag: ACVZ 2004). Voor dit advies is gebruikt gemaakt van het conceptrapport. Kleine aanpassingen van in dit advies genoemde cijfers kunnen voorkomen in het definitieve rapport dat in het voorjaar van 2004 zal worden gepubliceerd. Het was om deze reden ook niet mogelijk specifieke pagina-verwijzingen in dit advies op te nemen.

1.4 Opbouw van het advies

Het advies bestaat uit negen hoofdstukken. Voorafgaand aan de hoofdstukken gaat ‘het advies in kort bestek’, dat een ruime samenvatting bevat en een overzicht van conclusies en aanbevelingen. Na dit inleidende hoofdstuk volgt een hoofdstuk waarin kort enkele elementen uit de discussie over arbeidsmigratie worden geschetst en enkele cijfers over de aard en omvang van arbeidsmigratie worden weergegeven. Het derde en het vierde hoofdstuk zijn gewijd aan de wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsmigratie in Nederland en vijf andere westerse landen, te weten Duitsland, Groot-Brittannië, Noorwegen, Spanje en Canada. Deze hoofdstukken zijn grotendeels gebaseerd op de Voorstudie ‘Arbeidsimmigratie naar Nederland’ van IMES/CMR. In Hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de werking van de Wav en wordt bezien of het huidige arbeidsmigratiebeleid voldoet voor sectoren waarvoor in de regel een lagere of middelhoge opleiding volstaat. Hoofdstuk 6 bevat een analyse van het huidige beleid ten aanzien van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten, waarna aanbevelingen voor aanvullingen op het huidige beleid worden gedaan. In het zevende hoofdstuk wordt bezien in hoeverre nadere differentiatie in rechten op gezinshereniging en sociale zekerheid voor arbeidsmigranten raadzaam is. Hoofdstuk 8 bevat een uiteenzetting over de relatie tussen arbeidsmigratie en brain drain, uitmondend in een aantal aanbevelingen. In het negende hoofdstuk staat de tijdelijkheid van arbeidsmigratie ter discussie. Daarbij wordt zowel bezien in hoeverre het streven naar tijdelijkheid wenselijk is als de wijze waarop de tijdelijkheid beter gehandhaafd zou kunnen worden. Het advies heeft zes bijlagen, waarvan de belangrijkste zijn: een verslag van de expertmeeting over het arbeidsmigratiebeleid georganiseerd door de ACVZ op 4 juli 2003 (Bijlage II) en een notitie van prof.dr. G.J. Vonk over ‘Arbeidsmigratie en sociale zekerheid’ (Bijlage III). De Voorstudies ‘Arbeidsimmigratie naar Nederland. Regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk’ en ‘Effecten van moderne arbeidsmigratie’ zijn als aparte publicaties door de ACVZ uitgegeven.

HOOFDSTUK 2

Decor Arbeidsmigratie

In dit hoofdstuk wordt een globaal overzicht van de internationale context van arbeidsmigratie geschetst. Vervolgens worden enkele elementen in de discussie over arbeidsmigratie besproken. Dit alles gebeurt hier niet meer dan schetsmatig. Genoemde thema's komen grondiger ter sprake in de Voorstudie 'Arbeidsimmigratie naar Nederland' die met dit advies wordt gepubliceerd. Verder bevat dit hoofdstuk een cijfermatig overzicht waarin aard en omvang van arbeidsmigratie wordt beschreven, zowel internationaal als nationaal.

2.1 Internationale context

Ontwikkelingen in de Europese Unie

In de Inleiding is reeds kort de Mededeling van de Europese Commissie over een Communautair Immigratiebeleid van november 2000 aan de orde gesteld. Volgend op deze mededeling heeft de Europese Commissie in 2001 een conceptrichtlijn uitgebracht over 'de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige'.¹⁰ De richtlijn is een uitvloeisel van het Verdrag van Amsterdam (1997) waarin is vastgelegd dat het beleidsterrein asiel en migratie wordt gecommunautariseerd. Vervolgens zijn tijdens de Europese Raad van Tampere (1999) de beleidscontouren vastgesteld. De Europese Commissie heeft in de jaren daarna een reeks mededelingen en conceptrichtlijnen het licht doen zien op alle deelterreinen van het asiel- en migratiebeleid. Genoemde conceptrichtlijn is er een van. De conceptrichtlijn stelt een algemeen beleidskader voor, maar laat overigens veel ruimte voor beleidsvrijheid van de lidstaten. De drang tot harmonisering van het arbeidsmigratiebeleid is in Europa niet groot. De toelating van arbeidsmigranten wordt voor een belangrijk deel bepaald door nationale factoren als de economische ontwikkeling, de demografische samenstelling van de bevolking en de behoeften van de arbeidsmarkt. De lidstaten wensen vooralsnog weinig af te doen aan hun nationale bevoegdheden op dit terrein. De voorgestelde richtlijn bevat dan ook weinig concrete, dwingende bepalingen. Zij beoogt te komen tot gemeenschappelijke criteria voor de toelating van arbeidsmigranten. Een belangrijk instrument daarvoor is, aldus de richtlijn, de opstelling van eensluidende criteria voor arbeidsmarktonderzoek op basis waarvan een werkvergunning wordt verleend. Die vergunning zou voor maximaal drie jaar moeten worden verleend met een verlengingsmogelijkheid van drie jaar. Bij verlenging zou geen arbeidsmarkttoets meer plaats moeten vinden en meer bewegingsvrijheid op de arbeidsmarkt moeten bestaan. Werkloosheid mag geen reden tot verblijfsbeëindiging zijn, tenzij deze een bepaalde duur overschrijdt. De richtlijn bevat het voorstel de arbeidsmigrant gelijke rechten als Unieburgers te gunnen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid, gezondheidszorg en andere publieke diensten. Maar de richtlijn stelt expliciet dat lidstaten nationale bepalingen kunnen instellen die leiden tot beperking van de afgifte van vergunningen tot een bepaald maximum, tot opschorting of zelfs stopzetting ervan. De richtlijn is bij verschijnen van dit advies nog in onderhandeling. Naar verluidt, verlopen deze onderhandelingen moeizaam. Verschillende lidstaten zijn niet bereid hun nationale bevoegdheden op dit terrein daadwerkelijk ter discussie te stellen. Een akkoord wordt voorlopig niet verwacht.

¹⁰ Brussel, 11 juli 2001. COM (2001) 386 definitief.

Een andere belangrijke ontwikkeling op Europees vlak is de aanstaande uitbreiding met tien nieuwe lidstaten. In mei 2004 zullen Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Malta en Cyprus zich bij de vijftien huidige lidstaten voegen. Deze uitbreiding heeft consequenties voor de interne EU-arbeidsmarkt, die immers met vele miljoenen personen wordt vergroot. Veel meer mensen vallen binnen het prioriteitgenietend aanbod dan nu het geval is. Het is de vraag welke gevolgen de uitbreiding van de Europese Unie zou moeten hebben voor het arbeidsmigratiebeleid inzake derdelanders (niet-EU-onderdanen). In hoofdstuk 5 wordt deze vraag aan de orde gesteld.

WTO/GATS

Op mondiaal niveau zijn met name de besprekingen over de liberalisering van diensten in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) van belang, de zogenaamde GATS besprekingen (General Agreement on Trade in Services). De WTO streeft naar liberalisering van de wereldhandel middels het sluiten van algemene overeenkomsten. In 1995 werden de EG en haar lidstaten partij bij de GATS. Op grond van deze overeenkomst kunnen internationale dienstverleners gedurende drie maanden arbeid verrichten zonder dat een arbeidsmarkttoets, waarbij wordt gekeken of er prioriteitgenietend aanbod is, wordt verricht. Wel is een werkvergunning verplicht. Het gaat hier om diensten als accountancy, fiscale advisering, architectuur, informatica en technisch advies. De gevolgen voor Nederland zijn op dit moment gering. Werkzaamheden korter dan drie maanden vallen onder het begrip 'incidentele arbeid' waarvoor geen werkvergunning is vereist. Op grond van de GATS is dus tot op heden geen vergunning verleend. In de GATS vinden momenteel nog steeds onderhandelingen plaats. Mogelijk zal het verdrag op termijn grotere gevolgen voor het Nederlands arbeidsmigratiebeleid hebben dan nu het geval is.¹¹

2.2 De discussie over arbeidsmigratie

De discussie over arbeidsmigratie, met name die over de wenselijkheid meer arbeidsmigranten toe te laten tot Nederland, kent vele dimensies. Ten eerste wordt veel gedebatteerd over *de economische effecten* van (arbeids)migratie, waarbij de vraag wordt gesteld of toelating van migranten op korte en langere termijn profijtelijk is voor de particuliere en collectieve sector en in hoeverre arbeidsmigratie leidt tot negatieve effecten voor de reeds aanwezige beroepsbevolking. Daarnaast speelt de discussie over *demografische effecten*, waarbij de vraag rijst in hoeverre arbeidsmigratie een bijdrage kan leveren aan het tegengaan van negatieve gevolgen van de vergrijzing. Verder wordt de complexe relatie tussen *asielmigratie en illegale migratie* aan de ene kant en arbeidsmigratie aan de andere kant in het debat betrokken. Voorts is het evident dat *arbeidsmigratie effecten heeft op de landen van herkomst*. De discussie over brain drain en brain gain speelt in het Nederlandse debat een belangrijke rol. Dit laatstgenoemde aspect wordt aan de orde gesteld in hoofdstuk 8. Op de andere aspecten wordt in deze paragraaf, en deels in de daarop volgende hoofdstukken, ingegaan. Dit kan in het bestek van dit advies slechts schetsmatig. Voor een grondiger analyse wordt verwezen naar de Voorstudie 'Arbeidsimmigratie naar Nederland' en de literatuur die in de noten wordt genoemd.

¹¹ Voor een overzicht van de stand van zaken van de GATS-onderhandelingen, zie de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 10 maart 2003, *Kamerstukken TK II 2002-03*, 25074, nr.59.

¹² Voor een gedetailleerde analyse, zie de Voorstudie *Arbeidsimmigratie naar Nederland*, hoofdstuk 6.

2.2.1. Economische effecten

De studies die in Nederland en andere landen zijn geschreven over de economische effecten van migratie hebben geleid tot verschillende uitkomsten. Er bestaat geen consensus over de effecten op de arbeidsmarkt noch op de publieke sector.¹² Een beperking van veel studies, waaronder die in Nederland verricht, is dat slechts economische effecten van migratie *in het algemeen* en niet die van arbeidsmigratie specifiek in kaart worden gebracht. Volgens het CPB is het beroep dat veel migranten doen op de staatskas groter dan het bedrag dat zij in hun arbeidzaam leven bijdragen. Over het algemeen is er alleen sprake van een positief effect indien migranten nog jong zijn als zij naar Nederland migreren, maar wel hun opleiding in het buitenland hebben genoten en vervolgens enkele decennia werkzaam zijn en premies afdragen. Factoren die mogelijk de verschillen met de uitkomsten van buitenlands onderzoek verklaren zijn de relatief geringe arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen in Nederland en de hoge, dus relatief dure bescherming die het sociale zekerheidsstelsel in ons land biedt. Bij iedere beschouwing over arbeidsmigratie moeten de ervaringen in het verleden worden meegewogen. In de jaren zestig en begin jaren zeventig kwamen veel Turken en Marokkanen als gastarbeider naar Nederland. Veel van deze werknemers deden, vooral in perioden van economische achteruitgang, een beroep op werkloosheid- en arbeidsongeschiktheidregelingen. De volgmigratie was omvangrijk. In veel gevallen vonden deze migranten moeilijk toegang tot de arbeidsmarkt. De integratie van de Turken en Marokkanen wordt vooral in de afgelopen jaren in brede kring als onvoldoende ervaren. Het is cijfermatig aantoonbaar dat de Turkse en Marokkaanse arbeidsmigratie voor de staatskas tot negatieve effecten heeft geleid. Deze negatieve ervaring kan echter niet zonder meer als uitgangspunt voor de discussie over de toekomst van arbeidsmigratie worden gehanteerd. Een selectief toelatingsbeleid gericht op het toelaten van arbeidsmigranten die economisch goed inpasbaar zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt kan echter geheel andere gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt en de openbare kas. Ook het CPB erkent dit in zijn recente studie. Indien de economische prestaties van immigranten beter zijn dan die van de gemiddelde Nederlander zal de staatskas ervan profiteren.¹³ Ook het effect op de arbeidsmarkt kan gunstig zijn, met name als de immigranten een hoog economisch potentieel hebben en terecht komen op moeilijk vervulbare functies.¹⁴ Andere deskundigen komen tot dezelfde conclusie. De WRR ondersteunt de hypothese dat hoogopgeleide arbeidsmigratie een 'relatief hoge welvaartswinst voor Nederland [kan] betekenen'.¹⁵ Ook Entzinger laat zich hierover positief uit.¹⁶

Economen zijn het over het algemeen eens over het antwoord op de vraag welke groepen profiteren van arbeidsmigratie. In eerste instantie zijn dat de werkgevers, die een arbeidsplaats kunnen opvullen hetgeen de productiviteit van het bedrijf ten goede komt. Als tweede groep kunnen de nieuwe arbeidsmigranten worden genoemd, die gewoonlijk een inkomensverhoging tegemoet zullen zien. Over de economische effecten voor andere groepen, zoals de autochtone en allochtone werknemers in het gastland, bestaat geen consensus. Het CPB komt tot de volgende conclusies: in zijn algemeenheid is het immigratiesurplus (de winst gemaakt door migratie) gering of zelfs negatief. Er zijn wel grote verschillen naar herkomst van de migranten. Het opleidingsniveau speelt een belangrijke rol. Arbeidsmigratie leidt op de arbeidsmarkt vooral tot inkomensver-

¹³ H. Roodenburg e.a., *Immigration and the Dutch Economy*, CPB 2003, 12.

¹⁴ Idem, 14.

¹⁵ Nederland als Immigratiesamenleving, WRR 2001, 106.

¹⁶ H. Entzinger, 'Arbeidsmigratie in de eenentwintigste eeuw: noodzaak of last?', in: F. Becker e.a. (red.), *Transnationaal Nederland. Het drieëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme* (Amsterdam: Arbeiderspers 2002), 68-91.

schuivingen binnen groepen, niet tot sterke stijging van het Bruto Binnenlands Product (BBP). De migranten profiteren van de eventuele stijging van het BBP, maar anderen in dezelfde inkomensklasse ervaren een negatief effect.

De Voorstudie 'Effecten van moderne arbeidsmigratie' van het ISEO, die in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de ACVZ is verricht, geeft indicaties voor een positief economisch effect van de arbeidsmigratie in de tweede helft van de jaren negentig. De studie concentreert zich op de categorie werknemers van buiten de EER die voor de periode van drie jaar een Twv hebben gekregen. Dit is de categorie die in beginsel in aanmerking komt voor permanent verblijf en die risicovol is met betrekking tot een beroep op de sociale zekerheid, zoals werd aangetoond door de arbeidsmigratie uit de jaren zestig en zeventig. Het ISEO heeft met name bezien in hoeverre deze arbeidsmigranten langer dan drie jaar blijven, de mate waarin zij aan gezinshereniging doen, hun inkomenspositie en afhankelijkheid van sociale uitkeringen. De studie kent een belangrijke beperking ten opzichte van het onderzoek dat is verricht naar de effecten van Turkse en Marokkaanse gastarbeid van enkele decennia terug. De doelgroep van bijna 15.500 arbeidsmigranten is gedurende een veel kortere periode gevolgd (1995-2002) en bovendien alleen in een periode van economische voorspoed.¹⁷ Toch laat het onderzoek enkele opvallende resultaten zien. Van de in totaal 144.000 Twv's die in de periode 1995-2002 zijn afgegeven hebben er bijna 13.000 betrekking op een Twv voor de maximaal toegestane duur van drie jaar.¹⁸ De lang verblijvende arbeidsmigranten van buiten de EER zijn met name in de hogere sectoren van de arbeidsmarkt werkzaam. De meest voorkomende nationaliteiten zijn de Amerikaanse (29,9%) en de Japanse (14,0%). Deze nationaliteiten worden gevolgd door de Turkse (5,8%), Chinese (5,0%), Indiase (4,8%), Zuid-Afrikaanse (3,9%), Poolse (3,6%), Australische (3,5%), Canadese (3,4%), Russische (3,1%) en Roemeense (2,9%). In tweevijfde van de gevallen voegt zich een partner bij hen. Deze arbeidsmigranten genereren ten tijde van hun verblijf in Nederland inkomens die gemiddeld aanmerkelijk hoger liggen dan de gemiddelde inkomens van werkenden in Nederland. Zij onttelen die hoge inkomens aan arbeid; de grote meerderheid bestaat uit werkenden. Slechts een miniem deel blijkt in een belastingjaar voor zijn inkomen merendeels afhankelijk te zijn van een uitkering (werkloosheid of arbeidsongeschiktheid) of pensioen. De grote meerderheid van de personen met een Twv voor drie jaar verlaat Nederland na afloop van de Twv. Dit wordt niet goed zichtbaar via de gegevens uit het Centraal Register Vreemdelingen; het blijkt wel uit gegevens over belastbare inkomens.¹⁹ Hieruit volgt tevens dat de uitkeringsafhankelijkheid van deze categorie arbeidsmigranten, enkele jaren na afloop van de Twv, minimaal is. Het algemene beeld is het volgende: de moderne arbeidsmigrant, die een tewerkstellingsvergunning voor drie jaar verkrijgt, woont en werkt enkele jaren in Nederland, is vaak geplaatst in functies voor hoger opgeleiden, draagt premies af en betaalt belasting, neemt in bijna de helft van de gevallen een partner mee, en vertrekt weer zonder een beroep te doen op het sociale zekerheidsstelsel.

¹⁷ Verdere methodologische beperkingen zijn verantwoord in de Voorstudie zelf.

¹⁸ Van het totale bestand van personen met een driejarige Twv uit de periode 1995-2002 – het genoemd aantal van 15.500 personen – hebben bijna 3.000 personen op enig moment ook op een korter durende TWV gewerkt. Naast deze categorie van personen met een driejarige Twv maakt het ISEO ook nog zichtbaar een categorie van ruim 2.000 personen die via kortdurende Twv's die elkaar met een tussenpoze van maximaal zes weken opvolgen toch drie jaar of meer in Nederland werken.

¹⁹ Zo is nog niet één procent van de inkomens van Twv'ers in het jaar 2000 verworven door Twv'ers van wie het einde van de driejarige Twv periode meer dan één jaar terug lag.

2.2.2 Demografische aspecten

Een veel gehoord argument in de discussie over de wenselijkheid van arbeidsmigratie is dat de landen in de Europese Unie in snel tempo vergrijzen en dat dit noopt tot verhoging van de immigratie. De redenering is als volgt. De beroepsbevolking dient op peil te worden gehouden om de 'grijze druk' niet te hoog te laten oplopen (verhouding 65+/ potentiële beroepsbevolking). De kosten van de voortschrijdende vergrijzing zouden anders niet meer kunnen worden gedragen. De discussie over de gevolgen van de vergrijzing kreeg in 2000 een sterke impuls met het verschijnen van het 'Replacement Migration'-rapport van de Verenigde Naties.²⁰ In het rapport werd verhoogde immigratie voorgesteld als een belangrijke korte/middellange termijnoplossing om de negatieve gevolgen van vergrijzing voor de verhouding tussen 'actieven' en 'inactieven' tegen te gaan. In een CBS-publicatie werden de gevolgen van een dergelijke verhoogde migratie voor Nederland berekend. De 'grijze druk' zou met een migratiesaldo van 150.000 personen per jaar stabiliseren. In 2030 zou Nederland dan wel 23 miljoen inwoners tellen (in plaats van de voorziene 17,4 miljoen). Over 100 jaar zouden onze nakomelingen dit land zelfs met 50 miljoen landgenoten delen.²¹ Toelating van dergelijke hoge aantallen migranten is duidelijk niet het juiste instrument om de grijze druk te vermindere. Daarbij komt dat ook immigranten oud worden. Het Nederlands Interdisciplinair Demografische Instituut (NIDI) keerde zich dan ook tegen de veronderstelling dat immigratie de oplossing voor de vergrijzing zou zijn.²² Ook de Sociaal Economische Raad achtte in zijn advies van februari 2002 'migratie in het algemeen geen oplossing voor vergrijzing', hoewel in verband met de ontwikkeling van de kenniseconomie migratie van buiten de Europese Unie wellicht nodig zou kunnen zijn. Voor de onderkant van de arbeidsmarkt geniet volgens de Raad de activering van de binnenlandse arbeidsreserve de voorkeur.²³

Het CPB heeft een aantal alternatieven voorgesteld om de negatieve financiële effecten op te vangen: een relatief geringe belastingverhoging, verhoging van de arbeidsparticipatie, een geringe verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd of een aanzienlijke vermindering van de WAO-instroom. Bovendien wordt gewezen op het feit dat de gevolgen van de vergrijzing in Nederland minder dramatisch zijn dan in andere Europese landen: zo ligt het Nederlandse vergrijzingtempo lager dan het gemiddelde van de Europese Unie. Volgens projecties van de Verenigde Naties daalt de omvang van de beroepsbevolking in Nederland met 14% in de periode tot 2050. Ter vergelijking: in Frankrijk is deze daling met 8% het geringste van alle OESO landen, in Italië met 42% het grootst.²⁴ Daarnaast hanteert Nederland een stelsel van kapitaaldekking voor pensioenen (uitgezonderd de AOW); dit in tegenstelling tot de meeste lidstaten van de Europese Unie, waar veelal een omslagstelsel wordt gehanteerd.²⁵

2.2.3 Arbeidsmigratie en andere vormen van migratie

In het debat over de wenselijkheid van arbeidsmigratie wordt wel beweerd dat verruiming van mogelijkheden tot legale arbeidsmigratie zal leiden tot vermindering van de asielinstroom. In deze redenering wordt ervan uitgegaan dat legale migratie en asielmigratie als communicerende vaten met elkaar in verbinding staan. Indien de moge-

20 UN Population Division: 'Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?', in zijn geheel te vinden op internet: <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm>.

21 J. de Beer en M. Alders, 'Migratie en vergrijzing in de 21e eeuw', *Maandstatistiek van de Bevolking* februari 2000, p.24-27.

22 E. van Imhoff en N. van Nimwegen, 'Migratie geen remedie tegen vergrijzing', *Demos* 2000 nr.2.

23 *EU en vergrijzing*, advies SER, Publicatienummer 2, februari 2002.

24 Cijfers afkomstig uit: *Trends in International Migration*, (OECD SOPEMI 2002), p.107.

25 Zie de CPB studie uit augustus 2000: *Ageing in The Netherlands* (Den Haag, Sdu Uitgevers & CPB, 2000).

lijkheden tot legale toegang zouden worden vergroot, zouden minder personen, die in werkelijkheid geen humanitaire, maar economische migratiemotieven hebben (dan wel een combinatie daarvan), zich als asielzoeker melden. De ACVZ acht deze redenering niet valide. De migratiebehoefte in minder ontwikkelde landen is in beginsel zo groot dat ook het openen van een arbeidsmigratieloket - waardoor slechts een beperkt aantal migranten toegang zou verkrijgen - nauwelijks druk zou wegnemen. Voor beide loketten zouden zich als het ware lange wachtrijen vormen. Ook is het allerminst gegarandeerd dat de samenstelling van de asielinstroom overeenkomt met de behoeften van de Europese arbeidsmarkt. Een belangrijk deel van de asielzoekers zou wellicht niet voor legale arbeidsmigratie in aanmerking komen en daardoor toch de aandrang voelen asiel aan te vragen of illegaal naar de Europese Unie (en Nederland in het bijzonder) te reizen. Dit is de andere vorm van migratie die gerelateerd is aan arbeidsmigratie. Het verruimen van de mogelijkheden legaal in Nederland te wonen en te werken zou kunnen leiden tot vermindering van de illegale arbeidsmigratie. Ook hier is volgens de ACVZ echter geen sprake van communicerende vaten. Vanwege de financiële voordelen voor de werkgever zal illegale arbeid blijven bestaan. Wel heeft het project seizoenarbeid, in het kader waarvan in 2002 enkele duizenden Oost-Europeanen (voornamelijk Polen) in de Nederlandse land- en tuinbouw hebben gewerkt, aangetoond dat het scheppen van een legaal kanaal wel degelijk kan bijdragen aan vermindering van de illegale tewerkstelling. De relatie arbeidsmigratiebeleid – illegaliteit wordt in hoofdstuk 5 nader aan de orde gesteld.

2.3 Cijfermatig overzicht

2.3.1 Internationale ontwikkelingen

Stijging van arbeidsmigratie naar OESO-landen

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) verzamelt structureel gegevens over migratie van haar lidstaten. Jaarlijks wordt hierover in een trendrapportage gerapporteerd. In de laatst verschenen versie wordt geconstateerd dat de stijging van de arbeidsmigratie in vrijwel alle OESO landen de meest in het oog springende trend is. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gevolgen van de recente economische neergang nog niet zichtbaar zijn in dit rapport, dat weinig cijfers van de periode na het jaar 2000 bevat. Alleen in Noorwegen daalde het aantal arbeidsmigranten. In alle andere aangesloten landen steeg dit aantal vergeleken met 1999, het minst in Frankrijk (3%) en het meest in de Verenigde Staten (88%). Van enkele andere landen wordt het percentage vermeld: Denemarken 18%, Verenigd Koninkrijk 25% en Zweden 29%. In Zwitserland, Australië, Verenigd Koninkrijk en Portugal was arbeidsmigratie de meest omvangrijke vorm van migratie in 2000 (vergeleken met andere vormen zoals asiel en gezinshereniging).²⁶

Aard van de arbeidsmigratie

Verschillende landen hebben de toelating van bepaalde categorieën werknemers vergemakkelijkt in de jaren negentig. Dit geldt bijvoorbeeld voor computer- en telecommunicatiespecialisten. Vooral de Verenigde Staten trekken grote aantallen ICT-ers aan. In 2001 werden 163.000 zogenaamde 'HiB'-vergunningen verstrekt, veelal aan ICT-ers, tegen 115.000 in 2000. Frankrijk verstrekte visa aan 2.600 ICT-ers in 2000 en aan 4.000 in 2001. In Duitsland werd een 'green card'-programma voor ICT-ers in het leven geroep-

²⁶ Deze en volgende cijfers zijn afkomstig uit: *Trends in International Migration* (OECD SOPEMI 2002), met name p.21-25. Niet alle landen leveren gegevens over de aard van de migratie, ook Nederland niet. Nederland ontbreekt derhalve in de cijfermatige beschouwingen over arbeidsmigratie.

pen. Tussen augustus 2000 en augustus 2001 werden 8.700 visa verstrekt. Het quotum is uitgebreid tot 20.000 visa tot 2003.²⁷

Een andere groeiende vorm van arbeidsmigratie is die in de gezondheidszorg – cijfers worden niet vermeld in het rapport – en in ongeschoolde sectoren. Met name in de land- en tuinbouw worden veel tijdelijke krachten aangetrokken om seizoenarbeid te verrichten, zoals in Duitsland (263.800 in 2000), Zwitserland (49.300), Verenigde Staten (33.300), Italië (24.500), Spanje (21.200), Zweden (19.400), Verenigd Koninkrijk (10.100), Noorwegen (9.900) en Frankrijk (7.900). In al deze landen zijn, zoals in Nederland het geval is, naast legale seizoenswerkers ook onbekende aantallen illegale krachten aan het werk.

Percentage buitenlandse werknemers in de totale beroepsbevolking

De omvang van het reservoir van buitenlandse werknemers is in de meerderheid van de landen aangesloten bij de OESO gestegen tussen 1995 en 2000. In Nederland steeg deze van 281.000 tot 298.000. Nederland behoort niet tot de landen met een hoog aandeel van buitenlandse werknemers:²⁸

Tabel 1. Aandeel buitenlandse werknemers in de beroepsbevolking in 2000

Landen	percentage
USA	> 10%
Australië	
Canada	
Luxemburg	
Oostenrijk	4% - 10%
Duitsland	
België	
Frankrijk	
Verenigd Koninkrijk	
Zweden	
Nederland	3% - 4%
Griekenland	
Ierland	
Italië	
Noorwegen	
Japan	< 3%
Korea	
Spanje	
Portugal	
Hongarije	
Tsjechië	
Slowakije	
Denemarken	
Finland	

²⁷ Het 'green card' programma werd gestart in 2000 om de toelating van IT-specialisten te vergemakkelijken. Het visum wordt afgegeven voor een periode van vijf jaar. Het arbeidsbureau bemiddelt tussen werkgevers en green card-houders. Het bureau moet aantonen dat er geen binnenlandse of EU-kandidaten zijn voor de baan. Echtgenoten van green card houders hebben al na één jaar vrij toegang tot de arbeidsmarkt.

²⁸ De buitenlandse werknemers deze tabel betreffen alle buitenlandse werknemers: voor lidstaten van de Europese Unie betekent dit dat niet alleen personen van buiten de Unie, maar ook werknemers uit andere lidstaten zijn meegeteld; aangezien de interne mobiliteit van werknemers in de Unie zeer gering is (circa 2% werkt in een andere lidstaat) gaat het hier om geringe aantallen.

2.3.2 Arbeidsmigratie in Nederland

Er zijn drie belangrijke statistische bronnen waaruit gegevens over het aantal arbeidsmigranten kunnen worden gegenereerd: de bevolkingsstatistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), gebaseerd op de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA); de registratie met betrekking tot afgifte van tewerkstellingsvergunningen van de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI); en de registratie van de afgifte van Machtigingen tot Voorlopig Verblijf (MVV) van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND).²⁹ Slechts de eerste twee bronnen zijn hier gebruikt. Het CBS combineert gegevens uit het GBA met andere databestanden om het aantal arbeidsmigranten te bepalen. In de regel gaat het om personen die langer dan vier maanden in Nederland verblijven met het verrichten van arbeid als verblijfsmotief, en die zich laten inschrijven bij de gemeente waar zij gedurende deze periode wonen. Het CWI registreert, zoals gesteld, het aantal verstrekte tewerkstellingsvergunningen (Twv's). Er worden veel Twv's verstrekt aan personen die in de regel niet worden beschouwd als een arbeidsmigrant, zoals artiesten (bijvoorbeeld dansers, muzikanten, acteurs) en in Nederland verblijvende asielzoekers, die gedurende een periode van twaalf weken per jaar arbeid mogen verrichten (in 2002 ging het om bijna 6.000). Verder wordt meer dan de helft van de Twv's verstrekt voor arbeid gedurende een periode korter dan 24 weken. Deze personen zullen in beginsel niet in de statistieken van het CBS terecht komen.³⁰ Arbeidsmigratie is in de meeste gevallen een migratievorm van beperkte duur.³¹

Aantal immigranten/arbeidsmigranten

Arbeidsmigratie beslaat slechts een deel van de totale migratie naar Nederland. De volgende tabel geeft op basis van gegevens van het CBS de totale migratie van niet-Nederlanders in de afgelopen acht jaar weer en het aantal/aandeel dat met het motief arbeid naar Nederland immigreerde:³²

Tabel 2. Immigratie niet-Nederlanders totaal en met motief arbeid, 1995 -2002

Jaar	totaal	w.v. motief arbeid	% motief arbeid
1995	66.767	10.228	15%
1996	77.164	12.655	16%
1997	76.736	13.245	17%
1998	81.629	15.412	19%
1999	78.360	16.344	21%
2000	91.382	19.062	21%
2001	94.506	19.953	21%
2002	86.861	17.963	21%

Bron: CBS Statline

Uit tabel 2 blijkt dat het aantal arbeidsmigranten tussen 1995 en 2001 van jaar op jaar steeg, maar in 2002 daalde, waarschijnlijk vanwege de economische neergang. Het aandeel arbeidsmigranten in de totale immigratie van niet-Nederlanders steeg tussen 1995 en 1999, maar is sindsdien opmerkelijk constant: 21%.

²⁹ Een MVV is een visum dat voor burgers van de meeste niet-EU-landen verplicht is om in aanmerking voor een verblijfsvergunning te komen.

³⁰ Alleen personen die minimaal vier maanden in Nederland verblijven dienen zich in te schrijven in het GBA. Veel Twv-houders blijven korter, anderen verzuimen zich in te schrijven.

³¹ Zie ook: M. Alders en H. Nicolaas, 'Een op de drie immigranten vertrekt binnen zes jaar', *CBS Webmagazine* 20 januari 2003.

³² Gebaseerd op cijfers van het CBS. Het CBS maakt onderscheid tussen migratie van Nederlanders en niet-Nederlanders. Alleen de laatste categorie is relevant in dit verband.

Herkomst arbeidsmigranten per werelddeel

Tabel 3 geeft de omvang van de arbeidsmigratie per werelddeel weer:

Tabel 3. Immigratie niet-Nederlanders motief arbeid per werelddeel, 1995-2002

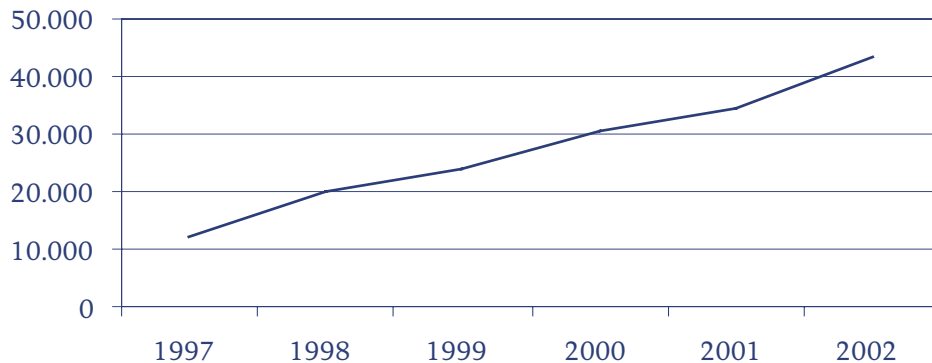
Jaar	Europa	Afrika	Amerika	Azië	Oceanië	Totaal
1995	7.472	483	946	1.177	149	10.227
1996	9.132	641	1.340	1.363	179	12.655
1997	9.522	741	1.457	1.342	184	13.246
1998	11.047	974	1.567	1.564	259	15.411
1999	11.820	852	1.622	1.719	333	16.346
2000	14.252	1.041	1.776	1.629	363	19.061
2001	14.829	1.193	1.688	1.868	377	19.955
2002	13.337	1.137	1.447	1.743	300	17.964

Bron: CBS Statline

Verreweg de meeste arbeidsmigranten komen uit Europese landen. De verschillen zijn door de jaren heen opmerkelijk constant: 72% tot 75% komt uit Europa, 5%-6% uit Afrika, 8%-11% uit Amerika, 9%-12% uit Azië en 1%-2% uit Oceanië. In de top-tien van geboortelanden van arbeidsmigratie in de periode 1995-2002 staan dan ook acht lidstaten van de Europese Unie. Op de eerste plaats staat Groot-Brittannië (22.680 arbeidsmigranten in de afgelopen acht jaar), gevolgd door Duitsland (14.044), de Verenigde Staten (7.768), Frankrijk (6.984), België (6.361), Italië (6.199), Spanje (4.305) en Japan (3.950).

Aantal aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning

Grafiek 1. Aantal aanvragen TWV 1997-2002



Uit Grafiek 1 blijkt dat het aantal aanvragen voor een Twv is in de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Werden er in 1997 slechts circa 12.500 aanvragen geregistreerd, in 2002 waren dat er bijna drie keer zoveel (43.489). Overigens zijn de Twv-cijfers moeilijk te vergelijken met de cijfers van het CBS in tabellen 2 en 3. In de Twv-cijfers komen immers werknemers uit de Europese Economische Ruimte (EER³³), die de grootste groep van (al dan niet tijdelijke) arbeidsmigranten uitmaken, niet voor. Burgers uit de EER hebben recht op vrij verkeer en behoeven geen tewerkstellingsvergunning. Daarnaast is het mogelijk dat Twv-houders niet in de statistieken van het CBS terechtkomen omdat de duur van hun verblijf te kort is. Verder worden er de laatste jaren aanzienlijke aantallen Twv's aangevraagd voor asielzoekers die tijdelijke arbeid verrichten;

33 De EER bestaat uit de Europese Unie, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

zij staan in de regel niet, of als asielmigrant in de CBS-statistieken vermeld.³⁴ In 2002 werden 5.905 Twv's verleend in de categorie Asielzoekers, 17% van het totaal aantal verleningen. Ook artiesten als muzikanten en acteurs, die in aanzienlijke aantallen Twv's krijgen (zie Tabel 9), worden door het CBS niet als arbeidsmigrant geregistreerd.

De tabellen en cijfers in het vervolg van deze paragraaf hebben allen betrekking op tewerkstellingsvergunningen, dus op arbeidsmigratie van personen van buiten de Europese Economische Ruimte.

Tabel 4. Aantal aanvragen TWV 1997-2002, naar soort toets

Jaar	Geen toets	Beperkte toets	Volledige toets	Totaal
1997	n.b.	n.b.	n.b.	12.484
1998	n.b.	n.b.	n.b.	19.770
1999	n.b.	n.b.	n.b.	24.126
2000	3.393	19.280	8.115	30.788
2001	2.989	22.055	9.678	34.722
2002	2.623	27.247	13.619	43.489

Bron: Jaarverslagen Uitvoering WAV 2000-2002

n.b. = cijfer niet beschikbaar

De verhouding tussen aantal aanvragen waarvoor geen, een beperkte of een volledige arbeidsmarkttoets plaatsvindt, is in de afgelopen drie jaren niet sterk veranderd (over de periode ervoor geven de jaarverslagen geen inzicht). In hoofdzaak wordt bij een volledige toets gecontroleerd of er prioriteitgenietend aanbod is dat voorrang boven een werknemer van buiten de Europese Economische Ruimte zou moeten krijgen en of de werkgever voldoende moeite heeft gedaan de vacature te vervullen. Iets minder dan eenderde van de aanvragen wordt volledig getoetst. In de meeste gevallen vindt een beperkte toets plaats, waarbij bijvoorbeeld de verplichting een vacature eerst te adverteren vervalt. Een klein deel van de vergunningen wordt zonder toets verleend.

Aantal verleende/verlengde tewerkstellingsvergunningen

Het aantal 'geldig geworden' vergunningen steeg ook, van circa 11.000 in 1997 tot ruim 34.000 in 2002. Het gaat hierbij tot 2000 zowel om verleende als verlengde Twv's. Door een wetswijziging is verlenging sinds november 2000 niet meer mogelijk.³⁵ De stijging in 2002 wordt vooral veroorzaakt door het succesvolle project in de land- en tuinbouw in 2002, in het kader waarvan een kleine 6.000 seizoenarbeiders, voornamelijk Polen, gedurende maximaal dertien weken in Nederland arbeid verrichtten.³⁶

Tabel 5. Aantal verleende/verlengde TWV 1997-2002

Jaar	Verleend	Verlengd	Totaal
1997	9.455	1.610	11.065
1998	13.439	1.742	15.181
1999	18.216	2.600	20.816
2000	24.541	3.137	27.678
2001	nvt	nvt	30.153
2002	nvt	nvt	34.558

Bron: Jaarverslagen Uitvoering Wav 2000-2001

nvt = niet van toepassing

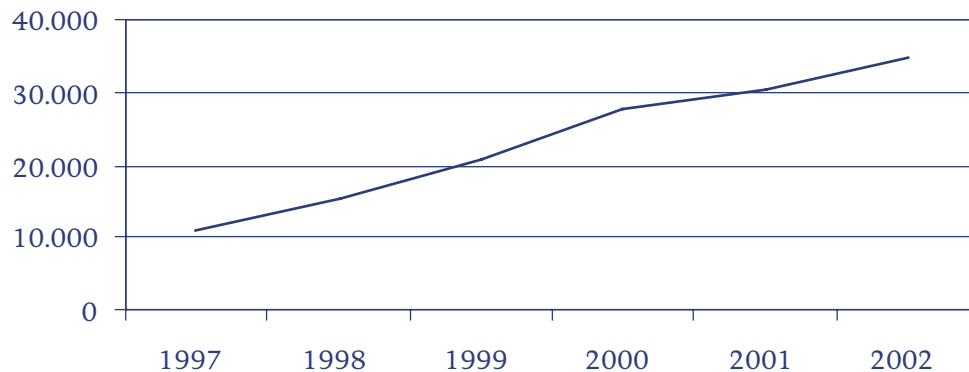
³⁴ Asielzoekers kunnen zich na een half jaar verblijf in de opvang ingeschreven, of eerder als zij een verblijfstatus verwerven.

³⁵ Zie over de achtergronden van deze wetswijziging, hoofdstuk 3.

³⁶ Over dit project zie paragrafen 3.3 en 5.4.

Eerder in deze paragraaf werd vermeld dat volgens de cijfers van het CBS het aantal arbeidsmigranten in Nederland in 2002 daalde. Dit lijkt in tegenspraak met de stijging in 2002 in het aantal verleende tewerkstellingsvergunningen. Zoals gesteld zijn de cijfers niet zonder meer vergelijkbaar. De Poolse seizoenarbeiders die in 2002 kwamen zijn merendeels niet in de statistieken van het CBS opgenomen (in 2002 werden zelfs minder Poolse arbeidsmigranten geteld dan het jaar ervoor, 714 tegen 805).³⁷

Grafiek 2. Het aantal verleende/verlengde TWV 1997-2002



Het merendeel van de aanvragen wordt gehonoreerd, hoewel de verhouding tussen het aantal geweigerde vergunningen en het aantal verleende vergunningen in één kalenderjaar wel sterk is veranderd. In 2001 was deze verhouding 1:19, in 2002 1:10. In het Jaarverslag 2002 wordt de economische terugval als reden aangevoerd.

Duur van de vergunning

Meer dan de helft van de verleende Twv's wordt verleend voor een periode korter dan 24 weken, dus voor arbeid van korte duur. Ook de seizoenarbeid valt hieronder. Slechts een kleine minderheid van de Twv's wordt voor de duur van twee tot drie jaar verleend. In 2002 ging het om bijna vier duizend Twv's, slechts 11% van het totaal. Opvallend is dat het informatiesysteem van de Wav niet zonder meer informatie geeft over het aantal Twv's dat voor de maximale duur van drie jaar is afgegeven. Dit is een uitermate belangrijk gegeven omdat alleen de arbeidsmigranten met deze vergunning na drie jaar vrij op de arbeidsmarkt zijn en vervolgens op den duur een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kunnen verwerven. Nu kan op grond van de externe rapportages van de CWI slechts worden aangeduid dat het in 2002 om *maximaal* 3.965 Twv's gaat.³⁸

Tabel 6. Duur van de TWV, 1999-2002

Duur	1999	1999 proc.	2000	2000 proc.	2001	2001 proc.	2002	2002 proc.
< 24 weken	11.307	54%	15.986	58%	16.445	55%	20.603	60%
24 wk-12 mnd	5.018	24%	6.225	22%	7.328	24%	8.094	23%
12 - 24 mnd	1.538	7%	1.700	6%	1.857	6%	1.896	5%
24 - 36 mnd	2.953	14%	3.767	14%	4.523	15%	3.965	11%
Totaal	20.816	100%	27.678	100%	30.153	100%	34.558	100%

Bron: Jaarverslag Uitvoering Wav 2002

³⁷ Bron: CBS Statline.

³⁸ Voor de Voorstudie *Effecten van moderne arbeidsmigratie* heeft de CWI een bestand gegenereerd met gegevens over personen die voor de duur van drie jaar een Twv ontvingen of op opeenvolgende Twv's drie jaar werkte. Dit bleek met enige problemen gepaard te gaan.

Het percentage Twv's verleend voor de duur van twee tot drie jaar is vorig jaar gedaald van 15% naar 11%, waarschijnlijk in verband met de economische teruggang (aldus het Jaarverslag Uitvoering Wav van 2002).

Uit de Voorstudie 'Effecten van moderne arbeidsmigratie' blijkt dat er in de periode 1996-2002 circa 17.361 personen een Twv voor de periode van drie jaar, of opeenvolgende Twv's voor de duur van drie jaar verkreeg, gemiddeld ongeveer 2.500 per jaar.³⁹

Herkomst van de arbeidsmigranten van buiten de EER

In tabel 7 is de nationaliteit weergegeven van de werknemers voor wie in de periode 1999 tot en met 2002 een Twv werd verleend:

Tabel 7. Verleende vergunningen naar nationaliteit

Nationaliteit	1999	2000	2001	2002
Poolse	1.501	2.497	2.831	6.575
Amerikaanse	2.822	3.133	2.918	2.594
Russische	1.438	2.225	2.086	1.796
Chinese	701	980	1.162	1.745
Turkse	710	1.007	931	1.109
Sierraleonse	31	81	222	1.048
Japanse	890	945	909	1.008
Hongaarse	662	718	1.063	999
Afghaanse	651	580	699	979
Tsjechische	405	625	992	881
Roemeense	458	643	741	858
Indonesische	482	547	799	795
Iraakse	1.520	1.627	1.176	793
Indiase	901	1.006	974	778
Slowaakse	201	433	681	606
Angolese	31	110	268	589
Soedanese	322	488	524	569
Iraanse	160	300	448	545
Oekraïense	234	352	472	483
Joegoslavische	391	598	528	454
Canadese	604	628	504	406
Surinaamse	261	364	445	387
Azerbajdjaanse	116	344	435	379
Zuidafrikaanse	479	566	646	376
Australische	444	505	515	376
Overig	4.401	6.376	7.184	7.430
Totaal	20.816	27.678	30.153	34.588

Bron: Jaarverslag Uitvoering Wav 2002

Voor de duidelijkheid zij nogmaals vermeld dat de grootste groep arbeidsmigranten in Nederland afkomstig is uit Europa. Slechts de Europeanen die geen burger zijn van de Europese Economische Ruimte komen voor in de Twv-statistieken.

Het wekt geen verbazing dat Polen in 2002 de eerste plaats bezet, een effect van het LTO-project in de land- en tuinbouw. De Amerikanen en Russen volgen, hoewel aan beide nationaliteiten minder Twv's werden verstrekt in 2002 dan in 2001 (een daling van

³⁹ Zie verder de Voorstudie *Effecten van moderne arbeidsmigratie*.

respectievelijk 11% en 14%). Daarentegen werden aan Chinezen, de vijfde grootste nationaliteit in 2002, in dat jaar 50% meer Twv's verleend dan in het jaar ervoor. De meest opvallende stijger naast de Polen zijn de Sierra Leonezen, van 222 naar 1.048. Het gaat vermoedelijk om in Nederland verblijvende asielzoekers. Het is onduidelijk waarom deze stijging zo fors is. Ook andere asielzoekers-nationaliteiten tonen een stijging, maar minder groot: Afghanen (9de plaats, stijging 40%), Angolezen (16de; 120%), Soedanezen (17de; 9%) en Iraniërs (18de; 22%). Irakese asielzoekers werkten juist in mindere mate in 2002: 793 Twv's, een daling van 33%. Ook het totaal aantal verblijfsvergunningen in de categorie 'Asielzoekers' daalde, van 6.083 in 2001 naar 5.905 in 2002 (een daling van 3%). Dit is opmerkelijk, omdat de mogelijkheden voor asielzoekers om betaalde arbeid te verrichten in 2002 juist werden verruimd.⁴⁰

Indien we de landen die in mei 2004 toetreden tot de Europese Unie in ogenschouw nemen valt te constateren dat vier van de tien nationaliteiten vertegenwoordigd zijn in de top-25: Polen (1ste plaats), Hongarije (8ste), Tsjechië (10de) en Slowakije (15de). Aan arbeidsmigranten uit deze landen werden in 2002 in totaal 9.061 Twv's verstrekt. Uit de drie laatst genoemde landen daalde de arbeidsmigratie van 2001 op 2002, uit het eerste, het is reeds geconstateerd, steeg ze zeer sterk in verband met de seizoenarbeid.

Tabel 8. Verleende tewerkstellingsvergunningen naar sector

Sector	1999	2000	2001	2002
land- en tuinbouw	4.321	6.328	6.149	10.167
zakelijke dienstverlening	4.239	6.214	8.605	7.979
onderwijs	1.500	2.025	2.134	2.836
sociale/culturele instellingen	2.338	2.420	2.571	2.376
sport en recreatie	1.347	2.035	1.766	1.406
hotels/restaurants/café's	489	647	847	1.277
groothandel	1.092	1.128	890	813
binnenvaart	194	256	528	729
gezondheids- en veterinaire diensten	336	457	464	636
wegvervoer	338	559	576	582
elektrotechnische industrie	609	673	629	578
zeevaart	174	217	293	399
researchinstellingen/overig (soc.) organisatie	474	468	425	387
overige dienstverlenende bedrijven	362	425	364	384
voedings- en genotmiddelenindustrie	135	218	145	372
metaalproductenindustrie	245	488	355	304
bankwezen	329	368	371	288
overige industrie	83	60	62	286
bouwinstallatiebedrijven	25	54	102	277
detailhandel	81	138	177	253
chemische industrie	159	210	421	230
bouwnijverheid	176	159	173	205
aardolie-industrie	65	104	223	197
transportmiddelenindustrie	186	275	271	173
machineindustrie	170	229	313	148
Overig	1.349	1.523	1.299	1.276
Totaal	20.816	27.678	30.153	34.558

Bron: Jaarverslag Uitvoering Wav 2002

⁴⁰ Asielzoekers mogen voor een periode van maximaal 12 weken per jaar arbeid verrichten in alle sectoren. Vóór juni 2002 mochten zij slechts 'naar de aard kortdurend werk' verrichten.

Sectoren van de arbeidsmarkt en functies van arbeidsmigranten van buiten de EER

Tabel 8 geeft een overzicht van de sector van de arbeidsmarkt waar de arbeidsmigranten van buiten de EER werkzaam zijn.

De land- en tuinbouwsector is de grootste, mede vanwege het LTO-project in deze sector. Ook in de sector zakelijke dienstverlening worden veel tewerkstellingsvergunningen verleend. In de andere sectoren worden beduidend minder Twv's verleend. In de sector 'onderwijs' gaat het veelal om onderzoekers (zie ook tabel 9), in de (sociaal-) culturele instellingen om artiesten. Opvallend is de lage klassering van de sector 'bouwnijverheid', een sector waarin wel veel vreemdelingen werkzaam zijn. Slechts 205 werkvergunningen werden verleend in 2002, in de jaren ervoor nog minder. Een mogelijke verklaring is dat de buitenlanders in de bouw veelal afkomstig zijn uit de Europese Economische Ruimte. Het lage aantal tewerkstellingsvergunningen kan ook een indicatie zijn dat werkgevers in de bouw eerder de weg van de illegale tewerkstelling kiezen dan het aanvragen van een Twv. Eerder onderzoek heeft immers aangetoond dat de bouwnijverheid één van de sectoren is waarin illegale tewerkstelling van enige omvang voorkomt.⁴¹

Tabel 9. Verleende Twv's in 2002, naar functie

Functie	Aantal
tuinbouwwerk verrichten	8.669
productiewerk verrichten	2.498
wetenschappelijk onderzoeken	1.880
landbouwwerk verrichten	1.846
acteren/regisseren/presenteren	1.630
schoonmaken huishoudelijk/kantoor	1.492
musiceren/dirigeren/componeren	1.489
informatica ontwikkelen/adviseren	1.098
leidinggeven: meewerkend	814
serveren	809
voedsel bereiden	724
besturen: vaartuig	698
onderzoeken/analyseren	696
besturen: vrachtauto	687
adviseren: technisch/technologisch	619
snijden/slachten	608
leidinggeven: afdeling	569
adviseren: commercieel/economisch	549
dansen	442
lassen/snijden/snijbranden/solderen	379
zingen	369
leidinggeven: bestuurlijk	329
les geven/doceren	312
verzorgen/helpen: mensen	309
personeelswerk verrichten	296
overig	4.747
Totaal	34.558

Bron: CWI Jaarverslag Uitvoering WAV 2002

⁴¹ J.Ph. Visser en R.G. van Zevenbergen, *Illegale tewerkstelling verkend*, studie van Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van SZW, 2001, p iii. De omvang in 1999 wordt geschat op 5.000-7.000 arbeidsjaren jaarlijks, hetgeen 15% van de totale werkgelegenheid in de sector vormt. Overigens komt illegale tewerkstelling volgens deze studie ook relatief vaak voor in sectoren waarin meer tewerkstellingsvergunningen worden verstrekt, zoals land- en tuinbouw, de horeca en de zakelijke dienstverlening.

In tabel 9 zijn de functies weergegeven die arbeidsmigranten van buiten de EER vervullen (alleen gegevens voor 2002 zijn opgenomen).

Uit de tabel blijkt dat in de meeste arbeidsmigratie voorkomt in de lagere segmenten van de arbeidsmarkt, zoals land- en tuinbouw, productiewerk, schoonmaken en serveren.

In deze categorieën, waarvoor in de regel geen of zeer weinig scholing nodig is, werden in 2002 in totaal ruim 15.000 Twv's verstrekt, 44% van het totaal. De grootste stijgers zijn de tuinbouw en het productiewerk. In de laatste categorie werden in 1999 nog slechts 224 Twv's verstrekt, 377 in 2000 en 1.098 in 2001.

Aanzienlijke categorieën aan de bovenkant van de arbeidsmarkt zijn de wetenschappelijke en andere onderzoekers (beide categorieën gezamenlijk 2.576 Twv's), leidinggevenden (beide categorieën 1.712), adviseurs (beide categorieën 1.168) en IT-deskundigen (1.098). In deze genoemde categorieën werden in totaal 6.554 Twv's verstrekt, 19% van het totaal. Artiesten als muzikanten, acteurs, dansers en zangers vormen ook een aanzienlijke categorie (de subcategorieën samengeteld bijna 4.000 Twv's, 11% van het totaal). Relevant is het gegeven dat het aantal Twv's in de IT-sector in de jaren vóór 2002 veel groter was: 1.650 in 1999, 2.094 in 2000 en 2.046 in 2001.

Opvallend zijn verder de weinige Twv's verstrekt in de gezondheidssector aan onder meer verpleegkundigen. De cijfers melden slechts 309 Twv's voor werknemers van buiten de EER in de zorg. Uit de OESO-cijfers bleek dat de arbeidsmigratie in de zorg sterk in omvang toenam. Dit lijkt voor Nederland niet op te gaan voorzover het zorgmigranten van buiten de Europese Unie betreft.

