

# advies

07  
—  
02

Arbeidsmigratiebeleid

**SEER**

Sociaal-  
Economische  
Raad

# advies

## Arbeidsmigratiebeleid

Uitgebracht aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Staatssecretaris van Justitie, de Minister van Economische Zaken, de Staatssecretaris voor Europese Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

*Publicatienummer 2, 16 maart 2007*

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden.

Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER.

De SER beschikt ook over een eigen site op internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2007, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

Telefoon: 070 - 3 499 499

Telefax: 070 - 3 832 535

E-mail: [ser.info@ser.nl](mailto:ser.info@ser.nl)

Internet: [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

ISBN 90-6587-948-x

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>23</b>
<b>2 De sociaal-economische wenselijkheid van modernisering van het migratiebeleid</b>	<b>25</b>
2.1 Inleiding: thematiek en leeswijzer	25
2.2 Kernpunten modernisering van het arbeidsmigratiebeleid	26
2.3 De noodzaak van modernisering van het arbeidsmigratiebeleid in het licht van de mondiale migratiestromen	27
2.4 De sociaal-economische wenselijkheid van een selectief arbeidsmigratiebeleid	29
2.4.1 Inleiding	29
2.4.2 Argumenten voor een beleid dat meer gericht is op arbeidsmigratie van hooggekwalificeerden	30
2.4.3 Leidt vergrijzing tot een meer algemene behoefte aan arbeidsmigranten?	33
2.4.4 Selectiviteit en de vrijmaking van het werknemersverkeer in de EU	38
2.5 Kanttekeningen en aandachtspunten bij de modernisering van het arbeidsmigratiebeleid	40
2.5.1 Arbeidsmigratiebeleid als aanvulling op nationaal arbeidsmarktbeleid	40
2.5.2 Aandacht voor de internationale afstemming van beleid	41
2.5.3 Het belang van uitvoering en handhaving	44
2.6 Conclusie: de wenselijkheid van een selectiever migratiebeleid	44
<b>3 Kabinetsvoorstellen nieuw toelatingsmodel</b>	<b>47</b>
3.1 Inleiding	47
3.2 Kabinetsvoorstellen	47
3.3 Verantwoordelijkheidsverdeling en conventensystematiek	48
3.3.1 Kabinetsvoorstel	48
3.3.2 Kanttekeningen	49
3.4 Structuur verblijfskolommen en arbeidsmigratie	53
3.4.1 Voorstellen in notitie <i>Naar een modern migratiebeleid</i>	53
3.4.2 Nadere beschouwing van de voorstellen	58
3.4.3 Voorstel voor alternatieve structuur verblijfskolommen	64
3.5 Een nieuw toelatingsmodel en de Wet arbeid vreemdelingen	70
3.5.1 Huidig toelatingsbeleid onder de Wav	70
3.5.2 Samenhang toelatingsbeleid en Wav	76
3.5.3 Enkele bijzondere groepen	78
3.6 Conclusies	85

<b>4</b>	<b>Kennis- en studiemigratie</b>	<b>89</b>
4.1	De <i>battle for brains</i> en het migratiebeleid	89
4.2	Het kennismigrantenbeleid	90
4.3	'Naar een modern migratiebeleid'	93
4.4	De aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten	94
4.5	Voorstellen van de raad voor kolom III	99
4.5.1	Overwegingen	99
4.5.2	Handhaaf kennismigrantenregeling	101
4.5.3	Voeg aanbodgestuurd beleid toe	101
4.6	Studenten	104
4.7	Hoogopgeleide vluchtelingen	106
4.8	Conclusies	109
<b>5</b>	<b>Uitvoering en handhaving in het nieuwe model</b>	<b>111</b>
5.1	Inleiding	111
5.2	Voorstellen kabinetsnotitie <i>Naar een nieuw migratiebeleid</i>	113
5.3	Visie van de raad	115
5.4	Conclusies	119
<b>6</b>	<b>Arbeidsmigratie en sociale zekerheid</b>	<b>121</b>
6.1	Inleiding	121
6.2	Arbeidsmigratie in Nederland vanaf 1945	121
6.3	De socialezekerheidspositie van (arbeids)migranten	123
6.4	Verdere beleidsopties	124
6.5	Gevolgen modernisering toelatingsbeleid	127
6.6	Conclusies	128
<b>7</b>	<b>Europees arbeidsmigratiebeleid</b>	<b>131</b>
7.1	Inleiding	131
7.2	Achtergronden bij beleidsplan legale migratie	133
7.3	Beoordelingskader	136
7.4	Beleidsplan legale migratie	139
7.4.1	Concept Algemene kaderrichtlijn	139
7.4.2	Arbeidsmigratie hooggeschoolden	141
7.4.3	Conceptrichtlijn seizoenswerkers	145
7.4.4	Conceptrichtlijn binnen een onderneming overgeplaatste personen en de wenselijkheid voor detachering van derdelanders	147
7.4.5	Conceptrichtlijn bezoldigde stagiairs	153
7.5	Conclusie	155

<b>8</b>	<b>Beleid voor arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden</b>	<b>159</b>
8.1	Inleiding	159
8.2	Nadelen (tijdelijke) arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden	161
8.2.1	Braindrain	161
8.2.2	Care drain	162
8.3	Voordelen (tijdelijke) arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden	164
8.3.1	Geldovermakingen (remittances)	164
8.3.2	Toegang tot markten van gastlanden	166
8.3.3	Brain gain	167
8.4	Beoordeling beleidsinstrumenten	168
8.4.1	De nota <i>Naar een nieuw migratiebeleid</i>	168
8.4.2	Programma's voor remigratie en circulaire migratie	169
8.4.3	Bilaterale overeenkomsten voor tijdelijke arbeidsmigratie	170
8.4.4	Leertrajecten	172
8.4.5	Handhaving tijdelijkheid	172
8.4.6	Migratiekantoren en partnerschapsovereenkomsten in Afrika	174
8.4.7	Aanvullend beleid op het snijvlak van migratie en ontwikkeling	175
8.5	Conclusie	176

## Bijlagen

1.	Adviesaanvraag	181
2.	Brief van het ministerie van Justitie van 6 maart 2007 aan de raad met een reactie op in de praktijk ervaren knelpunten in de uitvoering van het arbeidsmigratiebeleid	195
3.	Bestaande Europese regelgeving aangaande de toegang van migranten tot de arbeidsmarkt	203
4.	Samenstelling Commissie Arbeidsmigratiebeleid	207





## SAMENVATTING





## Samenvatting

In dit advies geeft de SER zijn visie op de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid. Daarbij gaat het om het beleid voor arbeids- en studiemigratie van personen van *buiten de Europese Unie*, ook wel aangeduid als derdelanders. Binnen de EU geldt namelijk, afgezien van bijvoorbeeld een overgangsperiode voor arbeidsmigranten uit Roemenië en Bulgarije, vrij verkeer van werknemers. Hierdoor hebben EU-lidstaten voor arbeidsmigranten afkomstig uit landen binnen de EU geen nationale beleidsvrijheid.

### *Adviesaanvraag*

Het advies vormt de reactie van de raad op een adviesaanvraag van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De adviesaanvraag – van 28 september 2006 – bevat een groot aantal vragen over het toekomstige beleid, waarbij nadrukkelijk een relatie wordt gelegd met de in mei 2006 verschenen beleidsnotitie van het kabinet *Naar een modern migratiebeleid*. Deze beleidsnotitie bevat voorstellen voor een nieuw toelatingsbeleid voor reguliere migranten; de notitie heeft geen betrekking op vluchtelingen of asielzoekers.

De raad is gevraagd begin 2007 te adviseren, opdat het advies een rol kan spelen bij de start van een nieuw kabinet.

### **Algemene visie van de raad**

#### *Basisfilosofie: van ‘nee tenzij’ naar ‘ja mits’*

De raad bepleit een omslag in het arbeidsmigratiebeleid: het beginsel ‘nee tenzij’ dat op verschillende plaatsen in de wet- en regelgeving is neergelegd en bij de uitvoering centraal staat, moet plaatsmaken voor een basisfilosofie waarbij ‘ja mits’ de leidende gedachte is.

Voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten die een meerwaarde hebben voor de Nederlandse samenleving betekent dit een omslag naar een meer selectief en uitnodigend beleid. Zo'n beleid kan namelijk een bijdrage leveren aan de ontwikkeling naar een kennissamenleving en het op peil houden van de internationale concurrentiepositie van Nederland.

Een eerste stap op weg naar een meer uitnodigend beleid is gezet met de introductie van de kennismigrantenregeling (2004) en de zelfstandigenregeling (2006).

Voor migranten in het onder- en middensegment van de arbeidsmarkt dient selectiviteit vooralsnog gecombineerd te worden met restrictiviteit. Alleen indien geen arbeidsaanbod vanuit de EU of EER beschikbaar is – of niet zonder meer de voorkeur verdient – kunnen derdelanders in aanmerking komen voor een tewerkstellingsvergunning (toets op prioriteit genietend arbeidsaanbod). Maar ook dan mogen er geen onnodige barrières zijn voor arbeidsmigranten met een meerwaarde voor de Nederlandse samenleving.

*Arbeidsmigratie biedt geen oplossing voor de vergrijzing*

De raad concludeert dat arbeidsmigratie in algemene zin niet helpt om de grijze druk substantieel te verminderen. De gevolgen van vergrijzing zullen primair moeten worden opgevangen door een hogere arbeidsdeelname en aanpassing van vergrijzingsgevoelige instituties.

Het optreden van tijdelijke knelpunten op de arbeidsmarkt vormt evenmin reden voor verruiming van het arbeidsmigratiebeleid. Een restrictief beleid voor het lage en midden-segment van de arbeidsmarkt betekent niet dat de arbeidsmarkt op slot gaat, maar dat getoetst blijft worden op de beschikbaarheid van prioriteit genietend aanbod. Aldus kan de arbeidsmigratie meedemen met tijdelijke knelpunten op de arbeidsmarkt. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is wel dat de daarvoor geldende procedures voldoende snel en effectief zijn.

Van belang is dat door de verdere vrijmaking van het werknemersverkeer met de nieuwe EU-lidstaten het prioriteit genietend arbeidsaanbod in omvang zal toenemen, waardoor arbeidsmigratie van buiten de EU of de Europese Economische Ruimte (EER) minder aan de orde zal zijn. De raad meent dat er meer zicht moet komen op de mogelijke omvang van de toekomstige migratiestroom uit Roemenië en Bulgarije.

Arbeidsmigratiebeleid blijft in de ogen van de raad een aanvulling op en het sluitstuk van het nationale arbeidsmarktbeleid dat zich richt op arbeidsparticipatie van personen en groepen die nu nog aan de zijlijn staan. Daarbij gaat het ook om een betere inschakeling op de arbeidsmarkt van de in Nederland aanwezige asielmigranten.

Verder zou nader onderzoek moeten uitwijzen in hoeverre er sprake is van een vertrek van hooggequalificeerden uit Nederland en wat er gedaan zou kunnen worden om mensen hier te behouden of om ze weer naar Nederland te halen.

*Uitvoering moet veel beter*

De raad vindt het van groot belang dat het toelatingsbeleid en de uitvoering daarvan over de gehele linie worden vereenvoudigd en gestroomlijnd. Hij ondersteunt dan ook het voornemen van het kabinet om het toelatingsbeleid grondig op de schop te nemen en te vereenvoudigen. Hij voegt hieraan toe dat een belangrijke voorwaarde voor verbeteringen op dit punt is gelegen in een goede uitvoering. Hij stelt vast dat in de afgelopen jaren weliswaar diverse aanpassingen in de uitvoeringsorganisatie zijn gerealiseerd, maar dat zich thans nog steeds uiteenlopende problemen voordoen.

*Aandacht voor internationale afstemming*

De raad vindt het van belang om bij de modernisering van het arbeidsmigratiebeleid aandacht te besteden aan de internationale afstemming van beleid. Het gaat daarbij om de volgende punten.

- a De bestaande Europese regelgeving aangaande de toegang van migranten tot de arbeidsmarkt.
- b Het evenwicht tussen beleidsconcurrentie en beleidsharmonisatie op Europees niveau.

- c Internationale normen over arbeidsmigratie. Het gaat daarbij met name om de rechten van migranten en het voorkomen van braindrain uit ontwikkelingslanden.
- d Regels en afspraken ten aanzien van de vrijheid van dienstenverkeer zoals vastgelegd in het EG-verdrag en de General Agreement on Trade and Services (GATS).

### Beoordeling van het nieuwe toelatingsmodel

De raad staat in grote lijnen positief tegen het kabinetsvoorstel voor een nieuw toelatingsmodel zoals beschreven in de beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid*.

Het betreft hier een beschrijving op hoofdlijnen. Het model dient nog te worden uitgewerkt.

#### *Nadere invulling convenantensystematiek cruciaal*

Dit laatste geldt in elk geval voor de zogeheten convenantensystematiek waarin het model voorziet en die inhoudt dat het bedrijf of de instelling die een arbeids- of studiemigrant toegelaten wil zien, een convenant met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) moet hebben afgesloten. Via de convenantensystematiek wordt het bedrijf of de instelling medeverantwoordelijk voor de toelating van de migrant, waardoor de toelatingsprocedure aanzienlijk sneller kan verlopen.

De hiermee gepaard gaande verschuiving van verantwoordelijkheden ziet de raad als een wezenlijk element van het nieuwe model. De convenantensystematiek is dan ook in belangrijke mate bepalend voor het succes van het model.

De raad ziet de beoogde versnelling van de behandeling van aanvragen voor een verblijfsvergunning als een belangrijk voordeel van de beoogde herverdeling van verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd bestaat er bij de raad zorg over de mogelijkheid om via de systematiek van convenanten recht te doen aan de uiteenlopende belangen, zoals die van de migrant, de betrokken bedrijven en instellingen en van de samenleving als geheel (handhaving). Veel hangt dan ook af van de nadere invulling van de systematiek.

De raad vraagt nadrukkelijk aandacht voor de positie *van de migrant* en in het bijzonder voor de relatie tussen de migrant en de referent/convenanthouder. Voorkomen moet worden dat deze relatie onder druk komt te staan als gevolg van de toegenomen verantwoordelijkheden van de referent die voortvloeien uit het convenant met de uitvoeringsorganisatie. Gelet op het belang dat de raad hecht aan rechtszekerheid voor de arbeidsmigrant en aan voldoende duidelijkheid over zijn positie, verdient het aanbeveling bij de nadere uitwerking van de convenantensystematiek te voorzien in betrokkenheid van onder meer werknemersorganisaties.

Tevens vraagt de raad aandacht voor de positie van bedrijven die slechts incidenteel arbeidsmigranten in dienst nemen, waaronder met name *kleine bedrijven*. De voorwaarde dat ieder bedrijf moet beschikken over een convenant met de uitvoeringsorganisatie, levert namelijk een extra schakel op in het proces van de toelating van de arbeidsmi-

grant. Vooral wanneer een bedrijf slechts incidenteel een arbeidsmigrant in dienst neemt, kan dit een onevenredig zware (administratieve) belasting opleveren. De raad bepleit dan ook dat wordt nagegaan hoe brancheorganisaties daarbij een rol kunnen spelen. In elk geval moet worden voorkomen dat nieuwe belemmeringen worden opgeworpen voor de toelating van arbeidsmigranten, waar het nieuwe toelatingsmodel juist beoogt de toelating te vereenvoudigen en te versnellen.

De raad acht het van groot belang dat de nadere uitwerking en invulling van de convenantensystematiek plaatsvindt met consultatie van betrokken partijen, waarbij hij met name denkt aan de betrokkenheid van potentiële convenanthouders via hun organisaties.

Hij bepleit bij de aanbevolen consultatie ook de rol van brancheorganisaties als mogelijke convenanthouder te betrekken. Een verkenning van de mogelijkheden daartoe zal in nauw overleg met de brancheorganisaties moeten worden ontwikkeld. Als een en ander in de praktijk niet tot een werkbare aanpak zou leiden, zouden ook andere opties in de verkenning moeten worden betrokken.

De raad stelt met instemming vast dat het nieuwe toelatingsmodel en de convenantensystematiek die het kabinet voorstelt, geen belemmeringen opwerpen voor de totstandkoming van zogeheten arbeidsmarktconvenanten. Bedoelde convenanten, waarbij de gezamenlijke sociale partners in een sector of branche en het CWI partij zijn, kunnen afspraken bevatten over bijvoorbeeld de werving van arbeidsmigranten in samenhang met afspraken over arbeidsmarktbeleid in de branche. Afspraken in dergelijke convenanten kunnen in het kader van een tewerkstellingsvergunning door het CWI aan de orde komen. Dergelijke afspraken zijn erop gericht dat het reeds aanwezige arbeidsaanbod optimaal wordt benut dan wel geschikt wordt gemaakt voor arbeidsdeelname. Zij kunnen daarmee bijdragen aan het vergroten van de arbeidsparticipatie.

