

Afgewogen arbeidsmigratie

GERICHT ARBEIDSMIGRATIEBELEID VOOR BREDE WELVAART

Adviesrapport



Adviesraad
Migratie

Samenvatting

De Adviesraad Migratie pleit voor een arbeidsmigratiebeleid dat niet enkel is gebaseerd op economische belangen maar ook rekening houdt met maatschappelijke en ecologische gevolgen, oftewel: brede welvaart. We laten zien hoe een concrete uitwerking van brede welvaart als doelstelling van arbeidsmigratiebeleid op drie terreinen eruit zou kunnen zien:

1. Het vaststellen van bandbreedtes voor de omvang van arbeidsmigratie naar Nederland.
2. Het beoordelen van aanvragen voor een verblijfsvergunning voor werk van mensen van buiten de EU (direct arbeidsmigratiebeleid).
3. Het integreren van het arbeidsmigratieperspectief in andere beleidsterreinen zoals het economisch structuurbeleid en het arbeidsmarktbeleid (indirect arbeidsmigratiebeleid).

Om het arbeidsmigratiebeleid op een bredewelvaartsleest te schoeien is een nieuwe adviescommissie nodig, bestaande uit deskundigen en een brede vertegenwoordiging uit de samenleving. Het Verenigd Koninkrijk (VK) en Canada kunnen hier als voorbeeld dienen. De Adviesraad Migratie biedt in dit adviesrapport geen kant-en-klare recepten voor toekomstig arbeidsmigratiebeleid, maar wil met de concretisering van het begrip 'brede welvaart' het maatschappelijke en politieke debat voeden.

Redenen om arbeidsmigratiebeleid te herzien

De 800.000 arbeidsmigranten in Nederland leveren een belangrijke en onmisbare bijdrage aan de Nederlandse economie. Zonder hen zou de economie letterlijk tot stilstand komen. Toch is ons arbeidsmigratiebeleid aan herziening toe, om de volgende redenen:

- De huidige arbeidsmigratie is vooral in het voordeel van werkgevers, maar draagt niet per se bij aan het welvaartsniveau. Er is sprake van een groei van de lagelonen economie terwijl arbeidsmigratie juist zou kunnen bijdragen aan de gewenste transitie van onze economie (verduurzaming en het op peil houden van essentiële publieke voorzieningen) en aan het verhogen van de arbeidsproductiviteit en innovatie.
- Er kleven maatschappelijke kosten aan arbeidsmigratie (uitstralingseffecten), zoals een toenemende druk op de huisvesting. Toenemende diversiteit kan het samenleven ingewikkelder maken, vooral als er weinig contact is en arbeidsmigranten tijdelijk in Nederland blijven.
- Er zijn hardnekkige misstanden rond arbeidsmigratie, ondanks de aanbevelingen van de commissie-Roemer. Het gaat hierbij om misstanden rond werk – niet uitbetalen van loon, ontslag bij ziekte – en rond huisvesting.
- Het arbeidsmigratiebeleid is sterk versnipperd en kent weinig samenhang. De kennismigrantenregeling is met name gebaseerd op een looncriterium. De huidige Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is zeer selectief en kent verschillende toetsingscriteria voor verschillende groepen waar verschillende redenties achter schuilen. Er zijn weinig mogelijkheden om 'vakkrachten' van buiten de Europese Unie (EU) aan te trekken die niet aan het looncriterium van de kennismigrantenregeling voldoen.
- Het arbeidsmigratiebeleid is weinig toekomstgericht en weinig uitnodigend voor migranten die kunnen bijdragen aan de Nederlandse samenleving als het 'migratiepotentieel' in Europa kleiner wordt. Nu al vergrijzen emigratielanden als Polen en Roemenië sneller dan Nederland.

Kortom, er is een nieuwe visie op arbeidsmigratie nodig, zoals ook de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 bepleit. Deze visie dient een afgeleide te zijn van hoe we willen dat onze toekomstige samenleving en economie eruitzien. Een afwegingskader op basis van brede welvaart biedt daarvoor handvatten. In dit adviesrapport geeft de Adviesraad Migratie antwoord op de vraag hoe een toekomstgericht en samenhangend arbeidsmigratiebeleid op basis van een bredewelvaartsbenadering eruit zou kunnen zien. We illustreren dit met een concreet voorstel om het politieke en maatschappelijke debat rond arbeidsmigratiebeleid te voeden.

Brede welvaart integreert economische, ecologische en maatschappelijke gevolgen

Brede welvaart betreft de kwaliteit van het leven in het hier en nu zonder dat deze ten koste gaat van die van latere generaties en/of die van mensen elders in de wereld. De Adviesraad sluit hiermee aan bij de interpretatie van brede welvaart door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de planbureaus (Centraal Planbureau (CPB), Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)) en de Sociaal-Economische Raad (SER). Brede welvaart is echter een breed concept dat zonder verdere concretisering zijn kracht kan verliezen.

Om de toepassing van het bredewelvaartsperspectief in de praktijk hanteerbaar en uitvoerbaar te maken, dient het aantal te onderscheiden dimensies en indicatoren niet te groot te zijn. De Adviesraad Migratie reduceert de thema's en dimensies daarom (net als SER en WRR) tot drie hoofdcategorieën: economisch, ecologisch en maatschappelijk. Als arbeidsmigratie vanuit het perspectief van brede welvaart wordt beoordeeld, gaat het in beginsel dus om alle effecten van arbeidsmigratie die uit maatschappelijk, economisch en ecologisch oogpunt van belang zijn, niet alleen nu in Nederland, maar ook in de toekomst en elders op de wereld, in het bijzonder in de landen van herkomst.

Economische gevolgen arbeidsmigratie breder gezien

Bij het beoordelen van de economische gevolgen van arbeidsmigratie gaat het niet om de economische groei als zodanig, maar om gevolgen voor de 'grijze druk', de betaalbaarheid van collectieve voorzieningen en het welvaartsniveau per hoofd van de bevolking. Ook de verdeling van deze effecten over de bevolking is van belang. Vooral arbeidsmigranten die meer dan gemiddeld productief zijn en complementaire kennis en vaardigheden bezitten, dragen positief bij aan de economische dimensie van brede welvaart.

Ecologische gevolgen met het oog op de toekomst

De ecologische gevolgen van arbeidsmigratie zijn vanuit het perspectief van brede welvaart belangrijk, omdat zij mede de toekomstige brede welvaart in Nederland en in de rest van de wereld bepalen. Het effect van arbeidsmigratie op de overgang naar een duurzame economie en samenleving hangt zowel af van het werk dat arbeidsmigranten doen (wat voor werkzaamheden in welke bedrijfstak) als van de groei van de bevolking waaraan zij bijdragen. De Adviesraad constateert dat onderzoek naar de ecologische gevolgen van arbeidsmigratie nog in de kinderschoenen staat en daarom meer aandacht behoeft.

Maatschappelijke gevolgen: essentiële maatschappelijke sectoren, wonen en sociale samenhang

Arbeidsmigranten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan essentiële maatschappelijke sectoren, zoals de publieke sector (in het bijzonder de zorg). De komst van arbeidsmigranten kan daarnaast op verschillende manieren het samenleven in Nederland beïnvloeden. We richten ons hierbij met name op ruimtegebruik (in het bijzonder het wonen) en de sociale samenhang. Ook de maatschappelijke gevolgen van arbeidsmigratie behoeven meer onderzoeksaandacht, in het bijzonder met betrekking tot de bijdrage die arbeidsmigratie kan leveren aan (culturele) verrijking en de sociale veerkracht van de samenleving.

Herkomstlanden

Arbeidsmigratie kan ook van invloed zijn op de drie dimensies van brede welvaart in het land van herkomst. Deze effecten kunnen zowel positief als negatief zijn. Tegenover negatieve effecten als brain drain staan positieve effecten als geldzendingen (remittances), brain gain en bevordering van handelsrelaties. Daarnaast kunnen er ecologische en maatschappelijke gevolgen zijn, waarover nog weinig bekend is. De Adviesraad concludeert dat in de herkomstlanden in algemene zin de positieve noch de negatieve effecten overheersen.

Brede welvaart als basis voor arbeidsmigratiemigratiebeleid

De Adviesraad Migratie schetst in dit advies hoe arbeidsmigratiebeleid op basis van brede welvaart er op drie terreinen uit zou kunnen zien:

1. Het vaststellen van bandbreedtes voor de omvang van arbeidsmigratie naar Nederland (hoofdstuk 2);
2. Het beoordelen van aanvragen voor een verblijfsvergunning voor werk van mensen van buiten de EU en de Europese Vrijhandelsassociatie EFTA (direct arbeidsmigratiebeleid) (hoofdstuk 3);
3. Het beïnvloeden van arbeidsmigratie via andere beleidsterreinen, zoals het economische structuurbeleid en arbeidsmarktbeleid (indirect arbeidsmigratiebeleid) (hoofdstuk 4).

Ons voorstel is nadrukkelijk niet bedoeld als definitief antwoord op de vraag hoe brede welvaart te meten en wegen en toe te passen op arbeidsmigratie, maar als een suggestie voor hoe arbeidsmigratiebeleid gebaseerd op brede welvaart eruit zou kunnen zien. In onze voorstellen houden we ook rekening met de uitvoerbaarheid van het beleid. Daarnaast moedigen we met onze voorstellen werkgevers die arbeidsmigranten willen inhuren, aan om niet enkel naar maximaal financieel rendement te streven, maar bij te dragen aan brede welvaart. Bedrijven en instanties die daarop inzetten, kunnen erop rekenen dat zij de benodigde arbeidsmigranten kunnen aantrekken.

Adviescommissie brede welvaart

Om de bredewelvaartsbenadering in praktijk te brengen is het nodig een Adviescommissie brede welvaart in te stellen die de bredewelvaartsindicatoren opstelt en weegt. Deze commissie kan ook advies uitbrengen over de gewenste bandbreedte voor het arbeidsmigratiesaldo. Hiernaast stelt zij een lijst op van alle sectoren en beroepen met hun scores op de drie dimensies van brede welvaart. Dit is niet alleen een wetenschappelijke kwestie, maar hangt ook af van maatschappelijke en politieke overwegingen. De

Adviescommissie brede welvaart moet daarom breed worden samengesteld met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en inhoudelijke experts. Zij dient niet alleen handvatten te bieden voor het arbeidsmigratiebeleid, maar bijvoorbeeld ook voor economisch beleid en ruimtelijke ordening.

Bandbreedte voor arbeidsmigratie

In het advies *Realisme rond richtgetallen* pleitte de Adviesraad Migratie ervoor een bandbreedte te formuleren voor de omvang van de toekomstige arbeidsmigratie naar Nederland. De bredewelvaartseffecten van arbeidsmigratie bieden een handvat om zo'n bandbreedte te bepalen. Zelf formuleert de Adviesraad geen concrete bandbreedte voor het (netto) aantal arbeidsmigranten waarnaar Nederland in de komende decennia zou moeten streven, omdat dit een afweging vergt van meerdere beleidsoverwegingen die we niet kunnen maken. Zo is de gewenste bandbreedte ook afhankelijk van de mogelijkheden om mensen die al in Nederland zijn meer op de arbeidsmarkt te laten participeren, langer te laten doorwerken of meer uren te laten werken.

De dimensies van brede welvaart tegen elkaar afwegend – economie, ecologie en maatschappij – concludeert de Adviesraad Migratie wel dat er behoefte is aan een selectief of gericht arbeidsmigratiebeleid. We laten zien welke economische, ecologische en maatschappelijke gevolgen van arbeidsmigratie moeten meewegen in een afwegingskader voor de omvang van een gericht arbeidsmigratiebeleid.

Tijdelijke arbeidsmigratie niet per se beter voor brede welvaart

Door maatschappelijke, ecologische en economische gevolgen tegen elkaar af te wegen wordt duidelijk dat tijdelijke arbeidsmigratie niet de voorkeur verdient boven permanente migratie. Tijdelijke arbeidsmigratie is gunstiger voor de financiële basis van publieke voorzieningen (mensen vertrekken voordat zij met pensioen gaan), maar kan nadelig zijn voor de economie: arbeidsmigranten moeten steeds opnieuw geworven en ingewerkt worden. Permanente arbeidsmigratie is beter voor de sociale samenhang: arbeidsmigranten die langdurig blijven zullen eerder de taal leren en deel uitmaken van onze samenleving.

Een bredewelvaartstoets voor arbeidsmigranten van buiten de EU (direct arbeidsmigratiebeleid)

Als de overheid een visie heeft op de omvang en samenstelling van arbeidsmigranten op basis van brede welvaart, is het van belang om arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA toe te laten die aan die brede welvaart bijdragen. De Adviesraad Migratie laat zien hoe een puntensysteem eruit zou kunnen zien waarmee de bijdrage van potentiële arbeidsmigranten aan brede welvaart wordt getoetst. Dit systeem zou de toetsing op basis van de Wav en de kennismigrantenregeling kunnen vervangen. Dit heeft het voordeel van een eenduidige systematiek, die de transparantie voor uitvoerders, werkgevers en arbeidsmigranten vergroot. In ons voorstel houden we nadrukkelijk rekening met de uitvoerbaarheid, mede op basis van de werkwijze in andere landen, zoals Canada en het VK, die al werken met een dergelijk systeem.

Toets in twee stappen: werk en komst nieuwe inwoner

Een bredewelvaartstoets voor een verblijfsvergunning voor werk kent twee stappen. Allereerst wordt getoetst of het werk dat de arbeidsmigrant gaat doen, positief bijdraagt aan brede welvaart. Nederland zou daarin uniek zijn, want in veel toelatingssystemen wordt alleen het individu beoordeeld en niet het werk. We houden vast aan het huidige beleid dat er een concreet werkaanbod moet zijn. Aan het werk van de potentiële arbeidsmigrant worden punten toegekend op de drie dimensies van brede welvaart: economie, ecologie en samenleving. Het gaat hierbij om de bijdrage van het werk aan het welvaartsniveau in 'enge' zin (bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking), de verduurzaming van de samenleving (ecologie) en essentiële maatschappelijke voorzieningen (samenleving). Om deze bijdrage te beoordelen wordt gebruik gemaakt van een lijst met beroepen en sectoren, die is opgesteld door de Adviescommissie brede welvaart, met hun scores op de dimensies van brede welvaart. Als de totaalscore boven een bepaalde grens uitkomt, valt de eerste stap van de toelatingstoets positief uit.

In de tweede stap worden de effecten van de komst van een nieuwe inwoner op brede welvaart getoetst – los van het werk dat deze gaat doen. Hierbij worden punten toegekend op basis van het gebruik van woonruimte en de kennis van de Nederlandse taal of de intentie om Nederlands te leren.

In totaal zijn vijf gegevens nodig om de bredewelvaartstoets toe te passen, te weten: loon, beroep, sector, beschikbaarheid en kwaliteit van woonruimte en (intentie tot) beheersing van de Nederlandse taal. De totaalscore van het werk en de komst van een nieuwe inwoner bepaalt of de arbeidsmigrant wordt toegelaten. De door ons voorgestelde toets kan worden verfijnd, bijvoorbeeld door rekening te houden met de bijdrage van een migrant aan innovatie of met de kwaliteit van het werk. Verfijning maakt de toets weliswaar preciezer, maar de uitvoering complexer. Het puntenaantal dat nodig is om te worden toegelaten, kan (jaarlijks) bijgesteld worden om binnen de geformuleerde bandbreedte te blijven.

Partnerschappen

Omdat arbeidsmigratie zowel positieve als negatieve effecten kan hebben voor het land van herkomst, worden de effecten voor het herkomstland niet meegenomen in de bredewelvaartstoets. Om te zorgen dat arbeidsmigratie niet ten koste gaat van herkomstlanden kunnen partnerschappen worden aangegaan waarin afspraken over specifieke vormen van arbeidsmigratie worden gemaakt. Daarvoor heeft de adviesraad al eerder gepleit. De bredewelvaartsbenadering kan helpen bij de selectie van landen, beroepen en sectoren voor een arbeidsmigratiepartnerschap. In dat geval kan de bredewelvaartstoets voor arbeidsmigranten uit dat land aanzienlijk worden versoepeld.

Illustratie bredewelvaartstoets

We illustreren de werking van de bredewelvaartstoets met drie fictieve toelatingsaanvragen. Uit deze vingeroefening blijkt dat het afwegingskader van de bredewelvaartstoets in vergelijking met de huidige toelatingsvoorwaarden enerzijds meer eisen stelt aan kennismigranten, maar anderzijds meer mogelijkheden biedt om vakkrachten toe te laten die bijdragen aan maatschappelijk essentiële sectoren of aan duurzaamheid.

Vormgeving en monitoring

De genoemde Adviescommissie brede welvaart zou (naar analogie van adviescommissies in het VK en Canada) de toepassing van het bredewelvaartsperspectief in het arbeidsmigratiebeleid concreet kunnen vormgeven en monitoren. Het toetsingssysteem moet werkenderwijs worden aangepast en verbeterd, met aandacht voor de uitvoering. Ook moet de toetsing kunnen worden aangepast als er nieuwe informatie beschikbaar komt of als de maatschappelijke, economische of ecologische ontwikkelingen daarom vragen.

Indirect arbeidsmigratiebeleid op basis van brede welvaart

Arbeidsmigranten uit EU-/EFTA-landen zijn vrij om naar Nederland te komen en hier zonder werkvergunning te werken. Toch kan ook deze arbeidsmigratie worden beïnvloed door indirect arbeidsmigratiebeleid, wat vaak over het hoofd wordt gezien. Indirect arbeidsmigratiebeleid houdt in dat op andere beleidsterreinen dan het (directe) arbeidsmigratiebeleid expliciet rekening wordt gehouden met de (mogelijke) gevolgen van het beleid voor de omvang en de aard van de arbeidsmigratie – zowel van binnen als van buiten de EU/EFTA – en de effecten daarvan op de brede welvaart. Het gaat dus niet om een apart soort beleid, maar om het integreren van het arbeidsmigratieperspectief in andere beleidsterreinen, zoals het economische structuurbeleid en het arbeidsmarktbeleid. Dit betekent het mainstreamen van alle beleid op de effecten voor en van arbeidsmigratie.

Economisch structuurbeleid

Het gaat hierbij allereerst om economisch structuurbeleid, waaronder industriebeleid, topsectorenbeleid en innovatiebeleid. Dit beleid dient gebaseerd te zijn op de vraag welk soort economische activiteiten prioriteit krijgen, welk soort werk we willen creëren en welke beroepen daarbij horen. Ook daarvoor kan de genoemde lijst met scores van sectoren en beroepen op de dimensies van brede welvaart worden gebruikt. Als economische activiteiten in belangrijke mate afhankelijk zijn van arbeidsmigranten, moet rekening worden gehouden met de effecten daarvan op de brede welvaart door de groei van de bevolking. Het gaat hierbij onder meer om het beslag op de woningvoorraad, de ecologische gevolgen van de extra consumptie van de arbeidsmigranten en de sociale samenhang. Op lokaal niveau zou bij nieuwe bedrijvigheid of uitbreiding van bestaande bedrijvigheid het afwegingskader van brede welvaart moeten worden gehanteerd, wat een verbreding zou betekenen van de bestaande pilot 'effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid'.

Arbeidsmarktbeleid

Het arbeidsmarktbeleid stelt minimeisen aan de kwaliteit van het werk, waaronder loon, baanzekerheid, arbeidsinhoud en arbeidsomstandigheden. Hierbij moet expliciet rekening worden gehouden met de te verwachten effecten voor de inzet van arbeidsmigranten en de gevolgen daarvan voor brede welvaart.

Ook is het belangrijk andere beleidsterreinen, zoals fiscaal beleid, huisvestingsbeleid, zorg en onderwijs, tegen het licht te houden door deze te mainstreamen op de gevolgen van en voor arbeidsmigratie. Het doel hiervan is dat arbeidsmigratie zoveel mogelijk bijdraagt aan brede welvaart en dat arbeidsmigratie die daar niet aan bijdraagt wordt afgeremd. Kortom, het doel is te streven naar een gericht arbeidsmigratiebeleid.

Slot

Wij presenteren geen kant-en-klaar recept, maar dragen een samenhangend afwegingskader aan voor herziening van het huidige versnipperde arbeidsmigratiebeleid, dat te veel in dienst staat van economische belangen op de korte termijn en te weinig aandacht heeft voor ecologische en maatschappelijke gevolgen. We nodigen maatschappelijke en politieke actoren uit om hierop voort te borduren.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Waarom arbeidsmigratiebeleid gebaseerd op brede welvaart nodig is	10
1.1	Redenen om het arbeidsmigratiebeleid te herzien	11
1.2	Brede welvaart als doelstelling	13
1.3	Wat is brede welvaart?	15
1.4	Direct en indirect arbeidsmigratiebeleid	16
Hoofdstuk 2	Hoe dient arbeidsmigratie vanuit het perspectief van brede welvaart te worden beoordeeld?	21
2.1	Economische gevolgen van arbeidsmigratie	23
2.2	Ecologische gevolgen van arbeidsmigratie	31
2.3	Maatschappelijke gevolgen van arbeidsmigratie	32
2.4	Gevolgen voor de landen van herkomst	37
2.5	Tussenconclusie	41
2.6	Een bandbreedte voor arbeidsmigratie	43
Hoofdstuk 3	Direct arbeidsmigratiebeleid: toelating van individuele arbeidsmigranten op basis van brede welvaart	49
3.1	Een bredewelvaartstoets in twee stappen	51
3.2	Verfijningen en uitbreidingen	64
3.3	Tijdelijk of permanent?	67
3.4	Geen toets op prioriteitgenietend aanbod	68
3.5	Hoe zou de toets in de praktijk kunnen werken?	69
3.6	Conclusie	72
Hoofdstuk 4	Indirect arbeidsmigratiebeleid	73
4.1	Economisch structuurbeleid	75
4.2	Arbeidsmarktbeleid	80
4.3	Andere beleidsterreinen	84
4.4	Conclusie	86
Hoofdstuk 5	Slotbeschouwing	87
	Literatuurlijst	93
	Gesprekspartners	97



Hoofdstuk 1

Waarom arbeidsmigratiebeleid gebaseerd op brede welvaart nodig is

1.1 Redenen om het arbeidsmigratiebeleid te herzien

Arbeidsmigranten leveren een onmisbare bijdrage aan de Nederlandse economie. Sectoren als de land- en tuinbouw, distributiecentra, vleesverwerkende industrie en de horeca, maar ook sommige hightechsectoren draaien in belangrijke mate op de inzet van arbeidsmigranten. Ongeveer één op de tien werknemers in Nederland is inmiddels een arbeidsmigrant (SEO 2022). Deze ontwikkeling is niet het resultaat geweest van bewust (overheids)beleid, maar is vooral gedreven door de vraag vanuit het bedrijfsleven.

Lange tijd stond arbeidsmigratie nauwelijks ter discussie. De economische baten waren vanzelfsprekend en het overgrote deel ervan – interne EU-mobiliteit – viel toch niet te sturen. Inmiddels staat de vraag naar het nut en de noodzaak van arbeidsmigratie wel hoog op de politieke agenda. Er zijn goede redenen om ons arbeidsmigratiebeleid opnieuw tegen het licht te houden.

Ten eerste zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de economische baten van de huidige arbeidsmigratie en wie daarvan profiteren. De recente arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa heeft vooral bijgedragen aan de groei van een lagelonen economie: het merendeel van de arbeidsmigranten in Nederland verdient niet veel meer dan het minimumloon, en de helft van hen is tewerkgesteld via een uitzendbureau (SEO 2022). Mede hierdoor zijn er de afgelopen decennia in Nederland veel laagbetaalde banen bijgekomen terwijl het beleidsdoel is om te streven naar een 'kenniseconomie'. De arbeidsmigratie naar Nederland is 'werkgevergedreven': de werkgever bepaalt veel, maar betaalt weinig. Daarom wordt wel gezegd dat de kosten van arbeidsmigratie voor de samenleving zijn en de baten vooral voor werkgevers (WRR 2020). Bovendien is het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid er niet op gericht om de arbeidskrachten aan te trekken die we nodig hebben voor de transitie van onze economie, denk aan de klimaattransitie, verduurzaming, de gevolgen van vergrijzing voor essentiële publieke sectoren als de zorg, maar ook aan verhoging van de productiviteit. Kortom: de huidige arbeidsmigratie draagt onvoldoende bij aan de overgang naar het soort economie dat we in Nederland in de toekomst willen hebben.

Ten tweede levert arbeidsmigratie voor de samenleving niet alleen baten, maar ook kosten op en die baten en kosten zijn ongelijk over de samenleving verdeeld. De bedrijven die arbeidsmigranten tewerkstellen hebben de 'lusten' van de arbeidsmigratie, de 'lasten' slaan grotendeels elders in de samenleving neer. Steeds vaker wordt erop gewezen dat werkgevers meer verantwoordelijkheid zouden moeten dragen, ook omdat niet alle arbeidsmigratie bijdraagt aan het algemeen belang. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 spreekt over 'uitstralingseffecten', vanwege het feit dat arbeidsmigranten gebruik maken van schaarse ruimte, publieke voorzieningen en woningen. De grotere diversiteit van de samenleving, waaraan arbeidsmigratie bijdraagt, is op zichzelf positief te waarderen, maar maakt het samenleven wel ingewikkelder, zegt de WRR (2020). Gevestigde bewoners kunnen zich minder thuis voelen in hun buurt als daar veel (arbeids)migranten worden gehuisvest, vooral als zij weinig contact met hen hebben doordat zij de Nederlandse taal niet spreken en/of tijdelijk in Nederland verblijven. Dit kan zowel gelden voor laagbetaalde arbeidsmigranten in bijvoorbeeld de tuinbouw als voor goedbetaalde 'kennismigranten' en 'expats'. Naast de belangrijke maatschappelijke baten van arbeidsmigratie – zo dragen Indiase ICT'ers en Poolse fabrieksarbeiders premies en belasting af voor onze sociale voorzieningen en doen ze werk dat veel mensen in Nederland niet willen of

kunnen doen – zijn er in toenemende mate zorgen over de maatschappelijke lasten die arbeidsmigratie met zich meebrengt.

Ten derde zijn er hardnekkige misstanden rond de tewerkstelling en huisvesting van arbeidsmigranten. Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (commissie-Roemer) liet dat in 2020 helder zien. Maar al meer dan tien jaar eerder werden vergelijkbare conclusies getrokken in een rapport in opdracht van de Tweede Kamer (Lessen uit recente arbeidsmigratie, LURA). Recent luidde de inspecteur-generaal van de Nederlandse Arbeidsinspectie wederom de noodklok over de slechte woon- en werkomstandigheden van veel arbeidsmigranten.¹ Het gaat zowel om misstanden rond werk – niet uitbetalen van loon, ontslag bij ziekte – als rond huisvesting – krappe woonruimte, afhankelijk van het arbeidscontract, inhouden van (te veel) huur op het loon. Bij kennismigranten – hoogopgeleide arbeidsmigranten van buiten de EU – spelen deze misstanden waarschijnlijk minder. Toch schrijft de inspecteur-generaal van de Nederlandse Arbeidsinspectie in zijn reflectie bij het jaarverslag over 2023 dat “de regeling focus nodig [heeft] om haar naam werkelijk eer aan te doen” en dat “verkleint de mogelijkheden voor oneigenlijk en frauduleus gebruik.” Migranten die via deze regeling binnenkomen, horen lang niet altijd tot de beoogde doelgroep van hoogopgeleide kenniswerkers. Sommigen verrichten werk als kapper, schoonmaker of nagelsalonmedewerker, waarvoor de regeling nooit bedoeld was (Nederlandse Arbeidsinspectie 2024).

Ten vierde is ons arbeidsmigratiebeleid sterk versnipperd. Ruwweg driekwart van de arbeidsmigranten is afkomstig uit een EU-lidstaat en is dus vrij om in Nederland te gaan werken. Voor de arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA gelden tal van verschillende Europese en nationale regelingen (zie bijlage 1). De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is zeer selectief (in 2023 slechts 4.000 toelatingen) en kent verschillende toetsingscriteria voor verschillende groepen waar verschillende redenen achter schuilen. De omslachtige en tijdrovende procedure lijkt werkgevers af te schrikken om arbeidsmigranten via deze route te werven. Jaarlijks arriveren tien- tot twintigduizend personen op basis van de kennismigrantenregeling, die alleen een toets op het loon bevat. Maar deze regeling biedt geen mogelijkheid voor middelbaar geschoolden of vakkrachten die niet aan het looncriterium voldoen, terwijl juist op dat gebied grote personeelstekorten bestaan. Verder zijn er specifieke regelingen voor zzp'ers en voor studenten (zoekjaar). Daarnaast zijn er EU-regels en -kaders voor mensen van buiten de EU (Blue Card, Eén-procedure-richtlijn). Verschillende migratieregelingen kennen ook verschillende regels rond gezinshereniging en verblijfsduur. Er lijkt dus weinig samenhang in het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid te zitten.

Ten slotte is er niet alleen de vraag hoeveel en welke arbeidsmigranten we in Nederland welkom willen heten, maar ook of zij wel naar Nederland willen komen. Is Nederland een aantrekkelijk land voor de (toekomstige) arbeidsmigranten? Vaak wordt gesteld dat we vanwege de vergrijzing meer buitenlandse arbeidskrachten nodig hebben, maar dan gaat het wel om beperkte en gerichte arbeidsmigratie – arbeidsmigranten worden immers zelf ook ouder (zie AM 2023). Punt is wel: heel Europa vergrijst (en over een aantal decennia geldt dat ook voor Afrika en Azië), waardoor het ‘migratiepotentieel’ – de mensen die kunnen en willen migreren – kleiner wordt. In de emigratielanden Polen en Roemenië slaat de vergrijzing veel harder toe dan in Nederland. Ook de lonen stijgen daar. Het is dan ook de vraag of we de mensen kunnen aantrekken die we nodig hebben en of

¹ <https://www.volkskrant.nl/economie/hoofd-arbeidsinspectie-meer-arbeidsmigranten-kunnen-we-niet-aan~bc1911f6/>

Nederland een interessant bestemmingsland is voor mensen van buiten de EU/EFTA. Duitsland is bijvoorbeeld al langer bezig een concurrerend migratiebeleid te ontwikkelen. Duitsland zet niet alleen hoog in om de 'battle for brains' te winnen maar ook de 'battle for skills' – vakmanschap.

Kortom, er is een nieuwe visie op arbeidsmigratie nodig. Die visie dient een afgeleide te zijn van hoe we willen dat onze toekomstige samenleving en economie eruitzien. Dat sluit aan bij de conclusie van de Staatscommissie dat arbeidsmigratie noodzakelijk is, maar dat het daarbij wel moet gaan om een gericht en selectief arbeidsmigratiebeleid. De Adviesraad Migratie (2022) schreef al eerder dat de Nederlandse overheid meer dan nu zou moeten proberen grip te krijgen op arbeidsmigratie en zelf meer zou moeten bepalen wie we in het algemeen belang willen uitnodigen. Te lang heeft de overheid te weinig gestuurd; zij heeft arbeidsmigratie bijna geheel overgelaten aan het bedrijfsleven. Sturing binnen de EU is lastig, maar er is wel degelijk meer mogelijk, bijvoorbeeld via arbeidsmarktbeleid of economisch structuurbeleid. Als nationale staat hebben we – binnen de kaders van de Europese regelgeving – wel veel grip op arbeidsmigratie van buiten de EU, die naar verwachting in de toekomst steeds belangrijker zal worden. Het is dan ook zaak daarop nu een heldere visie te ontwikkelen.

1.2 Brede welvaart als doelstelling

Er moeten keuzes worden gemaakt over wat voor samenleving Nederland wil zijn, welke economie daarbij hoort en welke arbeidsmigratie daarbij past. In die volgorde. Om ons arbeidsmigratiebeleid te herzien kan het kader van 'brede welvaart' handvatten bieden. In dit adviesrapport zoeken we een antwoord op de vraag: *Hoe zou een toekomstgericht en samenhangend arbeidsmigratiebeleid op basis van een bredewelvaartsbenadering eruit kunnen zien?*

Het streven naar een breder welvaartsbegrip heeft een hoge vlucht genomen na het rapport uit 2009 van de commissie-Stiglitz (in opdracht van de Franse president Sarkozy). Die commissie constateerde dat maatschappelijk welzijn en duurzaamheid van de leefomgeving bij de meting van het bruto binnenlands product (bbp) buiten beschouwing blijven en adviseerde daarom een breder welvaartsbegrip als beleidsdoelstelling te hanteren.² Na een rapport van een commissie van de Tweede Kamer heeft ook de Nederlandse overheid brede welvaart omarmd als alternatief voor het bbp. Overheidsbeleid zou niet primair economische groei als doelstelling moeten hebben, maar moet ook gericht zijn op andere dimensies, waaronder ecologie en maatschappelijke ontwikkeling. Ook de SER heeft in oktober 2023 zijn missie veranderd in: "het bevorderen van brede welvaart waar samenleving, economie en milieu in balans zijn, hier en nu, later en elders."

Het CBS monitort jaarlijks de brede welvaart en hanteert daarbij een soortgelijke definitie: "brede welvaart betreft de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of van die van mensen elders in de wereld."³ De drie planbureaus (SCP, PBL en CPB) onderzoeken in een meerjarenprogramma hoe het perspectief van brede welvaart

² [Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress \(europa.eu\)](#)
[Rapport: Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip - Parlementair onderzoek Breed welvaartsbegrip - Parlementaire monitor](#)

³ Ibidem.

sterker kan worden verankerd in de begrotingssystematiek van de Rijksoverheid.⁴ De uitvoering hiervan vergt nog een aantal jaren. De Rijksoverheid zelf heeft in 2023 een Beleidskompas gelanceerd waarin brede welvaart een belangrijke plaats heeft. Het Beleidskompas moet worden gebruikt zodra een ambtenaar aan de slag gaat met een maatschappelijke opgave, herziening van bestaand beleid of een nieuw beleidsdossier.⁵

Het concept 'brede welvaart' wordt dus breed omarmd, maar door de breedte ervan en het gebrek aan precisie is het lastig om hierop concrete afwegingen te baseren. Zo kan iedereen er naar believen uit putten. Een vage definitie van brede welvaart zet de deur open voor politiek opportunisme. "Want als iedere politicus en iedere organisatie zijn eigen gewenste invulling kan geven aan het begrip, dan werkt alsnog iedereen aan zijn eigen belang en niemand in het algemeen belang" (Lukkezen in *Het Financieel Dagblad*, 8 november 2023).

De pogingen die de planbureaus en andere organisaties op dit moment doen om het concept 'brede welvaart' te concretiseren, zijn niet specifiek gericht op (arbeids)migratie. Het staat dan ook nog te bezien of de uitkomst van die concretisering direct toepasbaar zal zijn op het arbeidsmigratiebeleid.

Op dit beleidsterrein zijn nog veel stappen te zetten. Naar aanleiding van een eerdere publicatie van de Adviesraad Migratie, '*Naar een bredewelvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid*' (2021), nam de Tweede Kamer een motie van de Kamerleden Palland en Ceder aan met het verzoek aan de regering om "criteria te ontwikkelen om de bredewelvaartsbenadering te concretiseren in het arbeidsmigratiebeleid".⁶ Dit adviesrapport kan gezien worden als een (eerste) antwoord hierop.

In dit adviesrapport laten we zien hoe het arbeidsmigratiebeleid met brede welvaart als uitgangspunt eruit zou kunnen zien. We zullen daarvoor een concretere operationalisering van brede welvaart voorstellen, waarin verschillende dimensies meegewogen worden. In hoofdstuk 3 illustreren we hoe deze benadering zou kunnen worden toegepast bij de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA. In hoofdstuk 4 geven we aan hoe deze benadering ook mogelijk is op andere beleidsterreinen die van invloed zijn op arbeidsmigratie. Het doel hiervan is niet om een blauwdruk te presenteren van het toekomstige arbeidsmigratiebeleid, maar om voorstelbaar te maken hoe toepassing van het bredewelvaartsperspectief op het arbeidsmigratiebeleid eruit zou kunnen zien. Zo willen we laten zien hoe brede welvaart als beleidsdoel kan bijdragen aan goed doordachte en evenwichtige beleidskeuzes.

Hoewel dit adviesrapport zich alleen richt op het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid, is het wenselijk dat brede welvaart ook in het Europese beleid ten aanzien van arbeidsmigratie meer aandacht krijgt. Het concept 'brede welvaart' wordt, onder de noemer 'beyond GDP', ook door de Europese Unie

⁴ Zie: [Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#); [Kennisnotitie Brede welvaart en kwaliteit van de samenleving | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](#)

⁵ Bij stap 4 moet de 'Gevolgenscan' worden gebruikt om erachter te komen wat de mogelijke inhoudelijke gevolgen van een beleidsoptie zijn. De Gevolgenscan bestaat uit in totaal ca. 60 vragen, onderverdeeld in de drie hoofdthema's: Mens, Maatschappij en Milieu. De Gevolgenscan helpt de medewerker om relatie te leggen tussen de mogelijke gevolgen van beleidsopties voor de brede welvaart en de Sustainable Development Goals (SDG's).

⁶ [Motie Palland/Ceder over criteria ontwikkelen om de bredewelvaartsbenadering te concretiseren in het arbeidsmigratiebeleid - Arbeidsmigratie en sociale zekerheid - Parlementaire monitor.](#)

omarmd.⁷ Maar het lijkt zijn weg nog niet te hebben gevonden naar het terrein van arbeidsmigratie. Zo wordt in de herziene Eén-procedure-richtlijn voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) wel de arbeidsmarktsituatie als mogelijk toelatingscriterium genoemd, maar niet brede welvaart (zie ook bijlage 1). Nederland zou in Brussel kunnen bepleiten dit in de toekomst wel expliciet te doen.

1.3 Wat is brede welvaart?

Bij het beoordelen van arbeidsmigratie vanuit het perspectief van brede welvaart gaat het in beginsel om alle effecten van arbeidsmigratie die uit maatschappelijk, economisch en ecologisch oogpunt van belang zijn, niet alleen nu in Nederland, maar ook in de toekomst en elders in de wereld, in het bijzonder in de landen van herkomst. Er bestaat nog geen consensus over de effecten van arbeidsmigratie die hierbij moeten worden meegenomen. Wij doen daarvoor in dit advies een voorstel, dat we nadrukkelijk niet zien als een voldragen en definitief antwoord op de vraag hoe we brede welvaart moeten meten en wegen, maar als een suggestie voor hoe arbeidsmigratiebeleid gebaseerd op brede welvaart eruit zou kunnen zien.

We sluiten zoveel mogelijk aan bij de hierboven genoemde definitie van het CBS en de interpretatie van brede welvaart in de jaarlijkse Monitor Brede Welvaart (CBS 2023) en de operationalisering van brede welvaart waaraan de planbureaus CPB, PBL en SCP momenteel werken (CPB/PBL/SCP 2022).⁸ Zij onderscheiden een reeks van thema's of dimensies van brede welvaart. Om de toepassing van het brede welvaartsperspectief in de praktijk hanteerbaar en uitvoerbaar te maken, dient het aantal te onderscheiden dimensies en indicatoren niet te groot te zijn. We brengen de thema's daarom (net als de SER en WRR) terug tot drie dimensies, te weten:

1. Economisch
2. Ecologisch
3. Maatschappelijk

De *economische* dimensie heeft betrekking op de welvaart 'in enge zin', zoals deze gemeten wordt met het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking, maar ook op de arbeidsmarkt en de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat.⁹

De *ecologische* dimensie betreft de gewenste overgang naar een duurzame wijze van produceren en consumeren en behoud van de natuur en biodiversiteit. Het gaat hierbij om zaken als de bijdrage aan (het tegengaan van) klimaatverandering, gebruik van fossiele brandstoffen en aantasting van natuur en milieu.

De categorie *maatschappelijke* dimensie heeft betrekking op de gevolgen voor het samenleven. We interpreteren dit ruim en vatten hieronder onder meer sociale samenhang en integratie, het gebruik van schaarse (woon)ruimte en publieke voorzieningen en de kwaliteit van het werk.

⁷ https://environment.ec.europa.eu/economy-and-finance/alternative-measures-progress-beyond-gdp_en

⁸ Zie eveneens het recente adviesrapport (2024) [Waardevol regeren. Sturen op brede welvaart](#) van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

⁹ Er valt over te twisten of dit niet onder de maatschappelijke dimensie valt. Omdat wij ons echter primair richten op de betaalbaarheid van collectieve voorzieningen, delen we deze bij de economische dimensie in.

Bij elk van deze dimensies gaat het niet alleen om het niveau van de brede welvaart maar ook om de *verdeling* ervan over de bevolking.