Het ISEO-onderzoek naar effecten van moderne arbeidsmigratie wijst uit dat de lang verblijvende arbeidsmigranten van buiten de EER (met een Twv voor de maximale duur van drie jaar) met name werkzaam zijn in de sectoren: zakelijke dienstverlening, onderwijs, groothandel, elektro-technische industrie, bankwezen, researchinstellingen/overig (soc.) organisatie, luchtvaart en wegvervoer. De rangorde van functies die deze arbeidsmigranten uitvoeren geeft aan dat zij vooral in de hogere regionen van de arbeidsmarkt werkzaam zijn: leidinggevende, wetenschappelijk onderzoeker, informaticus en adviseur op commercieel, technisch, fiscaal of organisatorisch gebied. De meest voorkomende functie, waarvoor een relatief lage opleiding volstaat, is vrachtwagenchauffeur (3,4% van het totaal).⁴²

Functieniveau van arbeidsmigranten van buiten de EER

Tabellen 10a en 10b geven een beeld van het niveau van de functies waarvoor een tewerkstellingsvergunning werd verstrekt in de periode 1999-2002. In Tabel 10a zijn de absolute cijfers weergegeven, in Tabel 10b de procentuele:

Tabel 10a. Verleende Twv's naar functieniveau, absolute cijfers

Niveau	1999	2000	2001	2002
hoog	6.929	8.373	8.074	6.874
middel	2.897	4.874	6.468	7.430
laag	4.519	6.741	8.880	14.408
onbekend	3.172	3.737	2.871	1.498
totaal	17.517	23.725	28.294	32.212
% totaal verleningen	84%	86%	94%	93%

Bron: berekening op basis gegevens CWI Jaarverslag Uitvoering Wav 2002

⁴² Zie verder de Voorstudie Effecten van moderne arbeidsmigratie.

In tabel is een berekening gemaakt op basis van de gegevens in het Jaarverslag Uitvoering Wav 2002. In deze gegevens wordt het functieniveau van een deel van de verstrekte Twv's vermeld. In 2002 betrof dit 93% van het totaal aantal verstrekte vergunningen, in de jaren ervoor respectievelijk 94%, 86% en 84%. Twee factoren nopen tot voorzichtigheid bij de interpretatie van deze gegevens: de verschuiving in de mate van volledigheid en de sterk afgenomen omvang van de categorie 'onbekend'. Het aantal vergunningen in het hogere segment van de arbeidsmarkt is in 2002 met 15% afgenomen, waarschijnlijk een gevolg van de economische malaise. In het lagere segment is een forse stijging te constateren, voor een belangrijk deel ten gevolge van het land- en tuinbouwproject. De hele periode bezien is er een sterke stijging van het lage segment ten koste van het hoge segment te constateren. Uit Tabel 10b, die de procentuele gegevens bevat, is duidelijk af te lezen hoezeer het functieniveau van de arbeidsmigratie van buiten de EER tussen 1999 en 2002 is veranderd:

Tabel 10b. Verleende Twv's naar functieniveau, procentueel

Niveau	1999	2000	2001	2002
hoog	40%	35%	29%	21%
middel	17%	21%	23%	23%
laag	26%	28%	31%	45%
onbekend	18%	16%	10%	5%
totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: berekening op basis gegevens CWI Jaarverslag Uitvoering Wav 2002

In 1999 was 40% van de arbeidsmigranten van buiten de EER werkzaam in het hogere segment van de arbeidsmarkt, in 2001 nog slechts 21%. Het functieniveau 'middel' is relatief stabiel gebleven, het lage niveau sterk gestegen van 26% naar 45%.⁴³

2.3.3 Conclusies en aanbeveling

Uit de cijfers zijn enkele conclusies te trekken:

- De omvang van de arbeidsmigratie in de OESO-landen nam toe aan het einde van de jaren negentig. Uit de beschikbare cijfers blijkt echter nog niet wat de gevolgen van de verminderde economische situatie is op deze tendens.
- In deze periode steeg in de OESO-landen met name de immigratie in specifieke sectoren, zoals de informatie- en communicatie technologie en de gezondheidszorg. Ook de arbeidsimmigratie in laag- en ongeschoolde sectoren nam toe. Dit geldt ook voor Nederland, met uitzondering van de immigratie in de gezondheidssector, in ieder geval voorzover het migranten van buiten de Europese Economische Ruimte betreft.
- Vergeleken met OESO-landen is het aandeel buitenlandse werknemers van de beroepsbevolking in Nederland niet hoog. Nederland is met een percentage van 3%-4% een 'lage middenmoter'.
- In de afgelopen jaren beslaat de arbeidsimmigratie ongeveer 21 procent van de totale immigratie van niet-Nederlanders. Verreweg de meeste arbeidsmigranten, 72%-75%, zijn afkomstig uit Europa, voor een belangrijk deel uit medelidstaten van de Europese Unie.

⁴³ Ook hier geldt dat interpretatie met omzichtigheid dient te geschieden vanwege de verschuiving in het percentage onbekend en de verandering van de mate van volledigheid van de gegevens.

- Het aantal aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning, in de regel verplicht voor arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie, is de laatste jaren sterk gestegen, van 12.484 in 1997 tot 43.489 in 2002. Het aantal verleende vergunningen steeg eveneens in deze periode, van 11.065 (waarvan 1.610 verlengingen) tot 34.588 in 2002. In 2002 werden overigens bijna 6.000 Twv's verstrekt aan asielzoekers die arbeid verrichtten; zij zijn niet aan te merken als arbeidsmigrant.
- Meer dan de helft van de Twv's wordt verstrekt voor arbeid van korte duur, minder dan 24 weken (in 2002 zelfs 60%). Slechts 11%-14% wordt verstrekt voor arbeid van lange duur (twee tot drie jaar).
- De meeste arbeidsmigranten van buiten de EER kwamen in 2002 uit Polen, ten gevolge van een project in de land- en tuinbouw waarbij vooral Polen maximaal dertien weken arbeid in die sector konden verrichten. Andere belangrijke bronlanden zijn de Verenigde Staten, Rusland, China en Turkije. Aan arbeidsmigranten uit de in 2004 tot de Europese Unie toetredende landen werden in 2002 in totaal 9.061 Twv's verstrekt, waarvan het merendeel aan Polen.
- De grootste sectoren waarin arbeidsmigranten van buiten de EER emplooi vinden zijn de land- en tuinbouw en de zakelijke dienstverlening. Andere belangrijke sectoren zijn het onderwijs (vooral onderzoekers) en (sociaal-) culturele instellingen (met name artiesten). De sector 'bouwnijverheid' is vrijwel onbeduidend.
- Indien de functies die arbeidsmigranten van buiten de EER innemen worden beschouwd, valt op dat de lagere sectoren van de arbeidsmarkt de meeste immigranten aantrekken: land- en tuinbouw, productiewerk, schoonmaken en serveren. In het hogere segment werken de meeste ex-EER arbeidsmigranten als onderzoeker, adviseur, leidinggevende of IT-deskundige, hoewel de laatste categorie beduidend is afgenomen van 2001 op 2002.
- Het functieniveau waarin de arbeidsmigrant van buiten de EER komt te werken is de afgelopen jaren sterk gedaald. In 1999 was 40% van de Twv's voor een hoge functie verstrekt, in 2002 nog maar 21%. Voor functies van laag niveau is de omgekeerde ontwikkeling waar te nemen. Werknemers die voor een periode van drie jaar een Twv verkrijgen zijn merendeels werkzaam in de hogere regionen van de arbeidsmarkt.

De ACVZ constateert voorts dat het managementinformatiesysteem van de CWI een belangrijk gebrek kent. Het is niet op eenvoudige wijze aan te geven hoeveel Twv's voor de duur van exact drie jaar worden afgegeven. Dit is een uitermate relevant gegeven omdat alleen houders van een dergelijk Twv na drie jaar vrij op de arbeidsmarkt zijn en op deze wijze in aanmerking komen voor verblijf van onbepaalde tijd.

Aanbeveling

- **Het informatiesysteem waarin de afgifte van Twv's wordt geregistreerd moet worden aangepast opdat op eenvoudige wijze eenduidige informatie kan worden gegenereerd over het aantal Twv's dat voor de maximale duur van drie jaar wordt verstrekt. Dit cruciale onderdeel van de beleidsinformatie is, vanwege de poort die deze Twv's bieden naar permanent werken en verblijven in Nederland, onontbeerlijk voor het analyseren van (lange termijn-) effecten van het arbeidsmigratiebeleid.**

HOOFDSTUK 3

Regelgeving in Nederland

De wet- en regelgeving voor arbeidsmigratie in Nederland wordt beheerst door de stelsels van verblijfsvergunningen volgens de Vreemdelingenwet 2000 en de tewerkstellingsvergunningen op basis van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Voorzover van belang zal hier kort de wet- en regelgeving met betrekking tot arbeidsmigratie worden besproken in combinatie met de daarbij van belang zijnde organisaties en hun bevoegdheden. Vervolgens zal gekeken worden naar de duur van de arbeidsmigratie en de daarbij behorende wettelijke regelingen. Ook worden de speciale regelingen voor specifieke sectoren hier besproken. Regelingen voor arbeidsmigranten met betrekking tot gezinshereniging en sociale zekerheid worden in Hoofdstuk 7 behandeld. De handhaving van de tijdelijkheid van arbeidsmigratie komt in paragraaf 9.2 aan de orde. Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op de Voorstudie 'Arbeidsimmigratie naar Nederland'.⁴⁴

3.1 Totstandkoming, doel en uitvoering van de wettelijke regelingen

Arbeidsrechtelijk kader

Om in aanmerking te komen voor een arbeidsplaats in Nederland dient een buitenlandse werknemer van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning voor Nederland. Tevens heeft de werkgever voor deze werknemer een tewerkstellingsvergunning nodig. Werknemers uit de Europese Unie hebben recht op vrij verkeer. Voor hen hoeft geen Twv te worden aangevraagd. De Wav stelt de regels omtrent afgifte van de tewerkstellingsvergunning. De daarop gebaseerde regelgeving geeft voorschriften voor de uitvoering. Daarnaast is een aantal beleidsregels ontwikkeld. De Wav is op 1 september 1995 in werking getreden⁴⁵ en heeft blijkens de Memorie van Toelichting⁴⁶ de volgende doelstellingen:

- de restrictieve toelating van arbeidsmigranten
- de verbetering van de allocatie op de arbeidsmarkt
- de bestrijding van illegale tewerkstelling
- het laten van een zo groot mogelijke vrijheid van arbeidskeuze aan eenmaal duurzaam tot Nederland toegelaten vreemdelingen
- het in stand laten van de ook in de voorganger van de Wav, de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw) al neergelegde bescherming van de rechtspositie van de toegelaten arbeidsimmigrant.

Reeds onder de voorganger van de Wav, de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabv), is een meer restrictieve toelating van arbeidsmigranten werkelijkheid geworden. Dit restrictievere beleid is onder andere ingegeven door de in de jaren '80 toenemende aantallen migranten, de toen al oplopende werkloosheid en de vergroting van het prioriteit genietend aanbod door de uitbreiding van de Europese Unie. Onder de Wabv was het niet mogelijk een op specifieke sectoren van de arbeidsmarkt toegesneden vergunningenbeleid toe te passen⁴⁷. De Wav heeft het mogelijk gemaakt om voor specifieke arbeidsgroepen afzonderlijke regels vast te stellen in de zogenaamde Convenanten. Verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wav is de Centrale organisatie Werk en

⁴⁴ *Arbeidsimmigratie naar Nederland* hoofdstuk 2.

⁴⁵ Stb. 1994, 959.

⁴⁶ *Kamerstukken II 1993-1994*, 23 574, nr. 3, p. 4.

⁴⁷ J.F.L. Klaver e.a., *Evaluatie wet arbeid vreemdelingen*, onderzoek uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1999, p.1.

Inkomen (CWI), onder verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Vreemdelingrechtelijk kader

De Vreemdelingenwet 2000 is in werking getreden op 1 april 2001 en stelt onder meer regels voor de verblijfsvergunningen voor vreemdelingen die in Nederland arbeid verrichten. Een verblijfsvergunning is noodzakelijk indien een arbeidsmigrant voor een periode van langer dan 3 maanden in Nederland gaat werken. Voor een kortere periode is eventueel een visum voor kort verblijf noodzakelijk. Enkele landen zijn van dit vereiste vrijgesteld. Voor een verblijf van langer dan 3 maanden is in beginsel een machtiging tot voorlopig verblijf vereist. Ook hiervan zijn enkele landen vrijgesteld. De Minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de afgifte van visa voor kort verblijf, de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie voor de afgifte van verblijfsvergunningen voor langere termijn. De uitvoerende instanties voor de visa kort verblijf zijn de Consulaire vertegenwoordigingen in het buitenland en de Visadienst; voor langer verblijf de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Vreemdelingendiensten.⁴⁸

3.2 Duur van de arbeidsmigratie en verblijfsvergunningen

Voor het verlenen van een tewerkstellingsvergunning in Nederland is in het algemeen een voorwaarde dat geen prioriteit genietend aanbod aanwezig is. Dit houdt in dat in eerste instantie in de EU/EER gezocht moet worden naar geschikte en beschikbare werknemers. De CWI is verantwoordelijk voor de toetsing en afgifte van tewerkstellingsvergunningen en heeft hiervoor dwingende (artikel 8 Wav) en facultatieve (artikel 9 Wav) weigeringsgronden. De aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod (PGA) is een dwingende afwijzingsgrond. Onder dit aanbod worden verstaan: Nederlanders, vreemdelingen waarvoor vrij verkeer van werknemers geldt (EU/EER onderdanen) en vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven en waarvoor geen beperkingen gelden voor het verrichten van arbeid. Van de werkgever wordt verwacht dat deze eerst het nodige doet om iemand uit het PGA te vinden en de vacature tenminste vijf weken bij het CWI openstelt (de zogeheten volledige arbeidsmarkttoets). Voor de duur van de tewerkstellingsvergunning gelden de bepalingen genoemd in artikel 11 van de Wav. De mogelijkheden betreffende de duur van de arbeid worden hieronder besproken.

Tijdelijke duur

Indien een werkgever voldoet aan de voorwaarden die worden gesteld aan een tewerkstellingsvergunning kan de CWI een vergunning toekennen voor maximaal 3 jaar.⁴⁹ In beginsel wordt een vergunning verleend voor de gevraagde duur doch niet langer dan 3 jaar omdat na drie jaar ononderbroken verblijf met een verblijfsvergunning voor arbeid een werknemer zonder tewerkstellingsvergunning in Nederland mag werken. Voor arbeid korter dan 3 maanden kan volstaan worden met de afgifte van een visum voor kort verblijf, bij een langere duur zal een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd moeten worden aangevraagd.

Op grond van artikel 1 van het Besluit uitvoering Wav is een tewerkstellingsvergunning niet vereist indien het gaat om een vreemdeling die niet in Nederland zal gaan wonen en incidentele arbeid verricht of voor ten hoogste vier weken arbeid. Incidentele arbeid mag niet langer dan 3 maanden duren. Indien de termijn wordt overschreden zal de CWI toetsen of het nog steeds om incidentele arbeid gaat en mocht dit zo zijn, dan kan zonder

⁴⁸ In de loop van 2004 wordt deze taak overgeheveld naar de IND.

⁴⁹ Artikel 11 Wav.

arbeidsmarkttoets worden verlengd. Voor veel vreemdelingen levert verlenging van incidentele arbeid verblijfsrechtelijke moeilijkheden op. De vrije verblijfstermijn van drie maanden is immers verlopen, zodat vreemdelingen eerst een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (Mvv) in het land van herkomst moeten aanvragen.

Artikel 11 lid 4 Wav stelt dat bij algemene maatregel van bestuur verlenging van tewerkstellingsvergunningen kan worden uitgesloten. Artikel 4a van het Uitvoeringsbesluit bepaalt dat behoudens bij ministeriële regeling een vergunning voor bepaalde tijd niet verlengd kan worden. De weg van verlenging van een tewerkstellingsvergunning is middels deze weg nagenoeg afgesloten. Er bestaat een uitzondering die bij ministeriële regeling is ingesteld voor Turkse werknemers op grond van de Associatieovereenkomst.

Het aanvragen van een nieuwe tewerkstellingsvergunning met de daarbij behorende arbeidsmarkttoets zou een mogelijkheid kunnen zijn om alsnog te kunnen blijven werken, ware het niet dat in artikel 9 sub g Wav is vastgelegd dat een vreemdeling eerst een jaar buiten Nederland moet verblijven. Het betreft een facultatieve weigeringsgrond en derhalve een discretionaire bevoegdheid van de Minister van SZW. Deze weigeringsgrond wordt alleen gebruikt bij evident misbruik: de CWI moet aantonen dat er sprake is van opzet tussen verschillende werkgevers en de werknemer/vreemdeling om de laatste vrije toegang op de arbeidsmarkt en permanent verblijf te bezorgen (in 2002 is de weigeringsgrond negen maal gebruikt).

Daarnaast zijn voor bepaalde categorieën werknemers speciale regelingen en conventanten afgesloten. Het betreft hier onder andere: verpleegkundigen en verzorgenden, gespecialiseerde koks, wetenschappelijk personeel, stagiaires, practicanten en seizoenarbeiders. Deze speciale regelingen zullen later in dit hoofdstuk worden besproken.

Onbeperkt verblijf

Indien een vreemdeling een tewerkstellingsvergunning voor de (maximale) duur van drie jaar krijgt, mag hij zich na afloop hiervan vrij op de Nederlandse arbeidsmarkt begeven. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan na verloop van tijd worden omgezet naar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Dit kan na een onafgebroken verblijf van 5 jaar. De vreemdeling dient op dat moment te beschikken over voldoende middelen van bestaan en mag niet met het strafrecht in aanraking zijn gekomen. Verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd van stagiaires, studenten, au pairs en geestelijken kunnen niet worden omgezet in een vergunning onbepaalde tijd.⁵⁰

Een daartoe strekkende wijziging van de Wav in 2000 heeft bewerkstelligd dat een tijdelijke werkvergunning niet meer kan worden verlengd. Een nieuwe Twv kan - bij evident misbruik - worden geweigerd indien de vreemdeling niet eerst een jaar buiten Nederland heeft verbleven. Er zijn echter enkele omwegen die toch kunnen leiden tot een permanente verblijfstitel voor arbeidsmigranten. Zo bestaat de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek tot wijziging van het verblijfsdoel waarvoor een verblijfsvergunning is verleend. Hiermee kunnen vreemdelingen die bijvoorbeeld eerder als stagiaire of au pair in Nederland verblijf hadden opnieuw een aanvraag doen voor arbeid in loondienst. Voorts kan de vreemdeling die een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst had en die niet verlengd kan worden, een aanvraag indienen voor de wijziging van het doel van de verblijfsvergunning, in de wettelijke terminologie de "beperking" genoemd, van arbeid in bijvoorbeeld gezinshereniging.

⁵⁰ Art. 3.5 lid 2 onder h, j, l en d Vb.

Omzetting van tijdelijk naar permanent

Zoals hiervoor is beschreven is het verlengen van een tewerkstellingsvergunning bij de invoering van artikel 11 lid 4 Wav sinds november 2000 niet meer mogelijk. De omweg die nog wel mogelijk is, is het aanvragen van een nieuwe vergunning voor de vreemdeling. Deze kan, zoals eerder gesteld, bij evident misbruik worden geweigerd indien betrokkene niet eerst een jaar buiten Nederland heeft verbleven. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld verpleegkundigen en verzorgenden die op grond van het zorgconvenant een tewerkstellingsvergunning hebben gekregen. Na ommekomst van de verleende vergunning moeten zij een jaar buiten Nederland verblijven, willen zij terug kunnen keren.

3.3 Speciale regelingen

Algemeen

Het Nederlands beleid kent aan enkele speciale groepen buitenlandse werknemers een uitzonderingspositie toe. Enkele categorieën worden hier kort besproken. De uitwisseling van personeel voor grote internationale concerns is versoepeld. Er geldt voor deze categorie een beperkte arbeidsmarkttoets en hun gezinsleden kunnen arbeid verrichten zonder Twv. In de zorgsector bestaan bijzondere bepalingen voor medisch specialisten, artsen en sociaal geneeskundigen. Zij kunnen zowel ter vervanging als op structurele plaatsen worden aangenomen, maar niet nadat het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport een vakbekwaamheidsverklaring heeft afgegeven. Bij de beoordeling wordt ook gekeken naar wervingsinspanningen van de werkgever. Ten aanzien van de groep ICT-specialisten gold tussen 2000 en 2003 een versoepeld beleid evenals voor hogere leidinggevenden (van 2001 tot medio 2003). Voor hoger leidinggevenden geldt, afgezien van een aanpassing van het vereiste inkomen, hetzelfde beleid in de tweede helft van 2003. Wetenschappelijk personeel valt eveneens onder een beperkte arbeidsmarkttoets en ook gelden soepeler regels voor stagiaires en practicanten.

Verpleegkundigen

In 2000 is het Convenant Arbeidsvoorziening Zorgsector (CAZ) afgesloten tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, het ministerie van VWS en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (huidige CWI). In het convenant is vastgelegd dat verpleegkundigen en verzorgenden voor een periode van maximaal twee jaar in Nederland mogen werken. Deze termijn wijkt af van de Wav waar is bepaald dat op een structurele vacature personeel voor een termijn van maximaal drie jaar in het bezit kan worden gesteld van een tewerkstellingsvergunning. Over deze restrictie ten opzichte van de regels van de Wav heeft de voorzieningenrechter in maart 2003 geoordeeld dat de Wav niet zomaar terzijde kan worden geschoven. De betrokken vreemdeling werd naar aanleiding van de uitspraak alsnog in het bezit gesteld van een tewerkstellingsvergunning van drie jaar.

De regeling van het CAZ is van toepassing op verzorgenden die een positieve beoordeling hebben gekregen op grond van het register voor Beroepen Individuele Gezondheidszorg (BIG). Hun diploma's dienen gewaardeerd en geverifieerd te worden. Het CAZ bevat een zogenaamd rotatiesysteem dat het voor werknemers die onder deze regeling vallen mogelijk maakt om na ommekomst van de eerste periode van twee jaar nogmaals voor een tweede termijn van twee jaar in aanmerking te komen indien zij tenminste één jaar buiten Nederland hebben verbleven. Voor de werkgevers zijn nadere voorwaarden gesteld om voor buitenlands personeel in aanmerking te komen. De werkgever moet zich inspannen om de uitstroom van personeel tegen te gaan en moet aantonen wervings- en scholingsinspanningen te verrichten om er voor te zorgen dat op termijn prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is. Daarnaast worden er met de werkgevers ook quota afgesproken die in de loop van de tijd afnemen zodat op den duur geen

buitenlands personeel meer mag worden tewerkgesteld. Hierdoor is het voor het zorgpersoneel dat voor een eerste maal naar Nederland komt niet zeker dat hen een tweede termijn wordt gegund. Het blijkt dan ook dat veel verplegend personeel doormigreert naar andere landen. In het convenant zijn restricties opgenomen omtrent het aantrekken van personeel uit landen waar een tekort is aan verpleegkundigen om braindrain te voorkomen. Er zijn overigens geen sancties gesteld op het niet naleven van deze afspraak.

“Chinese horeca”

Speciaal voor de “Chinese horeca” is in 2000 een convenant tot stand gekomen tussen de Koninklijke Horeca Nederland, CNV Horeca en de huidige CWI. Het bleek dat het arbeidsaanbod in Nederland van koks niet aansloot op de vraag naar gespecialiseerde Chinese koks. Om er voor te zorgen dat voldoende goed gekwalificeerd personeel op tijdelijke basis naar Nederland kan komen, heeft de CWI in China overeenkomsten afgesloten met detacheringbureaus.

Voor de werkgever in Nederland blijft het wervingsvereiste van prioriteitgenietend aanbod overeind staan voordat tot een tewerkstellingsvergunning voor een buitenlandse werknemer kan worden overgegaan. Daarnaast dient de werkgever een waarborgsom te storten en moet hij aan bepaalde financiële eisen voldoen. De waarborgsom wordt terugbetaald als blijkt dat er geen sprake is van illegale voortzetting van de tewerkstelling. Volgens het Chineko-convenant kan de kok voor maximaal 2 of 2,5 jaar in Nederland werken. Aan het eind van de periode dient de kok zich weer te melden bij het detacheringsbureau in China; of dit ook daadwerkelijk gebeurt wordt niet door de CWI gecontroleerd. Het is mogelijk een deel van het loon na terugkeer in China uit te betalen zolang de werknemer maar tenminste het voor hem of haar geldende minimum loon in Nederland ontvangt. Of van deze regeling gebruik wordt gemaakt, bepaalt het detacheringsbureau. Ook in dit convenant is een rotatiesysteem vastgelegd met een tussenperiode van één jaar.

Seizoenarbeid

Seizoenarbeid valt onder het tijdelijk werk van artikel 11 lid 3 Wav waarvoor een tewerkstellingsvergunning van ten hoogst 24 weken kan worden afgegeven zolang de vreemdeling gedurende 28 weken direct voorafgaand aan de vergunning niet over een verblijfsvergunning voor arbeid heeft beschikt. Er vindt voor deze tewerkstellingsvergunningen een volledige arbeidsmarkttoets plaats die de nodige tijd vergt. Naast deze mogelijkheid van tewerkstelling in de seizoenarbeid bestaat de veelgebruikte vorm van tewerkstellingsvergunningen voor vreemdelingen die in de asielpcedure zitten en gedurende maximaal twaalf weken per jaar mogen werken. Bij deze laatste groep vindt geen volledige arbeidsmarkttoets plaats.

Sinds 2002 is het aantal tewerkstellingsvergunningen in de seizoenarbeid die zijn afgegeven na een volledige arbeidsmarkttoets sterk toegenomen. Reden hiervoor is het project ‘Seizoenarbeid’ van de Land- en Tuinbouworganisatie in samenwerking met het Ministerie van SZW en de Arbeidsvoorziening (later CWI), dat in 2001 van start ging om de tekorten op te heffen en de illegale tewerkstelling in de land- en tuinbouw in te dammen. De LTO regelt de administratie van de aanvraag van de vergunningen en zorgt zo voor een versnelde mogelijkheid tot afhandeling van de aanvragen. Met name Polen komen in het kader van dit project naar Nederland (ruim 4.700 in 2002).

3.4 Recente en komende wijzigingen

Om de procedurele gang van zaken voor met name het verkrijgen van Mvv's en verblijfsvergunningen voor werknemers te verbeteren c.q. te versnellen is een aantal verbetertrajecten ingezet. Dit is met name gebeurd op verzoek van werkgevers.

In artikel 3.31 lid 1 Vreemdelingenbesluit is neergelegd dat een verblijfsvergunning wordt verleend indien voor de werknemer een tewerkstellingsvergunning is afgegeven en hij aan de overige eisen voor binnenkomst voldoet. Artikel 3.31. lid 2 onder e geeft wel de mogelijkheid in geval van gevaar voor openbare orde of nationale veiligheid alsnog niet tot afgifte van een verblijfsvergunning over te gaan. Eveneens wordt sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 de duur van de afgifte van een verblijfsvergunning afgestemd op de duur van de tewerkstellingsvergunning.⁵¹

Voor vreemdelingen die Mvv-plichtig zijn bleek in het verleden de procedure voor het verkrijgen van een dergelijke machtiging vaak langdurig en omslachtig. Daarom is voor bepaalde buitenlandse werknemers een verkorte procedure mogelijk gemaakt waar onder bepaalde voorwaarden gebruik van kan worden gemaakt. De vereisten waaraan de werkgever en werknemer moeten voldoen, staan vermeld in hoofdstuk B1/1.3 Vreemdelingencirculaire.

Op basis van het Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2002/63 is een apart arbeidsmigratieloket bij de IND geopend. Met de instelling van dit loket wordt de afgifte van machtigingen tot voorlopig verblijf neergelegd bij één afdeling van de IND. De verplichting van de vreemdeling om zich na inreis in Nederland te melden bij de Vreemdelingendienst voor de afgifte van de verblijfsvergunning blijft gehandhaafd.

Naast deze reeds inwerking getreden wijzigingen, is er nog een drietal op handen zijnde veranderingen. Ten eerste betreft dit een reeds door de Tweede Kamer aangenomen voorstel tot wijziging van de Wav waarbij een facultatieve weigeringsgrond wordt toegevoegd aan de reeds bestaande gronden. De weigeringsgrond kan worden toegepast als een werkgever zich niet houdt aan afspraken die zijn neergelegd in een sectoraal convenant. Beoogd is om hiermee een wettelijke basis te creëren voor het convenant. De bepaling strekt ertoe een wettelijke basis te bieden aan de weigering van een tewerkstellingsvergunning bij niet naleving. Met dit wetsvoorstel wordt tevens een betere regeling van de voorrangpositie van werknemers uit EU kandidaat lidstaten op werknemers uit andere derde landen beoogd (zie hierover hoofdstuk 5).

Ten tweede betreft het wijzigingen die het kabinet wenst om onder andere de toelating van buitenlandse kenniswerkers te versoepelen waarmee de regering tot uitdrukking wil brengen dat zij de ontwikkeling van de kenniseconomie en de plaats die Nederland hierin in internationaal perspectief inneemt, van belang acht. De nadruk blijft echter sterk liggen op de tijdelijkheid van hun verblijf (zie verder hierover hoofdstuk 6).

Tenslotte kan na het overdragen van de toelatingstaken van de Vreemdelingendiensten aan de IND, die in 2003 en 2004 zijn beslag krijgt, een versnelling in de procedure plaatsvinden. Zeker is dit echter niet omdat de gemeenten als 'frontoffice' gaan optreden voor reguliere verblijfsaanvragen. Er blijven dus meerdere instanties betrokken bij de afhandeling ervan.

⁵¹ Artikel 3.59 jo. 3.57 Vb 2000.

HOOFDSTUK 4

Arbeidsmigratie in vijf andere westerse landen

In dit hoofdstuk wordt de regelgeving c.q. het beleid op het gebied van arbeidsmigratie van vijf Westerse landen besproken. In de eerste twee paragrafen worden de regelingen voor tijdelijke en permanente arbeidsmigratie besproken. De regelingen voor hooggekwalificeerde werknemers worden weergegeven in de derde paragraaf. In de slotparagraaf wordt aandacht geschonken aan enkele recente en toekomstige ontwikkelingen. Het hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op de Voorstudie 'Arbeidsimmigratie naar Nederland'.⁵²

4.1 Tijdelijke arbeidsmigratie

Duitsland

Voor het verlenen van een werkvergunning geldt, evenals in Nederland, de toets van het prioriteitgenietend aanbod en het openstellen van de vacature bij een arbeidsbureau. Een werkvergunning wordt verleend voor de duur van een jaar en bij verlenging bij dezelfde werkgever vindt de arbeidsmarkttoets niet opnieuw plaats. Duitsland kent sinds begin jaren '90 een aantal maatregelen voor de tijdelijke toegang tot de arbeidsmarkt. Het betreft hier onder andere de volgende categorieën:

- *projectwerk (Werkvertrag)*
Werknemers die op deze basis in Duitsland werken, zijn in dienst van een buitenlandse werkgever die een overeenkomst heeft gesloten met een Duitse opdrachtgever. Sociale premies worden afgedragen in het land van herkomst en er ontstaat geen arbeidsrechtelijke verhouding tussen de werknemer en de Duitse opdrachtgever. Deze constructie is alleen mogelijk indien er een bilateraal verdrag tussen Duitsland en het land van herkomst is gesloten. De tijdelijke verblijfstoestemming (Aufenthaltsbewilligung) en de werkvergunning gelden voor maximaal twee jaar. Over het algemeen genomen is een werknemer die werkzaam is via het Werkvertrag goedkoper voor de Duitse opdrachtgever omdat geen premies afgedragen worden.
- *Trainees (Gastarbeitnehmer)*
Een tijdelijke verblijfstoestemming (Aufenthaltsbewilligung) voor maximaal 18 maanden wordt toegestaan aan werknemers tussen de 18 en 40 jaar die na het afronden van een beroepsopleiding werkervaring op dit gebied willen opdoen. Voorwaarde is een bilaterale overeenkomst met het land van herkomst. Een arbeidsmarkttoets wordt niet toegepast.
- *Seizoenarbeid*
Vreemdelingen uit landen waarmee Duitsland een bilateraal verdrag heeft gesloten voor seizoenarbeid kunnen zonder specifieke verblijfsvergunning maximaal 3 maanden in de agrarische sector of in de horeca werken. De werkgever heeft wel een tewerkstellingsvergunning nodig.
- *IT- "green-card" regeling*
Sinds 1 augustus 2000 bestaat een speciale werkvergunningregeling voor IT-specialisten. Hiermee kunnen werknemers uit deze branche een werkvergunning en verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (Aufenthaltsurlaubnis) voor maximaal vijf jaar ontvangen welke in beginsel niet kunnen leiden tot verblijf voor onbepaalde tijd. Een nadere uitwerking van deze regeling is te vinden in paragraaf 4.3.

⁵² Arbeidsimmigratie naar Nederland, hoofdstuk 5.

- *zorgsector*

Ook in de zorgsector bestaan aparte regelingen op basis van bilaterale overeenkomsten met andere landen. Daardoor is het voor verpleegkundigen uit Kroatië en Slovenië mogelijk in Duitsland te gaan werken. Na enige tijd komen zij in aanmerking voor permanent verblijf. Een andere regeling in de zorg is de 'Haushaltshilfe', de huishoudelijke hulp in huishoudens van hulpbehoevenden. Werknemers uit een aantal Oost-Europese landen kunnen in een periode van een tot drie jaar als huishoudelijke hulp in een huishouden werken nadat getoetst is of er geen prioriteitsgenietend aanbod aanwezig is. Het is niet mogelijk langs deze weg een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd te krijgen.

Het Verenigd Koninkrijk

Voor de tijdelijke tewerkstelling bestaat een aantal programma's waaronder die van de werkvergunning voor training of werkervaring, het Vakantiewerk-programma en het programma voor seizoenarbeid in de agrarische sector. Voor werkervaring wordt meestal een vergunning verleend voor twaalf maanden, voor specifieke training is het mogelijk dat dit tot maximaal vijf jaar wordt verleend. Men komt echter niet in aanmerking voor permanent verblijf en dient het land te verlaten na afloop van de vergunning. Het Vakantiewerk-programma is specifiek voor onderdanen uit de Gemeenebestanden en biedt de mogelijkheid om voor maximaal twee jaar vakantiewerk te verrichten. Gezien de grote vraag naar arbeidskrachten wordt bezien of de mogelijkheden voor het vakantieprogramma kunnen worden uitgebreid waarbij onder andere is gedacht aan het invoeren van het programma voor jongeren uit de kandidaat EU-lidstaten. Het programma voor seizoenarbeid biedt buitenlandse werknemers de mogelijkheid om voor maximaal zes maanden in de agrarische sector te werken en staat open voor voltijds studenten uit Midden- en Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie.

Spanje

Arbeiders kunnen worden toegelaten voor tijdelijke of seizoenarbeid. De eerste vergunning wordt verleend voor maximaal een jaar op basis van werkzaamheden die van economisch belang worden geacht, indien noodzakelijk kan de vergunning worden verlengd. De seizoenarbeid wordt voornamelijk gebruikt in de agrarische sector, gewoonlijk wordt een vergunning verstrekt waarbij negen maanden in een jaar kan worden gewerkt. Er moet aan een aantal vereisten worden voldaan voordat een vergunning kan worden afgegeven. Een van die vereisten is bijvoorbeeld dat de terugreis door de werkgever is geregeld en dat de werknemer voor seizoenarbeid zich binnen een maand na omkomst van zijn vergunning meldt bij de diplomatieke vertegenwoordiging (in het land van herkomst) waar de vergunning voor werk en verblijf in Spanje is aangevraagd. Voor werknemers van bedrijven die gevestigd zijn buiten de EER bestaat de mogelijkheid een vergunning te krijgen voor de duur van maximaal een jaar met de mogelijkheid te verlengen voor een zelfde periode. Er moet wel aan strikte voorwaarden worden voldaan en er wordt gekeken naar de situatie op de nationale arbeidsmarkt. Spanje heeft met een aantal landen bilaterale verdragen gesloten waarin regels omtrent (wederkerige) arbeidsmigratie geregeld worden. Onder meer staan hierin regels betreffende de tijdelijkheid van migratie en bevordering van terugkeer naar het land van herkomst.

Noorwegen

Er bestaan enkele mogelijkheden om tijdelijk in Noorwegen te werken. Een aanvraag hiertoe dient in beginsel in het buitenland te worden gedaan. Noorwegen heeft geen specifieke bilaterale verdragen gesloten. Voor bepaalde categorieën arbeid kunnen werkvergunningen voor maximaal vier jaar worden verkregen. Stagiaires en au pairs kunnen voor maximaal twee jaar een vergunning krijgen.

Seizoenarbeid of vakantiewerk kan gedurende een periode van maximaal drie maanden per jaar worden gedaan. Er bestaat een rotatiesysteem voor deze vorm van arbeid. De buitenlandse werknemer moet minimaal zes maanden buiten Noorwegen verblijven voor er een nieuwe aanvraag voor seizoenarbeid kan worden ingediend. Als specifieke vorm van seizoenarbeid kan de agrarische stage worden gezien die eveneens maximaal drie maanden mag duren en in totaal drie keer per persoon kan worden gevolgd. Eveneens kan voor drie maanden een vergunning worden verleend aan specialisten die voor een korte termijn noodzakelijk zijn. In principe is verlenging niet mogelijk behalve bij uitzonderlijke omstandigheden kan met een maand worden verlengd. Van veel langere duur zijn de tijdelijke tewerkstellingsvergunningen die worden afgegeven aan Russen die in Noord-Noorwegen in de visindustrie een baan aangeboden hebben gekregen. Zij kunnen maximaal twee jaar op deze basis werken en dienen vervolgens weer een jaar buiten Noorwegen te verblijven alvorens zij opnieuw een vergunning kunnen aanvragen.

Canada

De Canadese regeling voor tijdelijke arbeidsmigratie heeft vier hoofdstromen. De eerste is de reguliere tewerkstellingsvergunning welke verleend wordt als de arbeidsmigrant kan aantonen te beschikken over een arbeidsaanbod van een Canadese werkgever voor tijdelijke duur. De vergunning wordt vaak onder voorwaarden verleend en verlenging van de vergunning behoort tot de mogelijkheden. Tevens bieden enkele bilaterale verdragen met de Verenigde Staten, Mexico en Chili minder restricties ten aanzien van tijdelijke arbeidsmigratie voor onderdanen uit de betrokken landen.

De tweede regeling is die voor ernstige tekorten in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt. Voor IT-specialisten en bepaalde werknemers in de bouwsector worden bijvoorbeeld versoepelde voorwaarden voor tewerkstelling neergelegd.

Als derde bestaan er specifieke regelingen voor seizoenarbeiders uit het Caribische gebied en Mexico. Voorzover geen Canadezen of duurzaam ingezetenen zijn te vinden voor de agrarische seizoenarbeid is het mogelijk dat een werkgever werkvergunningen voor arbeidsmigranten aanvraagt. De werknemers worden in het land van herkomst geselecteerd door een agentschap van de overheid van het herkomstland. De Canadese diplomatieke vertegenwoordiging neemt de aanvraag in behandeling. In Canada wordt nauw samengewerkt met werkgeversvertegenwoordigingen en reisbureaus die de overkomst en terugkeer regelen. De werknemers mogen maximaal acht maanden blijven en niet wisselen van werk of werkgever zonder goedkeuring van de autoriteiten. Ondanks het strikte karakter van het programma keren veel werknemers jaren achtereen terug bij dezelfde werkgever.

Tenslotte bestaat er een speciale regeling voor immigranten in inwonende thuiszorg met een diploma voor kinderverzorger, ouderenverzorger of gehandicaptenverzorger. Een van de voorwaarden is dat er geen Canadees of duurzaam ingezeten migrant beschikbaar is die het werk kan verrichten. Daarnaast is het verplicht dat de buitenlandse werknemer bij de werkgever inwoont. Andere voorwaarden zijn: succesvolle afronding van een opleiding minimaal gelijk aan de Canadese middelbare school; niet langer dan drie jaar geleden met succes een training van zes maanden voltijds en klassikaal hebben afgerond of twaalf maanden voltijds betaalde werkervaring hebben opgedaan, waarvan minstens zes maanden onafgebroken bij dezelfde werkgever, waarbij de training of de werkervaring relevant moet zijn; voldoende beheersing van het Engels of het Frans en in het bezit zijn van een arbeidsovereenkomst met de toekomstige werkgever. Indien twee jaar aaneensluitend is gewerkt als verzorger in een tijdvak van drie jaar na aankomst, kan een aanvraag voor permanent verblijf worden ingediend.

4.2 Permanente arbeidsmigratie

Duitsland

Duitsland kent een aantal verschillende verblijfsrechten die gekoppeld zijn aan aparte werkvergunningen. De Aufenthaltbewilligung verschaft de minste rechten en is een verblijfstoestemming voor specifiek tijdelijk werk. Deze vergunning kan niet leiden tot een blijvend verblijfsrecht. Een Aufenthaltserlaubnis is een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die in beginsel na vijf jaar recht geeft op het verrichten van arbeid zonder beperkingen (de Arbeitsberechtigung). Hiermee komt de vreemdeling ook in aanmerking voor een 'unbefristete' Aufenthaltserlaubnis, een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Vervolgens kan na drie jaar een vestigingsvergunning, Aufenthaltsberechtigung, worden aangevraagd.

Het Verenigd Koninkrijk

Voor arbeidsimmigranten in het Verenigd Koninkrijk is het niet mogelijk direct in aanmerking te komen voor permanent verblijf. Twee routes kunnen op termijn wel tot permanent verblijf leiden. De eerste betreft die voor zakelijke en commerciële werkzaamheden waaronder o.a. overplaatsingen in concernverband, hogere functies waarvoor geen aanbod op de binnenlandse markt is en IT, zorgsector en technische vakken vallen. De werkvergunningen worden voor maximaal vijf jaar verleend maar kunnen worden verlengd. Bij wisseling van werkgever dient een hernieuwde arbeidsmarkttoets plaats te vinden. Houders van een zakelijke of commerciële werkvergunning komen nadat zij vier jaar onafgebroken legaal hebben gewerkt in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

De tweede regeling betreft het in 2002 geïntroduceerde Highly Skilled Migrants Programme. Buitenlandse werknemers met een uitzonderlijke vaardigheid worden middels dit programma in staat gesteld in het Verenigd Koninkrijk werk te zoeken. Zie hierover paragrafen 4.3 en 6.4.

Spanje

De mogelijkheden voor arbeidsmigranten om op termijn permanente toelating te verwerven zijn ruim. In 2001 ontwierp de Spaanse overheid een 'politeik raamwerk voor immigratie', het zogenaamde 'Plan Greco'. Hierin wordt als uitgangspunt gehanteerd dat Spanje behoefte heeft aan migranten. Er zijn in beginsel twee manieren om toelating als arbeidsmigrant te krijgen. De eerste weg is die via het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning door de werkgever, waarbij een toets op prioriteitsgenietend aanbod bestaat. De tweede weg is die via quota voor beroepen en sectoren waarin op regionaal niveau tekorten zijn. Voorheen werd het quotumsysteem voornamelijk gebruikt ter regularisering van illegale immigranten maar sinds 2002 wordt vereist dat alleen in het buitenland verblijvende vreemdelingen via het quotum toelating kunnen krijgen. In beide systemen krijgt de arbeidsmigrant een tijdelijke vergunning die in de regel zonder arbeidsmarkttoets kunnen worden verlengd. Na vijf jaar werken komen de buitenlandse werknemers in aanmerking voor permanent verblijf.

Noorwegen

De mogelijkheden om voor permanent verblijf in aanmerking te komen, staan alleen open voor geschoolde migranten, zogenaamde 'specialisten' en zelfstandige ondernemers (zie tevens paragraaf 4.3). Voor geschoolde arbeidsmigranten geldt de eis dat zij na een arbeidsmarkttoets een baan hebben voor minstens een jaar. Onder de specialisten vallen onder andere ingenieurs, IT-ers, architecten, tandartsen, verpleegkundigen, verzorgenden, elektriciens, loodgieters, schilders, behangers, metselaars, kappers en schoonheidsspecialisten. Voor specialisten geldt dat bij verlening van de tijdelijke vergunning geen arbeidsmarkttoets is vereist. Voornoemde arbeidsmigranten komen

voor een vestigingsvergunning in aanmerking als zij drie jaar onafgebroken rechtmatig in Noorwegen hebben verbleven. Specialisten kunnen, in de vrije termijn of op een visum voor werkzoekenden, drie maanden in Noorwegen op zoek gaan naar een baan. Waarschijnlijk zal in de toekomst ook voor ongeschoolde arbeiders de mogelijkheid worden gecreëerd om na drie jaar onafgebroken verblijf en werk een permanente verblijfsstatus aan te vragen.

Canada

Canada is een immigratieland.⁵³ Er bestaan verschillende mogelijkheden zich permanent te vestigen. De meerderheid komt in het programma voor 'skilled workers' binnen. Geschoolde werknemers die kunnen aantonen dat zij duurzaam in hun eigen onderhoud kunnen voorzien, komen in aanmerking voor permanent verblijf. Er wordt middels een puntensysteem wel een aantal eisen gesteld aan de werknemer op het gebied van taalkennis, werkervaring, leeftijd, reeds een dienstverband in Canada aanvaard en integratiekansen (zie verder paragraaf 4.3). Er zijn zowel federale als provinciale regelingen.

4.3 Hooggekwalificeerde arbeidsmigratie

In deze paragraaf komen de regelingen ten aanzien van arbeidsmigranten met een hoge opleiding of bijzondere kwalificaties aan de orde.

Duitsland

Zoals reeds in paragraaf 4.1 is gemeld, heeft Duitsland voor IT-werknemers een zogenaamde IT-green-card ingesteld. Deze specifieke verblijfsvergunning is in het leven geroepen om de tekorten van IT-specialisten in Duitsland op te vangen. Het betreft een verblijfs- en werkvergunning voor de duur van maximaal vijf jaar. Om voor een dergelijke vergunning in aanmerking te komen, dient de werknemer een arbeidsovereenkomst te hebben afgesloten in Duitsland en minimaal een HBO of universitaire opleiding in het vakgebied te hebben gevolgd. Tevens dient aan het prioriteitsgenietend aanbod te worden getoetst. Indien de werknemer is toegelaten, zal bij het veranderen van werkgever niet opnieuw aan het prioriteitsgenietend aanbod hoeven te worden getoetst. Om tot een adequate en snelle toepassing van de regeling te komen, is de aanvraagprocedure verkort.

Er is voor de IT-regeling een quotum ingesteld welke echter nooit gehaald is. De oorzaken hiervan zijn 1) het niet aansluiten van de buitenlandse kwalificaties op de vraag, 2) de hoge inkomenseis die wordt gesteld en 3) de beperking van vijf jaar die nadelig wordt gezien door werkgevers en werknemers. Het laatste kritiekpunt is door enkele deelstaten ondervangen door een zogenaamde "blue-card" in te voeren waarmee de verblijfsvergunning na afloop van vijf jaar wel kan worden omgezet in een permanente verblijfsvergunning.

Verder biedt Duitsland buitenlandse studenten in exacte vakken, na afronding van hun studie, de mogelijkheid om een baan te zoeken en in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning.

Het Verenigd Koninkrijk

Arbeidsmigranten met een werkvergunning voor zakelijke en commerciële doeleinden kunnen na vier jaar onafgebroken verblijf een permanent verblijfsrecht aanvragen. Zij dienen gekwalificeerde werknemers te zijn die een vacature vullen waarin niet kan wor-

⁵³ De huidige Canadese regering streeft naar een jaarlijkse omvang van de immigratie van 1% van de omvang van de bevolking. In 2002 had Canada ruim 31 miljoen inwoners.

den voorzien door de bestaande lokale arbeidsmarkt. Het betreft hier onder andere concernmedewerkers, IT en zorgsector.

Groot-Brittannië is het enige land in de Europese Unie dat een aanbodgericht programma voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten heeft, het Highly Skilled Migration Programme dat sinds januari 2002 van kracht is. Het HSMP wordt uitgebreid beschreven in paragraaf 6.4. Hier worden kort de belangrijkste elementen weergegeven:

- toelating vindt plaats op basis van selectie via een puntensysteem;
- punten worden verstrekt voor opleiding, werkervaring, inkomen in voorafgaande baan en bijzondere prestaties in het vakgebied. Sinds 1 november 2003 is er een speciaal programma voor hooggekwalificeerde immigranten onder de 28 jaar oud, met lagere eisen op gebied van inkomen en werkervaring. Daarnaast worden sinds die datum punten toegekend indien de partner van de aanvrager ook hooggeschoold is;
- de kennismigrant moet in staat zijn in het levensonderhoud van hemzelf en eventueel zijn gezin te voorzien zonder een beroep op de staatskas te doen;
- de migrant moet bereid zijn het Verenigd Koninkrijk als hoofdverblijf aan te nemen;
- toelating geschiedt voor de periode van één jaar; deze periode is verlengbaar met drie jaar. Daarbij wordt getoetst op eventueel beroep op de publieke middelen, openbare orde aspecten en economische prestaties;
- na vier jaar verblijf op grond van het HSMP ontstaat recht op een permanente verblijfstitel.

Spanje

Spanje heeft geen specifiek beleid voor hoger opgeleiden dan wel hooggekwalificeerde werknemers. In het algemeen geldt dat migranten na een jaar vrij zijn op de arbeidsmarkt (geen toets meer) en dat men na vijf jaar in aanmerking komt voor permanent verblijf.

Noorwegen

Noorwegen biedt aan hoger opgeleiden de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een permanente verblijfsvergunning. Dit is expliciet gekoppeld aan het veronderstelde opleidingsniveau van de migranten. Geschoolde migranten, specialisten en zelfstandige ondernemers kunnen na drie jaar voor permanent verblijf in aanmerking komen. Andere migranten hebben deze mogelijkheid niet. In beginsel heeft Noorwegen een vraaggestuurd systeem waarbij een werkgever een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning voor een arbeidsmigrant indient. Na een jaar is de migrant vrij op de arbeidsmarkt en is een tewerkstellingsvergunning niet vereist.

Sinds januari 2002 bestaat er echter ook een aanbodgestuurd systeem middels een quotum van 5.000 vergunningen voor bepaalde categorieën specialisten. Voor deze arbeidsmigranten is geen arbeidsmarkttoets noodzakelijk. Er wordt vertrouwd op de marktwerking van vraag en aanbod.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om in de vrije termijn van drie maanden een baan te zoeken. Indien de migrant een visumplicht heeft, bestaat de mogelijkheid om voor de duur van drie maanden een visum voor werkzoekenden aan te vragen en op die manier in Noorwegen zelf op zoek te gaan naar werk.

Net als Duitsland biedt Noorwegen buitenlandse, in Noorwegen afgestudeerden in de exacte wetenschappen, de mogelijkheid een baan te zoeken.

Canada

Arbeidsmigranten die niet specifiek voor een tijdelijk doel zijn toegelaten, kunnen in Canada relatief eenvoudig direct een permanente verblijfsstatus krijgen. Geschoolde werknemers die een dienstbetrekking hebben aangenomen of aannemelijk maken dat zij voldoende middelen hebben om zes maanden in Canada te verblijven, komen in aan-

merking voor een permanente vergunning. Er vindt geen arbeidsmarkttoets plaats maar men moet wel voldoen aan het puntensysteem waarbij de volgende onderdelen worden meegewogen: opleiding, talen (Engels en Frans), werkervaring, leeftijd, dienstverband in Canada aanvaard en integratiekansen. Het puntensysteem wordt gebaseerd op de behoefte van de arbeidsmarkt, daarnaast is een quotum vastgesteld en geldt het marktmechanisme van vraag en aanbod.

Naast de gemakkelijke weg naar een permanent verblijf in Canada bestaat de mogelijkheid voor hoger opgeleiden of gespecialiseerde arbeidskrachten om voor tijdelijke arbeidsmigratie in aanmerking te komen. Het blijkt dat grote groepen hoger opgeleiden hiervan gebruik maken. Voor deze hooggekwalificeerde werknemers zijn twee mogelijkheden voor tijdelijke migratie van belang:

- tewerkstelling met een gewone werkvergunning. Hierbij dient een aanbod voor tijdelijk werk voor handen te zijn en vindt een arbeidsmarkttoets plaats.
- specifieke programma's ter voorziening in een acuut tekort aan werknemers in bepaalde sectoren. Een voorbeeld hiervan is een regeling voor IT-ers waarvoor geen aparte werkvergunning meer hoeft te worden aangevraagd.

Canada heeft voor hooggekwalificeerden derhalve meerdere mogelijkheden om als arbeidsmigrant te werken. In eerste instantie de mogelijkheid om relatief eenvoudig voor een permanente vergunning in aanmerking te komen en in tweede instantie voor een tijdelijke tewerkstelling via de gewone werkvergunning dan wel via een specifiek programma in geval van ernstig arbeidstekort.

4.4 Recente en komende wijzigingen

Enkele recente en toekomstige ontwikkelingen in twee landen worden hier kort toegelicht:

Verenigd Koninkrijk

In navolging van het programma voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten (zie vorige paragraaf) is in de herfst van 2003 een gelijksoortig programma gestart in enkele laaggeschoolde sectoren, namelijk de horeca en de catering. Verblijfsvergunningen worden voor maximaal twaalf maanden verstrekt met geen kans op verlenging. Er bestaan quota per sector.

Duitsland

De immigratiewet in Duitsland, de Zuwanderungsgesetz, zou op 1 januari 2003 in werking treden. Door het Constitutionele Gerechtshof is in december 2002 de totstandkomingprocedure onwettig verklaard. Omdat binnen de volksvertegenwoordiging onenigheid over de wet blijft bestaan, is de invoering ervan onzeker. In het wetsvoorstel wordt een beperkte flexibilisering voorgesteld, die, zoals reeds besproken, met name hooggekwalificeerde buitenlandse werknemers ten goede komt. Ter vereenvoudiging van de procedures komt er één vergunning voor werk en verblijf. Sommige hooggekwalificeerde werknemers krijgen direct een vergunning voor onbepaalde tijd (de zogenaamde 'Niederlassungserlaubnis'). Daarnaast wordt een vraaggericht puntensysteem voorgesteld voor hoogopgeleide arbeidsmigranten, die indien zij zich kwalificeren direct een vestigingsvergunning krijgen.