De raad wijst erop dat de convenantensystematiek die het kabinet voorstaat spanning oplevert met het Europese recht kader, voor zover het gaat om derdelanders die worden gedetacheerd door in de EU gevestigde dienstverleners.

#### *Voorstel voor meer flexibele verblijfskolommen*

Het nieuwe toelatingsmodel dat het kabinet voorstelt, kent een structuur met een vijftal verblijfskolommen. In het kader van het voorliggende advies over arbeids- en studiemigratie zijn de kolommen I, II en III relevant.

De raad plaatst diverse kanttekeningen bij de indeling van migranten in de eerste drie verblijfskolommen van het nieuwe model. Vooral het onderscheid tussen de kolommen I en II acht hij in de praktijk niet goed hanteerbaar. Zo gaat kolom I uit van strikte tijdelijkheid van het verblijf (maximaal één jaar) en is verlenging van het verblijf niet mogelijk. Als de betrokken migrant na het eindigen van zijn verblijfsrecht opnieuw de Nederlandse

arbeidsmarkt wil betreden, dient hij eerst terug te keren naar zijn land van herkomst om van daaruit een nieuwe verblijfsvergunning aan te vragen.

De raad bepleit een alternatieve indeling van de verblijfskolommen. Hij stelt voor de indeling tussen de kolommen I en II niet hoofdzakelijk te baseren op een onderscheid naar verblijfsduur maar naar verblijfsdoel. Dit onderscheid biedt ook aanknopingspunten om de uitvoeringsorganisatie te verbeteren. Het kan ook goed aansluiten bij de internationale en supranationale wetgeving.

De raad gaat in het advies in op de positie van een aantal bijzondere groepen en hun positie in een verblijfskolom. Dit betreft onder meer gedetacheerde werknemers, stagiaires en 'practicanten'.

Ten aanzien van stagiaires werpt de raad de vraag op of het in alle gevallen nodig is een tewerkstellingsvergunning te verlangen. Dit vereiste zou naar zijn oordeel niet behoeven te gelden voor een stagiair die is ingeschreven bij een erkende buitenlandse onderwijsinstelling waarmee een convenant is afgesloten.

Wat de groep practicanten betreft, gaat het – volgens de omschrijving van deze groep door het CWI – kort gezegd om vreemdelingen die gedurende korte tijd naar Nederland komen om werkervaring op te doen die voor hun toekomstig functioneren in het buitenland van belang is. Het accent ligt dan op het volgen van een leer- en werkervaringstraject en niet op het verrichten van reguliere werkzaamheden. De raad geeft in overweging de practicantenregeling met ruimte voor maatwerk toe te passen, waarbij in de regeling duidelijk is omschreven onder welke voorwaarden door een werkgever kan worden afgevoerd van verplichtingen die in het kader van de Wav voor een reguliere arbeidsplaats gelden. Op deze wijze kan een handhaafbare regeling tot stand komen.

#### *Relatie met Wet arbeid vreemdelingen (Wav)*

De raad constateert dat de toepassing van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) in belangrijke mate bepalend is voor de invulling van het toelatingsbeleid van arbeidsmigranten. In de beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid* krijgt deze samenhang echter nauwelijks aandacht.

Bij een modernisering van het toelatingsbeleid die gericht is op het snel en slagvaardig inspelen op de behoeften van de arbeidsmarkt, ligt het in de rede dat ook wordt gekeken naar mogelijkheden om het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten in het kader van de Wav waar mogelijk sneller en slagvaardiger te maken. Daarbij dient het uitgangspunt van de Wav te worden gehandhaafd, hetgeen inhoudt dat bij vervulling van vacatures voorrang moet worden gegeven aan prioriteit genietend aanbod. De raad ziet dit als een wezenlijk element in het sociaal-economisch beleid dat is gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen en groepen die nu nog aan de zijlijn staan.

Het voorstel van de raad voor een alternatieve indeling van de verblijfskolommen is mede gebaseerd op de samenhang tussen het regime van de tewerkstellingsvergunning in de Wav en het toelatingsregime van de Vreemdelingenwet voor arbeidsmigranten. Het biedt

ook mogelijkheden de wetgeving en de uitvoering rond de toelating van arbeidsmigranten te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Door achtereenvolgende aanpassingen zijn de Wav en de daaraan gekoppelde regelgeving in de loop der jaren moeilijk toegankelijk geworden. De raad dringt er daarom op aan het gehele complex van regelgeving in verband met de toelating van arbeidsmigranten te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Ook zou kunnen worden onderzocht of het mogelijk is de Wav en de Vreemdelingenwet 2000 samen te voegen, onder handhaving van het uitgangspunt van de Wav dat bij vervulling van vacatures toetsing op prioriteit genietend aanbod plaatsvindt.

### **Beleid voor kennis- en studiemigratie**

#### *Aantrekkelijkheid Nederland als vestigingsland*

De raad vindt de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten een belangrijk aspect van het migratiebeleid. Het kabinet wil deze aantrekkelijkheid vooral vergroten door een eenvoudige en snelle toelatingsprocedure. De raad betwijfelt echter of Nederland met het voorgenomen toelatingsbeleid de facto aantrekkelijker wordt voor de gewenste arbeidsmigranten. Daarbij moet overigens worden bedacht dat het toelatingsbeleid en de toelatingsprocedure maar ten dele bepalend zijn voor de aantrekkelijkheid.

Volgens de raad dient Nederland een meer uitnodigend beleid te voeren voor migranten met een toegevoegde waarde voor de Nederlandse samenleving, zowel in het licht van de ‘battle for brains’ als in het licht van de globalisering. Essentieel daarbij is duidelijkheid over de voorwaarden die gelden voor toelating en over de voorwaarden die gelden voor verlenging van de verblijfsvergunning en permanent verblijf. Op basis daarvan kunnen zowel bedrijven als potentiële migranten vooraf beoordelen of betrokkene in aanmerking komt voor toelating dan wel voor verlenging van de verblijfsvergunning.

Tegen deze achtergrond bepleit de raad de bestaande kennismigrantenregeling in elk geval materieel te handhaven (in verblijfskolom III). Deze regeling blijkt de in de praktijk gewenste duidelijkheid te bieden. Hoewel het gehanteerde inkomenscriterium op zichzelf genomen geen garantie biedt dat de migrant ook daadwerkelijk een kenniswerker is, laat de praktijk zien dat het in het overgrote deel van de gevallen om kenniswerkers gaat. Wel bepleit de raad een periodieke evaluatie van de regeling om te bezien of het gebruik ervan in overeenstemming blijft met het beoogde doel.

#### *Aanvulling met aanbodgestuurde regeling*

Tevens stelt de raad voor om in aanvulling op dit (vraaggestuurde) beleid te komen tot een aanbodgestuurd beleid voor hoogopgeleide migranten. Dit betekent dat betrokkene ook zonder arbeidscontract met een in Nederland gevestigd bedrijf of gevestigde instelling kan worden toegelaten, mits aan bepaalde vereisten is voldaan. In dat verband gaat de voorkeur van de raad uit naar een puntensysteem.

Als basisvoorwaarden zouden moeten gelden: ten eerste de beheersing van het Engels of een andere taal die goed communiceren in de werkomgeving mogelijk maakt en ten tweede het kunnen voorzien in de kosten van levensonderhoud. Als criteria op basis waarvan punten kunnen worden verkregen, denkt de raad aan: opleiding, inkomen of werkervaring, leeftijd, taal en ervaring in Nederland.

De raad acht het wenselijk sociale partners te betrekken bij de verdere uitwerking van een puntensysteem. Verder pleit hij voor monitoring en evaluatie van de regeling.

#### *Verlenging zoekperiode studenten*

Ook de aantrekkelijkheid van Nederland voor studenten acht de raad van groot belang. Hij wijst in dat verband op factoren als de mogelijkheid van Engelstalig onderwijs, de kosten verbonden aan de studie, mogelijkheden voor een studiebeurs en dergelijke. Ook de reputatie van opleidingen is bepalend voor de aantrekkelijkheid. Dit geldt eveneens voor de periode die de student heeft om werk te zoeken na afronding van de studie. Deze periode is nu drie maanden en dat blijkt in de praktijk te kort te zijn. De raad kan zich vinden in het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken om de zoekperiode te verlengen tot een jaar. Dit sluit ook beter aan bij de zoekperiodes in het VK en Duitsland. Tijdens de zoekperiode dient de afgestudeerde studiemigrant in Nederland te kunnen werken om in zijn eigen onderhoud te kunnen voorzien.

#### *Vluchtelingen*

De raad is verder van mening dat het potentieel dat aanwezig is bij vluchtelingen, optimaal benut zou moeten worden. Hij bepleit de mogelijkheden voor asielzoekers om te kunnen werken te verruimen.

### **Uitvoering en handhaving nieuwe toelatingsmodel**

De raad wijst in het advies nadrukkelijk op de noodzaak van een goede uitvoering en handhaving van het nieuwe toelatingsmodel. Aan de uitvoering en handhaving van het huidige migratiebeleid is in de voorbije kabinetsperiode reeds veel aandacht besteed. Verschillende aanpassingen in de uitvoeringsorganisatie zijn gerealiseerd en verdere aanpassingen zijn voorgenomen. De raad heeft waardering voor verbeteringen die tot stand zijn gebracht. De raad moet echter vaststellen dat zich thans nog steeds uiteenlopende problemen voordoen, zowel bij de toelating van reguliere arbeidsmigranten als bij de toelating van kennismigranten.

#### *Eén loket voor arbeidsmigratie*

Zoals hiervoor aan de orde kwam (*Relatie met Wet arbeid vreemdelingen*), gelden ten aanzien van de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet arbeid vreemdelingen thans afzonderlijke uitvoeringstrajecten. Daarnaast moeten arbeidsmigranten nog procedures bij andere instanties doorlopen voordat zij daadwerkelijk aan het werk kunnen gaan.

De raad dringt aan op een sterke verbetering van de kwaliteit en de efficiency van de uitvoering. Hij acht het van groot belang dat er ten behoeve van de binnenkomst van arbeids-



migranten één loket komt, waar belanghebbenden (werkgever en werknemer) terecht kunnen voor de documenten en informatie die voor de toelating van buitenlandse werknemers relevant zijn. Hij stelt voor dat loket zo in te richten dat ook andere overheidsinstanties via dat loket kunnen worden bereikt, zoals de belastingdienst voor de toekenning van een sofinummer of gemeenten voor de registratie in de bevolkingsadministratie. Het loket zou in de visie van de raad de toegangspoort moeten zijn voor de tewerkstellingsvergunning voor de werkgever, de verblijfsvergunning voor de werknemer en diens gezinsleden, verlengingsvergunningen, sofinummer, huisvestingsvergunning et cetera. Een dergelijke geïntegreerde één-loket-benadering acht hij ook van belang voor de toepassing van de kennismigranten- en talentenregeling. Hij gaat daarbij uit van een gecoördineerde aansturing van de toelatingsorganisatie onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken.

In algemene zin vraagt de raad niet alleen aandacht voor het nastreven van transparantie in regelgeving en procedures, maar evenzeer voor de wijze van communiceren en servicegerichtheid van instanties die bij de uitvoering een rol spelen.

De uitvoeringsorganisatie zou moeten uitstralen dat Nederland prijs stelt op de komst van getalenteerde personen en kenniswerkers evenals van personen die een functie gaan vervullen waarvoor binnen Europa kennelijk geen passend arbeidsaanbod voorhanden is.

Een aandachtspunt voor de toelatingsorganisatie is dat zij bij de invoering van het nieuwe toelatingsmodel met de daarin voorziene convenantensystematiek kan worden geconfronteerd met een groot aantal verzoeken van bedrijven en instellingen tot het afsluiten van een convenant. Dit pleit voor een fasegewijze invoering.

In elk geval moet worden voorkomen dat de verbeteringen die met het nieuwe toelatingsbeleid worden beoogd, stuklopen op de uitvoering.

### **Arbeidsmigratie en sociale zekerheid**

De raad stelt vast dat, anders dan in het verleden, (arbeids)migranten thans niet snel toegang krijgen tot de sociale zekerheid. Dit is het gevolg van uiteenlopende wijzigingen die de afgelopen jaren in het stelsel zijn doorgevoerd en van de invoering van de Koppelingswet. Hij verwacht dat de toelating van migranten zoals voorzien in de kolommen I t/m III niet tot een extra beslag op het socialezekerheidsstelsel zal leiden.

De raad staat terughoudend tegenover verdere beperkingen van de sociale zekerheid voor (arbeids)migranten, voor zover deze al mogelijk zijn gezien internationaalrechtelijke verplichtingen. Hij is geen voorstander van de inzet van premierestitutie als instrument om te bevorderen dat als tijdelijk bedoelde arbeidsmigratie ook daadwerkelijk tijdelijk blijft. Voor zover het daarbij gaat om arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden, ligt het naar zijn oordeel meer in de rede hierop gerichte instrumenten in het kader van ontwikkelingssamenwerking in te zetten.

In de praktijk wordt vooral de wettelijke verplichting om een zorgverzekering af te sluiten, als onredelijk ervaren door kennismigranten die gedurende korte tijd in Nederland verblijven en die al een (collectieve) ziektekostenverzekering hebben. De raad geeft in overweging dat wordt nagegaan of er mogelijkheden zijn om tegemoet te komen aan problemen die in de praktijk worden ervaren (dubbele dekking) door bepaalde gedurende zeer korte tijd (maximaal twee weken) in Nederland werkzame buitenlandse werknemers die al een buitenlandse ziektekostenverzekering met een adequate dekking hebben.

### Europees arbeidsmigratiebeleid

Europese regelgeving stelt enerzijds randvoorwaarden aan het te voeren Nederlandse migratiebeleid, anderzijds is deze nog volop in ontwikkeling. Specifiek op het terrein van arbeidsmigratie is nog weinig geregeld. De Europese Commissie is voorstander van harmonisatie van wetgeving op het gebied van arbeidsmigratie en heeft daartoe in 2005 opnieuw voorstellen gepresenteerd. Wil Nederland hierop invloed kunnen uitoefenen, dan is het van belang dit tijdig te doen, vooral gezien de samenhang die er op onderdelen is met de beleidsvoornemens van het kabinet.

In lijn met de algemene voorkeur van de raad voor meer selectiviteit in het arbeidsmigratiebeleid, acht hij het wenselijk voor het hoogste segment van de arbeidsmarkt op EU-niveau meer zaken gezamenlijk te regelen. Voor het lage en middensegment van de arbeidsmarkt ligt dit veel minder voor de hand. Dit laat onverlet dat de raad in beginsel voordelen ziet van een minimaal beschermingsniveau voor met name laaggeschoolde arbeidsmigranten, maar dat dit sterk afhankelijk is van de invulling en onderbouwing daarvan. Dit minimale beschermingsniveau zou ten minste betrekking moeten hebben op het waarborgen van de door de ILO vastgestelde fundamentele beginselen en rechten van de arbeid.

De raad vindt de voorstellen van de Europese Commissie in het beleidsplan legale migratie een stap voorwaarts ten opzichte van de in 2001 voorgestelde richtlijn. Nu wordt expliciet een onderscheid gemaakt naar verschillende categorieën migranten. Dit doet recht aan de uiteenlopende problematiek.

Een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van mobiliteit binnen Europa van hooggeschoolde derdelanders kan bijdragen aan de aantrekkelijkheid van Europa als vestigingsplaats. Er kunnen schaalvoordelen en positieve externe effecten optreden.

Wenselijke elementen voor een Europese regeling voor hooggeschoolden zijn:

- procedurele waarborgen voor de aanvraag en toekenning van de betreffende verblijfstitel;
- een vrijstelling van een arbeidsmarkttoets of een andere toets op economische noodzaak;
- de toegang, het verblijf en de arbeidsmogelijkheden van de migrant en partner;

- de voorwaarden en toegang tot verblijf in andere lidstaten dan de lidstaat die de oorspronkelijke verblijfstitel heeft afgegeven.