De economische, ecologische en maatschappelijke dimensie zijn niet alleen van belang voor de brede welvaart in Nederland nu en in de toekomst, maar ook voor de herkomstlanden. Wie zich richt op arbeidsmigratie dient zich rekenschap te geven van de toekomstige effecten daarvan. Zo heeft de komst van gastarbeiders in het verleden gevolgen gehad die veel langer hun sporen in de samenleving nalaten dan destijds werd verwacht. De rechten van de migranten zelf nemen we (impliciet) mee, doordat we arbeidsmigranten steeds als volwaardige inwoners van Nederland zullen beschouwen. Ook de effecten voor de landen van herkomst – zoals de vraag of er sprake is van een *brain drain* of *brain gain* – dienen meegewogen te worden: een grotere brede welvaart in Nederland zou niet ten koste mogen gaan van de brede welvaart in andere landen.¹⁰

1.4 Direct en indirect arbeidsmigratiebeleid

Het Nederlandse beleid ten aanzien van arbeidsmigratie – of, als het om intra-Europese arbeidsmigratie gaat, beter: het ontbreken van beleid – is in feite al twintig jaar ongewijzigd. In deze periode hebben zich echter ingrijpende veranderingen voorgedaan, zowel in de omvang en aard van de arbeidsmigratie als in het beleid op Europees niveau en in andere lidstaten (zoals de vakkrachtenmigratiewet in Duitsland). Er is dan ook alle reden om het Nederlandse beleid kritisch tegen het licht te houden. Het bredewelvaartsperspectief kan een leidraad zijn om verschillende soorten beleid ten aanzien van arbeidsmigratie te herzien. Wij doen in dit adviesrapport een voorstel voor hoe arbeidsmigratiebeleid op basis van brede welvaart er op drie terreinen uit zou kunnen zien.

Allereerst gaat het erom een nationaal beleidsdoel te formuleren met betrekking tot de gewenste *omvang en samenstelling* van arbeidsmigratie. De Adviesraad vindt het van belang dat het overheidsbeleid ten aanzien van arbeidsmigratie is geschoeid op een heldere visie op de gewenste omvang en samenstelling van arbeidsmigratie op langere termijn. Om concrete beleidsmaatregelen te kunnen nemen om de arbeidsmigratie te beïnvloeden, dient eerst te worden bepaald welke uitkomst de overheid hiermee wil nastreven. We laten zien welke aspecten van brede welvaart dienen te worden meegewogen om de gewenste bandbreedte voor de omvang van de arbeidsmigratie te kunnen bepalen. Wij doen zelf geen concreet voorstel voor die bandbreedte, omdat deze mede moet worden gebaseerd op beleidsafwegingen die buiten het terrein van de Adviesraad Migratie liggen. Zo hangt de gewenste omvang van arbeidsmigratie ook af van de realisering van beleidsalternatieven, zoals langer doorwerken, meer uren werken en een hogere arbeidsdeelname (hoofdstuk 2).

Als een bandbreedte is bepaald, dient deze geëffectueerd te worden door middel van zowel direct als indirect arbeidsmigratiebeleid. Het *directe arbeidsmigratiebeleid* betreft de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA. Aan welke individuele personen wordt een verblijfsvergunning verstrekt om in Nederland te komen werken? Wij doen een voorstel om deze beslissing te laten afhangen van de bijdrage die zij naar verwachting leveren aan de brede

¹⁰ Het CBS en de planbureaus onderscheiden ook andere thema's van brede welvaart die niet eenvoudig in deze drie categorieën zijn onder te brengen. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om aspecten die niet of alleen zeer indirect door arbeidsmigratie worden beïnvloed, zoals subjectief welzijn, gezondheid en veiligheid (het gaat hier om aspecten als overgewicht, sociale contacten, inspraak, vertrouwen, vrijwilligerswerk, onveiligheidsgevoelens en slachtofferschap). Deze thema's van brede welvaart blijven hier buiten beschouwing.

welvaart. In plaats van met name te toetsen op inkomen (zoals in de kennismigrantenregeling) of via ingewikkelde procedures (zoals in de Wet arbeid vreemdelingen), zou een brede welvaartstoets kunnen worden ingevoerd, waarin rekening wordt gehouden met een beperkt aantal kenmerken van de potentiële arbeidsmigrant en van het werk dat deze gaat doen. Zo'n toets zou de vorm kunnen krijgen van een puntenstelsel, waarbij alleen migranten worden toegelaten die minimaal een bepaald aantal punten scoren (hoofdstuk 3).

Toelating op grond van een bredewelvaartstoets beperkt zich tot arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA. Voor arbeidsmigranten van binnen de EU/EFTA geldt het vrije verkeer van personen en diensten. Niettemin is het wenselijk ook de omvang en samenstelling van intra-Europese arbeidsmigratie te beïnvloeden. Dit kan door middel van *indirect arbeidsmigratiebeleid*. Hieronder verstaan wij dat in beginsel op alle beleidsterreinen die indirect van invloed (kunnen) zijn op de komst van arbeidsmigranten, zowel van binnen als van buiten de EU/EFTA, expliciet rekening wordt gehouden met de effecten hiervan op de brede welvaart. Hierbij valt in het bijzonder te denken aan het economische structuurbeleid en het arbeidsmarktbeleid. Beide beleidsterreinen hebben grote invloed op de economische activiteiten in Nederland en daarmee ook op de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten. Daarmee dient in de vormgeving van dit beleid expliciet rekening te worden gehouden. Ook op andere beleidsterreinen, zoals volkshuisvesting, onderwijs en zorg, dienen beleidsmakers en politici zich echter nadrukkelijk rekenschap te geven van de gevolgen van en voor arbeidsmigratie (hoofdstuk 4).

Arbeidsmigratiebeleid als prikkel voor goed werkgeverschap

Onze voorstellen voor herziening en verbreding van het arbeidsmigratiebeleid hebben niet alleen tot doel om via het directe en indirecte arbeidsmigratiebeleid de tewerkstelling van arbeidsmigranten in Nederland te beïnvloeden. Ze zijn evenzeer bedoeld om aan werkgevers duidelijk te maken welke vormen van arbeidsmigratie meer en welke minder gewenst zijn. Dit schept duidelijkheid over de vraag voor welke werkzaamheden arbeidsmigranten welkom zijn en creëert een gelijk speelveld. Dat stelt werkgevers ook in staat om hun productie- en personeelsstrategie daarop aan te passen. Op deze manier kan het bedrijfsleven worden aangemoedigd om niet primair naar maximaal financieel rendement te streven, maar om bij te dragen aan de brede welvaart, nu en in de toekomst. Bedrijven en instanties die daarop inzetten, kunnen erop rekenen dat zij de daarvoor benodigde arbeidsmigranten kunnen aantrekken.

In andere landen wordt ook gewerkt aan herziening van het arbeidsmigratiebeleid (zie bijlage 2 voor een internationale vergelijking). Ook op EU-niveau zijn er ontwikkelingen rond het arbeidsmigratiebeleid (zie bijlage 1). In Duitsland zijn meerdere nieuwe wetten en regels geïntroduceerd, waarvan de vakkrachtenimmigratiewet de bekendste is. In het Verenigd Koninkrijk adviseerde de *Migration Advisory Committee* (MAC) de regering welke arbeidsmigranten na de Brexit uitgenodigd zouden mogen worden om te voorzien in de ontstane personeelstekorten.¹¹ En ook in Frankrijk worden stappen gezet rond arbeidsmigratie. Hoewel in al deze landen bij beleidsmakers en wetenschappers aspecten een rol spelen die wij onder het concept 'brede welvaart' vatten, kan Nederland in de Europese Unie een voortrekkersrol spelen bij het vormgeven van het arbeidsmigratiebeleid op basis van dat concept.

¹¹ [Final EEA report.PDF \(publishing.service.gov.uk\)](#).

Tegelijkertijd zijn onze voorstellen om brede welvaart als uitgangspunt te nemen van direct en indirect migratiebeleid nog niet volgroeid. Zij vormen een eerste aanzet om te laten zien dat het daadwerkelijk mogelijk is om elementen van brede welvaart in het arbeidsmigratiebeleid te verankeren. Bij het concretiseren van brede welvaart in het beleid moeten onvermijdelijk afwegingen worden gemaakt omdat het hierbij per definitie gaat om meerdere dimensies en een veelheid aan mogelijke indicatoren. Niet voor alle dimensies van brede welvaart zijn op dit moment geschikte indicatoren beschikbaar. Hiervoor is verder onderzoek noodzakelijk. Zowel de keuze van de beste indicatoren als de onderlinge weging van die indicatoren is niet louter een wetenschappelijke kwestie, maar hangt ook af van maatschappelijke en politieke overwegingen. Het rapport vormt daarmee een oproep aan verschillende partijen in onze samenleving om deze benadering verder te brengen: de nationale en lokale overheid en de sociale partners zouden deze verder kunnen concretiseren, de kennisinstellingen zouden de meest geschikte indicatoren van brede welvaart (met name met betrekking tot de maatschappelijke en ecologische dimensie) verder kunnen onderzoeken. Wij stellen daarom ook voor een Adviescommissie brede welvaart in te stellen die deze benadering verder kan uitwerken en concretiseren.

Belang van uitvoering

De uitvoering van het overheidsbeleid – niet alleen, maar zeker ook op het terrein van migratie – staat onder grote druk.¹² Bij onze voorstellen om indicatoren van brede welvaart mee te laten wegen in het arbeidsmigratiebeleid hebben wij dan ook nadrukkelijk rekening gehouden met de uitvoerbaarheid ervan. Bij de verdere uitwerking is het gewenst de relevante uitvoeringsorganen te betrekken om de uitvoerbaarheid te bewaken. Nederland kent op dit moment een relatief eenvoudige kennismigrantenregeling die beperkte eisen stelt aan de uitvoering. Daar is Nederland veelvuldig om geprezen.¹³ Tegelijkertijd kent de Wav een zeer intensieve en tijdrovende procedure, zowel voor werkgevers die er gebruik van willen maken als voor de overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering (UWV en IND). Er bestaat onvermijdelijk een spanning tussen enerzijds het zo nauwkeurig mogelijk op basis van brede toetsen bepalen welke migranten welkom zijn, en anderzijds een eenvoudige en vlotte uitvoering van het arbeidsmigratiebeleid. In hoofdstuk 3 presenteren we daarom verschillende varianten van een toelatingstoets voor arbeidsmigranten, met meer of minder werk voor de uitvoering. We stellen voor het toelatingsbeleid te uniformeren en te baseren op één systematiek in plaats van op de talloze regelingen die Nederland nu heeft, zodat het begrijpelijker en doorzichtiger wordt. In twee opzichten zal ons voorstel de uitvoering sowieso eenvoudiger maken, doordat we voorstellen een vergunning in alle gevallen voor vijf jaar te verstrekken en de toets op prioriteitgenietend aanbod te laten vervallen.

Tegelijkertijd geldt dat als Nederland serieus werk wil maken van arbeidsmigratiebeleid om de brede welvaart te vergroten, het noodzakelijk is te investeren in de uitvoering van dat beleid, zowel in de ontwikkeling van technologie als in personeel. Een migratiesamenleving heeft nu eenmaal ook de uitvoeringsinstanties nodig die daarbij horen, zoals het VK, Canada en Australië die kennen. Hiertoe behoort ook de noodzaak van een onafhankelijke adviescommissie, waarvoor de Adviesraad al eerder heeft gepleit (en in navolging daarvan ook de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050). In dit rapport geven we nauwkeuriger aan welke taken een dergelijke commissie zou kunnen hebben. Denk aan het vaststellen van meerjarige bandbreedtes van het

¹² Bijvoorbeeld [Klem tussen balie en beleid](#), [Stand van de uitvoering](#).

¹³ Vergelijk OECD.

arbeidsmigratiesaldo, het beoordelen van de gevolgen van de komst van arbeidsmigranten voor de dimensies van brede welvaart en de weging van die dimensies in een bredewelvaartstoets voor individuele arbeidsmigranten.

Werkwijze

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan ingesteld bij wet en adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie. Dit adviesrapport is op eigen initiatief van de raad opgesteld. Voor het rapport hebben we allereerst relevante (wetenschappelijke) literatuur over arbeidsmigratie en brede welvaart bestudeerd, evenals beleidsdocumenten, de bestaande wetgeving en adviezen van andere instanties. We hebben ook het arbeidsmigratiebeleid in enkele andere landen in kaart gebracht, waarbij we ons vooral gericht hebben op de gehanteerde toelatingscriteria. Om de demografische en economische gevolgen van arbeidsmigratie in kaart te brengen, hebben we berekeningen uitgevoerd op basis van de bevolkingsprognose van het CBS.¹⁴ Tot slot zijn gesprekken gevoerd met uiteenlopende organisaties en stakeholders (zie het overzicht van gesprekspartners aan het eind van dit rapport). Dit rapport bouwt voort op de verkenning *Arbeidsmigratie: oplossing voor economie of demografie?* (2023).

Opbouw van het rapport

In de drie volgende hoofdstukken gaan we na hoe het bredewelvaartsperspectief handvatten kan bieden om het arbeidsmigratiebeleid vorm te geven.

In hoofdstuk 2 gaan we na welke effecten arbeidsmigratie in algemene zin heeft voor de brede welvaart in Nederland en in de herkomstlanden. Hoe beïnvloedt arbeidsmigratie de verschillende dimensies van brede welvaart? Deze analyse biedt handvatten om tot een richtgetal of een bandbreedte voor de omvang en samenstelling van de arbeidsmigratie naar Nederland te komen.

Hoofdstuk 3 richt zich op de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA. We laten zien hoe een bredewelvaartstoets om de toelating van individuele arbeidsmigranten te beoordelen eruit zou kunnen zien. Daarbij worden zowel het werk van de arbeidsmigrant als de komst van een nieuwe inwoner getoetst op de gevolgen voor de brede welvaart. Deze toets zou in beginsel de verschillende bestaande arbeidsmigratieregelingen kunnen vervangen, zodat het directe arbeidsmigratiebeleid op een eenduidige systematiek wordt gebaseerd.

De toets in hoofdstuk 3 geldt per definitie niet voor arbeidskrachten van binnen de EU/EFTA, voor wie het vrije verkeer van personen en diensten geldt. Toch is het wenselijk om ook de aard en omvang van de intra-Europese arbeidsmigratie te beïnvloeden vanuit het perspectief van brede welvaart.

In hoofdstuk 4 schetsen we de mogelijkheden om hierop indirect invloed uit te oefenen via andere beleidsterreinen, in het bijzonder het economische structuurbeleid en het arbeidsmarktbeleid. We stellen voor om op deze en andere beleidsterreinen systematisch aandacht te besteden aan de gevolgen voor en van arbeidsmigratie – zowel die van binnen als die van buiten de EU/EFTA.

Het rapport sluit af met een slotbeschouwing (hoofdstuk 5). Hierin reflecteren we op de mogelijkheden en beperkingen van de bredewelvaartsbenadering voor het arbeidsmigratiebeleid.

¹⁴ Hierover is eerder gerapporteerd in de verkenning [*Arbeidsmigratie: oplossing voor economie en demografie?*](#)

In vier bijlages bij dit rapport is achtergrondinformatie opgenomen. Bijlage 1 bevat een overzicht van de huidige regels voor arbeidsmigratie van buiten de EU. Bijlage 2 biedt een vergelijking van de toelatingsprocedure van arbeidsmigranten in vier andere landen: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Canada en Australië. Bijlage 3 bevat een eigen analyse van de integratie van migranten in Nederland op basis van recente surveys. In bijlage 4 illustreren we welke indicatoren zouden kunnen worden gebruikt om aan bedrijfstukken scores voor de bijdrage aan verschillende dimensies van brede welvaart te geven. De vier bijlages zijn apart gepubliceerd op de website van de adviesraad.



Hoofdstuk 2

Hoe dient arbeidsmigratie vanuit het perspectief van brede welvaart te worden beoordeeld?

De inzet van grote aantallen arbeidsmigranten in de Nederlandse economie in de afgelopen decennia werd primair gedreven door de vraag vanuit het bedrijfsleven, zo merkten we in het eerste hoofdstuk op. Het lijkt dan ook geen twijfel dat zij een belangrijke bijdrage hebben geleverd en in de toekomst zullen leveren aan de Nederlandse economie. Als arbeidsmigratie het resultaat is van de vraag van werkgevers, is echter geenszins verzekerd dat ze ook bijdraagt aan andere dimensies van brede welvaart. Wat goed is voor de economie op korte termijn, hoeft niet per se goed te zijn voor de economische ontwikkeling op langere termijn, laat staan voor de ecologische duurzaamheid en het maatschappelijk welzijn en voor de landen van herkomst van de arbeidsmigranten. In dit adviesrapport onderzoeken we hoe een toekomstvisie op arbeidsmigratie eruit zou kunnen zien als we deze baseren op het perspectief van brede welvaart.

Zoals we in hoofdstuk 1 hebben aangegeven, dient een visie op arbeidsmigratie idealiter een afgeleide te zijn van een bredere visie op de gewenste samenleving en de daarbij passende economie in de toekomst. Meer of minder arbeidsmigratie is geen doel op zich, maar dient te passen in een bredere visie op de gewenste ontwikkeling van de Nederlandse samenleving en de economie in de komende decennia.

Om drie redenen is het noodzakelijk hierbij een visie te ontwikkelen voor de *lange termijn* (dat wil zeggen meerdere decennia). In de eerste plaats gaat het bij brede welvaart niet alleen om het 'hier en nu', maar ook om 'later'. Brede welvaart nu mag niet ten koste gaan van de brede welvaart voor toekomstige generaties.

In de tweede plaats kan arbeidsmigratie (mede) een antwoord zijn op demografische ontwikkelingen, in het bijzonder de vergrijzing en de stagnatie van de beroepsbevolking (zie Staatcommissie Demografische Ontwikkelingen 2050). Die demografische ontwikkeling is echter niet lineair, maar verloopt in een golfpatroon (zoals we hierna laten zien). Hierdoor kunnen de effecten van arbeidsmigratie in de loop van de tijd variëren.

In de derde plaats kan arbeidsmigratie ook zelf langetermijneffecten hebben, die niet altijd worden voorzien op het moment dat de arbeidsmigranten arriveren. Het gaat hierbij enerzijds om demografische effecten en anderzijds om economische effecten. Als arbeidsmigranten zich voor langere tijd in Nederland vestigen en hier een gezin vormen, kan dit op termijn grote gevolgen hebben voor de omvang en samenstelling van de Nederlandse bevolking. Als arbeidsmigranten economische activiteiten mogelijk maken die anders niet (rendabel) in Nederland zouden kunnen plaatsvinden, is dit van invloed op de toekomstige economische structuur. Het is belangrijk om na te gaan of die effecten op de economische structuur, vanuit het perspectief van brede welvaart op langere termijn, al dan niet wenselijk zijn.

In dit hoofdstuk gaan we na welke gevolgen arbeidsmigratie heeft voor achtereenvolgens de economische, de ecologische en de maatschappelijke dimensie van brede welvaart in Nederland. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat we de arbeidsmigrant steeds beschouwen als *lid van de Nederlandse samenleving* en dus aan de belangen en rechten van arbeidsmigranten evenveel gewicht toekennen als aan die van de gevestigde inwoners van Nederland. Daarna richten we ons op de gevolgen die arbeidsmigratie naar Nederland heeft voor de brede welvaart in de landen van herkomst. Hierbij onderscheiden we eveneens economische, ecologische en maatschappelijke effecten.

We zullen in dit hoofdstuk telkens constateren dat het lastig is om in algemene zin uitspraken te doen over de effecten van arbeidsmigratie. Deze effecten hangen immers sterk af van de kenmerken van de arbeidsmigrant zelf, van het werk dat deze in Nederland gaat doen en van het land van herkomst. Daarom is het niet zinvol om in algemene zin te pleiten voor meer of minder arbeidsmigratie. Er is

daarom behoefte aan een *selectief of gericht arbeidsmigratiebeleid*, zo concluderen we. De bredewelvaartseffecten van arbeidsmigratie die we in kaart brengen, kunnen een afwegingskader bieden om een richtgetal of een bandbreedte voor de toekomstige omvang van de arbeidsmigratie naar Nederland te formuleren.

Wel is er in het algemeen meer objectieve en kwantificeerbare informatie voorhanden over de effecten van arbeidsmigratie voor de economische dimensie van brede welvaart dan over de ecologische en de maatschappelijke dimensie. In die laatste twee domeinen bestaan aanzienlijke kennislacunes. We pleiten er dan ook voor om op die terreinen meer informatie te verzamelen en hiernaar meer onderzoek te doen, zodat in de toekomst de effecten van arbeidsmigratie voor elk van de dimensies van brede welvaart met voldoende nauwkeurigheid kunnen worden bepaald.

In dit hoofdstuk gaat het nog niet om de vraag welke instrumenten kunnen worden ingezet om de gewenste omvang en aard van arbeidsmigratie te realiseren. Dat is het onderwerp van de twee volgende hoofdstukken.

2.1 Economische gevolgen van arbeidsmigratie

In de verkenning *Arbeidsmigratie: oplossing voor economie en demografie?* heeft de Adviesraad Migratie geanalyseerd welke effecten arbeidsmigratie heeft op de arbeidsmarkt en de economie, in het licht van de demografische ontwikkeling op lange termijn. We vatten hier de belangrijkste resultaten van de verkenning samen die van invloed zijn op de brede welvaart. Voor een uitvoeriger onderbouwing verwijzen we naar de verkenning zelf.¹⁵

De vergrijzing van de bevolking heeft twee belangrijke gevolgen die de toekomstige welvaart onder druk zetten. De eerste betreft de betaalbaarheid van collectieve voorzieningen, de tweede de houdbaarheid van het welvaartsniveau in enge zin. In de volgende paragrafen gaan we na onder welke voorwaarden en in welke mate arbeidsmigratie deze gevolgen kan matigen.

De grijze druk en de betaalbaarheid van collectieve voorzieningen

Doordat het aantal inwoners van Nederland van boven de pensioengerechtigde leeftijd toeneemt, zullen de uitgaven stijgen voor de collectieve voorzieningen waarvan (vooral) ouderen gebruik maken. Het gaat hier in het bijzonder om de AOW en de uitgaven voor (gezondheids)zorg. Tegelijkertijd zal de potentiële werkzame bevolking (van 20 jaar tot de pensioenleeftijd), die deze uitgaven moet financieren, tot 2040 per saldo niet meer groeien. Hierdoor zal de zogeheten 'grijze druk' – de verhouding tussen gepensioneerden en (potentiële) werkenden – stijgen van 30 procent in 2023 tot 40 procent in 2040 (bij een constante AOW-leeftijd van 67 jaar). Terwijl er nu tegenover iedere tien werkenden nog drie gepensioneerden staan, zullen dat er in 2040 vier zijn. Hierdoor dreigt de lastendruk sterk op te lopen, tenzij fors wordt bezuinigd op de voorzieningen voor ouderen.

Arbeidsmigranten kunnen helpen deze grijze druk te matigen, doordat ze de werkzame bevolking vergroten. In de verkenning zijn ter illustratie berekeningen uitgevoerd voor het effect van netto 50.000 extra¹⁶ arbeidsmigranten per jaar. Bij dat aantal zal de grijze druk tot 2040 worden gematigd tot iets minder dan 37 procent, zo'n drie procentpunten lager dan zonder deze extra arbeidsmigratie het

¹⁵ Adviesraad Migratie (2023). Verkenning [Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?](#). De berekeningen in de verkenning waren gebaseerd op de middenvariant van de bevolkingsprognose uit 2022 van het CBS tot het jaar 2070. Inmiddels is een nieuwe bevolkingsprognose gepubliceerd. De uitkomsten die we hier presenteren, zijn herrekend op basis van deze actuelere prognose.

¹⁶ Extra wil zeggen bovenop het migratiesaldo in de prognose van het CBS.

geval zou zijn. Voor de langere termijn moeten we er echter rekening mee houden dat ook arbeidsmigranten ouder worden en op een gegeven moment de pensioenleeftijd bereiken. Hierdoor zullen zij op den duur ook bijdragen aan de (verdere) vergrijzing, tenzij zij Nederland verlaten voordat zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Vanaf welk jaar arbeidsmigranten die zich permanent in Nederland vestigen, de grijze druk weer verhogen, hangt af van de leeftijd die zij bij aankomst in Nederland hebben. Zijn zij gemiddeld rond de 30 jaar oud, dan zullen zij na 37 jaar (uitgaande van een pensioenleeftijd van 67 jaar) – dus vanaf 2061 bij aankomst vanaf 2024 – de grijze druk weer verhogen. Als arbeidsmigranten in Nederland een gezin vormen of hun gezin laten overkomen, zullen zij vanwege hun kinderen de eerste twintig tot vijfentwintig jaar een groter beroep doen op de collectieve voorzieningen, met name in de vorm van kinderopvang en onderwijs. Anders gezegd, arbeidsmigranten die een gezin vormen in Nederland, dragen bij aan verhoging van de zogenoemde 'groene druk' (de verhouding tussen het aantal kinderen onder 20 jaar en het potentiële aantal werkenden tussen 20 jaar en de pensioenleeftijd). Daar staat tegenover dat die kinderen na twintig jaar de grijze druk weer helpen verlagen als zij zelf in de werkzame levensfase komen. Als een arbeidsmigrant een partner uit het buitenland laat overkomen, verlaagt dit de grijze druk (onder de veronderstelling dat de partner een leeftijd heeft tussen 20 jaar en de pensioenleeftijd). Of de partner ook daadwerkelijk bijdraagt aan de financiering van de collectieve voorzieningen, hangt af van de vraag of deze (snel) betaald werk gaat verrichten in Nederland.

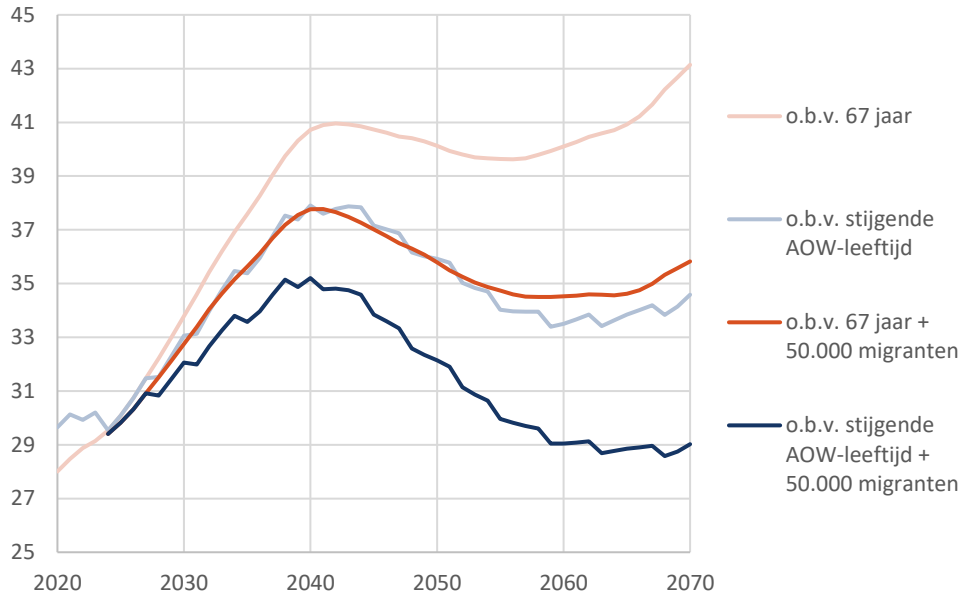
Uit het bovenstaande blijkt dat het op langere termijn voor de ontwikkeling van de grijze druk een aanzienlijk verschil maakt of arbeidsmigranten tijdelijk naar Nederland komen of zich hier permanent vestigen.

In de verkenning heeft de Adviesraad laten zien dat de komst van 50.000 extra tijdelijke arbeidsmigranten per jaar ongeveer hetzelfde effect heeft op de grijze druk als de voorziene stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd naar 68 jaar rond 2040 en 69 jaar rond 2050 (zie figuur 1). Tot het jaar 2040 betekent dit dat in totaal 800.000 extra arbeidsmigranten nodig zijn om hetzelfde effect op de grijze druk te bereiken als een verhoging van de AOW-leeftijd naar 68 jaar. Tot het jaar 2050 gaat het om 1,3 miljoen extra arbeidsmigranten respectievelijk verhoging van de AOW-leeftijd naar 69 jaar. Figuur 1 laat ook zien dat de vergrijzing kort na 2040 haar hoogtepunt bereikt, waarna de grijze druk weer licht gaat dalen. Met 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar of een verdere verhoging van de AOW-leeftijd zal de grijze druk na 2040 sterker dalen, maar toch nog ruim boven het huidige niveau blijven. Alleen als er én meer arbeidsmigranten komen én de AOW-leeftijd omhooggaat, zal de grijze druk na 2040 geleidelijk dalen tot hij na 2060 iets onder het huidige niveau zal uitkomen. Zoals hiervoor opgemerkt, veronderstelt dit wel dat de arbeidsmigranten Nederland weer verlaten voordat zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken.

Arbeidsmigratie kan dus een belangrijke rol spelen bij het afremmen van de stijgende grijze druk en daarmee bij het betaalbaar houden van de collectieve voorzieningen voor ouderen. Dit positieve effect is het grootst als arbeidsmigranten in Nederland geen gezin vormen en het land weer verlaten voordat zij zelf met pensioen gaan of om een andere reden stoppen met werken. Als arbeidsmigranten zich permanent in Nederland vestigen en een vergelijkbaar gezinsvormings- en carrièreverloop hebben als de gemiddelde ingezetene, is het aannemelijk dat de verhouding tussen hun bijdrage aan en het gebruik van collectieve voorzieningen niet zal verschillen van die van Nederlandse ingezetenen. In dat geval zal hun bijdrage aan de houdbaarheid van de verzorgingsstaat op langere termijn niet positief zijn. In de periode tot 2040 zullen arbeidsmigranten

het meest bijdragen aan matiging van de gevolgen van de vergrijzing. In de periode daarna zal ook zonder extra arbeidsmigratie de grijze druk gaan dalen, in het bijzonder als de AOW-leeftijd verder wordt verhoogd.

Figuur 1. Grijze druk bij constante en stijgende AOW-leeftijd en bij 50.000 extra arbeidsmigranten per jaar.



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens van het CBS (Statline)

Het welvaartsniveau

De groei van de welvaart in 'enge' zin wordt vaak afgemeten, of zelfs gelijkgesteld, aan de economische groei. De hoogte van de economische groei – oftewel de reële groei van het bruto binnenlands product (bbp) – is echter geen geschikte maat voor de groei van de welvaart, ook niet in enge zin. Het maakt immers veel uit met hoeveel mensen deze groei moet worden gedeeld. Het gaat bij het welvaartsniveau in enge zin dan ook om *het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking*: hoeveel wordt er gemiddeld per inwoner verdiend? Deze maat staat in deze paragraaf centraal.¹⁷

De (procentuele) groei van het bbp per hoofd van de bevolking is de uitkomst van drie factoren: de groei van het aantal werkenden, de groei van de arbeidsproductiviteit (deze beide bepalen samen de groei van het totale bbp oftewel de economische groei) en de groei van de totale bevolking. Terwijl de eerste twee factoren de welvaart vergroten, leidt bevolkingsgroei op zichzelf juist tot een lager welvaartsniveau. Aangezien arbeidsmigratie zowel het aantal werkenden als de bevolking vergroot, staat niet bij voorbaat vast dat arbeidsmigratie het welvaartsniveau verhoogt. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat we arbeidsmigranten tot de Nederlandse bevolking rekenen.

Op het eerste gezicht lijkt de tewerkstelling van een arbeidsmigrant per definitie tot meer welvaart te leiden. Immers, de arbeidsmigrant profiteert zelf doordat deze in Nederland meer verdient dan in het herkomstland en de Nederlandse

¹⁷ Er valt over te twisten of een hoger bbp per hoofd van de bevolking noodzakelijk of wenselijk is om de welvaart te vergroten. Voorstanders van *degrowth* of postgroei stellen dat dit niet het geval is. De Adviesraad wil zich niet in deze – op zichzelf belangwekkende – discussie mengen, maar sluit aan bij de gangbare veronderstelling dat een hoger inkomensniveau per hoofd van de bevolking de welvaart (in enge zin) vergroot.

bevolking profiteert van de (extra) productie van de arbeidsmigrant. Verdient de arbeidsmigrant echter minder dan de gemiddelde ingezetene van Nederland, dan zal het *gemiddelde* welvaartsniveau toch dalen (zie tekstkader 'Hoe de inzet van migranten voor laagbetaald werk het welvaartsniveau in Nederland verlaagt'). Alleen als de migrant zelf wordt uitgesloten bij de berekening ervan, zal het welvaartsniveau stijgen. Maar dit zou betekenen dat een deel van de bevolking niet wordt meegeteld bij het vaststellen van het welvaartsniveau. Als we dit principe toepassen op de berekening van het huidige welvaartsniveau, zouden we alle aanwezige arbeidsmigranten en hun nakomelingen moeten uitsluiten! Feitelijk zouden we hen dan niet als volwaardige burgers beschouwen. Groeit de economie doordat een ingezetene (meer) gaat werken, dan heeft dit dus een aanzienlijk positiever effect op het gemiddelde welvaartsniveau van de bevolking dan de komst van een arbeidsmigrant die hetzelfde werk gaat doen.

In de verkenning hebben we berekend dat alleen migranten die een productiviteit hebben van meer dan 54.000 euro per jaar (wat ruwweg overeenkomt met een brutoloon van 40.000 euro), op korte tot middellange termijn bijdragen aan de groei van het welvaartsniveau. Dit is gebaseerd op de veronderstelling dat zij daadwerkelijk werken en geen gezin vormen. Voor arbeidsmigranten die zich permanent in Nederland vestigen, is het echter realistischer om uit te gaan van de veronderstelling dat zij op langere termijn qua loopbaan en gezinsvorming niet verschillen van ingezetenen. We moeten hun bijdrage aan het bbp dan vergelijken met het gemiddelde bbp per werkende, oftewel met de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Deze bedroeg in 2022 ruim 94.000 euro, wat overeenkomt met een gemiddeld loon van 69.000 euro. Dit betekent dat een migrant minimaal 69.000 euro moet verdienen om op langere termijn de gemiddelde welvaart in Nederland te helpen verhogen.

Als we veronderstellen dat de productiviteit van arbeidsmigranten inderdaad overeenkomt met die van de gemiddelde werkende in Nederland, kunnen we berekenen hoeveel zij bijdragen aan de welvaartsgroei in Nederland. Ter illustratie gaan we opnieuw uit van 50.000 arbeidsmigranten per jaar. In dat geval zullen zij – zo lang zij aan het werk blijven en dus niet met pensioen gaan – de economische groei met ongeveer 0,4 procentpunt per jaar verhogen. Omdat ook de bevolking hierdoor groeit, zal de gemiddelde welvaart per hoofd van de bevolking echter met niet meer dan een kwart procentpunt per jaar stijgen. Hetzelfde effect op de welvaart zou worden gerealiseerd als de gemiddelde arbeidsproductiviteit met een kwart procent per jaar (extra) stijgt. De voorziene stijging van de AOW-leeftijd heeft een wat kleiner positief effect, namelijk ongeveer 0,15 procentpunt per jaar.

Arbeidsmigranten met een gemiddelde productiviteit die zich permanent in Nederland vestigen, hier een gezin vormen en op den duur met pensioen gaan, zullen op langere termijn geen positieve bijdrage leveren aan de gemiddelde welvaart per hoofd van de bevolking. Hun bijdrage aan de economische groei komt op langere termijn overeen met de groei van de bevolking die zij veroorzaken. Arbeidsmigranten die een bovengemiddelde productiviteit hebben en zich permanent in Nederland vestigen, hebben daarentegen over hun gehele resterende leven naar verwachting wel een positief effect op het gemiddelde welvaartsniveau.

Hoe de inzet van migranten voor laagbetaald werk het welvaartsniveau in Nederland verlaagt

In 2022 verdienden, volgens cijfers van het CBS, 359.000 buitenlandse werknemers in Nederland maximaal 30 procent meer dan het minimumloon. Zij maakten 3,4 procent van de totale werkzame bevolking uit. De toegevoegde waarde van hun productie bedroeg naar schatting ruim 11 miljard euro, ofwel 1,2 procent van het bruto binnenlands product (bbp).¹ Deze groep buitenlandse werknemers vormde echter 2,0 procent van de totale bevolking. Daardoor was het gemiddelde welvaartsniveau in Nederland 0,9 procent *lager* dan zonder deze buitenlandse werknemers het geval zou zijn geweest. Als we veronderstellen dat er op iedere twee buitenlandse werknemers gemiddeld ook één andere niet-werkende buitenlander in Nederland verblijft (een niet-werkende partner of een kind), dan gaat het in totaal om 3,0 procent van de bevolking. Het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking is dan zelfs 2,0 procent lager dan zonder hun aanwezigheid het geval zou zijn geweest.

Dat het gemiddelde welvaartsniveau lager is dan zonder de laagbetaalde buitenlandse werknemers het geval zou zijn geweest, betekent niet dat de gevestigde inwoners hierdoor een lager welvaartsniveau hebben. De daling komt doordat de Nederlandse bevolking is gegroeid met een groep werknemers met een laag welvaartsniveau. Zouden dezelfde werkzaamheden niet door migranten worden verricht maar door gevestigde inwoners die nu niet werken, dan leidt dit juist tot een stijging van het gemiddelde welvaartsniveau met 1,2 procent, omdat deze personen niet zorgen voor bevolkingsgroei.

De berekening is gebaseerd op alle werknemers met een niet-Nederlandse nationaliteit. Deze groep omvat dus niet alleen arbeidsmigranten, maar bijvoorbeeld ook statushouders en gezinsmigranten die in Nederland werken. Het CBS geeft geen informatie over het loon van de half miljoen buitenlandse werknemers die meer dan 130 procent van het minimumloon verdienen. Als zij gemiddeld evenveel zouden verdienen als de Nederlandse werknemers die meer dan 130 procent van het minimumloon verdienen, valt te berekenen dat zij het gemiddelde welvaartsniveau juist met 1,0 procent verhogen (zonder rekening te houden met gezinsleden). Alle buitenlandse werknemers tezamen zouden dan tot een 0,8 procent hoger welvaartsniveau hebben geleid. Er zijn geen gegevens beschikbaar over buitenlandse zelfstandigen, waardoor we hun bijdrage aan het bbp per hoofd van de bevolking niet kunnen berekenen.

¹ Vanwege het feit dat velen in deeltijd werken, komen deze werknemers overeen met een arbeidsvolume van 270.400 arbeidsjaren. Gemiddeld verdienen zij 11,8 procent meer dan het minimumloon, ofwel 25.000 euro per jaar. Daar komen nog de sociale lasten van de werkgevers bovenop (gemiddeld 28 procent). Aangezien de arbeidsinkomensquote in Nederland in 2022 77,3 procent bedroeg, kunnen we op basis hiervan de toegevoegde waarde van de buitenlandse werknemers berekenen.

De bijdrage van arbeidsmigranten aan het welvaartsniveau wordt echter niet alleen bepaald door hun *eigen* productiviteit. Arbeidsmigranten kunnen ook van invloed zijn op de productiviteit van de gevestigde werkenden. Als hun kennis en vaardigheden *complementair* zijn aan de in Nederland aanwezige kennis en vaardigheden, kunnen zij de productiviteit van de gevestigde werkzame bevolking verhogen. Dit effect is sterk afhankelijk van de kwalificaties van arbeidsmigranten en het werk dat zij gaan doen en kan daarom niet bij voorbaat als een positief effect van arbeidsmigratie worden ingecalculeerd. Dit geldt ook voor een mogelijke bijdrage aan *innovatie*. Als de specifieke kennis en vaardigheden van bepaalde arbeidsmigranten de Nederlandse economie innovatiever maken, kan hun bijdrage aan de toekomstige welvaart in enge zin groter zijn dan we op grond van hun huidige productiviteit of loon meten. In het algemeen geldt dat arbeidsmigranten vooral in positieve zin bijdragen aan het welvaartsniveau als zij *verschillen* van de (gemiddelde) werkende in Nederland. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

Tijdelijke arbeidsmigranten – die alleen in Nederland verblijven zo lang zij werken – verhogen dus alleen het gemiddelde welvaartsniveau als hun productiviteit hoger is dan het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking (wat overeenkomt met een loon van 40.000 euro per jaar), zo is onze conclusie. Permanente arbeidsmigranten – die een vergelijkbaar loopbaan- en gezinsvormingspatroon vertonen als de gemiddelde ingezetene – verhogen op langere termijn het welvaartsniveau als zij productiever zijn dan de gemiddelde Nederlandse werkende, maar ook als zij complementair zijn aan de gevestigde werkenden en/of bijdragen aan innovatie.

Personeelstekorten geen criterium voor brede welvaart

Vaak worden de krapte op de arbeidsmarkt en (toenemende) personeelstekorten als reden genoemd om (meer) arbeidsmigranten aan te trekken. In dit rapport noemt de Adviesraad Migratie personeelstekorten echter niet als afzonderlijk criterium voor het bepalen van de gewenste omvang van arbeidsmigratie en de toelating van niet-EU-arbeidsmigranten. Waarom niet? Het simpelste antwoord is dat personeelstekorten geen dimensie van brede welvaart vormen. Zij kunnen wel een *belemmering* vormen om brede welvaart te realiseren en in die zin indirect een rol spelen bij de beoordeling van arbeidsmigratie. We lichten dit hieronder nader toe.