De voorgenomen nieuwe wetgeving stelt hooggekwalificeerde arbeidsmigranten een stimulerende maatregel in het vooruitzicht. Voorgesteld wordt om deze migranten direct een permanente verblijfsstatus te verlenen bij binnenkomst.

Het betreft de volgende categorieën migranten:

- wetenschappers met specialistische technische kennis;
- docenten en onderzoekers in hooggeplaatste posities;
- specialisten en leidinggevendenden met bijzondere professionele ervaring met een vastgesteld minimumsalaris.

Tevens zal een puntensysteem worden ingevoerd waarbij een permanente verblijfsvergunning direct kan worden verleend als de arbeidsmigrant voldoet aan het gestelde systeem. Indien de vreemdeling niet voldoet, kan pas na drie jaar opnieuw een aanvraag worden ingediend. Ook aan dit systeem zal een quotum worden gekoppeld. Centraal in het puntensysteem staat de vraag of een Duits economisch en wetenschappelijk belang wordt gediend. Daarnaast wordt op het volgende gelet: gezondheid, financiële middelen, beroepsopleiding, leeftijd, opleidingsniveau, werkervaring, land van herkomst, huwelijks staat, talenkennis en relatie met Duitsland.

Indien de voorgestelde nieuwe wetgeving wordt aangenomen, zal Duitsland dus, zoals Groot-Brittannië, een aanbodgestuurd systeem voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten gaan toepassen. Anders dan in het Verenigd Koninkrijk komen deze migranten direct in aanmerking voor permanent verblijf.

HOOFDSTUK 5

De Wav als arbeidsmigratie regulerend instrument

In dit hoofdstuk wordt onder meer op basis van informatie verkregen uit evaluatiestudies en expertmeetings bezien in hoeverre de Wav voldoet als instrument ter regulering van arbeidsmigratie naar Nederland. Ook de sectorale convenanten worden hierbij aan de orde gesteld. Hieraan gekoppeld wordt de vraag in hoeverre de Wav aanpassing behoeft om te voorzien in de toekomstige behoefte aan niet prioriteit genietend werkaanbod. Daarbij worden drie zaken nauw betrokken: de beschikbaarheid van prioriteitsgenietend aanbod, de uitbreiding van de Europese Unie met tien nieuwe lidstaten in mei 2004 en de relatie tussen illegaliteit en arbeidsmigratie. De focus in dit hoofdstuk is gericht op arbeidsmigratie in sectoren waar werknemers over het algemeen een lagere en middelhoge opleiding hebben genoten. De problematiek rond hooggekwalificeerde arbeidsmigranten is van een andere orde en wordt in hoofdstuk 6 aan de orde gesteld.

5.1 De werking van de Wav en de sectorale convenanten

In de afgelopen jaren is regelmatig de vraag aan de orde gesteld in hoeverre de Wav een geschikt instrument is om arbeidsmigratie te sturen. In deze discussies is de Wav overeind gebleven. In 1999 is de Wav in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geëvalueerd. De conclusie luidde dat 'de Wav, conform de doelstelling van de wet, restrictief van karakter is, maar tegelijk een instrument om flexibel op knelpunten in de arbeidsmarkt in te spelen'.⁵⁴ Een expertmeeting over het arbeidsmigratiebeleid georganiseerd door het de Ministeries van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2001, bijgewoond door vertegenwoordigers uit beleidskringen, academici, werkgevers en werknemers, bevestigde het gunstige beeld. In principe voldeed de Wav, alleen de uitvoering schoot tekort, zo luidde de conclusie. Met name de opeenvolgende lange procedures ter verkrijging van een tewerkstellingsvergunning en een verblijfsvergunning werd als hinderlijk ervaren.⁵⁵ Dit beeld kwam ook naar voren in de expertmeeting georganiseerd ten behoeve van de totstandkoming van dit advies (zie Bijlage II). Inmiddels heeft de overheid de trage uitvoering aangepakt: het Centrum voor Werk en Inkomen en de IND hebben de afgifte van tewerkstellings-, respectievelijk verblijfsvergunningen inmiddels gecentraliseerd bij één afdeling in beide organisaties.

De ACVZ onderschrijft het positieve beeld van de Wav als restrictief toelatingsinstrument voor arbeidsmigranten. Een van de andere doelstellingen van de Wav, bestrijding van illegale tewerkstelling, komt later in dit hoofdstuk aan bod.

Wat de sectorale convenanten betreft, kan het volgende worden gemeld. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschouwt de convenanten als belangrijk middel om sector-specifiek arbeidsmarktbeleid en arbeidsmigratiebeleid met elkaar te verbinden.⁵⁶ Inderdaad bevatten de bestaande convenanten allerlei afspraken over zaken als de werving van arbeidsmigranten, de werkomstandigheden, de inspanningen van werkgevers om op termijn uit de voeten te kunnen met prioriteitsgenietend aanbod,

⁵⁴ Klaver e.a., *Evaluatie wet arbeid vreemdelingen*, p.101.

⁵⁵ '(On)begrensde mogelijkheden. Verslag expertmeeting arbeidsmigratie d.d. 15 en 16 mei 2001'. Utrecht, BDW Advies in opdracht van het WODC, 2001.

⁵⁶ Memorie van Toelichting bij het voorstel tot Wijziging van de WAV in verband met de werving van arbeidsaanbod uit landen van buiten de EER op een bij convenant overeengekomen wijze. *Kamerstukken II*, 2001-2002, 28442, nr.3.

maatregelen om ongewenste uitstroom te voorkomen en het niet werven in landen waar een tekort aan werknemers in de desbetreffende sector bestaat. In de praktijk zijn er problemen gerezen met de twee bestaande convenanten. In het 'zorgconvenant' werd de maximale duur van de tewerkstelling bepaald op twee jaar, daar waar de Wav een termijn van drie jaar toelaat. Deze beperking ten opzichte van de Wav is met succes voor de rechter aangevochten. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een wetsvoorstel ingediend waarbij de wettelijke basis van het convenant wordt versterkt. In het voorstel wordt voorzien in een facultatieve weigeringsgrond voor het verlenen van een TWV indien de werving niet heeft plaatsgevonden volgens de bepalingen vastgelegd in een sectoraal convenant. Het convenant wordt daarmee bindend verklaard voor de hele sector.⁵⁷ In de Voorstudie 'Arbeidsimmigratie naar Nederland' wordt betwijfeld of deze wettelijke regeling de rechtsbasis van het convenant inderdaad conform de doelstellingen van de Minister versterkt.⁵⁸ Er zal steeds een individuele belangenafweging moeten plaatsvinden daar de weigeringsgrond facultatief is. Verder is het twijfelachtig of ook werkgevers, die niet zijn aangesloten bij de werkgeverorganisaties die partner zijn in het convenant, daadwerkelijk kunnen worden gebonden aan de regels in dat convenant. Tenslotte wordt de bereidheid van werkgevers tot het sluiten van een convenant wellicht minder als de rechtskracht ervan groter is. Op 30 september 2003 is de wetswijziging met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen.

5.2 De beschikbaarheid van prioriteitsgenietend aanbod

Een van de belangrijkste argumenten tegen het stimuleren van arbeidsmigratie is de beschikbaarheid in Nederland van arbeidskrachten die om uiteenlopende redenen de toegang tot de arbeidsmarkt niet vinden. Het gaat hier om verschillende categorieën. Ten eerste is de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland minder hoog dan in verschillende andere Europese landen. Ten tweede is het aandeel werkenden in de leeftijdscategorie 55 jaar en ouder in de afgelopen decennia sterk gedaald vanwege de verruiming van regelingen om vervroegd te stoppen met werken. Ten derde is het aandeel van de beroepsbevolking dat valt onder sociale zekerheidsregelingen als de WAO, WW en Bijstand relatief groot. Hoewel de instroom in de WAO recentelijk daalt, heeft de huidige periode van economische malaise een uitbreiding van de twee laatstgenoemde categorieën tot gevolg gehad. In de eerder genoemde kabinetsreactie van november 2001 op de Mededeling van de Europese Commissie inzake het communautaire immigratiebeleid ligt het argument van het grote arbeidspotentieel dat nu nog niet actief is ten grondslag aan de terughoudende reactie van de overheid op het pleidooi van de Commissie om de mogelijkheden voor arbeidsmigratie te verruimen. Het activeren van het onbenutte arbeidspotentieel is een van de speerpunten geweest van de verschillende regeringen in de afgelopen decennia. In 2003 heeft het Sociaal Plan Bureau een studie over het succes van het reïntegratiebeleid uitgebracht. Eind 2001 kende Nederland iets minder dan 1,5 miljoen uitkeringsontvangers (965.800 arbeidsongeschikten, 322.100 bijstandsgerechtigden en 194.400 WW- of wachtgeldontvangers). Van deze personen is overigens volgens huidige criteria slechts ruim een kwart reïntegreerbaar.⁵⁹ Het SCP concludeert dat de lange periode van economische groei in de jaren negentig slechts heeft geleid tot

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Zie Voorstudie *Arbeidsimmigratie naar Nederland*, par. 2.6.1.

⁵⁹ De overigen worden vanwege arbeidsongeschiktheid, als alleenstaande ouder met jonge kinderen, om medische of sociale redenen of omdat zij reeds werkten naast de uitkering niet tot (verdere) arbeidsparticipatie in staat geacht. Volgens criteria die de uitvoeringsinstanties hanteren is het aantal reïntegreerbaren zelfs nog lager, ongeveer 275.000 (eind 2001). S. Hoff en G. Jehoel-Gijsbers, *De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002* (Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag 2003) pp. 173-174.

een lichte toename van de uitstroom van uitkeringsgerechtigden naar werk. De vele nieuwe banen kwamen vooral ten goede aan jonge nieuwkomers op de arbeidsmarkt en aan herintreders. Bepaalde subgroepen hebben meer kans om 'in de uitkering te blijven' dan anderen. Met name de ouderen vinden moeilijk hun weg naar de arbeidsmarkt. Dit geldt ook voor vrouwen en niet-westerse allochtonen met een WW- of bijstandsuitkering. De effectiviteit van het reïntegratiebeleid is dus gering, terwijl de uitgaven ervoor sterk gestegen zijn (van € 0,8 miljard in 1998 tot € 1,2 miljard in 2000). Ook kan (nog) niet worden gezegd of de ingrijpende reorganisatie van de uitvoering, waarbij de individuele reïntegratiebegeleiding sterk is geactiveerd, effectief bijdraagt aan uitstroming uit de uitkering.

In de komende jaren staan verdere maatregelen gepland die instroom in de uitkering moeten voorkomen en uitstroom moeten verhogen. Het valt te bezien in hoeverre deze maatregelen het beoogde effect zullen hebben. Desalniettemin is de ACVZ van mening dat stimulering van de economisch inactieve beroepsbevolking om zodoende vacatures te vervullen prioriteit geniet. Gezien de beperkte effectiviteit van het reïntegratiebeleid moeten de mogelijkheden die er nu zijn om middels arbeidsmigratie vacatures in te vullen waarvoor niet op korte termijn prioriteitsgenietend aanbod beschikbaar is, gehandhaafd blijven. Het verleden heeft aangetoond dat de Wav hiervoor als regulerend instrument voldoet.

5.3 De uitbreiding van de Europese Unie in 2004

In mei 2004 zal de Europese Unie worden uitgebreid met tien lidstaten, te weten: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Malta en Cyprus. De Europese arbeidsmarkt wordt daarmee met vele miljoenen werknemers uitgebreid. Het is de vraag in hoeverre er nog arbeidsmigratie van buiten de Europese Unie nodig is in bepaalde sectoren, waar in het recente verleden in Nederland tekorten bestonden. Zo werden in Nederland in 2002 in totaal 6.575 tewerkstellingsvergunningen afgegeven aan Polen, het merendeel voor het verrichten van seizoenarbeid in land- en tuinbouw.⁶⁰ Daarnaast zijn er vele, wellicht duizenden illegale personen uit toetredende landen in Nederland werkzaam.

Het is echter niet zo dat burgers uit toetredende landen na 1 mei 2004, zoals de burgers van de huidige lidstaten, vrije toegang tot de arbeidsmarkt van de andere lidstaten hebben. Veel lidstaten vrezen een verstoring van hun arbeidsmarkt door een eventuele massale toestroom van met name Oost-Europeanen. In veel Europese lidstaten is het al dan niet hanteren van een overgangstermijn voor vrij verkeer voor burgers uit de toetredende landen een onderwerp van politieke discussie; zo ook in Nederland.

De bepalingen in het Toetredingsverdrag

Is het raadzaam direct vrij verkeer toe te staan aan deze werknemers? Om deze vraag te beantwoorden is het ten eerste van belang te bezien welke afspraken hieromtrent zijn gemaakt in het Toetredingsverdrag dat op 16 april 2003 is gesloten met de toetredende landen. Ten aanzien van vrij verkeer van werknemers is vastgelegd dat in de eerste twee jaar na toetreding het nationale beleid van de lidstaten van toepassing is. In de Nederlandse situatie betekent dit dat werknemers uit toetredende landen over een Twv dienen te beschikken waarbij de arbeidsmarkttoets op prioriteitgenietend aanbod plaatsvindt. Vóór het einde van het tweede jaar na de datum van toetreding wordt het functioneren van de overgangsregelingen door de Europese Raad op basis van een verslag van de Europese Commissie getoetst. Na afronding van de toetsing en uiterlijk aan

⁶⁰ Zie ook: C. Pool, 'Hedendaagse migratie van Polen naar Nederland', *Justitiële Verkenningen* 2003, no.4, p.63-80.

het einde van het tweede jaar na de datum van toetreding geven de huidige lidstaten de Commissie er kennis van of zij het nationale beleid willen handhaven of vrij verkeer willen invoeren. Na nog eens drie jaar kan een lidstaat, die het nationale beleid heeft gehandhaafd, in geval van 'ernstige verstoringen van zijn arbeidsmarkt of het dreigen daarvan', na kennisgeving aan de Commissie gedurende nog eens twee jaren het nationaal beleid toepassen. De totale periode waarin nationaal beleid van kracht kan blijven is dus zeven jaar.

De lidstaten hebben de mogelijkheid om op grond van nationaal beleid vrij verkeer direct na toetreding in te voeren. Gedurende de eerste twee jaar kunnen zij daar desgewenst weer op terugkomen indien zich verstoringen op de arbeidsmarkt voordoen. Een andere situatie ontstaat echter na de eerste periode van twee jaar voor een lidstaat die dan besluit vrij verkeer toe te staan. Indien de lidstaat vervolgens verstoringen van de arbeidsmarkt ondervindt of voorziet die een serieuze bedreiging kunnen vormen voor de levensstandaard of het werkgelegenheidspeil in een bepaalde regio of binnen een bepaalde beroepsgroep, kan zij de Europese Commissie verzoeken de toepassing van vrij verkeer op te schorten. De Commissie neemt een besluit over eventuele opschorting en de duur ervan. De speelruimte om de toelating van werknemers uit toetredende lidstaten te beperken is in dat geval dus beduidend minder.⁶¹

Beleidsdivergentie in de Europese Unie

De lidstaten gaan niet eenduidig om met bovenstaande bepalingen in het Toetredingsverdrag. Duitsland en Oostenrijk hebben expliciet in de protocollen van het toelatingsverdrag laten opnemen dat zij voor bepaalde sectoren, zoals de bouwsector en de land- en tuinbouw, van de maximale periode van zeven jaar gebruik zullen maken. Ook België, Finland, Frankrijk en Spanje hebben inmiddels besloten een overgangstermijn te hanteren. Naar het zich laat aanzien zullen Groot-Brittannië, Denemarken en Zweden daarentegen direct vrij verkeer voor werknemers uit de toetredende landen invoeren.⁶² De opeenvolgende Nederlandse kabinetten Kok II, Balkenende I en Balkenende II zijn niet consistent in hun standpunten geweest. Het tweede paarse kabinet streefde ernaar 'zo spoedig mogelijk' na toetreding een situatie van vrij verkeer tot stand te laten komen.⁶³ Dit standpunt werd ook door kabinet Balkenende I gehuldigd en door kabinet Balkenende II in de Rijksbegroting 2004 vastgelegd.⁶⁴ Maar in het najaar van 2003 rees er twijfel bij delen van de Tweede Kamer en het kabinet, vanwege de verslechterde economische situatie en de gestegen werkloosheid. In november 2003 tekende zich een meerderheid af van CDA, VVD en LPF tegen directe verlening van vrij verkeer. De regering zegde vervolgens een onderzoek van het CPB naar de omvang en de economische effecten van de migratie uit toetredende landen toe. In de tweede helft van januari 2004 zal het kabinet een nader standpunt formuleren.⁶⁵

Schattingen van de gevolgen van de uitbreiding

In de discussie over het al dan niet hanteren van een overgangstermijn spelen schattingen van de omvang en de economische gevolgen van de arbeidsmigratie uit toetredende

61 Voor de exacte regels betreffende vrij verkeer van werknemers uit toetredende staten, zie Bijlage IV.

62 Naar verluidt hebben Italië, Griekenland en Portugal nog geen standpunt ingenomen.

63 Zie hierover de Voorstudie *Arbeidsimmigratie naar Nederland*, par 4.11.

64 Zie Memorie van Toelichting bij de Wet tot goedkeuring van het Toetredingsverdrag: "De regering is er mede naar aanleiding van het advies van de SER (arbeidsmobiliteit in de EU) steeds van uitgegaan dat het niet noodzakelijk zal zijn de Nederlandse arbeidsmarkten langer dan nodig gesloten te houden. Indien zich na opening van de arbeidsmarkt onverhoopt toch een verstoring van de markt voordoet dan bestaat de mogelijkheid om vrijwaringsmaatregelen te nemen". (*Kamerstukken II 2002/03 28972 (R 1738) nr. 3, p. 24-25*). Tevens: Rijksbegroting Justitie 2004, *Kamerstukken II 2003-2004, 29900 Hoofdstuk VI, nr. 2, p. 27*.

65 Brief Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rutte aan de Tweede kamer, 28 november 2003, kenmerk AAM/ASAM/03/91359.

landen een belangrijke rol. Het lastige nu is, en dat wordt in iedere studie erkend, dat het maken van nauwkeurige schattingen bijzonder ingewikkeld, zo niet onmogelijk is. Zeer veel aspecten hebben invloed op het migratiegedrag. Zowel op Europees niveau als in verschillende lidstaten, waaronder Nederland, zijn dergelijke studies verricht. Een verdere complicerende factor is, dat het politieke palet voortdurend van kleur wisselt en dat recente ontwikkelingen, zoals het toenemend aantal landen dat een overgangstermijn hanteert, slechts ten dele of niet in de schattingen kunnen worden verdisconteerd.

Europese schattingen

De Europese Commissie heeft in 2000 onderzoek laten verrichten naar het aantal te verwachten immigranten uit toetredende lidstaten na de uitbreiding. Volgens deze studie zouden de eerste jaren na toetreding jaarlijks 335.000 personen naar de Unie verhuizen.⁶⁶ Een andere gezaghebbende studie, verricht in Duitsland, spreekt van 275.000 migranten per jaar.⁶⁷ Toen deze studies werden verricht was overigens nog niet bekend dat Duitsland en Oostenrijk een overgangperiode voor vrij verkeer zouden bedingen. Of dit invloed heeft op het totaal aantal migranten is lastig te voorspellen. Evenzeer is het moeilijk uitspraken te doen over de verdeling van die migranten over de lidstaten. Vele factoren spelen een rol, zoals geografische nabijheid, samenstelling van de arbeidsmarkt in die lidstaten, de werkgelegenheid aldaar en het reeds aanwezig zijn van migrantengroepen uit de toetredende staten. Ook in Groot-Brittannië is studie naar de effecten van de uitbreiding verricht. De overheid heeft geprognosticeerd dat de immigratie uit toetredende Oost-Europese lidstaten tussen 5.000 en 13.000 immigranten per jaar zal zijn. Deze schatting wordt veel te laag geacht door Migration Watch UK, een onafhankelijke organisatie die ageert tegen de veronderstelde hoge immigratie en asielinstroom in Groot-Brittannië. Aangezien de Duitse arbeidsmarkt de komende jaren grotendeels gesloten zal blijven voor toetreders acht zij een jaarlijks aantal van 40.000 realistischer. De aanwezigheid van 1,6 miljoen Roma in Hongarije, Slowakije en Tsjechië, die zich over het algemeen in een achtergestelde positie bevinden, wordt als 'dark horse' beschouwd: volgens Migration Watch hebben al vele Roma asiel aangevraagd of verkeerden illegaal in Groot-Brittannië.⁶⁸

Nederlandse schattingen

In Nederland hebben verschillende gezaghebbende instituten zich uitgelaten over de gevolgen van de Europese uitbreiding op het gebied van migratie. Voordat deze uitlatingen de revue passeren worden enkele relevante cijfers uit par. 2.3.2 van dit advies gememoreerd. Tien van de toetredende landen komen voor in de top-25 Twv-verlening naar nationaliteit van 2002. De Polen bezetten de eerste plaats met 6.575 Twv's. De drie andere landen zijn Hongarije (999 Twv's), Tsjechië (881 Twv's) en Slowakije (606 Twv's). In totaal gaat het dus om een kleine 10.000 tewerkstellingsvergunningen. Daarnaast is er een onbekend aantal illegale werknemers uit toetredende landen in Nederland, die in beginsel na toetreding legaal tewerkgesteld zouden kunnen worden.

In een rapport uit 2001 gaat de WRR in op de migratiegevolgen van de uitbreiding. De Raad concludeert dat de dreiging van een massale immigratiestroom voorname-lijk fictief is.⁶⁹ Eerdere toetredingen (Griekenland in 1981, Spanje en Portugal in 1986)

66 Boeri, T., H. Brücker e.a., *The impact of Eastern enlargement on Employment and labour markets in the EU member states*, (Berlijn 2000). Studie in opdracht van de Europese Commissie verricht door het European Integration Consortium.

67 Sinn, H.W., *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration*, Berlijn, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2000.

68 Voor de notitie van Migration Watch UK, zie:

<http://www.migrationwatchuk.com/pdfs/The%20impact%20of%20EU%20enlargement.pdf>.

69 *Naar een Europese Unie*, WRR, 59, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2001, p. 130-133.

hebben geen grote migratiestromen op gang gebracht. Überhaupt is de interne EU arbeidsmobiliteit gering: slechts circa 2 % van de beroepsbevolking woont en werkt in een andere lidstaat. Verder zijn migranten uit andere lidstaten door het zogenaamde gastlandbeginsel gebonden aan regels en CAO's van het gastland. Hun voornaamste troef, de bereidheid te werken voor een lager loon dan de CAO voorschrijft, kan dus niet worden uitgespeeld. De ACVZ onderschrijft deze conclusies, maar wijst er wel op dat burgers uit toetredende landen ondanks het gastlandbeginsel een bedreiging kunnen vormen voor huidig prioriteitsgenietend aanbod in bepaalde sectoren. Zij zijn immers bereid werk te verrichten dat door werknemers in Nederland veelal als te zwaar of te vies wordt beschouwd en voeren dit werk vaak met grote inzet en een gering beroep op ziekteverlof uit. Bovendien verscheen het WRR-rapport voordat bekend werd dat verschillende Europese lidstaten een overgangstermijn zouden hanteren. Dit geldt ook voor het advies van de SER over Arbeidsmobiliteit in de EU uit februari 2001. De omvang van de migratiestroom werd ook door de SER gering geschat.⁷⁰ Het SCP en CPB noemden recentelijk op basis van verschillende studies een cijfer van in totaal 30.000 migranten in de komende 15 jaar. Maar ook in deze studies was nog geen rekening gehouden met het hanteren van een overgangstermijn door andere landen.⁷¹

De recente notitie van het CPB, die op verzoek van de regering werd geschreven (zie hierboven) houdt wel rekening met de belemmeringen die andere lidstaten ten aanzien van werknemers uit toetredende landen zullen opwerpen.⁷² De studie concentreert zich op de zogenaamde 'MOE'-landen binnen de groep van toetredende staten: de acht landen uit Midden- en Oost-Europa. Via verschillende methoden komen de onderzoekers tot een schatting. Een aantal door anderen verrichte studies vormt daarbij een uitgangspunt. Het CPB schat de omvang van de immigratie, uitgezonderd de seizoenswerkers, in op tussen de 3.000/4.000 en 16.000/22.000 per jaar in de eerste twee jaar na de uitbreiding. De verschillen in lage en hoge schatting worden vooral veroorzaakt door een verschillende inschatting van de effecten van het hanteren van een overgangstermijn door andere lidstaten. Na 2005 verwacht het CPB een afname van het aantal migranten uit MOE-landen. Ten aanzien van het aantal seizoensarbeiders (gedefinieerd als werknemers die korter dan vier maanden in Nederland verblijven) stelt het CPB dat er naar schatting in 2004 en 2005 ongeveer 10.000 per jaar zullen komen, ongeveer net zoveel als in de voorgaande jaren. De onderbouwing van het CPB roept hier overigens wel enige vragen op. Het CPB streept twee mogelijke effecten tegen elkaar weg. Het aantal seizoenswerkers zou aan de ene kant kunnen stijgen, omdat het – bij het toestaan van vrij verkeer – gemakkelijker is voor seizoensarbeid naar Nederland te komen. Daar staat tegenover dat sommige tijdelijke migranten, nadat dit door vrij verkeer mogelijk wordt, langer in Nederland zullen blijven. Het CPB stelt dat zij dan reeds verdisconteerd zijn in de cijfers voor de lange termijn migranten. Deze redenering is discutabel. Het zou meer voor de hand liggen het geschatte aantal lange termijn migranten met een bepaalde factor op te hogen vanwege het effect dat kort verblijvenden wellicht langer zullen blijven dan drie maanden. Volgens de redenering van het CPB stijgt het aantal seizoenswerkers

⁷⁰ *Arbeidsmobiliteit in de EU*, advies SER, Publicatienummer 4, 16 februari 2001, p. 89. De Raad baseert zich mede op een studie die in 2000 in opdracht van de Europese Commissie werd verricht door het European Integration Consortium. De Raad adviseerde onder andere om werknemers uit toetredende landen, vooruitlopend op toetreding, een bepaalde prioritaire status te geven in het arbeidsmigratiebeleid. Het voorstel tot wijziging van de Wav, dat op 30 september 2003 door de Tweede Kamer is aangenomen, voorziet in de door de SER aanbevolen voorkeursbehandeling van werknemers uit toetredende landen in de periode vóór 1 mei 2004. Twv's kunnen na in werking treden van deze wet, indien een sectoraal convenant wordt afgesloten, na een beperkte arbeidsmarkttoets worden verleend. De late behandeling van dit wetsvoorstel, dat al begin 2002 werd ingediend, heeft de relevantie van dit onderdeel ervan sterk verminderd. Feitelijk zullen alleen Roemenië en Bulgarije, als kandidaat-lidstaten die niet al in mei 2004 tot de Unie toetreden, profiteren van de voorkeursbehandeling.

⁷¹ *Sociaal Europa. Europese Verkenning 1*, Bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2004, CPB en SCP, september 2003.

⁷² 'Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden', CPB notitie, januari 2004.

niet door toetreding en vrij verkeer, en dat lijkt de ACVZ een onderschatting van het migratie-effect van de EU-uitbreiding. Dit gegeven is niet irrelevant: uit de analyse van de Twv-cijfers (zie paragraaf 2.3) blijkt dat het grootste deel van de arbeidsmigratie uit de MOE-landen bestaat uit seizoenswerkers.

De CPB-notitie gaat verder in op de effecten van vrije immigratie uit MOE-landen op werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Verondersteld wordt dat werknemers uit MOE-landen deels geplaatst zullen worden op vacatures waarvoor geen ingezetenen zich aanbieden. Als deze vacatures zijn vervuld zullen zij concurreren met ingezetene werknemers in verschillende sectoren van de arbeidsmarkt, met name die waarvoor een lage opleiding volstaat. Afhankelijk van de omvang van de migratie en de mate van verdringing van ingezetenen, schat het CPB het extra beroep op werkloosheids- en bijstandsuitkeringen tussen 0 en 9.000 per jaar. In dat laatste geval zou dit een extra budgettaire beslag van 70 miljoen euro netto betekenen.

Aard van de migratie

Over de *aard* van de te verwachten migratie uit Midden- en Oost-Europa valt nog het volgende te zeggen. De bereidheid naar vijftien huidige lidstaten te migreren, zal naar verwachting hoger zijn naar mate de economische vooruitzichten in het eigen land slechter zijn. In dit verband is het van belang te constateren dat in de meeste toetredende landen er een relatief hoge werkloosheid is onder jongeren, met name in de laagopgeleide sectoren. Zo was in Polen, verreweg de grootste toetredende, in 2000 de werkloosheid onder jongeren van 15 tot 24 jaar maar liefst 41,5% en was van de laagopgeleiden 26,5% werkloos.⁷³ Daarentegen is de werkloosheid in de hoger opgeleide sectoren juist relatief laag (in Polen bijvoorbeeld: 5,6%). De potentiële immigranten zijn dus met name jongeren in lager opgeleide sectoren. Zij zullen zich in Nederland vooral ter beschikking stellen in sectoren waar het werk door Nederlanders veelal als te zwaar, vies of slecht betaald wordt beschouwd of waar om andere redenen tekorten bestaan.

Conclusie en aanbeveling

Duidelijk is dat de gevolgen van de toetreding van tien nieuwe lidstaten op de migratiestroom van met name Midden- en Oost-Europeanen naar de huidige Unie heel verschillend wordt ingeschat. Iedere schatting kent zijn beperkingen; dit geldt zeker ook de schattingen van de omvang van de migratie uit de toetredende lidstaten en de gevolgen ervan voor arbeidsmarkt en overheidsfinanciën. De onzekerheid van dergelijke schattingen is groot vanwege het hoge aantal factoren waarvoor aannames dienen te worden gemaakt die nauwelijks zijn te onderbouwen. Dit geldt ook voor de recente notitie van het CPB, waarin volgens het oordeel van de ACVZ de toename van het aantal seizoensarbeiders wordt onderschat.

Uit het ideaal van Europese eenwording vloeit een snelle invoering van vrij verkeer van werknemers uit toetredende lidstaten voort. De interne Europese markt heeft uit economisch oogpunt baat bij vrij verkeer van personen en verhoogde arbeidsmobiliteit. Verschillende lidstaten verzetten zich echter tegen vrij verkeer uit vrees voor verstoring van de eigen arbeidsmarkt. Deze vrees kan niet op voorhand als ongegrond van de hand worden gewezen. De uitbreiding betreft zo'n 75 miljoen inwoners, het merendeel uit landen waar het gemiddelde inkomen tientallen procenten onder het Europese gemiddelde ligt en waar economische malaise heerst. Bovendien hebben reeds zes huidige lidstaten van de Unie, te weten Duitsland, Oostenrijk, België, Spanje, Frankrijk en Finland, te kennen gegeven een overgangstermijn voor vrij verkeer te zullen hanteren. Nederland

⁷³ Zie het *Regular Report 2002* over de toetredende staten, op de EU-uitbreidingswebsite: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm.

wordt dus omringd door landen die een beperking stellen, bovendien betreft het enkele van de grootste economieën van Europa. In deze situatie acht de ACVZ voorzichtigheid troef. Toch is het, ook vanwege internationale politieke betrekkingen, van betekenis dat Nederland laat zien dat het niet bij voorbaat de deur dicht gooit, al is het voorlopig.

Aanbeveling

- **De ACVZ adviseert daarom het huidige nationale stelsel voor de toelating van werknemers uit toetredende lidstaten niet per 1 mei 2004 op te geven. Wel kan bij wijze van experiment worden bepaald dat voor een aantal nader aan te wijzen sectoren van de arbeidsmarkt de eis van voorrang voor prioriteit genietend aanbod wordt opgegeven. Door het achterwege laten van deze arbeidsmarkttoets ontstaat dan dus in de aan te wijzen sectoren de facto vrijwel vrij verkeer.** Indien blijkt dat de toestroom van migranten uit toetredende landen in deze sectoren geen verstoring van de arbeidsmarkt oplevert, kan de toets op prioriteitgenietend aanbod voor de niet aangewezen sectoren, indien gewenst in stappen, ook komen te vervallen. Via de afgifte van Twv's is de omvang van de migratie, evenals de nationaliteiten van de migranten en de sectoren waarin zij werkzaam zijn, nauwlettend te monitoren, zodat op ieder gewenst moment kan worden bezien of bijstelling mogelijk dan wel nodig is. Bovendien blijft in dit geval voor een periode van minimaal vijf jaar het nationale beleid van kracht, zodat een eventuele, onverhoopte stap terug naar stringenter beleid zonder tussenkomst van de Europese Commissie kan geschieden. Naar het zich laat aanzien zal het achterwege laten van de toets op prioriteitgenietend aanbod ten aanzien van werknemers uit de toetredende lidstaten, evenals differentiatie naar sector met betrekking tot toepassing van deze toets, zonder wetwijziging kunnen worden gerealiseerd. Als op dit vlak toch problemen ontstaan is het aannemelijk dat aan deze bezwaren via spoedwetgeving vóór 1 mei 2004 tegemoet kan worden gekomen. De ACVZ heeft zich bij de keuze voor deze oplossing laten leiden door twee overwegingen. In de eerste plaats getuigt de openstelling van een aantal sectoren van de arbeidsmarkt naar Europa in het algemeen en naar de toetredende lidstaten in het bijzonder, van de bereidheid ook de nieuwkomers in het vrije verkeer een kans te geven. Tegelijkertijd is het in strategisch en tactisch opzicht beter om van een stringent beleid naar een ruimer beleid te gaan dan omgekeerd. De gekozen wijze van monitoring door middel van de tewerkstellingsvergunning voorkomt dat in een situatie van grote onzekerheid risico's worden gelopen.

5.4 De relatie tussen arbeidsmigratiebeleid en illegaliteit

Een van de argumenten die wel naar voren wordt gebracht voor het verruimen van mogelijkheden voor laag- en middelgeschoolde arbeidsmigratie, is de veronderstelling dat dit een belangrijke bijdrage levert aan de terugdringing van illegale arbeid in Nederland. In deze paragraaf wordt de relatie tussen illegale arbeid en legale arbeidsmigratie nader beschouwd. Illegale arbeid komt in Nederland in veel sectoren voor. In een studie verricht in 2001 in opdracht van het Ministerie van SZW werd het volgende geconcludeerd: *'In ons land verblijven naar schatting ruim een half miljoen (legale en illegale) vreemdelingen van buiten de EER aan wie het niet of slechts onder bepaalde voorwaarden is toegestaan arbeid te verrichten. Van deze groep is slechts een beperkt deel daadwerkelijk beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Het reële potentieel voor illegale tewerkingstelling in Nederland wordt voor 1999 geschat op ruim 128.000 personen, die gezamenlijk een arbeidsvolume vertegenwoordigen van ruim 48.000 arbeidsjaren'*.⁷⁴ Mogelijk was er

⁷⁴ J.Ph. Visser en R.G. van Zevenbergen, *Illegale tewerkingstelling verkend*, studie van Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van SZW, 2001, p.i.

een toename van 60% in de periode 1994-1999.⁷⁵ De land- en tuinbouw (36%), horeca (36%) en bouwnijverheid (15%) zijn de sectoren waarin de meeste illegale arbeid plaatsvindt. Deze branches voldoen aan de vier kenmerken van sectoren waarin veel illegale arbeid wordt verricht: pieken in het werk, veel ongeschoolde arbeid, tekort aan vaklieden en veel prijsconcurrentie tussen bedrijven. Een drietal redenen om illegalen aan het werk te zetten, wordt vermeld: het financiële voordeel, de behoefte aan een flexibel personeelsbestand en een al dan niet vermeend tekort aan legaal personeel. Interessant is de trend die in de studie wordt geconstateerd en die zich in de afgelopen jaren heeft doorgezet: meer Oost-Europeanen uit landen, die niet op korte termijn tot de Europese Unie zouden gaan behoren, begaven zich op de Nederlandse arbeidsmarkt (Roemenen en Bulgaren). Uit een recente studie van de RISBO blijkt dat er nog een andere belangrijke sector van illegale arbeid is, een sector die recentelijk in omvang toeneemt, namelijk de persoonlijke dienstverlening (kinderopvang, hulp in de huishouding, klusjesman en privé-onderwijzer).⁷⁶ In dit rapport wordt geconstateerd dat er nog weinig illegalen een 'witte' baan hebben en dat de overheid er dus goed in lijkt geslaagd om de formele arbeidsmarkt voor illegale vreemdelingen af te sluiten. Het aandeel illegalen in sectoren als tuinbouw, bouw en schoonmaak, waar voorheen illegalen vaak wit werkten, lijkt af te nemen, aldus het RISBO. Dit laatste wordt overigens door anderen betwijfeld. Hoewel exacte cijfers niet beschikbaar zijn, zijn er signalen dat in land- en tuinbouw en bouwnijverheid nog steeds, wellicht zelfs in toenemende mate, illegalen aan het werk zijn. FNV Bouw vreest een aanzwellende stroom illegalen uit Oost-Europa, vooral Polen. Tijdens de wekenlange bouwstaking in het voorjaar van 2002 ging volgens de vakbond op vele bouwplaatsen het werk gewoon door met behulp van Oost-Europese krachten. Jonge pas opgeleide bouwvakkers vinden volgens FNV Bouw moeilijker een baan.⁷⁷ In de land- en tuinbouw is wellicht ook sprake van een toename van illegale arbeid. In 2002 en 2003 werden geregeld groepen Bulgaren en andere Oost-Europeanen uitgezet die in de tuinbouw in het Westland werkten. Precieze kwantitatieve gegevens ontbreken ook hier,⁷⁸ maar naar aanleiding van de arrestatie door de SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) van een directeur van een uitzendbureau met 500 illegalen 'in dienst' meldde FNV-Bondgenoten dat hier slechts het topje van de ijsberg in beeld kwam.⁷⁹ De aanpak van illegale tewerkstelling wordt in de komende jaren sterk geïntensiveerd. De SIOD, sinds 1 januari 2002 operationeel, richt zich op de grotere fraudezaken. Sinds enkele jaren genieten de faciliteerders van illegaal werk, de bemiddelende uitzendbureaus, meer aandacht van de controlediensten. Verder staat de Arbeidsinspectie vanaf 1 januari 2004 een nieuw instrument, de bestuurlijke boete, ten dienste. Tenslotte zullen er in het hele land gelijksoortige teams als het Westland Interventie Team (WIT) worden ingericht, gericht op intensievere controle en samenwerking tussen Arbeidsinspectie, Belastingdienst en Vreemdelingendienst.⁸⁰

Het instrumentarium van het openbaar bestuur om illegale tewerkstelling tegen te gaan, is voornamelijk repressief: inspectie en sanctionering. Kan het arbeidsmigratiebeleid een

75 De auteurs melden dat enige voorzichtigheid geboden is omdat de berekeningsmethode in 1994 afweek van die in 1999.
76 G. Engbersen e.a., *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijven uitzetting*, (Rotterdam: RISBO/Erasmus Universiteit 2002), p. 134-5. Voor dit onderzoek werden 158 illegalen uit acht landen geïnterviewd.

77 Volgens T. Rutten van FNV Bouw, aangehaald in *Nederlands Handelsblad* 5 september 2003.

78 De jaarverslagen van de Arbeidsinspectie en het Westland Interventie Team bevatten veel gegevens over controles en vervolgacties, maar doen geen uitspraak over toename of afname van illegale tewerkstelling.

79 H. Westerhof van FNV Bondgenoten, geciteerd in *De Telegraaf*, 8 juli 2003.

80 Over de ambities bij het tegengaan van illegale tewerkstelling, zie: 'Het Opsporingsbeleidsplan Sociale Zaken en Werkgelegenheid', Ministerie van SZW, 2003. De uitbreiding van het aantal interventieteams wordt gemeld in *Elsevier*, 30 augustus 2003, p.12, in een artikel gewijd aan het geïntensiveerde opsporingsbeleid.

positieve prikkel vormen in het voorkomen en bestrijden van illegale tewerkstelling?⁸¹ De ACVZ is van mening dat dit inderdaad mogelijk is, maar slechts in beperkte mate. Hierboven zijn de drie belangrijkste redenen voor het in dienst nemen van illegalen genoemd: financieel gewin, een flexibel personeelsbestand - waarmee wordt bedoeld dat zowel het aantrekken als ontslaan van medewerkers geheel conform de behoeften van de werkgever plaatsvindt - en gebrek aan personeel. Illegale tewerkstelling biedt grote financiële voordelen aan werkgevers. Lonen zijn laag, premies en belasting worden niet afgedragen, werkomstandigheden behoeven niet conform de ARBO-normen te zijn. Bovendien hoeft ziekteverzuim niet te worden doorbetaald en is van dure ontslagregelingen geen sprake. De pakkans varieert naar sector, maar is over het algemeen niet groot. Het WIT bijvoorbeeld controleerde in 2002 iets meer dan 10% van de bedrijven in het Westland.⁸² De sancties zijn van dien aard dat boetes relatief snel kunnen worden terugverdiend. Legale arbeidsmigranten bieden al deze voordelen niet.

Arbeidsmigratie kan een bijdrage leveren aan het terugdringen van illegale arbeid, maar het is een illusie te veronderstellen dat illegale arbeid uitgebannen zou worden indien via arbeidsmigratie altijd voldoende personeel beschikbaar zou zijn. Het 'Project Seizoenarbeid 2002' illustreert beide delen van deze stelling. Het betreft het eerder in dit advies genoemde project waarin de Centrale Organisatie Werk en Inkomen en LTO (Land- en Tuinbouw Organisatie) Nederland samenwerkten om arbeidsmigranten te werven om seizoenswerk te verrichten, met als doel de illegale tewerkstelling terug te dringen. In het kader van dit project konden vacatures worden gemeld bij vijf opgerichte steunpunten. Indien werving zes weken voor het begin van het seizoen geen resultaat had opgeleverd, kon er een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning worden gedaan. CWI, LTO en de steunpunten ondersteunden de werkgevers bij het zoeken naar arbeidskrachten en het indienen van de Twv-aanvraag. Het project is eind 2002 geëvalueerd.⁸³ Uit deze evaluatie blijkt dat zowel werkgevers als werknemers in algemene zin tevreden zijn met de resultaten. In totaal hebben 700 ondernemers via het project 5.824 werknemers aangesteld. Zij mochten voor maximaal dertien weken arbeid verrichten. Circa 90% van de aangetrokken werknemers kwam uit Polen. Geconcludeerd wordt dat het project een bijdrage heeft geleverd aan het terugdringen van de illegaliteit, met name in het zuiden van het land. Dat is althans de indruk van de Arbeidsinspectie aldaar. Maar de inspectie in het westen van Nederland merkte geen verschil. De tuinders in het Westland namen dan ook niet of nauwelijks deel aan het project. Hier zijn ongetwijfeld goede redenen voor. De evaluatie vermeldt dat het seizoen in de kassen veel langer duurt dan op het land: zo'n zes tot acht maanden waardoor men weinig baat zou hebben bij werknemers die slechts dertien weken mogen werken.⁸⁴ Maar de ruime beschikbaarheid van illegaal personeel speelt zeker ook een rol: *'de tuinbouw staat onder druk en wil arbeidskosten laag houden'*.⁸⁵

81 De evaluatie van de Wav uit 1999 is niet erg duidelijk over de mate waarin de doelstelling 'bestrijding van illegale tewerkstelling' van de Wav wordt gehaald. Geconstateerd wordt dat het aantal aangetroffen illegalen ongeveer gelijk is gebleven, hetgeen zou wijzen op geringe effectiviteit van de Wav op dit punt. Maar de handhavingcapaciteit is in deze periode sterk gegroeid, zodat men mag verwachten dat er meer illegalen zouden zijn aangetroffen. Omdat dit laatste niet zo is mag volgens de evaluatie voorzichtig worden geconstateerd dat er preventieve werking van de Wav uitgaat hetgeen in combinatie met een hogere pakkans de illegale tewerkstelling terugdringt. *Evaluatie wet arbeid vreemdelingen*, p. 97.

82 Zie 'Jaarverslag 2002' van het WIT, p. 6. Er waren circa 3000 tuinbouwondernemingen. In totaal zijn 376 controles uitgevoerd (in hoeverre bedrijven vaker dan eenmaal werden gecontroleerd wordt niet duidelijk). Overigens was bij slechts 32 controles (8,5% van het totaal) ook de vreemdelingenpolitie aanwezig: bij ruim 90% van de controles gaan de aangetroffen illegalen dus vrijuit.

83 *Evaluatie project Seizoenarbeid 2002*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werkdocumenten 275.

84 Overigens geven vrijwel alle geconsulteerde werkgevers aan dat zij de termijn van dertien weken te kort vinden.

85 *Evaluatie project Seizoenarbeid 2002*, p.79-81.

Het Seizoenarbeidproject 2002 was een succes. De stijging van het aantal verleende Twv's in 2002 (zie hoofdstuk 2) is voor een belangrijk deel te verklaren door de arbeidsmigratie voortvloeiend uit dit project. Illegaliteit werd voor een deel teruggedrongen, maar een belangrijk sector, het Westland, deed niet mee. Het seizoenproject is in 2003 voortgezet en een evaluatie zal duidelijk moeten maken of dit laatste is veranderd. Het seizoenproject illustreert duidelijk de mogelijkheden én beperkingen van arbeidsmigratie als instrument ter terugdringing van illegale arbeid. De ACVZ ondersteunt initiatieven als het seizoenarbeidproject, waarin overheid en ondernemers samenwerken om illegale tewerkstelling terug te dringen. De Wav in zijn huidige vorm biedt voldoende mogelijkheden om dergelijke projecten in te richten. Overigens dient men geen overdreven verwachtingen van deze initiatieven te koesteren. Slechts sterkere repressie zal illegale arbeid daadwerkelijk verder kunnen terugdringen. Maar zelfs dan zullen er ondernemers zijn die de voordelen van illegale tewerkstelling hoger waarderen dan de nadelen.

5.5 Conclusies en aanbeveling

De ACVZ is van mening dat het huidige arbeidsmigratiebeleid zoals vastgelegd in Wav, Vw2000 en lagere regelgeving in zijn algemeenheid voldoet om aan de vraag aan lager en middelhoog geschoold personeel van buiten de EER te voorzien. Daarbij spelen de volgende overwegingen, kort weergegeven, een rol. Uit onder meer een evaluatie uit 1999 en een tweetal expertmeetings komt naar voren dat de Wav als regulerend instrument volgens vrijwel alle betrokkenen in beginsel voldoet. Wel blijft vereenvoudiging en versnelling van procedures een aandachtspunt. De overheid onderneemt verschillende acties om dit te verwezenlijken, zoals het openen van één loket bij zowel CWI als IND. In de toekomst wordt gestreefd naar één procedure voor tewerkstellings- en verblijfsvergunning. De ACVZ ondersteunt deze initiatieven. Verder constateert de ACVZ dat het sectoraal convenant als regulerend instrument weliswaar gebreken vertoont op het gebied van de rechtskracht, maar dat het overigens een goed functionerend middel kan zijn om tussen overheid, werkgevers en werknemers afspraken te maken omtrent arbeidsmigratie van buiten de EER. Te meer daar afspraken over arbeidsmigratie kunnen worden gekoppeld aan afspraken ten aanzien van quotering, arbeidsomstandigheden, inspanningen omtrent terugkeer van de werknemers en activiteiten op gebied van uitstroombepaling en opleiding van in Nederland verblijvend arbeidspotentieel.⁸⁶ Daarnaast is de ACVZ van mening dat activerend beleid ten aanzien van groepen, die zich nu door verschillende omstandigheden niet op de arbeidsmarkt begeven, prioriteit geniet boven arbeidsmigratie van buiten de EER. Veel laag- en middelgeschoolde functies zouden op deze wijze kunnen worden ingevuld. Verder vergroot de uitbreiding van de Unie de Europese arbeidsmarkt met vele miljoenen werknemers. Arbeidsmigratie kan een rol vervullen bij het tegengaan van illegale arbeid, zoals het LTO-project heeft aangetoond, maar zal niet in staat zijn illegale tewerkstelling uit te bannen.

Concluderend stelt de ACVZ dat arbeidsmigratie van buiten de Europese Unie, daar waar geen prioriteit genietend aanbod voorhanden is, altijd een optie moet blijven. Het huidige systeem zoals vastgelegd in Wav, Vw2000 en lagere regelgeving, volstaat beginsel voor sectoren waar in de regel mensen werkzaam zijn die laag en middelhoog zijn geschoold.

⁸⁶ De ACVZ is overigens van mening dat bij dergelijke afspraken de landen van herkomst dienen te worden betrokken en dat voor goede monitoring moet worden gezorgd; dit komt nader aan de orde in de hoofdstukken 8 en 9.

De ACVZ adviseert het huidige nationale stelsel voor de toelating van werknemers uit toetredende lidstaten niet per 1 mei 2004 op te geven. Wel kan bij wijze van experiment worden bepaald dat voor een aantal nader aan te wijzen sectoren van de arbeidsmarkt de eis van voorrang voor prioriteit genietend aanbod wordt opgegeven. Door het achterwege laten van deze arbeidsmarkttoets ontstaat dan dus in de aan te wijzen sectoren de facto vrijwel vrij verkeer. Indien blijkt dat de toestroom van migranten uit toetredende landen in deze sectoren geen verstoring van de arbeidsmarkt oplevert, kan de toets op prioriteitgenietend aanbod voor de niet aangewezen sectoren, indien gewenst in stappen, ook komen te vervallen. Via de afgifte van Twv's is de omvang van de migratie, evenals de nationaliteiten van de migranten en de sectoren waarin zij werkzaam zijn, nauwlettend te monitoren, zodat op ieder gewenst moment kan worden bezien of bijstelling mogelijk dan wel nodig is. Bovendien blijft in dit geval voor een periode van minimaal vijf jaar het nationale beleid van kracht, zodat een eventuele, onverhoopte stap terug naar stringenter beleid zonder tussenkomst van de Europese Commissie kan geschieden.

HOOFDSTUK 6

Het stimuleren van hooggekwalificeerde arbeidsmigratie

In het vorige hoofdstuk werd het arbeidsmigratiebeleid besproken in sectoren waarvoor in de regel een lage of middelhoge opleiding volstaat. Dit hoofdstuk gaat in op de immigratie van hooggekwalificeerde werknemers.

6.1 Inleiding

De ACVZ is van mening dat de arbeidsmigratie van hooggekwalificeerde werknemers door de Nederlandse overheid sterker moet worden bevorderd dan nu het geval is. 'Hooggekwalificeerd' staat niet gelijk aan 'hoogopgeleid'. Hoewel het in de regel gaat om mensen die een hoge opleiding hebben genoten, is het feit dat de arbeidsmigrant een expertise bezit die op nationaal én internationaal niveau schaars is, van doorslaggevend belang. De term wordt later in dit hoofdstuk nader toegelicht. Deze vorm van arbeidsmigratie kan een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de Nederlandse economie, de kenniseconomie in het bijzonder, en biedt migranten de gelegenheid om zich hier verder te ontwikkelen en kennis op te doen. Dit past in een steeds verder globaliserende wereldeconomie waar mensen op verschillende plekken opgroeien, hun opleiding volgen, werkervaring opdoen en uiteindelijk met pensioen gaan. Wanneer Nederland wil profiteren van deze internationaal beschikbare kennis en zich wil profileren als een kosmopolitische samenleving waarin mensen uit alle delen van de wereld tijdelijk of voor langere tijd verblijven om arbeid te verrichten en zich hier thuis te voelen dan ligt versoepeling van bepaalde vormen van regelgeving voor de hand.

Stimulering van hooggekwalificeerde arbeidsmigratie past in de Europese 'Lissabon-strategie', in het kader waarvan de Europese Unie in maart 2000 de ambitie heeft uitgesproken in de periode tot 2010 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenleving'.⁸⁷ Het Nederlandse kabinet heeft vervolgens verklaard dat ons land binnen de Europese Unie een koploper dient te worden. Het is daarom van groot belang dat de regering haar doelstellingen behaalt op het gebied van investeringen in de nationale kenniseconomie, zoals de verhoging van het 'research and development' budget in het Nederlandse bedrijfsleven. Bevordering van kennismigratie wordt door de Europese Raad niet aangemerkt als een prominent instrument om de Lissabon-strategie te verwezenlijken.⁸⁸ Toch meent de ACVZ dat kennismigratie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verdere ontwikkeling van de nationale kenniseconomie. De adviescommissie ondersteunt dan ook de visie van de Nederlandse regering dat kennismigratie van belang is voor Europa: *'Het aantrekken van hoogopgeleide arbeidsmigranten kan een positieve uitwerking hebben op het functioneren van de economie, de arbeidsmarkt versterken en meer acute tekorten op de arbeidsmarkt opvullen, vooral in sectoren die een belangrijk aandeel hebben in de economische groei en waarin Nederland internationaal concurrerend wil zijn'*.⁸⁹

87 Zie: Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon, 23 en 24 maart 2003.

88 Wel rept de Europese Raad van de noodzaak 'om onderzoekstalent van hoge kwaliteit in Europa aan te trekken en te behouden', Conclusie 13.

89 Zie de regeringsnotitie 'Het Nederlands standpunt over het communautair immigratiebeleid' (15 oktober 2001), *Kamerstukken II 2001-02, 19637, nr.616, p.19, resp. 37* (citaat).