Wanneer mobiliteit van hooggeschoolde werknemers wordt toegestaan is een (zo mogelijk minimale) gezamenlijke afspraak nodig voor toelatingsvoorwaarden. Belangrijk bij Europese regelgeving hierover is dat overeenstemming wordt bereikt over de definities van deze groepen migranten. De raad bepleit een geleidelijke aanpak en het hanteren van een overgangsperiode.

Dit geldt des te meer wanneer in het Nederlandse beleid of dat van andere lidstaten meer elementen van aanbodsturing zouden worden aangebracht.

Ten aanzien van seizoenswerkers acht de raad het niet nodig en ook niet wenselijk te komen tot gezamenlijke voorwaarden voor toelating en mobiliteit binnen de EU. Dit vanwege het lokale karakter van seizoenswerk en het grote reservoir aan prioriteit genietend aanbod dat met de verdere openstelling van de arbeidsmarkt voor de nieuwe lidstaten beschikbaar komt.

De raad meent dat ook voor andere onderwerpen een gemeenschappelijk Europees beleid meerwaarde kan hebben. In het bijzonder denkt hij daarbij aan flankerend beleid met het oog op de totstandkoming van een Europese kennis- en onderzoeksruimte, om beter te kunnen concurreren met de VS. Ook een regeling voor detachering van derdelanders biedt naar zijn oordeel meerwaarde.

### **Beleid voor arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden**

Wereldwijd vindt migratie vooral plaats vanuit minder ontwikkelde landen naar meer ontwikkelde landen. De economische situatie in veel ontwikkelingslanden speelt daarbij een belangrijke rol. Het bevorderen van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden wordt gezien als één van de manieren om de positieve effecten van arbeidsmigratie te versterken. Tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden leidt echter niet vanzelfsprekend tot een win-win-situatie voor de verschillende betrokken partijen (de individuele migrant, de werkgever en de zend- en gastlanden). De uiteindelijke effecten voor de landen van herkomst zijn onder andere afhankelijk van de omvang van het land (kleine landen zijn kwetsbaarder voor braindrain), de sectoren waar de arbeidsmigranten in werken (emigratie van medisch personeel is problematischer dan andere sectoren) en de instituties en het beleid in de landen van herkomst (het potentieel van geldovermakingen kan alleen benut worden voor economische groei in goed functionerende markten). De raad onderschrijft het belang van het initiatief van de minister van VWS voor een gedragscode over het niet pro-actief werven van zorgpersoneel uit ontwikkelingslanden en beveelt aan om ook in andere branches de mogelijkheden voor een dergelijke gedragscode te verkennen. Ook op Europees niveau acht de raad een krachtige coördinatie ten aanzien van een wervingscode voor de zorgsector noodzakelijk.

De raad acht het niet wenselijk om in het kader van ontwikkelingssamenwerking de verblijfsduur voor arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden op voorhand te beperken tot maximaal één jaar – zoals het kabinet voorstelt in de nota *Naar een modern migratiebeleid*.

In de alternatieve kolommenstructuur die de raad voorstelt, is de maximale verblijfstermijn afhankelijk van de arbeidsovereenkomst tussen werkgever en werknemer. Dit geldt ook voor projecten in het kader van ontwikkelingssamenwerking. De raad benadrukt dat arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden, evenals werknemers uit andere derdelanden, in de eerste plaats gebruik kunnen maken van de kolommen waar zij op grond van hun kwalificaties in aanmerking voor komen.

Om de ‘brain gain’ in de landen van herkomst te bevorderen pleit de raad voor voortzetting en uitbreiding van programma’s voor circulaire migratie, met aandacht voor goede evaluatie en een expliciete link naar de regelingen voor kennismigranten. Om de tijdelijke arbeidsmigratie van middelbaar en laag opgeleide arbeidsmigranten verder te bevorderen stelt de raad twee aanvullende faciliteiten voor: bilaterale overeenkomsten met onder andere de partnerlanden van de ontwikkelingssamenwerking en leertrajecten. Behalve in de zorgsector zijn bilaterale overeenkomsten denkbaar in andere sectoren met vraag naar middelbaar en lager geschoold personeel. Afhankelijk van de vraag naar personeel en de mogelijkheden in de partnerlanden zijn werkgevers- en werknemersorganisaties verder graag betrokken bij de vormgeving van degelijke bilaterale overeenkomsten.





ADVIES



# 1 Inleiding

In dit advies geeft de Sociaal-Economische Raad zijn visie op de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid. In dat kader beantwoordt hij vragen die de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Ontwikkelingssamenwerking in hun adviesaanvraag van 28 september 2006 hebben voorgelegd<sup>1</sup>. De raad is gevraagd begin 2007 te adviseren, opdat het advies een rol kan spelen bij de start van een nieuw kabinet.

Het advies is voorbereid door de Commissie Arbeidsmigratiebeleid<sup>2</sup>. De raad heeft het advies vastgesteld in zijn vergadering van 16 maart 2007.

## *Adviesaanvraag*

Het kabinet noemt in de adviesaanvraag een aantal ontwikkelingen die van belang zijn voor de toekomstige inrichting van het arbeidsmigratiebeleid. Het vraagt daarbij nadrukkelijk de aandacht voor de kabinetsvoorstellen voor een nieuw toelatingsbeleid zoals beschreven in de notitie *Naar een modern migratiebeleid*<sup>3</sup>. Deze voorstellen beogen een aanzienlijke vereenvoudiging en stroomlijning van de toelating van vreemdelingen (onder meer arbeidsmigranten). Tevens wordt beoogd een meer selectief en uitnodigend beleid te voeren voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten.

Het kabinet werpt in de adviesaanvraag een aantal beleidsvragen voor de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid op, waarbij het een vijftal thema's onderscheidt:

- de bijdrage van arbeidsmigratie aan de welvaartsgroei;
- de sturing van het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten (vraagsturing, aanbodsturing);
- de aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten;
- de verhouding tussen Nederlands en EU-arbeidsmigratiebeleid;
- de bevordering van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden.

Over elk van deze thema's zijn de raad vragen voorgelegd en daarbij legt het kabinet een relatie met de voorstellen in de beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid*.

## *Reikwijdte advisering*

Het advies is gericht op het Nederlandse *arbeidsmigratiebeleid* (inclusief studiemigratie), mede in de context van EU-beleid op dit terrein en initiatieven op mondiaal niveau. Hierbij gaat het dus om de toelating van personen van buiten de EU die met het oog op het verrichten van arbeid of het volgen van een studie verzoeken tot Nederland te worden toegelaten.

---

1 De adviesaanvraag is als bijlage 1 opgenomen bij dit advies.

2 De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage 4.

3 Beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid: Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 573, nr. 1).



Gezinsmigratie en migratie in het kader van humanitaire verblijfsdoelen blijven in dit advies buiten beschouwing. Dit geldt ook voor de toelating van vreemdelingen in het kader van het vluchtelingen- en asielbeleid.

Gegeven het feit dat voor de EU-lidstaten vrij verkeer van werknemers geldt, hebben de lidstaten voor deze ‘arbeidsmigranten’ geen nationale beleidsvrijheid. Wel kunnen de lidstaten gedurende enkele jaren gebruik maken van hun bevoegdheid een overgangstermijn te hanteren voor de liberalisering van het werknemersverkeer met nieuwe lidstaten. Zo hanteert Nederland een overgangstermijn voor de nieuwste lidstaten (Bulgarije en Roemenië). Voor werknemers uit de per 2004 toegetreden lidstaten zal Nederland naar verwachting in 2007 tot vrij verkeer van werknemers overgaan.

Tegen deze achtergrond richt de raad zich in het voorliggende advies op arbeidsmigratie van personen van buiten de Europese Unie, ook wel aangeduid als *derdelanders*. Hierbij zal hij de effecten van de vrijmaking van het werknemersverkeer binnen de EU betrekken.

#### *Opbouw advies*

In de volgende hoofdstukken gaat de raad aan de hand van een aantal thema's in op de adviesvragen die hem zijn voorgelegd. Daarbij sluit hij zich grosso modo aan bij de volgorde van de onderwerpen in de adviesaanvraag. Zoals hierna ook zal blijken, hangen de onderscheiden thema's sterk met elkaar samen. Voor het te voeren Nederlandse beleid is verder de internationale dimensie, in de zin van mogelijkheden en beperkingen, van groot belang.

In hoofdstuk 2 bespreekt de raad de wenselijkheid van modernisering van het arbeidsmigratiebeleid en formuleert hij aandachtspunten voor de toekomst van dit beleid.

Hoofdstuk 3 bevat een beoordeling van het nieuwe toelatingsmodel dat het kabinet voorstelt in de beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid*. Daarbij gaat de raad ook in op de relatie met de Wet arbeid vreemdelingen.

Vervolgens spreekt de raad zich in hoofdstuk 4 uit over het beleid ten aanzien van kennis- en studiemigratie.

In hoofdstuk 5 geeft de raad zijn opvattingen over de uitvoering en handhaving in het nieuwe toelatingsmodel.

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid vormen het onderwerp van hoofdstuk 6.

Het EU-arbeidsmigratiebeleid komt aan de orde in hoofdstuk 7.

Hoofdstuk 8 is gewijd aan beleid voor arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden. In dat kader gaat de raad in op het tegengaan van braindrain en op instrumenten om circulaire migratie te bevorderen.

Elk hoofdstuk besluit met conclusies en een weergave van de opvattingen van de raad.

## 2 De sociaal-economische wenselijkheid van modernisering van het migratiebeleid

*Een grotere selectiviteit in het arbeidsmigratiebeleid is wenselijk. Het beginsel ‘nee tenzij’ dat ten grondslag ligt aan het huidige arbeidsmigratiebeleid, moet voor arbeidsmigranten met een meerwaarde voor de Nederlandse samenleving worden vervangen door het beginsel ‘ja mits’. Dit geldt in elk geval voor hooggeschoolde arbeidsmigranten. Voor het midden- en ondersegment van de arbeidsmarkt dient het restrictieve beleid vooralsnog te worden gehandhaafd. Arbeidsmigratie blijft een aanvulling op en het sluitstuk van het nationale arbeidsmarktbeleid. Bij de modernisering van het arbeidsmarktbeleid is het belangrijk aandacht te besteden aan de afstemming met het EU-beleid, internationale normen rond arbeidsmigratie en regels rond de vrijheid van dienstenverkeer zoals vastgelegd in het EU-Verdrag en de GATS. Een snelle en eenvoudige uitvoeringspraktijk is een voorwaarde voor succes van de modernisering van het arbeidsmigratiebeleid.*

### 2.1 Inleiding: thematiek en leeswijzer

#### *Thematiek*

Een belangrijk onderdeel van de adviesvraag betreft het oordeel van de SER over de beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid*. Dit voorstel voor modernisering van het migratiebeleid en meer in het bijzonder het beleid voor arbeids- en studiemigratie wordt gedetailleerd besproken in de volgende hoofdstukken. Dit hoofdstuk gaat in op de meer algemene vraag naar de sociaal-economische wenselijkheid van modernisering van het migratiebeleid. De belangrijkste elementen daarvan zijn: een meer selectief, op de bovenkant van de arbeidsmarkt gericht arbeidsmigratiebeleid, en een vereenvoudiging en versnelling van de procedures.

#### *Leeswijzer*

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2.2 gaat in op het huidige arbeidsmigratiebeleid en de richting waarin het kabinet het beleid wil moderniseren. Paragraaf 2.3 plaatst de noodzaak van modernisering van het arbeidsmigratiebeleid in het licht van de mondiale migratiestromen. Paragraaf 2.4 beziet vervolgens de sociaal-economische wenselijkheid van modernisering van het arbeidsmigratiebeleid in het perspectief van de kenniseconomie en vergrijzing. Dit geeft een antwoord op de eerste twee vragen uit de adviesaanvraag. Een centraal punt daarbij is de keuze van het kabinet voor meer selectiviteit in het migratiebeleid. Paragraaf 2.5 plaatst enige algemene kanttekeningen bij een nieuw arbeidsmigratiebeleid. Dit betreft de verwachte effecten van een meer selectief migratiebeleid, de aandacht voor de internationale dimensie en de aandacht voor handhaving en uitvoering. Deze aandachtspunten worden vervolgens in de volgende hoofdstukken nader uitgewerkt. Conclusies worden getrokken in paragraaf 2.6.

## 2.2 Kernpunten modernisering van het arbeidsmigratiebeleid

### *Doelstellingen modernisering arbeidsmigratiebeleid*

Met de modernisering van het arbeidsmigratiebeleid beoogt het kabinet een toelatingsbeleid waarmee snel en slagvaardig kan worden ingespeeld op de behoefte van de samenleving en de arbeidsmarkt en waarbij optimaal gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die arbeidsmigratie biedt. Het kabinet wil dat het arbeidsmigratiebeleid vooral voor de top van de arbeidsmarkt selectief en uitnodigend is. Om dit uitgangspunt goed tot zijn recht te laten komen, kiest het kabinet voor een toelatingsmodel met vijf kolommen ter vervanging van het complexe systeem van 26 verblijfsdoelen, zoals vastgelegd in het Vreemdelingenbesluit 2000 (artikel 3.4.1).

### *Restrictieve karakter huidige beleid*

Het kabinet geeft aan dat de keuze voor meer selectiviteit in het arbeidsmigratiebeleid niet goed past binnen het huidige restrictieve toelatings- en arbeidsmigratiebeleid. Het restrictieve toelatingsbeleid houdt in dat migranten in beginsel *niet* tot Nederland wordt toegelaten *tenzij* internationale verplichtingen, een wezenlijk Nederlands belang of klemmende redenen van humanitaire aard daartoe noodzaken (artikel 13 Vreemdelingenwet). Een wezenlijk belang kan zijn gediend met het toestaan aan vreemdelingen arbeid te verrichten. Dit kan alleen met een tewerkstellingsvergunning (artikel 2.1 Wet Arbeid Vreemdelingen). Een tewerkstellingsvergunning wordt in beginsel alleen verleend als er voor de desbetreffende arbeidsplaats geen prioriteitsgenietend aanbod beschikbaar is (artikel 8.1 Wet Arbeid Vreemdelingen). Daarbij dient niet alleen de beschikbaarheid in de eigen vestigingsplaats of regio in beschouwing te worden genomen, maar evenzeer de beschikbaarheid in andere regio's binnen Nederland en in andere landen van de Europese Unie (Uitvoeringsregels Wet Arbeid Vreemdelingen punt 11). Omdat ook de migranten die Nederland graag wil toelaten, aanlopen tegen de restrictieve regels, moet volgens het kabinet een modern toelatingsbeleid niet alleen restrictief zijn, maar ook meer dan nu het geval is, selectief.

### *Huidige regelgeving biedt weliswaar selectiemogelijkheden...*

De huidige regels bieden, zeker na de introductie van de kennismigrantenregeling in 2004, al mogelijkheden tot meer selectiviteit in het arbeidsmigratiebeleid. Zo zijn in de uitvoeringsregels op de Wet Arbeid Vreemdelingen verschillende uitzonderingen gemaakt op de hoofdregel dat voor de tewerkstelling van een derdelander een tewerkstellingsvergunning nodig is. Het gaat hier onder meer om een aantal nader omschreven activiteiten, zoals het monteren en repareren van machines, die niet langer dan vier weken mogen duren. Daarnaast geldt in een aantal situaties een versnelde procedure waarbij wel een tewerkstellingsvergunning moet worden aangevraagd maar waarbij er geen toets op de beschikbaarheid van prioriteitsgenietend arbeid plaats vindt. Dit is bijvoorbeeld het geval voor hogere leidinggevenden met een brutomaandsalaris van 3900 euro of meer voor een periode van maximaal zes maanden.

De zogeheten kennismigrantenregeling, die op 1 oktober 2004 van kracht is geworden, bepaalt dat voor kenniswerkers boven een bepaalde inkomensgrens geen tewerkstellingsvergunning meer hoeft worden aangevraagd<sup>1</sup>. In dat geval heeft de kenniswerker wel een verblijfsvergunning als kenniswerker nodig.

Verder is per 1 mei 2006 voor de toelating van vreemdelingen die in Nederland een zelfstandige onderneming willen starten een puntenregeling van kracht geworden<sup>2</sup>. Hierin tellen persoonlijke eigenschappen, ondernemingsplan en de toegevoegde waarde voor Nederland mee. Met deze nieuwe regeling, de zelfstandigenregeling, wil het kabinet belemmeringen weg-nemen voor kennismigranten die zich als zelfstandige in ons land willen vestigen<sup>3</sup>.