In de eerder verschenen verkenning hebben we uiteengezet dat 'personeelstekort' een verre van eenduidig concept is. Meestal wordt van een personeelstekort gesproken als werkgevers voor hun vacatures geen geschikt personeel kunnen vinden. Maar het maakt daarbij natuurlijk veel uit welke arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden zij bieden. Als een ziekenhuis een vacature zou hebben voor een chirurg tegen het minimumloon, zal niemand concluderen dat er een 'personeelstekort' is als zich geen geschikte kandidaat meldt. Maar waarom geldt dit dan wel voor een functie op minimumloonniveau in de horeca of de tuinbouw? De redenering dat het minimumloon lager is dan het 'marktloon' van chirurgen, maar niet lager dan het 'marktloon' van ongeschoold horeca- of tuinbouwpersoneel, is onjuist. Het marktloon is immers het loon waarbij vraag en aanbod van arbeid in evenwicht zijn. Als de vraag naar horecapersoneel groter is dan het aanbod, betekent dit simpelweg dat het aangeboden loon (of andere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden) te laag is.

Het ligt iets gecompliceerder als er onvoldoende mensen zijn met de vereiste kwalificaties voor een bepaalde functie. Maar bedenk ook dan dat de vraag naar personeel geen 'gegeven' is, maar afhangt van keuzes die werkgevers maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de organisatie van het werk en de inzet van nieuwe technologieën. Een personeelstekort kan ook het gevolg zijn van het feit dat onvoldoende is geïnvesteerd in de kwalificaties van medewerkers.

Als een werkgever een personeelstekort heeft, kan dit een belemmering vormen voor de continuïteit of uitbreiding van de productie en voor de winst van het bedrijf. Of het ook schadelijk is voor de brede welvaart, staat echter niet bij voorbaat vast. Om dit vast te stellen moet niet alleen de economische, maar ook de ecologische en maatschappelijke waarde van de bedrijvigheid worden bepaald. En als het bedrijf een arbeidsmigrant wil aantrekken om in de personeelsbehoefte te voorzien, moeten ook de gevolgen van de komst van een nieuwe inwoner voor de brede welvaart in Nederland en in het herkomstland worden meegewogen. Dat is precies wat we in dit rapport bepleiten. Het concept 'personeelstekort' is daarvoor niet nodig.

Verdelingseffecten

Bij brede welvaart gaat het niet alleen om het welvaartsniveau, maar ook om de verdeling ervan over de bevolking. Economische analyses van de effecten van arbeidsmigratie op de arbeidsmarkt laten er weinig twijfel over bestaan wie het meest profiteren van arbeidsmigratie: de bedrijven die arbeidsmigranten tewerkstellen en de arbeidsmigranten zelf (Borjas 2016). Het laatste ligt voor de

hand, aangezien arbeidsmigranten hun herkomstland verlaten om hun lot te verbeteren. Dit neemt niet weg dat de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden waaronder arbeidsmigranten hier werken, niet altijd overeenkomen met wat zij hadden verwacht. Niettemin kunnen we er in het algemeen van uitgaan dat arbeidsmigranten hun werk in Nederland prefereren boven het werk dat zij in hun herkomstland deden of zouden kunnen doen.

Bedrijven profiteren van het extra aanbod aan arbeidskrachten. Hierdoor kunnen zij ofwel arbeidskrachten goedkoper inzetten dan anders het geval zou zijn, ofwel vacatures vervullen waarvoor in Nederland onvoldoende geschikt aanbod voorhanden is. De verruiming van het arbeidsaanbod kan bovendien een drukkend effect hebben op het loonniveau van de gevestigde werkenden. Hierdoor maken bedrijven meer winst, maar die komt niet noodzakelijkerwijs ten goede aan de samenleving in brede zin.

Dit laatste zou betekenen dat de gevestigde werknemers nadelen ondervinden van arbeidsmigratie, omdat zij minder gaan verdienen. Naar het effect van arbeidsmigratie op het loonniveau van de gevestigde werkenden is veel onderzoek gedaan, dat echter niet tot eenduidige conclusies heeft geleid. De effecten hangen sterk af van de specifieke omstandigheden op de (lokale) arbeidsmarkt en de kenmerken van de arbeidsmigranten. Er bestaat inmiddels een redelijke consensus dat gevestigde werkenden die qua kwalificaties en soort werk het meest lijken op de arbeidsmigranten, de grootste kans lopen om nadelen van arbeidsmigratie te ondervinden, hetzij in de vorm van een lager loon, hetzij door minder kans op werk. Dit geldt in het bijzonder voor laagopgeleide werkenden in het geval dat ook de arbeidsmigranten laaggeschoold werk doen. Werkenden die sterk van de arbeidsmigranten verschillen, kunnen juist van hun komst profiteren, vooral als zij complementair aan hen zijn. Daarmee bedoelen we dat arbeidsmigranten de productiviteit van gevestigde werkenden verhogen. Dit kan het resultaat zijn van verschillende mechanismen. Enerzijds kunnen arbeidsmigranten goedkope (reproductieve) diensten leveren, zoals kinderopvang of schoonmaakwerk, waardoor hoger opgeleide gevestigde werkenden worden ontlast en meer uren kunnen gaan werken. Anderzijds kunnen arbeidsmigranten over specialistische kennis en vaardigheden beschikken waaraan in Nederland een tekort is. Door die arbeidsmigranten aan te trekken, kan de productie groeien in bedrijfstakken die daarvan afhankelijk zijn. Hierdoor neemt ook de vraag naar andere (bijvoorbeeld ondersteunende) arbeidskrachten toe, die niet over die specialistische kennis hoeven te beschikken.

Kortom, de arbeidsmigranten en de bedrijven profiteren zelf het meest van arbeidsmigratie. Van de gevestigde werkenden hebben de hoger opgeleiden de meeste kans om enige baat bij de arbeidsmigratie te hebben, terwijl de lager opgeleide werkenden het meeste risico lopen op nadelen. Arbeidsmigratie heeft in het algemeen dus geen gunstig effect op de verdeling van de welvaart. De kans is reëel dat ze de bestaande (inkomens)ongelijkheid vergroot. Tegelijkertijd zijn deze effecten sterk afhankelijk van factoren zoals het soort werk dat zij gaan doen en complementariteit aan gevestigden, waardoor het uiteindelijke effect op de verdeling alleen in concrete gevallen kan worden vastgesteld.

Alternatieve beleidsopties: langer (door)werken, hogere arbeidsparticipatie, hogere productiviteit

In de verkenning '*Arbeidsmigratie: oplossing voor economie en demografie?*' heeft de Adviesraad Migratie erop gewezen dat er ook alternatieve beleidsopties zijn om te voorzien in de bijdrage die arbeidsmigratie levert aan de betaalbaarheid van de collectieve voorzieningen en het behoud van de welvaart. Te denken valt aan (verdere) verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, verlenging van de gemiddelde arbeidsduur en verhoging van de arbeidsparticipatie. Voor het welvaartsniveau is daarnaast de toename van de arbeidsproductiviteit cruciaal.

In de verkenning hebben we berekend dat de komst van jaarlijks 50.000 tijdelijke arbeidsmigranten een vergelijkbaar effect heeft op de stijging van de grijze druk als de voorziene verhoging van de AOW-leeftijd naar 68 jaar rond 2040 en naar 69 jaar rond 2050. Hierbij past een belangrijke kanttekening. De grijze druk is direct relevant voor de betaalbaarheid van de AOW, maar in mindere mate voor de kosten van de (gezondheids)zorg. Door de AOW-leeftijd te verhogen, nemen immers de uitgaven aan AOW-uitkeringen af, maar dit geldt niet voor de zorgkosten. Die worden vooral bepaald door de omvang van de groep 80-plussers, die vanzelfsprekend niet verandert door een hogere AOW-leeftijd. In de verkenning hebben we laten zien dat 50.000 arbeidsmigranten per jaar daardoor een beduidend sterker matigend effect hebben op de '80-plus druk' (dat is de verhouding tussen het aantal 80-plussers en het potentiële aantal werkenden) dan de verhoging van de AOW-leeftijd.

Verder kan worden berekend dat 50.000 arbeidsmigranten hetzelfde effect hebben op het totale arbeidsaanbod als verhoging van de AOW-leeftijd met 3,5 maand, verlenging van de gemiddelde werkweek met 10 minuten (of voor parttimers met 20 minuten) en verhoging van de netto arbeidsparticipatie met 0,5 procentpunt per jaar. Als de productiviteit van de arbeidsmigranten gelijk is aan die van de gemiddelde werkende in Nederland, vertaalt een groter arbeidsaanbod zich in een evenredige verhoging van het bbp. Zoals in de verkenning is uiteengezet, is het effect van extra arbeidsmigratie op de welvaart *per hoofd van de bevolking* echter ongeveer de helft kleiner, doordat ook de bevolking groeit. In onderstaande tabel berekenen we welke alternatieve opties een effect hebben op de groei van de welvaart per hoofd van de bevolking dat overeenkomt met de komst van 50.000 arbeidsmigranten per jaar met een gemiddelde productiviteit. Behalve equivalente opties per jaar, geven we ook aan wat de cumulatieve gevolgen van deze alternatieven zijn over een periode van zestien jaar (2025-2040).

Tabel 1. Equivalente opties voor een verhoging van de welvaart per hoofd van de bevolking die overeenkomt met 50.000 arbeidsmigranten met een gemiddelde productiviteit

	<i>Per jaar</i>	<i>2025-2040</i>
arbeidsmigranten	50.000	800.000
gemiddeld ... minuten langer werken per week	5	80
parttimers werken gemiddeld ... minuten langer	10	160
verhoging AOW-leeftijd met ... maanden	1,7	27
verhoging arbeidsparticipatie met ... procentpunt	0,2	3,7
verhoging arbeidsproductiviteit met ... procent	0,3	4,5

Bron: eigen berekeningen op basis van gegevens van het CBS (Statline)

Er zijn nog andere alternatieve beleidsopties denkbaar. Zo zouden meer investeringen in gezondheidspreventie op termijn het gebruik van zorgvoorzieningen kunnen beperken en bovendien werkenden in staat kunnen

stellen langer gezond door te werken, waardoor er ook minder behoefte zou zijn aan arbeidsmigranten (de Beer 2024).

Vergeleken met arbeidsmigratie hebben de alternatieve beleidsopties het voordeel dat zij geen invloed hebben op de omvang van de bevolking en dus in beginsel niet gepaard gaan met een grotere druk op het milieu en de beschikbare ruimte (zie hierna). Evenmin zullen zij een negatief effect hebben op de sociale samenhang en op de verdeling van de welvaart (een hogere arbeidsparticipatie en meer uren werk voor parttimers kunnen de inkomensongelijkheid zelfs verkleinen). Daar staat tegenover dat beleidsopties die het totale arbeidsaanbod in gewerkte uren vergroten wel een negatief effect kunnen hebben op de deelname en tijdsbesteding aan mantelzorg en vrijwilligerswerk. Hierdoor zou het beroep op de professionele zorg nog sterker kunnen groeien, wat weer een negatief effect heeft op de betaalbaarheid van de collectieve voorzieningen. Verder dient men ermee rekening te houden dat de beleidsopties van een langere voltijdwerkweek en een hogere arbeidsproductiviteit het loon van voltijdwerknemers verhogen. Aangezien het niveau van de AOW-uitkering is gekoppeld aan de (voltijds)loonontwikkeling, zou dit de kosten van de AOW-uitkeringen in beginsel evenredig verhogen. Ook deze opties hebben daarom slechts een beperkt positief effect op de betaalbaarheid van de collectieve voorzieningen. Tot slot dient men te bedenken dat de in Tabel 1 genoemde opties, met uitzondering van verhoging van de AOW-leeftijd, niet simpelweg door de overheid kunnen worden opgelegd, maar alleen kunnen worden gestimuleerd. Verhoging van de AOW-leeftijd vertaalt zich echter niet per se in een evenredige groei van de werkzame beroepsbevolking omdat het de vraag is of de arbeidsdeelname van ouderen steeds verder kan worden verhoogd.

2.2 Ecologische gevolgen van arbeidsmigratie

De ecologische gevolgen van arbeidsmigratie zijn vanuit het perspectief van brede welvaart belangrijk, omdat zij mede de *toekomstige* brede welvaart in Nederland en in de rest van de wereld bepalen. Het effect dat arbeidsmigratie heeft op de overgang naar een duurzame economie en samenleving, hangt zowel af van het werk dat arbeidsmigranten gaan doen als van de groei van de bevolking waaraan zij bijdragen. De beoordeling hiervan is op dit moment echter lastig omdat hierover weinig concrete informatie voorhanden is. Wij adviseren dan ook om meer onderzoek te doen naar de ecologische gevolgen van arbeidsmigratie.

De vraag of het werk van arbeidsmigranten positief of negatief bijdraagt aan het realiseren van een duurzame economie, kan niet in algemene zin worden beantwoord. Dit hangt immers sterk af van het soort werk dat zij gaan doen: wat voor soort functie in welke bedrijfstak? Het maakt veel uit of zij gaan werken in een bedrijf dat veel fossiele energie gebruikt en veel broeikasgassen uitstoot of juist worden aangetrokken om mee te werken aan de verduurzaming van de economie. In algemene zin is er geen reden om bij voorbaat aan te nemen dat het werk van arbeidsmigranten de Nederlandse economie duurzamer of juist minder duurzaam maakt.

We kunnen proberen een vergelijking te maken tussen de ecologische gevolgen van het werk dat een arbeidsmigrant in Nederland doet en het werk dat hij in het land van herkomst deed. In algemene zin scoort Nederland niet echt goed op de duurzaamheid van onze economische activiteiten, maar een directe vergelijking met het land van herkomst is lastig, omdat deze sterk afhangt van de vraag om welke activiteiten in welk land het ging.

De ecologische gevolgen van het werk van arbeidsmigranten in algemene zin, zo concluderen we, vormen dus geen argument voor meer of minder

arbeidsmigranten. Bij het toekennen van een verblijfsvergunning aan een concrete arbeidsmigrant om te komen werken, zou dit echter wel degelijk een rol kunnen spelen. Dit laten we in het volgende hoofdstuk zien.

Door de bevolkingsgroei die het gevolg is van de komst van arbeidsmigranten neemt in beginsel ook de milieudruk in ons land toe. Aangezien de arbeidsmigrant in Nederland meer zal verdienen dan in het land van herkomst, is de kans groot dat ook de negatieve ecologische gevolgen van diens consumptie hier groter zullen zijn dan in het land van herkomst. Bovendien zal dit effect naar verwachting groter zijn naarmate een arbeidsmigrant in Nederland meer gaat verdienen en consumeren.¹⁸

Combineren we de ecologische effecten van het werk van de arbeidsmigrant en van de groei van de bevolking, dan zullen deze in het algemeen dus negatief zijn. Voor afzonderlijke arbeidsmigranten kan de conclusie echter anders luiden als zij in Nederland werk gaan doen dat juist in positieve zin bijdraagt aan de overgang naar een duurzame economie (zie het volgende hoofdstuk).

Er is geen reden om bij voorbaat te verwachten dat de ecologische gevolgen van arbeidsmigratie voor bepaalde bevolkingsgroepen zwaarder uitpakken dan voor andere. Wel werken ecologische effecten van arbeidsmigratie verschillend uit tussen generaties: het zijn vooral toekomstige generaties die de nadelige gevolgen zullen ondervinden als de overgang naar een duurzame economie te lang op zich laat wachten. Als arbeidsmigratie deze ecologische transitie zou vertragen, vermindert zij dus in de eerste plaats de brede welvaart in de toekomst.

2.3 Maatschappelijke gevolgen van arbeidsmigratie

De komst van arbeidsmigranten kan op verschillende manieren het samenleven in Nederland beïnvloeden. Allereerst kunnen arbeidsmigranten voorzien in de personeelsbehoefte in essentiële maatschappelijke sectoren, zoals de zorg, en daarmee helpen het niveau van publieke voorzieningen op peil te houden. In welke mate dit het geval is, hangt vanzelfsprekend sterk af van de sectoren en functies waarin zij gaan werken. In algemene zin kunnen we dan ook weinig zeggen over de bijdrage die arbeidsmigranten leveren aan essentiële maatschappelijke voorzieningen. In hoofdstuk 3 zal dit wel een belangrijk aspect zijn van de toets die wij voorstellen voor de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA. De komst van een arbeidsmigrant als *nieuwe inwoner* van Nederland kan ook belangrijke maatschappelijke gevolgen hebben, die meer aandacht verdienen dan zij tot nog toe in het beleid hebben gekregen. Er komt namelijk meer vraag naar publieke voorzieningen, zoals huisartsenzorg en onderwijs. Extra inwoners betekenen bovendien meer druk op de fysieke ruimte. De komst van migranten kan ook gevolgen hebben voor de sociale samenhang. We concentreren ons in deze paragraaf op twee soorten effecten, te weten het ruimtegebruik (in het bijzonder het wonen) en de sociale samenhang. Daarbij speelt ook de verdeling van die effecten over de bevolking een rol.

Fysiek ruimtegebruik en wonen

Arbeidsmigratie naar Nederland leidt ertoe dat de bevolking toeneemt, en daarmee het fysieke ruimtegebruik. Ze zorgt voor extra behoefte aan woningen, meer verkeersbewegingen, meer gebruik van de openbare ruimte, en dat alles zorgt voor meer drukte en meer milieubelasting. Dit laatste aspect hebben we in de vorige paragraaf al aan de orde gesteld en laten we hier verder onbesproken.

¹⁸ Zie Ecorys (2022). *Onderzoek Nederlandse inkomens en CO₂ voetafdruk. Inzichten uit bestaande databronnen*.

Allereerst merken we op dat het (extra) ruimtegebruik door arbeidsmigranten in beginsel niet verschilt van dat van de natuurlijke bevolkingsaanwas (zie hierover veel uitgebreider de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050). Het dringendste probleem hierbij is de beschikbaarheid van goede en betaalbare woningen. Hoewel het huidige tekort aan (betaalbare) woningen niet primair het gevolg is van de komst van migranten, gaat een groter aantal (arbeids)migranten per definitie gepaard met een grotere vraag naar woningen. Bij een gegeven aanbod van woningen leidt dit onvermijdelijk tot een grotere concurrentie op de woningmarkt en ofwel een langere wachttijd om een geschikte woning te vinden, ofwel hogere (huur- of verkoop)prijzen.

In de periode 2012-2022 werden er gemiddeld zo'n 60.000 nieuwe woningen per jaar opgeleverd (bron: CBS, Statline). Stel dat er jaarlijks per saldo 50.000 extra arbeidsmigranten naar Nederland komen en dat een (tijdelijke) arbeidsmigrant een woning met gemiddeld drie anderen deelt.¹⁹ De jaarlijkse nieuwbouw zou dan met 12.500 woningen (21 procent) moeten toenemen om in de extra woningbehoefte te voorzien.²⁰ Het huidige doel van de overheid is om de jaarlijkse woningproductie naar 100.000 te verhogen om in de bestaande vraag te kunnen voorzien. Met 50.000 extra arbeidsmigranten zou de productie dus naar zo'n 112.500 moeten worden verhoogd, bijna het dubbele van de woningproductie in de afgelopen tien jaar. Ten opzichte van de doelstelling van 100.000 nieuwe woningen per jaar, betekent dit een extra nieuwbouwproductie van 12,5 procent. De druk op de huizenmarkt zal nog groter zijn als arbeidsmigranten zich langdurig of permanent in Nederland vestigen. Permanente arbeidsmigranten zullen veelal na verloop van tijd een gezin vormen of laten overkomen, en daardoor een groter beslag leggen op de beschikbare woonruimte.²¹ Bovendien zullen permanente migranten minder geneigd zijn genoegen te nemen met een kleine en/of kwalitatief minder goede woning of een woonruimte willen delen met anderen. De komst van jaarlijks 50.000 permanente arbeidsmigranten zal op termijn de woningbehoefte dan in beginsel ook met 50.000 per jaar doen toenemen. Dit betekent dat de woningproductie 50 procent groter zou moeten worden dan de huidige doelstelling van de overheid. Dit aantal wordt overigens kleiner wanneer arbeidsmigranten gaan samenwonen met een partner die al in Nederland woont. In dat geval wordt er in beginsel geen extra beslag op de beschikbare woningen gelegd (al is het denkbaar dat zij een grotere woning gaan zoeken).

Alleen als woningen speciaal voor arbeidsmigranten worden gebouwd, neemt de druk op de woningmarkt niet toe. Dan dient deze extra woningbouw echter niet ten koste te gaan van de nieuwbouw voor de gevestigde bevolking, bijvoorbeeld doordat er een tekort is aan bouw personeel. Daarnaast is het mogelijk dat arbeidsmigranten juist worden aangetrokken om de woningbouwproductie op te voeren. In dat geval kunnen arbeidsmigranten er zelfs toe bijdragen dat het woningaanbod ruimer wordt. Deze factoren kunnen een rol spelen bij het beoordelen van individuele aanvragen voor een verblijfsvergunning om in Nederland te komen werken (zie het volgende hoofdstuk).

In algemene zin echter heeft arbeidsmigratie een negatief effect op de beschikbaarheid van woningen voor de Nederlandse bevolking, zo is onze conclusie.

¹⁹ Van de arbeidsmigranten die een half jaar in Nederland verblijven, deelt zo'n 60 procent een woning met anderen. Zie Manting, D. et al. (2022). *Woningdelen of zelfstandig een woning kopen of huren: De woonsituatie van migrantenhuishoudens in de eerste jaren na aankomst in Nederland (2014-2018)*, PBL, p.48).

²⁰ Dit verandert niet als arbeidsmigranten in bestaande woningen worden gehuisvest. Die woningen zijn dan immers niet meer beschikbaar voor de gevestigde bevolking, zodat er toch meer nieuwbouw nodig zal zijn.

²¹ Van de arbeidsmigranten die 4,5 jaar in Nederland verblijven, woont meer dan 60 procent in een eigen woning. Zie Manting et al. (2022), p.48.

De gevolgen van arbeidsmigratie voor de woningmarkt zullen niet alle bevolkingsgroepen in dezelfde mate raken. Arbeidsmigranten die worden aangetrokken voor laaggekwalificeerd en laagbetaald werk, worden vaak gehuisvest in buurten waar al veel laagbetaalden wonen. Dit kan de beschikbaarheid van betaalbare woningen in die buurten beperken. Gespecialiseerde en hoogbetaalde arbeidsmigranten (waaronder 'expats') zullen veelal dure woningen in wijken met veel hogere-inkomensgroepen betrekken en daarmee de huizenprijzen in die buurten opdrijven. Daarvan zullen dus vooral ingezetenen met een middelbaar tot hoog inkomen de nadelen ondervinden.

Integratie en sociale samenhang

Een migrant die naar Nederland komt om te werken, moet een plaats vinden in de Nederlandse samenleving. Daartoe is het van belang dat de migrant integreert en de ontvangende samenleving dit faciliteert en ervoor openstaat. Het is dus tweerichtingsverkeer, wat inspanningen vergt van beide kanten. Dit wordt ook breed onderschreven door de Nederlandse bevolking: 83 procent is het hiermee eens (Eurobarometer 96.2). Bij dit aspect van brede welvaart gaat het zowel om de integreerbaarheid van een arbeidsmigrant als om het vermogen van de Nederlandse samenleving om migranten op te nemen en met hen samen te leven. Arbeidsmigranten zullen over het algemeen gemakkelijker integreren dan andere migranten doordat ze vanaf het begin deel uitmaken van een Nederlandse arbeidsorganisatie.²² Dit hangt uiteraard wel af van het soort werk, het soort organisatie en de collega's. Wie intensief samenwerkt met voornamelijk Nederlandse collega's, zal gemakkelijker integreren dan wie voornamelijk alleen werkt of vooral buitenlandse collega's heeft (zie bijlage 3).

Hierbij is het onderscheid tussen permanente en tijdelijke migratie weer van belang. Bij permanente migratie zijn de kansen op een succesvolle integratie in beginsel groter, doordat daarvoor meer tijd beschikbaar is. Bovendien hebben migranten die verwachten zich definitief in Nederland te vestigen, een sterkere prikkel om te integreren. Vooral de beheersing van de Nederlandse taal hangt sterk samen met de verblijfsduur in Nederland (zie bijlage 3). Bij tijdelijke migratie zullen steeds weer nieuwe arbeidsmigranten arriveren die aan het begin staan van een integratieproces, waarvoor zij mogelijk weinig gemotiveerd zijn als zij verwachten na enige tijd weer te vertrekken. Als permanente arbeidsmigranten een partner in het buitenland vinden of over laten komen, kan dit het integratieproces echter vertragen. Daarentegen kunnen het hebben van kinderen die naar Nederlandse kinderopvang of scholen gaan en het vinden van een Nederlandse partner weer gunstig zijn voor de integratie.

De mate van sociale integratie is niet alleen van belang voor de ontvangende samenleving, maar ook voor de migrant zelf. Zoals we in hoofdstuk 1 hebben gesteld, beschouwen we arbeidsmigranten als lid van de Nederlandse samenleving. Dit betekent dat het belangrijk is dat zij volwaardig in die samenleving kunnen participeren – niet alleen in het werk dat zij hier doen, maar ook daarbuiten, in hun vrije tijd. De mogelijkheden daartoe worden zowel bepaald door kenmerken van de migrant zelf – zoals kennis van de Nederlandse taal – als door de houding van de ontvangende samenleving.

De houding van de Nederlandse bevolking ten aanzien van nieuwkomers verschilt tussen bevolkingsgroepen en hangt ook af van de kenmerken van migranten.

²² WRR (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. Den Haag: WRR.

Hoogopgeleiden staan over het algemeen positiever tegenover migranten dan lager opgeleiden. Mensen zijn over het algemeen positiever over de komst van hoogopgeleide arbeidskrachten dan over die van laagopgeleiden. De houding wordt echter ook sterk bepaald doordat andere maatschappelijke vraagstukken aan migratie worden gekoppeld, zoals de krapte op de woningmarkt. De gevolgen daarvan kunnen verschillen voor verschillende bevolkingsgroepen (zoals hogere en lagere inkomensgroepen), maar dit hangt ook af van het soort arbeidsmigranten, zoals we hiervoor hebben besproken. Als laagbetaalde arbeidsmigranten worden gehuisvest in buurten met vooral lagere inkomensgroepen, heeft dit niet alleen gevolgen voor de beschikbaarheid van woningen maar kan dit ook negatieve gevolgen hebben voor het woon- en leefklimaat. Bijvoorbeeld als er (te) veel arbeidsmigranten leven in een (te) kleine woning en ook (geluids)overlast op straat kunnen veroorzaken. Bovendien kan dit ertoe bijdragen dat de gevestigde bewoners zich minder 'thuis voelen' in hun buurt.²³ Ook het gevoel dat de overheid weinig of geen grip heeft op migratie, kan een rol spelen bij de houding ten aanzien van arbeidsmigranten.²⁴

De komst van arbeidsmigranten zorgt ervoor dat de Nederlandse bevolking diverser wordt qua herkomst. Leidt een grotere diversiteit tot minder sociale samenhang en onderlinge solidariteit? Een cruciale voorwaarde voor sociale samenhang is dat de leden van een gemeenschap zich met elkaar kunnen identificeren en elkaar als gelijkwaardig zien (de Beer & Koster 2017). Naarmate mensen meer van elkaar verschillen en minder overeenkomsten vertonen, is deze identificatie moeilijker en is de samenhang in het algemeen geringer. Mensen kunnen echter in veel opzichten van elkaar verschillen of juist overeenkomen. Het staat niet bij voorbaat vast welke kenmerken het meest bepalend zijn voor identificatie en sociale samenhang. Zo vormen verschillen in sekse en leeftijd doorgaans geen belemmering voor sociale samenhang en solidariteit – al kan dit in specifieke gemeenschappen en omstandigheden wel het geval zijn. De mate waarin diversiteit naar herkomstland van invloed is op de sociale samenhang, kan dan ook variëren. Verschillen in herkomst kunnen samengaan met diverse andere verschillen, bijvoorbeeld in cultuur, religie, taal en huidskleur. Of deze verschillen relevant zijn voor de sociale samenhang in de gemeenschap waarin (arbeids)migranten zich vestigen, hangt vooral af van de vraag welke rol deze kenmerken spelen in de (dominante) waarden en opvattingen in de ontvangende gemeenschap. Deze liggen echter niet vast en kunnen in de loop van de tijd veranderen (zie opnieuw sekseverschillen), onder meer onder invloed van het onderwijs, voorlichting en (massa- en sociale) media.

Ook contact met mensen met een andere achtergrond kan van invloed zijn op de mogelijkheid tot identificatie. Volgens de zogenoemde contacttheorie zullen verschillen tussen mensen minder saillant worden naarmate zij meer met elkaar in contact komen en elkaar beter leren kennen. Hier staat de conflicttheorie of dreigingstheorie (*threat theory*) tegenover, die ervan uitgaat dat interactie tussen mensen uit verschillende groepen kan leiden tot competitie en conflicten die juist de identificatie met elkaar bemoeilijken (Thijs 2018). Paradoxaal genoeg is de kans op conflict het grootst als migranten en gevestigden veel op elkaar lijken en gelijke doelen nastreven. Dan is de kans immers het grootst dat hun belangen met elkaar botsen, bijvoorbeeld doordat arbeidsmigranten banen bezetten die eerst door gevestigden werden vervuld of concurreren om schaarse betaalbare woningen. Als arbeidsmigranten verschillen van gevestigden in hun kwalificaties en hun ambities

²³ Idem

²⁴ Vgl. Adviesraad Migratie (2022). *Realisme rond richtgetallen*.

ten aanzien van werk, is de kans dat gevestigden hen als een bedreiging zien juist kleiner.

Er is veel onderzoek gedaan naar de gevolgen van (etnische) diversiteit voor de sociale samenhang (zie bijvoorbeeld de Beer & Koster 2017, p.1,2). De uitkomsten hiervan zijn echter niet eenduidig. Sommige studies vinden dat diversiteit een negatief effect heeft op indicatoren voor sociale samenhang, zoals vertrouwen, sociaal kapitaal en solidariteit. Andere studies vinden geen effect en een klein aantal studies vindt positieve effecten. Deze variatie in onderzoeksresultaten duidt erop dat de effecten van diversiteit sterk afhangen van de specifieke omstandigheden: op welk niveau is er sprake van diversiteit (buurt, gemeente, regio of land?), hoe groot is de diversiteit, in welke opzichten en hoe sterk verschillen de groepen van elkaar, hoe sterk is de sociaaleconomische positie van de gemeenschap?

De WRR (2020)²⁵ constateert dat toenemende diversiteit en vlottendheid samenleven *ingewikkelder* maken. De sociale samenhang staat erdoor onder druk. Die toegenomen verscheidenheid drukt op wat ook wel het 'incorporatievermogen van de samenleving' wordt genoemd. Onderzoek van Crul en Lelie (2023)²⁶ laat zien hoe mensen zonder migratieachtergrond het ervaren om in superdiverse steden te wonen waarin zij inmiddels vaak een numerieke minderheid vormen en in hoeverre zij deelnemen aan de diversiteit. Degenen die in die diversiteit participeren – dus als er contact is tussen verschillende groepen – blijken deze (in lijn met de contacttheorie) veelal als verrijking te zien. Crul en Lelie constateren dat het een kwestie van leren is.

We merken op dat er meer en gevarieerder onderzoek nodig is naar de maatschappelijke gevolgen van arbeidsmigratie. Het onderzoek richt zich nu vooral op sociale samenhang en nog weinig op andere potentieel belangrijke indicatoren, zoals de sociale veerkracht van een samenleving of het ontstaan van nieuwe perspectieven.²⁷

We concluderen dat arbeidsmigratie weliswaar een uitdaging vormt voor de ontvangende samenleving, maar de sociale samenhang niet per se hoeft te verminderen. Arbeidsmigranten hebben hierbij het voordeel boven andere migrantengroepen dat hun werk kan helpen bij een succesvolle integratie. Als arbeidsmigranten overwegend tijdelijk in Nederland verblijven zal de integratie problematischer zijn en de sociale samenhang meer onder druk staan dan wanneer de meeste arbeidsmigranten zich permanent in Nederland vestigen.

Tijdelijke migratie: meer nadelen dan voordelen?

Een bredewelvaartsbenadering kan ook helpen om afwegingen helder te maken. In discussies over arbeidsmigratie wordt regelmatig gepleit voor tijdelijke of circulaire²⁸ migratie (zie bijvoorbeeld Clingendael 2021). Dit houdt in dat arbeidsmigranten tijdelijk naar Nederland komen en vervolgens weer terugkeren naar hun land van herkomst. Eventueel kunnen zij later nogmaals naar Nederland komen om hier opnieuw tijdelijke werkzaamheden te verrichten. Tijdelijke migratie

²⁵ Zie hierover het WRR-rapport *Samenleven in verscheidenheid*, 2020.

²⁶ [*De nieuwe minderheid: Over mensen zonder migratieachtergrond in de superdiverse stad – Vrije Universiteit Amsterdam \(vu.nl\)*](#).

²⁷ Het tienjarig onderzoek naar sociale cohesie zoals NWO dat heeft toegekend aan het [SOCION-consortium](#) kan mogelijk een belangrijke bijdrage gaan leveren aan nieuwe kennis voor de samenleving.

²⁸ Met circulaire migratie wordt meestal bedoeld dat migranten meerdere malen heen en weer reizen tussen herkomstland en bestemmingsland, bijvoorbeeld om jaarlijks seizoenarbeid te verrichten.

wordt onder meer bepleit om de mogelijke nadelige gevolgen van arbeidsmigratie op langere termijn te voorkomen. Dan gaat het in het bijzonder om de extra belasting van de verzorgingsstaat als arbeidsmigranten zelf en/of hun gezinsleden (partner, kinderen) gebruik gaan maken van voorzieningen als zorg, onderwijs en AOW.

Het is belangrijk om hierbij onderscheid te maken tussen werkzaamheden die naar hun aard tijdelijk zijn en structurele werkzaamheden. Bij het eerste valt onder meer te denken aan seizoenswerk, zoals de oogst in de landbouw, strandtenten in de zomermaanden en de piek in de pakjesbezorging in december. Als hiervoor in Nederland onvoldoende arbeidskrachten kunnen worden gevonden, zouden arbeidsmigranten jaarlijks voor een korte periode (maximaal enkele maanden) naar Nederland kunnen komen. Bij structurele werkzaamheden lossen tijdelijke arbeidsmigranten elkaar periodiek – bijvoorbeeld om de een of twee jaar – af. Dit biedt de werkgever een grote mate van flexibiliteit bij de inzet van personeel. Het kan aantrekkelijk zijn voor arbeidsmigranten die alleen tijdelijk in ons land iets extra willen verdienen. De voordelen van tijdelijke arbeidsmigratie beperken zich voornamelijk tot de economische dimensie van brede welvaart: tijdelijke arbeidsmigranten leveren op korte termijn een bijdrage aan de economie zonder op langere termijn een financiële last te vormen voor de verzorgingsstaat. Deze voordelen doen zich echter alleen voor bij relatief laagwaardig werk dat weinig of geen inwerktijd en ervaring vergt. Is dat het geval, dan vertrekt de migrant weer op het moment dat deze net goed is ingewerkt. Bovendien kan tijdelijke migratie nadelig zijn voor de andere dimensies van brede welvaart. Tijdelijke migranten zullen doorgaans niet of nauwelijks integreren in de (lokale) gemeenschap, de Nederlandse taal niet leren en mogelijk een grotere milieubelasting veroorzaken doordat zij frequent heen en weer reizen van en naar hun land van herkomst (al kan dit ook het geval zijn bij permanente migranten). Als tijdelijke arbeidsmigranten worden ingezet voor structurele werkzaamheden, zullen die effecten ook niet tijdelijk maar permanent zijn. Vertrekkende arbeidsmigranten moeten immers steeds weer vervangen worden door nieuwe. Vanuit het perspectief van *brede welvaart* heeft tijdelijke of circulaire arbeidsmigratie in algemene zin dan ook *niet* de voorkeur boven permanente arbeidsmigratie. De voordelen van tijdelijke migratie zijn het grootst bij vormen van arbeidsmigratie die vanuit het bredewelvaartsperspectief vaak juist minder wenselijk zijn. Omgekeerd: als arbeidsmigranten daadwerkelijk bijdragen aan brede welvaart, niet alleen nu maar ook in de toekomst, is er minder reden om te streven naar tijdelijke arbeidsmigratie.

2.4 Gevolgen voor de landen van herkomst

Arbeidsmigratie heeft niet alleen gevolgen voor de brede welvaart nu en later in Nederland, maar ook voor de landen van herkomst. Voor een deel zijn de gevolgen spiegelbeeldig. Voor het herkomstland betekent een vertrekkende arbeidsmigrant dat er een (potentiële) arbeidskracht minder is en dat de bevolking kleiner wordt (of minder groeit). In deze paragraaf gaan we na in hoeverre dit positieve of negatieve effecten heeft voor de brede welvaart in het land van herkomst. Net als voor Nederland maken we onderscheid tussen economische, ecologische en maatschappelijke gevolgen. We maken bij voorbaat de kanttekening dat we over de effecten van arbeidsmigratie voor de landen van herkomst minder weten dan over de effecten voor het bestemmingsland. Bovendien zijn er grote verschillen tussen herkomstlanden, waardoor het lastig is hierover algemene uitspraken te doen.

Economische gevolgen

Arbeidsmigratie kan voor het herkomstland ten minste drie soorten economische effecten hebben. Allereerst kan ze gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt en het risico dat de meest getalenteerden en de hoogstopgeleiden vertrekken ('brain drain'). Ten tweede kunnen de omvangrijke geldzendingen van arbeidsmigranten naar het herkomstland ('remittances') van invloed zijn op de economische ontwikkeling van het herkomstland. En ten derde kunnen arbeidsmigranten bijdragen aan het ontwikkelen en onderhouden van internationale handelsrelaties tussen het herkomstland en het bestemmingsland. In de volgende subparagrafen zetten we kort uiteen wat we, op grond van beschikbare wetenschappelijke literatuur, over deze economische effecten voor het herkomstland weten.

Arbeidsmarkt, brain drain en kennistransfer

Door het vertrek van een arbeidsmigrant neemt het arbeidsaanbod in het herkomstland af. Of dat gunstig of ongunstig uitpakt voor de economische ontwikkeling van het herkomstland, is niet op voorhand te zeggen.

Emigratie betekent dat het arbeidsaanbod afneemt en dit zou, bij een soepel functionerende arbeidsmarkt, betekenen dat het loon stijgt en de vraag naar arbeid afneemt, totdat er een nieuw evenwicht ontstaat. Zo gezien is emigratie op korte termijn gunstig voor de achterblijvende werkenden en ongunstig voor werkgevers omdat arbeid duurder wordt. Net als bij groei van het arbeidsaanbod door immigratie (zie de verkenning), zal echter ook in dit geval op langere termijn het loon in beginsel naar het oorspronkelijke niveau terugkeren, doordat het rendement op investeringen daalt en de consumptieve vraag door het vertrek van de emigranten afneemt.

Het specifieke effect van emigratie hangt sterk af van de arbeidsmarktpositie van de emigrant in het land van herkomst. Als er in dat land een hoge werkloosheid is, pakt het vertrek gunstig uit voor de achterblijvers. Immers, de werkloosheid daalt en de welvaart per hoofd stijgt doordat deze met minder mensen gedeeld hoeft te worden. Dit geldt echter alleen als de emigranten ofwel zelf werkloos waren ofwel gemakkelijk vervangen kunnen worden door werklozen in het herkomstland. Dit gunstige effect treedt niet of minder op als de emigrant (bijvoorbeeld als gevolg van een hoge opleiding) productiever is dan degene die zijn of haar baan overneemt. Als emigranten specifieke kwalificaties hebben waaraan in het herkomstland een tekort is, is het effect op de arbeidsmarkt van het herkomstland niet gunstig. Door hun vertrek zal die schaarste nog groter worden. Zo kan emigratie van medisch personeel de kwaliteit van de gezondheidszorg in het herkomstland onder druk zetten.

Een veelgenoemd nadeel voor het herkomstland is dat emigratie van gekwalificeerde arbeidskrachten leidt tot 'brain drain'. De emigranten zijn niet langer beschikbaar voor de economische ontwikkeling van het herkomstland, terwijl dat land wel geïnvesteerd heeft in hun opleiding. Het maakt hierbij veel uit of deze emigranten voor hun vertrek werk op hun kwalificatieniveau hadden of, ondanks hun opleiding, door een tekort aan banen onder dat niveau werkten of zelfs werkloos waren. In het laatste geval is er geen direct negatief effect van *brain drain* omdat hun kwalificaties in het herkomstland niet werden benut. Laten hooggekwalificeerde emigranten echter een baan achter waarvoor in het herkomstland geen andere gekwalificeerde kandidaten voorhanden zijn, dan kan dit de economische ontwikkeling van het land schaden.