6.2 Probleemschets

In de laatste jaren maken velen binnen en buiten de overheid zich zorgen over de Nederlandse kenniseconomie. Daarbij spelen twee elementen een rol: de vermeende achteruitgang van de kenniseconomie en de beschikbaarheid van (technische) talenten in de nabije toekomst. In zijn beschouwing van het arbeidsmigratiebeleid voor hoger opgeleiden uitte het kabinet vorig jaar nog tevredenheid over de stand van de Nederlandse kenniseconomie. Deze zou, vergeleken met andere Europese lidstaten, goed zijn.⁹⁰ Het is echter de vraag of deze tevredenheid terecht is. De Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) constateerde onlangs dat Nederland als kennisland 'steeds slechter scoort' en dat de ontwikkeling 'de verkeerde kant uitgaat'.⁹¹ Ten aanzien van het tweede element, de beschikbaarheid van talent, kan het volgende worden opgemerkt. Het is zeer de vraag of de Nederlandse samenleving in de komende decennia voldoende hooggekwalificeerde krachten op de arbeidsmarkt kan brengen. Met name een aantal technische en andere exacte studies trekken te weinig studenten.⁹² Ook het CPB gaat uit van een stijgende vraag naar hoogopgeleiden en een afvlakkende stijging van het aanbod.⁹³ Arbeidsmigratie mag geen substituut zijn voor nationale inspanningen om voldoende technisch talent te produceren; het investeren in mensen is niet voor niets een van de belangrijkste onderdelen van de Lissabon-strategie. Maar het aantrekken van schaarse, hooggekwalificeerde arbeidsmigranten uit andere lidstaten van de Unie en daarbuiten is een krachtig instrument om op de korte en middellange termijn de arbeidsmarkt te voorzien van technisch hooggeschoold personeel. Deze opvatting wordt bevestigd in het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) naar het innovatiebeleid van 2002, waarin wordt gesteld dat de beschikbaarheid van voldoende kenniswerkers een belangrijke voorwaarde is voor het functioneren van het innovatiesysteem. Een goed hoger onderwijsbeleid en een goed loopbaanbeleid zijn de pijlers van het beleid om voldoende kenniswerkers op te leiden en te behouden, maar '[o]p korte termijn kunnen incidentele tekorten aan kenniswerkers worden verminderd door een vereenvoudiging van procedures voor het aantrekken van hoogopgeleide kenniswerkers'.⁹⁴

Een ruimer beleid inzake hooggekwalificeerde arbeidsmigranten past in de tendens van internationalisering van hooggekwalificeerde arbeid. Ten gevolge van de globalisering wordt deze vorm van arbeid steeds minder een door nationale grenzen omsloten kapitaalactor. Bijzonder gekwalificeerde werknemers zijn steeds meer genegen hun emplooi daar te zoeken waar de beloning en ontplooiingskansen het grootst zijn.⁹⁵ Dit is reeds een feit: het CBS stelt dat een op de drie migranten binnen zes jaar weer vertrekt. In de meeste gevallen gaat het hier om arbeidsmigranten, vaak hoog opgeleid, deels uit westerse landen maar ook uit landen als Japan en India.⁹⁶ Dit beeld wordt bevestigd in de

90 'Versnelling en vereenvoudiging Wav-procedure', advies interdepartementale werkgroep Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV), op 20 mei 2002 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden aan de Tweede Kamer, commissiestuk SOZAW 02380.

91 'Backing winners'. Van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, juli 2003. De raad baseert zich onder andere op internationale benchmarks. Zie verder ook *Samenwerken en stroomlijnen: opties voor een effectief innovatiebeleid*, 19-36 ('De Nederlandse innovatiepositie in internationaal perspectief'). Hieruit komt een gevarieerd beeld van de positie van Nederland als kenniseconomie naar voren.

92 Een genuanceerd beeld wordt geschetst in A. van den Broek en R. Voeten, *Wisselstroom. Een analyse van de bèta-instroom in het wetenschappelijk onderwijs in de periode 1980-2000*, uitgevoerd door IOWO in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003, zie: <http://www.minocw.nl/bhw/93/>).

93 *De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing*, Centraal Plan Bureau januari 2002, p. 13.

94 *Samenwerken en stroomlijnen: opties voor een effectief innovatiebeleid*. Eindrapportage Interdepartementaal Beleidsonderzoek technologiebeleid (2002), 57.

95 Een recent beeld van trends in de migratie van hooggeschoolden in en buiten de OECD wordt gegeven in: *International mobility of the highly skilled*, OECD 2002.

96 Alders en Nicolaas, *Webmagazine* 20 januari 2003.

Voorstudie 'Effecten van moderne arbeidsmigratie', waaruit blijkt dat de arbeidsmigranten die voor een periode van drie jaar een tewerkstellingsvergunning krijgen merendeels in functies voor hoger opgeleiden worden geplaatst, en zelden lang na afloop van de vergunning in Nederland blijven. Velen van hen vertrekken zelfs ver vóór het verstrijken van de vergunning (zie ook paragraaf 2.2.1).⁹⁷

Het benadrukken van tijdelijkheid van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten wordt steeds meer een anachronisme: velen vertrekken sowieso, met of zonder regels die de tijdelijkheid van hun verblijf dienen te garanderen. De wereldwijde schaarste aan met name hoogopgeleid, technisch personeel stimuleert de trek naar de gastlanden waar de vestigingsvoorwaarden en het toekomstperspectief het gunstigst zijn. In dit kader past een strategie waar de overheid ervoor zorgt dat de hooggekwalificeerde migrant zich welkom voelt, in plaats van de huidige situatie waarin de migrant, in sommige opzichten, meer beperkingen worden opgelegd dan in andere westerse landen. Deze uitnodigende houding van de overheid is des te meer gepast, omdat Nederland in vergelijking tot anglo- en francofone landen een belangrijke handicap heeft: een weinig over de grens gesproken en moeilijk eigen te maken taal. Enige compensatie wordt verschaft door het feit dat veel Nederlanders, zeker in de kringen waar hooggekwalificeerde arbeidsmigranten hun werkkring zullen vinden, relatief makkelijk communiceren in een of meerdere wereldtalen.

Een ruime beschikbaarheid van hooggekwalificeerde werknemers zal de Nederlandse kenniseconomie kunnen stimuleren. Ook op een andere wijze kan het economisch effect positief zijn. Zoals in Hoofdstuk 2 beschreven zijn de financiële effecten van immigratie van hooggeschoolde werknemers op de overheidsfinanciën volgens WRR en CPB waarschijnlijk positief.⁹⁸ Er worden ook wel argumenten tegen het stimuleren van kennismigratie genoemd. Zo wordt wel gesteld dat bedrijven hun R&D afdelingen vaker naar het buitenland exporteren: kennis zou zich concentreren in het buitenland zonder dat dit ten koste zou gaan van de Nederlandse kenniseconomie. De moderne communicatietechnologie zou garant staan voor toegang tot kennis, op ieder moment en waar ook ter wereld. Deze redenering lijkt echter niet op te gaan. Ten eerste is van een export van R&D-functie nog geen sprake,⁹⁹ ten tweede vormt fysieke afstand nog steeds een belangrijke belemmering bij kennisoverdracht. Centra van kennisontwikkeling blijven in Nederland onverminderd van belang.¹⁰⁰

De ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie heeft in augustus 2003 een impuls gekregen met de oprichting van het Innovatieplatform. Om de vernieuwing van de Nederlandse economie te stimuleren, heeft het kabinet het dit platform opgericht. Het platform bestaat uit topmensen uit bedrijfsleven en wetenschap en wordt voorgezeten door minister-president Balkenende. Ook de ministers Van der Hoeven (OCW) en Brinkhorst (EZ) zijn lid van het platform. In zijn recente advies 'grenzeloze mobiliteit kennismigranten' pleit het Innovatieplatform onomwonden voor het wegnemen van belemmeringen voor kennismigranten. De ondertitel van het advies luidt dan ook: 'Hoe krijgen we het talent naar Nederland toe?'. Belangrijkste aanbeveling is het opzetten van één loket, één procedure en één document voor alle internationale kennismigranten.¹⁰¹

⁹⁷ Zie de Voorstudie *Effecten van moderne arbeidsmigratie*.

⁹⁸ Het CPB maakt geen onderscheid naar onderwijsniveau maar naar de mate van economische integratie: is deze beter dan die van de gemiddelde Nederlanders dan zijn de economische effecten positief. Bij hooggekwalificeerde migranten zal dit in de regel het geval zijn.

⁹⁹ *Samenwerken en stroomlijnen: opties voor een effectief innovatiebeleid*, 34.

¹⁰⁰ *De pijlers onder de kenniseconomie*, 18-24.

¹⁰¹ Zie: http://www.regering.nl/Images/42_23363.pdf.

6.3 Het huidige Nederlandse beleid

Nederland kent momenteel al enkele bijzondere regels voor schaarse, hooggekwalificeerde migranten, zowel in het bedrijfsleven als in de academische wereld:

- bij zogenaamde concernmedewerkers vindt slechts een beperkte arbeidsmarkttoets plaats waarbij wordt gecontroleerd of de over te plaatsen medewerker een sleutelpositie bekleedt; partners van concernpersoneel zijn vrij op de arbeidsmarkt;
- vanaf februari 2001 behoeven vacatures voor hogere leidinggevenden die meer dan € 3.630 gingen verdienen niet meer bij de CWI te worden aangemeld; deze inkomensgrens is inmiddels verhoogd;
- bij verschillende categorieën wetenschappelijk personeel wordt een Twv zonder arbeidsmarkttoets verstrekt.¹⁰²

Tot voor kort, van 2000 tot eind 2002, was de regel van kracht dat vacatures voor ICT-ers vanaf HBO-niveau niet meer vijf weken bij het arbeidsbureau behoeften open te staan alvorens een Twv kon worden aangevraagd. Deze regeling is inmiddels, vanwege de ruimer geworden arbeidsmarkt, ingetrokken.

Een maatregel die buiten de scope van Wav of Vw2000 valt, maar die wel degelijk een gunstige vestigingsvoorwaarde vormt voor voornamelijk hooggekwalificeerde arbeidsmigranten, is de zogenaamde '30% maatregel': bepaalde arbeidsmigranten die in het buitenland zijn geworven en die beschikken over een schaarse specifieke deskundigheid, behoeven over 30% van hun inkomen geen belasting te betalen.¹⁰³ De specifieke deskundigheid wordt getoetst aan het niveau van de door de werknemer gevolgde opleiding, diens relevante werkervaring en het beloningsniveau van de functie. Concernmedewerkers worden geacht een dergelijke schaarse specifieke deskundigheid te bezitten.¹⁰⁴ De fiscale begunstiging geldt voor de duur van tien jaar, na vijf jaar kan de Belastingdienst verzoeken de schaarsheid opnieuw aan te tonen. Deze fiscale regeling bestaat, voorzover de ACVZ bekend, niet in andere lidstaten van de Europese Unie.¹⁰⁵

Naast begunstigende regelingen, die toelating en verblijf van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten vergemakkelijken, zijn er ook maatregelen die een potentiële barrière voor hen opwerpen. Twee worden hier nader behandeld. Ten eerste de moeilijkheden die studenten en bezoekende wetenschappers uit niet westerse landen in de weg worden gelegd. Het komt maar al te vaak voor dat aan studenten en academici een visum wordt geweigerd of te laat verstrekt.¹⁰⁶ In die gevallen is het op tijd beginnen aan het academische jaar, het bezoeken van een congres of het tijdelijk vervullen van een gastdocentschap sterk vertraagd of zelfs onmogelijk. Niet zelden gaat het hier om internationaal

¹⁰² Deze categorieën zijn: promovendi bij een wetenschappelijke instelling; vreemdelingen die na het slagen voor het afsluitend examen van een wetenschappelijke opleiding voor de duur van minder dan drie jaar wetenschappelijk onderzoek verrichten; hooggekwalificeerde onderzoekers die op voordracht van de KNAW op basis van een tijdelijke aanstelling onderzoek verrichten; onderzoekers die in dienst zijn van een HBO of universitaire instelling in hun land van herkomst en die maximaal twee jaar in Nederland onderzoek verrichten.

¹⁰³ *Staatsblad* 2000, 640: Besluit van 20 december 2000 tot aanpassing van enige uitvoeringsbesluiten, Hoofdstuk 3 artikel 9.

¹⁰⁴ Het Besluit noemt de term 'concernmedewerkers' niet, maar geeft de volgende omschrijving: 'werknemers van het middenkader of hoger kader van een internationaal concern met ten minste twee en half jaar ervaring in dat concern die in het kader van roulatie wordt uitgezonden naar Nederland'. Artikel 9.a.2.

¹⁰⁵ De ACVZ heeft dit niet uitgebreid onderzocht maar baseert zich op de studie van McLaughlan en Salt in opdracht van het Britse Home Office. Zij noemen alleen bij Nederland een fiscale regeling: G. McLaughlan & J. Salt, *Migration policies towards the highly skilled*, London: Home Office, 2002.

¹⁰⁶ In september 2003 verkreeg slechts 35% van de buitenlandse studenten voor een masters opleiding het visum op tijd om bij de start van het academische jaar aanwezig te kunnen zijn. Zie de website van het Platform for International Education (PIE): <http://pie.ihe.nl>.

gerenommeerde wetenschappers. Deze houding kan Nederland in de wetenschappelijke wereld schade berokkenen en vormt derhalve een bedreiging van de ontwikkeling van de kenniseconomie.

Ten tweede is er de veel besproken kwestie van de leges.¹⁰⁷ Vooral voor migranten met een gezin kunnen de leges bij verlening en verlenging van verblijfsvergunning vele duizenden euro's bedragen. Sommige universiteiten in Nederland gaan inmiddels over tot het betalen van de legeskosten voor hun buitenlandse werknemers en studenten.¹⁰⁸ De leges zijn zo hoog om ze kostendekkend te maken. Nog recentelijk heeft de vorige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een verlaging van de leges, met name die voor buitenlandse studenten, afgewezen met verwijzing naar de bezuinigingtaakstelling die het Ministerie van Justitie is opgelegd. Ook de verhoogde leges (€ 430 per persoon) zouden nog niet kostendekkend zijn.¹⁰⁹ Daarnaast is de Tweede Kamer een brief toegezegd met nadere gegevens over de berekening van de legeskosten. Met de hoge leges lijkt Nederland zich in Europa in een uitzonderingspositie te manoeuvreren.¹¹⁰ De leges vormen een zware belasting voor migranten die van weinig moeten rondkomen. Buitenlandse studenten vallen in de regel ook in die categorie. Voor andere hooggekwalificeerde migranten gaat dit gewoonlijk niet op. Maar de hoge leges dragen in ieder geval niet bij aan een gastvrij onthaal.

Recente ontwikkelingen

Een interdepartementale werkgroep heeft in 2002 een notitie over kennismigratie geschreven. Het kabinet meldde in mei 2002 aan de Tweede Kamer uitvoering te willen geven aan deze notitie.¹¹¹ De ontwikkeling van Nederland tot kenniseconomie binnen de kaders van de Lissabon strategie was het startpunt van de werkgroep. Doel was te bezien in hoeverre de Wav over voldoende 'wendbaarheid en flexibiliteit' beschikt om getalenteerde mensen binnen te halen. Het definiëren van 'kenniseconomie' en 'kenniswerkers' is problematisch. De werkgroep heeft zich, wat de laatste term betreft aangesloten bij de definitie van het CPB: onderzoekers in R&D afdelingen in het bedrijfsleven en wetenschappelijke onderzoekers aan universiteiten en onderzoeksinstellingen, wier kernactiviteiten zijn: onderzoeken, ontwerpen (onder andere van computersystemen) en ontwikkelen van kennis. De werkgroep concludeert dat het opleidingsniveau in Nederland niet achterblijft bij dat in andere EU-lidstaten en dat de positie van Nederland als kennisland goed is. Van een sterke verruiming van het toelatingsbeleid hoeft dan ook geen sprake te zijn volgens de werkgroep, ondanks het feit dat het onderzoek en ontwikkeling in het bedrijfsleven er minder florissant voorstaan. Wel bepleit de werkgroep enkele maatregelen om op punten 'waarop Nederland achterblijft in vergelijking met andere landen', de Wav aan te passen:

¹⁰⁷ De leges voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning zijn na de verhoging in 2002 als volgt: volwassenen € 430 (was € 56), kinderen € 285 (was € 23); voor verlenging: € 285 (was kosteloos).

¹⁰⁸ De Rijks Universiteit Groningen besteedt hier op jaarbasis € 300.000 aan. Volgens rector Zwarts, in: *De Volkskrant* 15 maart 2003.

¹⁰⁹ Brief Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan TK van 12 mei 2003, *Kamerstukken II 2002-2003*, 28600 VI en 27223, nr. 129. Een motie van leden Dittrich (D'66) en Bussemaker (PVDA) van 27 maart 2003, waarin de regering werd verzocht de leges voor buitenlandse studenten, kenniswerkers en hun familieleden aanzienlijk te verlagen, werd ingetrokken nadat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Tweede Kamer toezegde haar vóór 1 mei 2003 over deze kwestie te berichten.

¹¹⁰ Recentelijk heeft de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Tweede Kamer bericht over de hoogte van de leges in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. In die landen zijn de leges lager. In Frankrijk betaalt ook de werkgever een bedrag. In Duitsland zijn de leges het laagst (circa € 50,-). Brief aan voorzitter Tweede Kamer van 27 augustus 2003, no. 5225667/03/DVB. Zie ook het advies van de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid, *Wat van ver komt . . . De vormgeving van het Nederlands bilaterale onderzoeksbeleid* (Den Haag, oktober 2003), pp. 23-24. De AWT pleit voor verlaging van de leges voor kenniswerkers.

¹¹¹ 'Versnelling en vereenvoudiging Wav-procedure', advies interdepartementale werkgroep Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV), op 20 mei 2002 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden aan de Tweede Kamer, commissiestuk SOZAW 02380 (verder geciteerd als: notitie kennismigratie).

- kennismigranten mogen langer dan drie jaar arbeid verrichten zonder toetsing aan de arbeidsmarkt; de maximale termijn waarvoor een tewerkstellingsvergunning kan worden afgegeven wordt langer dan drie jaar, maar korter dan vijf jaar (omdat na vijf jaar in beginsel een verblijfstitel voor onbepaalde tijd kan worden aangevraagd);
- afgifte van een Twv binnen twee weken; een versnelling van de Mvv-procedure korter dan de algemene streefwaarde van acht tot tien weken is wenselijk;
- partners krijgen het recht om gedurende het verblijf van de kennismigrant arbeid te verrichten. Een Twv blijft vereist maar deze wordt zonder arbeidsmarkttoets afgegeven.

Deze regels gaan gelden voor kenniswerkers volgens bovenstaande criteria die langer dan drie jaar arbeid verrichten in Nederland en minimaal € 50.000 bruto per jaar verdienen (€ 30.000 indien zij jonger zijn dan 30 jaar).

Op 7 februari 2003 zond de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Nawijn een aanvullende notitie over 'de vreemdelingenrechtelijke positie van en de toelatingsprocedures voor arbeidsmigranten' aan de Tweede Kamer. Hierin werd onder andere medegedeeld dat de verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid in loondienst tot 'tijdelijk verblijfsrecht' zal worden benoemd voor de periode dat een tewerkstellingsvergunning is vereist. Arbeidsmigranten kunnen pas een niet-tijdelijk verblijfsrecht krijgen op het moment dat zij vrij worden op de arbeidsmarkt. De ratio achter deze wijziging is de volgende. Volgens de 'notitie kennismigranten' kan de maximale duur van een tewerkstellingsvergunning verlengd worden van drie jaar tot maximaal vijf jaar. Zonder wijziging van de vreemdelingenwetgeving zouden gezinsleden van de arbeidsmigrant na drie jaar verblijf in aanmerking kunnen komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf, waaraan vervolgens de arbeidsmigrant weer rechten op langer verblijf zou kunnen ontleen. Dit zou kunnen leiden tot permanent verblijf hetgeen in strijd is met de doelstelling van tijdelijke toelating van arbeidsmigranten. Door arbeid in loondienst te betitelen als 'tijdelijk verblijfsrecht' in de zin van Vb2000 artikel 3.5 verkrijgen gezinsleden geen recht op een zelfstandige verblijfstitel totdat de arbeidsmigrant vrij is op de arbeidsmarkt.¹¹²

De voorstellen van de interdepartementale werkgroep leggen een sterke nadruk op de tijdelijkheid van kennismigratie: *'een versoepeling van het toelatingsbeleid voor permanent toegelaten kennismigranten acht de werkgroep niet wenselijk in verband met het risico van de brain drain'*. De werkgroep lijkt ervan uit te gaan dat tijdelijk toegelaten kennismigranten naar huis terugkeren: *'Bij tijdelijke migratie is er perspectief op brain gain in plaats van brain drain. Terugkerende migranten nemen nieuwe kennis en ervaringen mee'*. Hier lijkt de werkgroep voorbij te gaan aan het feit dat doormigratie een evenzeer voor de hand liggende optie is. Zoals de werkgroep elders zelf constateert: *'Het risico op voortgezet illegaal verblijf van tijdelijk toegelaten kennismigranten lijkt relatief gering, gelet op de mogelijkheden die zij hebben op de internationale arbeidsmarkt'*.¹¹³ Daarnaast kan worden geconstateerd dat Nederland met deze nadruk op tijdelijkheid een vrij eigenzinnige positie inneemt in de westerse wereld. Andere landen bieden juist snel, of zelfs direct uitzicht op permanent verblijf. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor een traditioneel immigratieland als Canada, maar is ook voorzien in de nieuwe immigratiewetgeving van Duitsland.

¹¹² Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan TK van 7 februari 2003, *Kamerstukken II, 2002-2003*, just030108. De notitie bevat verder de toezegging van het kabinet dat nader onderzoek zal worden gedaan naar het eventueel samenvoegen van verblijfsvergunning en tewerkstellingsvergunning.

¹¹³ Notitie kennismigratie, citaten op pagina's 14, 15 en 9.

De uitwerking van beide notities in wet- en regelgeving en beleid is op dit moment nog in gang. Op 30 september 2003 berichtte Staatssecretaris Rutte van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de voortgang van de uitvoering van de notitie over kennismigratie.¹¹⁴ Een aantal zaken is in een ministeriële regeling verwerkt, onder andere de soepeler toelating en het niet meer doen plaatsvinden van een arbeidsmarkttoets voor kenniswerkers. Het kabinet heeft op 14 november 2003 ingestemd met een wijzigingsvoorstel van de Wav dat het mogelijk maakt dat buitenlandse wetenschappers met een beurs, gastdocenten en deelnemers aan uitwisselingsprogramma's van de Europese Unie niet langer een tewerkstellingsvergunning hoeven aan te vragen.¹¹⁵ Bovendien wordt voor hen verlenging van een tijdelijke tewerkstellingsvergunning weer mogelijk, voorzover er geen recht op permanente toelating tot de Nederlandse arbeidsmarkt ontstaat.

6.4 Alternatieven voor het huidige beleid

Zoals reeds aan de orde kwam in Hoofdstuk 4 hebben verschillende lidstaten van de Europese Unie en andere westerse landen speciale regelingen in het leven geroepen om de toelating van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten te versoepelen. Dit is een logisch gevolg van de internationale 'battle for brains' waarin Nederland zich, gezien zijn ambitie koploper te zijn in de Lissabon-strategie, niet afzijdig kan houden. De meest opvallende stimulerende maatregel is genomen in Groot-Brittannië. Als enig Europees land werkt het sinds 2002 met een aanbodgericht programma voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Zoals in traditionele immigratielanden als Canada en Australië kan de immigrant zich aanmelden en een verblijfsvergunning aanvragen zonder dat hij een concreet aanbod van een werkgever heeft. Het betreft het Highly Skilled Migrant Programme (HSMP). De kenmerken van dit programma worden hier kort opgesomd:

- toelating vindt plaats op basis van selectie via een puntensysteem;
- punten worden toegekend voor opleiding, werkervaring, inkomen in voorafgaande baan en bijzondere prestaties in het vakgebied. Sinds 1 november 2003 is er een speciaal programma voor hooggekwalificeerde immigranten onder de 28 jaar oud, met lagere eisen op gebied van inkomen en werkervaring. Daarnaast worden sinds die datum punten toegekend indien de partner van de aanvrager ook hooggeschoold is;
- de HSMP-migrant moet in staat zijn in het levensonderhoud van hemzelf en eventueel zijn gezin te voorzien zonder een beroep op de staatskas te doen;
- de migrant moet bereid zijn het Verenigd Koninkrijk als hoofdverblijf aan te nemen;
- toelating geschiedt voor de periode van één jaar; deze periode is verlengbaar met drie jaar. Daarbij wordt getoetst op eventueel beroep op de publieke middelen, openbare orde aspecten en economische prestaties;
- na vier jaar verblijf op grond van het HSMP ontstaat recht op een permanente verblijfstitel.

Het HSMP ging als proef van start in januari 2002 en is, na gebleken succes, sinds april 2003 opgenomen in de immigratiewet. Het aantal aanvragen is in de loop van de afgelopen twee jaar gestegen; met name het derde kwartaal van 2003 toont een sterke groei:

¹¹⁴ Kamerstukken II, 24 september 2003 5-126.

¹¹⁵ Persbericht Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 14 november 2003, nr. 03/041.

Tabel 11: Aantal aanvragen HSMP

1e kwartaal 02	412
2e kwartaal 02	645
3e kwartaal 02	676
4e kwartaal 02	758
1e kwartaal 03	1.014
2e kwartaal 03	1.407
3e kwartaal 03	2.083

Bron: Home Office UK

Het totaal aantal aanvragen in 2002 was 2.491, het totaal over de periode januari tot en met september 2003 was 4.504 aanvragen. Het inwilligingpercentage (het percentage aanvragers dat wordt toegelaten) is gestegen van 49% in 2002 tot 61% in de eerste negen maanden van 2003. De meeste aanvragen komen uit India, gevolgd door de Verenigde Staten van Amerika, Nigeria, Pakistan, Zuid Afrika, Australië, Zimbabwe, Canada, China en Rusland.¹¹⁶

Het HSMP nader beschouwd

De ACVZ heeft nadere studie verricht naar het HSMP omdat het programma wellicht een interessante aanvulling op het bestaande arbeidsmigratiebeleid zou kunnen zijn. Daarbij is een groot aantal aspecten aan bod gekomen.¹¹⁷

Oorsprong

De discussie in Groot-Brittannië over de wenselijkheid van meer hooggekwalificeerde arbeidsmigratie dateert van enkele jaren terug. In 1998 publiceerde het Department of Trade and Industry een zogenaamd 'Competitiveness White Paper' over de stand van de Britse kenniseconomie. Geconstateerd werd dat deze belangrijke tekortkomingen kende op het gebied van productiviteit, innovatie, investeringen en vaardigheden van werknemers. Het rapport pleitte voor onderzoek naar het wegnemen van barrières voor ondernemers en hooggekwalificeerde werknemers om naar Groot-Brittannië te komen en er te blijven. Vervolgens sprak de regering in 1999 de ambitie uit 'the most skilled and most enterprising people from abroad' naar het Verenigd Koninkrijk te halen. Dit resulteerde in verruiming van de sectoren waarvoor werkvergunningen werden afgegeven, aanpassing van de criteria waaraan immigranten moeten voldoen, vereenvoudiging van procedures, maatregelen om meer studenten aan te trekken en na hun studie te behouden, het klantvriendelijker maken van de Immigration and Nationality Directory jegens de zakensector en betere 'marketing' van de mogelijkheden tot immigratie in eigen land en buitenland. Tevens werd er een proef gestart om personen met uitzonderlijke kwaliteiten ('exceptional ability') de gelegenheid te geven werk te zoeken in het Verenigd Koninkrijk. Hieruit kwam het Highly Skilled Migration Programme voort.

Vorbereiding

Het initiatief tot het programma kwam van de departementen van Economisch Zaken (Trade and Industry) en Financiën (HM Treasury). Er was weinig oppositie. Verschillende recente Britse studies wezen uit dat de economische effecten van immi-

¹¹⁶ Cijfers met betrekking tot het exacte aantal aanvragen per nationaliteit zijn niet voorhanden.

¹¹⁷ De informatie over HSMP is gebaseerd op interviews met W. Fowls, Home Office UK/Immigration and Nationality Directorate, T. Jones, Home Office UK/Work Permits UK en S. Dennison, HM Treasury UK, allen op 12 november 2003; en: N. Rollason, 'International mobility of highly skilled workers: the UK perspective', in: *International mobility of the highly skilled* (OECD 2002, 327-338. Voor het Competitiveness White Paper, zie: <http://www.dti.gov.uk/comp/competitive/>.

gratie gunstig zijn;¹¹⁸ ten aanzien van de profijtelijkheid van deze specifieke vorm van hooggekwalificeerde migratie bestond in overheidskringen geen twijfel. Zij zouden tekorten op de arbeidsmarkt invullen, bedrijven productiever maken, nieuwe bedrijven opstarten waardoor economische groei en werkgelegenheid ontstaan en economische banden met herkomstlanden intensiveren. Alleen bij aantoonbaar economisch presteren kan de verblijfsvergunning na een jaar worden verlengd. Bovendien is een beroep op de openbare middelen in de eerste vier jaar van het verblijf uitgesloten. In 2003 zijn de eerste ervaringen met verlengingen opgedaan. Deze vinden in vrijwel 100% van de gevallen plaats, hetgeen erop duidt dat de hooggekwalificeerde migranten zeer goed hun weg tot de arbeidsmarkt vinden, in loondienst of als zelfstandige.

Meerwaarde HSMP

Van de zijde van werkgevers was er in het begin geen grote druk om het HSMP in te voeren: indien zij een specifieke hooggekwalificeerde migrant op het oog hadden, konden zij deze toch wel naar het Verenigd Koninkrijk halen. Deze mogelijkheid blijft ook na invoering van het HSMP onverkort bestaan. Het HSMP richt zich dan ook niet op de werkgever maar op de individuele migrant in het buitenland met potentiële meerwaarde voor het Verenigd Koninkrijk, als werknemer in loondienst of als zelfstandige. Hoewel nog geen gestructureerde evaluatie is uitgevoerd, zijn de ervaringen van werkgevers positief volgens het Ministerie van Financiën. Dit is logisch, het beschikbare rekruteringsreservoir is kwalitatief en kwantitatief verbeterd terwijl er geen potentiële tijdrovende procedures nodig zijn om de werknemer te laten overkomen. Enkele andere voordelen zijn: de snelle beschikbaarheid van de werknemer, die geen concreet werkaanbod hoeft af te wachten en minder snel zijn heil in een ander land zal zoeken; geen gebondenheid aan een enkele werkgever, hetgeen aantrekkelijk is voor veel hooggekwalificeerde werknemers – sowieso gaan velen van hen als zelfstandige aan de slag. En, zoals gesteld, ook de getalenteerde migrant zonder netwerk in het Verenigd Koninkrijk kan zijn weg zoeken tot de arbeidsmarkt.

Verdringingseffect

Men vreest geen hogere werkloosheid onder de Britse beroepsbevolking door toelating van hooggekwalificeerde migranten in het kader van het HSMP. Het programma is niet beperkt tot een aantal sectoren waarin tekorten bestaan of op korte termijn zullen ontstaan – op dit moment worden alleen huisartsen specifiek genoemd en bevoorreed binnen HSMP – maar men gaat ervan uit dat Britten, die wat kwalificaties betreft kunnen concurreren met HSMP-migrant, zelf ook zonder veel problemen hun weg vinden op de arbeidsmarkt. Verdere concurrentie aan de bovenkant van de arbeidsmarkt tussen binnenlands en buitenlands aanbod wordt bovendien niet als negatief ervaren. Overigens wordt de vergunning ook verlengd indien de HSMP-migrant werk onder zijn niveau heeft gevonden. De overheid gaat ervan uit dat dit niet vaak zal gebeuren of slechts tijdelijk zal zijn, gezien de uitdagende banen en het inkomensniveau dat de migrant gewend was in vorige functies buiten het Verenigd Koninkrijk.

Promotie

Het HSMP wordt niet op een speciale wijze onder de aandacht gebracht bij de doelgroep. Wel zijn op alle ambassades brochures te vinden met aanvraagformulieren. In de praktijk blijkt dat het internet het promotionele werk verricht. Op de overheidssites is veel informatie over HSMP te vinden, maar ook het aantal verwijzingen op niet-gouvernementele websites is groeiende (zoals op die van juridische adviesbureaus). De 'HSMP-calcula-

118 Zie ook: Voorstudie *Arbeidsimmigratie naar Nederland*, paragraaf 6.5.5.

tor', waarmee iedereen kan berekenen of hij of zij in aanmerking komt voor toelating, is inmiddels op vele websites te vinden.¹¹⁹

Uitvoering

De beoordeling van de aanvragen is gecentraliseerd bij een dependance van het Home Office in Sheffield, namelijk Work Permits UK (WPUK)¹²⁰. Een team van momenteel 25 personen, waarvan 16 beslismedewerkers, is belast met de uitvoering van het programma. Beoordeling van de aanvragen is niet eenvoudig vanwege de hoeveelheid en ongelijksoortigheid van het documentatiemateriaal dat wordt meegezonden. Ook de frequente wijzigingen in het programma (twee in een tijdsbestek van minder dan een jaar) compliceren de uitvoering. Desondanks wordt 50% van de volledig gedocumenteerde aanvragen binnen 48 uur afgedaan. Bij omissies in dat materiaal wordt maximaal twee keer gerappelleerd. Vrijwel alle aanvragen worden behandeld binnen vier weken, de langste lopen acht weken. De kosten van de afhandeling worden betaald door de aanvrager. Momenteel bedragen deze 150 pond.

Fraude/toezicht

Documentfraude is tot heden geen wezenlijk probleem gebleken bij de uitvoering van het HSMP. Aanvragen uit landen die bekend staan om problemen met vervalste documenten worden extra goed bekeken. WPUK heeft een afdeling met expertise op dit terrein, daarnaast worden de ambassades in voorkomende gevallen geraadpleegd. Er is geen toezicht op de HSMP-migranten na binnenkomst. Na een jaar wordt in verband met de verlenging van de vergunning gecontroleerd of de migrant economisch actief is. Verdere monitoring uit toezichtoverwegingen wordt onnodig geacht.

Evaluatie/statistieken

Het programma wordt door alle partijen als succesvol gezien. Het HSMP is nog niet aan een degelijke evaluatie onderworpen, hetgeen gezien de korte looptijd begrijpelijk is, maar de betrokken overheidspartijen overleggen regelmatig over de ontwikkelingen en passen desgewenst het programma aan. De meest recente aanpassing, van 31 oktober 2003, ziet dan ook op een verruiming van de criteria: een soepeler beleid voor migranten onder de 28 is geïntroduceerd, het minimum aantal punten is verlaagd van 75 naar 65 en punten worden nu ook toegekend voor de kwalificaties van de partner. Er zijn nog weinig gedetailleerde statistieken voorhanden. Slecht globale gegevens over aantallen aanvragen en inwilligingpercentage worden verstrekt. Er zijn geen openbare gegevens over opleidingsgraad en sector van de economie waarin de HSMP-migranten werken. In algemene zin vinden velen van hen hun weg in het zakenleven, accountancy, bankwezen en consultancy (vaak als zelfstandige). Er wordt gewerkt aan een beter managementinformatiesysteem, bovendien wordt er een longitudinaal onderzoek gestart waarbij de HSMP-migranten gedurende een aantal jaren worden gevolgd.

Een aanbodgestuurd migratieprogramma in Nederland?

Er is in Nederland door de overheid en daarbuiten opvallend weinig studie verricht naar de voordelen van een aanbodgericht systeem om immigratie te sturen. Een van de zeldzame analyses van de voor- en nadelen van een dergelijk systeem is verricht door het CPB in de recente studie 'Immigration and the Dutch economy'. Tot de voordelen werden gerekend:

¹¹⁹ Bijvoorbeeld op: <http://www.skillclear.co.uk/calc.asp?ID=Jobzone>.

¹²⁰ Anders dan in Nederland ressorteren de organisatieonderdelen die zich bezighouden met afgifte van werkvergunningen en verblijfsvergunningen beide onder Home Office. Kerntaak van WPUK is het beoordelen van aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen, hetgeen in Nederland door de CWI, ressorterend onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, geschiedt.

- werkgevers kunnen direct werven onder de in het kader van een aanbodgericht programma toegelaten arbeidskrachten, zonder dat er lastige en tijdrovende procedures aan te pas komen die vaak optreden bij een vraaggericht systeem;
- de buitenlandse werknemer is niet via een Twv gebonden aan één werkgever; flexibiliteit komt de arbeidsmarkt en de werknemer ten goede;
- het is beter mogelijk te selecteren op de economische potenties van werknemers.¹²¹

Het CPB somt ook enkele nadelen op:

- het is niet zeker dat de immigrant een baan vindt en houdt, zodat er een risico bestaat voor afhankelijkheid van sociale zekerheid;
- anders dan bij een aanbodgericht programma bestaat er geen noodzaak eerst te zoeken onder het prioriteitgericht aanbod.

Het is de vraag in hoeverre deze tegenargumenten van grote betekenis zijn als de doelgroep van een aanbodgericht systeem beperkt blijft tot hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Ten aanzien van het eerste argument kan het volgende worden ingebracht. Indien de migrant geen baan *vindt*, eindigt zijn recht op verblijf. Indien hij zijn baan *niet houdt*, ontstaan inderdaad rechten op sociale zekerheid, hoewel deze in de eerste jaren van zijn verblijf gering zijn (zie paragraaf 7.2). De kans dat een hooggekwalificeerde arbeidsmigrant hier langdurig gebruik van zal maken, is klein. Zoals geconstateerd is de elite van kennismigranten schaars en is zij internationaal georiënteerd. Velen zullen de voorkeur geven aan het voortzetten van een carrière elders boven een werkloosheid- of bijstanduitkering in Nederland. Het tweede tegenargument gaat niet op indien de selectiecriteria juist zijn vastgesteld en correct worden toegepast. Arbeidsmigranten in sectoren waar voldoende prioriteitsgenietend talent bestaat, of binnen afzienbare tijd beschikbaar zal zijn, komen niet in aanmerking voor het programma. De toets op prioriteitsgenietend aanbod vindt als het ware centraal plaats bij de periodieke vaststelling van de toelatingscriteria. Bovendien kan het puntensysteem worden gecombineerd met een quotasysteem, waarbij er per sector grenzen worden gesteld aan het aantal toe te laten arbeidsmigranten.

6.5 Conclusies en aanbevelingen

De ACVZ steunt de regering in haar streven het toelatingsbeleid voor kenniswerkers te versnellen en te vereenvoudigen. Het ambitieniveau dient echter hoger te zijn. De ACVZ meent dat het toelatingsbeleid verder versoepeld dient te worden. De ambitie van de Nederlandse regering is om binnen de Europese Unie tot de koplopers te behoren.¹²² In dat kader zijn meer aanpassingen van het arbeidsmigratiebeleid nodig dan de relatief beperkte maatregelen voorgesteld in de ‘notitie kennismigratie’. De ACVZ pleit voor een ruimer beleid inzake hooggekwalificeerde arbeidsmigranten, een beleid dat kan worden bestempeld als een *uitnodigings*beleid in plaats van een *toelatings*beleid. De laatste term heeft de connotatie van ‘aanwezigheid gedogen’, terwijl de eerste een verwelcoming inhoudt.

¹²¹ *Immigration and the Dutch economy*, p.92.

¹²² Zie ook het ACVZ-advies, *Voorbij de horizon van ‘Amsterdam’*. Een advies over het Europese arbeidsmigratie-, asiel- en gezinsherenigingsbeleid na 1 mei 2004, ten behoeve van het Nederlandse voorzitterschap, waarin in het kader van de verwezenlijking van de Lissabon strategie wordt aanbevolen snel vrij verkeer te verlenen aan hooggekwalificeerde arbeidsmigranten in de lidstaten van de Unie.

Definiëring ‘hooggekwalificeerde arbeidsmigranten’

Voordat concrete aanpassingen worden voorgesteld, wordt eerst een poging gedaan om de doelgroep nauwkeuriger te duiden. In discussies over arbeidsmigratie wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen ‘hoogopgeleide’ migranten en ‘laagopgeleide’ migranten. Los van het feit dat deze indeling weinig concreet is en de interpretatie van de termen dus problematisch, mag de enkele omstandigheid van een hogere opleiding niet leiden tot bevoordeling in het toelatingsbeleid. Het gaat om een combinatie van factoren waarvan de opleiding er één is. Het is niet eenvoudig strikte criteria op te stellen voor de afbakening van deze specifieke groep migranten, die hier als ‘hooggekwalificeerd’ worden aangeduid. Als uitgangspunt voor nader te ontwikkelen concrete criteria zijn de volgende richtlijnen van belang:

- de migrant werkt in een sector die door de overheid gekenmerkt is als cruciaal voor de ontwikkeling van de economie, hetzij in de wetenschap, hetzij in het bedrijfsleven; of cruciaal in maatschappelijk opzicht, bijvoorbeeld in de gezondheidssector;
- de expertise die de hooggekwalificeerde arbeidsmigrant heeft, is niet alleen op nationaal niveau schaars maar ook op internationaal niveau.¹²³ Om deze migrant voltrekt zich immers de internationale concurrentieslag. Wil Nederland succesvol zijn in het werven van deze migrant - en dat wil de overheid gezien het belang dat zij hecht aan de ontwikkeling van de (kennis)economie - dan moet het voor deze groep zo aantrekkelijk mogelijk zijn om zich voor korte of langere tijd in Nederland te vestigen. In de regel gaat het dus veelal wel om hoogopgeleide migranten aangezien mondiale schaarste zich met name in deze categorie voordoet;
- een inkomenseis ligt voor de hand, maar uitzonderingen zijn nodig. In de regel zal de genoten vergoeding (meer dan) bovenmodaal zijn. Maar aankomende topwetenschappers genieten in Nederland veelal een bescheiden gage (berucht in dit verband zijn de lage lonen voor promovendi, de zogenaamde assistenten in opleiding). Migrant die tegen een lagere beloning een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de (kennis)economie dienen de gelijke voordelen te genieten als overige migranten met specifieke schaarse deskundigheid.

Bovenstaande richtlijnen zijn niet geheel overeenkomstig de criteria voor kennismigranten zoals de overheid deze hanteert (zie paragraaf 6.3). Hoewel de ontwikkeling van de kenniseconomie centraal staat in het overheidsbeleid is op voorhand geen reden te bedenken om andere sectoren, die sterk bijdragen aan de ontwikkeling van de nationale economie, van een begunstigende regeling uit te sluiten. Daarnaast zijn er sectoren die niet direct bijdragen aan de economische ontwikkeling maar wel van cruciaal belang zijn voor het functioneren van de samenleving. Een voorbeeld hiervan zijn de medisch specialisten, die door de overheid niet tot de kennismigranten worden gerekend.¹²⁴ Daarnaast beperkt de definitie van ‘kennismigranten’ in de private sector het genieten van de voordelen tot personen werkzaam voor ‘internationale’ concerns. Hoewel met name internationaal opererende bedrijven beschikken over een internationaal werknemersbestand is er geen aanleiding de begunstiging te onthouden aan buitenlandse werknemers in nationaal opererende bedrijven. Een laatste verschil met de definitie uit de notitie kennismigranten is de eis van minimaal drie jaar (maar maximaal vier en half jaar) tewerkstelling in Nederland. De termijn van drie jaar zal in de praktijk vaak worden gehaald, over de maximale termijn komen wij nog te spreken.

123 Een voorbeeld om dit verschil toe te lichten: het is mogelijk dat in Nederland een tekort is aan automonteurs terwijl er in andere landen een overschot is. Een zeer begaafde systeemontwikkelaar zal niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen niet gemakkelijk te vinden zijn. Het tekort is internationaal in plaats van nationaal.

124 Tenzij zij geacht worden deel uit te maken van de personen in dienst van universiteiten en andere onderzoeksinstituten, hetgeen slechts opgaat voor medici in academische ziekenhuizen.

Kort gesteld gaat het dus om arbeidsmigranten met een nationaal en internationaal schaarse deskundigheid, in de regel hoog opgeleid en bovenmodaal betaald, die werkzaam zijn in sectoren van groot economisch of maatschappelijk belang.

Aanbevelingen

- **Start een proef met een aanbodgericht toelatingsprogramma voor hooggekwalificeerde migranten naar Brits model.**

Het is raadzaam bij wijze van proef een dergelijk programma in te stellen. Het is immers onbekend in hoeverre dit programma daadwerkelijk de arbeidsmigratie van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten in Nederland kan stimuleren. Bij gebleken succes kan het programma tot een vast instrument van het Nederlands arbeidsmigratiebeleid worden omgevormd. Het vraaggestuurde systeem van de Wav blijft daarbij van kracht. Ook in Groot-Brittannië is de weg van het aanvragen van een werkvergunning voor werkgevers nog onverkort geopend.

De toelatingscriteria zullen globaal dezelfde elementen als het Britse programma moeten bevatten. De vraag is in welke mate kennis van de Nederlandse taal en instituties een selectie criterium dient te zijn. De ACVZ merkt in dit verband het volgende op. De kennismigranten zullen in veel gevallen in een werkomgeving komen te werken waar een van de wereldtalen voertaal of op zijn minst een gangbare taal is. Daarnaast zal het opleggen van een taaleis vrijwel alle potentiële migranten in het kader van een aanbodgericht programma direct diskwalificeren. In het kader van het uitnodigingsbeleid past wel het scheppen van een gelegenheid door de overheid voor de hooggekwalificeerde arbeidsmigrant om zich hier te lande in onze taal de bekwaamen, maar niet de verplichting hiertoe in de periode waarin nog geen recht is op een permanente verblijfstitel.¹²⁵

- **Stel het programma ook open voor afgestudeerden en promovendi van buiten de Europese Economische Ruimte die in Nederland een studie of promotie afronden.**

Aanvragen voor toelating via een aanbodgericht programma voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten worden in de regel vanuit het buitenland gedaan. De ACVZ acht het raadzaam een uitzondering te maken voor studenten en promovendi van buiten de EER die met succes een opleiding of promotie aan een Nederlandse HBO- of universitaire instelling hebben afgerond in een vak dat van wezenlijk belang wordt geacht voor de ontwikkeling van de Nederlandse (kennis)economie of samenleving. Ook zij zouden uitgenodigd moeten worden gedurende een bepaalde periode toegang te vinden tot de arbeidsmarkt. Het ligt in de rede in deze gevallen lagere eisen te stellen op het gebied van werkervaring en salaris. Deze optie is des te aantrekkelijker vanwege de sterk gestegen immigratie van studenten in de afgelopen jaren (van 1.862 in 1995 tot 9.273 in 2002).¹²⁶ Uiteraard schuilt in deze maatregel het gevaar van brain drain. Dit aspect wordt besproken in hoofdstuk 8.

- **Stel hooggekwalificeerde arbeidsmigranten snel een permanente verblijfstitel in het vooruitzicht.**

Om hooggekwalificeerde arbeidsmigranten aan te trekken én te behouden, zal de overheid hen niet alleen duidelijk moeten maken dat zij welkom zijn, maar ook dat zij kunnen blijven zo lang zij willen, overigens in de wetenschap dat slechts een beperkt deel ervan inderdaad langdurig in Nederland zal blijven. De ACVZ raadt daarom aan hen snel uitzicht te bieden op permanent verblijf. In tegenstelling tot andere wes-

¹²⁵ Over inburgeringsaspecten van het vreemdelingenbeleid brengt de ACVZ begin 2004 een advies uit.

¹²⁶ Cijfers van CBS Statline.

terse landen legt de Nederlandse overheid sterk de nadruk op de tijdelijkheid van het verblijf van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten (zie paragraaf 6.3). Dit wordt met name beargumenteerd met de assumptie dat hiermee brain drain wordt voorkomen. Het is zeer de vraag of dit het geval is. De arbeidsmigrant is immers ook vrij om naar een ander land dan het herkomstland te migreren. Het gevaar van brain drain is in het licht van de internationale mobiliteit van kenniswerkers een onvoldoende grondslag voor het streven naar tijdelijkheid van deze vorm van arbeidsmigratie. Terugkeer is immers allerminst gegarandeerd.¹²⁷

Inderdaad riskeert de overheid dat het snel verstrekken van een permanente verblijfstitel in bepaalde gevallen zal leiden tot een beroep op de staatskas, maar het is niet te verwachten dat dit op grote schaal zal gebeuren: zoals geconstateerd is de hooggekwalificeerde elite schaars en is ze internationaal georiënteerd. Bovendien genieten zij in de regel een uitstekend salaris. Velen zullen de voorkeur geven aan een baan in het buitenland boven een werkloosheid- of bijstanduitkering in Nederland.¹²⁸

In plaats van tijdelijkheid sterk te benadrukken kan Nederland zich beter laten inspireren door voorbeelden als Canada en de nieuwe - nog niet aangenomen - immigratiewet van Duitsland, waar hooggekwalificeerde arbeidsmigranten direct een permanente status verkrijgen. Dit wil niet zeggen dat zij permanent zullen blijven; de keuze van het moment van vertrek is in dat geval echter aan de migrant, niet aan de overheid.¹²⁹

- **Voer een forse verlaging in van de leges die verschuldigd zijn voor verstrekking en verlenging van een verblijfsvergunning voor de categorieën studenten en hooggekwalificeerde arbeidsmigranten van buiten de EER.**

De hoge leges doen afbreuk aan het imago van Nederland als gastvrij land voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Daarnaast adviseert de ACVZ de regering te overwegen om op grond van het rechtsgelijkheidsbeginsel ook de leges voor andere vreemdelingen te verlagen. Daarmee zou Nederland zich ook meer conformeren aan bedragen die in andere Europese landen gelden.¹³⁰

- **Biedt gezinsleden van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten direct vrije toegang tot de arbeidsmarkt.**

De overheid heeft deze verruiming van het beleid reeds voorzien in de 'notitie kennismigranten'. De ACVZ ondersteunt deze maatregel omdat zij past in het voorgestelde uitnodigingsbeleid en beveelt aan haar ten goede te laten komen aan alle migranten vallend binnen de criteria van 'hooggekwalificeerde arbeidsmigranten'.¹³¹

Genoemde maatregelen kunnen arbeidsmigratie van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten naar Nederland nader faciliteren. Of dit uitnodigingsbeleid succesvol zal zijn, is ongewis. Migratie komt voort uit een combinatie van push- en pullfactoren. Wat de aantrekkelijkheid van een land voor een hooggekwalificeerde migrant bepaalt, is niet precies bekend. Gunstige vestigingsvoorwaarden en grote beslissingsvrijheid over zaken als het kiezen van een werkgever of de verblijfsduur zullen er zeker deel van uitmaken. Maar daarnaast zijn het intellectuele klimaat in de academische wereld en de ontplooiingsmogelijkheden in het bedrijfsleven van groot belang. Een succesvol uitnodigingsbeleid voor hooggekwalificeerde migranten kan dan ook alleen slagen in combinatie met een

127 Over braindrain zie verder Hoofdstuk 8.

128 Over het verband tussen arbeidsmigratie en sociale zekerheid zie verder paragraaf 7.2.

129 Over de tijdelijkheid van arbeidsmigratie zie verder Hoofdstuk 9.

130 Ook het Innovatieplatform pleit overigens voor verlaging van de legestarieven voor kenniswerkers, studenten en hun gezinsleden, evenals, zoals gesteld, de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid.

131 Over de relatie arbeidsmigratie – gezinshereniging – toegang tot de arbeidsmarkt van gezinsleden, zie verder paragraaf 7.1.

breed en ambitieus innovatiebeleid. De ACVZ ondersteunt de integrale aanpak hiervan die de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid voorstaat¹³², maar is van oordeel dat bevordering van hooggekwalificeerde arbeidsmigratie er deel van moet uitmaken.

¹³² Zie het AWT-advies 'Backing winners'.

HOOFDSTUK 7

Differentiatie in rechten op gezinshereniging en sociale zekerheid

In dit hoofdstuk wordt de vraag behandeld in hoeverre de toekenning van rechten op gezinshereniging aan arbeidsmigranten aanpassing behoeft en in hoeverre het wenselijk en juridisch mogelijk is om hierin te differentiëren tussen verschillende categorieën arbeidsmigranten. Het recht op gezinshereniging wordt behandeld in de eerste paragraaf. De opbouw is als volgt: eerst wordt het Nederlandse beleid beschreven en wordt bezien waar dit significant afwijkt van de vijf in de Voorstudie 'Arbeidsimmigratie naar Nederland' onderzochte landen. Ook wordt kort de richtlijn 'Gezinshereniging' van de Europese Commissie aan de orde gesteld, die recentelijk is aangenomen door de Europese Raad. Vervolgens wordt beschreven welke aanpassingen door de ACVZ wenselijk worden geacht. In de tweede paragraaf staat de sociale zekerheid ter discussie. Ook hier worden eerst de rechten van arbeidsmigranten op sociale zekerheid in Nederland beschreven en de variaties in de vijf landen in deze voorstudie beschreven. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan omtrent aanpassingen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een korte beschouwing die Prof.dr. G.J. Vonk van de Vrije Universiteit in Amsterdam op verzoek van de ACVZ heeft geschreven.

7.1 Gezinshereniging

Nederlands beleid

Nederland voert een relatief ruim gezinsherenigingsbeleid voor arbeidsmigranten.¹³³ Iedere arbeidsmigrant heeft, ongeacht zijn verblijfsduur, recht op hereniging met zijn gezin als aan de algemene voorwaarden voor gezinshereniging wordt voldaan. Dit geldt dus ook voor vreemdelingen die een tijdelijke tewerkstellingsvergunning hebben zoals stagiaires of werknemers die onder een convenant vallen. In de regel kunnen (huwelijks)partner en kinderen tot achttien jaar meekomen met de arbeidsmigrant. Aan de inkomenseis wordt voldaan omdat de arbeidsmigrant bij overkomst naar Nederland per definitie een baan heeft. Op gebied van gezinsvorming bestaat eenzelfde situatie: voor arbeidsmigranten gelden dezelfde regels als voor andere migranten.

De gezinsleden zijn niet vrij op de arbeidsmarkt. Een werkgever die het gezinslid wil aannemen, dient een tewerkstellingsvergunning aan te vragen waarvoor een volledige arbeidsmarkttoets geldt. Uitgezonderd zijn de concernmedewerkers. Voor hun gezinsleden dient wel een Twv te worden aangevraagd, maar er vindt geen arbeidsmarkttoets plaats. Deze uitzonderingspositie is in de 'notitie kennismigratie' ook voorzien voor de gezinsleden van kennismigranten.¹³⁴ Indien een buitenlandse werknemer na drie jaar vrij is op de arbeidsmarkt worden de gezinsleden vanaf dertien jaar dat ook.

Beleid in andere landen

In de andere in de Voorstudie 'Arbeidsimmigratie naar Nederland' onderzochte landen is het gezinsherenigingbeleid veelal strenger. In *Duitsland* komen personen in bezit

¹³³ De passages over het gezinsherenigingsbeleid voor arbeidsmigranten in Nederland en vijf andere landen zijn gebaseerd op de Voorstudie *Arbeidsimmigratie naar Nederland*.