*...maar huidige regelgeving is te onoverzichtelijk en te gecompliceerd*

Volgens het kabinet is met de introductie van de kennismigrantenregeling en de zelfstandigenregeling een belangrijke stap gezet in het eenvoudiger maken van de toegang van hooggekwalificeerde arbeidskrachten uit derde landen, maar zijn de maatregelen nog ontoereikend om de bijdrage die migranten kunnen leveren aan de Nederlandse samenleving een grotere rol te laten spelen in het toelatingsbeleid. Hiertoe wil het kabinet het spectrum voor hooggekwalificeerde migratie verbreden en tegelijkertijd het huidige onoverzichtelijke en gecompliceerde toelatingskader met zijn vele verblijfsdoelen en uitzonderingen aanzienlijk vereenvoudigen. De huidige uitvoeringspraktijk geeft hiertoe inderdaad voldoende aanleiding (zie met name hoofdstuk 5).

*Tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden*

Onderdeel van de modernisering van het arbeidsmigratiebeleid is naast de selectiviteit ook het faciliteren en reguleren van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden. Het kabinet introduceert in het nieuwe toelatingsmodel een niet-verlengbare verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van één jaar, waaraan een beperkt pakket van rechten is gekoppeld.

## 2.3 De noodzaak van modernisering van het arbeidsmigratiebeleid in het licht van de mondiale migratiestromen

Zoals het kabinet aangeeft, moet de noodzaak voor modernisering van het arbeidsmigratiebeleid mede in het licht worden gezien van de mondiale migratiestromen. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om de volgende twee ontwikkelingen:

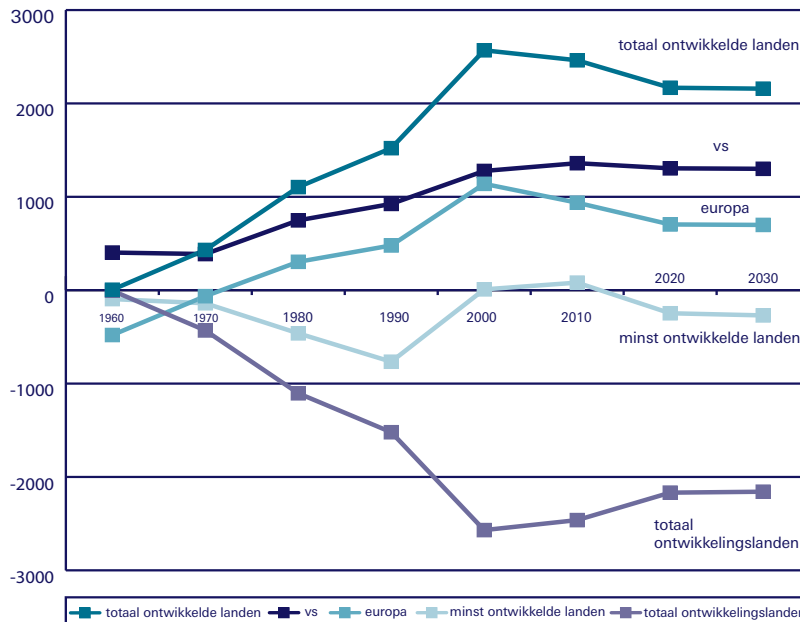
- 
- 1 Staatsblad 2004 481, Besluit van 28 september 2004 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met de toelating van kennismigranten. Zie ook: Staatsblad 2004 482, Besluit van 27 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met kennismigratie.
  - 2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29696, nr. 3.
  - 3 Tussen 2001 en 2005 dienden migranten 599 aanvragen in om toegelaten te worden als zelfstandig ondernemer. Daarvan zijn er 108 ingewilligd. Dat waren vooral Amerikanen, Roemenen en Polen ([www.regering.nl](http://www.regering.nl)).

- De aanhoudende migratiedruk uit ontwikkelingslanden.
- Het toenemende belang van migratie van hooggeschoolden.

#### Aanhoudende druk uit ontwikkelingslanden

De groei in wereldwijde migratiestromen van de afgelopen 30 jaar bestaat vooral uit migratie van minder naar meer ontwikkelde landen. De economische situatie in veel ontwikkelingslanden speelt daarbij vaak een belangrijke rol. Figuur 2.1 laat zien dat de nettomigratie naar de ontwikkelde landen naar verwachting iets afzwakt, maar op een aanhoudend hoog niveau blijft. Binnen de groep ontwikkelingslanden neemt naar verwachting de migratiedruk uit de minst ontwikkelde landen toe, terwijl de migratiedruk in de overige ontwikkelingslanden – door de verbetering van de economische situatie – iets afneemt. Voor Europa is met name de immigratiedruk uit Afrika relevant.

figuur 2.1 Jaarlijkse mondiale nettomigratiestromen (duizenden), ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden (1960-2030)



Bron: United Nations (2005) *World Population Prospects: The 2004 Revision, volume III: Analytical Report*, New York, p. 86.

#### Het toenemende belang van hooggeschoolde migratie

Er zijn aanwijzingen dat het aandeel hooggeschoolde migranten – mensen met een tertiaire opleiding – in de totale migratie stijgt<sup>4</sup>. Het gemiddelde emigratie percentage op wereldniveau ligt voor mensen met een tertiaire opleiding in 2000 op 5,4 procent (1990: 5 procent), voor mensen met een secundaire opleiding op 1,8 procent (1990: 1,4 procent)

4 Het volgende is gebaseerd op: Docquier, F. en A. Marfouk (2006) *International Migration by Educational Attainment (1990-2000)*, in: Özden, C. en M. Schiff (eds.) *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Washington D.C., World Bank/ Palgrave-McMillan, pp. 151-200.

en voor laagopgeleiden op 1,1 procent (1990: 1,1 procent). Het aantal mensen tussen de 25 en 65 jaar in de OECD-landen dat buiten hun geboorteland leeft, is tussen 1990 van 42 miljoen toegenomen naar 59 miljoen. Het aandeel hoogopgeleiden hierin steeg van 29,8 procent in 1990 naar 34,6 procent in 2000. Het is hierbij van belang dat het ook grotendeels gaat om migratie tussen de OECD-landen.

De meeste hooggeschoolde migranten komen uit Europa (het VK, Duitsland en Italië); Zuid- en Oost-Azië (India, China, Filippijnen, Korea en Vietnam) en voor een minder groot gedeelte uit Mexico en Midden-Amerika. De VS zijn het belangrijkste bestemmingsland (de helft van de hooggeschoolde migranten leeft daar)<sup>5</sup>. Canada en Australië nemen samen 20 procent voor hun rekening. Frankrijk, Duitsland en het VK zijn samen goed voor 15 procent. Een van de redenen voor het toenemende belang van migratie van hooggeschoolden, is de concurrentie om hooggeschoolden, die ertoe leidt dat de belemmeringen voor de migratie van hooggeschoolden worden afgebouwd.

*Huidige arbeidsmigratiebeleid houdt onvoldoende rekening met deze tendensen*

Voorkomen moet worden dat het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid onvoldoende inspeelt op deze internationale ontwikkelingen en dat er daardoor, legaal of illegaal, vooral laaggeschoolde arbeidsmigranten naar Nederland komen. Om beter van de trend te profiteren is een selectiever migratiebeleid nodig. Tegelijkertijd moet worden onderzocht hoe beter om te gaan is met migratiedruk uit ontwikkelingslanden. In dit hoofdstuk gaat het vooral om een nadere onderbouwing van de sociaal-economische wenselijkheid van een selectiever migratiebeleid. In hoofdstuk 8 staat de vraag naar de omgang met de migratiedruk uit ontwikkelingslanden centraal.

## 2.4 De sociaal-economische wenselijkheid van een selectief arbeidsmigratiebeleid

### 2.4.1 Inleiding

In de kabinetsnota *Naar een modern arbeidsmigratiebeleid* en in de adviesaanvraag worden een aantal argumenten genoemd voor de beleidsomslag naar een meer selectief arbeidsmigratiebeleid:

- De ambitieuze Lissabon-doelstellingen ten aanzien van de kenniseconomie vereisen de beschikbaarheid van hooggekwalificeerde arbeidskrachten die in toenemende mate ook uit het buitenland komen. Op dit gebied moet Europa beter concurreren met de VS.
- Nederland moet in deze ‘battle for brains’ een goede uitgangspositie verkrijgen en behouden.
- Hooggekwalificeerde migranten kunnen een positieve bijdrage leveren aan het economisch klimaat, bijvoorbeeld door te zorgen voor de nodige vernieuwingsimpulsen.

5 Zie uitgebreider: Freeman, R.B. (2006) People Flows in Globalisation, *Journal of Economic Perspectives*, 2006 - 20(2), pp. 162-163.

- Het risico dat hooggekwalificeerde migranten een beroep doen op de sociale zekerheid of in de illegaliteit terecht komen is beperkt: als er geen kansen voor hen meer zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt zullen deze migranten doorgaans naar elders vertrekken.

Paragraaf 2.4.2 bespreekt deze argumenten ten gunste van een meer selectief arbeidsmigratiebeleid gericht op hogeschoolden. Daarna gaat paragraaf 2.4.3 in op de vraag of er, in het licht van de vergrijzing, een algemene verruiming van het migratiebeleid nodig is.

Relevant hierbij zijn ook de effecten van de vrijmaking van het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten (paragraaf 2.4.4). Een en ander sluit aan bij de eerste twee adviesvragen aan de SER:

- Vraag 1: Wat zijn in uw visie de te verwachten ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt en de daar te verwachten behoeften in de komende jaren, ook in het kader van de ontwikkeling van ons land tot kennissamenleving en in het licht van de vergrijzing?
- Vraag 2: Hoe zullen in uw visie, in het licht van vraag 1, de omvang en samenstelling van de arbeidsmigratie van binnen en buiten de EU zich ontwikkelen? Kunt u daarbij een onderscheid maken tussen laag- midden- en hoogopgeleide en tussen tijdelijke en permanente arbeidsmigranten? En ook aandacht besteden aan studiemigratie?

## 2.4.2 Argumenten voor een beleid dat meer gericht is op arbeidsmigratie van hooggekwalificeerden

Deze paragraaf bespreekt de argumenten die pleiten voor een meer selectief, op de bovenkant van de arbeidsmarkt gericht arbeidsmigratiebeleid. Als eerste wordt ingegaan op de inzichten uit de economische literatuur met betrekking tot de verschillen in de economische effecten van laag- en hogeschoolde migratie. Daarna wordt ingegaan op de trend naar een kenniseconomie en de Nederlandse concurrentiepositie.

### *Economische effecten laag- en hogeschoolde migratie verschillen*

Het economische standaardmodel van migratie laat zien dat migratie gunstige welvaartseffecten heeft maar dat deze gunstige effecten grotendeels toevloeien aan de migrant<sup>6</sup>. De loondaling die met het grotere arbeidsaanbod gepaard gaat, leidt tot een herverdeling

6 Het standaardmodel van de economische effecten van migratie en het empirisch onderzoek naar de looneffecten van migratie wordt samengevat in: Freeman, R.B. (2006) People Flows in Globalisation, *Journal of Economic Perspectives*, 2006 - 20(2), pp. 145-170; zie voor een kritische bespreking van het partiële karakter van het standaardmodel: Bhagwati, J. (2000) Why Borjas fails to persuade, in: *The wind of the hundred days: How Washington mismanaged globalization*, Cambridge Mass., MIT Press.

van inkomen binnen het gastland van werknemers naar kapitaalbezitters<sup>7</sup>. Deze herverdeling is groter naarmate het werk van de autochtonen makkelijker substitueerbaar is door het werk van migranten en bijgevolg kleiner naarmate migranten de kennis en vaardigheden van de autochtone bevolking aanvullen. Het standaardmodel is echter een partieel model dat geen rekening houdt met een mogelijke toename van de vraag naar arbeid – migranten die bijvoorbeeld een eigen zaak beginnen – en positieve externe effecten bij migratie van kennismigranten. De externe effecten van de kennis van hogeschoolden hebben vaak een sterk lokaal karakter. Bij migratie van hogeschoolden naar Nederland verhuizen de kennis-spillovers voor een groot deel mee en dragen zo bij aan de Nederlandse kennisontwikkeling<sup>8</sup>. Hierdoor zal niet alleen het arbeidsaanbod stijgen, maar ook de arbeidsvraag; zodoende kunnen herverdelingseffecten uit het standaardmodel beperkt of zelfs achterwege blijven<sup>9</sup>.

Voor het inschatten van de welvaartseffecten is ook van belang in hoeverre migranten mogelijk een beroep doen op de publieke kas. Het algemene beeld dat hierbij naar voren komt is dat het mogelijke beroep op de publieke kas groter uitvalt naarmate migranten lager zijn opgeleid en dus minder kansen op de arbeidsmarkt hebben<sup>10</sup>. Hooggekwalificeerde migranten dragen juist bij aan de publieke kas omdat hun loon een rendement bevat op de in het buitenland gedane opleidingsinvestering. Via de belastingen vloeit een deel van dit rendement naar de samenleving<sup>11</sup>.

#### *Kennismigratie en de internationale concurrentiepositie*

Hoewel de term kennissamenleving veel wordt gebezigd, is niet altijd duidelijk wat hiermee precies wordt bedoeld. In de meest brede zin gaat het om het toenemende belang van kennis. Hierop wijzen de volgende kwalitatieve trends<sup>12</sup>:

- 
- 7 In geval van loonrigiditeit leidt migratie tot werkloosheid. Uit het empirisch onderzoek naar de effecten van migratie komen geen grote loon- of werkloosheidseffecten van migratie in Europa naar voren (zie b.v. Münz, R., T. Straubhaar, F. Vadean en N. Vadean (2006) *The costs and benefits of European Immigration*, HWWI Policy Report 3, Hamburg, Hamburg Institute of International Economics (HWWI). Er zijn aanwijzingen dat de werkloosheidseffecten iets groter zijn in landen met rigide arbeidsmarkten: zie Angrist, J.D. en A. D. Kugler (2003) Protective of Counter-Productive? Labour market institutions and the effect of migration on EU natives, *The Economic Journal* 2003 - 113, F302-F331.
- 8 Zie: Cornet, M. [et al.] (2006) *Kansrijk Kennisbeleid*, CPB Document 124, Den Haag, Centraal Planbureau, p. 63.
- 9 Dit is recentelijk aangetoond voor de VS, waar het aandeel van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten hoog is. Perri concludeert op basis van zijn onderzoek dat: "Because immigrants stimulate investment, have skills sets that complement those of natives, immigration has increased the average wage of all native-born workers except the small share who do not have a high-school diploma. Even for this latter group, the decline in wages resulting from immigration is relatively minor". Zie: Perri, G. (2006) Rethinking the effects of immigration on wages: New data and Analysis from 1990-2004, *Immigration Policy in Focus*, 2006 – October. Dit vat het onderzoek samen dat Perri samen met Ottaviano heeft gedaan naar de effecten van migratie in de VS: Zie: Ottaviano, G.I. en G. Perri (2006) *Rethinking the Effects of Immigration on Wages*, NBER Working Paper, no 12497, Cambridge Mass., National Bureau of Economic Research.
- 10 Zie: Roodenburg, H, R. Euwals, H. ter Rele (2003) *Immigration and the Dutch Economy*, Den Haag, Centraal Planbureau (CPB), hoofdstuk 4.
- 11 Cornet, M. [et al.] (2006) *Kansrijk Kennisbeleid*, op.cit., p. 63.
- 12 CPB (2002) *De pijlers onder de kenniseconomie: Opties voor institutionele vernieuwing*, Den Haag, Centraal Planbureau, pp. 13-14.



- Verdere groei van de arbeidsproductiviteit is in sterkere mate dan voorheen afhankelijk van eigen innovaties. De ruimte voor ‘inhaalgroei’ is afgenomen: voor een verdere groei van de arbeidsproductiviteit moet Nederland in toenemende mate aan de technologische grens opereren.
- Bedrijven en landen die erin slagen toepassingen te ontwikkelen van doorbraaktechnologieën als ICT en genomics, plukken hiervan vruchten in termen van welvaart en winst.
- De internationale arbeidsdeling maakt dat rijke landen zoals Nederland in toenemende mate hun comparatieve voordeel moeten behalen uit complexe, niet-gestandariseerde producten en productieprocessen.