Emigratie van hoogopgeleiden kan echter ook een stimulans zijn voor jongeren in het herkomstland om langer een opleiding te volgen. Enerzijds is er door het

vertrek van de emigranten meer kans op werk omdat hoogopgeleiden schaarser worden. Anderzijds kunnen jongeren besluiten langer een opleiding te volgen in de hoop later zelf te emigreren. Als slechts een (klein) deel van hen ook daadwerkelijk emigreert, kan het aantal hoogopgeleiden dat in het herkomstland blijft, toch toenemen (Docquier en Rapoport 2012). Onderzoek duidt erop dat er eerder sprake is van een *brain gain* dan van een *brain drain*.

Tegenover *brain drain* staat het mogelijke positieve effect van de overdracht van kennis die emigranten in het bestemmingsland opdoen. Soms is dit al het geval als zij (nog) in het bestemmingsland werken, bijvoorbeeld doordat zij betrokken zijn bij handelsrelaties of bedrijfsinvesteringen (Foreign Direct Investment of FDI) tussen het bestemmingsland en het herkomstland. Meestal treedt dit effect echter pas op als de emigrant terugkeert naar het herkomstland. De kennis en ervaring van de remigrant kunnen (naast eventuele financiële middelen, zie hierna) behulpzaam zijn bij de economische ontwikkeling van het herkomstland. De mate waarin dit daadwerkelijk het geval is, hangt wel af van de vraag of de kennis en ervaring uit het bestemmingsland ook in het herkomstland productief kunnen worden ingezet.

Remittances

Veel emigranten sturen periodiek geld naar (familie in) het land van herkomst, zogenoemde *remittances*. De wereldwijde omvang daarvan is driemaal zo groot als het totale bedrag aan ontwikkelingshulp (*Official Development Aid*, ODA) en vergelijkbaar met de omvang van directe buitenlandse investeringen (*Foreign Direct Investment*, FDI). In 2023 ging het wereldwijd om zo'n 650 miljard dollar, dat is ongeveer een derde van de totale kapitaalstroom naar lage- en middeninkomenslanden (World Bank 2023, p.128). Bovendien vormen *remittances* doorgaans een stabielere inkomstenstroom dan de twee andere bronnen. De *remittances* dragen direct bij aan een hoger gemiddeld welvaartsniveau in het herkomstland. Wel profiteren doorgaans alleen verwanten van de emigranten er direct van en kan de verdeling over de bevolking dus zeer scheef zijn. Over de indirecte en langetermijneffecten van *remittances* bestaat meer onzekerheid. Deze hangen onder meer af van de vraag of het ontvangen geld vooral aan goederen en diensten uit het eigen land of uit het buitenland wordt besteed. Als de ontvangers het geld vooral gebruiken voor de aanschaf van in het buitenland geproduceerde consumptiegoederen, zoals tv's, smartphones en auto's, zal de bijdrage aan de nationale economie zeer beperkt zijn (alleen de handel en distributiesector zullen daarvan profiteren). Bovendien kan het ontvangen geld ontmoedigend werken op de inspanning om zelf inkomen te verdienen.

Wordt het geld volledig in het binnenland besteed, dan is dit een stimulans voor de nationale economie, vooral als er een hoge werkloosheid heerst en er volop onbenut arbeidspotentieel is. Voor de lange termijn is het het gunstigst voor het herkomstland als de *remittances* worden gebruikt voor investeringen die de productiecapaciteit en de productiviteit vergroten. Hierbij valt zowel te denken aan investeringen in productiemiddelen, bijvoorbeeld in moderne machines, computers en software, als aan investeringen in menselijk kapitaal via scholing en cursussen. Op macroniveau kan een omvangrijke stroom van *remittances* echter ook een negatief effect hebben: door de instroom van buitenlandse valuta's kan de koers van de munt van het herkomstland stijgen. Dit maakt weliswaar de invoer goedkoper, maar de export duurder, wat een rem kan zetten op de economische ontwikkeling van het land.

Het totale effect van *remittances* is dus onzeker. In een 'meta-analyse' van 95 gepubliceerde studies met in totaal 538 schattingen van het effect dat *remittances* op de economische groei of ontwikkeling hebben, concluderen Cazachevici et al.

(2020) dat zij gemiddeld een positief, maar klein effect hebben. Verder vinden zij dat positieve effecten van *remittances* vooral te vinden zijn voor Aziatische landen, terwijl de effecten voor Afrikaanse (vooral sub-Sahara) landen gemiddeld juist negatief zijn. Dit hangt waarschijnlijk samen met de vraag of een land goed functionerende (economische) instituties heeft waardoor de ontvangen gelden productief kunnen worden aangewend.

Handelsrelaties

Migranten spelen vaak een belangrijke rol bij het onderhouden van internationale handelsrelaties. Dit heeft voordelen voor het bestemmingsland, maar is evenzeer een voordeel voor het herkomstland doordat dergelijke relaties de groei van de exportsector in het herkomstland stimuleren. Dit positieve effect kan zich zowel voordoen als de migrant nog in het bestemmingsland werkt – vooral als de migrant werkzaam is voor een exporterend bedrijf – als na diens terugkeer naar het herkomstland – doordat de remigrant nog contacten onderhoudt met het land waar hij of zij heeft gewerkt.

Fagiolo en Mastrorillo (2014) vinden een sterke samenhang tussen internationale migratienetwerken en internationale handelsnetwerken. Niet alleen heeft het aantal migranten tussen twee landen een positieve invloed op de bilaterale handel, maar als een land deel uitmaakt van een breder migratienetwerk – dat wil zeggen dat de emigranten naar veel verschillende landen vertrekken – heeft dit ook een positief effect op de handel met een willekeurig ander land.

Alleen in specifieke gevallen vormt *brain drain*, die vaak wordt genoemd als nadeel van arbeidsmigratie voor de landen van herkomst, een reëel gevaar. Dat concluderen we op basis van beschikbaar onderzoek. Bovendien kunnen hier positieve effecten als *brain gain* en kennistransfer tegenover staan. De geldzendingen van arbeidsmigranten (*remittances*) kunnen een positief effect hebben op het welvaartsniveau en de economische ontwikkeling van het land van herkomst, maar zij kunnen ook nadelige gevolgen hebben als zij louter consumptief worden aangewend en de valutakoers van het herkomstland verhogen, waardoor de export wordt geremd. Tot slot kunnen migranten een belangrijke rol spelen bij het opbouwen en onderhouden van internationale handelsrelaties, wat de economische ontwikkeling van het herkomstland kan bevorderen. De economische effecten van arbeidsmigratie voor het herkomstland zijn dus niet eenduidig. Er kunnen zich zowel positieve als negatieve effecten voordoen. De balans daartussen kan verschillen al naar gelang de kenmerken van de arbeidsmigranten en van het herkomstland. Niettemin is de conclusie gerechtvaardigd dat arbeidsmigratie niet primair ongunstige economische effecten heeft voor de herkomstlanden.

Om de kans op een positieve balans van de bredewelvaartseffecten voor herkomstlanden te vergroten kan Nederland met specifieke herkomstlanden partnerschappen overeenkomen, waarin afspraken worden gemaakt over de migratie van bepaalde beroepsgroepen. Onderdeel van zo'n partnerschap zou moeten zijn dat negatieve effecten voor het herkomstland zoveel mogelijk worden beperkt en positieve effecten door Nederland worden ondersteund, bijvoorbeeld in de vorm van investeringen in specifieke opleidingen. In hoofdstuk 3 gaan we hier nader op in.

Ecologische gevolgen

Over de ecologische gevolgen die emigratie voor de herkomstlanden heeft, is, naar ons weten, weinig bekend. Het belangrijkste wat we hierover kunnen zeggen, is dat emigratie de milieudruk kan verminderen in landen waar deze nu hoog is. Dit

geldt in het bijzonder in dichtbevolkte landen die (te) weinig middelen hebben om de milieudruk te verminderen door te investeren in bijvoorbeeld energiebesparende en/of schonere technologieën. Wij adviseren dat hiernaar meer onderzoek wordt gedaan om deze kennislacune te vullen.

Maatschappelijke gevolgen

Emigratie heeft in de eerste plaats gevolgen voor de bevolkingsomvang en -samenstelling van het herkomstland. Arbeidsmigranten hebben vaak een relatief jonge leeftijd, waardoor het aandeel van deze groep in de bevolking van het herkomstland kleiner wordt. Veel lage-inkomenslanden, vooral in Afrika, hebben een jonge, snelgroeiende bevolking, zodat het vertrek van jonge mannen en vrouwen enige verlichting van de bevolkingsdruk kan betekenen. Het gaat echter wel om mensen in een leeftijdsgroep die juist kunnen bijdragen aan de opbouw van de economie en de samenleving, en niet om de vaak nog talrijkere groep kinderen. De bevolkingsopbouw wordt dus niet werkelijk evenwichtiger.

Midden- of hoge-inkomenslanden hebben vaak een vergrijsde en niet of nauwelijks groeiende of zelfs krimpende bevolking. Emigratie uit deze landen (zoals de Midden- en Oost-Europese landen) versterkt de vergrijzing en krimp van de bevolking en vergroot zo de problemen die daarmee gepaard gaan, zoals de oplopende lasten van collectieve voorzieningen. Tegelijkertijd verlicht emigratie de druk op de fysieke ruimte doordat de bevolking afneemt of minder groeit. Dit is echter alleen een voordeel voor dichtbevolkte landen.

Als arbeidsmigranten mede emigreren vanwege onvrede met de bestaande instituties of het politieke systeem in hun land, kan dit in het land de druk verminderen om hervormingen door te voeren. Dit geldt echter in het algemeen sterker voor politieke vluchtelingen dan voor arbeidsmigranten.

Arbeidsmigranten die zijn vertrokken naar (en eventueel weer terugkeren uit) goed functionerende democratische landen, kunnen ook bijdragen aan institutionele hervormingen in het herkomstland. De World Bank (2023: 123) noemt dit 'social remittances' en geeft aan dat deze zich vooral op drie terreinen voordoen. Ten eerste kunnen remigranten met de opgedane kennis en ervaring de kwaliteit van de instituties verbeteren als zij daarin een volwaardige rol kunnen spelen. Ten tweede kunnen remigranten de politiek en overheid meer ter verantwoording roepen en zich verzetten tegen nadelige praktijken, zoals corruptie. Ten derde kunnen migranten in het bestemmingsland 'liberalere' gendernormen opdoen en deze na terugkeer in hun herkomstland proberen ingang te doen vinden. In al deze gevallen is cruciaal dat het herkomstland ontvankelijk is voor deze sociale en institutionele veranderingen.

Samenvattend: arbeidsmigratie kan verschillende dimensies van brede welvaart in het land van herkomst zowel positief als negatief beïnvloeden. De te verwachten effecten zijn sterk afhankelijk van de specifieke omstandigheden: kenmerken van het land van herkomst en van de arbeidsmigranten die vertrekken. In het algemeen is er echter geen reden om te verwachten dat arbeidsmigratie *overwegend* positieve dan wel negatieve effecten heeft voor de brede welvaart in de herkomstlanden.

2.5 Tussenconclusie

Kort samengevat, is de conclusie uit de voorgaande paragrafen dat arbeidsmigratie alleen een positieve bijdrage levert aan de brede welvaart in Nederland als de economische, ecologische en/of maatschappelijke waarde van het werk dat de arbeidsmigrant doet, voldoende opweegt tegen de negatieve ecologische en

maatschappelijke gevolgen van de bevolkingsgroei door de komst van een nieuwe inwoner. Voor de brede welvaart van de landen van herkomst verwachten we dat in het algemeen noch de positieve noch de negatieve effecten overheersen.

De effecten van arbeidsmigratie op de brede welvaart hangen vooral af van de werkzaamheden waarvoor arbeidsmigranten worden aangetrokken. Naarmate het werk van arbeidsmigranten productiever is, is de kans groter dat zij een positieve bijdrage leveren aan de houdbaarheid van de verzorgingsstaat en het gemiddelde welvaartsniveau in enge zin (bbp per hoofd van de bevolking). Zij kunnen de economische dimensie ook positief beïnvloeden als zij complementair zijn aan reeds aanwezige arbeidskrachten – waardoor die productiever worden – en/of bijdragen aan innovatie die de toekomstige welvaart vergroot. De bijdrage van het werk van arbeidsmigranten aan de ecologische en de maatschappelijke dimensie van de brede welvaart is afhankelijk van het specifieke werk dat zij gaan doen. Hierover kunnen we in algemene zin geen uitspraak doen. Daarom pleiten wij er in het volgende hoofdstuk voor om deze aspecten mee te nemen in de individuele toets voor toelating van arbeidsmigranten.

Hierbij is het belangrijk op te merken dat de economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten over de tijd varieert. Zoals uit figuur 1 en de eerder gepubliceerde verkenning blijkt, zal die bijdrage naar verwachting het grootst zijn in de jaren dertig. Na 2040 zal de grijze druk ook zonder extra arbeidsmigratie weer iets gaan dalen en zal het minder inspanning vergen om de welvaart op peil te houden. De kans dat het saldo van economische, ecologische en maatschappelijke effecten van arbeidsmigratie positief is, is dus het grootst in de periode 2030-2040.

De groei van de bevolking als gevolg van de komst van migranten in het algemeen – en dus ook van arbeidsmigranten – vergroot de milieudruk in Nederland. De bevolkingsgroei heeft in beginsel ook een negatief effect op de beschikbaarheid van goede en betaalbare woningen. Het samenleven wordt door de komst van (arbeids)migranten lastiger, maar op langere termijn hoeft de sociale samenhang niet negatief te worden beïnvloed indien migranten integreren en de gevestigde bevolking openstaat voor de komst van nieuwe groepen. Tijdelijke migratie zal de sociale samenhang meer onder druk zetten dan wanneer arbeidsmigranten zich langdurig of permanent in Nederland vestigen.

Voor het herkomstland van de arbeidsmigrant zijn de te verwachten effecten niet eenduidig. *Remittances*, *brain gain*, kennistransfer en handelsrelaties kunnen positieve gevolgen hebben voor de welvaart in het herkomstland, maar deze zijn sterk afhankelijk van specifieke omstandigheden. Onder minder gunstige omstandigheden kan er sprake zijn van *brain drain* en kunnen *remittances* negatieve gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling. Emigratie kan de milieudruk verminderen en arbeidsmigranten die terugkeren, kunnen onder bepaalde omstandigheden een positief effect hebben op de sociale en politieke instituties.

Omdat arbeidsmigratie zowel positieve als negatieve effect op de brede welvaart kan hebben, kunnen we niet ongeclausuleerd stellen dat in de toekomst meer of minder arbeidsmigratie wenselijk is. Dit hangt af van de kenmerken van de arbeidsmigranten en het werk dat zij gaan doen, maar ook van de vraag hoe we de verschillende positieve en negatieve effecten tegen elkaar afwegen. Dit laatste is uiteindelijk een politieke vraag.

Vanuit economisch perspectief – de bijdrage aan de welvaart in enge zin en de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat – is het positieve effect het grootst als

arbeidsmigranten alleen in Nederland verblijven zo lang zij productief werk verrichten en terugkeren voordat zij – of hun gezinsleden – een beroep gaan doen op de collectieve voorzieningen. Bij hoger gekwalificeerd werk neemt de productiviteit van werkenden meestal toe naarmate zij meer ervaring hebben, waardoor een langduriger verblijf een groter positief effect kan hebben. Arbeidsmigranten die relatief kort blijven, zullen er veelal genoeg mee nemen een woning te delen met andere arbeidsmigranten, waardoor zij een minder groot beslag leggen op de woningvoorraad dan arbeidsmigranten die zich hier langdurig vestigen en/of een gezin vormen. Tijdelijke arbeidsmigranten zullen over het algemeen echter minder integreren en niet de Nederlandse taal leren, waardoor de sociale samenhang meer onder druk komt te staan. Omdat zowel tijdelijke als permanente arbeidsmigratie voor- en nadelen hebben, staat niet zonder meer vast welke vorm van arbeidsmigratie het meeste bijdraagt aan brede welvaart. Levert het werk van arbeidsmigranten echter naar verwachting ook op langere termijn een belangrijke positieve bijdrage aan de brede welvaart, dan is het aannemelijk dat de positieve effecten van permanente arbeidsmigratie per saldo zwaarder zullen wegen dan de negatieve effecten.

2.6 Een bandbreedte voor arbeidsmigratie

Op grond van de bovenstaande analyses concluderen we dat het niet verstandig is om in de toekomst ongeclausuleerd naar méér arbeidsmigratie te streven. Het is echter evenmin verstandig om te streven naar een arbeidsmigratiesaldo van nul, laat staan een negatief saldo (waarbij meer arbeidsmigranten vertrekken dan arriveren). De inzet van extra tijdelijke arbeidsmigranten met een bovengemiddelde productiviteit en/of arbeidsmigranten die complementair zijn aan de huidige werkenden of bijdragen aan innovatie in Nederland, kan immers een positieve bijdrage leveren aan de brede welvaart in Nederland zonder een negatief effect te hebben op de brede welvaart in de landen van herkomst. Dit geldt in ieder geval voor de periode tot 2040.

Arbeidsmigranten die laagproductief werk doen, daarentegen, helpen wel om de grijze druk te matigen, maar dragen niet bij aan het welvaartsniveau (bbp per hoofd van de bevolking) of kunnen deze zelfs verlagen, terwijl de ecologische en maatschappelijke gevolgen overwegend negatief zijn. Dit geldt in het bijzonder voor laagproductieve arbeidsmigranten die zich permanent in Nederland vestigen. Arbeidsmigranten die hoogproductief werk doen en/of complementair zijn aan de werkenden in Nederland, dragen zowel substantieel bij aan matiging van de grijze druk als aan het gemiddelde welvaartsniveau. Die voordelen kunnen, vooral in de periode 2030-2040, voldoende groot zijn om mogelijke negatieve ecologische en maatschappelijke gevolgen te compenseren. Niettemin zullen deze arbeidsmigranten een aanzienlijke druk leggen op de woningmarkt, waardoor het wenselijk is om tegelijkertijd de woningproductie fors op te voeren.

Wij bevelen de overheid daarom aan om in de komende twee decennia te streven naar *gerichte of selectieve* arbeidsmigratie.²⁹ Die selectiviteit is het gemakkelijkst te realiseren bij arbeidsmigranten van buiten de EU die alleen onder specifieke voorwaarden, die de Nederlandse overheid grotendeels zelf bepaalt, in Nederland mogen komen werken. Welke criteria zou de overheid kunnen hanteren om te beslissen welke arbeidsmigranten van buiten de EU het meest bijdragen aan de brede welvaart en hen op grond daarvan een verblijfsvergunning te geven om in Nederland te werken? Dat bespreken we in hoofdstuk 3. Arbeidsmigranten van

²⁹ Vgl. de aanbeveling van de SER om vanuit het perspectief van brede welvaart in te zetten op 'gerichte arbeidsmigratie'; zie SER (2024). *Perspectief op brede welvaart in 2040*.

binnen de EU kunnen niet direct worden geselecteerd, vanwege het vrije verkeer van personen en diensten in de EU. Niettemin kan de overheid hierop wel indirect invloed uitoefenen via flankerend beleid. Te denken valt met name via het economische structuurbeleid en arbeidsmarktbeleid. Hierop gaan we in hoofdstuk 4 nader in.

Hoeveel werkende migranten zijn arbeidsmigrant?

Bij werkende migranten denken we meestal aan arbeidsmigranten. Maar lang niet alle migranten die in Nederland werken, zijn speciaal naar Nederland gekomen voor betaalde arbeid. Ook gezinsmigranten, studiemigranten en asielmigranten kunnen na verloop van tijd in Nederland gaan werken. Het CBS publiceert geen cijfers over het migratiemotief van alle in Nederland werkzame migranten.

SEO (2022) merkt van de migranten met een niet-Nederlandse nationaliteit die in Nederland als werknemer werken, diegenen die binnen twee maanden na de eerste komst naar Nederland aan het werk zijn, als arbeidsmigrant aan. Op grond hiervan stelt SEO dat er in 2021 iets meer dan 800.000 werkzame arbeidsmigranten in Nederland waren en daarnaast nog ruim 300.000 buitenlandse werknemers die met een ander motief naar Nederland zijn gekomen (p.8; SEO geeft geen exacte aantallen, de genoemde aantallen zijn afgeleid uit een grafiek). 63 procent van de buitenlandse werknemers zou dan arbeidsmigrant zijn in 2021. In 2006 ging het nog om 53 procent. Het is echter aannemelijk dat een deel van de groep die SEO als arbeidsmigrant aanduidt, feitelijk om andere redenen naar Nederland is gekomen.

Het CBS publiceert weliswaar geen cijfers over alle werkende migranten in Nederland, maar vermeldt wel voor alle migranten die sinds 1999 naar Nederland zijn gekomen het migratiemotief en de sociaaleconomische status (als zij nog in Nederland verblijven) op de datum van binnenkomst. Dat doet het voor alle volgende jaren. Op basis hiervan kan worden afgeleid hoeveel van deze migranten in achtereenvolgende jaren werkzaam zijn (hetzij als werknemer, hetzij als zelfstandige) en welk deel daarvan arbeid als migratiemotief had. Voor EU/EFTA-ingezetenen leidt het CBS het migratiemotief af "op basis van activiteiten die de immigrant ná immigratie in Nederland ontplooit." Dit is echter alleen bekend voor 'ingezetenen' migranten, dat wil zeggen migranten die zijn geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP), wat waarschijnlijk geldt voor ongeveer twee derde van de EU-migranten. We laten immigranten met de Nederlandse nationaliteit buiten beschouwing. Op grond van deze cijfers kunnen we berekenen dat van de 308.000 migranten die sinds 1999 van buiten de EU/EFTA naar Nederland zijn gekomen en in 2021 in Nederland werkzaam waren (dus exclusief degenen die weer zijn vertrokken), er slechts 63.000 (20 procent) als arbeidsmigrant (inclusief kennismigrant) naar Nederland waren gekomen. Voor de werkende migranten van binnen de EU/EFTA die zijn ingeschreven in de BRP, gaat het om 42 procent. Als we aannemen dat de werkzame niet-ingezetenen allen als arbeidsmigrant kunnen worden aangemerkt, zou van alle werkzame EU/EFTA-migranten twee derde als arbeidsmigrant naar Nederland zijn gekomen. Dit betekent dat van alle in Nederland werkzame migranten, van binnen en van buiten de EU/EFTA, slechts de helft als arbeidsmigrant naar Nederland is gekomen.

Vanuit het perspectief van brede welvaart is er in algemene zin geen reden om tijdelijke migratie te prefereren boven permanente migratie. Weliswaar brengt permanente migratie op langere termijn meer risico's met zich mee voor de houdbaarheid van publieke voorzieningen, maar deze risico's zijn beperkt als de arbeidsmigrant via diens werk daadwerkelijk een positieve bijdrage levert aan de brede welvaart. Daar staan belangrijke positieve effecten voor de sociale integratie en maatschappelijke samenhang tegenover. We pleiten er daarom voor dat arbeidsmigranten van buiten de EU in eerste instantie een tijdelijke

verblijfsvergunning krijgen voor vijf jaar, met daarna uitzicht op een permanente verblijfsstatus en het recht om gezinsleden te laten overkomen.³⁰

Hierbij wegen ook de belangen van de arbeidsmigrant zelf mee. Bij een kortere verblijfsduur wordt de wervingsinspanning navenant groter (omdat vertrekkende arbeidsmigranten weer moeten worden vervangen door nieuwe) en is er weinig tijd voor de arbeidsmigrant om zich in te werken. Doordat dit Nederland minder aantrekkelijk maakt voor arbeidsmigranten, kiezen ze wellicht eerder voor een ander land. Overigens is het onderscheid tussen tijdelijke en permanente migratie in de praktijk niet zo scherp. Zo vertrekt veruit het grootste deel van de (arbeids)migranten van binnen de EU – die zich permanent in Nederland mogen vestigen – weer binnen enkele jaren. Na tien jaar zijn vier op de vijf arbeidsmigranten weer teruggekeerd naar hun land van herkomst.³¹

Benut het arbeidspotentieel van andere categorieën migranten

Dit advies gaat over arbeidsmigratiebeleid op basis van brede welvaart. Er zijn echter ook andere categorieën migranten die (zouden kunnen) werken. We pleiten ervoor om dit arbeidspotentieel veel meer te benutten. Dit zou de behoefte aan *arbeidsmigranten* ook aanzienlijk kunnen verminderen. Vanuit bredewelvaartsperspectief is het immers gunstiger als de *huidige* inwoners het werk in Nederland doen in plaats van arbeidskrachten die hiervoor uit het buitenland komen. Ten dele wordt het beschikbare arbeidspotentieel van migranten niet benut doordat er voor bepaalde groepen (aanvankelijk) restricties zijn voor toegang tot de arbeidsmarkt. Zo mogen asielzoekers pas na zes maanden werken en dan hebben ze een tewerkstellingsvergunning (TWV) nodig. De maatschappelijke baten van ruimere werkmogelijkheden voor asielzoekers kunnen groot zijn.ⁱ Gezinsmigranten mogen in beginsel wel werken maar, afhankelijk van de verblijfsstatus van de partner, daarvoor kunnen ze een TWV nodig hebben. Een TWV-plicht maakt het in de praktijk lastig om een baan te vinden.

Naast deze restricties zijn er ook andere oorzaken waarom de arbeidsdeelname van veel migranten laag is, zoals gebrekkige taalkennis, opleiding, discriminatie enzovoort. We pleiten ervoor om de restricties voor toegang tot de arbeidsmarkt voor de migranten die om andere redenen dan werk tot Nederland zijn toegelaten, kritisch onder de loep te nemen. Tegelijkertijd is het wenselijk om de arbeidsmarktkansen te vergroten van migranten die in Nederland verblijven en onbeperkt toegang tot de arbeidsmarkt hebben. Hiervoor is het ook nodig meer in te zetten op scholing van de hier aanwezige migranten en de toegankelijkheid van het onderwijs voor hen te vergroten. Ten slotte kan er ook naar worden gestreefd dat meer buitenlandse studenten na hun afstuderen in Nederland blijven om hier te gaan werken (zie ook hoofdstuk 4).

ⁱ SEO (2024a). [Ruimere werkmogelijkheden asielzoekers. Maatschappelijke kosten-batenanalyse op hoofdlijnen](#)

Extra arbeidsmigratie zal niet volstaan als het erom gaat de gevolgen van de vergrijzing voor de betaalbaarheid van de collectieve voorzieningen en voor het welvaartsniveau op te vangen. De Adviesraad beveelt daarom aan om tegelijkertijd op een aantal *andere terreinen* maatregelen te nemen om de gevolgen van de vergrijzing te verzachten. Hierbij valt onder meer te denken aan verhoging van de AOW-leeftijd, verlenging van de gemiddelde arbeidsduur, verhoging van de arbeidsparticipatie, verhoging van de arbeidsproductiviteit en preventie op het

³⁰ Vgl. het voorstel van Segers, G.J. (2024). *Deltaplan: Grip op Arbeidsmigratie*. OTTO Work Force. Daarin wordt eveneens gepleit voor een initiële verblijfsduur van vijf jaar. Wel worden er andere keuzes gemaakt over tijdelijkheid: geen uitzicht op permanent verblijf en geen recht op het meenemen van gezinsleden.

³¹ Zie [Realisme rond richtgetallen](#) (2022).

terrein van gezondheid. Ook bij deze opties zullen steeds de gevolgen voor de brede welvaart in het oog moeten worden gehouden. De afweging tussen de voor- en nadelen van verschillende beleidsopties en de mate waarin op deze verschillende opties wordt ingezet, is een politieke keuze. De Adviesraad Migratie wil met dit advies een afwegingskader bieden met behulp waarvan politici deze keuze kunnen maken.

In het advies *Realisme rond richtgetallen* heeft de Adviesraad Migratie bepleit om richtgetallen te formuleren in de vorm van 'zachte streefcijfers' ten aanzien van het migratiesaldo, met name met betrekking tot arbeidsmigratie. Bij voorkeur gaat het hierbij om een bandbreedte met niet alleen een bovengrens maar ook een ondergrens voor het gewenste aantal arbeidsmigranten. Voortbouwend hierop heeft de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 bij de presentatie van haar rapport *Gematigde groei* voor de periode tot 2050 een bandbreedte voor het totale migratiesaldo bepleit van 40.000 tot 60.000 per jaar.³² Aangezien het hierbij gaat om alle vormen van migratie, zou het gewenste saldo voor arbeidsmigratie aanzienlijk lager moeten zijn om binnen deze bandbreedte te blijven. Los van de merites van het advies van de Staatscommissie, stellen wij in dit advies echter geen concreet streefcijfer of bandbreedte voor het arbeidsmigratiesaldo voor. Hiervoor zijn drie redenen.

Ten *eerste* is de gewenste omvang van de arbeidsmigratie, zoals we in dit hoofdstuk hebben laten zien, sterk afhankelijk van de aard van de arbeidsmigratie. Het is dan ook niet zinvol om een streefgetal te formuleren voor de totale omvang van de arbeidsmigratie los van de kenmerken van de arbeidsmigranten en het werk dat zij gaan doen. Het is eerder omgekeerd: een streefgetal kan pas geformuleerd worden als helder is welke arbeidsmigranten voor welk soort werk we graag in Nederland welkom heten.

Ten *tweede* is de wenselijkheid van meer of minder arbeidsmigranten om de gevolgen van de vergrijzende bevolking te verzachten sterk afhankelijk van de vraag welke andere beleidsopties worden gerealiseerd om die gevolgen op te vangen. Zoals we in dit hoofdstuk hebben laten zien, zal de behoefte aan arbeidsmigranten kleiner zijn als de gevestigde werkenden later met pensioen gaan of meer uren gaan werken, als de arbeidsparticipatie verder stijgt en/of als de productiviteit sneller toeneemt. Een bandbreedte voor arbeidsmigratie kan vanuit dit perspectief dus alleen worden geformuleerd in samenhang met de maatregelen op andere beleidsterreinen.

Ten *derde* zijn het niet alleen *arbeidsmigranten* die de gevolgen van de vergrijzing helpen verzachten en de brede welvaart helpen vergroten. Ook andere migranten – statushouders, gezinsmigranten en studiemigranten – kunnen hieraan bijdragen als zij productieve arbeid verrichten (zie het kader 'Benut het arbeidspotentieel van andere categorieën migranten'). Hoewel hierover geen exacte cijfers beschikbaar zijn, is waarschijnlijk de helft van de buitenlandse werknemers in Nederland *geen* arbeidsmigrant (zie het kader 'Hoeveel werkende migranten zijn arbeidsmigrant?'). Dit betekent dat een richtgetal voor het aantal *werkende* migranten zich zou vertalen in een aanzienlijk lager richtgetal voor het aantal *arbeidsmigranten*. Naarmate beleid om alle migranten in staat te stellen op de

³² Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). In het rapport zelf wordt deze bandbreedte niet genoemd, maar op p.386 wordt gesproken over een groei van de totale bevolking naar 19 tot 20 miljoen in 2050. Elders is in het rapport (p.127) te lezen dat dit, op basis van de bevolkingsprognose van het CBS, neerkomt op een jaarlijks migratiesaldo van 40.000 tot 70.000 personen.

arbeidsmarkt te participeren succesvoller is, kan het richtgetal voor arbeidsmigranten lager zijn.

Om deze drie redenen formuleren wij als Adviesraad Migratie geen bandbreedte voor het (netto) aantal arbeidsmigranten waarnaar Nederland in de komende decennia zou moeten streven. Dit neemt niet weg dat het wel zinvol is als beleidsmakers en/of politici een dergelijk richtgetal zouden formuleren, op basis van de door ons besproken effecten van arbeidsmigratie op de brede welvaart en de alternatieve beleidsopties. De wijze waarop in Canada jaarlijks richtgetallen voor de omvang van de immigratie in de komende drie jaar worden opgesteld (zie tekstkader 'Bandbreedtes voor migratie in Canada'), kan hiervoor als voorbeeld dienen.

Bandbreedtes voor migratie in Canada

De Canadese federale overheid werkt met richtgetallen voor *permanente* migratie voor de komende drie jaar in de vorm van bandbreedtes.ⁱ De bandbreedte voor het komende jaar is een hard getal, terwijl de bandbreedtes voor de twee daaropvolgende jaren zachter zijn. Het gaat om getallen voor zowel de totale migratie als de verschillende soorten migratie afzonderlijk (economisch, gezin en humanitair) en specifieke toelatingsprogramma's die daaronder vallen. Er zijn geen richtgetallen voor tijdelijke migratie en spontane asielaanvragen. In 2024 worden voor het eerst ook richtgetallen opgesteld voor tijdelijke arbeidsmigratie en voor studiemigratie voor de periode 2025-2027.ⁱⁱ De richtgetallen worden vastgelegd in het *immigration levels plan*. Elk jaar wordt dit plan herzien, waarbij de bandbreedtes voor de resterende twee jaren uit het oude plan worden aangepast en een bandbreedte voor het daaropvolgende jaar wordt toegevoegd. *Immigration, Refugees and Citizenship Canada* (IRCC), de Canadese federale migratiedienst, is het belast met het opstellen van dit plan, dat vervolgens moet worden goedgekeurd door de federale regering. De *Minister of Immigration, Refugees and Citizenship* biedt het plan, als onderdeel van de jaarrapportage over migratie, uiterlijk 1 november aan aan het parlement.ⁱⁱⁱ Dit alles is vastgelegd in de *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA).^{iv} Bij het opstellen van het *immigration levels plan* houdt de IRCC onder meer rekening met de prioriteiten van de regering op het gebied van migratie, zoals vastgelegd in de IRPA, de behoefte aan buitenlandse arbeidskrachten, internationale verplichtingen, de capaciteit van IRCC en ketenpartners om de aanvragen voor een verblijfsvergunning te verwerken en de capaciteit om de nieuwkomers te huisvesten en te integreren. Met het plan wil de regering bijdragen aan een goed functionerend systeem waarin het publiek vertrouwen heeft, dat economische groei stimuleert, diversiteit ondersteunt en helpt bij het opbouwen van vitale, dynamische en inclusieve gemeenschappen, waarbij de veiligheid van de Canadese bevolking gewaarborgd wordt.^v IRCC volgt een vaste jaarlijkse cyclus voor het opstellen van het *immigration levels plan*.^{vi} Het begint met het verzamelen en analyseren van informatie (onder andere over de situatie op de arbeidsmarkt). Vervolgens worden vier groepen geconsulteerd: federale, provinciale en territoriale overheden (dit is een wettelijke verplichting), belanghebbende organisaties, de algemene bevolking en de federale overheidsdiensten. De exacte vorm van het consultatieproces kan per jaar iets verschillen. Een standaardonderdeel van het consultatieproces is een online enquête onder een groot aantal belanghebbende organisaties. De uitkomsten hiervan worden gepubliceerd; voor de uitkomst van andere onderdelen van het consultatieproces is dat niet het geval.^{vii} De consultatie van de bevolking vindt plaats op basis van publieke-opinieonderzoek. Vervolgens stelt IRCC een concept *immigration levels plan* op voor de komende drie jaar op basis van de prioriteiten van de overheid, en rekening houdend met de uitkomsten van het consultatieproces en de analyses van andere informatiebronnen. Dit concept wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de regering.

Het Canadese model om tot richtgetallen te komen vertoont trekken van een bredewelvaartsbenadering.^{viii} Dit blijkt uit zowel het feit dat de belangen van diverse groepen worden meegenomen en tegen elkaar worden afgewogen als het feit dat, naast economische groei, ook de mogelijkheden worden meegewogen om de nieuwkomers op te nemen in de samenleving. Ook ecologie krijgt steeds meer aandacht, want het streven is dat arbeidsmigratie bijdraagt aan duurzaamheidsinitiatieven. IRCC wil verdere stappen zetten om het consultatieproces te verbreden en te werken aan een integraal plan voor de overheid waarbij ook rekening wordt gehouden met het algehele overheidsbeleid en de bijbehorende prioriteiten. De Canadese overheid spreekt van een “whole-of-government, whole-of-society approach”.^{ix} Nederland zou voor een op te richten Adviescommissie brede welvaart lering kunnen trekken uit het Canadese model.

ⁱ Zie voetnoot 5 [Immigration Policy Primer \(parl.ca\)](https://www.parl.ca/immigration-policy-primer)

ⁱⁱ [2024 consultations on immigration levels - Canada.ca](https://www.canada.ca/2024-consultations-on-immigration-levels)

ⁱⁱⁱ [2023 consultations on immigration levels – final report - Canada.ca](https://www.canada.ca/2023-consultations-on-immigration-levels-final-report)
[Notice – Supplementary Information for the 2024-2026 Immigration Levels Plan - Canada.ca](https://www.canada.ca/notice-supplementary-information-for-the-2024-2026-immigration-levels-plan)

^{iv} Zie artikel 94 van de [Immigration and Refugee Protection Act \(justice.gc.ca\)](https://www.justice.gc.ca/immigration-and-refugee-protection-act); voor uitleg over het juridische raamwerk en bevoegdheden in het migratiesysteem zie [Immigration Policy Primer \(parl.ca\)](https://www.parl.ca/immigration-policy-primer). Het meest recente jaarrapport is hier te vinden: [Annual-report-2023-en.pdf \(canada.ca\)](https://www.canada.ca/annual-report-2023-en.pdf)

^v [2023 consultations on immigration levels – final report - Canada.ca](https://www.canada.ca/2023-consultations-on-immigration-levels-final-report)

^{vi} Zie presentatie IRCC tijdens een expertbijeenkomst georganiseerd door Adviesraad Migratie op 17 juni 2021.

^{vii} Bijna 5.000 organisaties zijn in 2023 aangeschreven om een enquête in te vullen; zie [2023 consultations on immigration levels – final report - Canada.ca](https://www.canada.ca/2023-consultations-on-immigration-levels-final-report)

^{viii} Zie ook Adviesraad Migratie (2021) [Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid](#)

^{ix} Zie p.41 van [Annual-report-2023-en.pdf \(canada.ca\)](https://www.canada.ca/annual-report-2023-en.pdf) en [2024 consultations on immigration levels - Canada.ca](https://www.canada.ca/2024-consultations-on-immigration-levels)



Hoofdstuk 3

Direct arbeidsmigratiebeleid: toelating van individuele arbeidsmigranten op basis van brede welvaart

Het huidige beleid ten aanzien van een verblijfs- en tewerkstellingsvergunning voor arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA is vastgelegd in de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en onderliggende regelgeving. De Wav geeft de criteria waaraan moet worden voldaan als een werkgever een vreemdeling te werk wil stellen. Er zijn echter uitzonderingen mogelijk op deze verplichting; in dat geval worden andere criteria gehanteerd (zie bijlage 1 voor een overzicht van de huidige regelgeving). Zo is er bijvoorbeeld de veel gebruikte kennismigrantenregeling, waarvoor in beginsel alleen de hoogte van het loon als criterium geldt. In geen van de bestaande regelingen wordt de toelating expliciet gebaseerd op de (positieve dan wel negatieve) bijdrage van de arbeidsmigrant aan de brede welvaart, al bevatten de regelingen wel criteria die gerelateerd zijn aan bepaalde aspecten daarvan (zoals loon, arbeidsomstandigheden en huisvesting). De Adviesraad Migratie pleit ervoor om dit in de toekomst wel te doen. In beginsel zijn die arbeidsmigranten welkom die de *brede welvaart* vergroten.

In dit hoofdstuk laten wij zien hoe de beoordeling van aanvragen voor verblijf en werk in Nederland van mensen van buiten de EU/EFTA eruit zou kunnen zien als deze worden gebaseerd op de effecten voor de brede welvaart. Als alternatief voor de standaardtoetsing op basis van de Wav en de uitzonderingsregelingen, zoals de kennismigrantenregeling, schetsen wij een *puntenstelsel* waarin de bijdrage van de potentiële arbeidsmigrant aan de brede welvaart expliciet wordt getoetst. We herhalen dat het hierbij niet alleen gaat om de huidige brede welvaart in Nederland, maar ook om de brede welvaart in de toekomst en in de landen van herkomst. Ons voorstel is niet bedoeld als blauwdruk, maar illustreert dat, en hoe, het mogelijk is om gericht arbeidsmarktbeleid vorm te geven op basis van brede welvaart.

Het puntenstelsel heeft het voordeel dat het is gebaseerd op een eenduidige systematiek voor de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA, wat de transparantie voor uitvoerders, werkgevers en arbeidsmigranten vergroot. Dit betekent ook dat wij niet aanbevelen om een aparte regeling in het leven te roepen voor vakmensen die over schaarse kwalificaties beschikken, maar niet aan het salariscriterium van de kennismigrantenregeling voldoen. Als vakkrachten een positieve bijdrage leveren aan de brede welvaart, kunnen zij op grond van de door ons geschetste toets in Nederland komen werken. Een Nederlandse regeling voor de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA dient vanzelfsprekend te passen binnen het wettelijke kader van de EU op dit terrein. Dit geldt in het bijzonder voor de Eén-procedure-richtlijn die onlangs is herzien (zie bijlage 1)³³ en die een (optionele) toets op de arbeidsmarktsituatie kent. Wij stellen voor deze toets te verbreden tot een toets op de effecten voor de brede welvaart – waar de gevolgen voor de arbeidsmarkt vanzelfsprekend onder vallen.