¹³⁴ Volgens de Vreemdelingencirculaire mogen partners van geestelijk voorgangers of godsdienstleraren in het geheel niet werken; deze regel is niet terug te vinden in Wav en gerelateerde lagere regelgeving; Hfdst. B5/5.3.9 Vc.

van een Aufenthaltbewilligung niet in aanmerking voor gezinshereniging. Het gaat hier voornamelijk om tijdelijke werknemers in de bouw en andere sectoren uit meest Oost-Europese landen waarmee Duitsland een bilateraal verdrag heeft afgesloten (de zogenaamde Werkvertrag- arbeidsmigranten, zie hoofdstuk 4). Ook trainees, stagiaires, huishoudelijke hulpen en studenten krijgen deze verblijfsvergunning. Seizoenswerkers hebben geen Aufenthaltbewilligung, zij werken in de 'vrije termijn'. Gezinsleden kunnen op grond van dit tijdelijk verblijfsrecht van drie maanden meekomen. Voor andere tijdelijke buitenlandse werknemers is er de Aufenthaltserlaubnis, die recht geeft op gezinshereniging onder voorwaarden. Voor een deel zijn dit de voorwaarden die Nederland ook stelt (zoals de verplichting in het onderhoud van de gezinsleden te kunnen voorzien). Maar er worden in bepaalde gevallen aanvullende voorwaarden gesteld, zoals de eis dat kinderen van zestien jaar en ouder Duits spreken en zich kunnen aanpassen aan de Duitse levensomstandigheden. En kinderen mogen alleen meekomen als de andere partner ook komt (uitgezonderd eenoudergezinnen). De partner van een buitenlandse werknemer kan na één jaar verblijf in aanmerking komen voor een werkvergunning, de arbeidsmarkttoets voor een partner vervalt na twee jaar. In de nieuwe Zuwanderungsgesetz worden de eisen voor gezinshereniging strenger. Arbeidsmigranten met een vergunning voor een bepaalde tijd mogen alleen hun gezin laten overkomen indien de migrant een verblijfsrecht heeft voor minimaal één jaar. Gezinsvorming kan pas indien de migrant een vergunning voor onbepaalde tijd heeft (na vijf jaar). Kinderen krijgen een verblijfsvergunning als zij direct meekomen. Indien zij nareizen wordt bij kinderen ouder dan twaalf jaar voldoende kennis van de Duitse taal vereist. Arbeidsmigranten die volgens de nieuwe wet direct een vestigingsvergunning krijgen, worden minder belemmeringen in de weg gelegd. Wel is volgens het wetsvoorstel de taaleis voor nareizende kinderen van kracht. Partners zijn direct vrij op de arbeidsmarkt.

In *Groot-Brittannië* is gezinshereniging in principe toegestaan met uitzondering van enkele categorieën die in het kader van programma's voor tijdelijke toelating naar het Verenigd Koninkrijk komen, zoals seizoenarbeiders. Er gelden voorwaarden betreffende huisvesting en onderhoud van het gezin. Gezinsleden zijn vrij op de arbeidsmarkt, er vindt geen arbeidsmarkttoets plaats.

In *Spanje* is gezinshereniging alleen mogelijk indien de arbeidsmigrant al één jaar in Spanje heeft verbleven en nog minstens één jaar verblijfsrecht heeft. De meeste tijdelijk toegelaten arbeidsmigranten voldoen niet aan deze criteria. De criteria van voldoende middelen van bestaan en passende huisvesting bestaan in Spanje ook. Gezinsleden van arbeidsmigranten die al voor langer dan één jaar in Spanje verblijven, kunnen zonder arbeidsmarkttoets toegang vinden tot de arbeidsmarkt.

In *Noorwegen* hebben permanent toegelaten en arbeidsmigranten met een vergunning die op termijn uitzicht biedt op permanent verblijf recht op gezinshereniging. Hun partners zijn vrij op de arbeidsmarkt. Ook bepaalde categorieën arbeidsmigranten met een tijdelijke vergunning komen in aanmerking voor gezinshereniging. Hun partners hebben geen recht op een werkvergunning, maar krijgen deze in de praktijk gewoonlijk wel en hebben dus vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Een arbeidsmigrant moet in het onderhoud van zijn gezinsleden kunnen voorzien. Er zijn ook mogelijkheden tot verruimde gezinshereniging, bijvoorbeeld van behoeftige ouders of ongehuwde kinderen, ouder dan achttien, die alleen blijven. Er wordt een extra eis met betrekking tot passende huisvesting gesteld en arbeidsmigranten met een tijdelijke vergunning genieten deze mogelijkheden niet.

Canada

In Canada zijn de regels omtrent gezinshereniging in de regel erg soepel. Arbeidsmigranten met een permanente verblijfstatus hebben veel mogelijkheden. De definitie van gezinsleden is namelijk voor duurzaam ingezetenen erg ruim gesteld: ook kinderen van 18 tot 22, ouders en grootouders, broers en zussen en zelfs neven en nichten vallen eronder. Wel moet de duurzaam ingezetene lang voor hen garant staan (drie tot tien jaar, al naar gelang de relatie). Ook tijdelijke arbeidsmigranten mogen (huwelijkspartner en kinderen laten overkomen. Zij dienen wel een werkvergunning aan te vragen indien zij willen werken. Een arbeidsmarkttoets blijft achterwege indien de migrant minimaal zes maanden mag blijven en over een bepaald minimum niveau van scholing beschikt. Sommige speciale programma's, zoals die voor Mexicaanse en Caribische agrarische werkers, bieden geen recht op gezinshereniging.

Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat Nederland in vergelijking met de vijf andere landen soepel is als het gaat om toelating van gezinsleden van arbeidsmigranten maar streng met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt van die gezinsleden. Het gezinsherenigingbeleid voor arbeidsmigranten sluit zoveel mogelijk aan bij het algemene gezinsherenigingbeleid. De belangrijkste hindernis daarin is de inkomenseis. Die vormt voor de arbeidsmigrant, die immers per definitie een baan heeft, in de regel echter geen belemmering. De korte verblijfsduur van veel arbeidsmigranten is voor de wetgever geen aanleiding geweest het recht op gezinshereniging voor deze categorie te beperken. Zolang de arbeidsmigrant er is, voorziet hij in het onderhoud van zijn gezin, als hij vertrekt gaat zijn gezin mee, zo lijkt de redenering te zijn geweest. Bij de bepaling of de partner toegang zou hebben tot de arbeidsmarkt lijken niet de uitgangspunten van de Vreemdelingenwet, maar die van het arbeidsmarktbeleid leidend te zijn geweest. De arbeidsmarkt moet worden beschermd, het prioriteitsgenietend aanbod gaat voor op een gezinslid van de arbeidsmigrant. Op deze wijze is het wat hybride Nederlandse beleid ten aanzien van gezinsleden van arbeidsmigranten – ruim in toelating tot Nederland, streng in toelating tot de arbeidsmarkt – tot stand gekomen.

Richtlijn 'Gezinshereniging' Europese Commissie

Inmiddels is de richtlijn 'Gezinshereniging' van de Europese Commissie in het najaar van 2003 aangenomen door de Raad.¹³⁵ In deze richtlijn wordt onder andere voorgesteld dat ieder persoon uit een derde land die in het bezit is van een verblijfstitel die tenminste één jaar geldig is en die redelijk uitzicht heeft op 'duurzaam verblijf' een aanvraag kan indienen tot gezinshereniging. Het Nederlands beleid is dus duidelijk ruimer dan de minimumnorm die hier door de Europese Raad is aangenomen. Overigens staat omzetting van de richtlijn in Gemeenschapsrecht het voeren van een ruimer beleid niet in de weg. Wat de toegang tot de arbeidsmarkt betreft: de richtlijn staat aan gezinsleden dezelfde rechten op de arbeidsmarkt toe als hun verblijfsgever bezit. Wel kunnen de lidstaten een wachttermijn van 12 maanden invoeren met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt van gezinsherenigers. Dit is conform de hoofdregel van het Nederlands beleid: zolang de verblijfsgever gebonden is aan een tewerkstellingsvergunning is de gezinshereniger dat ook. Nederland hanteert geen wachttermijn.

¹³⁵ Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging, Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003, PbEG L 251 van 3 oktober 2003, p. 12-18. De richtlijn wordt hier slechts kort, voor zover relevant tot de onderhavige vraagstelling, besproken. Zie voorts het ACVZ advies Voorbij de horizon van 'Amsterdam'. Een advies over het Europese arbeidsmigratie-, asiel- en gezinsherenigingsbeleid na 1 mei 2004, ten behoeve van het Nederlands voorzitterschap (verschijnt februari 2004).

Alternatieven voor het Nederlands beleid

Het Nederlands beleid inzake gezinshereniging voor arbeidsmigranten en toegang tot de arbeidsmarkt wijkt af van dat in andere landen en is daarnaast ruimer dan de minimumnormen in de Europese richtlijn. In hoeverre is aanpassing van het beleid nodig? Vooraf aan de beantwoording van deze vraag gaat de constatering dat de mate waarin kort blijvende arbeidsmigranten hun gezin laten overkomen niet bekend is. De cijfers die de overheid publiceert op gebied van gezinshereniging zijn niet uitgesplitst naar nationaliteit en verblijfstatus van de verblijfgever. Betreffende de langer verblijvende arbeidsmigrant kan worden geconstateerd dat ruim 40% een partner meeneemt. Het gaat hier om de arbeidsmigranten die een Twv voor de duur van drie jaar krijgen of minimaal drie jaar op aaneensluitende Twv's blijven.¹³⁶

Vier opties zijn denkbaar, weergegeven in onderstaande tabel:

Tabel 12. Toelatingsbeleid en arbeidsmarktbeleid inzake gezinsleden van arbeidsmigranten

I. Ruim toelatingsbeleid Ruim toegang tot de arbeidsmarkt	II. Ruim toelatingsbeleid Beperkte toegang tot de arbeidsmarkt
III. Streng toelatingsbeleid Ruime toegang tot de arbeidsmarkt	IV. Streng toelatingsbeleid Beperkte toegang tot de arbeidsmarkt

De uitgangspunten in vak II passen het meest bij het huidige Nederlandse beleid. De minimumnormen in de Europese richtlijn - waarvan iedere lidstaat in gunstige zin mag afwijken - is niet op alle punten zeer concreet, maar in zijn meest restrictieve variant zou deze passen in vak IV.¹³⁷ Hoewel indeling in vier vakken die uitersten voorstellen altijd een arbitrair element heeft - zeker omdat soms tussen categorieën arbeidsmigranten wordt gevarieerd - zouden de bovengenoemde landen als volgt over de vakken te verdelen zijn: Canada bevindt zich in vak I, Noorwegen tussen de vakken I en III, Spanje bevindt zich in vak III en Duitsland tussen de vakken III en IV.

Nederland bevindt zich dus in een vrij unieke positie. Zijn er overwegingen om het toelatingsbeleid voor gezinsleden van arbeidsmigranten minder ruim te maken dan het nu is? Gezien artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), waarin het recht op gezinsleven is vastgelegd, is het verbieden van gezinshereniging na enige tijd verblijf in bepaalde gevallen juridisch niet houdbaar. Ook de gezinsherenigingsrichtlijn van de Europese Commissie is op deze leest geschoeid, door gezinshereniging toe te staan aan migranten met een verblijfstitel van één jaar en uitzicht op duurzaam verblijf. Dit laatste biedt enige ruimte om arbeidsmigranten met een verblijfsvergunning langer dan één jaar, maar korter dan drie jaar (de termijn waarna arbeid vrij is toegestaan en er dus uitzicht op duurzaam verblijf is) het recht op gezinshereniging te onthouden. Het is de vraag of een dergelijke restrictie ten aanzien van het huidige beleid wenselijk is en juridisch stand houdt. Beperking van gezinshereniging voor arbeidsmigranten die korter dan een jaar in Nederland verblijven, zou in juridische zin minder problematisch zijn. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven gaat het om aanzienlijke aantallen

¹³⁶ Zie de Voorstudie *Effecten van moderne arbeidsmigratie*.

¹³⁷ Uitgaande van de meest restrictieve variant. De richtlijn bevat bijvoorbeeld ook de mogelijkheid tot het instellen van een wachttijd van twee, in uiterste geval drie jaar voordat tot gezinshereniging mag worden overgegaan en de mogelijkheid tot het opleggen van een inburgeringseis aan kinderen van 12 jaar en ouder. Tevens kunnen, zoals gesteld, voorwaarden worden gesteld aan toelating tot de arbeidsmarkt.

arbeidsmigranten: in 2001 werden 23.733 tewerkstellingsvergunningen voor een periode korter dan één jaar afgegeven (waarvan 16.445 voor een periode korter dan 24 weken), in 2002 28.697 (waarvan 20.603 korter dan 24 weken). Zoals gesteld is niet bekend in welke mate deze kort verblijvende arbeidsmigranten aan gezinshereniging doen, maar het is voorstelbaar dat dit niet in hoge mate het geval is. De meeste kortlopende vergunningen worden verstrekt in sectoren als land- en tuinbouw, schoonmaakbranche, productiewerk, muziek, dans en sport (voor exacte cijfers zie paragraaf 2.3). Het is niet waarschijnlijk dat de arbeidskrachten in de land- en tuinbouw (in 2002 voornamelijk Polen) hun gezin meenemen. Zij willen immers in korte tijd zoveel mogelijk geld verdienen. De kosten voor reizen en onderhoud van een gezin in Nederland staan haaks op deze doelstelling. Dit geldt eveneens voor andere laagbetaalde beroepen. Ook sporters en artiesten reizen wellicht vaak alleen.

Welke beleidsdoeleinden zouden wellicht met een beperking van het recht op gezinshereniging worden gediend? Ten eerste het financiële argument. De arbeidsmigrant is in staat om in het onderhoud van zijn gezinsleden te voorzien. De staat blijft echter niet gevrijwaard van kosten omdat de gezinsleden gebruik maken van allerlei publieke diensten waar geen of slechts een gedeeltelijke vergoeding voor wordt betaald. Zo zullen leerplichtige kinderen onderwijs genieten. Het beslag op de openbare kas is onbekend. Verder kan een handhavingargument worden genoemd. Wellicht zou de aanwezigheid van het gezin de tijdige terugkeer van de arbeidsmigrant beletten. Onbekend is in welke mate arbeidsmigranten langer blijven dan is toegestaan en welke invloed de eventuele aanwezigheid van het gezin hierop is. Mogelijk zou een verbod op hereniging een stimulerende invloed op terugkeer na het verlopen van de vergunning kunnen zijn. Hierover bestaan echter geen ervaringsgegevens.

Concluderend acht de ACVZ restrictie van het relatief soepele gezinsherenigingsbeleid voor arbeidsmigranten niet raadzaam. Zoals in Hoofdstuk 6 beschreven, staat de ACVZ een uitnodigingsbeleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten in bepaalde sectoren voor. Inperking van hun recht op gezinshereniging zou haaks staan op deze doelstelling en de ACVZ staat dit dan ook niet voor. Ook ten aanzien van andere categorieën acht de ACVZ een dergelijke beleidswijziging niet raadzaam. Het tegengaan van gezinshereniging van lang verblijvende arbeidsmigranten (langer dan één jaar) is uit humanitair oogpunt niet wenselijk en bovendien in bepaalde gevallen juridisch niet houdbaar. Hoewel exacte gegevens ontbreken, is de mate van gezinshereniging door kort verblijvende arbeidsmigranten (korter dan één jaar) waarschijnlijk niet hoog. De kosten voor de staatskas zijn derhalve gering. Het is vooralsnog niet gebleken dat de aanwezigheid van het gezin van invloed is op de beslissing van een arbeidsmigrant om in Nederland te blijven. Of dit laatste in de praktijk überhaupt vaak voorkomt is niet bekend.

Ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt van gezinsleden het volgende. Het huidige beleid geeft gedurende drie jaar voorrang aan het prioriteitsgenietend aanbod – Nederlanders, EER-burgers en legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen – boven gezinsleden van arbeidsmigranten. Met deze termijn is Nederland uitzonderlijk: andere landen geven de gezinsleden direct, of na een kortere periode zonder arbeidsmarkttoets toegang tot de arbeidsmarkt. Behalve handhaving van de bestaande toestand zijn er in beginsel drie beleidsopties: verlengen van de termijn van beperkte toegang; verkorten van de termijn van beperkte toegang; afschaffen van de termijn van beperkte toegang. De drie opties passeren hieronder kort de revue. Ook hier dient vooraf te worden opgemerkt dat er slechts gebrekkige gegevens zijn over de mate waarin gezinsleden van arbeidsmigranten toegang tot de arbeidsmarkt zoeken en vinden. Over de arbeidsparticipatie van partners van kort verblijvende arbeidsmigranten is niets bekend. Wat betreft de partners van arbeidsmigranten die een Twv voor drie jaar hebben verkregen, er zijn

indicaties dat hun arbeidsparticipatie gering is. Uit het ISEO-onderzoek blijkt dat slechts circa 6% van de partners van deze arbeidsmigranten een Twv verkrijgt. Zonder Twv is het hen niet toegestaan arbeid te verrichten.¹³⁸ De drie opties zijn:

- Verlengen van de termijn van beperkte toegang: deze beleids optie is weinig zinvol. Nederland plaatst zich nu reeds in een uitzonderlijke positie met zijn lange termijn van drie jaar. Een arbeidsmigrant met een tewerkstellingsvergunning voor de maximale termijn van drie jaar is na afloop van die termijn vrij op de arbeidsmarkt. Het is inconsistent deze termijn voor zijn gezinsleden te verlengen.
- Verkorten van de termijn van beperkte toegang: deze optie heeft aantrekkelijke kanten. Het is niet zozeer het *stellen* van een termijn dat Nederland uitzonderlijk maakt, maar de *duur* ervan (hoewel andere landen voor sommige categorieën geen termijn stellen). Door een kortere termijn van één of twee jaar zou het beleid dus meer conform dat van andere Europese landen worden. Deze optie is zeker aantrekkelijk voor gezinsleden van arbeidsmigranten voor wie een Twv met de maximale termijn van drie jaar is gevraagd. Deze arbeidsmigranten zijn daarna immers vrij op de arbeidsmarkt zodat er een grote kans is op duurzaam verblijf. Migranten, voor wie een Twv van kortere duur is aangevraagd, verlaten Nederland in beginsel weer. Het is te overwegen gezinsleden van migranten, die niet onwaarschijnlijk duurzaam in Nederland zullen blijven, eerder vrije toegang tot de arbeidsmarkt te gunnen.
- Afschaffen van de termijn van beperkte toegang: dit levert direct concurrentie op voor het prioriteitsgenietend aanbod. Zoals gesteld bestaat er een gebrek aan cijfermatig inzicht in de mate waarin arbeidsmigranten zich hier herenigen met hun gezin, maar aannemelijk is dat het minimaal om enkele duizenden personen gaat. In sectoren waar geen tekort bestaat, geldt het prioriteitsgenietend aanbod. Dit beginsel wordt geschaad indien gezinsleden direct vrij toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Het is wel te overwegen bepaalde categorieën te begunstigen. Voor concernmedewerkers is dit reeds gerealiseerd: hun gezinsleden zijn direct vrij op de arbeidsmarkt. De 'notitie kennismigratie' voorziet dezelfde begunstigde positie voor kennismigranten.

De ACVZ komt in het kader van arbeidsmigratie en gezinshereniging met twee aanbevelingen: de eerste is al verwoord in hoofdstuk 6, waarin is gepleit om gezinsleden van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten direct vrije toegang tot de arbeidsmarkt te bieden. De tweede aanbeveling luidt:

Aanbeveling

- **Biedt gezinsleden van arbeidsmigranten met een tewerkstellingsvergunning voor de maximale termijn van drie jaar direct vrije toegang tot de arbeidsmarkt.**

Deze categorie arbeidsmigranten moet worden geacht duurzaam in Nederland te willen verblijven. Op die gronden ligt het voor de hand hun gezinsleden een gelijke arbeidsmarktstatus te geven als de regering heeft voorzien voor partners van kennismigranten en als de ACVZ heeft voorgesteld voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Snelle toegang tot de arbeidsmarkt bevordert de integratie van de gezinsleden. Daarnaast zijn er indicaties dat het slechts om een zeer beperkt aantal personen gaat.

¹³⁸ Zie de Voorstudie *Effecten van moderne arbeidsmigratie*.

7.2 Sociale zekerheid

Nederlands beleid¹³⁹

Voor arbeidsmigranten geldt in principe hetzelfde sociale zekerheidsregime als voor andere migranten.¹⁴⁰ De werknemers hebben een verplichting zich tegen ziektekosten te verzekeren via het ziekenfonds of een particuliere verzekering. Indien zij werkloos worden, hebben zij onder bepaalde voorwaarden recht op een WW-uitkering. Zoals iedereen moeten de arbeidsmigranten voldoen aan de wekeneis en de 'vier-uit-vijf-eis': in de periode van 39 weken voorafgaand aan de werkloosheid moeten zij tenminste 26 weken hebben gewerkt. Daarnaast moeten zij in de vijf kalenderjaren voorafgaand aan de werkloosheid gedurende op zijn minst vier kalenderjaren over minstens 52 dagen in Nederland loon hebben ontvangen. In de praktijk betekent dit dat de buitenlandse werknemers tijdens de eerste vijf jaar van zijn verblijf geen aanspraak kunnen maken op een loongerelateerde uitkering, terwijl zij er wel premies voor afdragen.¹⁴¹ Het enkele feit van werkloosheid leidt in de regel niet tot intrekking van een verblijfsvergunning voor onbepaalde of bepaalde tijd. Alleen in theorie kunnen buitenlandse werknemers met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd een beroep doen op de algemene bijstand. Met dat beroep tonen zij immers aan niet te beschikken over zelfstandige en duurzame middelen van bestaan, hetgeen tot gevolg heeft dat de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken of verlenging geweigerd.

Buitenlandse werknemers hebben recht op een WAO-uitkering na een jaar ziekte. Gedurende dat jaar ontvangen zij 70% van hun salaris. Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt niet ingetrokken op grond van arbeidsongeschiktheid. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt alleen ingetrokken indien de werknemer niet volledig arbeidsongeschikt is (dat wil zeggen, minder dan 80%). Bij blijvende en volledige arbeidsongeschiktheid kan de werknemer op termijn in aanmerking komen voor permanent verblijf terwijl hij of zij een WAO-uitkering geniet.

Concluderend kan worden gesteld dat de toegang van arbeidsmigranten tot de sociale zekerheid in de eerste fase van hun verblijf, wanneer zij geen permanente verblijfstatus hebben, beperkt is.

Beleid in andere westerse landen

Uit de inventarisatie in de Voorstudie 'Arbeidsimmigratie naar Nederland' blijkt dat toegang voor arbeidsmigranten tot de sociale zekerheid in de onderzochte landen in grote lijnen overeenstemt met die in Nederland.¹⁴² Het voor eigen onderdanen geldende regime is in beginsel het uitgangspunt. In geval van tijdelijk verblijf of in bepaalde beroepssectoren is de rechtspositie minder sterk. Zoals in Nederland kan de arbeidsmigrant in Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk tijdens de eerste jaren van zijn verblijf slechts zeer beperkt of helemaal geen beroep doen op een werkloosheidsuitkering; behalve in Spanje dragen de werknemers wel premies af voor een dergelijke uitkering. Canada vormt een uitzondering in de zin dat ook de voor tijdelijke arbeid toegelaten werknemer aanspraak kan maken op een werkloosheidsuitkering.

¹³⁹ Deze en de volgende subparagraaf is gebaseerd op de Voorstudie *Arbeidsimmigratie naar Nederland* en de notie van Prof.dr. G. Vonk (zie Bijlage III).

¹⁴⁰ Wel heeft Nederland met enkele landen een sociaal verzekeringsverdrag afgesloten op grond waarvan een werknemer in geval van detachering of overplaatsing binnen een concern ervoor kan kiezen verzekerd te blijven in het land van herkomst. Hiermee kan bijvoorbeeld pensioenbreuk worden voorkomen. Deze landen zijn: Australië, Canada, Chili, Israël, Marokko, Nieuw-Zeeland, Zwitserland, Tunesië, Turkije en de Verenigde Staten.

¹⁴¹ Als alleen aan de wekeneis wordt voldaan, kan aanspraak worden gemaakt op een uitkering van maximaal een half jaar van 70% van het wettelijke minimumloon voor de leeftijd die de werknemer heeft.

¹⁴² Hierbij moet worden aangemerkt dat de onderzoekers over de toegang tot arbeidsongeschiktheidsregelingen weinig informatie aangetroffen hebben. Over Noorwegen zijn de gegevens over sociale zekerheid zeer summier.

In Duitsland bevinden werknemers die in het kader van een zogenaamd 'Werkvertrag' arbeid verrichten zich in een bijzondere positie. Het Werkverdrag is in Duitsland de meest gebruikte vorm van tijdelijke arbeidsmigratie. Werknemers worden op basis van een verdrag tussen de eigen werkgever en die in Duitsland te werk gesteld voor in de regel twee tot drie jaar. De werknemer blijft in dienst van zijn eigen werkgever en draagt dus in het land van herkomst premies af. Met name in de bouwsector wordt veel van deze vorm van arbeidsmigratie gebruik gemaakt. De regeling geldt alleen voor landen waarmee Duitsland een bilaterale overeenkomst heeft gesloten.¹⁴³ Er worden zowel per industrie als landelijk quota vastgesteld (in 2000: 53.700 werknemers). De belangstelling is de laatste jaren gedaald; in 1992 kwamen nog circa 100.000 werknemers.

Alternatieven voor het huidig beleid?

In hoeverre is differentiatie in sociale zekerheid ten aanzien van arbeidsmigranten wenselijk? Aan deze vraag gaat de vraag, welke beleidsdoelstellingen hiermee verwezenlijkt zouden kunnen worden, vooraf. De regering streeft naar een zo klein mogelijk beroep op de sociale zekerheid. Dit geldt voor Nederlandse staatsburgers en vreemdelingen, dus ook voor arbeidsmigranten. Verondersteld mag worden dat het beroep op sociale zekerheid zal verminderen indien de toegang tot het systeem voor bepaalde groepen wordt verminderd, of zelfs afgesloten. Het uitsluiten van specifieke groepen (zoals arbeidsmigranten in het algemeen of specifieke categorieën van arbeidsmigranten) van sociale zekerheid zal echter snel stuiten op het gelijkheidsbeginsel, vastgelegd in de grondwet en is ook in moreel opzicht moeilijk te verdedigen. Daarnaast is de toegang tot de sociale zekerheid voor (arbeids)migranten met een tijdelijke verblijfstitel in het huidige systeem reeds zeer beperkt.

De ACVZ heeft Prof.dr. G.J. Vonk, specialist op het gebied van het sociale zekerheidsrecht, verzocht een notitie te schrijven over de relatie arbeidsmigratie en recht op sociale zekerheid en gevraagd mede in te gaan op Europese ontwikkelingen en de voor- en nadelen van het Werkverdrag, dat ook in Duitsland wordt gehanteerd. De notitie van Vonk is in zijn geheel opgenomen als Bijlage III.

De notitie kan als volgt kort worden samengevat. Ten eerste stelt Vonk dat de toegang tot de sociale zekerheid in het huidige regime voor de arbeidsmigrant reeds sterk beperkt is. Dit geldt zeker voor uitkeringen na beëindiging van de tewerkstelling volgend uit de WW en de ABW. Een arbeidsongeschiktheiduitkering kan alleen voor volledig arbeidsongeschikten leiden tot permanent verblijf en een levenslange uitkering. Vervolgens behandelt Vonk drie maatregelen die verdere uitsluiting beogen en één alternatieve regeling. De eerste drie raadt hij af, de laatste beveelt hij aan in nadere studie te nemen. De beperkende maatregelen zijn:

- Volledige uitsluiting van arbeidsmigranten in het kader van een nieuw vergunningstelsel. Hierbij zouden met name kort verblijvende, laag opgeleide arbeidsmigranten buiten het sociale zekerheidsstelsel worden gehouden. Deze variant is in strijd met de gelijke behandelingsnorm die verankerd ligt in nationaal en internationaal recht en staat bovendien haaks op de conceptrichtlijn 'voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen' van de Europese Commissie.
- Invoering van een Werkverdrag-constructie zoals ook in Duitsland bestaat. De arbeidsmigranten vallen onder de Duitse CAO maar onder het sociale zekerheidsstelsel van hun herkomstland. Vonk observeert dat deze constructie alleen kan worden toegepast in geval dat buitenlandse bedrijven bereid zijn hun werknemers tijdelijk in

¹⁴³ Te weten: Polen, Hongarije, Bulgarije, Tsjechië, Slowakije, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië, Slovenië, Roemenië, Letland en Turkije.

Nederland te detacheren. Daarnaast is de constructie niet toepasbaar als het sociale zekerheidsregime in het herkomstland onderontwikkeld is, omdat de werknemer in dat geval geen of slechts zeer geringe bescherming zou genieten. Tenslotte zijn de Duitse ervaringen niet echt positief. De sociale partners klaagden over de toename van illegale tewerkstelling en ondermijning van de arbeidsmarkt. Vonk voorziet dan ook dat de constructie, die in de afgelopen jaren al minder wordt gebruikt, in de toekomst zal verdwijnen.

- Vervolgens beschouwt Vonk twee verscherpingen binnen het huidig regime:
 - het niet verlengen van een verblijfsvergunning van een volledig arbeidsongeschikte tijdelijke arbeidsmigrant. Hierbij zou het de migrant toegestaan moeten worden zijn WAO-uitkering in het buitenland te genieten, hetgeen verhinderd wordt door de Wet Beperking Export Uitkeringen.¹⁴⁴
 - het afschaffen van het recht op bijstand op grond van de ABW aan vreemdelingen die tijdig een verzoek tot voortgezette toelating hebben ingediend. Het is zeer de vraag of dit recht op tijdelijke bijstand in veel gevallen leidt tot verblijfsbestemming. Afgezien daarvan, stelt Vonk, is het wellicht zuiverder om het recht op verblijf in afwachting van een beslissing op die aanvraag te ontzeggen.

De vierde, alternatieve maatregel die Vonk behandelt, is een zogenaamde ‘opt-in’-regeling. In deze regeling zijn tijdelijke arbeidsmigranten premieplichtig zoals Nederlandse werknemers. Zij betalen echter pseudo-premies omdat ze worden gerestitueerd indien de migrant terugkeert. Dit gaat alleen op indien zij in de periode van hun verblijf geen aanspraak maken op uitkeringen gerelateerd aan die premies: op dat moment worden zij geacht te willen participeren in het stelsel (‘opt-in’). Op deze wijze worden twee doelen gediend. De buitenlandse werknemer is afdoende beschermd tegen allerlei risico’s en daarnaast stimuleert het stelsel de daadwerkelijke terugkeer: in dat geval worden immers de premies gerestitueerd. Deze constructie houdt ook rekening met de verschillen tussen laag- en hoogopgeleide migranten: het is de vraag of ons verplichte stelsel voor de laatstgenoemden wel zo aantrekkelijk is. Zij zouden het zich in de regel ook kunnen veroorloven zich op de private markt te verzekeren, hetgeen gewoonlijk leidt tot aantrekkelijkere voorwaarden en voorzieningen dan het sociale stelsel. De keuze om al dan niet te participeren in dat stelsel kan dus de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland voor hoogopgeleide arbeidsmigranten verhogen.

Vonk pleit voor nadere studie naar de ‘opt-in’-regeling, waarin onder meer wordt bezien welke voorzieningen zouden kunnen worden opgenomen. Het stelsel is ongeschikt voor ziektekostenverzekeringen, maar daarentegen wel geschikt voor AOW-premies.

Conclusie en aanbeveling

De ACVZ volgt op hoofdlijnen de redenering van Vonk. De beschreven opties om de toegang tot de sociale zekerheid te beperken acht de ACVZ met Vonk niet raadzaam. Een uitsluiting van bepaalde categorieën arbeidsmigranten van de sociale zekerheid stuit op juridische bezwaren en is in strijd met de sociale zekerheidsgedachte. Het Werkverdrag, waarbij de werknemer wordt gedetacheerd en onder het sociale zekerheidsregime van het herkomstland valt, is alleen toepasbaar indien dat land een stelsel heeft dat aan bepaalde minimumnormen voldoet. Daarnaast zal het waarschijnlijk leiden tot spanning tussen de sociale partners. Voor de werkgever is de Werkverdrag-werknemer goedkoper dan een prioriteitsgenietende kracht omdat hij immers voor eerstgenoemde geen sociale premies hoeft te betalen. Verblijfsbeëindiging van volledig arbeidsongeschikten stuit

¹⁴⁴ Deze wet is recentelijk opgeschort, maar zal hoogstwaarschijnlijk op termijn weer van kracht worden, zie de notitie van Vonk (Bijlage III).

eveneens juridische bezwaren: de Wet Beperking Export Uitkeringen staat in de weg. De 'opt-in'-regeling voor tijdelijke arbeidsmigranten biedt een interessant perspectief omdat het een hoge mate aan sociale zekerheid koppelt aan een premie op terugkeer: restitutie van betaalde premies. Dit stelsel vraagt echter nog veel studie en uitwerking. De ACVZ beveelt het volgende aan:

Aanbeveling

- **Verricht nadere studie naar de voor- en nadelen van een 'opt-in'-sociaal zekerheidsstelsel voor tijdelijke arbeidsmigranten, waarin de migrant kan opteren voor premierestitutie bij terugkeer indien gedurende het verblijf geen aanspraak is gemaakt op een premiegerelateerde uitkering.**

HOOFDSTUK 8

Arbeidsmigratie en de discussie over brain drain

In de voorgaande hoofdstukken is voornamelijk aandacht besteed aan de consequenties van arbeidsmigratie voor het gastland. Arbeidsmigratie heeft echter ook gevolgen voor het herkomstland. Indien goed opgeleide mensen wegtrekken uit gebieden waar hun expertise hard nodig is, is er sprake van brain drain, een verlies van kennis en kunde. De effecten hiervan kunnen negatief zijn voor de herkomstlanden. De kwestie brain drain speelt in het Nederlandse debat over arbeidsmigratie een belangrijke rol, vooral als er sprake is van het aantrekken van medisch personeel (artsen en verpleegkundigen). De schrijnende gevolgen van het niet voor handen zijn van medische zorg voor landen waar er grote behoefte aan is, zijn direct zichtbaar. Maar niet alleen in de medische sector is sprake van brain drain, ook in allerlei andere sectoren trekken jonge talenten weg naar rijkere delen van de wereld.

In andere landen speelt het brain drain argument een minder prominente rol in de discussie over arbeidsmigratie of heeft het een andere connotatie. Canada bijvoorbeeld heeft als belangrijkste doelstelling van het immigratiebeleid om zoveel mogelijk getalenteerde mensen naar het land te halen. Voor Canadezen is de eerste associatie met het begrip brain drain het vertrek van technisch opgeleiden naar de Verenigde Staten, waar het loonniveau hoger is. De komst van hoogopgeleide migranten uit andere delen van de wereld dient deze brain drain te compenseren. Hoewel ook veel hoogopgeleide Nederlanders vele jaren in het buitenland leven en werken, vaak voor buitenlandse ondernemingen of organisaties, wordt deze keerzijde van de medaille nimmer betrokken in de Nederlandse discussie over brain drain.¹⁴⁵ In de nationale context overheerst de vraag in hoeverre het nastreven van eigen belangen ten koste mag gaan van anderen. Het is het dilemma van de koopman of de dominee, dat wel typerend voor de Nederlandse traditie wordt genoemd.

8.1 Omvang en effecten

Hoe groot is de omvang van brain drain en welke gevolgen heeft zij? Beide vragen zijn moeilijk te beantwoorden vanwege het gebrek aan, en de onvergelykbaarheid van gegevens. In de Voorstudie 'Arbeidsimmigratie naar Nederland' zijn enkele recente studies samengevat. De trek van geschoolde migranten uit ontwikkelingslanden naar de Verenigde Staten en West-Europa is inderdaad zeer aanzienlijk. In absolute zin komen de meeste geschoolde werkers uit Azië, maar indien de emigratie wordt afgezet tegen het totale aantal opgeleiden in een herkomstland zijn landen in Centraal-Amerika, het Caribische gebied en Afrika het meest opvallend. Circa 30% van de geschoolden vertrekt, met uitschieters naar 60%. Zo vertrekt in Ghana de meerderheid van de artsen direct na hun opleiding naar westerse landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Nederland veroorzaakt naar het zich laat aanzien geen brain drain op grote schaal. De Notitie Kennismigratie vermeldt ten aanzien van dit punt: *'Het overgrote deel van de arbeidsmigranten in Nederland is afkomstig uit de Verenigde Staten, Japan, Canada,*

¹⁴⁵ De omvang van deze braindrain is niet bekend. Het CBS beschikt niet over gegevens betreffende emigratie naar motief en opleidingsniveau. In de zorg bestaat deze braindrain ook: naar verluidt vertrokken in de laatste jaren circa 50 Nederlandse verpleegkundigen naar Engeland, ongeveer evenveel Filipijnse verpleegkundigen kwamen in die periode naar Nederland. F. Tjadens en H. Roerink, *Arbeidsmigratie door verpleegkundigen naar Nederland. Een inventarisatie van ervaringen, feiten en meningen* (Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, 2002), p. 31.

Australië en de Midden- en Oosteuropese landen. Van de overige nationaliteiten zijn het alleen de grotere aantallen Indiase (1007), Chinese (981), Zuid-Afrikaanse (581)[,] Indonesische (566) en Surinaamse (364) arbeidsmigranten, die enige aanleiding tot zorg over een brain drain kunnen geven. Over het opleidingsniveau van deze arbeidsmigranten en de duur van hun verblijf is niet veel informatie beschikbaar. Wel is bekend dat een groot deel van met name de Indiase, Chinese en Zuid-Afrikaanse arbeidsmigranten werkzaam is in de ICT-sector'.¹⁴⁶ In de gezondheidssector was in 2001 slechts 1,4% van de 403.700 werknemers afkomstig uit het buitenland. Dit percentage is in Frankrijk en Italië ongeveer gelijk of lager, maar hoger in andere OESO-landen: in België, Duitsland, Noorwegen en Oostenrijk tussen 4,0 en 6,3%. In het Verenigd Koninkrijk 7,8%, in de Verenigde Staten 13,2% en, tot slot, Zwitserland 16,5%.¹⁴⁷

De effecten van brain drain zijn velerlei en niet eenduidig. Op korte termijn is het vertrek van een talent in veel gevallen negatief voor de nationale economie of de gezondheidszorg. Het vertrek van een pas afgestudeerd talent is vaak een desinvestering, aangezien het land dat de opleiding betaalt niet (of niet direct) de vruchten plukt. Daarnaast neemt bij vertrek van bijvoorbeeld medisch personeel de toegang tot de gezondheidszorg verder af en heeft de uittocht van academici negatieve gevolgen voor de opleiding van een volgende lichting studenten. Maar de mogelijkheid tot emigratie kan ook een belangrijke prikkel zijn om een studie op te pakken. De kans op emigratie van enkelen stimuleert de motivatie van en concurrentie tussen scholieren en studenten.

In economisch opzicht betekent het vertrek van talent in veel gevallen een vertragingfactor in de economische groei. Aan de andere kant voorzien de emigranten in buitenlands kapitaal in de vorm van *remittances*, terugboekingen van in het buitenland verdiend geld.¹⁴⁸ Daarnaast moet de omvang van de retourmigratie niet worden onderschat.¹⁴⁹ In deze gevallen is sprake van *brain circulaton*: in het buitenland opgedane kennis en ervaring worden aangewend in eigen land. Verder zorgen de emigranten en teruggekeerden voor een betere aansluiting van de nationale economie bij de wereld-economie. Kortom, brain drain is geen louter negatief verschijnsel en kan omslaan in een brain gain: niet alleen de migrant, maar ook het land van herkomst wint door de emigratie. Een juiste schatting van de argumenten in de discussie over brain drain is echter niet eenvoudig. Een veel gehoord argument vóór het aantrekken van migranten uit bepaalde ontwikkelingslanden is dat menselijk kapitaal voor deze landen een exportproduct is en er in sommige sectoren dus bewust meer personen worden opgeleid dan de arbeidsmarkt kan opnemen. Landen als de Filippijnen en India verdienen bijvoorbeeld aan de export van verpleegkundigen. Daar staat tegenover dat in eigen land, ondanks de behoefte aan zorg, onvoldoende middelen beschikbaar worden gesteld voor de financiering van de gezondheidszorg en dus kunnen de ter plaatse opgeleide verpleegkundigen niet allemaal in eigen land aan de slag.

146 Notitie kennismigratie, 15-16.

147 *Trends in International Migration* (OECD SOPEMI 2002), p.66. De Nederlandse cijfers betreffen de categorie 'other health professionals'; het aantal buitenlandse werknemers in de enige andere categorie, 'health professionals (except nursing)' is niet bekend (het totaal aantal werknemers in deze categorie is 65.300).

148 Het is een welbekend gegeven dat de totale som aan terugboekingen de totale som aan ontwikkelingssamenwerking in de wereld ver te boven gaat. De notitie kennismigratie noemt een bedrag van \$ 100 miljard aan terugboekingen in 2000. Het ILO stelt: 'migrant worker remittances represent the second largest international monetary trade flow, exceeded only by petrol'; zie: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/about/>.

149 Volgens onderzoekers zou gemiddeld ongeveer 50% van de geschoolde migranten terugkeren. B. L. Lowell en A. Findlay, *Migration of highly skilled persons from developing countries: impact and policy responses. Synthesis Report*, International Labour Office, Genève 2002, p.8.

8.2 De overheid en brain drain

Recentelijk heeft het parlement belangstelling getoond voor het thema brain drain en heeft de regering in verschillende notities en voorgenomen beleidsmaatregelen aandacht aan het thema geschonken. De regeringsnotitie 'Het Nederlands standpunt over het communautair immigratiebeleid' van november 2001 gaat in op de relatie tussen arbeidsmigratie en brain drain. Zowel de mogelijke negatieve als positieve effecten worden genoemd. Het streven van het kabinet is het 'aantrekken van hoger opgeleiden uit ontwikkelingslanden voor alle betrokkenen zo gunstig mogelijk te laten zijn'. In dit verband verdienen de mogelijkheden tot tijdelijke migratie bijzondere aandacht, zo wordt gesteld.¹⁵⁰ Ook de eerder in dit hoofdstuk behandelde notitie kennismigratie geeft een afgewogen beeld van het complexe fenomeen brain drain. Herhaald wordt de stelling dat met name tijdelijke arbeidsmigratie aandacht verdient. Tot slot stelt de Minister van Ontwikkelingssamenwerking in een recente notitie, waarin een meerjarig perspectief van de ontwikkelingssamenwerking wordt geschetst, dat in de internationale migratiedialoog de belangen van ontwikkelingslanden evenwichtig dienen te worden meegewogen.¹⁵¹ In de al wat oudere beleidsnota 'Migratie en Ontwikkeling' noemde een van de voorgangers van de huidige minister een instrument dat vanuit de optiek van ontwikkelingssamenwerking kan worden ingezet om brain drain te voorkomen of af te remmen, namelijk het investeren in zuid-zuid samenwerking op het gebied van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en versterking van de onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden.¹⁵²

De Tweede Kamer besteedde recentelijk aandacht aan brain drain in de vorm van discussies over de werving van verplegend personeel en artsen uit Zuid-Afrika. Tijdens het debat op 20 maart 2003 over - onder andere - de 'notitie kennismigratie' uitten diverse parlementsleden hun verontrusting over deze werving. Volgens mediaberichten zou de Zuid-Afrikaanse Minister van Volksgezondheid Nederland hebben opgeroepen geen artsen meer naar ons land te halen.¹⁵³ A.J. de Geus, Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, stelde een week later dat hij wachtte op een formeel verzoek van de Zuid-Afrikaanse regering om werving te beëindigen. Ook meldde hij dat hij overleg had gevoerd met de CWI om, vooruitlopend op een wettelijke regeling, 'de praktijk van het afgeven van tewerkstellingsvergunningen aan te passen aan het oordeel van de regering [van het herkomstland] erover'.¹⁵⁴ Op 20 mei 2003 kwam er een voorlopig eind aan deze discussie met de mededeling van De Geus dat de Zuid-Afrikaanse regering geen officieel verzoek deed de tewerkstelling van artsen uit dat land in Nederland tegen te gaan. 'De Zuid-Afrikaanse regering wilde geen formele hindernissen in de weg stellen aan het fundamentele recht van iedere Zuid-Afrikaan om eigen kennis en vaardigheden optimaal te benutten, ook wanneer dat (al dan niet tijdelijke) emigratie met zich meebrengt'.¹⁵⁵ Inmiddels beziet de regering of het mogelijk is een speciaal convenant te sluiten met Zuid-Afrika over werving, training en uitwisseling van gezondheidspersoneel.¹⁵⁶ Naar aanleiding van het Zuid-Afrikaanse standpunt besloot Staatssecretaris Rutte van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet langer naar een wettelijke bepaling inzake de preventie van brain drain te streven. Sectorale afspraken, zoals in het convenant in de zorgsector, verdienen volgens hem de voorkeur.¹⁵⁷

¹⁵⁰ *Kamerstukken II*, 2001-2002, 19637, nr.616, p.41.

¹⁵¹ Brief van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking aan voorzitter TK van 17 juni 2003, kenmerk DGIS/SC-88/03.

¹⁵² Nota 'Migratie en Ontwikkeling' van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking J.P. Pronk, 14 november 1996, *Kamerstukken II*, 1996-97, 25108, nr.1, p.31.

¹⁵³ Algemeen overleg 15 april 2003, *Kamerstukken II*, 2002-03, 27223, nr.43.

¹⁵⁴ Debat 27 maart 2003, *Kamerstukken II*, TK 553484. Een motie van leden Kant (SP) en Tonkes (Groen Links), waarin de regering werd verzocht maatregelen te nemen om de werving van medisch specialisten uit Zuid-Afrika stop te zetten, werd vervolgens verworpen. De wettelijke regeling is op moment van schrijven (zomer 2003) nog in de maak.

¹⁵⁵ Brief Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 mei 2003, *Kamerstukken II*, 2002-03, 27223, nr.46.

¹⁵⁶ Brief Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 29 augustus 2003, *Kamerstukken II*, 2002-03, 27223, nr.47.

¹⁵⁷ *Kamerstukken II*, 2002-2003, 27223, nr.47.

Gelijksoortige discussies werden enkele jaren eerder in de Tweede Kamer gevoerd met betrekking tot de werving van verpleegkundig personeel uit Zuid-Afrika, Suriname en de Filipijnen. De toenmalige Ministers Borst (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en Vermeend (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) meldden in februari 2001 erop te vertrouwen dat werkgevers zich hielden aan de afspraken vastgelegd in het zorgconvenant.¹⁵⁸ Hierin is, zoals gemeld, vastgelegd dat niet zal worden geworven in landen waar een tekort aan verpleegkundigen is. Het Convenant Arbeidsvoorziening Zorgsector veroorzaakt overigens geen grootschalige brain drain: in 2001 en 2002 werden respectievelijk 329 en 442 Twv's verleend, waarvan een onbekend aantal verlengingen.

8.3 Beleidsinstrumenten in verband met brain drain

Zou de Nederlandse overheid nadere maatregelen moeten nemen in verband met brain drain en zo ja, welke zouden dat moeten zijn? Zoals geconstateerd kunnen de effecten van brain drain, afhankelijk van de situatie, zowel positief als negatief zijn. Deze conclusie noopt tot een gedifferentieerd beleid. Generiek beleid draagt immers het risico dat in bepaalde situaties de export van geschoolde arbeid onmogelijk wordt gemaakt, terwijl deze wel degelijk positieve effecten zou kunnen hebben. Een algemeen verbod van de overheid op werving in bepaalde sectoren of landen is in dit licht al gauw een te grof beleidsinstrument.

De ILO (International Labour Organisation) van de Verenigde Naties, waar veel expertise op het gebied van brain drain is geconcentreerd, heeft de beleidsopties gerangschikt onder zes 'r'-en:¹⁵⁹

- *restriction*: maatregelen door herkomstlanden om de gelegenheid tot emigratie te beperken; breder bezien kunnen ook inspanningen van gastlanden om niet in 'kwetsbare' landen of sectoren te werven onder 'restrictie' worden geschaard;
- *return*: stimuleren van terugkeer;
- *recruitment*: het vervangen van verlies van geschoolden door zelf in andere regio's in de wereld geschoolde arbeidsmigranten te werven. In wezen is dit het Canadese beleid. Een ander voorbeeld is Zuid-Afrika, waar Cubaanse artsen aan het werk zijn. Een in het oogspringend negatief effect is dat uiteindelijk de meest kwetsbare landen geen mogelijkheid zien hun tekorten aan te vullen;
- *reparation*: het financieel compenseren van brain drain door herkomstlanden. Dit kan in verschillende vormen: bijvoorbeeld het belasten van bedrijven en organisaties die werknemers uit ontwikkelingslanden in dienst nemen, maar ook op nationaal niveau door schuldenverlichting en het beperken van protectionistische maatregelen;
- *retention*: het voorkomen van immigratie door te investeren in de eigen kennisstructuur en algemene economische verbetering, waardoor meer opgeleiden blijven;
- *resourcing*: overdracht van kennis onafhankelijk van de duur van het verblijf in het buitenland. Toenemende invloed van transnationale netwerken speelt hier een rol. Ook het heffen van een emigratiebelasting door het herkomstland valt onder 'resourcing' te scharen.

¹⁵⁸ Een uitgebreidere weergave van deze discussie biedt de Voorstudie *Arbeidsimmigratie in Nederland*, paragraaf 2.4.3.

¹⁵⁹ Zie: *Migration of highly skilled persons from developing countries*.

Welke 'r'-en zijn in het huidige Nederlandse beleid aan de orde?

- Restrictie is weerspiegeld in het Nederlands beleid door afspraken in het Convenant Arbeidsvoorziening Zorgsector om niet te werven in landen waar een tekort aan verpleegkundigen is.
- Nederland tracht de terugkeer van geschoolde werkers te bevorderen door de tijdelijkheid van arbeidsmigratie voorop te stellen. In het algemeen wordt naar tijdelijkheid gestreefd om de eigen arbeidsmarkt en sociale voorzieningen te beschermen. Alleen in het geval van de kennismigranten en het Convenant Arbeidsvoorziening Zorgsector wordt tijdelijkheid benadrukt vanwege negatieve effecten in het land van herkomst;
- Een interessante optie is de zogenaamde 'temporary return' of 'tijdelijke terugkeer'. In dit geval keren (arbeids)migranten voor een bepaalde periode terug om hun kennis en vaardigheden ten bate van het herkomstland in te zetten. De International Organisation for Migration (IOM) kent een programma waarin tijdelijke terugkeer wordt gefaciliteerd, het MIDA (Migration for Development in Africa), bijvoorbeeld door Ghanees medisch personeel, werkzaam in Nederland, te stimuleren enkele maanden terug te keren naar Ghana om daar te werken in een ziekenhuis.¹⁶⁰ Een van de kritische succesfactoren is de verblijfsrechtelijke mogelijkheid om na een verblijf van één of meerdere jaren in Afrika weer terug te kunnen keren naar het gastland.
- 'Retention': in het kader van de ontwikkelingssamenwerking investeert Nederland in armoedebestrijding en economische ontwikkeling in een aantal landen; ook wordt geïnvesteerd in de kennisinfrastructuur door samenwerking met hogescholen en universiteiten in die landen.

8.4 Conclusies en aanbevelingen

De vraag is welke maatregelen in het kader van het arbeidsmigratiebeleid wenselijk zijn om de eventuele negatieve effecten van brain drain te voorkomen. De ACVZ komt in dit kader tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

Brain drain kan zowel positieve als negatieve effecten hebben voor het land van herkomst. Het is moeilijk tevoren te bepalen of de balans positief uitvalt. Deze uitgangspositie vereist een gedifferentieerd beleid waarbij per land en per bedrijfstak wordt bekeken of maatregelen nodig zijn om brain drain tegen te gaan. De maatregelen dienen bindend te zijn voor de desbetreffende bedrijfstak.

Aanbevelingen

- **Betrek de landen van herkomst bij de werving van geschoolde arbeid.**
Een deel van het selectie- en wervingsproces kan worden belegd bij instanties in het herkomstland. De overheid aldaar is ook beter in staat een afgewogen inschatting te geven van de effecten van de emigratie van geschoolde werknemers. Tevens kunnen in het bilaterale verdrag afspraken worden vastgelegd als het vergoeden van de kosten van opleidingen of andere investeringen in het kader van ontwikkelingssamenwerking.

¹⁶⁰ Over MIDA, zie: www.iom.int/MIDA.

- **Zie toe op consistentie tussen het arbeidsmigratiebeleid en het gevoerde beleid op andere terreinen, met name de ontwikkelingssamenwerking.**
Het werven van medisch personeel in een land waar Nederland een bijdrage levert aan de armoedebestrijding door middel van het financieren van medische opleidingen is niet coherent. Voorkomen moet worden dat gelden die worden uitgegeven in het kader van armoedebestrijding worden ingezet ter compensatie van tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt.
- **Ondersteun projecten op het gebied van ‘tijdelijke terugkeer’, waarbij geschoolde werknemers gedurende een zekere periode hun kennis en kunde ten bate van hun land van herkomst stellen.**
Verblijfsrechtelijke barrières, die terugkeer naar Nederland na tijdelijk verblijf in het land van herkomst in de weg staan, moeten worden weggenomen.

Regelgeving is echter niet het enige middel om negatieve effecten van brain drain tegen te gaan. Ook zelfregulering en ‘verantwoord ondernemerschap’ spelen een belangrijke rol in de bestrijding van deze effecten. Sectorale convenanten bieden gelegenheid om afspraken te maken omtrent werving in ‘kwetsbare’ landen en sectoren. Een ethische code voor de werving van personeel uit landen buiten de EER zou kunnen worden ontwikkeld. Ethische commissies binnen een bedrijfstak zouden kunnen toezien op de naleving ervan. Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) is doende om zogenaamde ‘win-win’-projecten op te zetten om te bezien of het mogelijk is immigratie van zorgpersoneel voor alle betrokken partijen gunstig te doen zijn.¹⁶¹ De ACVZ ondersteunt de ontwikkeling van dergelijke projecten in de zorgsector en andere sectoren.