De bovengenoemde trends leiden ertoe dat het opleidingsniveau van de bevolking en het vermogen tot innovatie en het toepassen van nieuwe technologieën steeds belangrijker worden als vestigingsplaatsfactor. Daarmee wordt ook het vermogen om de ‘best en brightest’ aan te trekken steeds belangrijker. Dit moet tevens tegen de achtergrond worden gezien van de internationalisering van de R&D-activiteiten van grote ondernemingen. Het CPB concludeert dat de arbeidsmarkt voor R&D-werkers een hoge mate van internationalisatie kent, wat mede verklaart waarom de salarissen in deze sector maar beperkt reageren op de Nederlandse arbeidsmarktsituatie van R&D-werkers en ingenieurs<sup>13</sup>. Volgens onderzoek van de Wereldbank dragen buitenlandse promovendi en hooggeschoolde migranten significant bij aan het ontwikkelen van nieuwe technologieën in de Verenigde Staten<sup>14</sup>. De VS is ook veruit het belangrijkste bestemmingsland voor hooggeschoolde migranten (zie ook paragraaf 2.3). De helft van het totale aantal hooggeschoolde migranten in de wereld is naar de VS vertrokken<sup>15</sup>. Het gaat daarbij niet alleen om mensen uit China en India, maar ook om mensen uit EU-landen zoals het VK, Frankrijk en Duitsland.

Bij de in Nederland gewenste kenniswerkers gaat het voor het grootste deel om mensen met een bèta-achtergrond of een achtergrond in informatica en dergelijke. Onderdeel van de Lissabonagenda is het verhogen van het aantal gediplomeerden in bèta/techniekdirichting. Zoals opgemerkt in het SER-themadocument *Arbeidsmarkt perspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking* is dit beleid in Nederland nog niet erg succesvol. In het havo/vwo kiezen nog steeds te weinig leerlingen voor het profiel techniek en natuur<sup>16</sup>. Het aantal geslaagden met dit profiel is in het studiejaar 2003/4 zelfs gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar<sup>17</sup>. Het aantal leerlingen in de sector techniek in het mbo is in de periode 1997-2003 met 15 procent afgenomen<sup>18</sup>. Ook in het

13 Noailly, J. [et al.] (2005) *Scarcity of science and engineering students in the Netherlands*, CPB Document no 92. Den Haag, Centraal Planbureau.

14 Chellaraj, G., K.E. Maskus en A. Mattoo (2006) Skilled Immigrants, Higher Education, and U.S. Innovation, in: C. Özden en M. Schiff (eds.) *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, op.cit.

15 Zie uitgebreider: Freeman, R.B. (2006) *People flows in Globalisation*, op.cit., pp. 162-163.

16 Zie: CBS (2006) *Jaarboek onderwijs in cijfers 2006*, p. 33.

17 Takkenberg, D. (2006) Het Middelbaar Beroepsonderwijs, *Sociaal-Economische Trends (SET) 2006 – 1* (1<sup>e</sup> kwartaal), Voorburg, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

18 Zie: Takkenberg, D. (2006) Het Middelbaar Beroepsonderwijs, op.cit.

hbo is het aantal studenten in de technische vakken relatief gedaald in de periode 1996-2004; in het wo is in deze periode sprake van een stabilisatie<sup>19</sup>. De OECD ziet het relatief gering aantal gediplomeerden in bèta/techniek als een negatieve factor van betekenis in het Nederlandse vestigingsklimaat<sup>20</sup>. Ook in de onlangs verschenen *Global Competitiveness Report 2006-2007* wordt het tekort aan kenniswerkers als een minpunt voor de Nederlandse concurrentiepositie gezien. Volgens dit rapport blijkt Nederland ook niet goed in staat om kenniswerkers van buiten aan te trekken. Hier staat Nederland op plaats 81.<sup>21</sup> De effecten van de kennismigrantenregeling zijn vooralsnog bescheiden: in 2005 maakten bijna 2300 mensen gebruik van de kennismigrantenregeling en in 2006 ongeveer 3000 mensen. Naast de kennismigrantenregeling maken werkgevers ook gebruik van de Wav om middels een tewerkstellingsvergunning kenniswerkers binnen te halen. Maar ook hier zijn de aantallen bescheiden: in 2006 ging het naar schatting om minder dan tien procent van het aantal verleende tewerkstellingsvergunningen.

### 2.4.3 Leidt vergrijzing tot een meer algemene behoefte aan arbeidsmigranten?

#### Toelichting vraagstelling

Een selectiever migratiebeleid leidt niet noodzakelijkerwijs tot een toename van het totale aantal arbeidsmigranten. Het impliceert ook dat het bestaande restrictieve beleid voor midden- en laaggeschoolde migranten, waarbij een tewerkstellingsvergunning pas wordt afgegeven bij onvoldoende arbeidsaanbod uit Nederland of andere EU-lidstaten, blijft gehandhaafd. De vraag luidt of vergrijzing leidt tot een grotere behoefte aan arbeidsmigranten in het algemeen, dus los van hun kwalificatiestructuur. Deze vraag wordt in het onderstaande uitgesplitst in twee deelvragen:

- Kan door (arbeids)migratie de stijging van de grijze druk – het aantal 65-plussers als percentage van de potentiële beroepsbevolking – worden tegengehouden (vervangingsmigratie)?
- Leidt vergrijzing tot structurele tekorten op de arbeidsmarkt die door arbeidsmigratie kunnen worden opgevuld?

#### Vergrijzing en vervangingsmigratie

In het advies *EU en vergrijzing* uit 2002 is de SER ingegaan op de vraag of migratie helpt om de grijze druk te verminderen<sup>22</sup>. De raad heeft vastgesteld dat migratie de verschuiving in de leeftijdsamenstelling van de bevolking niet kan tegenhouden. Dit komt ten eerste omdat er zeer veel migranten nodig zouden zijn om de grijze druk constant te houden. Volgens berekeningen zou de Nederlandse bevolking hiertoe in 2050 bijna moe-

19 Zie: Takkenberg, D. (2006) *Het Middelbaar Beroepsonderwijs*, op.cit.

20 OECD (2005) *Economic Surveys: The Netherlands*, Parijs, Organisation for Economic Co-operation and Development, paragraaf 5.23 en 5.24.

21 Nederland terug in de economische top, *Trouw*, 27-09-2006.

22 SER-advies (2002) *EU en Vergrijzing*, publicatienr. 02/02, Den Haag, pp. 36-39.

ten verdubbelen<sup>23</sup>! De tweede reden is dat migranten zelf vergrijzen en op den duur hun kindertal aanpassen aan het gemiddelde kindertal in het aankomstland, waardoor er steeds meer migranten nodig zijn om de grijze druk constant te houden. Dit neemt niet weg dat de vergrijzing enigszins wordt gemitigeerd doordat recente migrantenpopulaties gemiddeld een lagere leeftijd hebben dan de autochtone bevolkingsgroep<sup>24</sup>. Voor het mitigeren van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing zijn daarnaast de publieke kosten van migratie van belang. Deze hangen samen met de kwalificatiestructuur van de migranten (zie bovenstaande paragraaf 2.4.2).

Zeker als ook andere landen een beleid van vervangingsmigratie zouden voeren, is het de vraag waar de migranten op den duur vandaan zouden moeten komen om de grijze druk substantieel te verminderen of constant te houden. Vergrijzing beperkt zich niet tot Europa, maar is een mondiaal fenomeen: in de meeste delen van de wereld stijgt de grijze druk zelfs meer dan in Europa, zij het van een lager startniveau (zie tabel 2.1). De toetreding van de nieuwe lidstaten vertraagt op korte termijn de vergrijzing in de uitgebreide Europese Unie maar versterkt deze – vanwege de lage geboortecijfers in de nieuwe lidstaten – op de langere termijn<sup>25</sup>. Van de huidige kandidaat-lidstaten heeft alleen Turkije een relatief jonge bevolking. Op de langere termijn neemt alleen de grijze druk in Sub-Sahara-Afrika nauwelijks toe. Gezien het lage ontwikkelingsniveau biedt grootschalige migratie uit Afrika geen soelaas voor de vergrijzingsproblematiek.

tabel 2.1 Grijze druk (leeftijdsgroep 65+ / leeftijdsgroep 15-64 jaar) naar regio 2005-2050

	2005	2015	2025	2050	△%
Europa (incl. Rusland)	0,23	0,26	0,32	0,48	109
Noord-Amerika	0,18	0,22	0,28	0,34	89
Latijns-Amerika	0,10	0,11	0,15	0,29	190
China	0,11	0,13	0,20	0,39	255
Rijk Oost-Azië en Pacific	0,24	0,32	0,41	0,63	163
Arm Oost-Azië	0,08	0,09	0,13	0,26	225
Zuid- en Centraal-Azië	0,08	0,09	0,11	0,20	150
Midden-Oosten, Noord-Afrika, Turkije	0,07	0,08	0,11	0,20	186
Sub-Sahara-Afrika	0,06	0,06	0,06	0,08	33

Bron: Holzmann, R. (2005) *Demographic Alternatives for Aging Industrial Countries: Increased Total fertility Rate Labor Force Participation, or Immigration*, Discussion Paper 1885, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), p. 24. Holzmann baseert zich op cijfers van de Verenigde Naties.

- 23 Zie verder: Imhoff, E. van, N. van Nimwegen (2000) Migratie geen remedie tegen vergrijzing, *Demos*, jrg. 16 (2000) – februari; Smit, L.M. (2001) Migratie is schijnantwoord, *ESB*, 16-3-2001, pp. 256-258; Beer, P.T. de (2006) Hogere arbeidsparticipatie kan kostenstijging niet voorkomen, *ESB* 16-6-2006, p. 277.
- 24 Zie: Garssen, J. en C. van Duin (2007) In 2050 ruim 1,6 miljoen meer allochtonen, *CBS Webmagazine*, 8 januari 2007.
- 25 SER (2004) *CSED-rapport Met Europa meer groei*, Den Haag, p. 132.

Geconcludeerd mag worden dat arbeidsmigratie in algemene zin niet helpt om de grijze druk substantieel te verminderen. De gevolgen van vergrijzing zullen primair, zoals bepleit in het recente SER-advies *Welvaartsgroei door en voor iedereen* moeten worden opgevangen door verhoging van de arbeidsdeelname en aanpassing van de vergrijzingsgevoelige instituties.

#### *Vergrijzing en structurele tekorten op de arbeidsmarkt*

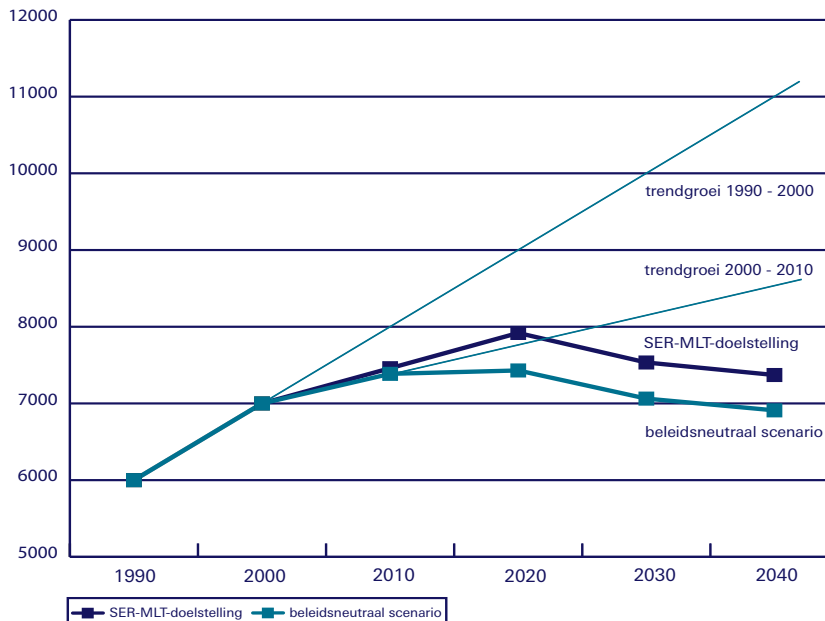
De vergrijzing van de bevolking leidt tot een afname van de groei van het arbeidsaanbod. In het beleidsarme scenario van het CPB neemt het arbeidsaanbod in personen tot 2017 in geringe mate toe (van 7,2 miljoen naar 7,4 miljoen). Daarna zet een lichte daling in tot een stabiel niveau van 6,9 miljoen personen in 2034<sup>26</sup>. Bij realisatie van de in het recente SER-advies *Welvaartsgroei door en voor iedereen* genoemde participatiedoelstelling bedraagt het arbeidsaanbod in personen in 2040 7,4 miljoen mensen. Maar ook in dit scenario vlakkt de groei van het arbeidsaanbod in vergelijking met de groei in de jaren negentig duidelijk af. Dit impliceert bij een gegeven groei van de arbeidsproductiviteit een afname van potentiële economische groei ten opzichte van de eerdere decennia. Deze afname van de potentiële economische groei door vergrijzing wordt nu al merkbaar<sup>27</sup>. In figuur 2.2 is het een en ander schematisch in beeld gebracht. Uit de figuur wordt nog eens duidelijk dat er zeer grote aantallen arbeidsmigranten nodig zijn om de effecten van vergrijzing te neutraliseren. Om het arbeidsaanbod in het tempo van de jaren negentig te laten doorgroeien zou het arbeidsaanbod in 2040 met 4 miljoen (60 procent) moet stijgen. Anders dan in de jaren negentig, zou deze stijging primair door arbeidsmigratie tot stand moeten komen<sup>28</sup>. Het is immers weinig realistisch om te veronderstellen dat de arbeidsdeelname ver boven de SER-doelstelling van tachtig procent kan stijgen.

26 Zie Euwals, R. en D. van Vuuren (2005) *Arbeidsaanbod tot 2050: een beleidsneutraal scenario*, CPB Memorandum 134, Den Haag, Centraal Planbureau. Zie ook SER-advies (2005) *Van alle leeftijden*, publicatienr. 05/02, Den Haag, pp. 110-120 voor bespreking van de ontwikkeling van het toekomstige arbeidsaanbod in het licht van de vergrijzing.

27 CPB (2006) *Het groeipotentieel van de Nederlandse economie tot 2011*, CPB Document no. 117.

28 Het vereiste aantal (arbeids)migranten zou nog hoger moeten zijn gezien vervolgmigratie en uitgaande van de relatief lage arbeidsparticipatie van migranten, die samenhangt met de kwalificatiestructuur van de huidige arbeidsmigranten.

figuur 2.2 Beroepsbevolking 1990-2040 (\*1000) in verschillende scenario's



Toelichting: bij de SER-middellangetermijn (mlt)-doelstelling is uitgegaan van een stijging van de arbeidsdeelname in het basispad met 5 procentpunten in de periode 2006-2016: zie SER-advies (2006) *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, publicatienr. 06/08, Den Haag, p. 107.

Bron: Euwals, R. en D. van Vuuren (2005) *Arbeidsaanbod tot 2050*, op.cit. (Beleidsneutraalscenario); SER-secretariaat.

Mag uit dit afvlakken van de groei van het arbeidsaanbod worden geconcludeerd dat er in de toekomst een structurele krapte op de arbeidsmarkt ontstaat? In het SER-advies *Van alle leeftijden* uit 2005 wordt erop gewezen dat rekening moet worden gehouden met de evenwichtsherstellende werking van de arbeidsmarkt: op de langere termijn richt de werkgelegenheid zich op de beschikbare arbeidskrachten<sup>29</sup>. Het is niet waarschijnlijk dat de evenwichtswerkloosheid door vergrijzing zal dalen<sup>30</sup>.

De afname van de economische groei impliceert dat een groter deel van de bestedingen uit het buitenland zal komen. De tekorten op de lopende rekening die hierdoor zullen ontstaan, kunnen worden gefinancierd uit de buitenlandse beleggingsopbrengsten van de pensioenbesparingen<sup>31</sup>. Niet alle bestedingen kunnen echter uit het buitenland worden geïmporteerd of worden uitbested. Daarbij is in de eerste plaats te denken aan de zorg.

29 SER-advies (2005) *Van alle leeftijden*, op.cit., pp. 119-120. Het advies verwijst daarbij naar een artikel van Van Ewijk.

30 Zie: CPB (2006) *Economische Verkenning 2008-2011*, CPB Document no. 129, p. 23. De evenwichtswerkloosheid wordt op de lange termijn vooral bepaald door de wig en de replacement rate. Daarnaast zijn factoren als de onderhandelingsmacht van vakbonden van belang. Het is bij voorbaat onduidelijk wat de invloed van vergrijzing is op het niveau van de evenwichtswerkloosheid. Deze kan om verschillende redenen veranderen, zoals door discrepanties tussen loon en productiviteit van ouderen, de betere onderhandelingspositie van ouderen en de grotere moeite van ouderen om een baan te vinden in geval van werkloosheid.