Zoals we hiervoor hebben gezien, kent brede welvaart meerdere dimensies en vele aspecten. Voor een toets op brede welvaart zou dan ook een groot aantal indicatoren kunnen worden gebruikt die onderling gewogen moeten worden om tot een integraal oordeel over het effect van de arbeidsmigrant op de brede welvaart te komen. Op dit moment is het (nog) niet uitgekristalliseerd welke aspecten hierbij wel en niet meegewogen moeten worden en, zo ja, hoe zwaar. Met dit advies willen wij bijdragen aan de discussie hierover.

Een praktisch bruikbare en uitvoerbare regeling legt beperkingen op aan het aantal en de complexiteit van de indicatoren die hiervoor kunnen worden gebruikt. Ook zijn de gevolgen van de komst van een arbeidsmigrant voor bepaalde aspecten

³³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-93-2023-INIT/en/pdf>

van brede welvaart onzeker, niet (exact) te kwantificeren en soms zelfs geheel onbekend. Een uitvoerbare regeling zal dan ook niet de nauwkeurigheid en gedetailleerdheid kunnen hebben die op theoretische gronden wellicht gewenst is. Dit is echter geen reden om af te zien van toetsing op brede welvaart. Een imperfecte toetsing is naar onze overtuiging beter dan in het geheel niet te toetsen op brede welvaart. Wel moet de toetsing goed worden gemonitord op de effecten en deze kan in de loop van de tijd op basis van de ervaringen worden aangepast en verbeterd. Zij is niet in beton gegoten. Wij stellen voor dat een Adviescommissie brede welvaart de toets concreet uitwerkt en deze ook periodiek monitort en, indien gewenst, aanpast.

Het doel van de toelatingstoets die wij in dit hoofdstuk schetsen, is niet om de arbeidsmigratie van buiten de EU/EFTA te beperken, maar om beter die arbeidsmigranten te kunnen selecteren die naar verwachting bijdragen aan brede welvaart. Dit zou betekenen dat niet meer alle arbeidsmigranten die nu op grond van de kennismigrantenregeling welkom zijn, worden toegelaten – omdat zij onvoldoende bijdragen aan *brede* welvaart – terwijl andere arbeidsmigranten, die nu geen verblijfs- en werkvergunning kunnen krijgen, juist wel welkom zijn omdat zij bijvoorbeeld bijdragen aan essentiële maatschappelijke voorzieningen. De toelatingstoets kan tevens worden gebruikt om te bevorderen dat de totale omvang van arbeidsmigratie binnen de bandbreedte blijft die de overheid als doel heeft geformuleerd (zie hoofdstuk 2). Dit kan ook betekenen dat gestreefd wordt naar een *minimumaantal* arbeidsmigranten. De Adviesraad Migratie verwacht dat met de toenemende vergrijzing, de krimpende bevolking en de stijgende welvaart in Midden- en Oost-Europa het beleid ten aanzien van arbeidsmigranten van buiten de EU steeds belangrijker wordt (zie hoofdstuk 1).

Wij geven hierna in grote lijnen aan hoe de toetsing op brede welvaart eruit zou kunnen zien. We presenteren dit voorstel als een uitnodiging aan anderen om het aan te vullen en te verbeteren.

3.1 Een bredewelvaartstoets in twee stappen

Om vast te stellen wat het effect is van de komst van een arbeidsmigrant op de brede welvaart, is het van belang twee componenten te onderscheiden, namelijk het effect van het *werk* dat de migrant gaat verrichten en het effect van het feit dat de migrant een *nieuwe inwoner* van Nederland is. De mogelijke positieve bijdrage van een arbeidsmigrant aan de brede welvaart hangt in belangrijke mate af van het werk dat deze in Nederland gaat doen. Dit betekent dat toelating van een arbeidsmigrant niet alleen dient af te hangen van kenmerken van de persoon zelf, maar vooral van kenmerken van het werk dat zij of hij gaat doen. De (potentiële) arbeidsmigrant dient dus een concreet werkaanbod te hebben. In deze zin pleiten wij voor een vraaggestuurd arbeidsmigratiebeleid, zoals dat nu in Nederland ook geldt (met uitzondering van zzp'ers en het zoekjaar voor hoogopgeleiden, zie tekstkader 'Maak arbeidsmigratie zonder concreet werkaanbod meer bredewelvaartsproof'). Maar we stellen ook dat een potentiële arbeidsmigrant moet worden beoordeeld op het feit dat zij of hij een nieuwe inwoner van Nederland wordt en de gevolgen daarvan voor onder meer het beslag op schaarse (woon)ruimte. De toetsingsprocedure omvat dus ook criteria die gericht zijn op het aanbod.

De toetsing van een arbeidsmigrant verloopt zo in twee stappen. Allereerst wordt getoetst of het *werk* dat de arbeidsmigrant gaat doen, positief bijdraagt aan brede welvaart. Vervolgens wordt getoetst welke effecten de komst van een *nieuwe*

inwoner – los van het werk dat deze gaat doen – naar verwachting heeft op de brede welvaart.

Hoe zou de bredewelvaartstoets er concreet kunnen uitzien? Onze suggestie voor een puntenstelsel sluit enerzijds zoveel mogelijk aan bij de theoretische conceptie van brede welvaart, maar is anderzijds niet zo complex dat deze in de praktijk niet uitvoerbaar is of met een onevenredig zware belasting van de uitvoeringsinstanties gepaard gaat. Daarna bespreken we een aantal mogelijke verfijningen en uitbreidingen van de toets.

We onderscheiden hier opnieuw de economische, ecologische en maatschappelijke dimensie van brede welvaart. Op deze drie dimensies toetsen we zowel het werk als de komst van de migrant als nieuwe inwoner. We stellen voor dat in de toets op elk van de dimensies van brede welvaart 1 tot 10 punten kunnen worden toegekend. Hierbij betekent 1 dat het werk of de migrant op de betreffende dimensie sterk negatief scoort en 10 dat deze sterk positief scoort. Afhankelijk van de weging van de verschillende dimensies (hierop komen we nog terug) kan een totaalaantal punten worden berekend, dat bepalend is voor de beslissing of de arbeidsmigrant welkom is of niet.

Maak arbeidsmigratie zonder concreet werkaanbod meer bredewelvaartsproof

In het in dit hoofdstuk voorgestelde toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten van buiten de EU gaan we ervan uit dat er een concreet werkaanbod is dat wordt beoordeeld op de effecten voor brede welvaart. Er zijn op dit moment echter ook twee arbeid gerelateerde verblijfsgronden waarbij er geen sprake is van zo'n concreet werkaanbod: arbeid als zelfstandige en het zoekjaar voor hoogopgeleiden.

De toelating van zelfstandigen wordt gebaseerd op een puntenstelsel, waarin wordt gekeken naar persoonlijke ervaring, ondernemingsplan en toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie. Innovatieve startups zijn hiervan vrijgesteld; in dat geval geldt als voorwaarde dat de migrant beschikt over een deskundige begeleider. Op basis van een positieve verklaring van de begeleider kan de zzp'er vervolgens na een jaar een reguliere vergunning als zelfstandige verkrijgen. Wij geven in overweging het huidige puntenstelsel voor zelfstandigen tegen het licht te houden om te bezien of hierop eveneens de bredewelvaartsbenadering kan worden toegepast. Dit zou betekenen dat de economische, ecologische en maatschappelijke dimensies van brede welvaart aandacht krijgen bij de beoordeling van de werkzaamheden die de zelfstandige wil gaan verrichten. De invulling hiervan valt buiten het bestek van dit adviesrapport.

Personen die pas zijn afgestudeerd aan een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs of die in Nederland wetenschappelijk onderzoek hebben gedaan, mogen een jaar zoeken naar werk en kunnen vervolgens via een verlaagd salariscriterium een verblijfsvergunning als kennismigrant krijgen. Ook afgestudeerden/gepromoveerden aan buitenlandse top 200-universiteiten komen voor deze regeling in aanmerking. Op grond van de EU Onderzoekers- en Studentenrichtlijn is Nederland verplicht om onderzoekers en studenten na voltooiing van een onderzoek of studie in Nederland nog ten minste negen maanden te laten verblijven om werk te zoeken of een bedrijf op te richten. Nederland heeft voor een ruimere implementatie gekozen door de termijn op één jaar te stellen en ook afgestudeerden/gepromoveerden aan buitenlandse universiteiten toe te laten tot deze regeling. Dit is in feite de enige arbeid gerelateerde verblijfsvergunning waarbij iemand in Nederland kan verblijven terwijl zij of hij nog geen concreet baanaanbod heeft (of voldoet aan de eisen voor toelating als zelfstandige). Wij adviseren om deze regeling kritisch te bekijken vanuit het perspectief van brede welvaart. Hoe het zoekjaar hoogopgeleiden het beste kan worden vormgegeven vanuit een bredewelvaartsperspectief, valt echter buiten het bestek van dit advies.

Werk: economische dimensie

Bij de toetsing op werk moet allereerst worden bepaald hoeveel dit bijdraagt aan de *welvaart in enge zin*, dat wil zeggen het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking (bbp per capita). Bij tijdelijke migratie gaat het om de bijdrage aan de welvaart op korte termijn, bij permanente migratie om de bijdrage op langere termijn. In het laatste geval moeten we er rekening mee houden dat migranten op termijn ook een beroep zullen doen op publieke voorzieningen en veelal een gezin zullen vormen. Zoals we hebben onderbouwd in de verkenning *Arbeidsmigratie: oplossing voor economie of demografie?* (2023), vergroot een tijdelijke arbeidsmigrant in beginsel alleen de welvaart als diens productiviteit hoger is dan het gemiddelde bbp per capita. Bij arbeidsmigranten die zich permanent vestigen, dienen we uit te gaan van het bbp per werkende, oftewel de gemiddelde arbeidsproductiviteit per werkende. Omdat de productiviteit van individuele werkenden lastig is vast te stellen, stellen we voor als alternatief het loon te hanteren dat in Nederland gemiddeld 73,7 procent van de toegevoegde waarde bedraagt. Afhankelijk van het loonniveau krijgt de aspirant-arbeidsmigrant in deze dimensie meer of minder punten toegekend. Om de gedachten te bepalen: in de verkenning hebben we laten zien dat tijdelijke arbeidsmigranten alleen bijdragen aan een hoger gemiddeld welvaartsniveau per hoofd van de bevolking als zij een loon van meer dan 40.000 euro (in 2022) verdienen en permanente arbeidsmigranten als zij meer dan 69.000 euro verdienen. Dan zou bijvoorbeeld aan een loon van 40.000 euro een score van 5 kunnen worden toegekend en aan een loon van 69.000 euro een 8. Op het onderscheid tussen tijdelijke en permanente arbeidsmigranten komen we nog terug.

De economische bijdrage van arbeidsmigranten dient echter niet alleen te worden afgemeten aan hun bijdrage aan het bbp op basis van hun beloning. Zoals we eerder uiteen hebben gezet, kunnen arbeidsmigranten die *complementair* zijn aan gevestigde werkenden de productiviteit van die laatsten verhogen en daarmee een groter positief welvaartseffect hebben dan uit hun beloning blijkt. Het zal hierbij veelal gaan om arbeidsmigranten die over schaarse kwalificaties beschikken waaraan in Nederland een tekort is. Daarnaast kunnen arbeidsmigranten ook bijdragen aan (technologische) *innovatie*. Omdat innovatie cruciaal is voor het toekomstige welvaartsniveau, kunnen arbeidsmigranten die de innovatie in Nederland ondersteunen, een belangrijke positieve bijdrage leveren aan de brede welvaart, ook als die bijdrage niet zou blijken uit hun huidige inkomensniveau. Het is lastig om de positieve economische effecten van complementariteit en innovatie op individueel niveau vast te stellen. Om hiermee bij de toetsing toch rekening te kunnen houden stellen wij voor dat de Adviescommissie brede welvaart een lijst van beroepen opstelt die in het algemeen ofwel complementair zijn aan andere beroepen ofwel bijdragen aan innovatie. Op grond hiervan kunnen aan deze beroepen een of meer extra punten worden toegekend die worden opgeteld bij de score op basis van het loon

Baan, bedrijf, beroep of sector?

Bij het effect van het werk van een arbeidsmigrant op de brede welvaart, moeten we de keuze maken of we dit vaststellen op het niveau van de concrete baan, het bedrijf waarvoor de migrant gaat werken, het beroep dat deze uitoefent of de sector waarin hij of zij te werk wordt gesteld.

Op het niveau van de specifieke baan kunnen we bijdrage aan de brede welvaart het meest precies vaststellen. Maar dit vereist ook dat dit effect voor iedere migrant afzonderlijk wordt vastgesteld. Dit is in de praktijk niet uitvoerbaar.

Ook het bedrijf waarvoor de migrant gaat werken, geeft een indicatie van diens bijdrage aan de brede welvaart. Bij de bestaande vergunningverlening voor arbeid wordt bij sommige regelingen vereist dat de werkgever een 'erkende referent' is. Voor de aanvraag van die status wordt nu vooral getoetst op formele en financiële criteria, maar het is denkbaar dat hierbij (ook) op de bijdrage aan de brede welvaart wordt getoetst. Een nadeel hiervan is dat niet vaststaat dat alle functies bij een erkende referent positief bijdragen aan brede welvaart. Bij een hightechbedrijf zou de veronderstelling dan immers zijn dat een portier of administratief medewerker even belangrijk is voor de brede welvaart als een technisch specialist.

Dit laatste bezwaar wordt ondervangen door niet het bedrijf maar het beroep van de arbeidsmigrant als basis te nemen voor de beoordeling van het effect op brede welvaart. Hierbij zou tevens kunnen worden meegewogen of het om een zogenoemd tekortberoep gaat waarvoor er in Nederland en/of de EU onvoldoende geschikte arbeidskrachten zijn. Nadeel van het beroep als uitgangspunt is echter dat de bijdrage ervan aan de brede welvaart sterk kan afhangen van de sector waarin iemand het uitoefent. Het effect op de brede welvaart van een ICT-specialist die in een zorginstelling of bij de belastingdienst gaat werken, kan heel anders worden beoordeeld dan dat van een ICT-specialist bij een sterk vervuilend chemisch bedrijf of een platformbedrijf. Alleen bij beroepen die overwegend in één sector te vinden zijn, zoals medische beroepen, onderwijzende beroepen en agrarische beroepen, is er doorgaans een eenduidig effect op brede welvaart.

Het onderscheid tussen sectoren of bedrijfstakken wordt bepaald op grond van de aard van de productie- of dienstverlenende activiteiten van bedrijven. Deze hebben doorgaans een directe relatie met de verschillende dimensies van brede welvaart (economisch, ecologisch en maatschappelijk) en lenen zich dus in beginsel goed voor toetsing van het effect op brede welvaart. Binnen sectoren kunnen echter aanzienlijke verschillen bestaan tussen afzonderlijke branches en bedrijven. Hoe gedetailleerder de bedrijfstakindeling (het CBS onderscheidt op het meest gedetailleerde niveau (vijf digits) meer dan 600 bedrijfstakken), hoe nauwkeuriger het effect op brede welvaart in beginsel kan worden vastgesteld. Echter, lang niet alle mogelijke effecten op brede welvaart zijn op dit gedetailleerde niveau beschikbaar, zodat veelal met een minder verfijnde indeling zal moeten worden volstaan.

Uit het bovenstaande blijkt dat iedere keuze voor een niveau waarop de effecten van het werk worden vastgesteld, voor- en nadelen heeft. Wij adviseren hiermee pragmatisch om te gaan en, afhankelijk van de beschikbare informatie en de uitvoerbaarheid, verschillende keuzes te maken. Zo is het denkbaar dat een Adviescommissie brede welvaart (zie hierna) zowel voor beroepen als voor sectoren lijsten opstelt waarop deze op zo veel mogelijk relevante aspecten van brede welvaart worden gescoord. Afhankelijk van de specifieke dimensie van brede welvaart kan bij de toetsing dan van de ene of de andere lijst gebruik worden gemaakt.

Werk: ecologische dimensie

Vervolgens toetsen we of de migrant via het werk een positieve bijdrage zal leveren aan de *ecologische duurzaamheid*. Dit kan worden bepaald op grond van de ecologische duurzaamheid van de sector waarin de migrant gaat werken. Daarvoor kunnen maatstaven als de uitstoot van broeikasgassen en stikstof en het gebruik van (fossiele) energie worden gehanteerd (zie bijlage 4 voor een mogelijke operationalisering hiervan naar sector). Als criterium voor een voldoende score geldt hier dat de sector gunstiger op deze indicatoren scoort dan de Nederlandse economie als geheel. Dit hoeft niet te betekenen dat de sector in absolute zin duurzaam produceert (bijvoorbeeld geen broeikasgas- en stikstofuitstoot), maar wel dat door groei van deze sector de *gemiddelde* duurzaamheid van de Nederlandse economie groter wordt.

Het is denkbaar dat een bedrijf in een sector die slecht scoort op duurzaamheid, een arbeidsmigrant wil aantrekken om bij te dragen aan het *verduurzamen* van het bedrijf. Denk aan een technische expert die helpt bij het overschakelen van met gas verwarmde kassen naar duurzame, niet-fossiele verwarming. Het werk van deze arbeidsmigrant kan dan toch positief scoren op de ecologische dimensie. Toetsing hiervan op individueel niveau is lastig uitvoerbaar, maar ook hier zou gebruik kunnen worden gemaakt van een lijst van beroepen die worden gescoord op hun bijdrage aan duurzaamheid. Net als bij complementariteit en innovatie kunnen op grond hiervan extra punten worden toegekend aan de ecologische score van het werk.

Werk: maatschappelijke dimensie

In de derde plaats wordt getoetst op de bijdrage die het werk van de arbeidsmigrant levert aan de *maatschappelijke dimensie* van brede welvaart. Gaat het om vitale of essentiële activiteiten die we sowieso willen continueren, los van andere dimensies van brede welvaart? Zoals eerder aangegeven, is dit een politieke afweging waarover de Adviesraad Migratie geen oordeel kan en wil vellen. Niettemin ligt het in de rede dat in ieder geval de werkzaamheden in een aantal (semi-)publieke sectoren, zoals gezondheidszorg, onderwijs, politie en de rechterlijke macht, als 'vitaal' worden aangemerkt. Of dit ook geldt voor werkzaamheden in private sectoren, is uiteindelijk een politieke afweging; daarbij kunnen uiteenlopende overwegingen een rol spelen. Zo kunnen politici van mening zijn dat Nederland voor bepaalde strategische producten niet afhankelijk wil zijn van het buitenland. De genoemde Adviescommissie brede welvaart zou per sector een beoordeling kunnen geven van het maatschappelijke belang van de goederen en diensten die de sector produceert en op grond daarvan punten kunnen toekennen op de maatschappelijke dimensie.

Een argument tegen deze benadering is dat de bijdrage van sectoren aan de brede welvaart niet geïsoleerd kan worden beoordeeld. Sectoren vormen onderdeel van het gehele 'ecosysteem' van de economie. Als een individuele sector minder groeimogelijkheden krijgt (bijvoorbeeld doordat deze geen arbeidsmigranten van buiten de EU kan aantrekken), zou dat ook de groei kunnen belemmeren van andere sectoren, die mede afhankelijk zijn van deze sector. Op zichzelf is deze constatering juist. Tegelijkertijd dient te worden bedacht dat de economische structuur verre van statisch is en dat de Nederlandse economie deel uitmaakt van de Europese of zelfs mondiale economie. Ook in het verleden zijn veel sectoren gekrompen of zelfs uit Nederland verdwenen zonder dat dit negatieve gevolgen had voor de Nederlandse economie als geheel. Integendeel, stagnatie of krimp van sectoren kan ook weer ruimte creëren (letterlijk, maar ook in termen van de beschikbaarheid van arbeidskrachten) voor groei van andere sectoren. Tegelijkertijd kunnen sectoren die nu onvoldoende bijdragen aan brede welvaart (bijvoorbeeld doordat zij niet duurzaam produceren) geprikkeld worden om te

innoveren, zodat zij daar in de toekomst wel een positieve bijdrage aan kunnen leveren.

Als de totaalscore van het werk van de potentiële arbeidsmigrant op de economische, ecologische en maatschappelijke dimensie boven een nader te bepalen grens ligt, valt de eerste stap van de toelatingstoets positief uit en kan de tweede stap van de toets plaatsvinden. Als het werk van de migrant te laag scoort, wordt de aanvraag voor de verblijfs- en werkvergunning afgewezen en hoeft verder niet te worden getoetst op de gevolgen van de komst van de migrant zelf voor de brede welvaart.

In de tweede stap wordt getoetst welk effect de komst van de migrant als *nieuwe inwoner* op de brede welvaart heeft. Ook deze tweede stap richt zich in beginsel weer op de drie dimensies van brede welvaart: economisch, ecologisch en maatschappelijk.

Nieuwe inwoner: economische dimensie

De komst van een nieuwe inwoner heeft als zodanig (los van het werk) geen direct effect op de *economische dimensie* van brede welvaart. Onder deze dimensie kunnen we echter ook de gevolgen voor de financiële houdbaarheid van de *publieke voorzieningen* vatten. Het gaat hier om de balans tussen de bijdrage die een arbeidsmigrant levert aan de financiering van publieke voorzieningen doordat deze belastingen en premies betaalt en het gebruik dat de migrant en eventuele gezinsleden er nu en in de toekomst van zullen maken. Zoals in de verkenning en in hoofdstuk 2 is uiteengezet, is het belangrijk hierbij een langetermijnperspectief te hanteren. Een zojuist gearriveerde arbeidsmigrant met een concreet werkaanbod zal doorgaans (veel) meer bijdragen aan de financiering van de publieke voorzieningen dan dat deze er zelf een beroep op zal doen. Naarmate een arbeidsmigrant langer in Nederland blijft, wordt de kans echter groter dat deze een (toenemend) beroep op publieke voorzieningen gaat doen. Hierdoor kan op langere termijn de balans tussen financiering en gebruik omslaan van een positief in een negatief saldo. Een migrant kan enerzijds een beroep doen op publieke voorzieningen als gevolg van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en pensionering. Anderzijds kan gezinsvorming of gezinshereniging leiden tot een groter beroep op publieke voorzieningen als kinderopvang, onderwijs en ouderschapsverlof.

Er is veel onderzoek gedaan naar de determinanten van het beroep op verschillende soorten publieke voorzieningen, niet alleen voor de gevestigde bevolking maar ook specifiek voor migranten (onder andere van de Beek et al. 2023, Boffi, Suari-Andreu & van Vliet 2024a, 2024b). Belangrijke determinanten zijn onder meer opleidingsniveau, leeftijd, sekse, sector, beroep en soort arbeidscontract. In sommige gevallen is het gebruik in hoge mate te voorspellen (AOW, kinderopvang, onderwijs), in andere gevallen is dit afhankelijk van veel onzekere factoren (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid). Ook speelt de economische context een belangrijke rol. Zo werden veel gastarbeiders die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland kwamen, in de jaren tachtig werkloos of arbeidsongeschikt als gevolg van een diepe economische recessie en een ingrijpende herstructurering van de industrie. Maar betekent dit nu dat voor Poolse en Roemeense arbeidsmigranten die veel recenter naar Nederland zijn gekomen en in Nederland blijven, op termijn hetzelfde risico geldt? Die vraag valt op dit moment niet te beantwoorden.

Hoewel het mogelijk is aan de toelatingstoets voor arbeidsmigranten een aantal persoonlijke kenmerken toe te voegen die positief samenhangen met de kans dat iemand later een beroep op publieke voorzieningen zal doen, is de voorspellende waarde hiervan naar verwachting niet erg groot. Het is dan de vraag of het de

moeite loont de toets hierdoor aanmerkelijk complexer te maken. Waarschijnlijk hebben de kenmerken van het werk die al in de toets worden meegenomen, de sterkste voorspellende waarde voor het toekomstige beroep op publieke voorzieningen. Bij de toets op de bijdrage van het werk aan de brede welvaart houden we immers al rekening met de effecten op langere termijn. Als het werk van een arbeidsmigrant positief op brede welvaart scoort, zowel nu als in de toekomst, is de kans groot dat zij of hij op langere termijn ook een positieve bijdrage zal leveren aan de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. Wij stellen daarom voor om het verwachte saldo van bijdragen aan en gebruik van publieke voorzieningen niet expliciet als onderdeel van de toets op te nemen.

Nieuwe inwoner: ecologische dimensie

Op de *ecologische dimensie* scoort aanwas van de Nederlandse bevolking in beginsel negatief. Zoals eerder opgemerkt, kan hier een positief ecologisch effect voor het land van herkomst tegenover staan als daar de milieudruk vermindert door het vertrek van de migrant. Als we ervan uitgaan dat de arbeidsmigrant in Nederland meer verdient en meer consumeert dan in het land van herkomst, is het echter aannemelijk dat de ecologische impact per saldo negatief is. Aangezien de ecologische voetafdruk³⁴ toeneemt met het inkomen, zal het negatieve effect groter zijn naarmate de migrant in Nederland meer gaat verdienen. Het is echter niet duidelijk of die voetafdruk evenredig met het inkomen toeneemt, of minder dan wel meer dan evenredig.³⁵ Hiernaar is meer onderzoek nodig. Vooralsnog gaan wij ervan uit dat de ecologische voetafdruk evenredig met het inkomen toeneemt, dat wil zeggen dat de score op de ecologische dimensie het omgekeerde is van de score op het loon (concreet zou een 7 op het loon samengaan met een 4 op deze dimensie³⁶). Het hangt dan van de onderlinge weging van deze twee aspecten af hoe de hoogte van het loon meeweegt in de toets (op die weging komen we hierna terug). Het ligt in de rede dat we de positieve economische bijdrage zwaarder tellen – anders zouden we veronderstellen dat de brede welvaart in Nederland groter is naarmate werkenden *minder* verdienen. Maar het betekent wel dat de bijdrage van een hoog loon aan de brede welvaart per saldo kleiner is wanneer we de ecologische gevolgen van hun consumptie meewegen dan wanneer we dit niet zouden doen.

Nieuwe inwoner: maatschappelijke dimensie

De toets op de *maatschappelijke gevolgen* van de komst van een nieuwe inwoner omvat in de eerste plaats het beslag op de *woningvoorraad*. De komst van een arbeidsmigrant leidt per definitie tot extra beslag op de beschikbare woonruimte. Behalve wanneer de arbeidsmigrant gaat inwonen bij een gevestigde inwoner van Nederland, is diens bijdrage aan de beschikbare woonruimte dan ook negatief. Dit negatieve effect weegt zwaarder als de migrant gaat wonen in een regio met een woningtekort dan als deze gaat wonen in een regio met een woningoverschot. Het negatieve effect is minder groot als de arbeidsmigrant een woning deelt met anderen (meestal arbeidsmigranten, maar mogelijk ook een in Nederland woonachtige partner) en groter als zij of hij zelfstandig een woning betreft, in het bijzonder als zich daar ook een buitenlandse partner en/of kinderen bij voegen. Hier past wel de kanttekening dat een kleiner beslag op de beschikbare woonruimte vaak samengaat met een lagere kwaliteit. Het is vanzelfsprekend niet gewenst dat de huisvesting van arbeidsmigranten onder de maat is. Dat is niet

³⁴ Feitelijk zijn er meerdere 'voetafdrukken', zoals die voor landgebruik, uitstoot van broeikasgassen en biodiversiteit. Zie PBL (2022). [Halveren van de Nederlandse voetafdruk](#).

³⁵ Zie Ecorys (2022). *Onderzoek Nederlandse inkomens en CO₂ voetafdruk. Inzichten uit bestaande databronnen*.

³⁶ Aangezien de score van 1 tot 10 loopt, komt een 10 op de ene dimensie overeen met een 1 op de andere, een 9 komt overeen met een 2, enzovoorts.

alleen onwenselijk voor de migrant zelf, maar kan ook gemakkelijk gepaard gaan met overlast voor omwonenden. Daarom zou de toets op de huisvesting ook een kwalitatieve component moeten omvatten. Als de huisvesting niet aan minimale eisen voldoet, is dat reden om de aanvraag af te wijzen. De score op deze dimensie zou dus 1 kunnen zijn als de huisvesting van de migrant direct ten koste gaat van de beschikbaarheid van woningen voor de gevestigde bevolking of als de kwaliteit van de huisvesting onacceptabel laag is. Een score van 10 wordt alleen toegekend als er speciaal voor de arbeidsmigrant een extra woning van voldoende kwaliteit wordt gebouwd.

Dient ook getoetst te worden op de gevolgen die de komst van een arbeidsmigrant heeft voor de *sociale samenhang*? Zoals we in hoofdstuk 2 hebben betoogd, zijn de gevolgen van een grotere diversiteit als gevolg van (arbeids)migratie voor de sociale samenhang niet eenduidig. De komst van migranten in een (lokale) gemeenschap maakt het samenleven in het algemeen lastiger, door taal- en cultuurverschillen, maar ook door vooroordelen en stereotypen. Een grotere diversiteit van een gemeenschap kan echter ook positieve effecten hebben doordat deze voor de gevestigden nieuwe perspectieven opent. Zo vindt een kleine meerderheid van de Nederlandse bevolking "de aanwezigheid van verschillende culturen [...] winst voor onze samenleving".³⁷

De gevolgen van de komst van een migrant voor de sociale samenhang worden niet alleen, en soms zelfs niet in de eerste plaats, bepaald door de migrant zelf, maar ook door de sociale omgeving. Ook dit wordt breed onderschreven door de Nederlandse bevolking: 83 procent zegt dat succesvolle integratie tweerichtingsverkeer is waarbij de immigranten en de Nederlandse samenleving beide verantwoordelijk zijn (Eurobarometer 96.2 uit 2020).

In landen die een puntensysteem hanteren, zoals Duitsland en Canada, wordt onder meer getoetst op opleidingsniveau, leeftijd, talenkennis en de 'band' met het gastland (bijvoorbeeld in de vorm van relaties met gevestigde inwoners). Is het verstandig dat Nederland ook op dergelijke kenmerken toetst? De veronderstelling is dat deze kenmerken de kans op een succesvolle integratie vergroten. Uit eigen onderzoek (zie bijlage 3) blijkt dat met name een jongere leeftijd, een hoger opleidingsniveau en een langere verblijfsduur een positief effect hebben op de integratie (in het bijzonder beheersing van de Nederlandse taal en contacten met Nederlanders). Daarnaast is niet zozeer het hebben van werk als zodanig, maar werk met veel Nederlandse collega's bevorderlijk voor deze twee aspecten van integratie. Mede omdat ruim twee derde van de Nederlandse bevolking 'Nederlands kunnen spreken' zeer belangrijk vindt voor een succesvolle integratie, stellen wij voor om alleen dit aspect mee te wegen in de toets op het maatschappelijke effect van de migrant. Wie bij aankomst in Nederland het Nederlands al goed beheerst, scoort dan een 10. Wie nog geen Nederlands spreekt maar wel aantoonbaar een cursus Nederlands gaat volgen, bijvoorbeeld betaald door de werkgever, krijgt bijvoorbeeld een 6 en wie geen Nederlands spreekt en ook geen concrete plannen heeft om Nederlands te leren, een 1.

³⁷ SCP (2023). [Burgerperspectieven bericht 2022/2](#). Den Haag: SCP.

Overzicht van de bredewelvaartstoets

Tabel 2 geeft een overzicht van de criteria waarop een arbeidsmigrant van buiten de EU/EFTA in onze benadering zou worden getoetst voor een vergunning om in Nederland te verblijven en werken. Feitelijk zijn er vijf gegevens nodig om de toets uit te voeren, te weten:

1. Loon
2. Beroep
3. Sector
4. Beschikbaarheid en kwaliteit van woonruimte
5. Taalbeheersing

Tabel 1. Toets voor toelating van migrant

	Werk	Nieuwe inwoner
<i>Economisch</i>	Loon Beroep (complementariteit en/of innovatie)	[Verwacht beroep op publieke voorzieningen]
<i>Ecologisch</i>	Duurzaamheid van sector Beroep (bijdrage aan duurzaamheid)	Ecologische voetafdruk (negatief effect loon)
<i>Maatschappelijk</i>	Maatschappelijk belang van werkzaamheden in sector	Beslag op en kwaliteit van woonruimte Taalbeheersing

Noot: Tussen rechte haken [...] mogelijk toetsingscriterium dat wij niet aanbevelen.

Het puntenstelsel op basis van brede welvaart verschilt sterk van de bestaande toelatingsprocedure volgens de Wav, evenals van de kennismigrantenregeling. Uit onderstaande vergelijking met het huidige arbeidsmigratiebeleid blijkt dat dit puntenstelsel een aantal nieuwe criteria bevat, maar ook bepaalde toetsingscriteria uit het huidige beleid laat vallen (zoals prioriteitgenietend aanbod). Zie tabel 3.

Tabel 2. Vergelijking van huidige arbeidsmigratiebeleid met het beleid op basis van een bredewelvaartstoets.

	Huidige arbeidsmigratiebeleid	Beleid op basis van een bredewelvaartstoets
Toetsingscriteria voor een verblijfsvergunning	Verschilt per procedure <u>Standaardprocedure</u> (Toetsing aan de regels in de Wav): • aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod • tijdige melding van de vacature • wervingsinspanningen • arbeidsvoorwaarden • aanwezigheid van passende huisvesting • eventuele eerdere overtredingen/ misstanden bij de werkgever Diverse (gedeeltelijke) uitzonderingsregelingen <u>Kennismigrantenregeling</u>: • hoog loon • loon is marktconform • werkgever is erkend referent Enkele uitzonderingen	<u>Brede welvaartstoets</u>: • Economische dimensie ◦ Loon/beroep • Ecologische dimensie ◦ Duurzaamheid van sector/beroep ◦ Ecologische voetafdruk • Maatschappelijke dimensie ◦ Maatschappelijk belang van werkzaamheden in sector ◦ Beslag op en kwaliteit van woonruimte ◦ Taalbeheersing Uitzonderingen alleen in het geval van een internationale verplichting

Uitvoering (lengte van de procedure)	Standaardprocedure: 4-6 maanden Kennismigrantenregeling: 2 weken	Voor iedereen zelfde lengte van de procedure
Doelgroep	Hoogbetaalde werknemers en bonte mix van heel specifieke doelgroepen	Arbeidskrachten die een positieve bijdrage leveren aan brede welvaart, niet alleen hoogopgeleiden maar ook vakkrachten
Geldigheidsduur van de eerste verblijfsvergunning	Duur van de arbeidsovereenkomst maar niet langer dan: • 2 jaar bij de standaardprocedure • 5 jaar bij de kennismigrantenregeling	Duur van de arbeidsovereenkomst maar niet langer dan 5 jaar voor iedereen
Permanent/tijdelijk verblijf	Na 5 jaar onafgebroken verblijf in principe recht op een vergunning voor onbepaalde tijd na minimale toetsing	Idem
Gezinsleden	Gezinsleden mogen altijd meekomen, maar toegang tot de arbeidsmarkt verschilt: • TWV plicht als hoofdpersoon via de standaardprocedure is gekomen • Geen restricties als hoofdpersoon via de kennismigrantenregeling is gekomen	Gezinsleden mogen altijd meekomen en zijn altijd vrij op de arbeidsmarkt

Bij invoering van de geschetste arbeidsmigratietoets moet rekening worden gehouden met EU-regelgeving en de ontwikkelingen daarin. Denk aan de herziening van de Eén-procedure-richtlijn die het kader biedt voor het nationale arbeidsmigratiebeleid. Er bestaan EU-richtlijnen voor arbeidsmigratieroutes voor specifieke groepen: hoogopgeleide arbeidskrachten (*Blue Card*), wetenschappelijke onderzoekers, overplaatsing binnen een onderneming (*Intra-Corporate Transfers, ICT*), grensoverschrijdende dienstverlening en seizoensarbeid. Hiervoor moet Nederland de toetsingscriteria uit de betreffende EU-richtlijnen hanteren en kan de voorgestelde bredewelvaartstoets dus niet worden gebruikt; dit kan alleen bij nationale regelingen. Het zou daarom wenselijk zijn als Nederland er bij eventuele herziening van de EU-richtlijnen voor pleit om de toetsingscriteria meer op de gevolgen voor brede welvaart te baseren. De EU-richtlijnen bieden wel ruimte om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning te verlengen. Wij stellen voor om die gelijk te trekken met de geldigheidsduur van de door ons voorgestelde regeling, namelijk vijf jaar.

Weging van de dimensies

Om een totaalscore te kunnen berekenen, moet het relatieve gewicht van de verschillende dimensies worden vastgesteld. Hoe deze afweging moet plaatsvinden is een lastige vraag, aangezien het hierbij om heel ongelijksoortige effecten gaat. Het gaat bijvoorbeeld om de afweging tussen de economische bijdrage van een hoogopgeleide specialist en het negatieve effect op de beschikbaarheid van betaalbare woningen. Zoals we hiervoor al kort hebben aangestipt bij de weging van het economische belang van de hoogte van het loon en de ecologische voetafdruk van de migrant, is het niet wenselijk om alle dimensies even zwaar te wegen. Er is echter geen objectieve wetenschappelijke methode om tot de gewenste weging te komen. Het gaat immers om een weging van maatschappelijke prioriteiten waarover uiteindelijk de politiek moet beslissen. Wij adviseren daarom dat de genoemde Adviescommissie brede welvaart een voorstel doet voor deze gewichten. Hierbij zou een iteratief of recursief proces kunnen worden gevolgd. Door te starten met gelijke gewichten is het mogelijk de

uitkomst van de toetsing voor een aantal denkbeeldige arbeidsmigranten te vergelijken. Bij een onbevredigende uitkomst kunnen de gewichten worden veranderd zodat de uitkomst wel bevredigend is. Vervolgens kan deze aangepaste weging worden toegepast op een aantal andere denkbeeldige arbeidsmigranten om te onderzoeken of verdere aanpassingen in de gewichten wenselijk zijn. Als de uitkomst tot tevredenheid stemt, kan dit proces worden gestopt. Aan het eind van dit hoofdstuk zullen wij ter illustratie een tentatieve poging hiertoe doen.

Adviescommissie brede welvaart

In dit en het vorige hoofdstuk betogen we herhaaldelijk dat het gewenst is om vast te stellen welke bijdrage verschillende economische activiteiten leveren aan de brede welvaart in Nederland, nu en in de toekomst. In hoofdstuk 2 hebben we beargumenteerd dat de bijdrage van arbeidsmigranten aan de brede welvaart in Nederland in belangrijke mate afhangt van het soort werk dat zij gaan doen. Het gaat dan om de concrete activiteiten die een arbeidsmigrant in een bepaald bedrijf gaat verrichten. In dit hoofdstuk laten we zien hoe een toets voor de toelating van een arbeidsmigrant eruit zou kunnen zien. Deze toets is mede gebaseerd op een concreet werkaanbod. Om deze toets uit te kunnen voeren, is een lijst nodig van de bijdrage die verschillende activiteiten in verschillende sectoren aan de brede welvaart leveren. Hierbij kan zowel de sector als het beroep relevant zijn. Deze lijst bevat idealiter voor alle sectoren en beroepen indicatoren van de bijdrage aan de economische, de ecologische en de maatschappelijke dimensie van brede welvaart. Deze lijst kan niet alleen worden benut voor de toetsing van individuele arbeidsmigranten, maar ook voor andere beleidsterreinen die beogen de brede welvaart te bevorderen, zoals het economische structuurbeleid (zie hoofdstuk 4). Het opstellen van deze lijst vergt enerzijds feitelijke kennis over de economische, ecologische en maatschappelijke effecten van uiteenlopende economische activiteiten. Anderzijds gaat het om een weging van het belang van de verschillende dimensies van brede welvaart. Deze weging is onvermijdelijk gebaseerd op normatieve oordelen over het belang van die dimensies en kan dus niet op louter wetenschappelijke inzichten worden gebaseerd. Ook de indicator voor de maatschappelijke waarde van economische activiteiten is tot op zekere hoogte normatief. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bepalen van het maatschappelijke belang van sectoren als de zorg, onderwijs, horeca, vervoer, enzovoort.

Wij pleiten ervoor dat er een *Adviescommissie brede welvaart* wordt ingesteld die is samengesteld uit zowel inhoudelijke experts als vertegenwoordigers van belangrijke maatschappelijke organisaties. De inhoudelijke experts, bijvoorbeeld afkomstig van de planbureaus, het CBS en onderzoeksinstituten (zoals TNO en universiteiten), construeren de indicatoren aan de hand waarvan de economische en ecologische effecten van economische activiteiten kunnen worden gemeten. De vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zoals werkgeversorganisaties, vakbonden, lokale bestuurders, consumentenorganisaties, bewonersorganisaties en milieuorganisaties, beoordelen, in samenspraak met de inhoudelijke experts, het maatschappelijke belang van die activiteiten. Vervolgens bepalen zij gezamenlijk de weging van de verschillende brede welvaartsindicatoren. Hiervoor worden bij voorkeur ook burgers geraadpleegd, bijvoorbeeld in de vorm van een enquête onder de bevolking of focusgroepgesprekken.