¹⁶¹ Zie notitie NIZW International Centre: *Duurzaamheid in drievoud. Aanzet tot een meerjarenprogramma Mobiliteit in zorg: Mobiliteit beroepsoefenaren*, januari 2003.

HOOFDSTUK 9

De tijdelijkheid van arbeidsmigratie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de tijdelijkheid van arbeidsmigratie. Daarbij wordt zowel de vraag, of streven naar tijdelijkheid van arbeidsmigratie wenselijk is aan de orde gesteld, als de wijze waarop tijdelijkheid is vastgelegd in wet- en regelgeving en wordt gehandhaafd.

In het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid voor werknemers van buiten de EER ligt de nadruk op de tijdelijkheid van het verblijf van de migrant. Er zijn regelingen voor het tijdelijk verblijf van seizoenswerkers. Het verblijf van andere categorieën arbeidsmigranten is in principe beperkt tot één jaar, zoals stagiaires en au pairs (laatstgenoemden zijn formeel geen arbeidsmigranten maar worden in de praktijk vooral uitgenodigd als kinderopvang). In het Convenant Arbeidsvoorziening Zorgsector (zie paragraaf 3.3) is het verblijf van verplegend personeel beperkt tot maximaal twee jaar. In de kabinetsnotitie over kennismigratie wordt beklemtoond dat de tewerkstellingsvergunning weliswaar voor een periode langer dan drie jaar kan worden afgegeven maar korter dan vijf jaar, omdat anders 'automatisch' recht op permanent verblijf zou ontstaan. Tenslotte kan worden geconstateerd dat de nadruk op tijdelijkheid door een wijziging van de Wav in 2000 nog is versterkt. Tewerkstellingsvergunningen verleend voor een periode korter dan drie jaar zijn immers sinds 2000 niet meer verlengbaar. Een nieuwe Twv voor arbeid bij een andere werkgever (waarbij een volledige arbeidsmarkttoets plaatsvindt) kan worden geweigerd indien de vreemdeling niet eerst een jaar buiten Nederland verblijft. Deze weigeringgrond wordt alleen gebruikt bij evident misbruik: arbeidsvoorziening moet aantonen dat er sprake is van opzet tussen verschillende werkgevers en de werknemer/vreemdeling om de laatste vrije toegang op de arbeidsmarkt en permanent verblijf te bezorgen (in 2002 is de weigeringgrond negen maal gebruikt).

In hoofdzaak komt het Nederlandse beleid met betrekking tot tijdelijke arbeidsmigratie overeen met dat in veel andere landen, waaronder de in de Voorstudie 'Arbeidsimmigratie naar Nederland' onderzochte landen. De meeste arbeidsmigranten komen op een tijdelijke titel maar er zijn mogelijkheden om op termijn een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verwerven. Sommige landen verstrekken daarnaast echter aan specifieke categorieën arbeidsmigranten direct een permanente verblijfsvergunning. Indien wij ons beperken tot de landen uit deze voorstudie valt het volgende te constateren. Het klassieke immigratieland *Canada* werft vooral hoogopgeleide arbeidsmigranten voor permanent verblijf via een aanbodgericht puntensysteem. In *Duitsland* is dit voorzien voor hooggekwalificeerden in de nieuwe 'Zuwanderungsgesetz', die nog immer in discussie is. Een opmerkelijk verschil tussen Nederland en de andere landen is dat Nederland de arbeidsmigratie van hoogopgeleiden nadrukkelijk begrenst tot tijdelijke tewerkstelling. In andere landen is de route naar permanent verblijf voor deze categorie juist snel en eenvoudig.

9.1 De wenselijkheid van tijdelijkheid

In hoeverre is het streven naar tijdelijkheid van arbeidsmigratie raadzaam? Deze vraag moet worden beschouwd tegen de achtergrond van de volgende gegevens:

- Ten eerste spoort de maatschappelijke werkelijkheid niet altijd met de juridische. Arbeidsmigratie die tijdelijk is in de zin van de Vreemdelingenwet kan leiden tot

permanent verblijf. Daar staat tegenover dat permanent toegelaten vreemdelingen in veel gevallen ons land weer verlaten.¹⁶² Dit bleek ook uit de Voorstudie verricht door het ISEO, waarin wordt beschreven dat de grote meerderheid van de arbeidsmigranten die op grond van de duur van hun tewerkstellingsvergunning op termijn in aanmerking komen voor permanent verblijf, ons land weer verlaten (zie ook paragraaf 2.2.1). Het permanent blijven van tijdelijk toegelaten vindt plaats binnen de kaders van Wav en Vw2000, waarin als hoofdregel is bepaald dat een buitenlandse werknemer na drie jaar vrij is op de arbeidsmarkt en na vijf jaar een permanente verblijfsvergunning kan aanvragen. Daarnaast zijn er mogelijkheden om te blijven op een andere verblijfstitel, bijvoorbeeld via een huwelijk. Het vertrek van langdurig of zelfs permanent toegelatenen is een logisch gevolg van de globaliserende wereld waarin mensen eerder geneigd zijn hun heil in een ander land te zoeken. Een recht op permanent verblijf in Nederland wordt dan ingewisseld voor een recht op verblijf, tijdelijk of permanent, in een ander land

- Daarnaast is het een feit dat voor de ene categorie arbeidsmigranten het aanbod veel groter is dan de vraag, terwijl een andere categorie zo schaars is dat de vraag wereldwijd niet kan worden vervuld. Vaak is de mate van schaarste gerelateerd aan de vooropleiding en werkervaring. Met name in bepaalde technische sectoren van de arbeidsmarkt is er sprake van een tekort of dreigt dit door het te geringe aantal leerlingen dat voor exacte vakken kiest (deze kwestie is uitgebreid aan de orde gesteld in hoofdstuk 6).

Tegen de achtergrond van deze uitgangspunten meent de ACVZ dat de vraag naar de wenselijkheid van tijdelijkheid van arbeidsmigratie niet eenduidig kan worden beantwoord. Onderscheid moet worden gemaakt naar categorie arbeidsmigrant:

- Met betrekking tot laag- en middelhoog geschoolde arbeid in sectoren waarin voorzienbaar is dat het tekort aan prioriteitsgenietend aanbod op korte of middellange termijn kan worden aangevuld door schoolverlaters, omscholing of beperking van de uitstroom, acht de ACVZ het overheidsstreven naar tijdelijkheid van arbeidsmigratie realistisch en steunend op goede gronden. In hoofdzaak kunnen hiervoor twee argumenten worden gegeven, die beide reeds aan de orde zijn gesteld in Hoofdstuk 5. Ten eerste telt Nederland nog veel 'inactieven' binnen de beroepsbevolking die via stimuleringsbeleid een deel van de openstaande vacatures kan vervullen. Daarnaast vindt volgend jaar de grootste uitbreiding uit de geschiedenis van de Europese Unie plaats, waardoor de interne EU-arbeidsmarkt sterk wordt vergroot, niet het minst in de lager en middelhoog geschoolde categorieën.
- Waar het evenwel gaat om de arbeidsmigratie van op internationaal niveau schaars menselijk kapitaal, in hoofdzaak hoogopgeleiden in technische sectoren, meent de ACVZ dat de route naar een permanente verblijfstitel snel en eenvoudig dient te zijn (zie overigens paragraaf 6.5).
- Een bijzondere categorie wordt gevormd door de middelhoog opgeleiden in verplegende en verzorgende beroepen. Voorzienbaar is dat het tekort in deze sector langdurig zal zijn en dat de vraag naar arbeid in de zorg zal groeien, gezien de vergrijzing. Vanuit deze optiek is een regeling waarbij (vrijwel) direct een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur wordt geboden aantrekkelijk. Maar er spelen ook andere zaken. Anders dan bij de categorie hooggekwalificeerde arbeidsmigranten, die internationaal schaars zijn, is hier wellicht in geringere mate sprake van een structurele schaarste van aanbod. Via maatregelen die het werk in deze sector aantrekkelijker maken, reïntegratieprojecten en uitbreiding van opleidingscapaciteit is het binnenlands arbeidspotentieel te vergroten. Nu reeds is door de recente economische neergang het aantal

162 Volgens het CBS verlaat eenderde van de immigranten Nederland binnen zes jaar: CBS, Webmagazine 20 januari 2003.

niet vervulde vacatures aanzienlijk verminderd. De uitbreiding van de Europese Unie in 2004 vergroot het aanbod ook in deze categorieën sterk. Verder kan de emigratie van geschoolde krachten juist in deze sector sterk negatieve gevolgen voor het welzijn in landen waar de gezondheidszorg slecht ontwikkeld is. Op aspecten van brain drain en de gevolgen voor het arbeidsmigratiebeleid is in het vorige hoofdstuk reeds nader ingegaan. Dit alles in ogenschouw nemend is de ACVZ van mening dat voor deze categorie thans handhaving van het bestaande systeem van tijdelijkheid van arbeidsmigratie dient te worden gecontinueerd. Dit betekent overigens niet dat de ACVZ de werving van verpleegkundigen en verzorgenden uit landen buiten de Europese Unie in het geheel afraadt (zie ook het vorige hoofdstuk).

9.2 De handhaafbaarheid van tijdelijkheid

Uit de Voorstudie 'Arbeidsimmigratie naar Nederland' blijkt dat de handhaving van tijdelijkheid van verblijf in de verschillende onderzochte landen niet eenduidig wordt geregeld. Een deel van de arbeidsmigranten vindt een 'sluiproute' om langer dan wel permanent te blijven. Dit kan globaal via drie routes:

- De arbeidsmigrant komt op tijdelijke tewerkstellings- en verblijfsvergunning voor de maximale periode van drie jaar, of een voor een kortere termijn die na afloop wordt vernieuwd (in gevallen waarin niet wordt tegengeworpen dat de vreemdeling niet minimaal een jaar in het buitenland heeft verbleven). Deze wegen kunnen uiteindelijk resulteren in een verblijfstitel met onbepaalde duur.
- De arbeidsmigrant verlengt zijn verblijf door op een andere grond verblijf aan te vragen, bijvoorbeeld door middel van een huwelijk.
- De arbeidsmigrant blijft illegaal na het verstrijken van de termijn waarvoor zijn vergunning is verleend.

De eerste route is een door de overheid gesanctioneerde weg die aansluit bij de doelstellingen van het arbeidsmigratiebeleid. De tweede route past weliswaar niet bij die doelstelling maar loopt binnen de grenzen van de wet, tenminste voorzover er geen sprake is van een schijnhuwelijk. Het is de derde route die ongewenst wordt beschouwd en die noopt tot handhaving van de tijdelijkheid. Strikte handhaving zou zich vooral moeten richten op sectoren waar het risico op verlengd verblijf en het verrichten van illegale arbeid het grootst is.

De ACVZ is in haar onderzoek niet gestuit op een sluitend systeem in het buitenland dat vertrek van de tijdelijke arbeidsmigrant waarborgt en bestendigt. In Nederland is de handhaving van de tijdelijkheid voornamelijk een afgeleide van de handhaving van het verbod op illegale tewerkstelling, die ook (en wellicht voornamelijk) betrekking heeft op illegale arbeid door vreemdelingen die nimmer een tijdelijke tewerkstellings- en verblijfsvergunning hebben gehad. Op het niveau van wet- en regelgeving is het volgende vastgelegd:

- De tijdelijkheid van tewerkstellings- en verblijfsvergunningen is vastgelegd in Wav en Vw2000. De vreemdeling dient na het verlopen van de termijn waarvoor die vergunningen zijn verstrekt het land te verlaten.
- Sinds 2000 is de mogelijkheid tot het hanteren van een rotatiesysteem gecreëerd. Een nieuwe aanvraag voor een Twv kan worden geweigerd indien de vreemdeling niet eerst een jaar in het buitenland heeft verbleven. Ook het Convenant Arbeidsvoorziening Zorg en het convenant betreffende de Chinese horeca verplichten werknemers een jaar in het buitenland te verblijven alvorens een nieuw verblijf in Nederland wordt toegestaan.

- Illegale tewerkstelling is strafbaar gesteld. De werkgever pleegt een strafbaar feit waarop bij eerste overtreding een boete tussen de € 900,- en € 2200,- per illegaal tewerkgestelde kan worden opgelegd. In geval van recidive kan een boete tussen € 1800,- en – in geval van een rechtspersoon – € 4.500 of in geval van een natuurlijk persoon één maand onvoorwaardelijke hechtenis. De opgelegde straffen zijn gewoonlijk aanmerkelijk lager. De calculerende werkgever kan het risico van een of twee keer betrappt worden in financiële zin zonder meer nemen. De vraag is of de invoering van de bestuurlijke boete begin 2004 dit risico wezenlijk vergroot.
- Voor de vreemdeling bestaat overigens geen strafrechtelijke sanctie op het illegaal verrichten van arbeid.
- De werkgever staat (conform art. 3.7 lid 1 sub b Vb2000) garant voor de kosten die de overheid maakt voor een illegale (oud) werknemer. Ook biedt de vreemdelingenwet de mogelijkheid een waarborgsom te verlangen om de eventuele kosten van uitzetting te dekken.
- De Koppelingswet sluit illegale vreemdelingen uit van een beroep op de staatskas (behoudens enkele uitzonderingen op gebied van onderwijs, gezondheidszorg en rechtsbijstand).
- Het 'Chineko'-convenant (Chinese koks) bevat enkele bijzondere bepalingen die terugkeer van tijdelijke arbeidsmigranten dienen te waarborgen. In dit convenant heeft de tussenpersoon, een Chinees detacheringbureau, een centrale rol. De werkgever betaalt het bureau een waarborgsom die alleen wordt terugbetaald indien het dienstverband na de afgesproken termijn wordt beëindigd. De kok moet zich na terugkeer bij het detacheringbureau melden. Het bureau kan beslissen een deel van het salaris in te houden en pas uit te betalen na terugkeer. Verder kan de kok pas een tweede of volgende dienstverband aangaan indien hij minimaal een jaar buiten Nederland heeft verbleven.

De handhaving vindt in hoofdzaak plaats via inspectie en toezicht:

- De controle op illegale tewerkstelling wordt verricht door de Arbeidsinspectie. Voor de controle van glas- en tuinbouw in Zuid-Holland is het Westland Interventie Team (WIT) opgericht.
- De SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) richt zich op zwaardere vormen van fraude.
- De Vreemdelingendiensten van de regionale politiekorpsen oefenen toezicht uit op in Nederland verblijvende vreemdelingen. Indien de vreemdeling illegaal wordt aangetroffen, kan hij worden uitgezet.

Concluderend kan worden gesteld dat het Nederlandse handhavingsinstrumentarium geen instrument bevat dat specifiek is gericht op de handhaving van de tijdelijkheid van het verblijf van tijdelijke arbeidsmigranten. Een tweede conclusie is dat niet alle beschikbare instrumenten voor het tegengaan van illegale tewerkstelling worden benut. De controle op vertrek van tijdelijke arbeidsmigranten (in de vorm van adrescontrole na verlopen van de verblijfsvergunning) is geen prioriteit bij het toezicht door de vreemdelingendiensten. De werkgever wordt niet aangesproken als garantsteller, een waarborgsom wordt niet gevraagd. Daarnaast is het moeilijk vast te stellen hoe effectief de controles op illegale tewerkstelling zijn. De ACVZ heeft dit in het kader van dit advies niet nader onderzocht. Gelet op enerzijds de ontwikkeling van de totale controle capaciteit en anderzijds de resultaten van de inzet daarvan, is het op zijn minst twijfelachtig of de illegale tewerkstelling in omvang is verminderd in de afgelopen jaren.

Uit de inventarisatie van de systemen in andere landen komen de volgende handhaving-instrumenten naar voren:

- Sommige landen kennen een meldingsplicht voor tijdelijke arbeidsmigranten in het land van herkomst binnen een korte termijn na afloop van de tewerkstellings- en verblijfsvergunning. In dezelfde categorie van eenvoudige, praktische maatregelen valt de eis aan de migrant een retourticket te overleggen. Deze maatregel wordt ook wel gekoppeld aan de eis aan de werkgever om de kosten van terugkeer te betalen.
- Er zijn verschillende varianten van het rotatiesysteem. De Nederlandse variant is vrij zacht omdat de eis van een jaar verblijf in het buitenland in de regel slechts wordt gehandhaafd indien er aantoonbaar sprake is van misbruik om de vreemdeling vrije toegang tot de arbeidsmarkt en permanent verblijf te bezorgen.¹⁶³ In andere landen wordt de eis van een tussenliggende periode in het buitenland wel hard gesteld en gehandhaafd. Een interessante variant is het Spaanse rotatiesysteem voor houders van het zogenaamde 'type T vergunning', die vooral in de agrarische sector wordt verstrekt. Deze vergunning biedt de mogelijkheid om negen maanden in een jaar arbeid te verrichten. Een van de eisen is de verplichte melding na terugkeer bij de Spaanse diplomatieke vertegenwoordiging in het land van herkomst. Deze variant is interessant omdat zij een bonus bevat voor migranten die zich aan de regels houden: na vier al dan niet opeenvolgende jaren met negen maanden verblijf met een 'type T vergunning' heeft de migrant recht op een ander type verblijfsvergunning dat na vijf jaar kan leiden tot een permanente verblijfsvergunning.
- Het bilaterale verdrag waarin twee landen afspraken maken over (tijdelijke) arbeidsmigratie biedt de gelegenheid om van twee zijden de arbeidsmigranten te monitoren. Niet alleen terugkeer, maar ook arbeidsomstandigheden worden nauwlettend in de gaten gehouden. De Canadese en Mexicaanse overheden hebben goede ervaringen met de overeenkomst betreffende agrarische seizoenarbeid. De Mexicaanse overheid rekruteert de tijdelijke migranten voor banen die door een werkgeversvertegenwoordiger zijn aangemeld bij de Human Resource Canada Centres. Zowel werkgevers als werknemers worden gevolgd. In 2002 zijn circa 12.500 Mexicanen voor maximaal acht maanden naar Canada gereisd. Zij hebben niet het recht hun gezinsleden mee te nemen. Illegaal blijven na het verlopen van het visum zou in de 28 jaar dat het programma loopt niet zijn voorgekomen, evenmin misbruik en uitbuiting van de werknemers. De wetenschap dat terugkeer niet mogelijk is bij overtreding van de regels speelt hierbij een grote rol.¹⁶⁴ Verschillende Mexicanen keren jaar na jaar terug bij dezelfde werkgever. Het succes van het programma komt door intensieve samenwerking van de twee overheden, hun diplomatieke vertegenwoordigingen, een werkgeversorganisatie en een reisbureau dat de reizen regelt.

Overigens is een variant op het instrument van het bilateraal verdrag recentelijk ook door Nederland beproefd. In juli 2002 ondertekende de toenmalige Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Borst een 'letter of intent' met haar Poolse ambtgenoot Lapinski.¹⁶⁵ Nederland en Polen spraken daarbij af dat er Poolse verpleegkundigen op tijdelijke basis in Nederland te werk zouden worden gesteld, dit vanwege het feit dat er op dat moment in Nederland een tekort, maar in Polen een overschot aan verpleegkundigen was. De looptijd van het project is 2003-2004; inmiddels zijn ruim 150 Poolse

¹⁶³ Het rotatiesysteem wordt wel strikt gehanteerd in de convenanten in de zorg en de Chinese horeca.

¹⁶⁴ Zie: 'Summary report. Discussion on migration and development: using remittances and circular migration as drivers for development', verslag van een conferentie op 11 en 12 april 2003, Migration Policy Institute (www.migrationpolicy.org/pubs/sandiegoreport.doc); mededeling per e-mail van Gustavo Mohar, directeur-generaal voor Migratie en Consulaire Zaken, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Mexico, 24 juli 2003.

¹⁶⁵ 'Letter of intent', Brief Staatssecretaris voor Volksgezondheid. Deze passage is mede gebaseerd op mededelingen van Drs. J.L.M. van den Heuvel, van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

verpleegkundigen naar Nederland gereisd. Enkele belangrijke elementen van het project zijn:

- de verpleegkundigen krijgen een vooropleiding in Polen. Er worden onder andere harde eisen gesteld aan de beheersing van het Nederlands; zonder succesvol afleggen van een taaltoets is migratie naar Nederland niet mogelijk;
- het is de bedoeling dat de verpleegkundigen in Nederland verder worden bijgeschoold zodat zij met hogere kwalificaties terugkeren;
- de maximale verblijfsduur is twee jaar;
- Nederlandse arbeidsvoorwaarden en omstandigheden zijn van toepassing;
- er wordt met drie bemiddelende instanties gewerkt;
- het IOM monitort het project zowel aan Nederlandse als aan Poolse zijde en rapporteert hierover geregeld aan beide overheden. Hierbij wordt het project in de volle breedte beschouwd en zowel kwaliteit van de vooropleiding, de arbeidsomstandigheden, het opleidingstraject in Nederland, ervaringen van alle betrokken partners en (later) de terugkeer worden beoordeeld.

Het samenwerkingsverband, dat de naam 'Project Poolse verpleegkundigen in Nederland' heeft gekregen, verdient aanbeveling als voorbeeld voor de opzet en inrichting van een dergelijk project. Samenwerking met het herkomstland, afspraken over vooropleiding, 'learning on the job' en terugkeer, werken met enkele vaste bemiddelende organisaties en monitoring door een onafhankelijke derde partij in beide landen. De rapportages van het IOM zullen moeten uitwijzen in hoeverre alle afspraken worden nagekomen. Ten aanzien van de tijdelijkheid van het verblijf, het thema van deze paragraaf, doet zich de bijzondere omstandigheid voor dat Polen aan het einde van het project is toegetreden tot de Europese Unie zodat de verpleegkundigen zich wellicht, afhankelijk van de discussie over het al dan niet hanteren van een overgangstermijn (zie paragraaf 5.3), vrij op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen begeven. Maar de randvoorwaarden voor succes zijn door de organisatie van het project gecreëerd.

9.3 Conclusies en aanbevelingen

De ACVZ is van mening dat additionele maatregelen de tijdelijkheid van het verblijf van tijdelijke arbeidsmigranten kunnen bevorderen. Dergelijke maatregelen dienen proportioneel te worden toegepast. Alleen sectoren waar de kans op verlengd verblijf en illegale arbeid groot worden geacht, komen ervoor in aanmerking. Als sectoren waar tijdelijke arbeidsmigratie voorkomt en waar tevens dit risico reëel moeten worden geacht, zijn in ieder geval aan te merken: land- en tuinbouw, horeca en bouwnijverheid.

Aanbevelingen

- **Bevorder een programmatische aanpak van tijdelijke arbeidsmigratie in gevallen waar verschillende werkgevers buitenlandse werknemers met gelijke kwalificaties willen werven en het gaat om redelijke aantallen.**

De nadruk hierbij ligt op georganiseerde, groepsgewijze regeling, via een of meerdere tussenpersonen, van werving en selectie, en monitoring van arbeidsomstandigheden en vertrek. Zo mogelijk dienen ook overheden en partners in het land van herkomst te worden betrokken en wordt in Nederland samengewerkt tussen overheid, bemiddelende instantie en werkgevers.

De huidige convenanten en het LTO-project kennen belangrijke elementen van deze programmatische aanpak. Maar met name het project 'Poolse verpleegkundigen in Nederland' kan tot voorbeeld strekken, daar hier sprake is van een bilateraal samenwerkingsverband en gestructureerde monitoring door een derde partij. Daarnaast is de juridische houdbaarheid van afspraken in convenanten problematisch indien het

convenant regelingen betreft die een restrictie ten opzichte van de Wav inhouden. Een programmatisch aanpak bevordert niet alleen de controle op de tijdelijkheid. Selectie via partijen in het land van herkomst biedt grotere kansen op personeel dat goed aansluit bij de behoeften in Nederland. De overheid houdt beter zicht op aard en omvang van de arbeidsmigratie, eventueel misbruik van de tewerkstellings- en toelatingsregels en de arbeidsomstandigheden. De wervingskosten van werkgevers kunnen bij een gezamenlijke aanpak dalen. Onderlinge samenwerking en uitwisseling van ervaringen maken de inzet van buitenlandse werknemers efficiënter en effectiever voor alle partijen.

Behalve monitoring van aankomst, verblijf en vertrek, bij voorkeur ook in het land van herkomst, kunnen bij een programmatische aanpak enkele andere instrumenten worden ingezet om tijdelijkheid te bevorderen. De ACVZ is van mening dat dergelijke instrumenten alleen moeten worden toegepast als het risico van verlengd verblijf en illegale arbeid door de overheid groot wordt geacht. Daarnaast geldt: hoe groter dit risico hoe talrijker de maatregelen. De volgende maatregelen worden in deze situatie door de ACVZ raadzaam geacht:

Aanbevelingen

- **Verplicht de tijdelijke arbeidsmigrant zich te melden na terugkeer waar- bij deze melding voorwaardelijk wordt gesteld voor een nieuwe termijn in Nederland.**
Melding vindt bij voorkeur plaats bij de diplomatieke vertegenwoordiging van Nederland waar hij zijn visum/Mvv heeft verkregen. Eventueel kan, indien van toepassing, melding plaatsvinden bij de bemiddelende instantie in het land van herkomst. In deze constructie is toezicht op de melding niet eenvoudig. Een probleem ontstaat ook als de vreemdeling niet terugkeert maar doorreist naar een ander land. In dit geval is het onredelijk de eis van melding in het land van herkomst te stellen. Melding op een diplomatieke vertegenwoordiging in een ander land dient ook mogelijk te zijn.
- **Stel bij kortlopende arbeid de eis dat de vreemdeling een bewijs overlegt dat hij zijn terugreis heeft geregeld.**
Deze eis wordt nu ook voor verschillende typen visa gesteld. Overigens is in dit geval niet gegarandeerd dat de vreemdeling daadwerkelijk vertrekt.
- **Pas het rotatiesysteem, waarbij een periode van verblijf in het buitenland een voorwaarde is voor een nieuwe termijn van verblijf in Nederland, strikt toe.**
- **Overweeg de roterende werknemer, die zich gedurende enkele verblijven in Nederland nauwgezet aan de regels heeft gehouden, op termijn een permanente verblijfsvergunning te verstrekken.**
Strikte toepassing van het rotatiesysteem bevordert de tijdelijkheid van het verblijf. Door de onderbreking van het verblijf worden immers geen rechten opgebouwd die zouden kunnen leiden tot een vergunning voor onbepaalde tijd. De ACVZ is van mening dat invoering van het Spaanse systeem, waar de roterende werknemer uiteindelijk wel zicht heeft op permanent verblijf, nadere overweging verdient. Op deze wijze wordt immers het volgen van de regels, met name periodieke terugkeer en melding in het land van herkomst, op termijn beloond.

- **Overweeg in sectoren, waar de kans op verlengd illegaal verblijf na afloop van de arbeidsovereenkomst en de termijn van rechtmatig verblijf zeer groot wordt geacht, een deel van het salaris pas na daadwerkelijke terugkeer uit te betalen.**

Een variant van deze constructie is onderdeel van het convenant in de Chinese horeca, waarbij de bemiddelende instantie, die tevens verantwoordelijk is voor betaling van het salaris, ervoor kan opteren een deel van dat geld pas na terugkeer uit te betalen. De ACVZ pleit wel voor sterke terughoudendheid bij toepassing van dit principe omdat het een belangrijke inbreuk betekent op de vrijheid van de werknemer om over zijn rechtmatig verdiende loon te beschikken. De maatregel leent zich daarom alleen voor situaties waarin de kans op verlengd verblijf in de illegaliteit zeer groot wordt geacht.

- **Ontwikkel ten aanzien van werkgevers die illegale werknemers te werk stellen een stelsel van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties dat een effectieve en dus niet weg te calculeren bedreiging vormt.**

Een forse verhoging van de maximale boete, bedreiging met gevangenisstraf voor (recidiverende) werkgevers en een effectieve voordeelsontneming kunnen daarvan deel uit maken. De ACVZ is geen voorstander van sancties tegen de werkgever indien blijkt dat 'zijn' werknemer Nederland niet verlaat. De werkgever is verantwoordelijk voor beëindiging van het dienstverband maar kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de terugkeer van de migrant. Hij heeft immers geen middelen om terugkeer af te dwingen.

- **Oefen middels adrescontroles toezicht uit op illegaal verblijf van tijdelijk toegelaten arbeidsmigranten wier verblijfsvergunning is verlopen**

Nadat in de loop van 2003 en 2004 bij de vreemdelingendiensten capaciteit voor intensiever vreemdelingentoezicht vrijkomt door de overdracht van toelatingstaken aan de IND is het raadzaam het aantal van dergelijke adrescontroles op te voeren.

Genoemde maatregelen zullen terugkeer bevorderen maar niet waarborgen. Zoals gesteld is het huidige instrumentarium om de tijdelijkheid te handhaven in hoofdzaak een afgeleide van de handhaving van het verbod op illegale tewerkstelling. Iedere intensivering hiervan leidt dus in beginsel tot een sterkere handhaving van het tijdelijk verblijf van tijdelijke arbeidsmigranten.



Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken

Directie Vreemdelingenbeleid

VZL/047/021

TvO
NS
HvM

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
t.a.v. mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
Postbus 93127
2509 AC Den Haag

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 72
www.justitie.nl

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Ons kenmerk
Onderwerp

Directie Vreemdelingenbeleid
dr. A.P. Taselaar
(070) 370 6221
a.p.taselaar@minjus.nl
5 november 2002
5192075/02/DVB
Adviesaanvraag inzake het arbeidsmigratiebeleid

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u slechts

één zaak in uw brief
behandelen.

Beantwoordt	8 NOV. 2002
Nummer	VZL/047

In het werkprogramma van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken voor 2003 heb ik het voornemen uitgesproken uw Commissie om advies te vragen inzake het arbeidsmigratiebeleid. Bij deze breng ik dit voornemen ten uitvoer.

Sinds enkele jaren is de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten in Nederland toegenomen, zoals onder meer blijkt uit de stijging van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen en uit indicaties voor de toename van illegale tewerkstelling. Het kabinetsbeleid is er op gericht alleen buitenlandse arbeidskrachten toe te laten, als op de Europese arbeidsmarkt geen prioriteitgenietend aanbod te vinden is. Beleidsmatig wordt zowel onder de Wet arbeid vreemdelingen als onder de Vreemdelingenwet beoogd te sturen op tijdelijke toelating van buitenlandse arbeidskrachten, hoewel permanente toelating niet uitgesloten is.

In diverse ons omringende landen zijn de regels voor de toelating van arbeidsmigranten de laatste jaren versoepeld of zijn speciale regelingen in het leven geroepen voor hoogopgeleide of bijzonder getalenteerde arbeidsmigranten. Ook in het Nederlandse beleid staat de (tijdelijke) toelating van hoogopgeleide 'kenniswerkers' centraal.

Ik verzoek u in uw advies in het bijzonder aandacht te besteden aan de vraag, of de Nederlandse vreemdelingenwetgeving thans voldoende mogelijkheden biedt om de tijdelijkheid van tijdelijke toelating te waarborgen, of dat er juist meer differentiatie zou moeten zijn om verschillende vormen van arbeidsmigratie te faciliteren en te reguleren. Het uitgangspunt van het prioriteitgenietend aanbod staat voor mij overigens niet ter discussie. Ik verzoek u in uw advies ook aandacht te besteden aan ervaringen in andere Europese landen.

U kunt tevens aandacht besteden aan het karakter en de gevolgen van de moderne arbeidsmigratie, alsmede aan de vraag in hoeverre tijdelijke arbeidsmigranten, bijvoorbeeld via een wijziging van hun verblijfsdoel, permanent verblijf kunnen verkrijgen.

Ten slotte verzoek ik u mij uw advies uiterlijk eind maart 2003 te doen toekomen.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

BIJLAGE 2

Verlag Expertmeeting Arbeidsmigratie

*Georganiseerd door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken op 4 juli 2003.
Een deelnemerslijst is opgenomen aan het eind van dit verslag.*

Inleiding

De Expertmeeting Arbeidsmigratie vindt plaats in de vergaderzaal van de Advies Commissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) in het Paleis van Justitie te Den Haag. Volgens de voorzitter zitten er aan de ronde tafel in feite drie groepen 'experts': ten eerste de uitgenodigde experts, ten tweede de leden van de Advies Commissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en ten derde de auteurs van het IMES/CMR-rapport "Arbeidsimmigratie naar Nederland: regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk". De voorzitter benadrukt nogmaals dat alle genodigden op persoonlijke titel kunnen spreken en dat uitspraken en meningen in het verslag niet zullen kunnen worden herleid tot personen of organisaties. Als leidraad voor de bijeenkomst dient de Discussienotitie Expertmeeting Arbeidsmigratie, waarin vier onderwerpen worden onderscheiden: economische/demografische effecten (1), kennismigratie/brain drain/gain (2), regelingen (3) en differentiatie (4). Terugkerende thema's zijn, naar zal blijken, het verschil tussen theorie en praktijk van het immigratiebeleid en de informalisering van de economie.

Dit verslag, waarin de lijn van de discussie wordt weergegeven, is opgebouwd aan de hand van dezelfde vier onderwerpen. Er is bewust niet voor gekozen de absolute volgorde van de gedane uitspraken te handhaven. Om de leesbaarheid te vergroten, wordt elk onderwerp voorafgegaan door een puntsgewijs overzicht van de belangrijkste bevindingen. Het is de bedoeling dat de lezer hieruit kan afleiden over welke deelonderwerpen in meer of mindere mate consensus bestaat, waarbij geldt dat deze term evenmin absoluut moet worden opgevat.

1 Economische/demografische effecten

Consensus

- Op lange termijn biedt arbeidsimmigratie geen oplossing voor de vergrijzing.
- De migratie van 'gastarbeiders' naar Nederland heeft negatieve economische effecten gehad, wanneer men kijkt naar het beroep op de collectieve sector van deze groep (inclusief volgmigranten en nakomelingen).
- Er bestaat in Nederland op dit moment vraag naar zowel laagopgeleide als hoogopgeleide arbeidsimmigranten.

Geen consensus

- Onenigheid bestaat over de vraag of arbeidsimmigratie de gevolgen van de vergrijzing op korte en middellange termijn kan verzachten, bijvoorbeeld doordat arbeidsimmigranten tekorten op de arbeidsmarkt opvullen.
- De experts verschillen van mening over de vraag in hoeverre regulering van laaggeschoolde arbeidsimmigratie de informalisering aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan tegengaan.
- Men is het niet eens over de vraag of er voor laagopgeleid werk in Nederland voldoende binnenlands arbeidsaanbod mobiliseerbaar is.

Ernst vergrijzingprobleem

Eén van de eerste onderwerpen van de expertmeeting is de definitie van het vergrijzingprobleem in Nederland. Puur demografisch gezien betekent de vergrijzing dat het aandeel 65-plussers ten opzichte van de groep 20 tot 65-jarigen de komende decennia zal toenemen van 22% naar ongeveer 40%. Eén expert is van mening dat het probleem in Nederland vaak nogal overspannen wordt gedefinieerd. Ten eerste is van bevolkingskrimp voorlopig geen sprake en ten tweede blijft de omvang van de beroepsbevolking ongeveer stabiel door de stijging van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en ouderen. Er zullen geen al te grote inspanningen noodzakelijk zijn om deze ontwikkeling de komende jaren te laten voltrekken. Overeenstemming bestaat over het feit dat de vergrijzing een reëel probleem is, dat de Nederlandse verzorgingsstaat voor grote uitdagingen stelt. Het verband tussen vergrijzing en arbeidsimmigratie wordt bediscussieerd aan de hand van de analyse van het Centraal Plan Bureau (CPB).

CPB-analyse

Over de economische effecten van immigratie wordt verschillend geoordeeld. In het Verenigd Koninkrijk en in Duitsland is men overwegend positief. In Nederland domineert de opvatting van het Centraal Planbureau dat immigratie financiële risico's voor de collectieve sector met zich meebrengt. De recente studie "Immigration and the Dutch Economy" onderscheidt drie mogelijke toekomstscenario's. Wanneer immigranten dezelfde sociaal-economische kenmerken hebben als de Nederlandse bevolking is nauwelijks sprake van enig effect. Immigratie heeft negatieve financiële consequenties als nieuwkomers dezelfde sociaal-economische kenmerken hebben als 'niet-westerse allochtonen'. De immigratie van de zogenaamde 'high potentials', d.w.z. mensen met bovengemiddelde sociaal-economische prestaties, levert een positieve uitkomst op voor de collectieve sector. Het voordeel is echter niet groot genoeg om de financiële gevolgen van de vergrijzing te kunnen oplossen. Eén expert vindt de benadering van het CPB te statisch. Een dynamischer vraagstelling kan bijvoorbeeld ingaan op de effecten van een toelatingsstop bij de bestaande vraag naar arbeidsimmigranten en op wat er zou gebeuren indien Duitsland tegelijkertijd een liberaler beleid zou hanteren. Verduidelijkt wordt dat het CPB wel degelijk erkent dat immigratie op beperkte schaal in bepaalde beroepsgroepen gunstig kan zijn voor de economie. Omdat het in dat geval dus niet om grote aantallen kan gaan zal het effect op het inkomen van de reeds aanwezige bevolking beperkt zijn, zeker op langere termijn.

Uitgangspunten en definities

De discussie over de economische effecten van immigratie wordt gevoerd op verschillende niveaus. Sommige deelnemers vragen zich af in hoeverre het gerechtvaardigd is om uit te gaan van de arbeidsmarktprestaties van de in Nederland aanwezige 'niet-westerse allochtonen'. Is het uit principieel oogpunt juist de nakomelingen van 'gastarbeiders' te onderwerpen aan een dergelijke kosten/batenanalyse? Er zijn tal van tweede en derde orde effecten denkbaar, waardoor het lastig is om de analyse te begrenzen. Een andere kwestie is de definitie van 'economische effecten'. Het kan bijvoorbeeld van belang zijn een onderscheid te maken tussen economische groei en economische groei per hoofd van de bevolking en tussen de formele en de informele sector. Op theoretisch niveau rijst de vraag in hoeverre de ervaringen van de afgelopen decennia als referentiekader voor toekomstige arbeidsimmigratie kunnen dienen. Beschouwt men 'gastarbeid' als historisch uniek of niet? Overigens is de CPB analyse niet slechts op de ervaringen met de gastarbeiders gestoeld, ook is een analyse gemaakt van de effecten indien de immigrant een gelijk sociaal-economisch profiel heeft als de gemiddelde Nederlander. Ook dan levert immigratie in financieel-economische zin nauwelijks iets op. In zijn algemeenheid wordt geconstateerd dat consensus over het verleden geen eenduidige conclusies voor het heden en de toekomst oplevert. Om de problematiek beter in beeld te

krijgen, plaatsen enkele experts het fenomeen arbeidsmigratie in de context van wereldwijde ontwikkelingen zoals transnationalisering en informalisering van de economie.

Transnationalisering

Transnationalisering betekent volgens een expert dat de analyse zich niet alleen tot 'de Nederlandse economie' en 'de Nederlandse samenleving' kan beperken. In hoeverre is nationale interventie in een transnationaal vraagstuk als migratie mogelijk? Kan arbeidsimmigratie worden tegengehouden, wanneer men dat zou willen? Er zijn gezien de aard van het fenomeen duidelijk grenzen aan wat je als individueel land kunt waarmaken. Later in het debat zal ook worden gerefereerd aan de ontwikkelingen op Europees niveau, die hun weerslag hebben op de Nederlandse situatie. Eén expert meent dat immigratiebeleid slechts zinvol is, wanneer de motieven en impulsen van de migranten erin worden meegewogen: "Elke regelgeving zal mislukken als het perspectief van de migrant zelf er niet bij wordt betrokken". Steeds meer mensen worden mobiel en blijven dat; de behoefte om mensen te 'vangen' in een nationaal blikveld doet hieraan geen recht. Wel blijft het opvallend dat er zo'n frappante discrepantie bestaat tussen de mobiliteit van kapitaal en de mobiliteit van arbeid.

Informalising en arbeidsmigratie I

De meeste aanwezigen zijn het erover eens dat er een verband bestaat tussen de aanwezigheid van arbeidsimmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de informalisering van de economie. Maar wat voor verband? Een interessante controverse bestaat over de vraag of het aanbod van goedkope arbeidskrachten uit het buitenland informele tewerkstelling in de hand werkt (arbeidsimmigratie leidt tot informalisering) of dat er sowieso een behoefte bestaat aan goedkope, irreguliere arbeidskrachten, waar arbeidsimmigranten op inspelen (informalising leidt tot arbeidsimmigratie). Enkelens spreken de hoop uit dat meer regulering de wantoestanden zal verminderen, wat in de eerste plaats positief zou zijn voor de migrant zelf. Anderen zijn sceptisch. Zijn arbeidsimmigranten met een precare verblijfsstatus voor sommige werkgevers niet interessant juist vanwege de mogelijkheid tot uitbuiting? In recente voorstellen van de Europese commissie wordt expliciet een verband gelegd tussen het legaliseren van arbeidsimmigratie en het vinden van een antwoord op mensensmokkel en illegale tewerkstelling. Volgens de Nederlandse regering is er echter geen sprake van een dergelijk verband. Zoals een aanwezige het verwoordt: "Op het moment dat je illegale praktijken legaliseert, heb je inderdaad geen illegale praktijken meer". Na de pauze, wanneer het onderwerp informalisering nogmaals ter sprake komt, zal er door een andere expert op gewezen worden dat overtredingen van arbeidsregels vaak samengaan met strafbare feiten op andere gebieden. Volgens één aanwezige is er sprake van een criminalisering van arbeidsimmigranten die laagopgeleid werk doen, in de zin dat hun aanwezigheid consequent als een ongewenste verschijnsel wordt gedefinieerd. Het stigmatiseren van deze groep heeft natuurlijk in de eerste plaats negatieve effecten op de migrant zelf, maar is ook voor de samenleving in zijn geheel riskant. Het zorgt er in elk geval voor dat de informalisering en de uitbuiting in het informele circuit op zichzelf onvoldoende ter discussie worden gesteld, aldus deze persoon. Een welwillende overheid zou de strafbaarheid minder benadrukken en zich concentreren op het bestrijden van uitbuiting.

Voldoende binnenlands arbeidsaanbod?

Een belangrijke kwestie is natuurlijk of er voor laagopgeleid werk eigenlijk nog voldoende binnenlands arbeidsaanbod mobiliseerbaar is. Hierover verschillen de experts van mening. Het is de vraag of het gevoerde beleid om 'inactieven' op de arbeidsmarkt te activeren effectief is geweest in het verleden en in hoeverre maatregelen van komende regeringen dit zullen kunnen worden. Sommigen menen dat eigenlijk alleen seizoenarbeid tot de terreinen behoort waarop arbeidsimmigratie een geschikt beleidsinstru-

ment is. Niet voor niets werden in de land- en tuinbouwsector vorig jaar reeds 5.000 tewerkstellingsvergunningen afgegeven in het kader van het Project Seizoenarbeid. Dit project wordt als succesvol beschouwd, ook al blijven er werkgevers die niet meer dan een paar euro per uur willen betalen en de irreguliere weg kiezen. In de discussie wordt anderzijds gewezen op het opvallend hoge aantal stagiaires en practicanten dat jaarlijks naar Nederland komt, wat zou kunnen wijzen op een sterkere vraag. Daarnaast zijn er beroepen waarin buitenlandse arbeidskrachten duidelijk oververtegenwoordigd zijn, vaak zonder de juiste papieren (krantenbezorging, huishouding). Van het werkelijk aanpakken van illegale tewerkstelling is vooralsnog geen sprake. Een strengere naleving van het juridische verbod ('razzia's') stuit op politieke grenzen. In de Verenigde Staten is het ook niet gelukt illegale tewerkstelling te bestrijden door werkgevers te straffen. Eén expert wijst op de legitimerende werking die van gereguleerde arbeidsimmigratie van laagopgeleiden uit zou gaan. In feite is dat het sociaal-maatschappelijke argument van de Europese commissie: zo gauw je alles verbiedt en te restrictief wordt, zal bij werkgevers het gevoel beklijven dat zij geen andere keuze hebben. Er bestaat onenigheid over de vraag in hoeverre legalisering onderaan de arbeidsmarkt economische voordelen voor Nederland oplevert en over de vraag wat de motieven van werkgevers zijn.

2 Kennismigratie/brain drain/gain

Consensus

- De huidige organisatie van de (toegang tot de) Nederlandse verzorgingsstaat maakt dat vrije arbeidsimmigratie wenselijk noch haalbaar is.
- Selectie van arbeidsimmigranten, bijvoorbeeld op basis van opleidingsniveau, kan voor positieve effecten zorgen.
- Brain drain is een fenomeen waarmee het Nederlandse beleid rekening moet houden.
- Het verbieden van werving van arbeidskrachten uit bepaalde landen om brain drain tegen te gaan, is niet effectief.
- Rekening houden met het fenomeen brain drain dwingt niet tot strikte contra-maatregelen, maar eerder tot begeleidende maatregelen om de landen van herkomst te compenseren.
- Immigratie van hoogopgeleid personeel mag nooit dienen ter vervanging van onderwijsinvesteringen in de eigen bevolking, vooral niet in de medische sector.

Geen consensus

- De experts verschillen van mening over de vraag of Nederland behoefte heeft aan hoogopgeleide arbeidsimmigranten.
- Onenigheid bestaat over de vraag of Nederland op het gebied van de werving in het buitenland slechter presteert dan andere landen.
- De aanwezigen zijn het niet eens over de vraag of het zin heeft in Nederland een aanbodgestuurd arbeidsimmigratiesysteem op te zetten, naast of in plaats van het huidige vraaggestuurde systeem van de Wav.

Kennismigratie noodzakelijk?

Eén expert bestrijdt de wijdverbreide opvatting dat Nederland niet zonder hoogopgeleide arbeidsimmigranten kan. Dit zou ten onrechte worden beweerd. De Nederlandse economie drijft van oudsher op handel en transport. Het is een politieke keuze om het noodzakelijk te achten dat Nederland de concurrentiestrijd aangaat met andere landen op het gebied van hoogwaardige technologieën en de exacte wetenschappen. Er zijn in principe twee alternatieven voor arbeidsimmigratie: ten eerste meer investeringen in de eigen beroepsbevolking en ten tweede, op langere termijn, aanpassing van de economische structuur aan de beschikbaarheid van de beroepsbevolking. Met andere woorden:

specialisatie in die zaken waarin je als land het beste bent. De expert verwijst naar de opvatting van sommige economen dat in Nederland de lonen te laag zijn, waardoor te weinig geïnvesteerd zou worden in arbeidsbesparende technologieën. De stelling dat prioriteiten de doorslag geven, wordt door anderen bestreden. In sommige kennisberoepen bestaat wel degelijk vraag naar arbeidsimmigranten. Bovendien kan de economie zich niet in alle opzichten aanpassen: werkgelegenheid in de zorg- en onderwijssector kan bijvoorbeeld niet naar het buitenland worden verplaatst. Er wordt aangegeven dat de productiviteitsgroei in de dienstensector in Nederland minder sterk is dan elders en dat juist kennismigratie aan het innovatieve vermogen van de economie kan bijdragen. De eventuele positieve economische bijdrage van de zogenaamde ‘high potentials’ (CPB) moet tevens in dit licht worden gezien. Veel promovendi, in de exacte wetenschappen maar ook op andere vakgebieden, komen reeds uit het buitenland. Daar staat echter weer tegenover dat de arbeidsvoorwaarden van assistenten/onderzoekers in opleiding in Nederland niet als gunstig worden ervaren.

Aantrekkingskracht Nederland

Eén expert meent dat het de vraag blijft of Nederland er in zal slagen om daadwerkelijk jonge, talentvolle immigranten aan te trekken; zo lukte het Duitsland niet om het gestelde quotum ICT-ers te halen. Ter relativering van deze vrees wordt er door een ander op gewezen dat naar Nederland in de afgelopen jaren verhoudingsgewijs meer ICT-ers migreerden dan naar Duitsland. Daar werd alleen minder ophef over gemaakt. In algemene zin geldt natuurlijk wel dat hoogopgeleide migranten doorgaans een bredere blik hebben dan laagopgeleide en meer keuzemogelijkheden. Gezien de taalbarrière zullen velen onder hen geneigd zijn voor een Engelstalige bestemming te kiezen.

Arbeidsimmigratie als cultuurkwestie

Terugverwijzend naar de wereldwijde ontwikkeling van transnationalisering merkt een deelnemer op dat arbeidsimmigratie ook een cultuurkwestie is. Ontwikkelt Nederland zich in de richting van een gesloten maatschappij of van een ‘mondiale samenleving’? De tweede optie impliceert in elk geval het toelaten van hoogopgeleide immigranten en het werken aan de eigen aantrekkelijkheid als land van bestemming. Een andere deelnemer is van mening dat in Nederland de zelfgenoegzaamheid van een naar binnen gekeerde samenleving in opkomst is, weg van het kosmopolitische ideaal. Het onderscheid tussen ‘niet-westers’ en ‘ons soort mensen’ en het tijdelijk ‘gedogen’ van bepaalde categorieën zouden verschijnselen zijn die aantonen dat de discussie over arbeidsimmigratie op een verkeerd voetstuk is geplaatst. Hiertegen helpt in beginsel geen regelgeving – het intensiveren van het publieke debat zou een betere weg zijn.

Dichotomie van de vraag

Overeenstemming bestaat over het feit dat de Nederlandse verzorgingsstaat het belangrijkste knelpunt is. Hoofddoelstelling van het arbeidsimmigratiebeleid moet zijn om mensen binnen te halen “die in staat zijn voor zichzelf te zorgen”. De discussie spitst zich toe op de dichotomie van de vraag (naar laag- en hoogopgeleide arbeidsimmigranten). Welke implicaties heeft deze tweedeling voor overheidsinterventie? Regulering van hoogopgeleide arbeidsimmigratie is met het oog op het draagvlak in de samenleving gemakkelijker te realiseren dan regulering van laagopgeleide arbeidsimmigratie. De Nederlandse politiek zou minder moeite hebben om aan het publiek uit te leggen dat de nieuwe immigratie werkelijk verschilt van de oude. Het is echter de vraag in hoeverre men kan differentiëren als het gaat om de toegang tot sociale zekerheid, het recht op gezinshereniging, et cetera. Hoe verhoudt deze gedachte zich tot het gelijkheidsbeginsel? Ligt hier het gevaar van discriminatie op de loer? Volgens de huidige wetgeving kunnen kennisimmigranten verblijfsrechtelijk gezien niet anders worden behandeld dan andere immigranten. Eén expert is van mening dat de tegenstelling tussen hoog- en laagop-

geleid op zichzelf reeds misleidend is. De werkelijkheid, “waarin het brede midden overheerst”, zou zich moeilijk met een dergelijke rigide tweedeling in twee extreme segmenten laten vatten. In welke categorie hoort verplegend personeel bijvoorbeeld thuis? De categorie ‘kennismigrant’ omvat heel verschillende beroepen, waardoor het mogelijk noch wenselijk zou zijn aparte regelgeving voor deze categorie in het leven te roepen.

Vraaggestuurd of aanbodgestuurd?

Een belangrijke vraag die door de ACVZ wordt opgeworpen is of de huidige wetgeving aan verandering toe is. Hoe functioneren de instrumenten die er zijn? Sommige experts zijn van mening dat het vraaggestuurde systeem van de Wav aan de belangrijkste eisen voldoet, ook al zou het allemaal wellicht iets minder bureaucratisch kunnen. Ten eerste beschermt het systeem de collectieve sector tegen de financiële risico's van massale immigratie. Ten tweede kunnen arbeidsimmigranten na binnenkomst direct aan het werk, zij komen immers voor een concrete vacature. Ten derde is de werkgever verplicht eerst na te gaan of er zich in het reservoir Nederlandse inactieven een geschikte kandidaat bevindt. Een aanbodgestuurd systeem zou op paradoxale wijze afhankelijk zijn van een strakke planning van economische activiteit: waar en wanneer worden welke tekorten op de arbeidsmarkt verwacht? Andere experts bespeuren desondanks een behoefte aan meer flexibiliteit. Zij vinden het een goed idee om in bepaalde sectoren en voor bepaalde beroepsgroepen minder restrictief te zijn. Net als in het Verenigd Koninkrijk zouden mensen bijvoorbeeld de gelegenheid moeten krijgen zich een periode vrij op de arbeidsmarkt te bewegen. In reactie hierop wordt betoogd dat dit systeem in het Verenigd Koninkrijk pas kortgeleden is ingevoerd en dat het niet onomstreden is. Wederom geldt dat moet worden afgewacht of vreemdelingen naar Nederland zullen willen komen om een baan te zoeken. Enkele aanwezigen benadrukken dat het niet gemakkelijk is om zich in Nederland te vestigen. “De zucht tot regelgeving kent geen grenzen”, aldus één van hen. Daarnaast zou de uitvoering op ambtelijk niveau niet bijdragen aan een gunstig imago van Nederland of een positief vestigingsklimaat.

De Wav als wervingsmiddel

Over de vraag of Nederland het nu beter of slechter doet dan andere landen bestaat onenigheid. Is de huidige werving te beperkt en zou Nederland moeten leren van de ervaringen in het buitenland? Eén expert bestrijdt met klem de opvatting dat Nederland slechter presteert dan andere landen, met name omdat te veel nadruk op de tijdelijkheid van het verblijf zou worden gelegd. Na enkele jaren en een volledige arbeidsmarkttoets ontstaat ook hier te lande het recht op permanent verblijf. Het staat echter buiten kijf dat er in de praktijk problemen optreden bij het op elkaar afstemmen van verblijfsvergunningen en werkvergunningen. De ‘gaten’ die ontstaan kunnen ervoor zorgen dat immigranten niet aan de formele criteria voor permanent verblijf voldoen. Terugkijkend op de afgelopen jaren is het volgens sommige deelnemers niet verwonderlijk dat er een tegenstelling bestaat tussen de bedoeling van de wet en de uitvoering in de praktijk. De Wav werd tot voor kort immers puur als ééndimensionaal restrictief beleidsinstrument gezien, terwijl nu wordt gediscussieerd over de geschiktheid van de Wav als liberaal toelatingsmodel voor bepaalde groepen. Beleidsmakers zullen het eerst eens moeten worden over de overkoepelende doelstelling van de wet om vervolgens de instrumentele vraag te stellen hoe men deze technisch gezien het beste kan halen.

Brain drain of brain gain?