31 Zie: Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout (2006) *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag, Centraal Planbureau (CPB), pp. 93-94.

De vergrijzing van de bevolking en de toenemende welvaart zullen met name leiden tot een toenemende vraag naar gezondheidszorg. In de langetermijnsenario's van het CPB neemt het aandeel van de gezondheidszorg in alle scenario's toe<sup>32</sup>. In de nabije toekomst werken in de gezondheidszorg relatief de meeste mensen. De WRR verwacht in het onlangs verschenen rapport *De verzorgingsstaat herwogen* dat er binnen een termijn van vijftien jaar een structureel personeelstekort in de formele zorg ontstaat<sup>33</sup>.

De WRR is sceptisch over de mogelijke bijdrage van arbeidsmigratie aan het oplossen van het personeelstekort in de zorg; de raad wijst erop dat tot op bijna alle formele experimenten ermee zijn mislukt. Naar schatting werken er nu slechts 2000 buitenlandse verpleegkundigen in de zorg<sup>34</sup>. Volgens de WRR blijkt het niet goed mogelijk om verplegende en verzorgenden met een andere culturele achtergrond over te planten naar de Nederlandse zorg. In het VK is inmiddels een derde van de verpleegkundigen afkomstig van buiten dat land, maar daar zijn de taalproblemen veel minder omdat deze verpleegkundigen bijna allemaal Engelssprekend zijn. De WRR wijst erop dat juist arbeidsmigratie van verpleegkundigen of artsen schadelijk kan zijn vanwege braindrain of 'care drain' voor ontwikkelingslanden. De eventuele migratie van de te verzorgen mensen is volgens de raad in kwantitatieve zin van beperkt belang.

In de onderwijssector, die ook tot de niet-verhandelbare sector wordt gerekend, is de vergrijzing vooral van invloed op de vervangingsvraag. In de komende vijftien jaar zal ongeveer een derde van het aantal banen vrijkomen vanwege pensionering of uittreding (vooral in het voortgezet onderwijs)<sup>35</sup>. Gezien de taalvereisten in het onderwijs is het niet te verwachten dat arbeidsmigratie een rol van betekenis kan spelen bij het vervullen van de vrij gekomen arbeidsplaatsen.

De SER acht in zijn advies *Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector* (2005) vooral een verbetering van de status en het imago van het werken in het onderwijs noodzakelijk. Meer in het algemeen wijst de raad op het cruciale belang van scholing voor het zoveel mogelijk oplossen van arbeidsmarktknelpunten in de collectieve sector. Ook moeten cao-partijen de beschikking hebben over een zodanige financiële ruimte dat zij een voldoende concurrerend arbeidsvoorwaardenpakket kunnen samenstellen.

Een en ander sluit niet uit dat vergrijzing leidt tot tijdelijke knelpunten op de arbeidsmarkt en dat arbeidsmigratie kan helpen deze tijdelijke knelpunten te verzachten. Ook is het mogelijk dat door vergrijzing de werking van de arbeidsmarkt verslechtert omdat

- 
- 32 Huizinga, F. en B. Smid (2004) *Vier vergezichten op Nederland: Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, Den Haag, Centraal Planbureau (CPB).
- 33 WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen: Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam, AUP, hoofdstuk 5.
- 34 Zie: Roosblad, J.M. (2005) *Vissen in een vreemde vijver: Het werven van verpleegkundigen en verzorgenden in het buitenland*, AIAS Working Paper 05/35, Amsterdam, Amsterdam Instituut voor Arbeidsstudies, p. 88. In januari 2007 waren er slechts 300 geldige tewerkstellingsvergunningen in de gezondheids- en veterinaire dienst.
- 35 Zie: Kerstholt, W., P. Kee, R. Milot (2006) Vergrijzing en dynamiek van werknemers naar bedrijfstak, CBS *Sociaal-Economische Trends (SET)*, 2006 – 2 (2<sup>e</sup> kwartaal), pp. 46-47.

oudere werknemers minder vaak van baan wisselen. Nieuwkomers kunnen in dit geval helpen de ‘raderen van de arbeidsmarkt te smeren’. In het licht van de mogelijke knelpunten in de formele zorg is het verder niet ondenkbaar dat mensen in toenemende mate zelf hun verzorging gaan organiseren en daarbij in toenemende mate gebruik willen maken van (al dan niet legale) goedkopere buitenlandse arbeidskrachten voor de persoonlijke dienstverlening, waarbij eventuele taal- en cultuurverschillen door de directere relatie eerder te overwinnen zijn.

Het optreden van tijdelijke knelpunten op de arbeidsmarkt vormt echter geen reden voor verruiming van het arbeidsmigratiebeleid. Immers, het huidige restrictieve beleid voor de onderkant en het middensegment van de arbeidsmarkt betekent niet dat de arbeidsmarkt op slot gaat, maar dat getoetst wordt op het voorhanden zijn van prioriteitsgenietend aanbod. Op deze manier kan de arbeidsmigratie meedemen met de tijdelijke knelpunten op de arbeidsmarkt. Een voorwaarde hiervoor is wel dat de procedures voldoende snel en effectief zijn (zie hoofdstuk 5). Door de vrijmaking van het werknemersverkeer met nieuwe lidstaten van de EU zal bovendien het prioriteitsgenietend aanbod toenemen (zie hieronder) en zal naar verwachting arbeidsmigratie van buiten de EU minder aan de orde zijn.

#### 2.4.4 *Selectiviteit en de vrijmaking van het werknemersverkeer in de EU*

##### *Thematiek*

Bij de beoordeling van de vraag of het restrictieve arbeidsmigratiebeleid ten aanzien het lage en middensegment op de arbeidsmarkt kan worden gehandhaafd, is het ook relevant naar de effecten van het vrijmaken van het werknemersverkeer met nieuwe EU-lidstaten te kijken. Vrijmaking van het werknemersverkeer impliceert dat het arbeidsaanbod uit nieuwe lidstaten tot het prioriteitsgenietend arbeidsaanbod in de zin van de Wet Arbeid Vreemdelingen behoort.

##### *Vrijmaking werknemersverkeer met de eerste groep toetreders*

In 2006 was het werknemersverkeer met de eerste groep nieuwe toetreders uit 2004 nog niet volledig vrijgegeven. Voor tewerkstelling van mensen uit een van de nieuwe lidstaten – in de praktijk overwegend Polen – moest een tewerkstellingvergunning worden aangevraagd, hoewel niet voor alle sectoren een arbeidsmarkttoets gold. In 2006 werden ongeveer 75.000 tewerkstellingsvergunningen verleend: in bijna tachtig procent voor mensen uit de nieuwe lidstaten en overwegend (meer dan 60 procent) voor seizoenswerk in de land- en tuinbouw. Naar verwachting zal het werknemersverkeer met de eerste groep toetreders in 2007 na implementatie van flankerende maatregelen geheel worden vrijgemaakt.

In de Stichting van de Arbeid is onlangs tussen sociale partners en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een kader overeengekomen voor samenwerking ten

behoefte van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid<sup>36</sup>. Dit kader geeft aan op welke wijze overheid en sociale partners, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, kunnen samenwerken bij het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving inzake het verrichten van arbeid. Dit ondersteunt de door de overheid en sociale partners gevoelde noodzaak van goede handhaving van de wet- en regelgeving, zoals die in het kader van discussies over de grensoverschrijdende arbeid naar voren is gebracht.

De opening van de grenzen voor werknemers uit de nieuwe lidstaten zal, volgens onderzoek van ECORYS, in de periode direct na de opening leiden tot een verdubbeling van de jaarlijkse brutomigratie naar Nederland<sup>37</sup>. Bij deze berekeningen is rekening gehouden met het feit dat Duitsland en Oostenrijk hun grenzen voorlopig gesloten houden en is uitgegaan van de meest recente gegevens over de instroom van nieuwe migranten in het VK, dat heeft gekozen voor directe opening van de grenzen. Deze berekeningen moeten, gezien de moeilijkheid om migratiestromen te schatten, eerder worden gezien als indicaties dan precieze voorspellingen.

Op de langere termijn neemt de arbeidsmigratie uit Polen af vanwege de verbetering van de arbeidsmarktsituatie voor jongeren, mede onder invloed van de vergrijzing en de convergentie van de levensstandaard in Polen.

#### *Het migratiepotentieel uit Bulgarije en Roemenië*

De huidige EU-lidstaten kunnen gedurende een overgangstermijn van maximaal zeven jaar ook beperkingen opleggen aan het werknemersverkeer uit Roemenië en Bulgarije, die begin 2007 zijn toetreden. Het kabinet heeft besloten dat de eerste komende twee jaar te gaan doen. Werknemers uit Roemenië en Bulgarije mogen alleen in Nederland werken als de werkgever een tewerkstellingsvergunning heeft. In 2006 betrof het zo'n 2700 mensen (waarvan 2000 Roemenen). Er wonen ongeveer 22 miljoen mensen in Roemenië en 8 miljoen mensen in Bulgarije. Schattingen over de potentiële migratiestroom uit de twee nieuwe lidstaten naar Nederland ontbreken. Van belang voor deze schattingen is dat de twee nieuwe lidstaten armer zijn dan de eerste golf toetreders uit Midden-Europa. De migratieprikkel in de twee nieuwe lidstaten is dus groter. De vraag is echter waar de migranten naar toe zullen gaan. Naar verwachting zullen veel Roemenen naar Italië en Spanje gaan vanwege een kleinere culturele afstand met deze landen. Verwacht mag echter worden dat vanwege netwerk-effecten een deel van de Roemenen en Bulgarije naar Nederland zullen komen.

#### *Het migratiepotentieel uit kandidaat-lidstaat Turkije*

Turkije heeft in vergelijking met de oude en de nieuwe lidstaten een relatief jonge bevolking. Het is waarschijnlijk dat na een eventuele toetreding van Turkije het verkeer van

36 Brief van staatssecretaris Van Hoof aan de Tweede Kamer over vrij verkeer werknemers, 14-2-2007 (kenmerk AM/AMI/06/6237).

37 ECORYS (2006) *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*, Rotterdam, Ecorys Nederland, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In dit onderzoek zijn de effecten van de vrijmaking van het werknemersverkeer per 1 mei 2006 onderzocht. Het onderzoek is dus enigszins gedateerd.



werknemers pas na een overgangperiode volledig zal worden vrijgegeven.<sup>38</sup> Voor de huidige nieuwe toetreders bedraagt deze overgangperiode maximaal zeven jaar. Rekening houdend met de verwachte lange duur van de toetredingsonderhandelingen, hebben onderstaande schattingen van de migratie vanuit Turkije betrekking op de periode vanaf rond 2020. Tabel 2.2 presenteert op basis van berekeningen van het CPB een overzicht van de te verwachte langetermijnmigratiestroom uit Turkije en de nieuwe lidstaten. Hierbij is ook aangegeven hoe de migratiestroom zich verdeelt over de EU-15. Ook hier gaat het eerder over indicaties dan over precieze voorspellingen.

tabel 2.2 Verwachte migratiestromen op lange termijn (cumulatieve effecten 15 jaar na de toetreding) vanuit Turkije (aantallen in duizenden, procentuele verdeling tussen haakjes)

	Turkije
Totaal EU-15	2665 (100%)
Duitsland	2025 (76%)
Nederland	107 (4%)

Bron tabel 2.2: Lejour, A.M., R.A. de Mooij, C.H. Capel (2004) *Assessing the economic implications of Turkish accession to the EU*, CPB Document no. 56, Den Haag, Centraal Planbureau (CPB), p. 36; Mooij, R. de, P. Tang (2003) *Four Futures of Europe*, Den Haag, Centraal Planbureau (CPB), p. 59 (nieuwe lidstaten). De verdeling van de verwachte migratiestroom is gebaseerd op de verdeling van de migrantenpopulatie over de lidstaten in 1999. De cijfers hebben betrekking op de totale migratiestroom (werknemers en eventuele gezinsleden).

Uit de tabel komen drie punten naar voren:

- De verwachte migratiestroom uit Turkije is ongeveer even groot als de migratiestroom die eerder uit de eerste groep toetreders werd verwacht.
- Veruit de meeste nieuwe Turkse migranten gaan naar verwachting naar Duitsland. Duitsland zal meer nieuwe Turkse migranten ontvangen dan migranten uit de nieuwe lidstaten (meest Polen).
- Dit laatste geldt op basis van de huidige verdeling van de Turkse populatie over de lidstaten ook voor Nederland.

Dat Duitsland en Nederland naar verhouding meer nieuwe migranten uit Turkije dan uit de nieuwe lidstaten zullen ontvangen, hangt samen met de migratiestromen uit Turkije uit het verleden waardoor er sterke netwerkeffecten ontstaan.

## 2.5 Kanttekeningen en aandachtspunten bij de modernisering van het arbeidsmigratiebeleid

### 2.5.1 Arbeidsmigratiebeleid als aanvulling op nationaal arbeidsmarktbeleid

Hoewel de raad voorstander is van een voor hooggekwalificeerden meer uitnodigend arbeidsmigratiebeleid en hij de kabinetsvoorstellen ook in dit licht zal bezien (zie hoofdstuk 4), waarschuwt de raad voor al te hoge verwachtingen van een selectiever arbeidsmi-

38 Het onderstaande is gebaseerd op SER-advies (2004) *De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder van de toetreding van Turkije*, publicatienr. 04/12, Den Haag, pp. 43-44.

gratiebeleid. Er mag niet zomaar van uit worden gegaan dat een liberaler toelatingsregime voor hooggekwalificeerden ook tot een substantiële toestroom van hooggekwalificeerden uit bijvoorbeeld India of China leidt. Ook andere landen vissen in de vijver van het buitenlands talent en stellen hun grenzen meer open voor hooggekwalificeerden. Vanwege enorme schaalvoordelen, netwerkeffecten en taalvoordelen (zie kader), zullen de VS een zeer aantrekkelijk bestemmingsland voor hooggeschoolden blijven. Van belang daarbij is de kwaliteit van het hogeronderwijsstelsel en het beurzenstelsel. Ook de omgang met een meer multiculturele samenleving speelt hierbij een rol. De VS blijven niet alleen aantrekkelijk voor mensen uit China en India, maar ook voor mensen uit andere Westerse landen. Gezamenlijk EU-beleid gericht op de creatie van een Europese kennis- en onderzoeksruimte, kan van belang zijn om toptalent naar Europa te halen en voor Europa te behouden. Overigens lijken de recente emigratieoverschotten in Nederland vooral verband te houden met de terugkeer van eerste generatie allochtonen en verschillen in huizenprijzen in de grensstreek<sup>39</sup>.

Nader onderzocht zou moeten worden in hoeverre er sprake is van een vertrek van hooggekwalificeerden uit Nederland en wat men zou kunnen doen om mensen hier te behouden of om ze weer naar Nederland te halen.

### Sociaal-economische determinanten van migratiestromen

Migratiestromen worden voortgestuwd door een combinatie van push- en pull-factoren en netwerkeffecten die de kosten van migratie verlagen. Bij de keuze om in een ander land te gaan werken gaat het vooral om de inschatting van de toekomstige ontwikkeling in zowel het herkomst- als in het bestemmingsland.

De belangrijkste determinanten van migratiestromen zijn:

- De inkomensverschillen tussen het herkomstland en het bestemmingsland. De relatie tussen het inkomensverschil en de migratie is echter niet lineair. Vanwege migratiekosten, het verwerven van basisvaardigheden et cetera, is de migratie vanuit de armste landen naar de ontwikkelde landen beperkt.
- De situatie op de arbeidsmarkt in het bestemmingsland. Mensen migreren primair om elders aan de slag te gaan en daar meer te verdienen. De meeste empirische studies laten zien dat de situatie op de arbeidsmarkt in het bestemmingsland relevanter is dan de arbeidsmarktsituatie in het herkomstland. Dat neemt niet weg dat hoge werkloosheid in het herkomstland een belangrijke push-factor voor migratie zal zijn.
- De aanwezigheid van land- of streekgenoten in het bestemmingsland. Netwerkeffecten zorgen voor een verlaging van de migratiekosten en kunnen ertoe leiden dat men zich meer thuis voelt in het bestemmingsland.
- Taal- en cultuurverschillen tussen het herkomstland en het bestemmingsland. Recent onderzoek van het CPB heeft aangetoond dat taal- en cultuurver-

39 Zie: Nicolaas, H. (2006) Nederland: van immigratie- naar emigratieland?, *Bevolkingstrends*, 2006 – 2<sup>e</sup> kwartaal, Voorburg, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), pp. 33-40.

schillen minstens zo belangrijk zijn als welvaartsverschillen bij de verklaring van migratiestromen binnen de EU.