De resulterende lijst van sectoren en beroepen kan als advies worden voorgelegd aan de regering, die hierin desgewenst op grond van politieke afwegingen nog wijzigingen kan aanbrengen. Het is wenselijk deze lijst periodiek te herijken op basis van nieuwe (wetenschappelijke en maatschappelijke) inzichten en om hierin

veranderingen in sectoren en beroepen te verwerken. Zo kan de lijst ook een prikkel vormen voor sectoren die relatief laag scoren op hun bijdrage aan brede welvaart om de activiteiten meer 'bredewelvaartsproof' te maken.

De Adviescommissie brede welvaart zou ook moeten adviseren over de toepassing van het bredewelvaartsperspectief in het arbeidsmigratiebeleid, zoals de Adviesraad Migratie eerder heeft bepleit³⁸ en in navolging daarvan de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. Zoals we hebben beargumenteerd, hangt de bijdrage van arbeidsmigranten aan de brede welvaart niet alleen af van het werk dat zij in Nederland gaan doen, maar ook van het feit dat zij nieuwe inwoners van Nederland zijn. Dit laatste heeft gevolgen voor onder meer de ecologische voetafdruk, de beschikbaarheid van woningen en de sociale samenhang. Bovendien kan arbeidsmigratie gevolgen hebben voor de landen van herkomst. De Adviescommissie brede welvaart heeft tot taak om ook deze aspecten mee te wegen bij het bepalen van de bijdrage van arbeidsmigranten aan de brede welvaart. Deze taak is enigszins vergelijkbaar met die van de *Migration Advisory Committee* (MAC) van de Britse overheid (zie tekstkader).

Hiernaast zou de Adviescommissie brede welvaart de toets voor de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA concreet moeten vormgeven. Voor de toets van het werk van de arbeidsmigrant kan de commissie gebruik maken van de lijst van sectoren en beroepen die ze heeft opgesteld. Voor de bredewelvaartseffecten van de komst van nieuwe inwoners moeten aanvullende indicatoren worden ontwikkeld. Het gaat hierbij om een combinatie van wetenschappelijke inzichten en normatieve afwegingen. De Adviescommissie monitort en evalueert ook de praktische uitwerking van het arbeidsmigratiebeleid. Deze monitoring kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om periodiek de bandbreedte voor het arbeidsmigratiesaldo of de weging van de indicatoren voor de toelatingstoets aan te passen.

Migration Advisory Committee in het VKⁱ

De Britse overheid wordt over migratiezaken (exclusief asiel) geadviseerd door de Migration Advisory Committee (MAC), een onafhankelijke commissie. Deze commissie is verantwoordelijk voor het verstrekken van transparant, onafhankelijk en evidence based advies.

Een belangrijk onderdeel van het werk van de MAC betreft het adviseren over welke beroepsgroepen (ze kijken niet naar sectoren) ruimere mogelijkheden voor arbeidsmigratie moeten krijgen doordat ze op de *Shortage occupation list* (SOL) staan. Beroepen op deze lijst komen in aanmerking voor een 'korting' van 20 procent op het vereiste salarisniveau voor een verblijfsvergunning als geschoolde arbeidskracht. De *Shortage occupation list* wordt binnenkort vervangen door de *Immigration Salary List* (ISL).³⁹ Naast de verandering in naam wordt er ook een verandering in systematiek doorgevoerd op advies van de MAC.⁴⁰ De naamsverandering helpt om duidelijk te maken dat het niet gaat om een lijst van *alle* beroepsgroepen met moeilijk vervulbare vacatures, maar om een lijst van alleen die beroepsgroepen die belangrijk zijn voor de Britse welvaart *en* waarbij substantiële inspanningen zijn verricht om lokaal personeel te vinden en goede arbeidsvoorwaarden worden geboden. Uiteindelijk is het de regering die beslist of een beroepsgroep op de lijst terechtkomt. Bedrijven lobbyen veel bij de regering om bepaalde beroepen op de lijst te krijgen.

³⁸ Adviesraad Migratie (2021). [Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid](#).

³⁹ [Rapid review of the Immigration Salary List \(publishing.service.gov.uk\)](#)

⁴⁰ Zie ook [Dentons - Migration Advisory Committee publishes recommendations for the Immigration Salary List](#) en [Net migration measures – further detail - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#)

Om de bijdrage van specifieke beroepen aan welvaart in brede zin te beoordelen, kijkt de MAC naar bbp per hoofd en fiscale impact (economische dimensie) alsmede naar andere niet-economische beleidsdoelen zoals welzijn van de samenleving. Die andere beleidsdoelen bevatten ook de ecologische en maatschappelijke aspecten van brede welvaart maar deze zijn minder uitgewerkt dan de economische aspecten. De commissie wil daar nog een slag mee maken. De MAC weegt de verschillende indicatoren niet onderling, omdat ze dit als een politieke kwestie beschouwen. Ze kijken niet naar de impact op 'elders', zoals gangbaar in de Nederlandse benadering van brede welvaart. Ze consulteren ook derden bij hun advisering via een oproep om mee te denken. De binnengekomen reacties betrekken ze bij hun analyse. Het voorbeeld van de MAC maakt duidelijk dat een onafhankelijke adviescommissie als voordeel heeft dat deze op afstand staat van de politiek. Juist daardoor kan ze de politiek helpen om afwegingen te maken.

ⁱ De informatie in dit kader komt voor een groot deel uit een gesprek dat we met de voorzitter van de MAC hebben gehouden op 27 mei 2024.

Vereiste aantal punten

Het uitgangspunt van de hiervoor besproken toets is dat de aspirant-arbeidsmigrant minimaal een bepaald aantal punten moet behalen om vergunning te krijgen voor verblijf en werk in Nederland. Er zijn in beginsel twee manieren waarop dit minimaal vereiste aantal punten kan worden bepaald.

De eerste manier is om het minimumaantal punten op inhoudelijke gronden te bepalen. Simpel gezegd, komt het erop neer de arbeidsmigrant ten minste een 'voldoende' moet behalen, dat wil zeggen gemiddeld minimaal een zes.⁴¹ In aanvulling hierop zou als eis kunnen worden gesteld dat zij of hij op maximaal een of twee dimensies een onvoldoende mag scoren en/of bijvoorbeeld op geen enkele dimensie een vier of lager. Op basis van de ervaringen in de praktijk, kunnen deze minimeisen na verloop van tijd worden bijgesteld.

De tweede manier is dat het minimumaantal punten wordt afgeleid van het jaarlijkse aantal arbeidsmigranten waarvoor de overheid een richtgetal of bandbreedte heeft geformuleerd (zie hoofdstuk 2). Arbeidsmigranten worden dan toegelaten in volgorde van het aantal punten dat zij hebben behaald, net zo lang tot het gewenste aantal is bereikt. Strikt genomen zou dit betekenen dat pas aan het eind van het jaar, als van alle aanvragers de scores bekend zijn, wordt bepaald welke migranten worden toegelaten. Het verdient echter de voorkeur een schatting te maken van het aantal kandidaten dat in een jaar tijd een bepaalde score zal behalen, om op basis daarvan het minimumaantal vereiste punten vast te stellen. Als het feitelijke aantal migranten dat op grond hiervan wordt toegelaten, aan het eind van het jaar afwijkt van het streefgetal, kan dit in het daaropvolgende jaar worden gecompenseerd door het minimumaantal naar beneden of naar boven bij te stellen.

Tot slot is het mogelijk beide manieren te combineren. Een inhoudelijk bepaald minimumaantal punten vormt dan het uitgangspunt. Mocht het aantal kandidaten dat dit puntenaantal behaalt, groter worden (of lijken te worden) dan het gewenste maximumaantal arbeidsmigranten, kan het vereiste minimumaantal punten alsnog worden verhoogd.

⁴¹ Het gaat hierbij om een *gewogen* gemiddelde aangezien niet alle dimensies even zwaar wegen.

3.2 Verfijningen en uitbreidingen

De toets die we in de vorige paragraaf hebben beschreven, kan op verschillende manieren worden verfijnd en uitgebreid. Hoewel verfijningen en uitbreidingen de toetsing op brede welvaart in beginsel preciezer maken – zodat deze nauwer aansluit bij de theoretische interpretatie van brede welvaart –, zal het tegelijkertijd lastiger worden de toets uit te voeren. Er moet dus een (politieke) keuze worden gemaakt voor de optimale balans tussen preciesheid en uitvoerbaarheid.

Toets op land van herkomst

In de hierboven besproken toetsingsprocedure zijn de gevolgen voor het land van herkomst niet meegenomen, terwijl dit wel nadrukkelijk een aspect van de brede welvaart is. De reden hiervoor is de constatering in hoofdstuk 2 dat arbeidsmigratie zowel positieve als negatieve effecten kan hebben voor het land van herkomst, maar dat er over het geheel genomen geen reden is om te verwachten dat de positieve dan wel de negatieve effecten overheersen. Dit betekent dat de komst van een arbeidsmigrant naar Nederland 'gemiddeld' geen effect heeft op de brede welvaart in het herkomstland en geen rol hoeft te spelen bij de toelating tot ons land.

Dit sluit natuurlijk geenszins uit dat dit voor individuele arbeidsmigranten uit specifieke herkomstlanden anders ligt. Is dit dan toch niet een reden om dit aspect van brede welvaart mee te wegen bij de individuele toetsing? Idealiter zou dit inderdaad het geval zijn, maar het is in de praktijk niet uitvoerbaar. Bij iedere arbeidsmigrant moet dan voor elk van de drie dimensies van brede welvaart en voor de twee aspecten van werk en vertrekkende inwoner het effect voor het herkomstland worden vastgesteld. Daarvoor is informatie nodig over het werk dat de migrant in het herkomstland deed en de score ervan op economische, ecologische en maatschappelijke effecten; hetzelfde geldt voor het vertrek van de persoon. Het is niet realistisch om voor iedere arbeidsmigrant een dergelijke toets te willen uitvoeren.

Wij stellen daarom voor om er in eerste instantie van uit te gaan dat het effect op de brede welvaart van het herkomstland positief noch negatief is, en daarom geen onderdeel is van de toelatingstoets voor de arbeidsmigrant. Niettemin kan het in bepaalde omstandigheden wenselijk zijn toch een dergelijke toets uit te voeren. We duiden dit aan als een 'rode vlag'-procedure. Zolang arbeidsmigranten uit veel verschillende landen afkomstig zijn en veel verschillende kwalificaties hebben, is het onwaarschijnlijk dat arbeidsmigratie voor één van deze landen grote nadelige gevolgen heeft. Dit verandert echter als een relatief groot aantal arbeidsmigranten met een specifieke beroepskwalificatie uit een specifiek land in Nederland wil komen werken. Dan wordt de 'rode vlag' uitgestoken en is het gewenst dat de Adviescommissie brede welvaart nader onderzoek instelt naar de gevolgen daarvan voor het herkomstland. Zijn die gevolgen in sterke mate negatief, dan kan dit ofwel tot puntenaftrek leiden, ofwel de aanvragen om in Nederland te mogen verblijven en werken van migranten uit dat land met de desbetreffende kwalificaties worden zonder meer afgewezen.

De gevolgen voor het herkomstland kunnen juist positief zijn als Nederland met het herkomstland een partnerschap overeenkomt waarin afspraken worden gemaakt over arbeidsmigratie (zie het tekstkader 'Partnerschappen met landen van herkomst'). Onderdeel daarvan kan zijn dat Nederland het herkomstland op enigerlei wijze compenseert voor negatieve effecten, bijvoorbeeld door financieel bij te dragen aan het onderwijs in dat land of door kennisoverdracht. Als er een

dergelijk partnerschap bestaat, kan de bredewelvaartstoets voor een arbeidsmigrant die uit dat land afkomstig is aanzienlijk worden versoepeld. Tot slot is te overwegen om arbeidsmigranten extra punten te geven als zij afkomstig zijn uit een land waarin zij gereede kans lopen op vervolging of uit een land waarin (burger)oorlog woedt. Dit kan ertoe bijdragen dat een deel van de migranten die in aanmerking komen voor bescherming, niet meer het kanaal van irreguliere migratie voor asiel (met alle gevaren van dien) hoeft te bewandelen. In plaats daarvan kunnen zij via het legale kanaal van arbeidsmigratie een verblijfsvergunning krijgen.

Partnerschappen met landen van herkomst

De bredewelvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid betekent niet alleen dat arbeidsmigratie ten goede moet komen aan Nederland en aan de arbeidsmigranten zelf, maar ook dat ze niet ten koste mag gaan van het land van herkomst. Een manier om dat te realiseren is het aangaan van partnerschappen met herkomstlanden waarin afspraken worden vastgelegd over specifieke vormen van arbeidsmigratie. Daarom heeft de Adviesraad in zijn adviesrapport *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid*ⁱ aanbevolen om voor de langdurige zorg vakmigrantenⁱⁱ aan te trekken via partnerschappen met zendende landen. Duitsland is binnen de EU het land met de meeste partnerschappen.ⁱⁱⁱ Nederland heeft op dit moment geen enkel bilateraal partnerschap voor arbeidsmigratie.

Hoe kan de bredewelvaartsbenadering helpen bij de selectie van landen en sectoren voor een migratiepartnerschap? Een migratiepartnerschap moet gericht zijn op een specifieke sector en/of beroepsgroep, aangezien de bijdrage van arbeidsmigranten aan brede welvaart afhangt van het werk dat ze in Nederland gaan doen. Dan kunnen de volgende selectiecriteria voor sectoren/beroepen worden gehanteerd:

- Sector/beroepsgroep scoort hoog op de bredewelvaartstoets (op basis van de lijst die de voorgestelde Adviescommissie brede welvaart heeft opgesteld).
- Er zijn structurele tekorten aan personeel met de vereiste kwalificaties, ondanks inspanningen van de sector om potentieel aanbod hiervoor op te leiden.

Vervolgens moet voor een geselecteerde sector/beroep een geschikt land worden benaderd. Geschikt betekent in de bredewelvaartsbenadering dat het vertrek van arbeidsmigranten niet ten koste mag gaan van de brede welvaart in het land van herkomst. Dit betekent dat een land kan worden geselecteerd als het voldoet aan de volgende voorwaarden:

- Er zijn voldoende opgeleide mensen die kunnen werken in de geselecteerde sectoren/beroepen in Nederland.
- Het vertrek van deze mensen heeft geen negatieve gevolgen voor de brede welvaart in het herkomstland.

Bij de selectie moet dus rekening worden gehouden met de specifieke arbeidsmarktsituatie in het land van herkomst. Dit betekent bijvoorbeeld dat geen zorgpartnerschappen worden afgesloten met herkomstlanden die zelf een groot tekort aan zorgpersoneel hebben. De WHO houdt daartoe een lijst bij van landen waarvoor zij afraadt er zorgpersoneel te werven.^{iv} Dergelijke arbeidsmarktinformatie zal niet voor alle sectoren en/of beroepsgroepen beschikbaar zijn. In dat geval is nader onderzoek nodig.

ⁱ Adviesraad Migratie (2022). *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid*.

ⁱⁱ Met 'vakmigrant' bedoelt de adviesraad in dat advies arbeidsmigranten met opleidingsniveau mbo-3 en hoger.

ⁱⁱⁱ EMN-OECD inform (2022). *Skills Mobility Partnerships: Exploring innovative approaches to labour migration*.

^{iv} WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel HWF Support and Safeguards List 8Jan (LEG)HWF SAID (who.int)

Toets op kwaliteit van het werk

Bij de maatschappelijke dimensie van het werk hebben we hiervoor de *kwaliteit van het werk* buiten beschouwing gelaten, terwijl dit ook als een belangrijk aspect van brede welvaart kan worden beschouwd. Bij dit aspect gaat het er niet om een arbeidsmigrant eerder toe te laten als het om kwalitatief goed werk gaat, maar een verzoek juist af te wijzen als het om kwalitatief slecht werk gaat.

Het is niet doenlijk om de kwaliteit van het werk bij alle aanvragen individueel te toetsen, omdat deze vaak lastig is vast te stellen. Alleen het loon en de contractvorm zijn over het algemeen goed te bepalen. Het loon wordt echter al meegenomen in de economische dimensie. Bij de contractvorm valt te overwegen om flexibele contracten (contracten voor bepaalde tijd, uitzendwerk, oproepwerk) negatief mee te laten wegen. De vraag is echter of dit in algemene zin als een negatief aspect van het werk beschouwd moet worden gezien het feit dat in Nederland ongeveer 40 procent van de werkenden geen vast contract met vaste arbeidsuren heeft. Wel valt te overwegen om een *uitzendrelatie* als negatieve indicatie te beschouwen die resulteert in puntenaftrek voor de maatschappelijke dimensie van het werk. De reden hiervoor is dat zich bij tewerkstelling via uitzendbureaus veel misstanden voordoen en dat het bovendien lastiger is vast te stellen in welke sector de arbeidsmigrant feitelijk gaat werken en hoe deze op brede welvaart scoort. Te overwegen valt ook om aanvragen voor tewerkstelling via een uitzendbureau überhaupt niet in behandeling te nemen.

Andere aspecten van de kwaliteit van het werk, zoals arbeidsomstandigheden en arbeidsinhoud, zijn lastig vast te stellen vóórdat de arbeidsmigrant daadwerkelijk aan het werk gaat. Wel zou een werkgever waarvan de Arbeidsinspectie eerder heeft vastgesteld dat de kwaliteit van het werk onder de maat is, bij een aanvraag kunnen worden uitgesloten.

Een andere, uitvoerbare optie is om voor alle sectoren en/of beroepen de gemiddelde score op een aantal dimensies van de kwaliteit van het werk vast te stellen (zie bijlage 4 voor een mogelijke concretisering hiervan). Als de arbeidsmigrant wil gaan werken in een sector of beroep waarin de gemiddelde kwaliteit van het werk (ruim) onder het gemiddelde voor Nederland als geheel ligt, levert dit puntenaftrek op de maatschappelijke dimensie van het werk op, tenzij de werkgever kan aantonen dat de kwaliteit van het werk bij het betreffende bedrijf wel voldoende hoog is.

Toch adviseren wij niet om in de toets voor toelating van een arbeidsmigrant een aparte indicator voor de kwaliteit van het werk uit te voeren. De kwaliteit van het werk zou immers voor alle werkenden in Nederland van voldoende niveau moeten zijn. Het ligt daarom meer in de rede om in algemene zin te streven naar 'goed werk' voor alle werkenden, zowel gevestigden als migranten. In het volgende hoofdstuk komen we hierop terug als element van het indirecte arbeidsmigratiebeleid.

Toets op ongelijkheid

Een laatste aspect van brede welvaart dat niet in de toets is opgenomen, betreft de gevolgen van arbeidsmigratie voor de *ongelijkheid*. Ongelijkheid is per definitie een kenmerk van een groep en niet van een individu. Daarom kan dit aspect niet worden meegenomen in de toetsing van een individuele arbeidsmigrant. Niettemin is het aannemelijk dat de aspecten van brede welvaart waarop wel wordt getoetst, per saldo ook van invloed zijn op de verdeling van die welvaart. In de verkenning hebben we beargumenteerd dat vooral arbeidsmigranten die laagproductief en laagbetaald werk doen, 'substituten' zijn voor gevestigde laagopgeleide en laagbetaalde werkenden en hun arbeidsmarktpositie onder druk zetten. Aangezien de voorgestelde toets mede selecteert op een hogere productiviteit en/of hogere

beloning, is dit risico klein. De toets op de beschikbaarheid van woonruimte is eveneens bedoeld om te voorkomen dat betaalbare woningen schaarser worden voor met name lagere inkomensgroepen. De bijdrage die arbeidsmigranten leveren aan de financiering van de verzorgingsstaat, komt het meest ten goede aan bevolkingsgroepen die het sterkst afhankelijk zijn van de verzorgingsstaat. We mogen er dan ook van uitgaan dat de arbeidsmigranten die op basis van de voorgestelde basistoets worden toegelaten, per saldo de ongelijkheid *niet* zullen vergroten. Niettemin is het wenselijk dat de Adviescommissie brede welvaart periodiek toetst wat de effecten van de instroom van arbeidsmigranten op de ongelijkheid zijn. Mocht deze op enig terrein (bijvoorbeeld voor betaalbare woonruimte) toch toenemen, dan zou dat reden kunnen zijn om de toelatingscriteria voor arbeidsmigranten aan te scherpen. Het is echter ook denkbaar om de groeiende ongelijkheid op een andere wijze te compenseren, bijvoorbeeld door de huurtoeslag te verhogen.

3.3 Tijdelijk of permanent?

Hiervoor hebben we enkele malen geconstateerd dat de bredewelvaartseffecten van de komst van een migrant kunnen verschillen al naar gelang deze tijdelijk in Nederland verblijft of zich hier permanent vestigt. Dit roept de vraag op of en, zo ja, op welke wijze hiermee bij de toetsing rekening kan en moet worden gehouden. Hierbij bedoelen we met 'tijdelijk' dat de arbeidsmigrant alleen in Nederland verblijft zolang zij of hij werkt. Alle andere migranten worden als 'permanent' beschouwd. Uiteraard is dit onderscheid in de praktijk niet zo scherp. Sommige tijdelijke arbeidsmigranten werken slechts een paar maanden in Nederland (bijvoorbeeld voor seizoenswerk in de landbouw of de distributie), anderen blijven hier meerdere jaren. En ook een 'permanente' arbeidsmigrant kan op een gegeven moment – bijvoorbeeld na pensionering – besluiten terug te keren naar het land van herkomst.

Het onderscheid tussen tijdelijk en permanent is voor de volgende aspecten van brede welvaart van belang:

- Tijdelijke arbeidsmigranten verhogen het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking als hun loon hoger is dan 40.000 euro (in 2022); bij permanente arbeidsmigranten is dit pas het geval als hun loon hoger is dan 69.000 euro.
- Bij tijdelijke migranten is het verwachte saldo van de bijdrage aan en het gebruik van publieke voorzieningen gunstiger dan bij permanente migranten.
- Tijdelijke arbeidsmigranten leggen doorgaans een minder groot beslag op de woningvoorraad doordat zij vaker een woning delen met andere migranten en geen partner en kinderen uit het herkomstland laten overkomen.
- Tijdelijke arbeidsmigranten zullen over het algemeen minder goed integreren en een grotere druk zetten op de sociale samenhang dan permanente arbeidsmigranten.
- Tijdelijke arbeidsmigranten zullen vaker een positieve bijdrage leveren aan de brede welvaart in het land van herkomst als zij de kennis en relaties die zij in Nederland opdoen, na terugkeer in hun land kunnen benutten.

Hier kunnen nog twee verschillen aan worden toegevoegd. Vooral bij hoger gekwalificeerd werk, waarop de toets probeert te selecteren, neemt de productiviteit vaak met de tijd toe doordat een medewerker meer ingewerkt raakt en ervaring opbouwt. Dit kan ook als rechtvaardiging dienen voor het feit dat de kennismigrantenregeling voor migranten onder 30 jaar een lager salariscriterium hanteert dan voor 30-plussers. Tijdelijke arbeidsmigranten beginnen steeds weer 'bij nul' en hebben weinig tijd zich verder te bekwamen in hun werk. Bij

ongeschoold werk is dit doorgaans geen bezwaar, maar bij hoger gekwalificeerd werk wel.

Een tweede verschil is dat, bij een gegeven jaarlijks saldo van arbeidsmigranten, tijdelijke arbeidsmigratie veel grotere wervings- en toetsingsinspanningen vergt. Zoals we in hoofdstuk 2 hebben uiteengezet, zullen werkgevers, als het aantal tijdelijke arbeidsmigranten toeneemt, steeds meer nieuwe tijdelijke arbeidsmigranten moeten werven om de vertrekkende arbeidsmigranten te vervangen en daarbovenop het totale aantal arbeidsmigranten te vergroten. Dit betekent niet alleen een grote inspanning voor bedrijven en instellingen die arbeidsmigranten willen inzetten, maar ook voor de instantie die de toelating van arbeidsmigranten moet toetsen.

Op sommige effecten scoort tijdelijke arbeidsmigratie dus gunstiger en op andere minder gunstig dan permanente arbeidsmigratie. Dient hiermee bij de toelating van arbeidsmigranten rekening te worden gehouden?

Alvorens deze vraag te beantwoorden, is het belangrijk op te merken dat het verschil tussen tijdelijke en permanente arbeidsmigranten niet gelijk staat aan het verschil tussen een tijdelijke en een permanente verblijfs- en werkvergunning. Van de arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA die zich tussen 2000 en 2009 in Nederland vestigden, was vijf jaar later 69 procent weer vertrokken. Na tien jaar was dit zelfs 81 procent. Voor de arbeidsmigranten die tussen 2010 en 2018 arriveerden, was vijf jaar later 63 procent vertrokken (het aantal na tien jaar is nog niet bekend).⁴² Hoewel het aantal 'blijvers' dus iets lijkt toe te nemen, is nog altijd beduidend meer dan de helft binnen vijf jaar weer vertrokken. Ook als alle arbeidsmigranten een permanente verblijfsvergunning zouden krijgen, is het dus aannemelijk dat het grootste deel slechts tijdelijk in Nederland blijft.

Om deze reden bevelen wij aan om bij de toets van arbeidsmigranten *geen* onderscheid te maken naar de (verwachte) duur van het verblijf. In eerste instantie krijgen, zoals ook in de huidige regeling het geval is, alle arbeidsmigranten die worden toegelaten, een tijdelijke vergunning om in Nederland te verblijven en werken. Te denken valt aan een periode van vijf jaar, zodat de economische bijdrage van de migrant optimaal kan worden benut. Verlenging van de tijdelijke vergunning of omzetten naar een vergunning voor onbepaalde tijd blijft, net als nu, mogelijk onder voorwaarden. Het ligt in de rede om aan een permanente verblijfsstatus enkele aanvullende eisen te stellen. Scoort het werk bijvoorbeeld nog steeds gunstig op brede welvaart? En hoe zit het met de huisvesting en de beheersing van de Nederlandse taal? We pleiten ook voor een initiële geldigheidsduur van de vergunning van vijf jaar met uitzicht op een permanente verblijfsvergunning vanwege de belangen en rechten van de migrant zelf; deze dienen in de bredewelvaartsbenadering ook meegewogen te worden. Bovendien moet het voor de migranten zelf die bijdragen aan de brede welvaart, ook aantrekkelijk zijn om naar Nederland te komen voor werk. Bij een kortere geldigheidsduur van de verblijfsvergunning en zonder uitzicht op permanent verblijf zouden potentiële arbeidsmigranten voor andere landen kunnen kiezen.

3.4 Geen toets op prioriteitgenietend aanbod

Volgens de Wav kan een arbeidsmigrant van buiten de EU in het algemeen alleen een tewerkstellingsvergunning krijgen als er voor de desbetreffende arbeidsplaats geen 'prioriteitgenietend aanbod' aanwezig is, dat wil zeggen dat er geen geschikte

⁴² Bron: CBS (Statline). Zie ook *Realisme rond richtgetallen*.

kandidaat binnen de EU kan worden gevonden. Is het gewenst dit uitgangspunt ook te hanteren bij de door ons voorgestelde toelatingstoets?

In hoofdstuk 2 hebben we beargumenteerd dat ‘personeelstekorten’ geen overtuigend criterium zijn om de wenselijkheid van (meer) arbeidsmigratie op basis van brede welvaart te baseren. In beginsel pleiten wij er daarom voor om iedere potentiële migrant die voldoende punten scoort op de toets, toe te laten en een werkvergunning te verschaffen. De toets is immers bedoeld om alleen arbeidsmigranten te verwelkomen die de brede welvaart verhogen. Deze positieve bijdrage aan de brede welvaart hangt niet af van de vraag of er geschikte kandidaten binnen de EU zijn. Door niet te toetsen op de vraag of er prioriteitgenietend aanbod is, wordt de aanvraagprocedure ook aanzienlijk vereenvoudigd en gemakkelijker en sneller uitvoerbaar.

Van deze algemene regel kan worden afgeweken als op een gegeven moment zou blijken dat er voor bepaalde functies voldoende Nederlandse of EU-kandidaten beschikbaar zijn, terwijl werkgevers toch de voorkeur geven aan kandidaten van buiten de EU (bijvoorbeeld omdat die minder eisen stellen aan de arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden). Als hierdoor op zichzelf geschikte EU-kandidaten werkloos zouden blijven, kan dit reden zijn om alsnog de voorwaarde toe te voegen dat eerst naar geschikte kandidaten binnen de EU moet worden gezocht.

3.5 Hoe zou de toets in de praktijk kunnen werken?

Ter afsluiting van dit hoofdstuk illustreren we hoe de door ons voorgestelde toets in de praktijk zou kunnen uitwerken. Aan de hand van drie fictieve personen van buiten de EU die een aanvraag indienen voor een vergunning tot verblijf en arbeid in Nederland, laten we zien hoe in deze gevallen op basis van de toets het oordeel over toelating zou uitvallen.

In het voorgaande hebben we opengelaten hoe zwaar de verschillende dimensies van brede welvaart wegen. In onderstaande tabel doen we hiervoor een voorstel, dat echter een louter illustratief doel dient. Zoals we hebben betoogd, is het de Adviescommissie brede welvaart die over deze gewichten moet adviseren. We hebben hiervoor aangegeven dat de ecologische voetafdruk van de migrant waarschijnlijk toeneemt met de hoogte van het loon. Als we beide dimensies even zwaar zouden laten wegen, dan scoren deze tezamen altijd gemiddeld 5,5 en doen ze er per saldo dus niet toe. Dit is niet wenselijk. Daarom veronderstellen we dat het economische belang van een hoge productiviteit (en hoog loon) tweemaal zo zwaar weegt als het nadeel van een grotere ecologische voetafdruk door een hoger consumptieniveau. Verder veronderstellen we dat de beheersing van de Nederlandse taal wat minder relevant is voor de maatschappelijke gevolgen van de komst van de migrant dan het beslag op de woonruimte. Daarom geven we woonruimte een tweemaal zo groot gewicht als taalbeheersing.

Tabel 4. Gewichten van de indicatoren voor de toets voor toelating van een arbeidsmigrant

	Werk	Nieuwe inwoner
<i>Economisch</i>	Loon/beroep: 1	
<i>Ecologisch</i>	Duurzaamheid van sector/beroep: 1	Ecologische voetafdruk: 0,5
<i>Maatschappelijk</i>	Maatschappelijk belang van werkzaamheden in sector: 1	Beslag op en kwaliteit van woonruimte: 1 Taalbeheersing: 0,5

1. Verpleegkundige Erlinda

Erlinda is een 31-jarige OK-verpleegkundige uit de Filipijnen. Het ziekenhuis in Vrijburg wil haar graag in dienst nemen, aangezien daar een tekort bestaat aan gediplomeerde en ervaren OK-verpleegkundigen. Het ziekenhuis heeft ook een appartement voor haar beschikbaar. Erlinda spreekt geen Nederlands, maar het ziekenhuis is bereid een taal cursus voor haar te betalen en zij wil die graag volgen. Als full-time OK-verpleegkundige gaat zij 40.000 euro per jaar verdienen.

Tabel 5. Toets voor toelating van Erlinda

	Werk	Nieuwe inwoner
<i>Economisch</i>	Loon: 4	
<i>Ecologisch</i>	Duurzaamheid van sector: 8	Ecologische voetafdruk: 7
<i>Maatschappelijk</i>	Maatschappelijk belang van werkzaamheden in sector: 9	Beslag op en kwaliteit van woonruimte: 6 Taalbeheersing: 6

Het loon van Erlinda is gelijk aan het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking. Hierdoor draagt zij niet bij aan verhoging van het gemiddelde welvaartsniveau. En op langere termijn kan de balans negatief zijn als zij een beroep gaat doen op collectieve voorzieningen. De zorgsector scoort hoog op duurzaamheid, doordat deze relatief weinig broeikasgassen en stikstof uitstoot en relatief weinig (fossiele) energie gebruikt. Het maatschappelijke belang van de sector is groot.

De ecologische voetdruk van Erlinda als migrant is het spiegelbeeld van haar loon en is dus gematigd. Hoewel het ziekenhuis kwalitatief goede huisvesting voor haar heeft geregeld, gaat dit wel ten koste van de woningvoorraad voor de gevestigde bevolking. Anders had bijvoorbeeld een andere verpleegkundige het appartement kunnen bewonen. Omdat Erlinda geen Nederlands spreekt, maar wel een Nederlandse taal cursus gaat volgen, scoort ze op dit punt een 6.

De gewogen totaalscore van Erlinda wordt dan 33,5 en de gemiddelde score $33,5/5=6,7$. Dit ligt boven de 6 en is een ruime voldoende. Dat betekent dat Erlinda een vergunning tot verblijf en arbeid in Nederland krijgt.

2. Ongeschoold arbeider Zurab

Tomatenteler Bokestijn uit Spijkerzand wil de 28-jarige Georgiër Zurab aannemen om in zijn kassen tomaten te plukken. Hij heeft een vacature uitgezet in de EU, maar er heeft zich geen kandidaat gemeld. Hij zal speciaal voor Zurab en enkele andere arbeidsmigranten containerwoningen op zijn erf laten plaatsen. Zurab wordt betaald overeenkomstig de cao voor de glastuinbouw en zal op jaarbasis 30.000 euro verdienen. Omdat het niet nodig is dat Zurab Nederlands spreekt, krijgt hij geen taal cursus aangeboden en Zurab zelf heeft ook geen plannen om zo'n cursus te volgen.

Tabel 6. Toets voor toelating van Zurab

	Werk	Nieuwe inwoner
<i>Economisch</i>	Loon: 2	
<i>Ecologisch</i>	Duurzaamheid van sector: 1	Ecologische voetafdruk: 8
<i>Maatschappelijk</i>	Maatschappelijk belang van werkzaamheden in sector: 6	Beslag op en kwaliteit van woonruimte: 8 Taalbeheersing: 1

Doordat Zurab aanzienlijk minder gaat verdienen dan het gemiddelde bbp per hoofd, is zijn bijdrage aan het gemiddelde welvaartsniveau sterk negatief. De landbouw (en meer specifiek de glastuinbouw) scoort slecht op emissies en energiegebruik, dus de bijdrage aan de ecologische duurzaamheid is eveneens sterk negatief. Over het maatschappelijke belang van de sector valt te twisten, maar we gaan er voorsnag vanuit dat de sector hierop noch positief noch negatief

scoort en daarom een 6 krijgt. Vanwege het lage loon van Zurab is zijn ecologische voetafdruk, in vergelijking met de gemiddelde inwoner van Nederland, klein, zodat hij op dit punt hoog scoort Omdat de werkgever speciaal voor Zurab een woning bouwt, legt hij geen beslag op de schaarse woningvoorraad. Omdat de containerwoning erg sober is, geven we een score van 8. Zurab spreekt geen Nederlands en wil dat ook niet gaan leren; op dit aspect krijgt hij de minimale score.

De gewogen gemiddelde score van Zurab is 24 oftewel gemiddeld 4,4. Dat is onvoldoende om te worden toegelaten. Bovendien zou zijn aanvraag ook kunnen worden afgewezen op grond van het feit dat hij op drie van de vijf dimensies minder dan een 4 scoort.

Zou Zurab niet een ongeschoolde arbeider zijn, maar een specialist die wordt aangetrokken om het bedrijf te verduurzamen door over te schakelen op een duurzame energiebron, dan kan hij op de ecologische dimensie van het werk veel hoger scoren, bijvoorbeeld een 8. Dat is echter nog steeds niet genoeg voor een voldoende gemiddelde score. Zou hij ook beduidend meer verdienen en op het loon bijvoorbeeld een 7 scoren, dan bedraagt zijn gemiddelde score 6,3. Dit voorbeeld laat zien dat de glastuinbouw niet bij voorbaat is uitgesloten van het werven van arbeidsmigranten van buiten de EU, maar daarvoor moet wel aan strikte voorwaarden worden voldaan.

3. *Electrotechnisch ingenieur Anil*

Anil is een 34-jarige elektrotechnisch ingenieur uit Hyderabad, India. Hightechbedrijf AR-Vision in Weidehoeven wil hem graag in dienst nemen om in de R&D-afdeling bij te dragen aan de ontwikkeling van een nieuwe *augmented reality* bril. Hij zal 90.000 euro per jaar gaan verdienen. AR-Vision biedt een garantstelling voor de bouw van 100 woningen in Weidehoeven. Omdat deze woningen nog gebouwd moeten worden, legt Anil vooralsnog toch beslag op de beschikbare woningvoorraad. AR-Vision vindt kennis van de Nederlandse taal niet belangrijk, omdat Engels de voertaal in het bedrijf is. Anil wil echter wel op eigen kosten een cursus Nederlands gaan volgen, omdat hij zich misschien permanent in Nederland wil vestigen.

Tabel 7. Toets voor toelating van Anil

	Werk	Nieuwe-inwoner
<i>economisch</i>	Loon: 10	
<i>ecologisch</i>	Duurzaamheid van sector: 4	Ecologische voetafdruk: 1
<i>maatschappelijk</i>	Maatschappelijk belang van werkzaamheden in sector: 6	Beslag op en kwaliteit van woonruimte: 7
		Taalbeheersing: 6

De economische bijdrage van het werk van Anil is onmiskenbaar groot. We geven de maximale score van 10 op grond van de hoogte van zijn loon. Omdat hij ook bijdraagt aan innovatie, zou hij daarvoor nog 2 extra punten kunnen scoren, maar we gaan ervan uit dat 10 punten de maximumscore is. De elektrische en elektronica-industrie, waartoe AR-Vision behoort, scoort wat gunstiger op emissies en energiegebruik dan de industrie als geheel, maar behoort niettemin tot de minder duurzame sectoren. Het maatschappelijke belang van het werk is lastig te bepalen; we stellen de score daarom op het gemiddelde van 6. Vanwege het hoge loon van Anil gaan we ervan uit dat hij een grote ecologische voetafdruk heeft en op dit punt dus slecht scoort. Hoewel AR-Vision de bouw van extra woningen medefinanciert, legt Anil aanvankelijk toch beslag op de schaarse woonruimte in Weidehoeven. Het gaat wel om een woning in de hogere prijsklasse, waardoor de inwoners met lagere en middeninkomens er geen gevolgen van ondervinden.

Daarom behaalt hij op deze dimensie toch een ruim voldoende score. Anil spreekt weliswaar geen Nederlands, maar gaat wel een cursus Nederlands volgen, waardoor hij ook op deze dimensie net een voldoende krijgt.

De gewogen gemiddelde score van Anil is 30,5 oftewel gemiddeld 6,1. Bij een minimumvereiste van 6 is dat net voldoende om te worden toegelaten. Zouden we op de economische dimensie een score van 12 kunnen geven vanwege zijn bijdrage aan innovatie, dan scoort hij 6,3.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we geschetst hoe een toelatingstoets voor arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA er uit zou kunnen zien indien deze gebaseerd wordt op het afwegingskader van brede welvaart. We hebben daarbij een afweging moeten maken tussen enerzijds zo nauwkeurig mogelijk toetsen op de (verwachte) effecten van arbeidsmigranten voor de brede welvaart – niet alleen nu, maar ook in de toekomst en in de landen van herkomst – en anderzijds de praktische uitvoerbaarheid van deze toets. We hebben een voorstel gedaan voor een bredewelvaartstoets die een relatief beperkte belasting voor de uitvoering met zich meebrengt. Het gaat om een puntenstelsel, waarvoor in principe kan worden volstaan met informatie over vijf indicatoren: loon, beroep, sector, beschikbaarheid en kwaliteit van woonruimte en (intentie tot) taalbeheersing. Dit veronderstelt wel dat een adviescommissie een lijst opstelt met de scores van sectoren en beroepen op de verschillende dimensies van brede welvaart. We hebben tevens aangegeven dat er andere afwegingen kunnen worden gemaakt door bijvoorbeeld indicatoren toe te voegen met betrekking tot de verwachte (toekomstige) baten en lasten voor publieke voorzieningen, de kwaliteit van het werk en de effecten voor het land van herkomst. Ook zijn verschillende keuzes mogelijk ten aanzien van de onderlinge weging van de indicatoren en het minimumaantal punten dat moet worden behaald om te worden toegelaten. Wij suggereren dat een Adviescommissie brede welvaart hierover advies uitbrengt. Ons voorstel betekent in twee opzichten ook een verlichting voor de uitvoering. Wij stellen voor niet te toetsen op prioriteitgenietend aanbod binnen de EU; een arbeidsmigrant die in positieve zin bijdraagt aan brede welvaart is in beginsel altijd welkom. Verder stellen wij voor alle arbeidsmigranten een verblijfsvergunning voor vijf jaar te bieden, die daarna op basis van een aanvullende toets kan worden omgezet in een permanente verblijfsvergunning.



Hoofdstuk 4

Indirect arbeidsmigratiebeleid

In dit adviesrapport bepleit de Adviesraad Migratie om het beleid ten aanzien van arbeidsmigratie vorm te geven vanuit het perspectief van brede welvaart. In het vorige hoofdstuk hebben we een voorstel gedaan voor hoe de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU/EFTA kan worden gebaseerd op een breedewelvaartstoets. Het grootste deel van de arbeidsmigranten die naar Nederland komen, is echter ingezetene van de EU/EFTA. Voor hen geldt het Europese grondrecht van vrij verkeer van personen (en diensten) en kan toelating tot Nederland dus niet worden gebaseerd op de mate waarin zij bijdragen aan brede welvaart.