Het fenomeen brain drain speelt een belangrijke rol in de Nederlandse discussie over arbeidsmigratie. Over de aard en de omvang van het probleem wordt verschillend gedacht, ook in de wetenschap. Zo zijn er wetenschappers die menen dat emigratie op lange termijn voordelen oplevert voor het land van herkomst, terwijl anderen juist de directe schadelijke effecten benadrukken. Een argument dat in de expertmeeting wordt

ingebracht, is het terugkeerargument. Omdat remigratie een belangrijk fenomeen is, zou er zelfs eerder sprake zijn van een brain gain. Zo is van de in de Verenigde Staten gearriveerde immigranten de afgelopen decennia uiteindelijk een flink deel vertrokken (circa 30%). Hier wordt evenwel bij aangetekend dat niet bekend is of deze mensen daadwerkelijk zijn teruggekeerd of naar een ander land zijn gegaan. Een ander voorbeeld van een positief terugkoppelingseffect is de ICT-sector in India, die zonder remigranten minder zou floreren. Ook de rol van overboekingen van landgenoten in het buitenland (de zogenaamde 'remittances') moet niet worden onderschat. Het bedrag dat immigranten jaarlijks naar huis sturen is hoger dan het bedrag dat wereldwijd aan ontwikkelingshulp wordt uitgegeven. Sommige experts laten pessimistischer geluiden horen. Het vertrek van zoveel hoogopgeleide mensen komt voor sommige landen neer op een aderlating. Zo zou van de artsen die in Ghana worden opgeleid uiteindelijk tweederde deel naar het buitenland vertrekken. Het cynische hiervan is dat de opleiding van deze artsen veelal mede mogelijk wordt gemaakt door westerse landen, hiermee indirect hun eigen gezondheidszorg subsidiërend. Op de vraag of het verbieden van werving in 'kwetsbare' landen een oplossing zou zijn voor dit probleem antwoorden de experts ontkennend. Het fenomeen brain drain benadrukt veeleer de noodzaak van het voeren van een integraal beleid, van een beleid dus waarin internationale ontwikkelingsdoelstellingen en nationale economische behoeften op elkaar zijn afgestemd en tegengestelde effecten zoveel mogelijk worden vermeden. Een breed gespreid beleid zou effectiever zijn dan een verbodsstelsel. Er zijn immers allerlei andere manieren om ontwikkelingslanden te helpen.

Morele kwesties

Over het morele aspect van het fenomeen brain drain wordt verschillend gedacht. Aan de ene kant betoogt een deelnemer dat Nederland er niet al te gemakkelijk overheen mag stappen. "Je kunt niet zomaar een blik verpleegsters opentrekken." In dezelfde lijn ligt de opmerking van een ander, dat Nederland voldoende in het eigen onderwijs moet investeren. Aan de andere kant wordt gewezen op de positie van de migrant zelf en de ambivalente positie van de landen van herkomst. Voor veel mensen is emigratie onderdeel van een levensplan dat moet uitmonden in een betere toekomst elders. De elite in landen als Ghana zou niet bereid zijn om meer maatregelen ter voorkoming van brain drain te nemen, omdat zij profiteren van het bestaande systeem. Sommige ontwikkelingslanden voeren zelfs een bewust emigratiebeleid. Als Zuid-Afrika zelf geen beperkingen wil opleggen aan pas afgestudeerde doktoren (bijvoorbeeld door hen te verplichten minimaal zoveel jaar in Zuid-Afrika te werken), waarom zou Nederland dat dan wel doen? Landen van herkomst hebben op dit punt hun eigen verantwoordelijkheid. Een deelnemer schat in dit verband echter in dat de mogelijkheden van landen van herkomst om emigranten tegen te houden uiteindelijk beperkt zijn. Vanuit een economisch perspectief redenerend, suggereert een expert het invoeren van een soort 'werkgeversbijdrage': bedrijven die werknemers uit ontwikkelingslanden in dienst nemen, zouden kunnen worden verplicht een donatie te doen aan het land van herkomst. De hoogte van deze bijdrage zou minimaal moeten overeenkomen met de kosten van de door de werknemer genoten opleiding. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de internationale concurrentiepositie van Nederland negatief zou worden beïnvloed, wanneer het om een unilaterale maatregel zou gaan. Meer in het algemeen zouden de mogelijkheden van de Nederlandse overheid om in te grijpen in het marktmechanisme beperkt zijn. Gelukkig, zo meent een aanwezige, krijgt het integrale beleid ook op Europees niveau steeds meer gestalte.

3 Regelingen

Consensus

- Er bestaat in Nederland een welhaast onontkoombare tegenstelling tussen tijdelijkheid in theorie en het handhaven van tijdelijkheid in de praktijk.
- Het principe dat het binnenlandse of Europese arbeidsaanbod prioriteit geniet, moet in stand worden gehouden.

Geen consensus

- Controverse bestaat over de vraag waar de behoefte aan tijdelijkheid in Nederland vandaan komt.
- De experts verschillen van mening over de vraag in hoeverre convenanten zinvolle instrumenten zijn in het arbeidsimmigratiebeleid.

Tijdelijkheid als ‘papieren werkelijkheid’

Een centraal punt van de discussie over de regelingen is de tijdelijkheidsgedachte. In Europa wordt een (volgens sommige deelnemers onwenselijke) ontwikkeling gesignaleerd in de richting van een duaal stelsel, waarin bepaalde, meestal hoogopgeleide arbeidsimmigranten sneller voor permanent verblijf in aanmerking komen dan andere. Het probleem dat zich voordoet, is dat tijdelijkheid vaak slechts een ‘papieren werkelijkheid’ is; ook op dit punt bevindt zich een kloof tussen de officiële beleidsdoelstelling en de implementatie en handhaving ervan in de praktijk. Bij de geconstateerde discrepantie tussen het recht en de werkelijkheid wordt door de deelnemers aan de expertmeeting vrij uitgebreid stilgestaan. Uiteindelijk is tijdelijkheid slechts met geweld en inhumane maatregelen af te dwingen. Eén expert meent dat de kloof veroorzaakt wordt doordat overheden proberen twee tegenstrijdige beleidsdoelen te verenigen: wel arbeidskracht binnenhalen maar geen immigranten. Deze persoon vraagt zich hardop af of men de behoefte aan duurzame arbeid wel kan ledigen met een tijdelijkheidsconstructie, bijvoorbeeld een rotatiesysteem. Zoals in de discussienotitie is aangegeven, heeft tijdelijkheid een aantal evidente voordelen (bijvoorbeeld minder financiële risico’s voor de collectieve sector). Of tijdelijkheid het allesoverheersende uitgangspunt van het beleid moet zijn, blijft echter de vraag. Vermeldenswaard in dit opzicht is een eerder in de discussie gedane suggestie dat immigranten de mogelijkheid geboden zou moeten worden om ‘op proef’ te remigreren. Dit zou de terugkeer van immigranten danig kunnen stimuleren, aldus een expert.

Waarom tijdelijk?

Een andere expert verwijst terug naar de eerdere opmerking dat bepaalde categorieën immigranten worden ‘gedoogd’: de nadruk op tijdelijkheid zou een manier zijn “om het immigranten zo lastig mogelijk te maken”. Hierop reagerend, verklaart een derde dat het beeld, alsof Den Haag een bewuste politiek van “vreemdelingetje pesten” zou voeren, niet juist is. Voorop staat eenvoudigweg het PGA-principe (‘Prioriteit Genietend Aanbod’), dat bepaalt dat vacatures zoveel mogelijk moeten worden ingevuld met Nederlands of Europees aanbod. Het reservoir binnenlandse inactieven dat d.m.v. bijvoorbeeld omscholing kan worden aangesproken, is nog groot. Het PGA-principe wordt door de deelnemers aan de discussie hoog in het vaandel gedragen. Op de vraag, waar de behoefte aan tijdelijkheid nu precies vandaan komt, formuleren de experts geen eenduidig antwoord. Heeft het culturele, misschien zelfs xenofobische wortels of is het vooral de uitkomst van een sociaal-economische rekensom, die leert dat massale immigratie desastreuze gevolgen voor de verzorgingsstaat zou kunnen hebben?

Convenanten

In het IMES/CMR-rapport worden kritische uitspraken gedaan over het instrument 'convenant' om afspraken over arbeidsimmigratie vast te leggen. Hoe kijken de experts hier tegenaan? Eén van hen betwijfelt of gemaakte afspraken zullen worden nagekomen als zij tegen het economische belang van één van de betrokken partijen indruisen. Het inbouwen van een financiële prikkel zou noodzakelijk zijn om betere naleving te garanderen. Een praktische vraag die deze suggestie oproept, is hoe een werkgever ervoor kan zorgen dat een buitenlandse werknemer na beëindiging van de arbeidsovereenkomst daadwerkelijk vertrekt. Eerstgenoemde expert meent dat het vooraf laten betalen van een borgsom (door zowel werkgever als werknemer) hierbij een passend drukmiddel zou kunnen zijn. Een andere deelnemer vermoedt dat werkgevers en werknemers altijd wel een mogelijkheid zullen vinden om het verblijf te verlengen, wanneer dat in hun beider belang is. In de visie van een deze deelnemer moet men ervoor waken in deze discussie vorm en inhoud door elkaar te halen. Het principiële debat moet scherp worden afgebakend van het debat over de functionaliteit van instrumenten. Terwijl in de jaren tachtig convenanten werden afgesloten om de restrictieve doelstellingen van het immigratiebeleid dichterbij te brengen, worden convenanten heden ten dage gezien als een middel om de liberalisering van het beleid gestalte te geven. Met het verschijnsel convenant zou op zichzelf niks mis zijn.

4 Differentiatie

Consensus

- Het Werkverdrag zoals dat in Duitsland is toegepast, moet worden gezien als een detachingsregeling, die rationeel kan zijn vanuit het perspectief van het internationale sociale zekerheidsrecht.
- Het is de vraag of het Werkverdrag geschikt is als middel om de tijdelijke arbeid van vreemdelingen in Nederland te reguleren, als het daadwerkelijk afdwingen van tijdelijkheid en het tegengaan van illegale tewerkstelling de doelstellingen zijn.
- Op het terrein van de gezinshereniging en de gezinsvorming is binnen het kader van de internationale wettelijke verplichtingen speelruimte voor differentiatie.

Geen consensus

- De experts verschillen van mening over de vraag of het arbeidsimmigratiebeleid überhaupt zou moeten differentiëren naar opleidingsniveau.
- De experts verschillen van mening over de vraag op welke manier het arbeidsimmigratiebeleid zou moeten differentiëren naar opleidingsniveau (met mogelijke consequenties voor de verblijfsstatus van de immigrant, de sociale zekerheid en rechten als het recht op gezinshereniging).

Differentiatie in welke zin?

Wederom redenerend vanuit een economisch perspectief constateert een expert dat men in theorie het recht op verblijf en de toegang tot de verzorgingsstaat van elkaar zou kunnen loskoppelen. Voor een sociale voorziening als de AOW geldt reeds dat het aantal gewerkte jaren wordt meegewogen. De aanwezigen zijn het erover eens dat een dergelijke differentiatie tot het uiterste zou resulteren in enorme ongelijkheid, die in Nederland moeilijk voorstelbaar is (denk alleen al aan de gezondheidszorg). Zijn er geen tussenwegen denkbaar? Eén van de experts meent dat je heel specifiek zou kunnen vastleggen wanneer een immigrant welk recht geniet, om daarmee nuances aan te brengen. De 'wachttijd' zou bepaald moeten worden met de intrinsieke functie van de voorziening in het achterhoofd: medische noodhulp is per slot van rekening iets anders dan een pensioen. Volgens een andere deelnemer zou differentiatie ook kunnen betekenen

dat immigranten via een 'opt-in regeling' zelf bepalen of en wanneer zij gebruik maken van sociale zekerheid. Daarbij worden wel premies betaald, maar voor bepaalde sociale zekerheidsregelingen zouden die kunnen worden gerestitueerd bij vertrek indien geen aanspraak op de regeling is gemaakt. Dit is een vorm van differentiatie die niet leidt tot vermindering van rechten. Het perspectief van de immigrant zelf zou op deze manier meer in het beleid worden betrokken. Voor hoger opgeleide migranten kan het aantrekkelijker zijn om zich op de private markt te verzekeren. Veel arbeidsmigrant zouden helemaal niet geïnteresseerd zijn in een uitkering en het liefst zo snel mogelijk willen terugkeren met het in het buitenland verdiende geld. Gedeeltelijke premierestitutie kan dienen als stimulans op terugkeer. Een kanttekening die door een expert wordt gemaakt betreft de zogenaamde 'magneetwerking' van de welvaartsstaat: uit Amerikaans onderzoek is gebleken dat socialezekerheidsarrangementen wel degelijk een rol spelen bij de keuze van de plek van bestemming. Eén expert oppert de mogelijkheid om (een deel van) het loon van arbeidsimmigranten pas na terugkeer uit te betalen.

Differentiatie en de Wav

Tegen het einde van de bijeenkomst wordt nogmaals de functionaliteit van de Wav ter discussie gesteld, maar dan vanuit het oogpunt van differentiatie. Biedt de huidige wet- en regelgeving voldoende mogelijkheden om te differentiëren tussen verschillende categorieën arbeidsimmigranten? Eén expert licht toe dat het reeds eerder genoemde PGA-principe in theorie ook geldt voor laag- en ongeschoold werk, maar dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de praktijk de stelregel hanteert dat het reeds aanwezige potentieel nog voldoende is. Het Project Seizoenarbeid in de land- en tuinbouwsector vormt een kleine uitzondering (samen met drie specifieke beroepen: kuisseksers, nertsenvillers en kippenvangers [eenmalig ten tijde van de vogelpest, voorjaar 2003]). Ook wordt erop geattendeerd dat het aanbod van Europese werknemers na 1 mei 2004 flink zal toenemen als gevolg van de uitbreiding van de EU. De Wav zal door deze ontwikkeling sowieso minder belangrijk worden voor dit type werk. Sommigen pleiten dan ook voor het handhaven van een algemeen loket in plaats van het introduceren van aparte loketten voor laag- en hoogopgeleiden (of een loket voor alleen de laatste groep). De discussie neemt een wending wanneer het onderwerp informalisering opnieuw ter sprake komt.

Informalisering en arbeidsmigratie II

De wending in de discussie wordt geïllustreerd door één deelnemer, die eerst meent dat voorlopig alles binnen de Wav kan worden geregeld, maar vervolgens moet beamen dat deze wet wellicht te bureaucratisch is om te worden toegepast op huishoudelijke hulpen en au pairs. Het PGA-principe is hier mede debet aan. Het kostenaspect, dat in de informele sector zo'n voorname rol speelt, maakt dat de Wav niet geschikt is om de immigratie van arbeidskrachten in deze beroepsgroepen te reguleren. In dit verband roept een deelnemer in herinnering dat het voorkomen van illegale tewerkstelling één van de doelstellingen van de Wav is. Hoe moet worden omgegaan met het maatschappelijke gegeven dat vreemdelingen bereid zijn voor weinig geld veel (impopulair) werk te doen? De onderliggende vraag hierbij is volgens één van de deelnemers wat voor soort laagopgeleid werk men in Nederland wil behouden. Een voorbeeld van een luxeproduct, waar we eenvoudigweg niet genoeg voor willen betalen, zou de krantenbezorging zijn. Een ander vindt het een oude discussie over de herstructurering van de economie, over de vraag welke industrieën in leven zouden moeten worden gehouden. Op basis van het uitgangspunt, dat ongelijkheid hoe dan ook optreedt, lanceert een derde expert een nieuwe zienswijze. Zou het niet mogelijk zijn illegale tewerkstelling te bestrijden door het terugbrengen van de grote hoeveelheid 'regeltjes' en door het verlagen van de kosten van arbeid in bepaalde gebieden, zoals de kinderopvang? De zogenaamde 'witte werkers' worden als voorbeeld genoemd. Indien er minder regels zouden gelden voor ieder-

een, zou er geen sprake zijn van een tweederangsregime. “Als Chinezen 60 uur per week willen werken, waarom mag dat dan niet?” In reactie hierop wordt tegengeworpen dat illegale arbeid vaak samengaat met overtreding van andere wetten. Ter verdediging van de Wav wordt opnieuw aangevoerd dat het een vraaggestuurd systeem is dat de financiële risico's van massale immigratie helpt tegengaan. Een ander beaamt dat de Wav in het verleden heeft bewezen goed te kunnen functioneren als restrictief instrument (geen vergunning, tenzij...), maar dat problemen ontstaan als dat instrument wordt gebruikt om bepaalde vormen van arbeidsmigratie te liberaliseren.

Een Nederlands ‘Werkvertrag’?

De regels van het Duitse Werkvertrag bepalen dat een werknemer in dienst blijft in het land van herkomst en dat in het land van bestemming geen sociale premies worden afgedragen. Zou het zinvol zijn om een dergelijk systeem in Nederland in te voeren? Een expert maakt in dit verband drie relevante opmerkingen. Ten eerste moet het Werkvertrag in de context worden gezien van de val van de Muur, die bijzondere, historisch unieke omstandigheden creëerde. De achtergrond van de ‘detacheringsregeling’ was de behoefte aan economische integratie. De Duitse regering wil het Werkvertrag inmiddels niet meer laten voortbestaan, onder andere met het oog op de komende uitbreiding van de EU. Ten tweede moet het Werkvertrag worden beschouwd als een normaal onderdeel van de coördinatieverdragen op het terrein van de sociale zekerheid. Dit betekent, ten derde, dat het Werkvertrag minder geschikt is als het land van herkomst een ontwikkelingsland is, waar helemaal geen vergelijkbare verzorgingsstaat bestaat. Eén aanwezige vindt het op deze wijze uitsluiten van arbeidsimmigranten van de verzorgingsstaat verwerpelijk. Een gerelateerd element dat door andere aanwezigen wordt ingebracht, is de mogelijkheid tot uitbuiting, die binnen het kader van een Werkvertrag bestaat. Werkgevers in Duitsland moesten het CAO-loon betalen, maar hoe kan het gastland weten welk deel van het salaris in het land van herkomst wordt ‘afgeroomd’? Dit is één van de redenen waarom er destijds in de Duitse Bondsdag heftig over is gediscussieerd tussen links en rechts. Uitvoeringsproblemen waar het gastland mee te maken kan krijgen, zijn de wisseling van werkzaamheden en het verlopen van officiële termijnen. Wanneer overschrijdt een werknemer, die voor de ene taak is gedetacheerd maar (tijdelijk) een andere taak uitvoert, de grens naar illegale tewerkstelling? Op papier kan het er allemaal ‘keurig netjes’ uitzien, maar de praktijk blijft weerbarstig.

Gezinshereniging en gezinsvorming

Een onderwerp dat een koppeling tussen de Wav en het vreemdelingenrecht weer geeft, is de gezinshereniging. Tussen de door het IMES en het CMR onderzochte landen bestaan op dit terrein verschillen, waarbij Nederland opvalt met een relatief genereus beleid. De discussie richt zich allereerst op de termijnen die gehanteerd zouden moeten worden. Aan de ene kant wordt geconstateerd dat een tijdelijk verblijf van enkele jaren in het buitenland op een heel mensenleven weinig uitmaakt. Arbeidsmigranten die in korte tijd een som geld willen verdienen, zullen vanwege de kosten helemaal niet zo gauw geneigd zijn hun familie mee te nemen. Aan de andere kant vormen een paar jaar voor een gezinsleven een lange tijd. Eén van de deelnemers meent dat het niet zo zeer gaat om de vraag, welke familieleden ‘mee’ mogen, en voor hoe lang, maar om de vraag van welke voorzieningen zij vervolgens gebruik mogen maken. Hebben kinderen van tijdelijke arbeidsimmigranten bijvoorbeeld recht op gratis onderwijs? In dit perspectief is niet uitsluiting het antwoord, maar het vragen van een prijs voor het gebruik van bepaalde voorzieningen. Binnen het kader van de geldende internationale verdragen bestaat er tevens speelruimte als het gaat om de toegang van volgmigranten tot de arbeidsmarkt, aldus een expert. Eén persoon meent dat ook naar gezinsvorming op een andere wijze gekeken zou kunnen worden. De buitenlandse bruid of bruidegom zou bij-

voorbeeld een baan moeten vinden. Voorop staat bij de meeste experts dat het recht op gezinsleven volgens internationale normen moet worden gerespecteerd.

Asielzoekers

De voorzitter vraagt aan het einde van de bijeenkomst of de experts nog een opmerking willen maken over een onderwerp, dat niet eerder aan de orde is geweest. Eén deelnemer suggereert vervolgens dat er wellicht meer verbindingen zouden kunnen worden gelegd tussen het asielbeleid en het arbeidsmigratiebeleid, waarop instemmend wordt gereageerd. Ondanks de relatief recente uitbreiding van de mogelijkheden van asielzoekers om te werken (naar maximaal 12 weken per jaar voor alle soorten werk) blijft nog veel arbeidskracht onbenut. Dit terwijl er op het eerste gezicht een interessante overeenkomst bestaat tussen de tijdelijkheid van het verblijf als asielzoeker in Nederland en de tijdelijkheid van de vraag naar werknemers in bepaalde sectoren.

Deelnemerslijst ACVZ Expertmeeting Arbeidsmigratiebeleid 4 juli 2003

Uitgenodigde experts

- Mr. L.J.A. van Amersfoort (Centrale organisatie voor Werk en Inkomen)
- Prof.dr. P. de Beer (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid /Universiteit van Amsterdam)
- Dr. R.A.J. Bosman (Nederlandsche Bank)
- Prof.dr. J. Breman (Universiteit van Amsterdam)
- Dr. J. Doornik (Universiteit van Amsterdam)
- Prof.dr. H.B. Entzinger (Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Mr. T. de Lange (Katholieke Universiteit Nijmegen)
- Dr. H.J. Roodenburg (Centraal Plan Bureau)
- Dr. A.P. Taselaar (Ministerie van Justitie)
- Prof.dr. G. Vonk (Sociale Verzekeringsbank /Vrije Universiteit Amsterdam)
- Drs. J.J. Verboom (Ministerie van SZW)

Namens de ACVZ namen deel

- Drs. H.J. Bakker
- Prof.dr. G.B.M. Engbersen
- Mr. P.A. Schaafsma (voorzitter van de expertmeeting)
- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
- Dr. N. Tellegen

Arbeidsimmigratie en sociale zekerheid

Opinie ten behoeve van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

*Prof. dr. G.J. Vonk*¹

Amstelveen, 25 november 2003

1 Inleiding

In deze opinie wordt ingegaan op de verhouding tussen migratie en sociale zekerheid. Aandacht wordt besteed aan de volgende vraagstelling:

- 1 In hoeverre is het wenselijk en mogelijk om toegang tot de sociale zekerheid verder te beperken voor arbeidsimmigranten.
- 2 In hoeverre is het wenselijk om eventuele beperkingen alleen toe te passen op bepaalde categorieën arbeidsmigranten (in verband met de mogelijkheid om te nuanceren al naar gelang het opleidingsniveau van de immigrant).

Deze vraagstelling wordt hieronder als volgt uitgewerkt. Allereerst wordt de hierboven geformuleerde vraagstelling nader ingekleurd (paragraaf 2). Vervolgens wordt een algemeen beeld gegeven van de factoren die van invloed zijn op de participatie van migranten in het stelsel van sociale zekerheid (paragraaf 3). In het daaropvolgende onderdeel (paragraaf 4) komt de eigenlijke vraag van deze opinie aan de orde: hoe kan de toegang van immigranten tot de sociale zekerheid worden beperkt en met welke hindernissen en bezwaren dient hierbij rekening te worden gehouden. In deze paragraaf wordt tevens een oordeel uitgesproken over nut en noodzaak van verdere toegangsbeperkingen. In de daarop volgende paragraaf (5) bespreek ik een alternatieve mogelijkheid van een zogenaamde opt-in-regeling waarbij de tijdelijke arbeidsimmigrant een keuze heeft normaal te participeren in het stelsel, dan wel te verzoeken om premierestitutie bij vertrek uit Nederland. Tenslotte sluit ik af met een resumé en enkele overwegingen van beleidsmatige aard (paragraaf 6).

Voor de doeleinden van deze opinie is uitgegaan van een beperkt socialezekerheidsbegrip. Niet de gehele verzorgingsstaat, doch slechts het wettelijke socialezekerheidsstelsel in enge zin vormt voorwerp van de opinie. Hieronder wordt verstaan het wettelijke stelsel van sociale verzekeringen zoals dat betrekking heeft op de dekking van de risico's ziekte, ziektekosten, werkloosheid, arbeidsongeschikt, ouderdom, overlijden en kindermisstand, het sociale bijstandsstelsel en aan dit stelsel gerelateerde regelingen zoals de IOAW en IOAZ. De reden van deze beperking is gelegen in het feit dat de rechtspositie van vreemdelingen in het stelsel een eigen karakter heeft dat zich leent voor een zelfstandige behandeling.

De opinie is geschreven vanuit een juridisch-beleidsmatige invalshoek. Empirisch-sociologische of economische aspecten van het uitsluiten van arbeidsimmigranten van het socialezekerheidsstelsel zijn buiten beschouwing gelaten.

¹ Bijzonder hoogleraar socialezekerheidsrecht, Vrije Universiteit en hoofd afdeling Recht & Beleid, Sociale Verzekeringsbank. De opinie werd op persoonlijke titel gegeven. GJVonk@svb.nl.

2 Nadere inkleuring van de vraagstelling

De relatie tussen sociale zekerheid en immigratie kan vanuit verschillende invalshoeken en disciplines worden bestudeerd. Eén van de onderscheidingen die kan worden gemaakt heeft betrekking op de richting van de beïnvloeding: de invloed van immigratie op de sociale zekerheid en vice versa: de invloed van de sociale zekerheid op immigratie.

Bij de eerste beïnvloedingsrichting gaat het bijvoorbeeld om de vraag in welke mate immigranten beslag leggen op het stelsel van sociale zekerheid of in hoeverre immigratie juist noodzakelijk is voor de toekomstige financiering van het socialezekerheidsstelsel. Beide vragen komen in het concept-rapport uitvoerig aan de orde.

Bij de omgekeerde beïnvloedingsrichting gaat het om de vraag in welke mate socialezekerheidsaanspraken van invloed zijn op het migratiegedrag van personen. Het gaat dan om de al dan niet bestaande “aanzuigende werking” van het socialezekerheidsstelsel of het verblijfsbestendigend effect van aanspraken op uitkeringen in het gastland.

Het onderscheid in beïnvloedingsrichting kan ook worden gemaakt vanuit het perspectief van regulering van de rechtspositie van migranten. Er kan namelijk een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds verblijfsrechtelijke voorschriften die beogen te voorkomen dat de immigrant afhankelijk wordt van het socialezekerheidsstelsel (via het hanteren van het zogenaamde bestaansmiddelenvereiste of specifieke verblijfsbeëindigingsgronden) en anderzijds socialezekerheidsrechtelijke voorschriften die beogen het verblijf van de immigrant te beïnvloeden (bijvoorbeeld: bepalingen die illegalen uitsluiten van het recht op uitkering).

Voor de doeleinden van deze opinie wordt ervan uitgegaan dat de vraagstelling zich afspeelt in de laatste dimensie. Met andere woorden: de vraag naar de beperking tot de toegang tot het stelsel staat in het teken van de gedachte dat uitkeringsafhankelijkheid in Nederland moet worden tegengegaan om te bevorderen dat de arbeidsmigrant het land weer verlaat. Wat er ook zij van deze gedachte, op zich is de aard ervan niet vreemd. Het blijkt immers dat de rechtspositie van migranten in de sociale zekerheid sterk onder invloed staat van de vraag of voor de desbetreffende categorie van migranten een liberaal of restrictief immigratiebeleid wordt gevoerd.² Als de migratie positief wordt beoordeeld, wordt de socialezekerheidspositie van de betrokkene sterk in bescherming genomen. Te denken is bijvoorbeeld aan de bescherming die EG-Verordening nr. 1408/71 biedt op het terrein van de sociale zekerheid in het kader van de doestelling van het bereiken van een zo groot mogelijke vrijheid van personenverkeer in de Unie. Als het verblijf van specifieke groepen negatief wordt beoordeeld, is vaak sprake van allerlei nationale of internationale uitsluitingsmechanismen in de sociale zekerheid. Deze uitsluitingsmechanismen treffen vooral illegalen en asielzoekers. In de sfeer van tijdelijke arbeidsimmigratie treffen we, wat betreft de sociale zekerheid, vaak een diffuse situatie aan waarin het verrichten van arbeid op zich wordt toegestaan, terwijl het verblijf op langere termijn veelal onwenselijk wordt geacht. De positie van de arbeidsmigrant in de sociale zekerheid, is hier onafhankelijk van allerlei variabelen zoals de herkomst van de betrokkenen, het type werk dat wordt verricht, de verblijfsrechtelijke status, de aard van de tewerkstellingsvergunning, het soort socialezekerheidsregeling, etc.

² Zie hierover mijn bijdrage “Migranten, social security and the Law: some European dilemmas”, *European Journal of social security*, 2001, 315-332.

Er is nog een ander aspect waarop de vraagstelling kan worden ingekleurd. En dat is dat het wenselijk wordt geacht een systeem van arbeidsimmigratie te hanteren, waarbij voor bepaalde groepen van arbeid (hoger gekwalificeerd) een liberaal toelatingsbeleid wordt gevoerd, terwijl voor andere type arbeid (minder hoog gekwalificeerd) de mogelijkheid van arbeid in Nederland hooguit op strikt tijdelijke basis wordt overwogen. Een dergelijk systeem wordt ook voorgesteld in de nieuwe *Zuwanderungsgesetz* in Duitsland, waar de *Aufenthaltserlaubnis* (die weggelegd is voor reguliere arbeidsimmigranten) veel beperktere rechten geeft dan de *Niederlassungserlaubnis* (voor hoger opgeleiden en arbeidsmigranten die binnenkomen via een selectieprocedure). Hoe dan ook, de tweede vraag wordt aldus opgevat of het mogelijk is om de lager gekwalificeerde, tijdelijke arbeidsimmigranten uit te sluiten van het socialezekerheidsstelsel, terwijl voor de hoger gekwalificeerden juist een volledig met Nederlanders gelijkgestelde rechtspositie wordt nagestreefd.

3 Factoren die van invloed zijn op de participatie van migranten in het stelsel van sociale zekerheid

Aansluitingscriteria

Bij sociale verzekeringen gelden als relevante aansluitingsvoorwaarden de verzekerde dienstbetrekking (werknemersverzekeringen: ZW, WW, ZFW en WAO) of het ingezetenschap (volkverzekeringen: AWBZ, ANW, AKW en AOW). Beide criteria pakken voor immigranten neutraal uit, zij het dat wat betreft het ingezetenschap voor de volksverzekeringen een sterke band met Nederland wordt verondersteld, tot uitdrukking komend in sociale, economische en juridische binding. Hier staat echter weer tegenover dat bij afwezigheid van ingezetenschap, volksverzekeringsplicht tevens kan ontstaan voorzover er in Nederland arbeid wordt verricht in dienstbetrekking of als zelfstandige. Evenals bij de werknemersverzekeringen, kan het hierbij ook om zeer korte periodes van arbeid gaan.

Wat de sociale bijstand betreft, alsmede de IOAW en de IOAZ geldt het feitelijk verblijf in Nederland als eerste aansluitingsvoorwaarde.

Het nationaliteitscriterium geldt niet als aansluitingscriterium. Het hanteren van dit criterium moet tegenwoordig ook in strijd worden geacht met het discriminatieverbod.³

Het stelsel van de Koppelingswet

De specifieke regulering voor vreemdelingen in het stelsel van sociale zekerheid is sinds 1998 volledig gestroomlijnd via de Koppelingswet. Voor de sociale verzekeringen brengt deze wet met zich mee dat vreemdelingen die niet in Nederland mogen verblijven en werken, niet verzekerd zijn en dus ook niet in aanmerking komen voor prestaties. Daarenboven geldt voor de gehele sociale zekerheid (dus ook voor de bijstand) de regel dat het recht op uitkering tevens is onderworpen aan de vraag of de vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van art. 8 van de Vreemdelingenwet.⁴ Met andere woorden: een arbeidsmigrant die is toegelaten om voor een bepaalde periode arbeid in Nederland te verrichten, is op zich wel verzekerd maar als hij na ommekomst van deze periode niet opnieuw in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning zal zijn recht op uitkering eindigen. In het systeem van de koppelingswet, wordt aldus voor

³ Zie in dit verband EHRM 16 september 1996 (*Gaygusuz*).

⁴ Wat de Algemene bijstandswet betreft, gaat het daarbij overigens alleen om de groepen die een sterke verblijfstitel hebben in de zin van art. 8, a tot en met x Vreemdelingenwet.

rechtmatig werkende arbeidsmigranten de toegang tot de sociale zekerheid feitelijk bepaald door de verblijfsrechtelijke status na afloop van de periode van tewerkstelling. Het primaat ligt hier bij het vreemdelingenrecht.

Wat betreft het voortgezet verblijf en het recht op een WW-uitkering blijkt het systeem streng uit te pakken voor personen die voor arbeid voor bepaalde tijd zijn toegelaten: op grond van de vreemdelingencirculaire wordt bij werkloosheid de bestaande verblijfsvergunning ingetrokken voorzover deze is verleend voor een tijdelijk doel of voorzover de werkloosheid is ingetreden na afloop van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of uitzendwerk.⁵ In andere situaties mogen werklozen in de resterende tijd van de verblijfsvergunning het verblijf voortzetten en komt men voor die periode eventueel voor een uitkering ingevolge de WW in aanmerking. Volledig arbeidsongeschikte werknemers in de zin van de WAO worden door het systeem volledig in bescherming genomen: zij komen in aanmerking voor verlenging van de verblijfsvergunning⁶ en in het geval van blijvende volledige arbeidsongeschiktheid voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Arbeidsongeschikten die minder dan 80% arbeidsongeschikt zijn, vallen weer onder het verblijfsregime van werklozen.

Opgemerkt wordt dat in het systeem van de Koppelingswet een beroep kan worden gedaan op een bijstandsuitkering op grond van de ABW, als de rechtmatigheid van het verblijf is beëindigd en *tijdig* een nieuw verzoek wordt gedaan om voortgezette toelating of als tijdig tegen de weigering van voortgezette toelating beroep of bezwaar wordt ingediend. Deze regel is ook van toepassing op situaties waarin de vreemdeling tijdig een verzoek heeft ingediend voor verblijf voor een ander doel.

Andere belemmerende voorwaarden

De materiële positie van migranten in het socialezekerheidsstelsel is niet alleen afhankelijk van verzekeringsvoorwaarden en rechtsuitsluitingsgronden met een verblijfsrechtelijke achtergrond. Er zijn ook ander typen bepalingen of constructies die in concrete situaties ertoe kunnen leiden dat het recht op uitkering niet of niet volledig tot uitbetaling komt. We kunnen denken aan exportbeperkende voorwaarden, referte-eisen en minimum-verzekeringsvoorwaarden.

Exportbelemmerende voorwaarden komen sinds de Wet Beperking export uitkeringen (BEU, 1998) voor in alle wetten, zij het dat deze voorwaarden weer kunnen worden doorbroken door exportverdragen. Weliswaar is in oktober van dit jaar bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend voor het buiten werking stellen van de bepalingen van de wet BEU, maar het gaat hier om een tijdelijke opschorting in afwachting van de opzegging van ILO-Coventie nr. 118 die in het jaar 2005 gestalte zou moeten krijgen. Zie TK 2003-2004, 28 983, nr. 7.

⁵ Het concept-rapport vermeldt dat in dergelijke situaties tevens geen recht op WW kan bestaan omdat de werkloze vreemdeling niet geacht wordt beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt, maar in verband met CRvB 19 juli 2000, RSV 2000/210 betwijfel ik of dit juist is. In deze uitspraak stelt de CRvB dat niet kan worden gezegd dat geen sprake is van beschikbaarheid omdat het ontbreken van een verblijfsvergunning aan het aanvaarden van arbeid op de Nederlandse arbeidsmarkt in de weg zou staan.

⁶ Deze norm wordt ook beschermd door art. 8 van de Migration for Employment Convention van de ILO, nr. 1949, voorzover sprake is van permanente toelating. Als vanaf eerste binnenkomst sprake is van permanente toelating dan mogen de aangesloten staten een uitzondering maken voor arbeidsongeschiktheid die ontstaat binnen de eerste vijf jaar van het verblijf.

Een referte-eis komt voor in de WW. In de eerste plaats moet de werknemer in de 39 weken voorafgaande aan zijn werkloosheid 26 weken hebben gewerkt (wekeneis). In de tweede plaats is sprake van de eis dat in de vijf jaar voorgaande aan het jaar waarin de werkloosheid is ingetreden gedurende vier jaar over tenminste 52 of meer dagen per jaar loon is ontvangen (vier uit vijf eis). Werknemers die alleen aan de wekeneis voldoen, komen slechts in aanmerking voor een kortdurende WW-uitkering van een half jaar. Voldoet men tevens aan de vier uit vijf eis (hetgeen voor kortdurende arbeidsmigranten minder voorstelbaar is), dan bestaat recht op een loongerelateerde uitkering en eventueel een vervolguitkering.

WAO, ANW en AOW bevatten geen minimum-verzekeringseisen. Een korte periode werk in Nederland kan dus leiden tot het recht op een nabestaandenuitkering bij overlijden van de verzekerde of tot opbouw van het AOW-pensioen dat bij het bereiken van het 65ste jaar een (kruimel) AOW-pensioen (2% per jaar) oplevert.

De invloed van het internationale coördinatierecht

Nationale uitkeringsvoorwaarden die voor migranten nadelig uitwerken, plegen te worden opzij gezet door internationale coördinatieverdragen op het gebied van de sociale zekerheid. Zij schrijven de gelijke behandeling voor op grond van nationaliteit, bevatten conflictregels voor de aanwijzing van het toepasselijke rechtsstelsel, gebieden de export van uitkeringen en bevatten regels voor het in aanmerking nemen van periodes van verzekering in het buitenland. In de Unie is het coördinatierecht vastgelegd in Vo. 1408/71. Deze verordening is overigens 1 mei jl. tevens van toepassing geworden op derde landen onderdanen die binnen de Unie migreren. Daarnaast zijn er bilaterale verdragen met Australië, Bosnië, Canada, Chili, Macedonië, Israël, Joegoslavië, Kaapverdië, Kroatië, Marokko, Nieuw-Zeeland, Quebec, Slovenië, Tunesië, Turkije, Verenigde Staten en Zwitserland. Verdragen met Cyprus, Malta en Slovenië zullen spoedig in werking treden, voorzover dit proces overigens niet reeds wordt ingehaald met de uitbreiding van de Unie per 1 mei volgend jaar.

Naast deze algemene coördinatieverdragen heeft Nederland sinds de wet BEU ook nog verdragen die uitsluitend zijn gericht op het mogelijk maken van export van Nederlandse uitkeringen. In deze verdragen worden tevens afspraken gemaakt over de handhaving van de Nederlandse uitkeringen in het andere verdragsluitende land. Er zijn nog circa 70 landen waarmee Nederland geen exportverplichting is aangegaan.

De coördinatieverdragen bepalen dat werknemers onderworpen zijn aan het stelsel waarin ze werken, ongeacht de duur van de tewerkstelling. Eenmaal onderworpen aan het stelsel, geldt volstrekte gelijkheid van behandeling ten opzichte van nationale onderdanen. De coördinatieverdragen kennen echter standaard tevens een detachingsparagraaf. Deze houdt in dat indien sprake is van uitzending door een onderneming van een werknemer naar een ander land voor tijdelijke duur (doorgaans korter dan een of twee jaar, maar nooit langer dan vijf jaar -behoudens zeer bijzondere gevallen-), de socialezekerheidswetgeving van de uitzendende lidstaat van toepassing blijft. Als de detachingsregel van toepassing is, heeft dit als consequentie dat de werknemer uitgesloten is van de socialezekerheidswetgeving van het gastland. De detachingsregel ontleent zijn ratio aan de wens om administratieve rompslomp en frequente wisselingen in de onderworpenheid aan nationale socialezekerheidsstelsels te voorkomen.

4 Het verder beperken van de toegang tot het socialezekerheidsstelsel

Hieronder worden drie beperkingsmodaliteiten aan de orde gesteld:

- 1 volledige uitsluiting van tijdelijke arbeidsmigranten in het kader van een nieuw vergunningenstelsel,
- 2 uitsluiting op grond van een stelsel van internationale overeenkomsten, analoog aan dat van het Duitse *Werkvertrag*,
- 3 enkele aanscherpingen binnen het huidige stelsel.

Volledige uitsluiting van tijdelijke arbeidsimmigranten

Stel dat in Nederland zou worden gekozen voor een duaal stelsel van arbeidsimmigratie waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen vergunningen voor hoger gekwalificeerde arbeidsmigranten (met uitzicht op volledige integratie en permanent verblijf) en vergunningen die worden afgegeven voor minder hooggekwalificeerde arbeid (strikt tijdelijk zonder enig uitzicht op integratie). Hoe zou in een dergelijk stelsel de socialezekerheidspositie van de tweede categorie van arbeidsmigranten geregeld moeten worden? Kan ertoe worden overgegaan om deze categorie op basis van de vergunningenstatus volledig uit te sluiten van de Nederlandse sociale zekerheid, zodat van verzekering op grond van de volks- en werknemersverzekeringen geen sprake is en toegang tot de sociale bijstand a fortiori is uitgesloten? Het antwoord moet ontkennend luiden. Het stelsel zou geen doorgang kunnen vinden in relatie tot landen waarmee coördinatieverdragen zijn afgesloten, maar ook in afwezigheid van dergelijke verdragen kan het juridisch niet door de beugel. Men moet immers bedenken dat het hier niet gaat om een uitsluiting van niet-rechtmatig verblijvende en werkende vreemdelingen analoog aan het stelsel van de Koppelingswet, maar om het uitsluiten van verzekering van personen van wie de arbeid en het verblijf in Nederland nu juist wel zijn toegestaan. Om dan toch tot uitsluiting van de sociale zekerheid over te gaan, zou strijdig zijn met de gelijke-behandelingsnorm zoals die op talloze plaatsen in het nationale en internationale recht verankerd ligt.

Oudere internationale verdragen die de gelijke behandeling van migranten in de sociale zekerheid nastreven zoals de Europese Interim-overeenkomsten en ILO-Conventie nr. 118 hanteerden nog het uitgangspunt dat ten aanzien van bepaalde takken van sociale zekerheid beperkingen mochten worden gesteld ten aanzien van de gelijke behandeling van migranten die niet een bepaald minimaal aantal jaar in het gastland hebben gewoond. Maar het moet worden aangenomen dat deze benadering tegenwoordig niet langer wordt geaccepteerd. In plaats daarvan kan de gelding van het discriminatieverbod in de sociale zekerheid hooguit nog worden begrensd door de rechtmatigheid van het verblijf en de arbeid. Tekenend voor deze benadering is het arrest *Sürül* van het EG Hof van Justitie. Hierin kwam het Hof tot het oordeel dat het discriminatieverbod op het terrein van de sociale zekerheid zoals vervat in besluit 3/80 van de Associatieraad EG-Turkije in de weg stond aan de toepassing van een Duitse koppelingsregel in de kinderbijslagwetgeving, die ertoe leidde dat een Turkse onderdaan die op zich rechtmatig in Duitsland verbleef, louter op grond van de kwaliteit van de verblijfstitel van het recht op kinderbijslag werd uitgesloten.⁷ Even tekenend is dat in het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen⁸ de gelijke behandeling op het terrein van de sociale zekerheid voor alle arbeidsimmigranten voorschrijft, zonder dat de lidstaten wordt toegestaan een minimale verblijfsduur op hun grondgebied voor te schrijven. Dergelijke beperkingen ten aanzien van de verblijfsduur mogen in het stelsel van het richtlijnvoorstel wel

⁷ HvJ EG 4 mei 1999, zaak C-262/96 (*Sürül*), Jur. 1999, 1210.

⁸ COM (2001) 386 definitief, in art. 11, lid 1 onder f, iv.

nog worden gesteld ten aanzien van de toegang tot de beroepsopleiding (tenminste een jaar verblijf) en de toegang tot openbare huisvesting (tenminste drie jaren verblijf).

Ondanks allerlei mogelijke politieke rechtvaardigingsgronden die hiervoor zouden kunnen worden ingebracht, moet uiteindelijk de kans groot worden geacht dat een stelsel van uitsluiting van rechtmatig toegelaten arbeidsmigranten uiteindelijk sneuvelt bij de rechter.

Uitsluiting op grond van internationale overeenkomsten

Een heel andere constructie die leidt tot beperking van de toegang tot het Nederlandse stelsel is die van het Duitse Werkvertragsabkommen. Hierbij gaat het om overeenkomsten die Duitsland heeft afgesloten met Bosnië, Bulgarije, Kroatië, Letland, Macedonië, Polen, Joegoslavië, Roemenie, Slowakije, Slovenië, Tsjechië, Turkije en Hongarije. In het kader van de overeenkomsten kunnen Duitse ondernemingen met ondernemingen in de andere landen een Werkverdrag afsluiten op grond waarvan werkzaamheden in Duitsland kunnen worden verricht met inzet van arbeidskrachten uit het land van vestiging van de onderneming. De werknemers mogen in beginsel niet langer dan twee jaar in Duitsland tewerkgesteld worden. Zij vallen wel onder de bescherming van de Duitse CAO, ook op het terrein van de beloning, doch niet onder het Duitse socialezekerheidsstelsel. In het kader van de overeenkomsten is namelijk bepaald dat de werknemers die in het kader van een Werkverdrag in Duitsland werken onderhevig blijven aan het socialezekerheidsstelsel van het land van oorsprong. Feitelijk wordt dus de detachingsregeling gehanteerd zoals die ook standaard in de normale coördinatieovereenkomsten in de sociale zekerheid is opgenomen.

Nederland zou ertoe over kunnen gaan in de toekomst met meer landen detachingsafspraken te maken als onderdeel van nieuw af te sluiten coördinatieverdragen, dan wel als onderdeel van overeenkomsten analoog aan het Duitse Werkvertragsabkommen. Wat betreft het effect op de sociale zekerheid moeten wij bij deze suggestie drie kanttekeningen plaatsen.

- 1 De detachingsregeling kan uitsluitend toepassing vinden in de situatie waarin sprake is van een buitenlandse onderneming die zijn werknemer in Nederland arbeid laat verrichten. De regel vindt geen toepassing als de arbeidsmigrant zonder tussenkomst van een buitenlandse werkgever in Nederland arbeid verricht, dus rechtstreeks in opdracht van de Nederlandse werkgever. Dit is ook logisch want zonder buitenlandse werkgever, kan ook niet langer de onderworpenheid aan het buitenlandse socialezekerheidsstelsel worden geconstrueerd (tenzij het partnerland een volledig stelsel van volksverzekeringen zou kennen). Met andere woorden: een oplossing over de boeg van detachingsafspraken kan aansluiting bij het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid slechts in bepaalde situaties verhinderen.
- 2 De detachingsregeling gaat niet uit van een totale uitsluiting van de sociale zekerheid, maar van aanwijzing van het stelsel van het uitzendende land. Dit geeft de regeling ook een legitiem karakter. Het zou evenwel neerkomen op misbruik van de detachingsregeling om overeenkomsten te sluiten met landen in de derde wereld waar het socialezekerheidsstelsel nog niet of nauwelijks tot wasdom is gekomen. Onder het mom van de toepasselijkheid van stelsel van het andere land, wordt dan immers toegelaten dat de werknemer verstoken blijft van enige socialeverzekeringsrechtelijke bescherming. Gegeven de uitgangspunten van de sociale rechtsstaat waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd, moet die niet mogelijk worden geacht.

- 3 Wie de Duitse Werkvertragsabkommen als voorbeeld wil nemen, moet zich realiseren dat de ervaringen die met deze verdragen zijn opgedaan, niet echt positief zijn. De regeling is zeer omstreden en heeft in Duitsland geleid tot felle debatten tussen de sociale partners en de regering. De sociale partners klaagden over de toename van illegale tewerkstelling doordat de dienstbetrekking vaak langer doorloopt dan is toegestaan en de ondermijnende effecten voor de arbeidsmarkt. Al in 1992 is besloten geen verdere Werkvertragsabkommen af te sluiten; tegelijkertijd zijn de contingents neerwaarts bijgesteld en zijn maatregelen ingevoerd om illegale praktijken tegen te gaan. De Europese Commissie is daarenboven van mening dat Duitsland met de Werkvertragsabkommen het beginsel van vrij verkeer van diensten schendt doordat alleen in Duitsland gevestigde ondernemingen van de regeling gebruik kunnen maken. De Commissie heeft de Duitse regering dan ook verzocht het toepassingsbereik van de verdragen uit te breiden tot alle in de EU gevestigde ondernemingen. Hoewel de regering dat verzoek niet heeft opgevolgd uit vrees voor eenzijdige belasting voor de Duitse arbeidsmarkt, heeft de regering aangegeven dat zij, indien de Commissie een klacht zal indienen, de verdragen zal opzeggen.⁹

De constructie van de Werkvertragsabkommen ontleende zijn specifieke betekenis aan de relatie tussen Duitsland met de Midden- en Oost-Europese landen, na de val van de muur. Voor Duitsland is het gebruik van deze constructie al lang over het hoogtepunt heen. Binnenkort zal een groot aantal van deze landen toegetreden zijn tot de Unie. Daarmee zullen op termijn de overeenkomsten tot een einde komen. Of het tegen de achtergrond van deze feiten voor Nederland wenselijk is om de constructie over te nemen, moet worden betwijfeld. Dit geldt eens te meer als de wens om te komen tot een dergelijke constructies uitsluitend ingegeven zou zijn uit motieven van uitsluiting van arbeidsmigranten van de sociale zekerheid.

Mijn conclusie zou zijn dat voorzover uitsluiting van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel voor tijdelijke arbeidsmigranten wordt beoogd via een stelsel van internationale verdragen, toevlucht moet worden gezocht tot de detachingsregeling als onderdeel van normale internationale coördinatieverdragen zoals Nederland die pleegt af te sluiten met landen. Hierbij dienen de voordelen die dergelijke verdragen aan migrerende werknemers plegen te bieden, voor lief te worden genomen. Voorwaarde voor het hanteren van de detachingsregeling is dat het socialezekerheidsstelsel van het andere land een bepaalde minimale omvang heeft bereikt. Of bijvoorbeeld landen als Pakistan, India en Bangladesh zich lenen voor een detachingsconstructie, kan worden betwijfeld.

Enkele aanscherpingen binnen het huidige stelsel

Nagegaan kan worden welke beperkingen nog kunnen worden ingevoerd binnen het huidige stelsel van arbeidsmigratie en sociale zekerheid. Veel ruimte is er niet aangezien in het kader van de Koppelingswet een systematische rationaliseringsslag heeft plaatsgevonden op het terrein van de toegang tot de collectieve voorzieningen. Verdere rationalisaties zouden kunnen bestaan uit:

- het niet langer verlengen van de tijdelijke verblijfsvergunning op grond van de arbeidsongeschiktheid van de vreemdeling, voorzover het gaat om personen die strikt op tijdelijke basis toegelaten zijn, ook al is sprake van volledige arbeidsongeschiktheid;¹⁰

⁹ Ik ontleen deze feiten aan de uitstekende scriptie van Reina Kloosterman, *Grenzen aan arbeid, een vergelijkende studie tussen het arbeidsmigratiebeleid van Nederland en Duitsland met nadruk op het toelatingscriterium van de arbeidsmarkt-toets*, Vrije Universiteit, oktober 2002, 44-45. Een samenvatting van deze scriptie verscheen in SMA 2003, 103-111.

¹⁰ Dus optimaal gebruik makend van de beperkingen in art. ILO-verdrag nr. 97.

- het afschaffen van het recht op bijstand op grond van de ABW voor vreemdelingen die tijdig een verzoek hebben ingediend om voortgezette toelating.

Bij de eerste maatregel moet de kanttekening worden geplaatst dat het de arbeidsgeschikte vreemdeling wel moet worden toegestaan zijn WAO-uitkering te genieten in zijn eigen land. Het lijkt er dus op dat de wet BEU aan deze aanscherping in de weg staat. Bij de tweede maatregel kan men zich de vraag stellen of het niet veeleer te verkiezen is de koninklijke weg te bewandelen van het weigeren van verblijf in afwachting van een aanvraag tot voortgezette toelating, in plaats van het volgen van de sluiproute van het afsnijden van bijstandsaanspraken. Wel het verblijf toestaan, maar geen recht op bijstand honoreren, kan opnieuw juridische bezwaren opleveren. Tenslotte kan men zich afvragen of de huidige rechtssituatie werkelijk op grote schaal een ongewenst verblijfsbestendigend effect heeft.

5 Het alternatief van een opt-in-regeling

Het blijkt dat de ruimte om het socialezekerheidsstelsel via toegangsbeperkingen in te zetten voor het ondersteunen van tijdelijkheid van het verblijf van arbeidsmigranten, beperkt is, zeker wanneer het verblijf en de arbeid rechtmatig zijn. Dergelijke beperkingen leiden onherroepelijk tot een ontkenning van de primaire doelstelling van de sociale zekerheid: het bieden van inkomensbescherming bij sociale risico's. Maar kan de sociale zekerheid niet op een andere wijze worden ingezet om de tijdelijkheid van het verblijf van arbeidsmigranten te bevorderen?

Een mogelijkheid die ik hier aan de orde stel, is die van een zogenaamde opt-in-regeling. Deze regeling ontleent zijn inspiratie voor een deel aan het fenomeen van premierestitutie. Dit fenomeen bestaat in sommige particuliere pensioenverzekeringen. Als de verzekerde niet voldoet aan een minimum periode van aansluiting, kan bij beëindiging van de verzekeringsrelatie teruggave van de premies worden gevraagd. In Zwitserland bestaat een premierestitutieregeling ook in het wettelijke pensioenstelsel voor ouderdom, overlijden en invaliditeit. Immigranten uit landen waarmee geen coördinatie-overeenkomst is afgesloten kunnen op elk moment dat zij definitief Zwitserland verlaten in aanmerking komen voor premierestitutie. De ratio van dit stelsel ligt in de onmogelijkheid om Zwitserse pensioenen te exporteren.