- Beleidsmatige belemmeringen voor migratie. De toename van de migratie van hooggeschoolden op mondiaal niveau kan deels verklaard worden door de afbouw van belemmeringen van migratie voor hooggeschoolden.
- Specifiek voor de migratie van hooggeschoolden en studenten geldt ook de kwaliteit van het universitaire onderwijs, de omvang van de arbeidsmarkt voor onderzoekers en het voorhanden zijn van studiebeurzen.

Arbeidsmigratiebeleid blijft een aanvulling op en een sluitstuk van het nationale arbeidsmarktbeleid. Wat de vergrijzing betreft is eerder aangegeven dat de gevolgen hiervan primair moeten worden opgevangen door een hogere arbeidsdeelname. Daarbij kan het ook gaan om een betere inschakeling op de arbeidsmarkt van de in Nederland aanwezige asielmigranten (zie hoofdstuk 4.7).

### 2.5.2 *Aandacht voor de internationale afstemming van beleid*

De raad vindt het van belang om bij de modernisering van het arbeidsmigratiebeleid aandacht te besteden aan de internationale afstemming van beleid. Het gaat daarbij om de volgende punten:

- Het evenwicht tussen beleidsconcurrentie en beleidsharmonisatie op Europees niveau.
- Internationale normen over arbeidsmigratie. Het gaat daarbij met name om de rechten van migranten en het voorkomen van braindrain uit ontwikkelingslanden.
- Regels en afspraken ten aanzien van de vrijheid van dienstenverkeer zoals vastgelegd in het EG-verdrag en de General Agreement on Trade and Services (GATS).

#### *Het evenwicht tussen beleidsconcurrentie en beleidsharmonisatie in de EU*

Een selectiever arbeidsmigratiebeleid is deels ingegeven uit zorg voor het behoud van de Nederlandse concurrentiepositie en de concurrentie om toptalent. Het is daarbij zaak om een goed evenwicht te vinden tussen beleidsconcurrentie en beleidsharmonisatie in de EU. Een belangrijke concurrentiestrijd om het toptalent vindt, zoals hierboven aangegeven, plaats tussen de EU en de VS. Hierbij hebben de VS tot nu toe de sterkste kaarten in handen; zij weten niet alleen talent uit China en India aan te trekken maar ook uit de EU. Een gezamenlijke aanpak van hooggeschoolde migratie en het scheppen van een interne onderzoeks- en kennisruimte kunnen van belang zijn om de positie van de EU te versterken.

De Europese Unie heeft sinds het Verdrag van Amsterdam bevoegdheden op het gebied van migratie en asiel<sup>40</sup>. Met het oog op de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid,

<sup>40</sup> Zie Groenendijk, C.A. en P.E. Minderhoud (2004) De Nederlandse invloed op nieuwe Europese regels betreffende migratie en asiel, in: Asbeek Brusse, W., D. Broeders, R. Griffith [et al.] (eds.) *Immigratie en asiel in Europa: Een lange weg naar gemeenschappelijkheid*, Utrecht, Lemma.

veiligheid en rechtvaardigheid, kan de Raad maatregelen nemen op het terrein van asiel, immigratie en de vrijwaring van de rechten van derdelanders. Op dit moment is er slechts één richtlijn aangenomen die specifiek betrekking heeft op arbeidsmigratie. Dit is de richtlijn voor toelating van wetenschappelijk onderzoekers.

Daarnaast is er een richtlijn aangenomen voor de toelating van studenten met als doel het bevorderen van kennismigratie. Voor migranten die op een andere verblijfstitel zijn toegelaten tot de EU zijn in verschillende richtlijnen afspraken gemaakt over hun toegang tot de arbeidsmarkt. De Europese Commissie heeft vorig jaar een beleidsplan legale migratie vastgesteld waarin naast een algemene kaderrichtlijn een aantal specifieke richtlijnen worden voorgesteld. Hoofdstuk 7 van dit advies gaat na hoe deze voorstellen zich verhouden tot de Nederlandse voorstellen voor de modernisering van het arbeidsmigratiebeleid.

#### *Internationale normen over arbeidsmigratie*

Behalve door het bovengeschetste EU-kader wordt de nationale beleidsruimte afgebakend door verdragen afgesloten in het kader van de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de ILO. Een belangrijk onderdeel van deze verdragen vormt de nadere uitwerking van het non-discriminatiebeginsel (zie kader over artikel 6 van het door Nederland geratificeerde ILO-Verdrag 97)<sup>41</sup>. Een belangrijk onderdeel van dit Verdrag zijn de non-discriminatiebepalingen vastgelegd in artikel 6 van het Verdrag (zie kader). Die bepalingen gelden ongeacht de nationaliteit van de werknemer.

#### Artikel 6 van het ILO-Verdrag 97 over non-discriminatie

Artikel 6 van ILO-Verdrag 97 bepaalt dat emigranten die wettig op het territoir van een lidstaat verblijven, zonder onderscheid ten aanzien van nationaliteit, ras, godsdienst of geslacht, niet minder gunstig behandeld mogen worden dan de eigen onderdanen. Het gaat om een aantal met name genoemde onderwerpen, voor zover ze bij wettelijke maatregelen geregeld worden of aan het toezicht van administratieve autoriteiten onderworpen zijn:

- a de beloning, arbeidsduur, overwerkregelingen, vakantie met behoud van loon, beperkingen ten aanzien van huisarbeid, minimumleeftijd voor toelating tot de arbeid, leerlingenschap en opleiding, vrouwenarbeid en arbeid van jeugdige personen;
- b lidmaatschap van vakverenigingen en het genieten van de voordelen van collectieve arbeidsovereenkomsten;
- c huisvesting;
- d sociale zekerheid behoudens een aantal beperkingen;
- e belastingen, contributies of bijdragen terzake van de arbeid, die ten aanzien van de werknemer geheven kunnen worden;
- f gerechtelijke acties betreffende de aangelegenheden in dit verdrag geregeld.

41 De VN heeft in 1990 de 'International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families' aangenomen.

Twee relevante verdragen gesloten in het kader van de Raad van Europa zijn het Europese Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers en het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM). Art. 8(2) van eerstgenoemd verdrag laat niet toe dat werknemers uit andere verdragsstaten voor langer dan een jaar aan de eerste werkgever worden gebonden. De non-discriminatiebepaling in art. 14 EVRM verbiedt ongelijke behandeling van toegelaten werknemers alleen op grond van hun nationaliteit in de sociale zekerheid en naar alle waarschijnlijkheid ook op andere terreinen (arrest-Gayguzus).

Relevant in het kader van het streven naar een meer selectief migratiebeleid zijn de – niet bindende – aanbevelingen van de ILO over een Multilateral Framework on Labour Migration. Hierin worden onder andere landen opgeroepen om de kosten van geldovermakingen te verlagen en maatregelen te nemen om de gevolgen van braindrain uit ontwikkelingslanden te beperken<sup>42</sup>. Binnen de EU wordt gewerkt aan een code over het rekruteren van talenten uit ontwikkelingslanden.

#### *Regels en afspraken ten aanzien van de vrijheid van diensten*

Voor zover de modernisering van het arbeidsmigratiebeleid betrekking heeft op of raakt aan de detachering van derdelanders is van belang dat de vrijheid van dienstenverkeer en de regels van de GATS worden gerespecteerd. Het EU-recht stelt strenge eisen aan de maatregelen die de lidstaten mogen nemen bij de toelating en het toezicht op de detachering van derdelanders door EU-bedrijven (zie hoofdstuk 7).

### **2.5.3** *Het belang van uitvoering en handhaving*

De kabinetsnota *Naar een modern arbeidsmigratiebeleid* bepleit naast een meer selectief arbeidsmigratiebeleid ook eenvoudigere en snellere procedures waardoor de administratieve lasten omlaag gaan en het arbeidsmigratiebeleid sneller en flexibeler kan reageren op de behoefte van de samenleving en bedrijven. Daarbij zal veel van de uitvoering van het beleid afhangen. Wat er echter op papier eenvoudig uitziet, hoeft dat nog niet altijd in de praktijk te zijn. Mede aan de hand van de bestaande knelpunten in de uitvoering, zal in hoofdstuk 5 worden nagegaan of de voorstellen voor de modernisering van het arbeidsmigratiebeleid de voorwaarden scheppen voor een snelle en eenvoudige uitvoeringspraktijk. Een snelle en eenvoudige uitvoeringspraktijk – niet alleen voor de toelating van hooggeschoolden – stelt hoge eisen aan de handhaving.

## **2.6** *Conclusie: de wenselijkheid van een selectiever migratiebeleid*

De raad steunt het streven naar een meer selectief arbeidsmigratiebeleid. Het beginsel *'nee, tenzij er geen prioriteitsgenietend arbeidsaanbod in de EU is'* dat ten grondslag ligt aan het

<sup>42</sup> ILO (2006) *Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, Geneva, International Labor Organization, 2006.

huidige arbeidsmigratiebeleid (zie paragraaf 2.2) moet voor arbeidsmigranten met een meerwaarde voor de Nederlandse samenleving worden vervangen door het beginsel *'ja, mits zij een toegevoegde waarde voor de Nederlandse samenleving hebben'*. Dit geldt in elk geval voor hooggeschoolde arbeidsmigranten. Voor het midden- en ondersegment van de arbeidsmarkt dient het bestaande restrictieve beleid vooralsnog te worden gehandhaafd. Daarbij moet er wel rekening mee worden gehouden dat er in de toekomst in bepaalde sectoren structurele tekorten kunnen ontstaan. We moeten ons echter wel realiseren dat deze arbeidsmigranten ook bij een internationale arbeidsmarkt horen.

De raad ziet drie argumenten voor een meer selectief arbeidsmigratiebeleid, die in de vorige paragrafen nader zijn onderbouwd:

- Hooggeschoolden kunnen een positieve bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Zij zijn ook meer dan gemiddeld ondernemend ingesteld. De aantrekkelijkheid voor hooggeschoolden wordt een steeds belangrijker vestigingsplaatsfactor (paragraaf 2.4.2).
- Een algemene verruiming van het arbeidsmigratiebeleid in het licht van de vergrijzing is niet nodig (paragraaf 2.4.3). Arbeidsmigratie biedt op termijn geen oplossing voor vergrijzing.
- Door de vrijmaking van het werknemersverkeer met nieuwe lidstaten van de EU zal de omvang van het prioriteitsgenietend aanbod toenemen. Door de toetreding van Bulgarije en Roemenië (januari 2007), en op termijn wellicht ook Turkije, is het potentieel voor arbeidsmobiliteit in de EU voorlopig nog niet uitgeput. Dit is met name relevant in verband met laaggeschoold werk (b.v. seizoenswerk in de land- en tuinbouw, huishoudelijke hulp en andere vormen van persoonlijke dienstverlening). In het licht hiervan kan het restrictieve arbeidsmigratiebeleid voor het midden- en ondersegment van de arbeidsmarkt gehandhaafd blijven (paragraaf 2.4.4). Dit heeft consequenties voor de vraag naar laaggeschoold personeel uit ontwikkelingslanden (zie hoofdstuk 8). Overigens is de raad van mening dat er meer zicht moet komen op de mogelijke omvang van de toekomstige migratiestroom uit Roemenië en Bulgarije.

Arbeidsmigratiebeleid blijft in de ogen van de raad een aanvulling op en een sluitstuk van het nationale arbeidsmarktbeleid. De gevolgen van vergrijzing zullen primair moeten worden opgevangen door een hogere arbeidsdeelname. Daarbij gaat het om een betere inschakeling op de arbeidsmarkt van de in Nederland aanwezige asielmigranten. Ook zou nader onderzocht moeten worden in hoeverre er sprake is van een vertrek van hooggekwalificeerden uit Nederland en wat men kan doen om mensen hier te behouden of om ze weer naar Nederland te halen.

Het optreden van tijdelijke knelpunten op de arbeidsmarkt als gevolg van vergrijzing vormt geen reden voor een algemene verruiming van het arbeidsmigratiebeleid. Immers, het huidige restrictieve beleid voor de onderkant en het middensegment van de arbeidsmarkt betekent niet dat de arbeidsmarkt op slot gaat, maar dat getoetst wordt op het voorhanden zijn van prioriteitsgenietend aanbod. Op deze manier kan de arbeidsmigratie

meeademen met de tijdelijke knelpunten op de arbeidsmarkt. Een voorwaarde hiervoor is wel dat de procedures voldoende snel en effectief zijn.

De raad vindt het van belang om bij de modernisering van het arbeidsmigratiebeleid aandacht te besteden aan de internationale afstemming van beleid, en met name aan:

- Het evenwicht tussen beleidsconcurrentie en beleidsharmonisatie op Europees niveau.
- Internationale normen over de rechten van arbeidsmigranten en het tegengaan van braindrain uit ontwikkelingslanden.
- Regels en afspraken ten aanzien van de vrijheid van dienstenverkeer zoals vastgelegd in het EG-verdrag en de General Agreement on Trade and Services (GATS).

De raad wijst op de noodzaak van een snelle en eenvoudige uitvoeringspraktijk – niet alleen voor de toelating van hooggeschoolden, maar ook voor de toelating van arbeidsmigranten uit het midden- en lage segment van de arbeidsmarkt. Dit stelt hoge eisen aan de handhaving.

## 3 Kabinetsvoorstellen nieuw toelatingsmodel

*De raad staat in grote lijnen positief tegenover het kabinetsvoorstel voor een nieuw toelatingsmodel zoals beschreven in de beleidsnotitie Naar een modern migratiebeleid. De nadere uitwerking en invulling hiervan moeten nog plaatsvinden.*

*Dit laatste geldt in het bijzonder voor de voorgestelde systematiek waarbij een bedrijf of instelling die een arbeids- of studiemigrant toegelaten wil zien, moet beschikken over een convenant met de IND. De hiermee beoogde versnelling in het toelatingsproces is van belang, maar dit neemt niet weg dat de raad bezorgd is over de mogelijkheid om via de nieuwe systematiek recht te doen aan uiteenlopende belangen. Hij doet verschillende suggesties voor de invulling van deze systematiek. Verder doet de raad een voorstel om de indeling in verblijfskolommen van het nieuwe toelatingsmodel aan te passen. Het onderscheid dat het kabinet voorstelt, waarbij in verblijfskolom I wordt uitgegaan van strikte tijdelijkheid van het verblijf, is in de praktijk niet goed hanteerbaar. Tevens doet de raad voorstellen voor vereenvoudiging en stroomlijning van de Wet arbeid vreemdelingen, waarbij de uitgangspunten van deze wet moeten blijven gelden.*

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk spreekt de raad zich uit over de kabinetsvoorstellen voor een nieuw toelatingsmodel voor migranten zoals beschreven in de beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid*. Hij richt zich daarbij in het bijzonder op de voorstellen voor de toelating van arbeids- en studiemigranten. In de hoofdstukken 4 en 5 zal de raad meer specifiek ingaan op het beleid voor kennis- en studiemigratie, respectievelijk de uitvoering en handhaving in het nieuwe model.

*Leeswijzer*

Paragraaf 3.2 bevat een globale weergave van de kabinetsvoorstellen voor een nieuw toelatingsmodel. In de volgende paragrafen gaat de raad in op de belangrijkste elementen van het nieuwe model, te weten: de verantwoordelijkheidsverdeling en de convenantensystematiek (paragraaf 3.3), de structuur van de verblijfskolommen en arbeidsmigratie (paragraaf 3.4) en de relatie tussen het nieuwe toelatingsmodel en de Wet arbeid vreemdelingen (paragraaf 3.5). Paragraaf 3.6 besluit met conclusies.

### 3.2 Kabinetsvoorstellen

Zoals kort aan de orde kwam in paragraaf 2.2, wil het kabinet het reguliere toelatingsbeleid ingrijpend herzien om te komen tot een consistent en modern migratiebeleid. Dit zou het mogelijk moeten maken snel en slagvaardig in te spelen op de behoeften van maatschappij en arbeidsmarkt en optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die migratie biedt. Het kabinet presenteert daartoe een nieuw toelatingsmodel.



Het *toelatingsmodel* dat het kabinet voorstelt kent een vijftal verblijfskolommen. Het zou in de plaats moeten komen van het huidige, complexe systeem van 26 verblijfsdoelen, waartussen nauwelijks enige samenhang bestaat en waarbij regelmatig aanpassingen nodig zijn.