Dit betekent evenwel niet dat de Nederlandse overheid geen invloed heeft op de aard en omvang van de intra-Europese migratie. Zoals de raad in het advies *Realisme rond richtgetallen* heeft betoogd, "zijn er bij alle vormen van migratie wel degelijk mogelijkheden om te sturen, maar de beleidsinstrumenten daarvoor zijn grotendeels te vinden in aanpalende beleidsdomeinen die impact kunnen hebben op migratiepatronen" (Adviesraad Migratie 2022, p.48). We duiden dit aan als *indirect* migratiebeleid. In dit hoofdstuk richten we ons specifiek op indirect *arbeidsmigratiebeleid*, dat wil zeggen dat op andere beleidsterreinen expliciet rekening wordt gehouden met de (mogelijke) gevolgen van dat beleid voor de omvang en de aard van de arbeidsmigratie en de effecten daarvan op de brede welvaart. Hierbij valt in de eerste plaats te denken aan het economische structuurbeleid en het arbeidsmarktbeleid, maar bijvoorbeeld ook aan volkshuisvestingsbeleid en fiscaal beleid.

Indirect arbeidsmigratiebeleid verschilt van het directe arbeidsmigratiebeleid omdat het niet gaat over de toelating van arbeidsmigranten, maar om de effecten van ander beleid op de omvang en aard van de arbeidsmigratie. Arbeidsmigratie is het resultaat van de wisselwerking tussen het aanbod van (potentiële) arbeidsmigranten en de vraag naar arbeid(smigranten) door werkgevers (CPB 2024). Onze schets in hoofdstuk 3 van het directe arbeidsmigratiebeleid bevat een toets van zowel het aanbod (kenmerken van de aspirant-arbeidsmigrant) als de vraag (het soort werk dat de arbeidsmigrant gaat doen). Het indirecte arbeidsmarktbeleid dat we in dit hoofdstuk bespreken, omvat – vanwege het vrije verkeer van personen – geen toets van het aanbod, maar beoogt wel de vraag naar arbeidsmigranten, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin en zowel van binnen als van buiten de EU, te beïnvloeden met het oog op meer brede welvaart. Indirect arbeidsmigratiebeleid is dus niet een afzonderlijk beleidsterrein, maar gaat over het integreren van het arbeidsmigratieperspectief in andere beleidsterreinen. We zouden dit kunnen aanduiden als het *mainstreamen* van beleid met betrekking tot arbeidsmigratie, naar het voorbeeld van *gender mainstreaming*. Deze laatste term wordt in internationaal verband gebruikt om aan te geven dat bij de vormgeving en uitvoering van alle soorten beleid rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor vrouwen en mannen.⁴³ Analooq hieraan bepleiten wij om in alle soorten beleid rekening te houden met de mogelijke gevolgen voor en van arbeidsmigratie. Dit sluit aan bij de intentie van de overheid om bij het vormgeven van beleid steeds rekening te houden met de gevolgen voor brede welvaart. Dit is expliciet opgenomen in het zogeheten Beleidskompas dat sinds 2023 "de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid" is.⁴⁴ Aangezien arbeidsmigratie op verschillende manieren van invloed is op brede welvaart (zie hoofdstuk 2), vereist het beoordelen van (nieuw) beleid op bredewelvaartseffecten

⁴³ "The process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels."

<https://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>

⁴⁴ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

tevens dat rekening wordt gehouden met de gevolgen van dat beleid voor arbeidsmigratie.

In beginsel kunnen alle soorten beleid van invloed zijn op arbeidsmigratie en is het wenselijk deze op effecten voor en van arbeidsmigratie te *mainstreamen* (vergelijk CPB 2024). In dit hoofdstuk richten we ons speciaal op twee beleidsterreinen die van invloed zijn op de omvang en de aard van de vraag naar arbeidskrachten in het algemeen en daarmee (mogelijk) ook op de *vraag naar arbeidsmigranten*. Dit zijn het economische structuurbeleid en het arbeidsmarktbeleid. Het doel van dit hoofdstuk is niet om deze beleidsterreinen integraal te bespreken, maar om aan te geven op welke wijze op deze beleidsterreinen rekening zou kunnen worden gehouden met de gevolgen voor en van arbeidsmigratie.

Veel andere beleidsterreinen hebben alleen een klein en/of moeilijk vast te stellen effect op arbeidsmigratie. We gaan in dit advies daarom niet uitvoerig op deze beleidsterreinen in. Dit neemt niet weg dat wij bepleiten om ook op andere beleidsterreinen na te gaan of er specifieke effecten met betrekking tot arbeidsmigratie te verwachten zijn. Te denken valt onder meer aan volkshuisvestingsbeleid, fiscaal beleid en onderwijsbeleid.

Het is goed bij het navolgende in gedachten te houden dat het doel van *mainstreamen* op arbeidsmigratie *niet* is om intra-Europese arbeidsmigratie te beperken of te belemmeren. Het doel is primair om de brede welvaart te bevorderen en daarbij expliciet rekening te houden met de effecten van arbeidsmigratie. *Mainstreamen* kan er in de praktijk dus zowel toe leiden dat bepaalde vormen van arbeidsmigratie worden aangemoedigd (omdat zij de brede welvaart vergroten) als dat andere vormen worden ontmoedigd (omdat zij de brede welvaart schaden). Het indirecte arbeidsmigratiebeleid heeft mede tot doel om het bedrijfsleven te prikkelen tot innovatie zodat het productieproces en de arbeidsorganisatie in de toekomst (meer) bijdragen aan brede welvaart.

De effecten van arbeidsmigratie voor de brede welvaart kunnen verschillen tussen gemeenten en regio's. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van de komst van arbeidsmigranten voor de beschikbaarheid van (betaalbare) woningen. Dit kan betekenen dat indirect arbeidsmigratiebeleid niet overal in Nederland tot dezelfde prioriteiten en afwegingen leidt. We zullen in dit hoofdstuk daarom ook aandacht besteden aan de regionale component van indirect arbeidsmigratiebeleid.

4.1 Economisch structuurbeleid

Onder de term 'economisch structuurbeleid' vatten we alle beleid dat beoogt de economische structuur te beïnvloeden.⁴⁵ Dat wil zeggen dat het beleid tot doel heeft om bepaalde economische activiteiten te stimuleren en te ondersteunen en eventueel andere af te remmen of te ontmoedigen.⁴⁶ Het gaat hierbij feitelijk niet om één beleidsterrein, maar om een scala aan beleidsterreinen, waaronder

⁴⁵ De WRR (2023) noemt dit 'bedrijvenbeleid'.

⁴⁶ Dit laatste lijkt misschien een breuk met het bestaande beleid, waarin geen (legale) economische activiteiten direct worden ontmoedigd. Indirect gebeurt dit echter wel, bijvoorbeeld in de vorm van accijnzen op alcohol en tabak.

industriebeleid⁴⁷, landbouwbeleid⁴⁸, topsectorenbeleid⁴⁹, innovatiebeleid⁵⁰, mkb-beleid⁵¹ en energiebeleid. In algemene zin dient dit beleid erop gericht te zijn de brede welvaart te vergroten, vooral op langere termijn. Het gaat dan, we herhalen het nog maar eens, niet alleen om de economische bijdrage van verschillende economische activiteiten, maar ook om de ecologische en maatschappelijke bijdrage (vergelijk WRR 2023). Wij pleiten ervoor, overeenkomstig de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, een brede visie te ontwikkelen op de gewenste samenleving en economie van Nederland in de toekomst. Onderdeel van die visie is welk soort economische activiteiten prioriteit krijgen, welk soort werk we willen creëren, welke beroepen daarbij horen en hoe onder meer het onderwijsbeleid daarop dient in te spelen.

In hoofdstuk 3 hebben we gepleit voor de instelling van een Adviescommissie brede welvaart die onder andere als taak heeft een lijst op te stellen waarin aan alle bedrijfstakken (op een zo gedetailleerd mogelijk niveau) een score wordt gegeven voor de bijdrage aan de brede welvaart. Het gaat hier dus naast de economische bijdrage (in termen van toegevoegde waarde in euro's, maar ook innovatie) ook om de ecologische duurzaamheid en de maatschappelijke (meer)waarde. Deze lijst kan niet alleen van nut zijn bij het beoordelen van een individuele aanvraag voor verblijf en arbeid in Nederland, maar kan mede de basis vormen voor het economische structuurbeleid.

Het is wenselijk om er hierbij expliciet rekening mee te houden dat arbeidsmigranten zullen worden ingezet voor verschillende economische activiteiten. De groei van sommige economische activiteiten is sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van buitenlandse arbeidskrachten. Als we die economische activiteiten willen stimuleren omdat zij ten goede komen aan de brede welvaart, moet het mogelijk zijn de daarvoor benodigde arbeidskrachten aan te trekken. Tegelijkertijd is het zaak zich er rekenschap van te geven dat de komst van buitenlandse arbeidskrachten ook weer de brede welvaart kan beïnvloeden. Zo hebben we in hoofdstuk 2 (en in de verkenning *Arbeidsmigratie: oplossing voor economie of demografie?*) beargumenteerd dat de bijdrage van een arbeidsmigrant (met een bepaalde productiviteit) aan de welvaart 'in enge zin' (bbp per capita) aanzienlijk kleiner is dan de bijdrage van een overeenkomstige ingezetene. De reden hiervoor is dat de komst van de arbeidsmigrant de bevolking doet toenemen, waardoor de extra productie met meer mensen moet worden gedeeld. Dit betekent dat van twee bedrijven die dezelfde bijdragen leveren aan de economie (het bbp), het bedrijf dat hiervoor de minste arbeidsmigranten aantrekt, het meest bijdraagt aan het welvaartsniveau per hoofd van de bevolking. Daarnaast heeft de komst van arbeidsmigranten invloed op de brede welvaart doordat de bevolking groeit. Het gaat hierbij, zoals we eerder hebben uiteengezet, onder meer om het beslag op de woningvoorraad, de ecologische gevolgen van de extra consumptie van de arbeidsmigrant en de sociale samenhang.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f083c1c77a651997beadb00de52de79dacaf1c2c/pdf>

⁴⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-261a3c59-1127-498d-bbc2-e060596471c3/pdf>

⁴⁹ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-884f32e3-1e29-4011-930b-9907130e1735/pdf>

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c0379248-8472-4355-ab72-caa676a273d3/pdf>

⁵¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondernemen-en-innovatie/documenten/kamerstukken/2023/04/06/verduurzaming-mkb>

Doorgaans wordt bij het vormgeven van het economische structuurbeleid met dergelijke effecten geen rekening gehouden.⁵² Wij adviseren om dit nadrukkelijk wel te doen. Dit betekent dat bij de besluitvorming over de economische activiteiten die meer of minder gestimuleerd worden, wordt meegewogen in welke mate die activiteiten afhankelijk zijn van het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten. Hierbij is niet alleen de directe bijdrage van arbeidsmigranten aan de productie van belang, maar dienen ook indirecte effecten op innovatie en op de productiviteit van de gevestigde arbeidskrachten (complementariteit) te worden meegewogen. Als bepaalde economische activiteiten die een grote positieve bijdrage (kunnen) leveren aan de brede welvaart, nu en later, daarvoor sterk afhankelijk zijn van de expertise van arbeidsmigranten, is het uiteraard wenselijk dat het voor die arbeidsmigranten aantrekkelijk is om naar Nederland te komen. Daarbij spelen ook andere beleidsterreinen, zoals onderwijs, cultuur, zorg en vervoer, een rol (en vanzelfsprekend het toelatingsbeleid voor migranten van buiten de EU).

Tegelijkertijd dient bij de beoordeling van economische activiteiten waarvoor veel arbeidsmigranten (zullen) worden aangetrokken, niet alleen de verwachte opbrengst van die activiteiten in termen van economische groei, ecologische duurzaamheid en maatschappelijk welzijn te worden meegewogen. Ook de gevolgen voor de brede welvaart van de komst van arbeidsmigranten als nieuwe inwoners van Nederland dienen mee te wegen. Naarmate er voor economische activiteiten meer arbeidsmigranten worden ingezet, wordt de bijdrage van die activiteiten aan de 'economische' welvaart (in termen van *bbp per hoofd van de bevolking*) kleiner en is er meer kans op negatieve ecologische en maatschappelijke gevolgen, zoals meer uitstoot van broeikasgassen, een groter beslag op de woningmarkt en mogelijk negatieve effecten voor de sociale samenhang. Het is dus van belang met alle directe en indirecte effecten op brede welvaart rekening te houden.

Ter illustratie: stel dat een bedrijfstak waarin veel gebruik wordt gemaakt van laagbetaalde arbeidskrachten, in belangrijke mate is aangewezen op arbeidsmigranten, doordat in Nederland onvoldoende mensen bereid zijn dit werk te doen. Dankzij de productie van deze bedrijfstak komen er voor de Nederlandse bevolking relatief goedkope goederen en diensten beschikbaar. Deze bedrijfstak kan echter alleen groeien dankzij een steeds groter aantal (nieuwe) inwoners van Nederland die van een laag inkomen moeten rondkomen. De prijs voor de groei van deze bedrijfstak is dus een toenemende ongelijkheid, naast onder meer het beslag op de woningvoorraad. Deze effecten (goedkope producten versus grotere ongelijkheid) moeten tegen elkaar worden afgewogen om te bepalen of groei van deze economische activiteiten de brede welvaart wel vergroot.

De maatschappelijke effecten kunnen, zoals hiervoor is opgemerkt, verschillen tussen regio's. De effecten van het aantrekken van arbeidsmigranten voor brede welvaart dienen daarom ook op lokaal en/of regionaal niveau een rol te spelen als een vestigingsvergunning wordt verstrekt voor nieuwe of uitbreiding van bestaande bedrijvigheid. Momenteel wordt hiermee in diverse gemeenten geëxperimenteerd in de vorm van een zogenoemde effectrapportage (zie tekstkader 'Effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid op basis van brede welvaart').⁵³ De nadruk ligt daarbij vooralsnog op de gevolgen voor de huisvesting van arbeidsmigranten die worden aangetrokken voor nieuwe bedrijvigheid. Net als

⁵² In geen van de beleidsstukken waarnaar in de voorgaande noten is verwezen, wordt expliciet naar migratie of migranten verwezen.

⁵³ <https://vng.nl/artikelen/arbeidsmigranten-in-meierijstad-het-gaat-om-mensen>

in het landelijk beleid zouden ook gemeenten moeten nagaan wat de gevolgen van nieuwe bedrijvigheid zijn voor alle drie dimensies van brede welvaart: economie, ecologie en samenleving. Daarbij gaat het zowel om de gevolgen van de extra banen die worden gecreëerd als van de komst van nieuwe bewoners (zie tekstkader 'Gemeentelijk vestigingsbeleid voor bedrijven').

Een bijkomend voordeel van regionale differentiatie in het vestigingsbeleid kan zijn dat krimpregio's die meer voordelen of minder nadelen ondervinden van de vestiging van arbeidsmigranten, aantrekkelijker worden voor bedrijven die veel van arbeidsmigranten gebruik willen maken. Op deze manier kan de economie in krimpregio's een extra impuls krijgen.

Effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid op basis van brede welvaart

Wanneer bedrijven zich willen vestigen of fors willen uitbreiden, is het wenselijk dat in de beoordeling voor de vestigingsvergunning wordt meegenomen welke werknemers het bedrijf wenst in te zetten. Wanneer dit arbeidsmigranten zijn, is het noodzakelijk om in deze fase te beoordelen of er voor hen ook fatsoenlijke huisvesting in de regio beschikbaar is. Om menswaardige huisvesting voor arbeidsmigranten te kunnen garanderen en de druk op de reguliere woningmarkt niet verder te laten toenemen, moeten gemeenten meer inzicht krijgen in de te verwachten groei van de huisvestingsbehoefte door de komst van nieuwe bedrijven. Deze gevolgen worden meegewogen bij het vaststellen van het economisch en ruimtelijk beleid en in de vergunningverlening. Toch blijkt dat de effecten voor huisvesting in de praktijk vaak niet worden meegenomen bij de belangenafweging. Het Interdepartementale Project Arbeidsmigranten (IPA) heeft aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gevraagd een eerste versie voor een effectrapportage te ontwikkelen. De ontwikkelde tool is in een zestal gemeenten getest.ⁱ

De effectrapportage heeft tot doel om in het contact tussen gemeente en bedrijf, voorafgaande aan het traject van vergunningverlening, tot een constructieve uitwisseling te komen van informatie waarbij de inzet en huisvesting van arbeidsmigranten uitvoerig worden besproken. Deze gesprekken dragen bij aan de afweging in hoeverre een vestigingslocatie geschikt is. Uitgangspunt is gezamenlijke verantwoordelijkheid van eindgebruiker en gemeente.

De effectrapportage kent een aantal onderdelen. Als eerste wordt een lijst met referentieobjecten beschreven. De lijst moet gemeenten een indruk geven van het aantal arbeidsmigranten dat zij bij een grote bedrijfsvestiging kunnen verwachten (kengetallen verhouding hectare-inzet aantal arbeidsmigranten, geen data(set)). In de pilot ligt de focus op vier sectoren: land- en tuinbouw, logistiek, voedselverwerkingsindustrie, en metaalindustrie. Daarnaast omvat het instrument handvatten voor gemeenten om in gesprek met nieuwe bedrijven te komen tot afspraken. Hiervoor is een gespreksleidraad en een vragenlijst ontwikkeld. Vanaf oktober 2023 wordt de effectrapportage getest bij de gemeenten Barneveld, Hollands Kroon, Horst aan de Maas, Meierijstad, Rotterdam en Zuidplas. De effectrapportage richt zich voornamelijk op huisvesting en niet op aspecten als druk op de infrastructuur en sociale samenhang. Het verdient aanbeveling om in het vervolg in de effectrapportages ook (andere) dimensies van brede welvaart mee te nemen.

ⁱ *Drie jaar na Roemer: Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023* (december 2023). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Gemeentelijk vestigingsbeleid voor bedrijven

Gemeenten stimuleren (nieuwe) bedrijvigheid binnen hun gemeentegrenzen om twee redenen. Enerzijds levert de verkoop van grond inkomsten op en betalen bedrijven belasting waarmee gemeenten voorzieningen voor de eigen inwoners kunnen financieren, anderzijds zorgen bedrijven voor werkgelegenheid voor de eigen inwoners. Dit is althans het idee.

In de praktijk echter blijken in sommige regio's veel banen in bepaalde sectoren te worden vervuld door mensen uit het buitenland. Zo bestaat het overgrote deel van het personeel in distributiecentra – die sinds 2010 in omvang bijna zijn verdubbeld – uit arbeidsmigranten.ⁱ Zij stellen de betreffende gemeenten – maar ook buurgemeenten – voor grote uitdagingen. De huisvesting van de arbeidsmigranten zet druk op de bestaande woningvoorraad en vergroot de vraag naar grond voor de bouw van (tijdelijke) woningen. Ook groeit de vraag naar lokale voorzieningen, zoals huisartsenzorg, en vormt een grote groep nieuwkomers in korte tijd soms een uitdaging voor de sociale samenhang, vooral als het om tijdelijke migranten gaat.

In de Noord-Limburgse gemeente Horst aan de Maas, waar veel distributiecentra zijn gekomen, maken de bewoners zich zorgen en is de gemeente inmiddels niet meer zo enthousiast over alle bedrijvigheid. De wethouder heeft erkend dat de nieuwe bedrijvigheid te gretig is binnengehaald, zonder na te denken over de huisvesting van de nieuwe werknemers. De gemeenteraad heeft besloten een rem te zetten op nieuwe logistieke dienstverleners.ⁱⁱ Ook elders in Nederland is het enthousiasme van gemeenten getemperd voor nieuwe bedrijvigheid die grotendeels draait op arbeidsmigranten, schrijven Marthe Hesselmans en Asya Pisarevskaya in een essay voor *Binnenlands bestuur*. Een wethouder Sociale Zaken vraagt zich af waarom de gemeente deze bedrijven nog faciliteert met percelen en vergunningen, terwijl er al woningnood en chronische werkloosheid is.ⁱⁱⁱ De gemeente Lelystad ziet nog wel voordelen voor de lokale werkgelegenheid van het faciliteren van nieuwe distributiecentra. Niettemin bestaat er bij sommige bewoners ongerustheid over de gevolgen voor de leefbaarheid, en ook de provincie Flevoland is kritisch.^{iv}

Er zijn ook gemeenten die paal en perk willen stellen aan bedrijvigheid in buurgemeenten, die wel de voordelen van de bedrijven hebben maar niet hun buitenlandse werknemers huisvesten. Een voorbeeld is het Westland, waar 12.000 arbeidsmigranten werken en 4.500 arbeidsmigranten wonen.^v De arbeidsmigranten die wel in het Westland werken – maar niet wonen –, zijn vaak in Rotterdam of Den Haag woonachtig. De Haagse wethouder Balster zegt daarover: "de glastuinbouw is op deze manier niet houdbaar".^{vi} Hij vindt dat bedrijven alleen arbeidsmigranten mogen werven als ze ook zorg dragen voor hun huisvesting: "geen bed, geen werk".^{vii} Het is dus belangrijk dat gemeenten een weloverwogen actief lokaal vestigingsbeleid voor bedrijvigheid ontwikkelen. De bredewelvaartsbenadering zou daarbij kunnen helpen.

ⁱ ['Verdozing' gaat sneller dan verwacht: na 2010 verdubbeling distributiecentra' \(nos.nl\)](#)

ⁱⁱ [Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten: "Regel als gemeente zelf huisvesting voor arbeidsmigranten" - Horst24](#); [Werkbezoek lokaal bestuur en arbeidsmigratie | Nieuwsbericht | Adviesraad Migratie](#); [Horst aan de Maas gaat de boeven er echt uitgooien, maar voo... - De Limburger](#)

ⁱⁱⁱ [Essay: een economisch kompas voor arbeidsmigratie \(binnenlandsbestuur.nl\)](#)

^{iv} ['Verdozing' gaat sneller dan verwacht: na 2010 verdubbeling distributiecentra \(nos.nl\)](#)

^v [Huisvesting arbeidsmigranten | Gemeente Westland](#)

^{vi} [Wethouder Martijn Balster, Den Haag: 'Glastuinbouw is op deze manier niet houdbaar' - DOSSIER ARBEIDSMIGRANTEN de impact van arbeidsmigratie](#)

^{vii} [Strengere controle woonomstandigheden arbeidsmigranten.](#)

4.2 Arbeidsmarktbeleid

Het arbeidsmarktbeleid heeft belangrijke gevolgen voor de brede welvaart in Nederland. In de eerste plaats is arbeidsmarktbeleid direct van invloed op de kwaliteit van het werk in Nederland, als een van de aspecten van brede welvaart. Denk hierbij aan het loon en andere arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen. In de tweede plaats is het arbeidsmarktbeleid indirect van invloed op de aard van de economische activiteiten in Nederland, en daarmee op zowel de economische als de ecologische en maatschappelijke dimensie van brede welvaart. Ter illustratie: als het wettelijke minimumloon wordt verhoogd, kan dit betekenen dat bepaalde economische activiteiten die nu in belangrijke mate met laagbetaalde arbeid worden verricht, niet meer rendabel zijn en ofwel zullen verdwijnen, ofwel ingrijpend moeten veranderen (bijvoorbeeld door technologische innovatie). Arbeidsmarktbeleid en economisch structuurbeleid moeten dan ook in onderlinge samenhang worden gezien, zodat zij elkaar wederzijds versterken en er geen tegenstrijdige doelen worden nagestreefd.

Veranderingen in het arbeidsmarktbeleid dienen primair te worden beoordeeld op de te verwachten effecten op de brede welvaart, nu en in de toekomst. De impact op de aard en omvang van de arbeidsmigratie en het soort werkzaamheden waarvoor arbeidsmigranten worden aangetrokken, zou onderdeel van deze beoordeling moeten zijn.

Naarmate het arbeidsmarktbeleid meer ruimte laat voor werk van lage kwaliteit – zowel in termen van loon als in termen van werkzekerheid, arbeidsinhoud en arbeidsomstandigheden – hebben economische activiteiten die daar in sterke mate op berusten, meer mogelijkheden om voort te bestaan of te groeien. Het gaat dan veelal om bedrijvigheid met een lage toegevoegde waarde, waarbij vooral op (arbeids)kosten wordt geconcentreerd. Veel van deze activiteiten zijn in sterke mate afhankelijk van buitenlandse arbeidskrachten, die bereid zijn onder slechtere voorwaarden en omstandigheden te werken dan de meest gevestigde arbeidskrachten. De wettelijke minimeisen voor beloning, werkzekerheid, arbeidsomstandigheden en dergelijke zijn dus van invloed op de aard van de economische activiteiten en indirect ook op de inzet van buitenlandse arbeidskrachten. Dit geldt overigens evenzeer voor de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waarover vakbonden en werkgevers(organisaties) afspraken maken in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). Wij bevelen aan dat ook zij daarbij de gevolgen voor arbeidsmigratie meewegen.

Voor arbeidsmigranten die als werknemer in Nederland komen werken, gelden in beginsel dezelfde arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden als voor ingezetenen. Het gaat hierbij onder meer om het wettelijke minimumloon, de maximale arbeidsduur, gezond en veilig werken en aanspraken op sociale zekerheid. Daarnaast vallen zij in beginsel ook onder een collectieve arbeidsovereenkomst als deze op de betreffende onderneming van toepassing is. Er gelden alleen uitzonderingen voor buitenlandse werknemers die vanuit een andere EU-lidstaat worden gedetacheerd. Voor de eerste twaalf maanden is voor hen alleen een 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden van toepassing. Indien zij door een buitenlands uitzendbureau worden gedetacheerd, gelden dezelfde arbeidsvoorwaarden als wanneer zij rechtstreeks in dienst zouden zijn van de werkgever (zie het adviesrapport [*Geen derderangsburgers*](#) (2024) van de Adviesraad Migratie). Gedetacheerden vallen echter niet onder het Nederlandse

stelsel van sociale zekerheid, maar onder dat van het land waar hun formele werkgever gevestigd is. Aangezien veel lidstaten een soberder sociale zekerheid kennen dan Nederland, zijn de sociale lasten veelal (aanzienlijk) lager dan wanneer zij in Nederland verzekerd zouden zijn.

Hoewel er formeel weinig verschillen zijn in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van arbeidsmigranten en gevestigde werknemers, zijn er in de praktijk toch aanzienlijke verschillen die reden geven tot zorg. Er zijn drie oorzaken waardoor de kwaliteit van het werk dat arbeidsmigranten doen, onder de maat kan zijn. In de eerste plaats kan sprake zijn van ontduiking van wettelijke regels. In de tweede plaats kan oneigenlijk gebruik worden gemaakt van bestaande regels, dat wil zeggen dat de praktijk weliswaar formeel in overeenstemming is met de regels, maar niettemin op gespannen voet staat met de intentie van die regels ('de geest van de wet'). In de derde plaats kan de kwaliteit van het werk aan alle formele regels voldoen maar kunnen er vraagtekens worden gezet bij de toereikendheid van de geldende regels. In het eerste geval worden de regels overtreden, in het tweede geval worden deze te ruim geïnterpreteerd en in het derde geval schieten de regels zelf tekort.

Om te voorkomen dat arbeidsmigranten onder arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden werken die niet aan de minimale wettelijke eisen voldoen, is (meer) monitoring, controle en sanctionering nodig. Dit is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de Nederlandse Arbeidsinspectie. Ondanks dat de capaciteit van de Arbeidsinspectie in de afgelopen jaren is uitgebreid, schiet deze nog tekort om alle bedrijven waar arbeidsmigranten werken met enige regelmaat te controleren. Daardoor reageert de Arbeidsinspectie nu vooral op signalen van misstanden en overtredingen. Zo wordt jaarlijks slechts zo'n 2 procent van de uitzendbureaus gecontroleerd (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten 2020, p.22). Ook vakbonden kunnen hierbij een nuttige rol spelen door werkgevers te wijzen op hun plicht om geldende cao's na te leven en overtredingen te melden bij de Arbeidsinspectie. Intensivering van de internationale samenwerking via de Europese Arbeidsautoriteit (ELA), onder meer om malafide uitzendbureaus in herkomstlanden aan te pakken, is evenzeer wenselijk.

Veel arbeidsmigranten doen werk dat weliswaar aan alle wettelijke eisen voldoet, maar niettemin als laagwaardig kan worden gekwalificeerd. Zo verdient 26 procent van de werknemers met een niet-Nederlandse nationaliteit maximaal 115 procent van het wettelijke minimumloon en 42 procent verdient maximaal 130 procent van het minimumloon. Voor werknemers afkomstig uit een van de 'nieuwe' lidstaten van de EU (die in 2004 of later zijn toegetreden) zijn deze percentages nog hoger: respectievelijk 37 en 57. Van de werknemers met de Nederlandse nationaliteit geldt dit voor slechts respectievelijk 11 en 20 procent (Bron: CBS, Statline). Bovendien worden op de lage beloning van arbeidsmigranten niet zelden ook nog kosten voor onder meer huisvesting in mindering gebracht. Daar komt bij dat het wettelijke minimumloon in Nederland met 43 procent⁵⁴ van het gemiddelde loon ruim onder de referentiewaarde van 50 procent ligt die als streefgetal is geformuleerd in de Europese richtlijn toereikende minimumlonen. Arbeidsmigranten hebben ook vaker dan Nederlandse werknemers een contract voor bepaalde tijd: 49 versus 31 procent. Voor werknemers uit Midden- en Oost-Europa bedraagt dit percentage zelfs 65 (Bron: CBS, Statline). Het streven van de regering is juist dat zoveel mogelijk werknemers een vast contract hebben.

⁵⁴ Data Eurostat is 42,6 procent in 2022 :

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_mw_avgr2/default/table?lang=en&category=labour.earn.earn_minw

Ruwweg een op de vijf laagbetaalde banen en een op de vijf flexibele banen in Nederland worden nu door migranten bezet, terwijl zij ongeveer een op de tien werknemers uitmaken.

Er is minder zicht op de arbeidsomstandigheden als zodanig waaronder arbeidsmigranten werken, maar er zijn veel aanwijzingen dat die vaak ook matig tot slecht zijn (Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten 2020; Cremers & van den Tillaart 2021; Nederlandse Arbeidsinspectie 2023). Hierdoor dreigt een vicieuze cirkel te ontstaan. Voor veel banen van lage kwaliteit is het steeds moeilijker om gevestigde arbeidskrachten te vinden – mede door de krappe arbeidsmarkt. Maar zo lang er voldoende arbeidsmigranten beschikbaar zijn om deze werkzaamheden te verrichten – omdat het werk beter betaalt dan wat zij in hun eigen land kunnen verdienen – ondervinden de betreffende bedrijven geen prikkel om de kwaliteit van het werk te verhogen en het productieproces te moderniseren (Anderson & Ruhs 2012: 39). Hierdoor kent de arbeidsmarkt een relatief groot segment van laagwaardig en laagbetaald werk en blijven economische activiteiten in stand die weinig of niet bijdragen aan de welvaart ‘in enge zin’ (bbp per hoofd van de bevolking) en vaak ook negatieve effecten hebben op de andere dimensies van de brede welvaart.

Door hogere wettelijke eisen te stellen aan de kwaliteit van het werk kan deze vicieuze cirkel worden doorbroken en veranderen in een ‘positieve’ cirkel, waarin positieve effecten elkaar versterken. Hogere eisen dwingen ondernemingen om meer te investeren in kwalitatief hoogwaardige en duurzame productie in plaats van afhankelijk te zijn van goedkope laagwaardige productie. Hierdoor kan het werk ook aantrekkelijker worden voor gevestigde werknemers, waardoor men minder afhankelijk wordt van arbeidsmigranten. Het draagt ook bij aan het verhogen van de brede welvaart in Nederland.

We presenteren hier geen gedetailleerde beleidsvoorstellen voor het arbeidsmarktbeleid, maar volstaan met enkele thema’s te benoemen die aandacht verdienen. Deze sluiten in belangrijke mate aan op beleidsinitiatieven die de afgelopen periode in gang zijn gezet (van Gennip 2023).

Een belangrijk aandachtspunt is dat het gebruik van flexibele arbeidsrelaties wordt beperkt tot werkzaamheden die daadwerkelijk een tijdelijk karakter hebben. Nu worden flexibele contractvormen ook vaak gebruikt voor werkzaamheden met een structureel of in ieder geval langdurig karakter. Flexibele arbeidsrelaties gaan vaak samen met relatief slechte arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en arbeidsinhoud, mede doordat de werknemer meestal een zwakke onderhandelingspositie heeft tegenover de werkgever. Doorgaans wordt ook weinig of niet geïnvesteerd in de ontwikkeling van flexibele arbeidskrachten, hetgeen nadelig is voor hun toekomstige productiviteit en inzetbaarheid. Vooral bij buitenlandse werknemers op een flexibel contract is het risico op misstanden en overtredingen van wettelijke regels of cao-afspraken groot. Bovendien hebben zij doorgaans weinig mogelijkheden om, dankzij een opleiding of training, door te groeien en meer te gaan verdienen (vergelijk Strockmeijer 2020).

Bij het beperken van het gebruik van flexibel werk hoort ook het beperken van de status van zelfstandige tot die situaties waarin de arbeidskracht werkelijk een zelfstandig ondernemer is.⁵⁵ In geval van ‘schijnzelfstandigheid’ worden werkenden niet of nauwelijks beschermd door regelgeving, terwijl velen van hen zich wel in een kwetsbare positie bevinden. Er is weinig zicht op in hoeverre dit probleem zich met name bij arbeidsmigranten voordoet. Volgens CBS-cijfers

⁵⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/10/06/internetconsultatie-verduidelijking-en-rechtsvermoeden-zzp-van-start>

werkte in 2021 18 procent van de werkenden in Nederland die in Midden- en Oost-Europa zijn geboren als zelfstandige, iets meer dan van de Nederlandse bevolking (CBS, Statline).⁵⁶ Waarschijnlijk is dit cijfer echter een onderschatting omdat niet alle buitenlandse zelfstandigen in Nederland zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Strengere eisen aan de status van zelfstandige en striktere handhaving daarvan kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van onbedoelde en oneigenlijke vormen van flexibele arbeids- en opdrachtrelaties.

Het invoeren van een verplichting van wettelijke toelating van uitzendbureaus⁵⁷ kan helpen om malafide uitzendbureaus te weren en daarmee tevens de positie van bonafide uitzendbureaus te versterken. Gezien het feit dat ongeveer de helft van de Europese arbeidsmigranten wordt tewerkgesteld via een uitzendbureau en dat zich daarbij relatief veel misstanden lijken voor te doen, kan regulering van de uitzendmarkt aanzienlijk bijdragen aan verbetering van de werkomstandigheden van arbeidsmigranten (Been & de Beer 2022). Het staat nog wel te bezien of het toelatingsstelsel afdoende zal zijn om alle misstanden te voorkomen. Een ingrijpendere maatregel zou zijn om het werken met uitzendkrachten geheel te verbieden in bepaalde sectoren met laagwaardige productie waarin veel uitzendkrachten worden ingezet voor structurele werkzaamheden.

Het verhogen van het minimumloon is een ander instrument dat effect kan hebben op de vraag naar arbeidsmigranten. Een verhoging van het wettelijke minimumloon naar 50 procent van het gemiddelde loon of 60 procent van het mediane loon zou in lijn zijn met de Europese richtlijn toereikende minimumlonen. Dit zou neerkomen op een verhoging van het minimumloon met 17 procent (50 procent ten opzichte van 42,6 procent) van 13,27 euro (per 1 januari 2024) naar ongeveer 15,60 euro. Een hoger minimumloon heeft niet alleen direct effect op het inkomen van laagbetaalde werknemers, waaronder veel arbeidsmigranten, maar vormt ook een prikkel voor bedrijven om meer te investeren in verhoging van de arbeidsproductiviteit, door technologische innovatie, scholing en/of organisatorische of sociale innovatie. Dit zal op termijn ook ten goede komen aan de concurrentiekracht van het bedrijfsleven.

Arbeidsmarktbeleid is niet alleen van invloed op de voorwaarden en omstandigheden waaronder arbeidsmigranten in Nederland (komen) werken, maar ook op de arbeidsmarktperspectieven van andere migranten in Nederland. Strikt genomen gaat het dan niet om arbeidsmigratiebeleid maar om integratiebeleid. Het belang hiervan blijkt uit het feit dat een groot deel van de werkende migranten in Nederland *niet* als *arbeidsmigrant* naar Nederland is gekomen (zie tekstkader 'Hoeveel werkende migranten zijn arbeidsmigrant?' aan het eind van hoofdstuk 2). Tegelijkertijd is er met name onder de gezins- en asielmigranten nog een groot potentieel aan arbeidskrachten dat nu niet wordt benut. Het is goed denkbaar dat de vraag vanuit het bedrijfsleven naar arbeidsmigranten aanzienlijk afneemt als dit potentieel beter zou worden benut. Het gaat het bestek van dit adviesrapport te buiten om hierop verder in te gaan, maar het is evident dat het vanuit het perspectief van brede welvaart hoge prioriteit verdient om de kansen op volwaardig werk van in Nederland gevestigde migranten te verbeteren.

⁵⁶ Bij Bulgaren gaat het overigens om 39 procent.

⁵⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2023/10/10/wetsvoorstel-toelating-terbeschikkingstelling-van-arbeidskrachten/Wetsvoorstel+toelating+terbeschikkingstelling+van+arbeidskrachten.pdf>

4.3 Andere beleidsterreinen

We zijn in dit hoofdstuk uitgebreid ingegaan op het economische structuurbeleid en het arbeidsmarktbeleid, omdat die van grote invloed zijn op de aard en omvang van de werkgelegenheid en daarmee op de vraag naar arbeidsmigranten. Andere beleidsterreinen hebben overwegend een indirect of afgeleid effect op de vraag naar arbeidsmigranten. Wel ondervinden veel andere beleidsterreinen de gevolgen van de komst van arbeidsmigranten – hoewel het hierbij veelal geen verschil maakt of het om arbeidsmigranten of om andere categorieën migranten gaat.

Zoals eerder opgemerkt, is het wenselijk zich op al deze beleidsterreinen expliciet rekenschap te geven van de gevolgen van (arbeids)migratie. Het gaat het bestek van dit adviesrapport te buiten om deze beleidsterreinen uitvoerig te bespreken. We volstaan in deze paragraaf dan ook met enkele aandachtspunten aan te stippen.

Dat arbeidsmigratie direct gevolgen heeft voor de *woningmarkt* is evident, aangezien arbeidsmigranten ook (tijdelijk of permanent) in Nederland gehuisvest moeten worden. De gevolgen voor de beschikbaarheid van (betaalbare) woningen hebben we in hoofdstuk 3 dan ook opgenomen als een van de indicatoren in de door ons voorgestelde toelatingstoets.

De beschikbare woningvoorraad is echter geen statisch gegeven, maar wordt in belangrijke mate bepaald door het gevoerde volkshuisvestingsbeleid. Er is terecht al vaker op gewezen dat het huidige woningtekort niet is *veroorzaakt* door de komst van migranten, maar door een (te) lage woningproductie (de Haas 2023). Bij het formuleren van een doel voor de toekomstige woningproductie dient nadrukkelijk met de te verwachten toekomstige (in- en uit-)stroom van (arbeids)migranten rekening te worden gehouden. Dit betekent onder meer dat de bevolkings- en huishoudensprognose van het CBS niet zonder meer volstaat om de toekomstige woningbehoefte te bepalen. Die is immers gebaseerd op bepaalde veronderstellingen over het toekomstige migratiesaldo, die niet per se overeenkomen met de reëel te verwachten en/of gewenste migratie. In dit verband kan een richtgetal of bandbreedte voor de toekomstige migratie (inclusief arbeidsmigratie), zoals de Adviesraad Migratie en de Staatscommissie Demografische Ontwikkeling 2050 hebben bepleit, houvast bieden. Het is wel wenselijk deze bandbreedte periodiek te herijken op basis van de feitelijke ontwikkeling. Het gaat hierbij niet alleen om het migratiesaldo, maar ook om de verblijfsduur van (arbeids)migranten. Naarmate migranten langer in Nederland blijven, zullen zij in het algemeen hogere eisen stellen aan hun woning. Bovendien wordt met de verblijfsduur de kans groter dat (arbeids)migranten een gezin vormen of laten overkomen, waardoor de woningbehoefte toeneemt.

Bij het vaststellen van de gewenste toekomstige woningproductie is het ook van belang rekening te houden met de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel. Als er in Nederland onvoldoende bouwvakpersoneel beschikbaar is, zal een extra inspanning moeten worden geleverd om ofwel meer personeel op te leiden, ofwel personeel uit het buitenland aan te trekken, of een combinatie van beide. Of het wenselijk is buitenlands personeel aan te trekken, dient weer te worden bepaald op basis van de gevolgen voor de brede welvaart.