Voor een ander deel ontleent de regeling zijn inspiratie aan de gedachte dat het socialezekerheidsstelsel evenzeer tegemoet moet kunnen komen aan de doelstelling van het beschermen van werknemers tegen sociale risico's. Door arbeidsmigranten die voor een kortere periode (minder dan vijf of drie jaar) in Nederland werkzaam zijn een keuze-mogelijkheid te bieden om normaal te participeren in het stelsel, dan wel te participeren met uitzicht op premierestitutie kunnen de doelstellingen van het bieden van een positieve vertrekprikkel en het geven van bescherming met elkaar worden verenigd.

De regeling kan zo worden vormgegeven dat tijdelijke arbeidsmigranten premieplichtig zijn op dezelfde voet als andere verzekerden. Zij die ervoor opteren voor de premierestitutie zijn de premies echter verschuldigd bij wijze van pseudo-premies die na afloop van de verblijfstermijn in Nederland worden gerestitueerd, samen met het werkgeversaandeel van de premies. De keuze voor pseudo-verzekering kan op elk moment worden herzien. Zolang tijdens de periode van verblijf en tewerkstelling in Nederland geen aanspraak op uitkeringen wordt gemaakt, wordt de betrokkene geacht te volharden in zijn keuze voor pseudo-verzekering. Zo gauw echter een uitkering op grond van het

stelsel wordt aangevraagd, wordt dit beschouwd als een verzoek tot normale participatie (opt-in). Dit verzoek is onomkeerbaar, betreft het gehele stelsel en werkt met terugwerkende kracht.

Door deze constructie te hanteren, kan -al naar gelang het risico dat zich voordoet en de prestaties die hier tegenover staan- door de betrokkene een afweging worden gemaakt tussen de voordelen van premierestitutie en die van het genieten van de uitkering. Wellicht is de constructie in strijd met de verzekeringsgedachte, maar deze barst in de dogmatiek is uiteindelijk van ondergeschikte aard ten opzichte van een miskenning van sociale bescherming bij cruciale risico's, zoals overlijden en arbeidsongeschiktheid. Bovendien blijft altijd staan dat voorzover het verzekerd risico zich niet heeft voorgedaan de migratieprikkel van premierestitutie behouden blijft. In dat laatste schuilt het nuttige effect van de maatregel.

De opt-in-constructie is tevens aantrekkelijk omdat het zowel voordeel kan bieden voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten als de laaggekwalificeerden. Het is namelijk maar de vraag of de in de tweede paragraaf verwoorde presumptie klopt, dat optimalisering van de toegang tot het Nederlandse stelsel voor hoger opgeleiden aantrekkelijk is. In het wettelijke socialezekerheidsstelsel fungeren socialezekerheidspremies van hoogbetaalden als solidariteitsafdrachten, waar slechts in omvang beperkte rechten tegenoverstaan. Voor hoger opgeleiden zouden privaatrechtelijke verzekeringsvormen wel eens aantrekkelijker kunnen zijn.

De opt-in-regeling vergt ook nog veel onderzoek. In het bijzonder moet worden nagegaan of de regeling op alle risico's van toepassing kan zijn of slechts op enkele bepaalde risico's. Het stelsel is ongeschikt voor de ziektekostenverzekeringen, daar veelal onmiddellijk op reguliere basis prestaties uit hoofde van dit stelsel dienen te worden verstrekt. Daarentegen is het weer bij uitstek geschikt voor de AOW omdat kortere periodes van verzekering slechts aanspraak geven op beperkte uitkeringsbedragen bij het bereiken van het 65ste levensjaar en betrokkene een keuze heeft tussen talloze alternatieve, particuliere verzekeringsvormen. Ook voor de WW en WAO kan de regeling worden gehanteerd.

Opgemerkt kan worden dat elementen van de opt-in-regeling zoals hier bepleit, terugkomen in art. 11, lid 3 van het Richtlijnvoorstel van de Europese Commissie inzake de toegang en verblijf van onderdanen van derde landen. Dit artikel bepaalt dat na het verstrijken van de "verblijfsvergunning-werknemer" de voormalige houder van een dergelijke vergunning de premies voor de "openbare pensioenstelsels" van henzelf en van hun werkgevers kunnen terugkrijgen, op voorwaarde dat

- de aanvragen, wanneer deze in het derde land verblijft, geen betaling van pensioen van een lidstaat kan krijgen,
- de aanvrager zijn pensioen niet kan exporteren,¹¹
- de aanvrager formeel afstand doet van alle rechten in het betrokken pensioenstelsel,¹²
- de aanvraag vanuit een derde land wordt ingediend.

¹¹ Let op het raakvlak met de Wet Beperking export uitkeringen.

¹² Hierin schuilt een element van keuze, zij het niet bij wijze van opt-in, maar eerder als opt-out.

6 Resumé en slotoverweging

De toegang van arbeidsimmigranten tot de sociale zekerheid is in de huidige constellatie reeds sterk beperkt. Dit geldt in ieder geval voor de regelingen die potentieel aanspraak geven op uitkering na afloop van de tewerkstelling, zoals de WW en de ABW. Wat de WAO betreft gelden beperkingen vooral voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Verdere beperking van de rechten zijn ofwel niet mogelijk ofwel niet zinvol, voorzover het gaat om:

- een volledig uitsluiting van het stelsel van sociale zekerheid voor bepaalde typen arbeidsimmigranten al naar gelang de verblijfsstatus (niet mogelijk voorzover internationale coördinatieverdragen van toepassing zijn en in strijd met het discriminatieverbod);
- een stelsel van internationale overeenkomsten analoog aan de Duitse Werkvertragsabkommen (het enkele socialezekerheidseffect van deze overeenkomsten weegt niet op tegen allerlei problemen die een Werkvertragsregeling kan veroorzaken);
- kleine aanpassingen binnen het huidige stelsel zoals het niet verlengen van de tijdelijke verblijfstitel van volledig arbeidsongeschikten of het afschaffen van bijstandsanspraken gedurende de looptijd van het verzoek om voortgezette toelating, (dergelijke maatregelen stuiten telkens weer op kleine bezwaren en leveren per saldo niet veel op).

De mogelijkheden om doelstellingen van het arbeidsmigratiebeleid te instrumenteren door het verder beperken van socialezekerheidsanspraken mogen naar mijn oordeel niet groot worden ingeschat. Een politiek van verdere uitsluiting van de sociale zekerheid staat ook op gespannen voet met Europeesrechtelijke principes. Naarmate de regulering van arbeidsimmigratie meer onderdeel vormt van een Europees beleid, zal met deze principes meer rekening moeten worden gehouden. Het is een vruchtbaardere benadering om te bezien op welke wijze de sociale zekerheid op een positievere wijze dan in de vraagstelling wordt gesuggereerd een rol kan spelen in het arbeidsimmigratiebeleid. In dit verband wordt een onderzoek bepleit naar de levensvatbaarheid van een regeling waarbij tijdelijke arbeidsimmigranten volgens bepaalde regels kunnen kiezen tussen normale participatie in het socialezekerheidsstelsel of premierestitutie bij vertrek uit Nederland (opt-in-regeling).

BIJLAGE 4

Vrij verkeer van werknemers uit toetredende lidstaten van de Europese Unie

In de Bijlagen van het Toetredingsverdrag van april 2003 zijn ten aanzien van acht landen, te weten Polen, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Slovenië, Slowakije en Hongarije, gelijksoortige bepalingen opgenomen ten aanzien van vrij verkeer van werknemers na toetreding. Wat betreft Malta en Cyprus gelden afwijkende bepalingen.

In deze bijlage zijn als voorbeeld de eerste zeven bepalingen met betrekking tot Polen, één van de acht landen waarvoor gelijke bepalingen zijn vastgesteld, weergegeven.

- 1 Wat betreft het vrij verkeer van werknemers en het vrij verrichten van diensten dat gepaard gaat met tijdelijk verkeer van werknemers als bedoeld in artikel 1 van Richtlijn 96/71/GE tussen Polen enerzijds en België, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, anderzijds, zijn artikel 39 en de eerste alinea van artikel 49 en het EG-Verdrag slechts volledig van toepassing onder voorbehoud van de overgangsregelingen van de punten 2 tot en met 14.
- 2 In afwijking van de artikelen 1 tot en met 6 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot het einde van het tweede jaar na de datum van toetreding van Polen, zullen de huidige lidstaten nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen toepassen om de toegang van Poolse onderdanen tot hun arbeidsmarkten te regelen. De huidige lidstaten mogen dergelijke maatregelen blijven toepassen tot het einde van het vijfde jaar na de datum van toetreding.

Poolse onderdanen die op de datum van toetreding legaal in een huidige lidstaat werkten, en wier toelating tot de arbeidsmarkt van die lidstaat voor een ononderbroken periode van 12 maanden of meer gold, hebben toegang tot de arbeidsmarkt van die lidstaat, maar niet tot de arbeidsmarkt van andere lidstaten die nationale maatregelen toepassen.

Poolse onderdanen die na de toetreding gedurende een ononderbroken periode van 12 maanden of meer tot de arbeidsmarkt van een huidige lidstaat zijn toegelaten, genieten dezelfde rechten. De in de tweede en derde alinea bedoelde Poolse onderdanen verliezen de aldaar vermelde rechten als zij de arbeidsmarkt van de betrokken huidige lidstaat vrijwillig verlaten.

Poolse onderdanen die op de datum van toetreding of gedurende een periode waarin nationale maatregelen werden toegepast, legaal werkten, en die tot de arbeidsmarkt van die lidstaat waren toegelaten voor minder dan 12 maanden, genieten deze rechten niet.

- 3 Vóór het eind van het tweede jaar na de datum van toetreding van Polen wordt het functioneren van de overgangsregelingen van punt 2 door de Raad op basis van een verslag van de Commissie getoetst.

Na afronding van de toetsing en uiterlijk aan het eind van het tweede jaar na de datum van toetreding van Polen geven de huidige lidstaten de Commissie er kennis van of zij nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen blijven toepassen, dan wel of zij voortaan de artikelen 1 tot en met 6 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 toepassen. Bij gebreke van een dergelijke kennisgeving zijn de artikelen 1 tot en met 6 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 van toepassing.

- 4 Op verzoek van Polen kan de toetsing eenmaal worden herhaald. De in punt 3 bedoelde procedure is van toepassing en wordt binnen zes maanden vanaf de datum van ontvangst van het verzoek van Polen voltooid.
- 5 Een lidstaat die aan het einde van de in punt 2 bedoelde periode van vijf jaar nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen handhaaft, mag in geval van ernstige verstoringen van zijn arbeidsmarkt of het dreigen daarvan en na kennisgeving aan de Commissie deze maatregelen tot aan het einde van het zevende jaar na de datum van toetreding van Polen blijven toepassen. Bij gebreke van een dergelijke kennisgeving zijn de artikelen 1 tot en met 6 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 van toepassing.
- 6 De lidstaten waar gedurende de periode van zeven jaar na de datum van toetreding van Polen, krachtens de punten 3, 4 of 5, artikelen 1 tot en met 6 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 van toepassing zijn ten aanzien van Poolse onderdanen en die gedurende deze periode om redenen van toezicht arbeidsvergunningen aan Poolse onderdanen afgeven, doen zulks automatisch.
- 7 De lidstaten waar, krachtens de punten 3, 4 of 5, ten aanzien van Poolse onderdanen de artikelen 1 tot en met 6 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 van toepassing zijn, mogen tot het einde van het zevende jaar na de datum van toetreding van Polen, de in de volgende alinea's omschreven procedures toepassen.

Wanneer een in de eerste alinea bedoelde lidstaat verstoringen van de arbeidsmarkt ondervindt of voorziet die een serieuze bedreiging kunnen vormen voor de levensstandaard of het werkgelegenheidspeil in een bepaalde regio of binnen een bepaalde beroepsgroep, stelt deze de Commissie en de overige lidstaten daarvan in kennis en verstrekt hij hun alle dienstige gegevens. Op basis van deze informatie kan de lidstaat de Commissie verzoeken te bepalen dat de toepassing van de artikelen 1 tot en met 6 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 geheel of gedeeltelijk wordt opgeschort om in die regio of beroepsgroep de normale toestand te herstellen. Uiterlijk twee weken na de ontvangst van het verzoek neemt de Commissie een besluit over de opschorting en over de duur en de werkingssfeer ervan en stelt zij de Raad in kennis van dit besluit. Binnen twee weken na de datum van het besluit van de Commissie kan eender welke lidstaat de Raad verzoeken dat besluit te vernietigen of te wijzigen. Binnen twee weken na dat verzoek neemt de Raad een besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Een in de eerste alinea bedoelde lidstaat kan in dringende en uitzonderlijke gevallen de toepassing van de artikelen 1 tot en met 6 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 opschorten, waarna een met redenen omklede kennisgeving aan de Commissie wordt gedaan.

Bron: Toetredingsverdrag 26 april 2003, Bijlage XII (AA2003/ACT/Bijlage XII/nl 3748).

BIJLAGE 5

Literatuurlijst

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2003), *'Backing winners'. Van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid*, Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, AWT.

Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (2003), *Wat van ver komt . . . De vormgeving van het Nederlands bilaterale onderzoeksbeleid*, Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, AWT.

Alders, Maarten & Han Nicolaas (2003), *Een op de drie immigranten vertrekt binnen zes jaar*, Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS, (<http://www.cbs.nl/nl/publicaties/artikelen/algemeen/webmagazine/artikelen/archive>) (20-01-03).

Arbeidsinspectie (2003), *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2002*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie.

Beer, J. de & M. Alders (2000), 'Migratie en vergrijzing in de 21e eeuw', *Maandstatistiek van de bevolking*, 2000-2, p. 24-27.

Boeri, Tito & Herbert Brücker (2000), *The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states. Final report*, Berlin: European Integration Consortium.

Broek, Anja van den en Rinus Voeten (2003), *Wisselstroom. Een analyse van de bèta-instroom in het wetenschappelijk onderwijs in de periode 1980-2000*, Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, (<http://www.minocw.nl/bhw/93>) (10-02-03).

Centraal Bureau voor Werk en Inkomen (1999-2002), *Jaarverslag uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen*, Amsterdam: Centraal Bureau voor Werk en Inkomen, CWI.

Centraal Plan Bureau (2000), *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: SDU uitgevers.

Centraal Plan Bureau (2002), *De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing*, 's-Gravenhage: Centraal Planbureau, CPB.

Doomernik, J., R. Penninx & H. van Amersfoort (1996), *Migratiebeleid voor de toekomst. Mogelijkheden en beperkingen. Voorstudie in opdracht van de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid*, Amsterdam: Instituut voor Migratie en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam, IMES.

Eekeren, F. van & P. van Wijk (2001), *Rapport (on)begrensde mogelijkheden. Verslag expertmeeting arbeidsmigratie d.d. 15 en 16 mei 2001* WODC, Utrecht: BDW Advies.

Engbersen, Godfried e.a. (2002), *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, Rotterdam: Rotterdams Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk BeleidsOnderzoek, Erasmus Universiteit Rotterdam, RISBO.

Entzinger, H. (2002), 'Arbeidsmigratie in de eenentwintigste eeuw: noodzaak of last?' in: F. Becker (red.), *Transnationaal Nederland. Het drieëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: Arbeiderspers, p. 68-91.

European Commission (2002), *Regular report 2002*, Brussels: European Commission, (http://europa.eu.int/comm/enlargement/erport_2003/index.hem).

Hoff, Stella, Gerda Jehoel-Gijsbers & Janine Wildschut (2003), *De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau, SCP.

Imhoff, Evert van en Nico van Nimwegen (2000), 'Migratie geen remedie tegen vergrijzing', *Demos*, 2000-2, p. 9-10.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (2003), *De gevolgen van de EU-uitbreiding voor arbeidsmigratie naar Nederland*, Den Haag: Immigratie- en Naturalisatiedienst, INDIAC /Afdeling Uitvoeringsbeleid.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2002), *Samenwerken en stroomlijnen. Opties voor een effectief innovatiebeleid*. Eindrapportage IBO Technologiebeleid, Den Haag, Interdepartementaal Beleidsonderzoek, IBO.

Interdepartementale Werkgroep Wet Arbeid Vreemdelingen (2002), *Versnelling en vereenvoudiging Wav-procedure*, Den Haag: Interdepartementale Werkgroep Wet Arbeid Vreemdelingen.

Klaver, J.F.I. & E.T. Visser (1999), *Evaluatie wet arbeid vreemdelingen. Eindrapport*, 's-Gravenhage: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Lange, Tessel de e.a. (2003). *Arbeidsmigratie naar Nederland. Regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk*. Literatuurstudie in opdracht van de ACVZ, Amsterdam: Instituut voor Migratie en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam, IMES, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, Katholieke Universiteit Nijmegen, CMR.

Lowell, B. Lindsay & Allan Findlay (2002), *Migration of highly skilled persons from developing countries: impact and policy responses*, Geneva: International Labour Office, ILO.

McLaughlan, Gail & John Salt (2002), *Migration policies towards highly skilled foreign workers*, London: Migration Research Unit, MRU, (www.geog.ucl.ac.uk/mru/docs/highly.skilled.pdf) (03-02).

Migration Watch UK (2003), *The impact of EU enlargement on migration flows, Guildford: Migration Watch UK*, (www.migrationwatchuk.com/pdfs/The%20impact%20of%20EU%20enlargement.pdf) (27-07-03).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003), *Het opsporingsbeleidsplan Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

O'Neill, Kevin (2003), *Summary report. Discussion on migration and development. Using remittances and circular and circular migration as drivers for development*, Washington D.C: Migration Policy Institute, MPI (www.migrationpolicy.org/pubs/sandiegoreport.doc) (12-04-03).

Organisation for Economic Co-operation and Development (2002), *International mobility of the highly skilled*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2003), *Trends in international migration. Continuous reporting system on migration*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD.

Pool, C. (2003), 'Hedendaagse migratie van Polen naar Nederland', *Justitiële verkenningen*, 2003, 4, p. 63-80.

Roodenburg, Hans (2000), 'Immigratie in Nederland. Economische gevolgen', in: Nico van Nimwegen en Gijs Beets (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, NIDI, p. 197-215.

Roodenburg, Hans, Rob Euwals & Harry ter Rele (2003), *Immigration and the Dutch economy*, The Hague: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB.

Sinn, H.W. (2000), *EU-Erweiterung und Arbeitskräfteemigration*, Berlin: Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung.

Sociaal-Economische Raad (2001), *Arbeidsmobiliteit in de EU. Advies over de arbeidsmobiliteit in de Europese Unie*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, SER.

Sociaal-Economische Raad (2002), *EU en de vergrijzing. Advies over de EU en de gevolgen van de vergrijzing*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, SER.

Stiphout, Robert (2003), 'Lik-op-stuk in de kas. Nederland gaat illegale arbeidsmarkt aanpakken bij de bron: foute werkgevers en malafide uitzendbureaus. De boetes gaan fors omhoog', *Elsevier*, 2003-35, p. 12-14.

Tjadens, Frits en Hans Roerink (2002), *Arbeidsmigratie door verpleegkundigen naar Nederland. Een inventarisatie van ervaringen, feiten en meningen*, Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, NIZW.

Tjadens, Frits (2003), *Duurzaamheid in drievoud. Aanzet tot een meerjarenprogramma in de zorg: Mobiliteit beroepsoefenaren*, Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, NIZW.

United Nations Population Division (2000), *Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations?*, (<http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm>) (03-00).

Veld, Th. (2004), *Effecten van moderne arbeidsmigratie. De achtergrondkenmerken van en inkomens gegenereerd door huishoudens van arbeidsmigranten toegelaten op een driejarige tewerkstellingsvergunning in de periode 1995-2002*, Den Haag: ACVZ (verschijnt voorjaar 2004).

Visser, J.Ph & R.G. van Zevenbergen (2001), *Illegale tewerkstelling verkend. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Westland-Interventie Team (2003), *Jaarverslag 2002 Westland Interventie Team*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Naar een Europabrede Unie*, Den Haag: SDU uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: Sdu uitgevers.

BIJLAGE 6

Lijst van gebruikte afkortingen

ABW	Algemene Bijstandswet
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AIV	Adviesraad voor Internationale Vraagstukken
AOW	Algemene Ouderdomswet
ARBO	Arbidsomstandigheden
AWT	Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid
BBP	Bruto Binnenlands Product
BIG	Beroepen Individuele Gezondheidszorg
CAO	Collectieve Arbeids Overeenkomst
CAZ	Convenant Arbeidsvoorziening Zorgsector
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CMR	Centrum voor Migratierecht, Katholieke Universiteit Nijmegen
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CPB	Centraal Planbureau
CWI	Centrale organisatie voor Werk en Inkomen
EER	Economische Europese Ruimte
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GATS	General Agreement on Trade in Services
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
HBO	Hoger Beroeps Onderwijs
HSMP	Highly Skilled Migration Programme
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
ILO	International Labour Organization
IMES	Instituut voor Migratie- en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	International Organization for Migration
ISEO	Instituut voor Sociologisch Economisch Onderzoek, Erasmus Universiteit Rotterdam
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie
Mvv	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
MIDA	Migration for Development in Africa
NIDI	Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
NIZW	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PGA	prioriteitsgenietend arbeid
R&D	Research & Development
RISBO	Rotterdams Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Beleidsonderzoek, Erasmus Universiteit Rotterdam
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TWCM	Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid
Twv	Tewerkstellingsvergunning
Vb2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vw2000	Vreemdelingenwet 2000
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet Arbeidsongeschiktheid
Wabw	Wet arbeid buitenlandse werknemers
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WIT	Westland Interventie Team
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie
WPUK	Work Permits United Kingdom
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTO	World Trade Organization
WW	Werkloosheidswet

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

Regulation and facilitation of labour migration

Introduction

Labour migration is a much-debated subject. In the nineties, the discussion about migration both in and outside of parliament primarily focused on asylum migration. However, this changed at the end of the nineties. Economic prosperity resulted in a labour shortage, and it was suggested that this could be countered by stimulating labour migration. Labour migration was also claimed to be the solution to the ageing population, an issue receiving an increasing amount of public attention at that time. The Government only entered the debate on labour migration at a later stage. In October 2001 the Cabinet responded to an communication made by the European Commission concerning a communal immigration policy. In this response, the government made it clear that it did not support increased possibilities for labour migration. The Dutch system, laid down in the Foreign Nationals Employment Act [*Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV)*] was generally seen to be satisfactory. The cabinet did, however, wish to look into the possibilities of improving the efficiency of the WAV and the Aliens Act [*Vreemdelingenwet*] that determine the right of residence of labour migrants. An interdepartmental working group subsequently tackled the issue of simplifying admission to the Netherlands for foreign nationals who make a contribution to the Dutch knowledge economy.

The request for advice

This is a brief sketch of the background against which the request for advice that the Minister for Alien Affairs and Integration [*Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*] submitted to the Advisory Committee on Alien Affairs [*Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)*] in November 2002 should be viewed. The Minister asked the ACVZ to particularly examine the way in which a guarantee can be given that temporary labour migration does not unintentionally result in permanent residence and the extent to which differentiation of the policy is required to facilitate and regulate different forms of labour migration. The minister also enquired about the way in which labour migration is regulated in other European countries and the character and the consequences of ‘modern’ labour migration, with which was meant labour migration in the nineties.

Further details of the request for advice

The ACVZ placed the questions posed by the Minister in a broader context to do justice to the complexity of the issue of labour migration. The committee commissioned a study of literature to the Centre for Migration of the Catholic University of Nijmegen and the Institute for Ethnic and Migration Studies of the University of Amsterdam. This study, that is published annexed to this advice as a ‘preliminary study’, compares the legislation and regulations in the Netherlands to those of five other western countries (Germany, Great Britain, Norway, Spain and Canada). It also sets out the state of affairs with respect to the discussion on the economic and demographic effects of (labour) migration and the debate on brain drain. Furthermore, together with the Ministry of Social Affairs and Employment [*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*] the ACVZ commissioned a study of the effects of ‘modern’ labour migration to the Institute for Sociological Economic Research [*Instituut voor Sociologisch Economisch Onderzoek*] of the Erasmus University of Rotterdam. The ACVZ has moreover taken the following forms of differentiation into consideration: differentiation of the policy with respect to highly qualified labour migrants, differentiation in the rights to family reunification (and access of family members to the labour market) and differentiation in access to social security. As

far as the latter aspect is concerned, the committee asked Professor G.J. Vonk, extraordinary professor at the 'Vrije Universiteit' submitted a study on the relationship between labour migration and social security (see Appendix III). The ACVZ lastly convened a meeting of experts whereby experts both in and outside the government reflected on various aspects of the phenomenon of labour migration (see Appendix II).

Main lines of Dutch policy

A Dutch employer who is unable to find an employee in the category priority workforce can apply for a *Tewerkstellingsvergunning* [special work permit, (TWV)] for a foreign employee. The priority workforce consists of employees in the European Economic Area (the European Union, Norway, Iceland and Liechtenstein). These employees are not obliged to obtain a TWV to carry out work. The TWV applications are assessed by the Central Organisation for Work and Income (CWI), which, among other things conducts a labour market check to assess whether the employer concerned has made sufficient efforts to hire an employee from the priority workforce. Employees who have been granted a TWV must apply for a residence permit for the Netherlands. In order to enter the Netherlands, they generally first require a temporary residence permit [*Machtiging tot Voorlopig Verblijf* (MVV)]. An application for a MVV is generally assessed by the Visa Department, the residence permit is assessed by the Immigration and Naturalization Office [*Immigratie- en Naturalisatie Dienst* (IND)].

A TWV is granted for a maximum of three years. The duration of the residence permit is linked to the duration of the TWV. Only foreign nationals with a TWV for a maximum period of three years have unrestricted access to the Dutch labour market after this term. In principle, provided they have sufficient means of livelihood, these employees are eventually eligible for a residence permit for an indefinite period, that can be applied for after residence in the Netherlands for an uninterrupted period of five years. Employers granted a TWV for a shorter duration than three years must, in principle, spend one year outside the Netherlands before applying for a new permit. As of November 2000, it is not longer possible to extend a TWV.

With a view to the conciseness of this summary, the legislation and regulations in other Western countries are only discussed in so far as they are relevant in connection with the analyses and recommendations of the advice.

A number of figures

In almost all OECD member states the number of labour migrants increased at the end of the nineties. This was also the case in the Netherlands. In our country, in recent years, approximately 21% of all immigrants have been labour migrants. According to figures of the Central Bureau of Statistics [CBS], in 2002, this concerned almost 18,000 persons. In 2002, the long period of annual increases in the number of labour migrants came to an end, probably due to the deterioration of the economy. Approximately three-quarters of labour migrants were from Europe, most of whom were from other member states of the European Union. The decrease in labour migration in 2002 is not yet reflected in the figures concerning the number of TWVs issued, that only provide insight into the labour migration of employees from outside the European Economic Area. In 2002, 34,558 TWVs were granted, almost 4,000 more than in 2001. The reason for this was the successful project in the agricultural and horticultural sectors that was commenced in 2002, in connection with which approximately 6,000 mainly Polish citizens performed seasonal labour in the Netherlands. The large number of TWVs issued appears remarkable in view of the observation that most of the 18,000 labour migrants registered by the CBS were from the European Union. However, the figures cannot be properly compared. The TWV figures naturally fail to include employees from the European Economic Area,

who form the largest group of (temporary or permanent) labour migrants. Citizens of the European Economic Area are entitled to travel without restrictions and do not require a TWV. It is furthermore possible that TWV holders do not appear in the CBS statistics due to the fact that the duration of their residence is too brief. Moreover, in recent years, a considerable number of TWVs are applied for by asylum seekers who perform temporary work; these migrants either do not appear in the CBS statistics or appear as asylum migrants. In 2002, 5,905 TWVs were granted in the asylum seekers category, 17% of the total number issued. Artists such as musicians and actors, who are currently granted TWVs in substantial numbers, are also not registered as labour migrants by the CBS. Approximately three-quarters of labour migrants from outside the EEA come to the Netherlands for a period of less than one year, and approximately half for even less than 24 weeks. In 2002, the Polish were the largest group, followed by Americans, Russians, Chinese and Turks. Approximately half of all labour migrants in 2002 performed work in segments of the labour market requiring little to no schooling such as agriculture and horticulture, production work, and work in the cleaning sector and the hotel, restaurant and catering sector. Approximately 21% of labour migrants from outside the EEA were employed in the higher echelons of the labour market, primarily as researchers, managers, consultants and IT specialists. The level of the positions of former EEA labour migrants has fallen in recent years; in 1999, 40% were employed in a high level position. The information system of the CWI is not capable of stating exactly how many labour migrants are granted a TWV for the duration of precisely three years. However, this is extremely important information, as it is only these labour migrants who acquire unrestricted access to the labour market after three years and who can eventually apply for a residence permit for an indefinite period. This leads to the following recommendation:

- 1 The information system which registers the issuing of TWVs must be adapted to supply univocal information on the number of TWVs granted for the maximum duration of three years. Due to the gateway that these TWVs give for permanent work and residence in the Netherlands, this crucial part of the policy information is indispensable for analysing the (long-term) effects of the labour migration policy.**

The WAV as regulatory instrument

The ACVZ has examined the extent to which the Foreign Nationals Employment Act [*Wet Arbeid Vreemdelingen*] meets the demands as an instrument for regulating labour migration to the Netherlands. The sectoral covenants between the government and representatives of employers and employees entered into in recent years in the social service sector, the Chinese hotel, restaurant and catering industry and agriculture and horticulture were hereby also considered. The ACVZ concluded that in general the WAV satisfies as a regulating instrument in those sectors of the labour market in which employees generally have a low or medium level education. The simplification and acceleration of the procedures remains a point of attention. The ACVZ supports the goal of the government to realise a single procedure for TWVs and residence permits in the future. The Committee furthermore regards the covenant as a good instrument with which agreements can also be made with respect to matters such as the assignment of quotas per company; working conditions; activities focused on promoting the repatriation of employees; activities in the area of the restriction of outflow; training of inactive workforce already residing in the Netherlands; and refraining to recruit employees in countries where the effects of brain drain in connection with labour migration are substantial. At this moment, the legal impact of the covenant is not strong. This will increase in the event that the covenant is made binding to all employers in the sector in which it is entered into. On 20 September 2003, the Lower House unanimously adopted a proposal for an amendment on this matter.

The ACVZ is moreover of the opinion that although the effectiveness of the policy followed in the last decade cannot be described as being substantial, the activation of potential employees who are currently unemployed takes priority over the recruitment of employees from outside the EEA. The possibilities for acquiring labour migrants from outside the EEA do not therefore need to be increased in these sectors. Two additional aspects confirm the committee's opinion in this matter. The first concerns the relationship between illegality and labour migration. According to some, an increase in the possibilities for low-skilled labour migration to the Netherlands will serve to reduce the current degree of illegal employment. In the opinion of the ACVZ, this is only partly true. The successful project in agriculture and horticulture in 2002 serves to illustrate this statement. Employees in this sector were given the opportunity to rapidly and simply recruit employees from outside the EEA for short-term seasonal labour. In connection with this project, almost 6,000 TWVs were issued, demonstrating that illegal employment can be reduced by the liberalization of regulations and implementation. However, many employers in the sector failed to participate in the project, preferring to employ undocumented migrants. The substantial financial advantages ensure that with the current policy of enforcement, illegal labour will always be an attractive option, even if the labour migrants policy is liberalized.

The second reason not to lift restrictions in the labour migration policy for those sectors of the labour market in which employees generally have a low or medium level of education lies in the expansion of the European Union by ten member countries in May 2004. This will increase the priority workforce in these sectors by many millions of employees. During the last year, an increasing number of countries decided to employ a transitional term with respect to the unrestricted access to the labour market of employees from new member states. Although estimates of the size of this flow of migrant are characterised by a high degree of uncertainty, the chance that many job seekers will come to the Netherlands will increase in proportion to the number of current member states that opt to introduce a transitional term. Germany, Austria, Belgium, France, Spain and Finland will introduce such a term. The Netherlands are enclosed therefore by countries that impose restrictions. Furthermore these countries constitute some of the biggest economies of Europe. In this situation the ACVZ calls for prudence. Still it is important, also with regard to the international political relations, for the Netherlands to show they are not closing the door by advance, even if for the time being only. This leads to the second recommendation:

2 The ACVZ advises not to abandon the current national policy for the admission of employees from new memberstates on the 1st of May 2004. As an experiment the demand of precedence for the priority workforce could be lifted in a number of sectors of the labour market. By not implementing this labour market check a de facto unrestricted access in the allocated sectors comes into being.

If the influx of migrants from new memberstates does not disrupt the labour market in these sector, the check for priority workforce could be lifted in other sector too, if desired for step by step. By way of the issuing of work permits the scale of the migration as well as the nationalities of the migrants and the sectors in which they work can be monitored with precision, so at any given moment an assessment can be made whether an adaptation of policy is possible or even necessary. Furthermore in this case national policy remains effective for a period of at least five years so an unwished for reversion to a more strict policy could be implemented without the intercession of the European Commission.

Two considerations led the ACVZ to a choice for this solution. Firstly, opening several sectors of the labour market indicates to Europe in general and the accession states in

particular a willingness to offer the new memberstates an opportunity to unrestricted access to the labour market. Furthermore it is in a strategical and tactical sense preferable to move from a strict to a more liberal policy in stead of the other way around. Monitoring on the basis of work permits prevents running risks in a situation of great uncertainty.

The stimulation of high-qualified labour migration

Other than for sectors of the labour market for which a low or medium level education generally suffices, the ACVZ considers it advisable to take additional steps in the area of the labour migrants policy with respect to sectors employing highly qualified persons. Defining the term 'highly qualified labour migrant' is far from simple but in general, these are labour migrants with nationally or internationally scarce expertise who are generally highly educated and earn an above average wage and who are employed in sectors of great economic or social importance. There are two elements that play an important role in the considerations of the ACVZ. The first is the situation of the Dutch knowledge economy. According to many of those both in and outside the government, this is a cause for concern, an opinion that was also expressed in a recent advice issued by the Advisory Council for Science and Technology Policy [*Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid*]. This is an undesirable development, all the more due to the fact that the Netherlands cherishes the ambition to be a European front-runner in the realisation of the so-called Lisbon strategy, that aims to convert the European Union into 'the most competitive and dynamic knowledge economy of the world' in the period up to 2010. The second element is the fact that it is very much the question of whether the Netherlands will be able to produce sufficient highly qualified employees for the labour market in the coming decades. A number of technical and other exact science studies in particular attract too few students.

The Dutch Government also wishes to stimulate the migration of highly qualified labour migrants. Various regulations favouring their admission and residence have already been laid down. Executives of international companies can acquire a TWV after a limited labour market test, in connection with which their families are granted unrestricted access to the labour market. Vacancies for high-level managerial staff no longer need to be registered with the CWI and various categories of scientific staff are granted TWVs without a labour market test having to be performed. There is moreover a fiscal '30% scheme', that means that labour migrants with scarce, specific expertise are not required to pay tax over 30% of their income. On the other hand, the charge for acquiring and extending residence permits in the Netherlands is extremely high in comparison with other countries.

In May 2000, the Government moreover announced that it wished to implement a memorandum of an interdepartmental working group, that had examined the possibilities to accelerate and simplify the procedures for so-called 'knowledge migrants'. The memorandum, that is furthermore still in the process of being implemented, announces a number of adaptations. Knowledge migrants will be permitted to carry out work for a period of over three years without having to perform a labour market test, with a TWV issued for a longer period than three years. Partners of knowledge migrants will be able to acquire a TWV without a labour market test and the procedures for TWVs and temporary residence permits will, in principle, be completed within a number of weeks.

The ACVZ is supportive of the above-mentioned regulations but is of the opinion that they are too limited to effectively stimulate the labour migration of knowledge migrants.

It is also of the opinion that the definition of the group 'knowledge migrants' is too limited; medical specialists, for example, are not covered by this definition, and the ACVZ is of the opinion that the stimulation policy should accommodate the broader target group of 'highly qualified employees'. The interdepartmental working group furthermore wrongly emphasises the temporariness of the residence of this category of labour migrants. It would be preferable to give them the prospect of an indefinite residence permit at an early stage, to enable them to choose themselves whether they wish to remain in the Netherlands or to continue their career elsewhere. Although after a certain period this entails a degree of risk that they will apply for social security, this will not take place in most cases. People with high qualifications, an excellent salary and scarce expertise, and who furthermore, given the fact that they have already emigrated to the Netherlands are internationally oriented, will generally prefer to relocate to another country than to apply for Dutch social security benefit payments.

The ACVZ proposes a trial with an additional system, that would not take the place of the WAV, but coexists besides it and that is supply-oriented rather than demand-oriented. This means that it focuses on potential migrants abroad who, if they comply with certain criteria, will be given access to the Dutch labour market without a concrete work offer for the duration of a certain period. The ACVZ has been inspired in this matter by the British Highly Skilled Migration Programme (HSMP), that has been highly successful since its inception in January 2002. The most important elements of the programme are the following: admission is based on the selection guided by a points system. Points are assigned for education, experience, income in the country of origin, the education of the partner and exceptional performances in the area of expertise. The migrant must be capable of supporting himself, and is not permitted to apply for financial support from the government. The HSMP migrant is granted a residence permit for one year, after which period an assessment is carried out to determine whether he/she is economically active (either in salaried employment or as a self-employed person). The permit can be extended for up to four years, after which a permanent residence permit is issued. As stated above, experiences with the programme have been extremely good. In 2002, 2,491 applications were made, and in the first nine months of 2003, a total of 4,504. The English government expects the programme to attract migrants who do not yet have their own network in the United Kingdom to obtain a job offer from an employer. There is no debate on the economic advantages attached to these migrants. They generate further economic activity as many of them start their own companies and due to economic cooperation with companies in the countries of origin. By charging the costs of administration on to the migrants, the administrative process can be carried on a cost-neutral basis. There are few experiences with fraud or other undesirable behaviour.

A supply-oriented programme for highly qualified employees gives a number of substantial advantages. It reaches a group of migrants who would scarcely have migrated to the Netherlands without a concrete job offer. They are directly available for an employer without potentially long-drawn-out admission procedures. They are not bound to a single employer by a TWV, which increases the attractiveness of the Netherlands as a country of destination. Sharply defining the criteria for admission and moreover rapid adaptation to a new situation can prevent highly qualified employees already residing in the Netherlands from being ousted from the labour market. They contribute to the public funds by means of taxes, and the risk of them claiming government support is remote. They also contribute to the (knowledge) economy and generate economic activity.

With respect to the stimulation of highly qualified labour migrants, the ACVZ has made a number of proposals, which are set out in recommendations 3 to 7 of this advice:

3 Start a pilot with a supply-oriented admission programme for highly qualified migrants based on the British model.

It is advisable to institute this type of programme as a trial. It is, after all, unknown to which extent this programme can actually stimulate the labour migration of highly qualified employees to the Netherlands. If the programme appears to be a success, it can be changed into a regular instrument of the Dutch labour migration policy. The demand-oriented system of the WAV will thereby remain in force. In Great Britain too, the procedure for requesting a work permit still applies unimpaired.

4 Open that programme also to foreign post-graduates and Ph.D. students from outside the European Economic Area finishing their studies in the Netherlands.

Applications for entrance via a supply-oriented programme for highly qualified labour migrants are generally made from abroad. The ACVZ considers it advisable to make an exception for students and doctoral students from outside the EEA who have successfully completed a study or a doctoral degree at a Dutch Institute of Higher Vocational Education or a university in a subject deemed to be of essential importance for the development of the Dutch (knowledge) economy or society.

5 Give highly qualified employees the prospect of acquiring a permanent residence permit at an early stage.

In order to both attract and keep highly-qualified labour migrants, the government will not only have to let them know that they are welcome, but also that they can stay as long as they want, in the knowledge however that only a small number will actually remain in the Netherlands for a prolonged period.

6 Introduce a substantial deduction in the fees due for the issuing and extending of a residence permit for the categories of students and highly qualified labour migrants from outside the EEA.

The substantial fees detract from the image of the Netherlands as a hospitable country for highly qualified labour migrants. The ACVZ furthermore advises the government to consider also reducing the fees charged to other foreign nationals on the grounds of the principle of equality before the law. This would bring the Netherlands more into line with respect to the charges applicable in other European countries.

7 Offer family members of highly qualified labour migrants unrestricted access to the labour market immediately.

The government anticipated this liberalisation of the policy in its memorandum on knowledge migrants. The ACVZ supports this proposal as it fits in with the proposed invitation policy. The AVCZ furthermore recommends that the regulation benefits all migrants in the 'highly qualified labour migrants' criterion.

Differentiation in the right to family reunification

In comparison with other countries, the Netherlands has a liberal family reunification policy for labour migrants. They are covered by the same policy as other migrants. If they comply with the general conditions for family reunification, the family members are admitted to the Netherlands regardless of the duration of the residence permit of the labour migrant. Various other countries enforce restrictions, whereby certain labour migrants who are only issued a residence permit for a brief period are not entitled to family reunification or whereby family reunification can only be effectuated after the labour migrant has remained in the host country for a certain period. The Dutch policy is also a great deal more liberal than the minimum norms stated in the guideline on the right to family reunification that was recently adopted by the European Council. This

states as a main rule that family reunification is possible after a maximum period of residence of one year and provided that there are reasonable prospects of 'permanent' residence. The Dutch policy with respect to access to the labour market for family members is, however, more restrictive than that of other countries. With the exception of the partners of executives of international companies, family members are subjected to a labour market check. They are therefore not placed in the priority workforce category as long as the labour migrant himself does not have unrestricted access to the labour market.

The ACVZ does not advocate the restriction of the right to family reunification for labour migrants. The discouragement of family reunification for labour migrants residing in the Netherlands for prolonged periods (longer than one year) is undesirable from a humanitarian angle and in view of the European guideline, in certain cases legally untenable. Over three-quarters of all labour migrants come to the Netherlands for a period of under one year. Although there are no figures available, it is improbable that they bring their families with them in many cases. There is no empirical evidence for the hypothesis that the presence of family members forms an obstacle to the repatriation of temporary labour migrants.

With respect to the access to the labour market for family members, the ACVZ considers a liberalisation of the restrictive policy desirable. As stated above, the ACVZ argues for immediate unrestricted access to the labour market for family members of highly qualified labour migrants. It moreover advocates the same preferential treatment for family members of labour migrants who have been granted a TWV for the maximum duration of three years.

8 Offer family members of labour migrants with a TWV for a maximum term of three years unrestricted access to the labour market immediately.

This category of labour migrants must be considered as wishing to remain in the Netherlands on a permanent basis. On this ground, their family members must also naturally be granted the same labour market status as the government intends to grant for partners of knowledge migrants and as the ACVZ has proposed for highly qualified labour migrants. Rapid access to the labour market is favourable for the integration of family members.

Access to social security

During the initial phase of their residence, when they have not yet been granted a permanent residence permit, the rights of labour migrants to social security are limited. Under certain circumstances, they are entitled to a wage-related benefit payment on the grounds of the Unemployment Benefits Act [*Werkloosheidswet (WW)*]. Only part of the small group of labour migrants with a TWV for the maximum duration can meet the necessary conditions after a certain period in view of the fact that, among other things, employees are required to have received salary over a minimum of 52 days during four of the five calendar years prior to unemployment. Although unemployed labour migrants are entitled to (family) income support [*bijstand*], the fact that they apply for this social security allowance shows that they do not have sufficient means of livelihood, and their residence permit can consequently be withdrawn or an extension of the permit refused on this basis. With respect to incapacity for work, only migrants with a residence permit for an limited period who have been declared fully unfit for work are entitled to an extension of their permit so that they will eventually be granted a residence permit for an indefinite period while receiving disability benefit granted under the Disability Benefits Act [*Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)*].

In its ideas about the relationship between labour migrants and social security, the ACVZ primarily agrees with the arguments put forward by Professor Vonk (see Appendix III). Vonk examines three modifications to the policy. The first is the total exclusion of certain categories of labour migrants from the social security system. This is at odds with the principle of equality and fails to comply with the concept guideline 'conditions pertaining to access and residence of subjects of third countries' of the European Commission. The second is the introduction of a construction that exists in Germany, the so-called 'Werkvertrag'. Labour migrants are hereby seconded but are covered by the social security system of their own country. This construction should only be considered if the regime concerned meets certain minimum conditions. The experiences in Germany are moreover not all-out positive and after a certain term, the 'Werkvertrag' will no longer be applied. In the third place, Vonk examines two regulations that entail a restriction for two groups of a limited size; labour migrants who have become fully unfit for work and foreign nationals who are receiving a benefit payment and are awaiting a decision to an application for an extension of their residence permit. None of these three options are considered advisable. The alternative proposed is a so-called 'opt-in' regulation that refrains from limiting access to social security and additionally contains an incentive on the return of temporary labour migrants to their country of origin. In this regulation, temporary labour migrants are obliged to pay social security contributions in the same way as Dutch citizens, but pay pseudo contributions. Claiming a social security benefit payment is considered an 'opt-in', a choice to participate in the system. In the event that the labour migrant refrains from claiming social security during his term of residence, the social security contributions are restituted. The regulation must still be thoroughly studied and will obviously not be applicable to the whole range of social insurance schemes. However, it has certain attractive aspects due to the linking up of a high degree of social security with the incentive to return to the country of origin. This leads to the ninth recommendation:

- 9 Carry out further studies into the advantages and disadvantages of an 'opt-in' social security system for temporary labour migrants, which would allow migrants to opt for the restitution of social security contributions on returning to their country of origin if they have not claimed social security contribution-related benefit payments during their residence.**

Labour migration and the discussion on brain drain

The foregoing primarily focuses on the consequences of labour migration for the host country. However, labour migration also has consequences for the country of origin. Brain drain, a loss of knowledge and capacity, arises in the event that well educated people leave the areas in which their expertise is badly needed. The effects can be negative for the countries of origin. The brain drain question plays an important role in the Dutch debate on labour migration, especially with respect to the recruitment of medical employees (doctors and nurses). In recent years, the Dutch Lower House has held regular debates on this issue, with certain members of parliament advocating a ban on the recruitment of employees from vulnerable countries. However, the available figures demonstrate that the Netherlands is scarcely responsible for brain drain.

Brain drain can have both negative and positive effects. The greatest negative effects are a retarded economic development, the damaging of crucial sectors such as health care and insufficient staff for the education of new generations of students. The positive effects include a supply of foreign capital in the form of money sent home by emigrants, improvements in the connections between local economies and the economy of the developed world and, in the event of repatriation, the availability of new knowledge and skills.

The effects of brain drain can therefore be both negative and positive. According to the ACVZ, this conclusion necessarily leads to a differentiated policy. A generic policy entails the risk that in certain situations, the export of skilled labour is made impossible while it could definitely have positive effects. In this light, a general ban on the government recruiting employees in certain sectors or countries can easily be seen as a policy instrument that in certain cases is too crude. The ACVZ advocates the regulations set out in recommendations 10 to 12.

10 Involve the countries of origin in the acquisition of skilled labour.

Part of the selection and acquisition process can be placed with organisations in the countries of origin. It is moreover easier for their governments to come to a well-balanced estimate of the effects of the emigration of skilled employees. Furthermore, agreements can be laid down in the bilateral treaty such as the compensation of the costs of training or other investments in connection with development cooperation.

11 Supervise the consistency between the labour migration policy and the policy carried out in other areas, particularly development cooperation.

The recruitment of medical staff in a country to which the Netherlands is making a contribution to the fight against poverty by financing medical training is incoherent. Using funds assigned to combat poverty to compensate shortages on the Dutch labour market must be avoided.

12 Support projects in the area of ‘temporary repatriation’, whereby skilled employees make their knowledge and skills available to their country of origin during a certain period.

Barriers to legal residence that prevent return to the Netherlands after temporary residence in the country of origin must be lifted.

However, regulations are not the only means of counteracting the negative effects of brain drain. Self-regulation and ‘responsible entrepreneurship’ also play an important role in combating these effects. Sectoral covenants give the opportunity to make agreements with respect to recruitment of employees in ‘vulnerable’ countries and sectors. It would be possible to develop an ethical code for the acquisition of staff from countries outside the EEA. Ethical committees in different branches of industry could supervise the observation of the code. The Dutch Institute for Care and Welfare [*Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn* (NIZW)] is currently engaged in setting up so-called ‘win-win’ projects in order to assess whether it is possible to make immigration of medical staff advantageous for all parties concerned. The ACVZ supports the development of these types of projects in the medical sector and other sectors.

The temporariness of labour migration

The Dutch labour migration policy places great emphasis on temporariness. This emphasis was recently reinforced by a modification to the Foreign Nationals Employment Act [*Wet Arbeid Vreemdelingen*] in November 2000, that put an end to the possibility to extend TWVs and determines that an application for a new TWV can be refused in the event that the foreigner has not first spent one year abroad. In practice, however, this ground for refusal is scarcely ever actually used.

The ACVZ has not only reviewed the enforcement of temporariness, but has also posed the question of the degree to which it is advisable to aspire to temporariness. The ACVZ argues for the rapid granting of a residence permit for an indefinite period for highly qualified labour migrants. In practice, this will certainly not lead to permanent residence in all cases, but will, however, offer these migrants the freedom to decide on the duration of their residence themselves. To them this is an attractive condition for settlement. With

respect to low-skilled and medium-skilled labour in sectors in which it is foreseeable that the shortage of priority workforce can be compensated in the near or medium long future, the ACVZ considers the government's emphasis on temporariness realistic and advisable. The activation of 'inactive' employees on the labour market should be the top priority and the expansion of the European Union will increase the internal Union labour market. The aspect of brain drain plays a larger role with respect to staff with a medium level education in the nursing and caring professions than in other sectors. In this light, the ACVZ advocates maintenance of the current system of temporariness.

With respect to the enforcement of temporariness, the ACVZ has failed to encounter a sound system abroad that guarantees and perpetuates the departure of temporary labour migrants. In the Netherlands, the enforcement of temporariness is primarily a derivative of the enforcement of the ban on illegal employment, that also (and probably primarily) concerns illegal work carried out by foreigners who have never been granted a temporary TWV and a temporary residence permit. It is questionable as to whether illegal employment has been reduced in recent years. There are no Dutch instruments of enforcement that specifically focus on the enforcement of temporariness of the residence of temporary labour migrants.

The ACVZ is of the opinion that additional regulations could advance the temporariness of the residence of temporary labour migrants. These kinds of regulations must be applied proportionally. Only sectors in which the risk of prolonged residence and illegal employment is considered substantial are eligible. Sectors with temporary labour migration in which this risk must be considered realistic are, in any case, the agricultural and horticultural sectors, the hotel, restaurant and catering sector and the building industry. The proposals of the ACVZ are set out in recommendations 13 to 20.

13 Promote a programmatic approach to temporary labour migrants in cases whereby various employers wish to recruit foreign nationals with the same qualifications and reasonable numbers are concerned.

The emphasis hereby is on an organised, group-based regulation, via one or more intermediaries, of recruitment and selection, and the monitoring of working conditions and departure from the country. If possible, governments and partners in countries of origin should be involved and the government, intermediary organisations and employers should cooperate in the Netherlands. A programmatic approach does not only promote the control of temporariness. Selection by parties in the countries of origin gives a greater chance of recruiting staff that comply with the requirements in the Netherlands. The government will be able to exercise more supervision with respect to the nature and extent of labour migration, possible abuse of employment and admission regulations and on working conditions. The costs of recruiting employees may decrease with a collective approach. Mutual cooperation and an exchange of experience would increase the efficiency and effectiveness of using foreign nationals for all parties.

14 Oblige temporary labour migrants to register after having returned to their countries of origin, making registration a condition under which a new term of residence in the Netherlands is granted.

Registration should preferably be carried out at the diplomatic representative of the Netherlands where the person concerned obtained his visa/MVV. If applicable, it may be possible to register at the intermediary organisation in the country of origin. In this construction, supervision of the registration is not simple. Problems will also arise if the foreigner does not return to his country of origin but travels on to a third country. In this case, it is unreasonable to enforce the demand of registration in the country of origin. Registration with a diplomatic representative in another country must also be possible.

- 15 With respect to short-term employment, demand that the foreigner submit proof that he has arranged the return trip.**

This demand is already in force for various types of visas. Prior arrangement of return does by the way not guarantee that the foreigner will actually leave the country.

- 16 Ensure the strict application of the rotation system, whereby a period of residence abroad is a condition for a new term of residence in the Netherlands.**

- 17 Consider giving rotating employees who have maintained strict observation of the rules in the Netherlands during a number of terms of residence the prospect of obtaining a permanent residence permit.**

Strict application of the rotation system will promote the temporariness of residence. The interruption of residence means that no rights are built up that could lead to a permit for an indefinite period. The ACVZ is of the opinion that the introduction of the Spanish system deserves consideration. In this system, rotating employees have the prospect of eventually acquiring permanent residence. In this way, the observation of the rules, particularly those concerning periodic repatriation and registration in the country of origin, is rewarded in the long term.

- 18 Consider paying part of the salary only after actual repatriation in sectors in which the risk of prolonged illegal residence after termination of the employment agreement and the term of rightful residence is deemed to be very large.**

A variety of this construction is a part of the covenant in the Chinese restaurant sector, whereby the intermediary organisation that is also responsible for payment of the salary is able to opt to pay part of the salary only after repatriation. The ACVZ advocates a large degree of reserve when applying this principle as it entails an important violation of the freedom of the employee to his rightfully earned salary. The regulation is therefore only appropriate for situations in which the chance of prolonged illegal residence is considered extremely great.

- 19 With respect to employers who employ illegal staff, develop a system of criminal and administrative sanctions that constitute an effective threat that cannot be easily disregarded.**

This could include a substantial increase of the maximum fine, threats of prison sentences for (reoffending) employers and an effective deprivation of profit. The ACVZ does not advocate sanctions against employers whose former undocumented employees fail to leave the Netherlands. The employer is responsible for the termination of employment, but cannot be held responsible for the return of the migrant to the country of origin, as he lacks the means necessary to enforce repatriation.

- 20 Use address checks to supervise the illegal residence of labour migrants admitted on a temporary basis, whose residence permit has expired.**

In the course of 2003 and 2004, the number of staff available at the aliens police departments for the purpose of intensified alien supervision will be increased due to the transfer of the task of controlling admission to the country to the Immigration and Naturalisation Office [IND]. It will therefore be advisable to increase the above-mentioned types of address checks.

The above-mentioned regulations will promote but not guarantee repatriation. As stated above, the current instruments aimed at enforcing temporariness are primarily derived from the enforcement of the ban on illegal employment. Any intensification of the enforcement of the ban on illegal employment will, in principle, lead to an intensification of the enforcement of temporary residence of temporary labour migrants.