In het *fiscale beleid* wordt al op verschillende manier rekening gehouden met (arbeids)migranten. Zo biedt de zogenoemde 30 procent-regeling aan buitenlandse werknemers die tijdelijk in Nederland werken en meer dan 46.107 euro per jaar verdienen, vijf jaar lang een belastingvrijstelling voor maximaal 30

procent van hun loon. Als alternatief kunnen zij de werkelijk gemaakte kosten (zogenoemde extraterritoriale kosten) aftrekken.⁵⁸ Ook gedetacheerde arbeidsmigranten die vanuit een andere Europese lidstaat in Nederland werken, betalen niet in Nederland maar in het 'zendende land' sociale premies.⁵⁹ Deze regelingen maken het voor bepaalde groepen aantrekkelijker om in Nederland te werken en maken het voor werkgevers aantrekkelijker om arbeidsmigranten op detachingsbasis aan te trekken (zie voor een recente evaluatie hiervan SEO 2024b). De A1-verklaring lijkt echter ook regelmatig ten onrechte te worden gebruikt om de loonkosten voor buitenlandse arbeidskrachten te verlagen.⁶⁰

Het is gewenst om deze fiscale en sociale regelingen kritisch tegen het licht te houden vanuit het perspectief van brede welvaart. Deze regelingen dienen niet alleen te worden beoordeeld op de economische voordelen van de (extra) arbeidsmigranten die hierdoor naar Nederland komen (vergelijk CPB 2024), maar ook op de effecten ervan op de brede welvaart. Trekken deze fiscale voordelen daadwerkelijk arbeidsmigranten aan die bijdragen aan de brede welvaart, zonder dat dit ten koste gaat van de brede welvaart in de landen van herkomst? En wegen die opbrengsten voldoende op tegen de kosten ervan in de vorm van minder belasting- en premieopbrengsten?

Op het terrein van (*gezondheids*)zorg kan arbeidsmigratie ook grote effecten hebben, waarmee expliciet rekening dient te worden gehouden. Enerzijds zullen arbeidsmigranten – maar overigens net zo goed andere migranten – ook gebruik (gaan) maken van zorgvoorzieningen. Hierdoor zal de capaciteit van zorgvoorzieningen, die soms al tekortschiet, nog verder onder druk komen te staan.⁶¹ Hierbij maakt het wel verschil of arbeidsmigranten tijdelijk in Nederland komen werken of zich hier permanent vestigen. Tijdelijke arbeidsmigranten zullen doorgaans relatief gezond zijn en weinig gebruikmaken van gezondheidszorg. Als zij langere tijd in Nederland blijven, neemt de kans toe dat zij, met het ouder worden, een groter beroep op zorg gaan doen. Bij arbeidsmigranten die zich permanent in Nederland vestigen, is er geen reden om bij voorbaat een grotere of kleinere 'consumptie' van zorgvoorzieningen te verwachten dan bij andere ingezetenen. Anderzijds kunnen arbeidsmigranten juist ook verlichting bieden voor de grote personeelsbehoefte in de zorg. Door gericht gekwalificeerd zorgpersoneel aan te trekken zou kunnen worden voorkomen dat er in de zorg een steeds groter personeelstekort ontstaat, waarbij het wel van groot belang is dat dit niet ten koste gaat van de zorg in het land van herkomst.⁶² Tot slot kan goede, betaalbare en toegankelijke zorg ook een factor zijn die het aantrekkelijker maakt voor arbeidsmigranten om in Nederland te komen werken.

Als laatste beleidsterrein noemen we hier het *onderwijs*. Een belangrijk voordeel van de komst van arbeidsmigranten is dat zij hun opleiding in het land van herkomst hebben genoten. Zo maakt arbeidsmigratie het mogelijk het aantal goed opgeleide arbeidskrachten in Nederland te vergroten zonder extra inspanning voor de onderwijssector. Als arbeidsmigranten in Nederland een gezin vormen of kinderen laten overkomen, zal dit echter tot een extra beroep op het onderwijs

⁵⁸ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/internationaal/personeel/u_bent_niet_in_nederland_gevestigd_loonheffingen_inhouden/als_u_loonheffingen_gaat_inhouden/extraterritoriale_kosten_en_de_30procentregeling

⁵⁹ https://europa.eu/youreurope/citizens/work/unemployment-and-benefits/social-security-forms/index_en.htm

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld FNV, *Factsheet A1-verklaring*. <https://www.fnv.nl/getmedia/a8f1d474-09d8-473c-a81a-7fe6de7612af/Factsheet-A1-verklaring.pdf>

⁶¹ Zie Pharos: *Gezondheid en zorg voor arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa* (pharos.nl)

⁶² De Adviesraad Migratie heeft hierover eerder het rapport *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid* uitgebracht.

leiden. Omdat een deel van deze kinderen de Nederlandse taal niet machtig is, kan dit een extra inspanning van het onderwijzend personeel vergen. Arbeidsmigratie heeft dus zowel positieve als negatieve gevolgen voor het onderwijs, waarmee het onderwijsbeleid expliciet rekening zou moeten houden. Net als goede zorg kan goed onderwijs Nederland ook een aantrekkelijker bestemmingsland maken voor potentiële arbeidsmigranten.

Tot slot merken we op dat buitenlandse studenten in Nederland ook potentieel toekomstig arbeidsaanbod vormen. Als zij na hun studie in Nederland blijven om te werken, heeft dit veelal het voordeel dat zij al 'ingeburgerd' zijn en mogelijk de Nederlandse taal al machtig zijn. Bij de vraag of het wenselijk is dat er meer of minder buitenlandse studenten in Nederland hoger onderwijs volgen, waarover recent veel discussie is, zou ook hun potentiële toekomstige bijdrage aan de Nederlandse arbeidsmarkt en de brede welvaart moeten worden meegewogen.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat er ook ten aanzien van arbeidsmigranten van binnen de EU/EFTA, die vrij zijn om in Nederland te komen werken, beleid gevoerd kan worden dat de vraag naar deze arbeidsmigranten beïnvloedt. Dit indirecte arbeidsmigratiebeleid kan op termijn effect hebben op zowel de omvang als de aard van de intra-Europese arbeidsmigratie, maar ook op die van buiten de EU. Het doel is daarbij steeds om te bevorderen dat arbeidsmigratie zoveel mogelijk bijdraagt aan brede welvaart. Hiertoe is het wenselijk om in beginsel alle beleid te *mainstreamen* op de effecten voor en van arbeidsmigratie.

We hebben dit in dit hoofdstuk wat verder uitgewerkt voor het economische structuurbeleid en het arbeidsmarktbeleid, die direct van invloed zijn op de vraag naar arbeidskrachten en, bij implicatie, ook op de vraag naar arbeidsmigranten. We hebben betoogd dat het beleid op deze beide terreinen gebaseerd zou moeten worden op de effecten op de brede welvaart, nu en in de toekomst. Daarbij dienen de effecten van het beleid op de aard en omvang van de arbeidsmigratie expliciet te worden meegenomen. We hebben geen integrale beleidsvoorstellen voor deze terreinen gedaan, aangezien daarbij tal van andere doelen en overwegingen een rol dienen te spelen die losstaan van (arbeids)migratie en buiten het expertiseterrein van de Adviesraad Migratie liggen. We hebben vooral willen laten zien hoe op deze beleidsterreinen met de gevolgen voor en van arbeidsmigratie rekening kan worden gehouden vanuit het perspectief van brede welvaart.

Ook bij andere beleidsterreinen is *mainstreamen* op de effecten voor en van arbeidsmigratie gewenst. Te denken valt onder meer aan volkshuisvestingsbeleid, fiscaal beleid, zorgbeleid en onderwijsbeleid



Hoofdstuk 5

Slotbeschouwing

Sinds de Tweede Wereldoorlog is arbeidsmigratie naar Nederland steeds het resultaat geweest van de vraag vanuit de economie. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw kwamen massaal gastarbeiders naar Nederland om te voorzien in de personeelsbehoefte van met name de industrie. Sinds het begin van deze eeuw zijn honderdduizenden arbeidskrachten uit Midden- en Oost-Europa naar Nederland gekomen om veelal tijdelijk werk te doen in de landbouw, de bouwnijverheid, delen van de industrie en de distributie. Daarnaast worden kennismigranten geworven voor werkzaamheden waarvoor in Nederland onvoldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is. De aard en de omvang van de arbeidsmigratie, kortom, worden tot nog toe in belangrijke mate bepaald door de vraag vanuit het bedrijfsleven.

Dit heeft erin geresulteerd dat inmiddels 800.000 arbeidsmigranten in Nederland zijn – ongeveer één op de tien werknemers (SEO 2022). Zij leveren een belangrijke en onmisbare bijdrage aan de Nederlandse economie. Zonder hen zou de economie fors krimpen en in sommige sectoren wellicht tot stilstand komen. Tegelijkertijd weten we dat velen van hen tegen slechte arbeidsvoorwaarden en onder slechte arbeidsomstandigheden werken. De helft heeft een flexibel contract (meestal via een uitzendbureau), bijna de helft verdient niet of nauwelijks meer dan het wettelijke minimumloon, waarop vaak nog (te) hoge kosten van onder meer huur worden ingehouden. De Arbeidsinspectie constateert regelmatig misstanden op het gebied van loonbetaling, arbeidsomstandigheden, werktijden en huisvesting.⁶³ De steeds grotere bijdrage van arbeidsmigranten aan de Nederlandse economie gaat dus samen met een steeds grotere bevolkingsgroep die onder slechte omstandigheden werkt en woont. Dit neemt niet weg dat er ook een groeiende groep hoogopgeleide en goedbetaalde arbeidsmigranten is – meestal aangeduid als kennismigranten of expats – die bijdragen aan hoogwaardige productie en innovatie die anders in Nederland geen toekomst zouden hebben. Over hun arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en hun huisvesting hoeven we ons in het algemeen geen zorgen te maken. Opvallend is dat in Nederland weinig migranten in het middensegment van de arbeidsmarkt werkzaam zijn. Enerzijds laat dit zien dat er onder arbeidsmigranten uit de EU nauwelijks sprake is van opwaartse arbeidsmobiliteit: zij blijven langdurig in laagbetaalde banen werken (vergelijk Strockmeijer 2020). Anderzijds zijn er weinig mogelijkheden voor niet-EU-ingezetenen om als vakkracht in Nederland aan het werk te gaan als zij niet onder de kennismigrantenregeling vallen. Toch heeft tal van sectoren juist op dit niveau te maken met personeelstekorten.

Hier komt bij dat de lusten en lasten van arbeidsmigratie zeer ongelijk zijn verdeeld. De meeste baten zijn voor het bedrijfsleven, dat ofwel profiteert van goedkope arbeidskrachten ofwel de beschikking krijgt over specialistische kennis en vaardigheden die in Nederland onvoldoende voorhanden zijn. De arbeidsmigranten zelf profiteren over het algemeen ook – anders zouden zij niet voor werk naar Nederland komen. Maar voor het laagwaardige en laagbetaalde werk lijken werkgevers hun arbeidskrachten steeds verder weg te moeten zoeken, omdat dit werk ook voor mensen uit Midden- en Oost-Europa steeds minder aantrekkelijk is. Onder de gevestigde bevolking is het profijt ongelijk verdeeld. De hogere-inkomensgroepen profiteren vaak het meest van de goedkope producten en diensten die met de inzet van laagbetaalde arbeidsmigranten worden geleverd – van horecadiensten tot pakjesbezorging. Zij hebben er soms ook baat bij om samen te werken met gespecialiseerde buitenlandse collega's, die hun eigen

⁶³ Zie bijvoorbeeld dit interview met het hoofd van de Arbeidsinspectie: <https://www.volkskrant.nl/economie/hoofd-arbeidsinspectie-meer-arbeidsmigranten-kunnen-we-niet-aan~bc1911f6/>

productiviteit verhogen (complementariteit). Wel kunnen zij op de woningmarkt concurrentie ervaren van goedverdienende 'expats'. De lagere-inkomensgroepen profiteren tot op zekere hoogte ook van goedkope producten en diensten – betaalbare tomaten en aardbeien – en van de bijdrage van arbeidsmigranten aan de financiering van collectieve voorzieningen. Zij ondervinden echter het vaakst de nadelen van arbeidsmigratie. Zolang er veel arbeidsmigranten beschikbaar zijn om laagbetaalde functies te vervullen, is er weinig druk om beter betaalde en stabiele banen te creëren voor werkenden met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Lagere-inkomensgroepen – waaronder veel voormalige migranten en hun kinderen – worden ook vaker geconfronteerd met huisvesting van arbeidsmigranten in hun buurt, hetgeen de beschikbaarheid van goedkope woningen vermindert, soms gepaard gaat met overlast en de sociale samenhang onder druk zet.

Als arbeidsmigratie primair wordt gedreven door (korte termijn) economische belangen, wordt haast per definitie geen rekening gehouden met mogelijke gevolgen op langere termijn en gevolgen voor de landen van herkomst. Die langetermijngevolgen kunnen alle drie dimensies van brede welvaart betreffen. Te lang is er voetstoots van uitgegaan dat arbeidsmigratie de welvaart in economische zin vergroot. Maar als arbeidsmigranten vooral worden aangetrokken voor laagwaardige en laagbetaalde activiteiten, kan dit technische en sociale innovatie afremmen, omdat de prikkel hiervoor vermindert als er volop goedkope arbeidskrachten beschikbaar zijn. Arbeidsmigranten die complementaire kennis en vaardigheden hebben, kunnen wel bijdragen aan een innovatieve en veerkrachtige economie. De langetermijngevolgen betreffen daarnaast de ecologische en maatschappelijke dimensie. Voor alle duidelijkheid: die gevolgen kunnen zowel positief als negatief zijn. Arbeidsmigranten kunnen bijdragen aan de transitie naar een duurzame economie, de financiering van collectieve voorzieningen en de personeelsvoorziening in essentiële maatschappelijke sectoren als de zorg. Maar zij kunnen via hun werk en/of consumptie ook de milieubelasting verhogen, de druk op de woningmarkt vergroten en een beroep (gaan) doen op collectieve voorzieningen en gebruik maken van zorg en onderwijs. Het punt is dat deze niet-economische effecten in het huidige beleid überhaupt geen rol spelen.

Dat arbeidsmigratie niet altijd bijdraagt aan een hogere welvaart maar ook bredere maatschappelijke effecten heeft – zowel nu als in de toekomst –, kreeg in het maatschappelijke debat en in het beleid lange tijd weinig aandacht. Met dit adviesrapport laat de Adviesraad Migratie zien hoe het beleid met betrekking tot arbeidsmigratie zou kunnen worden vormgegeven als een 'smalle' economische benadering plaatsmaakt voor een bredewelvaartsbenadering. De economie is immers geen doel op zich, maar zou dienstbaar moeten zijn aan maatschappelijke welvaart en maatschappelijk welbevinden. Het doel van een bredewelvaartsbenadering van arbeidsmigratie is nadrukkelijk niet om de omvang van arbeidsmigratie te beperken. Het doel is wel om meer grip te krijgen op arbeidsmigratie door die vormen te faciliteren die de brede welvaart – nu en in de toekomst en in de landen van herkomst – vergroten en andere vormen die ten koste gaan van de brede welvaart te ontmoedigen. Dit geldt niet alleen op nationaal niveau, maar ook op Europees niveau. Het is daarom aan te bevelen dat de Nederlandse overheid ook binnen de EU erop aandringt om arbeidsmigratiebeleid meer te benaderen vanuit het perspectief van brede welvaart.

Dat het overheidsbeleid – en zeker niet alleen het arbeidsmigratiebeleid – zou moeten worden gebaseerd en beoordeeld op de gevolgen voor brede welvaart wordt recent breed onderschreven. Het is inmiddels officieel overheidsbeleid om beleidsinitiatieven (mede) te toetsen op brede welvaart. Tal van

overheidsadviseurs en kennisinstellingen – van de SER tot de planbureaus, van de WRR tot de Rli – buigen zich momenteel over de vraag hoe 'brede welvaart' moet worden geoperationaliseerd om overheidsbeleid erop te kunnen beoordelen en/of te kunnen baseren. In de gesprekken die wij voor dit advies met een aantal van deze organisaties voerden, viel ons op dat zij met vergelijkbare vragen en problemen worstelen. Er is een veelheid aan mogelijke indicatoren voor (onderdelen van) de brede welvaart, maar welke daarvan selecteer je om het overzichtelijk en uitvoerbaar te houden? En hoe weeg je de indicatoren onderling om tot een overkoepelende beoordeling van brede welvaart te komen?

Met deze problemen heeft ook de Adviesraad Migratie geworsteld. Wij pretenderen in dit adviesrapport geenszins die problemen te hebben 'opgelost'. Integendeel, wij menen dat deze problemen inherent zijn aan het concept 'brede welvaart'. Brede welvaart dient immers in beginsel alle mogelijke maatschappelijk relevante gevolgen van beleid te omvatten, niet alleen hier en nu, maar ook in de toekomst en elders op de wereld. De lijst met mogelijke gevolgen van arbeidsmigratiebeleid is welhaast onuitputtelijk – maar dit geldt net zo goed voor de meeste andere beleidsterreinen. Het is dan ook praktisch onmogelijk om met alle gevolgen rekening te houden. Daarnaast is het relatieve belang van die mogelijke gevolgen niet objectief, wetenschappelijk vast te stellen, maar gaat het uiteindelijk om een politieke afweging. Zou dit niet zo zijn, dan zou (nieuw) beleid simpelweg gebaseerd kunnen worden op een technocratische analyse van alle mogelijke effecten en de weging daarvan. De politiek – en daarmee ook de democratie – zou dan buiten spel komen te staan. Dit is zeker niet de benadering die de Adviesraad Migratie voorstaat. Uiteindelijk is de vormgeving van het arbeidsmigratiebeleid een verantwoordelijkheid van de politiek, daar kan geen twijfel over bestaan.

Heeft het dan wel zin om te pleiten voor arbeidsmigratiebeleid op basis van brede welvaart? Wij menen van wel. Naar onze overtuiging kan een brede-welvaartsbenadering bijdragen aan een beter onderbouwd en meer samenhangend (arbeidsmigratie)beleid voor de lange termijn. Daarbij gaat het er wel om zich rekenschap te geven van de beperkingen van deze benadering. Streven naar het betere kan hierbij de vijand zijn van het goede. Het is wenselijk de praktische voorstellen niet af te zetten tegen een theoretisch ideaal waarin alle relevante aspecten van brede welvaart worden meegewogen. Een bredewelvaartsbenadering is immers een alternatief voor een benadering waarin arbeidsmigratie feitelijk alleen op de economische effecten is gebaseerd. Door hieraan andere – ecologische en maatschappelijke – effecten toe te voegen, ontstaat een breder, meer omvattend perspectief op arbeidsmigratie, ook al is het niet mogelijk om met *alle* mogelijke effecten rekening houden. Het glas mag dan halfleeg lijken in vergelijking met het theoretische ideaal, het is halfvol vergeleken met een aanpak die geheel aan de ecologische en maatschappelijke effecten voorbijgaat.

Wij hebben in dit rapport daarom bewust scherpe keuzes gemaakt door de aandacht te richten op een beperkt aantal specifieke effecten van arbeidsmigratie die buiten het economische domein vallen. Dat zijn ongetwijfeld keuzes waarover te discussiëren valt. Maar dat is ook precies de bedoeling van dit advies. Wij presenteren geen kant-en-klaar recept voor een nieuw arbeidsmigratiebeleid, maar dragen een samenhangend afwegingskader aan voor herziening van ons versnipperde arbeidsmigratiebeleid, waar maatschappelijke en politieke actoren op kunnen voortborduren. Scherpe keuzes zijn noodzakelijk om de brede-welvaartsbenadering hanteerbaar en uitvoerbaar te maken. Toetsen op brede welvaart is alleen zinvol als dit praktisch uitvoerbaar is en niet gepaard gaat met zeer bewerkelijke en veel tijd en menskracht vergende procedures. De

onvermijdelijke consequentie hiervan is dat niet met alle relevante aspecten van en effecten op brede welvaart rekening kan worden gehouden. Maar, zoals gezegd, in het huidige beleid wordt nog veel eenzijdiger getoetst en worden de effecten op de brede welvaart überhaupt niet (expliciet) meegewogen. Zonder voorstellen voor concretisering kan de bredewelvaartsbenadering sterven in goede bedoelingen. De voorstellen die wij doen, hebben als doel te laten zien dát het mogelijk is om nieuwe afwegingskaders te maken. Het is aan de politiek om hierover verder na te denken en besluiten te nemen.

We hebben er ook op gewezen dat er momenteel nog belangrijke kennislacunes zijn ten aanzien van de effecten van arbeidsmigratie op brede welvaart, in het bijzonder de ecologische en maatschappelijke effecten. We weten nog weinig over de effecten voor de mondiale ecologische problematiek die gepaard gaan met de komst van arbeidsmigranten naar Nederland. Het onderzoek naar de maatschappelijke effecten is tot nog toe vooral gericht op indicatoren als maatschappelijke samenhang (die veelal als negatief worden beoordeeld) en nog weinig op de vraag onder welke voorwaarden (arbeids)migratie kan bijdragen aan de sociale veerkracht van de samenleving en creativiteit. Deze kennislacunes kunnen twee tegengestelde, maar beide ongewenste, gevolgen hebben. Enerzijds kunnen zij betekenen dat in de praktijk de economische effecten toch weer doorslaggevend zijn, omdat alleen deze in 'harde' cijfers kunnen worden gevangen. Anderzijds creëren ze juist de ruimte voor een subjectieve interpretatie van de onzekere en niet objectief meetbare maatschappelijke (en eventueel ecologische) effecten, die vervolgens als doorslaggevend worden beschouwd. Hierdoor kan uiteindelijk iedereen een eigen persoonlijke afweging maken. In beide gevallen verliest het concept 'brede welvaart' zijn meerwaarde, doordat het feitelijk tot één specifiek aspect wordt gereduceerd. We zien het als een belangrijke taak van de Adviescommissie brede welvaart om deze kennislacunes in kaart te brengen en te bevorderen dat daar via aanvullende dataverzameling en wetenschappelijk onderzoek in wordt voorzien.

Het is goed zich te realiseren dat er niet in een keer een definitieve keuze hoeft te worden gemaakt. Toetsing op brede welvaart – zowel in het directe als het indirecte arbeidsmigratiebeleid – kan geleidelijk vorm krijgen en in de loop van de tijd worden verbeterd en aangepast. Die aanpassingen zijn om twee redenen gewenst. Allereerst kan er nieuwe informatie beschikbaar komen en nieuw onderzoek naar de effecten van arbeidsmigratie op bepaalde aspecten van brede welvaart, die het wenselijk maken de gehanteerde indicatoren aan te passen. In de tweede plaats kan de maatschappelijke situatie veranderen, waardoor arbeidsmigratie anders wordt beoordeeld. We hebben er eerder op gewezen dat de personeelsbehoefte als gevolg van vergrijzing waarschijnlijk het grootst zal zijn in de jaren dertig. Het ligt dan voor de hand dat in dat decennium de bijdrage van arbeidsmigranten aan brede welvaart groter zal zijn dan daarvoor en daarna. Maar die bijdrage kan ook wijzigen onder invloed van bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen. Zo is op dit moment nog onzeker in hoeverre nieuwe technologieën de toekomstige behoefte aan personeel in de zorgsector kunnen verminderen. Het is mede om deze redenen dat wij hebben geadviseerd om een Adviescommissie brede welvaart in te stellen, die adviseert over zowel de meting van brede welvaart in algemene zin als de toepassing hiervan in het arbeidsmigratiebeleid. De Adviescommissie dient de meting van brede welvaartseffecten en van de effecten van arbeidsmigratie ook periodiek te herijken, zodat het beleid optimaal gebruikmaakt van actuele inzichten en aansluit bij de maatschappelijke behoeften.

Bieden onze suggesties ook een oplossing voor de vraagstukken rond arbeidsmigratie waarmee we dit rapport begonnen? Wij pretenderen geenszins dat de gesignaleerde problemen rond arbeidsmigratie als sneeuw voor de zon zullen verdwijnen. Maar wij menen wel dat bij elk van de genoemde vraagstukken stappen in de goede richting kunnen worden gezet. Als gerichte arbeidsmigratie meer bijdraagt aan brede welvaart, betekent dit per definitie dat zij niet alleen economische baten op korte termijn heeft, maar ook bijdraagt aan een duurzame economische en maatschappelijke ontwikkeling op lange termijn zonder ten koste te gaan van de herkomstlanden. Als ook rekening wordt gehouden met de ecologische en maatschappelijke gevolgen van arbeidsmigratie, kunnen de lasten niet meer simpelweg worden afgewenteld op (bepaalde groepen in) de samenleving. Vooral via het voorgestelde indirecte arbeidsmigratiebeleid kan worden bevorderd dat iedereen die in Nederland werkt – ongeacht of zij of hij arbeidsmigrant is –, verzekerd is van fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Werk dat niet aan minimale standaarden voldoet, schaadt de brede welvaart en hoort niet in Nederland thuis. Door het arbeidsmigratiebeleid consequent te baseren op brede welvaart, kan het toelatingsbeleid voor niet-EU/EFTA-ingezetenen eenduidiger, transparanter en consistent worden. Dat creëert zowel voor werkgevers als voor potentiële arbeidsmigranten meer helderheid en een gelijk speelveld. De Adviesraad Migratie verwacht dat arbeidsmigratie van buiten de EU in de toekomst belangrijker zal worden omdat het potentieel aan arbeidsmigranten in Midden- en Oost-Europa afneemt. Ten slotte biedt een brede welvaartsbenadering aan arbeidsmigranten die aan brede welvaart bijdragen, ook het perspectief op een aantrekkelijke baan met de zekerheid om in ieder geval vijf jaar in Nederland te kunnen werken, en het vooruitzicht dat deze verblijfs- en werkvergunning daarna zal worden omgezet in een permanente verblijfsvergunning. Zo kan Nederland juist een aantrekkelijker bestemmingsland worden voor arbeidsmigranten die nu en in de toekomst een bijdrage leveren aan essentiële economische en maatschappelijke activiteiten.

Hierbij realiseren wij ons terdege dat arbeidsmigratie niet perfect valt te sturen. Meer grip op arbeidsmigratie betekent niet dat we uitgaan van honderd procent 'maakbaarheid'. Arbeidsmigratie is uiteindelijk de resultante van de vraag uit het bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen, het aanbod vanuit een breed scala aan herkomstlanden en het beleid van nationale en internationale overheden. Op die eerste twee factoren heeft de nationale overheid slechts beperkte invloed. Maar dat maakt het des te belangrijker dat de invloed die de overheid wel kan uitoefenen, gebaseerd is op een heldere en consistente visie. De brede-welvaartsbenadering van arbeidsmigratie – maar dat geldt even goed voor andere beleidsterreinen – heeft vooral tot doel om beleidsmakers en politici ervan te doordringen dat beleid veelal uiteenlopende effecten heeft die zich niet beperken tot één specifiek maatschappelijk domein, zoals de economie. Door (nieuw) beleid te bezien vanuit het perspectief van brede welvaart worden zij gedwongen zich hiervan expliciet rekenschap te geven. Het volstaat dan niet om simpelweg te stellen: 'arbeidsmigratie is noodzakelijk voor de economie' of 'arbeidsmigratie is ongewenst omdat Nederland vol is'. In beginsel moeten alle mogelijke positieve en negatieve effecten in verschillende domeinen tegen elkaar worden afgewogen. Wij hebben in dit adviesrapport laten zien hoe dit concreet vorm zou kunnen krijgen. Het is aan anderen om te beoordelen of wij daarin geslaagd zijn en of het afwegingskader dat wij bieden, voldoende aanknopingspunten kent om een samenhangend en consistent toekomstig arbeidsmigratiebeleid op te baseren. Wij kijken uit naar de maatschappelijke en politieke gedachtewisseling hierover.



Literatuurlijst

- Adviesraad Migratie (2024). [Geen derderangsburgers](#). Adviesrapport. Den Haag: Adviesraad Migratie
- Adviesraad Migratie (2023). [Arbeidsmigratie: oplossing voor economie en demografie?](#) Verkenning. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Adviesraad Migratie (2022). [Zorgvuldig Arbeidsmigratiebeleid](#). Advies. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Adviesraad Migratie (2022). [Realisme rond richtgetallen](#). Advies. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Adviesraad Migratie (2021). [Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid](#). Verkenning. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Adviesraad Migratie (2004). [Regulering en facilitering van arbeidsmigratie](#). Advies. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, [Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten](#) (juni 2020) en [Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan](#) (november 2020).
- Anderson, B., & Ruhs, M. (2010). [Migrant Workers: Who Needs Them? A Framework for the Analysis of Staff Shortages, Immigration, and Public Policy](#). In: M. Ruhs, & B. Anderson (Eds.) *Who Needs Migrant Workers*. Oxford University Press.
- Been, W., & de Beer, P. (2022). [Combating exploitation of migrant temporary agency workers through sectoral self-regulation in the UK and the Netherlands](#). *European Journal of Industrial Relations*, 28(2), 175-191. <https://doi.org/10.1177/09596801211052532>
- Boffi, G., Suari-Andreu, E. & van Vliet, O. (2024a). [The net fiscal position of migrants in Europe: trends and insights](#). *Working Paper 2/2024*. Transeuroworks.
- Boffi, G., Suari-Andreu, E. & van Vliet, O. (2024b). [Decomposing the net fiscal position of migrants in Europe](#). *Working Paper 3/2024*. Transeuroworks.
- Borjas, G.J. (2016). *We wanted workers. Unraveling the immigration narrative*. W.W.Norton & Company.
- Cazachevici, A., Havranek, T., & Horvath, R. (2020). [Remittances and economic growth: A meta-analysis](#). *World Development* 134, 105021.
- CBS (2023). [Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2023](#). Den Haag: CBS.
- Clingendael (2021). [Gedeeld belang bij circulaire migratie](#). Den Haag: Clingendael.
- CPB (2024). [Economische dynamiek en migratie](#). Den Haag: CPB.
- CPB/PBL/SCP (2022). [Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek. Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus](#). Den Haag: Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Cremers, J., & van den Tillaart, H. (2021). [De resultaten van het 1e arbeidsmigrantenpanel: Een eerste onderzoek naar de woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Nederland](#). Tilburg: Het Kenniscentrum Arbeidsmigranten.
- Crul, M., & Lelie, F. (2023). [De nieuwe minderheid: Over mensen zonder migratieachtergrond in de superdiverse stad](#). Amsterdam: VU Uitgeverij.
- De Beer, J., (2024). [Migratie](#), *De Volkskrant* 25 maart 2024.
- De Beer, P. & Koster, F. (eds.) (2017). [Ethnic diversity and solidarity: A study of their complex relationship](#). Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- De La Durantaye-Guillard, C. (2023). [Immigration Policy Primer](#). *Publication No. 2020-05-E*. Ottawa, Canada: Library of Parliament.
- Docquier, F., & Rapoport, H. (2012). [Globalization, Brain Drain, and Development](#). *Journal of economic literature* 50(3), 681-730.



- Ecorys (2022). [*Onderzoek Nederlandse inkomens en CO2 voetafdruk. Inzichten uit bestaande data bronnen*](#). Rotterdam: Ecorys.
- EMN-OECD (2022) [*Skills Mobility Partnerships: Exploring innovative approaches to labour migration -EMN-OECD inform*](#). Brussels: European Commission.
- European Commission and European Parliament, Brussels (2023). Eurobarometer 96.2 (2021). GESIS, Cologne. ZA7847 Data file Version 1.0.0, <https://doi.org/10.4232/1.14063>.
- Fagiolo, G., & Mastorillo, M. (2014). [*Does Human Migration Affect International Trade? A Complex-Network Perspective*](#). PLOS ONE 9 (5): e97331.
- FNV. [*Factsheet A1-verklaring*](#).
- De Haas, H. (2023). *Hoe migratie echt werkt*. Amsterdam: Spectrum.
- Hesselmans, M. & Pisarevskaya, A. (2024). [*Essay: een economisch kompas voor arbeidsmigratie*](#). Binnenlands Bestuur.
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2023). [*Stand van de Uitvoering*](#), Den Haag: Immigratie- en Naturalisatiedienst.
- Immigration, Refugees and Citizenship Canada (2023). [*2023 Annual Report to Parliament on Immigration*](#). Ottawa, Canada: IRCC.
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (2023). [*Beleidskompas*](#). Den Haag: Rijksoverheid.
- Lodder, G. (2019). [*Selectief naast restrictief. Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid*](#). Den Haag: WODC.
- Manting, D. et al. (2022). [*Woningdelen of zelfstandig een woning kopen of huren: De woonsituatie van migrantenhuishoudens in de eerste jaren na aankomst in Nederland \(2014-2018\)*](#). Den Haag: PBL.
- Migration Advisory Committee (2018). [*EEA migration in the UK: Final report*](#). London: Migration Advisory Committee.
- Migration Advisory Committee (2024). [*Rapid review of the Immigration Salary List*](#). London: Migration Advisory Committee.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018). [*Naar Missiegedreven Innovatiebeleid met Impact*](#). Brief aan de Twee Kamer.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2021). [*Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid*](#). Brief aan de Twee Kamer.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022). [*Het verschil maken met strategisch en groen industriebeleid*](#). Brief aan de Twee Kamer.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023). [*Verduurzaming mkb*](#). Brief aan de Twee Kamer.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021). [*Voortgang Nationaal Strategisch Plan in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid 2023-2027*](#). Brief aan de Tweede Kamer.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023). [*Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket*](#). Brief aan de Tweede Kamer.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023). [*Drie jaar na Roemer: Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023*](#). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). [*Jaarverslag 2022*](#).
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). [*Jaarverslag 2023*](#).
- OECD (2016) [*Recruiting Immigrant Workers: The Netherlands*](#) OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264259249-en>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2024). [*Waardevol regeren. Sturen op brede welvaart*](#). Den Haag.
- SCP (2022). [*Survey integratie migranten 2020*](#). Den Haag: SCP.
- SCP (2023). [*Burgerperspectieven bericht 2022/2*](#). Den Haag: SCP.

- SCP (2024). [*Kennisnotitie Brede welvaart en kwaliteit van de samenleving*](#). Den Haag: SCP.
- Segers, G.J. (2024). [*Deltaplan: Grip op Arbeidsmigratie*](#). Venray: OTTO Work Force.
- SEO (2022). [*Arbeidsmigratie in 2030. Mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's*](#). Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SEO (2024a). [*Ruimere werkmogelijkheden asielzoekers. Maatschappelijke kosten-batenanalyse op hoofdlijnen*](#). Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SEO (2024b). [*Kunde, kosten en keuzes. Evaluatie 30%-regeling, extraterritoriale kostenregeling & partiële buitenlandse belastingplicht 2016-2022*](#). Amsterdam: SEO economisch onderzoek.
- SER (2024). [*Perspectief op brede welvaart in 2040*](#). Den Haag: SER.
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2009). [*Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*](#).
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). [*Gematigde groei*](#). Den Haag: Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen.
- Strockmeijer, A. (2020). [*De arbeidsmarktpositie verklaart. Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland*](#). Proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Thijs, C. (2018). [*To meet or to compete? The effect of the ethnic and gender workforce diversity on ingroup preferences in the workplace*](#). Dissertatie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Tijdelijke commissie arbeidsmigratie Lessen uit recente arbeidsmigratie (2011). [*Eindrapport – Arbeidsmigratie in goede banen*](#). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). [*Klem tussen balie en beleid*](#). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Van de Beek, J., Roodenburg, H., Hartog, J., & Kreffer, G. (2023). [*Grenzeloze Verzorgingsstaat: De Gevolgen van Immigratie voor de Overheidsfinanciën*](#). Zeist: Uitgeverij Demo-Demo.
- Van Oorschot, M. et al. (2021). [*Halveren van de Nederlandse voetafdruk. Reflectie op een nieuwe ambitie voor het Nederlandse nationale en internationale natuurbelaid*](#), Den Haag: PBL.
- World Bank Group (2023). [*Migrants, refugees, and societies. World Development Report 2023*](#). Washington: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- WRR (2020). [*Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*](#). Den Haag: WRR.
- WRR (2023). [*Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen*](#). Den Haag: WRR.



Gesprekspartners

Lijst van geconsulteerde organisaties

Beleid

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Uitvoering

Immigratie- en Naturalisatiedienst

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Kennisinstellingen en adviesraden

Sociaal en Cultureel Planbureau

Klimaatraad

Planbureau voor de Leefomgeving

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur

Migration Advisory Committee, VK

Sociale partners en bedrijfsleven

Bol.com

FNV

MKB Nederland

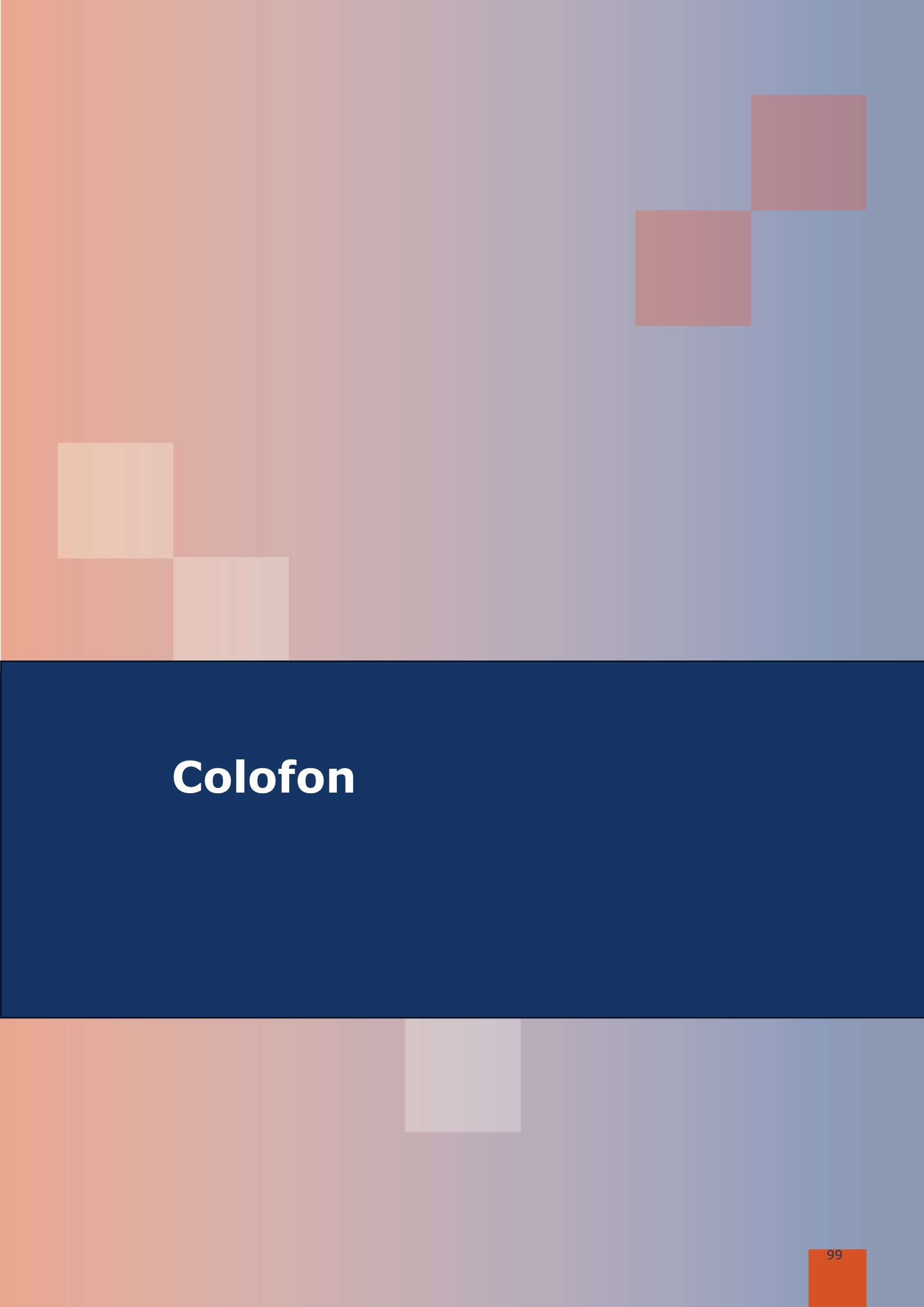
Sociaal-Economische Raad

VNO-NCW

Wetenschap

Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut

Radboud Universiteit



Colofon

De Adviesraad Migratie

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan ingesteld bij wet en adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Colofon

‘Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart’

Uitgave van de Adviesraad Migratie, Den Haag 2024

ISBN: 978-90-8521-111-2

Adviesraad Migratie

Koningskade 4

2596 AA Den Haag

www.adviesraadmigratie.nl

secretariaat@adviesraadmigratie.nl

06 - 46 84 09 07

Het projectteam bestond uit leden van de Adviesraad Migratie en medewerkers van het secretariaat.

Raadsleden: Paul de Beer (voorzitter projectteam), Monique Kremer, Jos Wienen en Katja Rusinovic

Medewerkers secretariaat: Lambert Obermann (projectleider), Anita Strockmeijer.