Binnen de vijf verblijfskolommen vinden verschillende categorieën migranten een plaats. Per verblijfskolom geldt een totaalpakket aan rechten en plichten dat voor elke categorie migranten binnen die kolom geldt. Het gaat om de volgende vijf kolommen:

*Kolom I:*     Uitwisseling en Arbeid Tijdelijk

*Kolom II:*    Studie en Arbeid Regulier

*Kolom III:*   Kenniss en Arbeid Hoogwaardig

*Kolom IV:*   Familie/Gezin

*Kolom V:*    Humanitaire redenen.

Voor het te voeren arbeidsmigratiebeleid (inclusief studiemigratie) zijn de verblijfskolommen I t/m III relevant. Voor migranten in deze verblijfskolommen geldt dat zij moeten beschikken over een referent, hetgeen inhoudt dat zij een overeenkomst moeten hebben met een zogeheten *convenanthouder* om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen<sup>1</sup>.

Voor de categorieën arbeidsmigranten in het midden- en ondersegment van de arbeidsmarkt (verblijfskolommen I en II) blijft het uitgangspunt van de *Wet arbeid vreemdelingen (Wav)* gelden dat eerst een toets op de beschikbaarheid van prioriteitgenietend aanbod uit Nederland of uit een van de andere EU-landen moet plaatsvinden.

### 3.3     Verantwoordelijkheidsverdeling en convenantensystematiek

#### 3.3.1   *Kabinetsvoorstel*

##### *Herverdeling van verantwoordelijkheden*

Het nieuwe toelatingsmodel dat het kabinet voorstelt, voorziet in een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, migrant en samenleving – waaronder instellingen en bedrijven.

Met het oog op een efficiënte besluitvorming wordt de IND de centrale organisatie voor de toelating van vreemdelingen. De instellingen en bedrijven die het meeste baat hebben bij de toelating van een migrant zullen een centrale rol gaan spelen bij de selectie van migranten. Meer concreet wordt beoogd dat de toelatingsorganisatie en het betrokken bedrijf of de betrokken instelling afspraken maken over wederzijdse rechten en verplichtingen. Deze afspraken worden vastgelegd in een convenant. Daarmee verschuift een deel

1     Allen voor de zogeheten talentenregeling (onderdeel van verblijfskolom III) is geen overeenkomst met de convenanthouder vereist.

van de verantwoordelijkheid voor de toelating en de handhaving naar de betrokken bedrijven en instellingen.

#### *Convenanten*

Instellingen, bedrijven en organisaties die als referent in het kader van arbeidsmigratie, studie of uitwisseling willen optreden, moeten voortaan beschikken over een convenant met de IND. Een migrant die – al dan niet met zijn gezin – in het kader van arbeidsmigratie, studie of uitwisseling naar Nederland wil komen, zal op zijn beurt moeten beschikken over een referent die een convenant met de IND heeft gesloten.

Voor arbeids-, studie- en uitwisselingsmigranten zou het werken met convenanten ertoe moeten leiden dat hun toelating snel en eenvoudig kan worden gerealiseerd. Door meer verantwoordelijkheid te leggen bij de convenanthouders moet worden bereikt dat voor de behandeling door de IND van aanvragen voor een verblijfsvergunning een termijn van twee weken zal gelden.

Een sluitend stelsel van controle vooraf en handhaving achteraf zal moeten waarborgen dat wordt voldaan aan de voorwaarden van het convenant en de toelatingsvoorwaarden en zou oneigenlijk gebruik moeten uitsluiten.

### 3.3.2 *Kanttekeningen*

#### *Nadere invulling convenantensystematiek cruciaal*

De raad stelt vast dat de herverdeling van verantwoordelijkheden en de in dat kader voorgestelde convenantensystematiek (voor de verblijfskolommen I t/m III) een wezenlijk element van het nieuwe toelatingsmodel vormen. Deze systematiek is dan in ook in belangrijke mate bepalend voor het succes van het nieuwe model.

De kabinetsnota beperkt zich op dit onderdeel tot hoofdlijnen. Van de zijde van het ministerie van Justitie is meegedeeld dat nog geen nadere uitwerking is gegeven aan de convenantensystematiek. Het ligt in de bedoeling aansluiting te zoeken bij reeds gehanteerde convenanten tussen de IND en universiteiten en grote ondernemingen. Deze zouden – zo is van de zijde van het ministerie van Justitie toegelicht – wel aanzienlijk moeten worden aangescherpt. Omdat een migrant in de verblijfskolommen I t/m III moet beschikken over een referent die een convenant heeft met de IND, zal de convenantenregeling een wettelijke basis krijgen in de Vreemdelingenwet.

De raad ziet de beoogde versnelling van de behandeling van aanvragen voor een verblijfsvergunning door de IND als een belangrijk voordeel van de herverdeling van verantwoordelijkheden. De convenanthouder zal een aanzienlijk deel van de toets op de voorwaarden voor toelating op zich nemen. Ook heeft hij een belangrijke rol in de repressieve handhaving.

Tegelijkertijd is de raad bezorgd over de mogelijkheid om via de systematiek van convenanten recht te doen aan de uiteenlopende belangen, zoals die van de migrant, de betrok-

ken bedrijven en instellingen en van de samenleving als geheel (handhaving). Veel hangt dan ook af van de nadere invulling van de systematiek.

#### *Positie migrant*

Allereerst vraagt de raad aandacht voor de positie van de migrant en in het bijzonder voor de relatie tussen de migrant en de referent/convenanthouder (arbeidsrelatie, onderwijsrelatie). Voorkomen moet worden dat de relatie tussen referent en migrant onder druk komt te staan als gevolg van de toegenomen verantwoordelijkheden van de referent die voortvloeien uit het convenant met de uitvoeringsorganisatie. Een te sterke afhankelijkheid van de referent is ongewenst. Dat aspect kan ook van invloed zijn op de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor arbeidsmigranten.

Voor zowel de migrant als de referent is het van belang dat over en weer duidelijk is voor welke elementen de referent verantwoordelijk is en voor welke elementen de IND. Dit geldt ook voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de referent en de migrant.

Uit de informatie over de positie van de arbeidsmigrant in de beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid* maakt de raad op dat het verblijfsrecht in de eerste drie verblijfskolommen geldt voor een bepaald verblijfsdoel of een bepaalde functie en dat daarbinnen een zekere flexibiliteit mogelijk is. Voor dit laatste is van belang hoe “een bepaalde functie” wordt omschreven (hoe specifiek, al dan niet in dezelfde sector)<sup>2</sup>.

De raad gaat ervan uit dat het enkele feit dat de arbeidsrelatie eindigt (bijvoorbeeld via ontslag) geen gevolgen heeft voor het verleende verblijfsrecht<sup>3</sup>. Vanzelfsprekend dient wel helder te zijn wat de verantwoordelijkheden van de betrokken actoren in dergelijke gevallen zijn en wat de positie is van de migrant wanneer hij in dienst wil treden bij een andere werkgever.

Gelet op het belang dat de raad hecht aan rechtszekerheid voor de arbeidsmigrant en aan voldoende duidelijkheid over zijn positie, verdient het aanbeveling bij de nadere uitwerking van de convenantensystematiek te voorzien in betrokkenheid van onder meer werknemersorganisaties.

#### *Positie referent; kleine bedrijven*

De raad acht het noodzakelijk dat voldoende duidelijkheid wordt geboden over wat in het kader van de convenantensystematiek concreet van de referent wordt verwacht. Aandachtspunt daarbij is in welke mate de referent verantwoordelijk kan worden gesteld voor een buitenlandse werknemer of student. Zo beschikt de referent niet over opsporingsbevoegdheden en kan hij niet altijd overzien of persoonlijke gegevens in alle opzichten correct zijn.

- 
- 2 Zo doet zich onder de huidige regeling een specifiek probleem voor ten aanzien van uitzendarbeid. De uitzendwerkgever verkrijgt door de verplichte vermelding van de inlener op de vergunning een twv voor een functie bij die inlener, maar heeft niet de mogelijkheid de werknemer bij een andere inlener voor dezelfde functie te plaatsen.
  - 3 Vanzelfsprekend ontstaat een andere situatie wanneer betrokkene dan tevens een beroep doet op de Wet Werk en Bijstand, de WWB.

De raad vraagt hier in het bijzonder de aandacht voor de positie van bedrijven die slechts incidenteel arbeidsmigranten in dienst nemen, waaronder met name kleine bedrijven. De voorwaarde in het nieuwe stelsel dat ieder bedrijf moet beschikken over een convenant met de IND, levert namelijk een extra schakel op in het proces van de toelating van een arbeidsmigrant. Vooral wanneer een bedrijf slechts incidenteel een arbeidsmigrant in dienst neemt, kan dit een onevenredig zware (administratieve) belasting opleveren. Vanuit dat perspectief bepleit de raad dat wordt nagegaan hoe brancheorganisaties daarbij een rol kunnen spelen c.q. als convenanthouder kunnen optreden. Er zal in ieder geval een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheden moeten zijn tussen IND, het bedrijf, de branche en de migrant. Daarbij kan de branche maar een beperkt risico dragen.

In elk geval moet worden voorkomen dat nieuwe belemmeringen worden opgeworpen voor de toelating van arbeidsmigranten, waar het nieuwe toelatingsmodel juist beoogt de toelating te vereenvoudigen en te versnellen.

#### *Overleg over nadere invulling*

De raad acht het van groot belang dat de nadere uitwerking en invulling van de convenantensystematiek plaatsvindt met consultatie van de betrokken partijen. Dit schept voorwaarden om te komen tot een werkbaar en effectief systeem dat ook kan rekenen op voldoende draagvlak. Daarbij denkt de raad met name aan de betrokkenheid van potentiële convenanthouders via hun organisaties (van werkgevers, universiteiten en hogescholen).

De raad bepleit bij de aanbevolen consultatie ook de rol van brancheorganisaties als mogelijke convenanthouder te betrekken. Een verkenning van de mogelijkheden daartoe zal in nauw overleg met de brancheorganisaties – waaronder ook de uitzendsector – moeten worden ontwikkeld. Als een en ander in de praktijk niet tot een werkbare aanpak zou leiden, zouden ook andere opties in de verkenning moeten worden betrokken.

#### *Verhouding tot arbeidsmarktconvenanten*

De raad stelt vast dat de convenantensystematiek die het kabinet voorstelt, betrekking heeft op in het kader van de uitvoering van het *toelatingsbeleid* (Vreemdelingenwet) af te sluiten convenanten.

De voorstellen hebben dus geen betrekking op de Wav en convenanten die in het kader van de toepassing van deze wet een rol kunnen spelen. Daarbij gaat het – onder meer – om convenanten zoals die in de praktijk worden afgesloten tussen de gezamenlijke sociale partners in een sector of branche en het CWI. Dergelijke convenanten bevatten afspraken over bijvoorbeeld de werving van arbeidsmigranten in samenhang met afspraken over arbeidsmarktbeleid voor de branche (zie kader).

## Arbeidsmarktconvenanten, enkele voorbeelden

In 1998 hebben sociale partners in de *zorgsector* (negen werkgeversorganisaties en zeven werknemersorganisaties) samen met de bewindslieden van VWS en Arbeidsvoorziening Nederland (de voorganger van CWI) een convenant Arbeidsmarkt Zorgsector gesloten. Het convenant scheidt een kader voor een meerjarige, structurele en integrale aanpak van de arbeidsmarkt mede in relatie tot zorginhoudelijke ontwikkelingen en werkgelegenheidsdoelen. Daarnaast bood het convenant ruimte om voor de acute personeelsproblematiek voor een periode van maximaal twee jaar buitenlandse werknemers aan te trekken. Het convenant stelt een aantal aanvullende voorwaarden aan de tewerkstelling van personeel van buiten de EER. Deze houden in dat dit personeel alleen kan worden tewerkgesteld na volledige toetsing aan de weigeringsgronden die in de Wav zijn opgenomen en alleen zal worden ingezet indien dit strikt noodzakelijk is om de acute personeelsproblematiek voor de korte termijn op te lossen. Het convenant is in 2004 niet verlengd.

In 2000 is het *Chinese Horeca Convenant* afgesloten tussen Koninklijk Horeca Nederland, CNV Bedrijvenbond en CWI over de tewerkstelling van personeel in Chinees-Indische restaurants. Het convenant voorziet in de mogelijkheid dat gespecialiseerde Chinese koks in China worden geworven via een uitzendbureau en voor de duur van maximaal 2,5 jaar. De omstandigheid dat de betrokken werknemers aan het uitzendbureau een waarborgsom van 5000 gulden dienden te betalen was voor de FNV Horecabond aanleiding om het convenant uiteindelijk niet te ondertekenen.

In 2004 is de Wav aangepast in die zin dat convenanten die met instemming van de minister van SZW en met betrokkenheid van het CWI zijn overeengekomen voor alle betrokkenen gelden.

In wezen gaat het bij de bedoelde convenanten om *arbeidsmarktbeleid* voor de sector en mogelijkheden om (tijdelijke) personeelstekorten vanuit het buitenland op te vullen.

Afspraken in dergelijke convenanten kunnen in het kader van de Wav aan de orde komen bij het verlenen van een tewerkstellingsvergunning (twv) door het CWI (zie paragraaf 3.5.1). Het CWI kan een twv bijvoorbeeld weigeren wanneer de werving niet heeft plaatsgevonden op een wijze die voor de betrokken sector is overeengekomen in een convenant waarbij in elk geval het CWI partij is. Het CWI kan ook aan de verlening van een twv als voorwaarde verbinden dat de werkgever zich inspant om (andere) arbeidsplaatsen door prioriteitsgenietend aanbod op de arbeidsmarkt te laten vervullen of dat hij – geheel of gedeeltelijk – door opleiding of scholing erin voorziet dat in de toekomst een voor hem geschikt aanbod van personeel aanwezig zal zijn.

De raad stelt met instemming vast dat het nieuwe toelatingsmodel dat het kabinet voorstaat, geen belemmeringen opwerpt voor het maken van dergelijke afspraken en het betrekken van deze afspraken bij het verlenen van een tewerkstellingsvergunning. Dergelijke convenanten zijn er immers op gericht dat het reeds aanwezige arbeidsaanbod optimaal wordt benut dan wel geschikt wordt gemaakt voor arbeidsdeelname. Zij kunnen daarmee bijdragen aan vergroting van de arbeidsparticipatie.

#### *Handhaving*

Behalve de nadere invulling van de convenantensystematiek voor de toelating, is ook handhaving hiervan cruciaal. Zoals het kabinet in de nota *Naar een modern migratiebeleid* terecht opmerkt, vraagt deze systematiek met de daarmee beoogde gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en referent, om een duidelijk handhavend kader om fraude en misbruik te voorkomen. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 5.

#### *Europees rechtskader*

De vraag hoe de convenantensystematiek zich verhoudt tot het Europese rechtskader komt aan de orde in hoofdstuk 7. In dat verband is bijvoorbeeld relevant dat het nieuwe toelatingsmodel impliceert dat buitenlandse bedrijven die werknemers uit derde landen in Nederland willen detacheren, moeten beschikken over een convenant met de IND. Voor zover het gaat om werknemers die worden gedetacheerd door in de EU gevestigde dienstverleners, staat dit echter op gespannen voet met de uitleg die het Europese Hof geeft aan het vrij verkeer van diensten.

## 3.4 Structuur verblijfskolommen en arbeidsmigratie

### 3.4.1 *Voorstellen in notitie Naar een modern migratiebeleid*

In de beleidsnotitie *Naar een nieuw migratiebeleid* stelt het kabinet voor het systeem van verblijfsvergunningen zoals dat binnen de Vreemdelingenwet 2000 bestaat aanzienlijk te vereenvoudigen. De huidige wet kent 26 verblijfsdoelen (artikel 3.4.1 van het Vreemdelingenbesluit 2000). In de notitie wordt voorgesteld te komen tot vijf verblijfskolommen. Aan een bepaalde verblijfskolom is een pakket van rechten en plichten verbonden dat voor de betrokken migranten geldt. De verblijfskolommen hebben betrekking op verschillende categorieën reguliere migranten. Vluchtelingen en asielmigranten vallen buiten de voorgestelde verblijfskolommen.

De voorgestelde kolommenstructuur is in de notitie nog niet uitgewerkt, maar in hoofdlijnen als volgt beschreven:

#### *Kolom I: "Uitwisseling en Arbeid Tijdelijk"*

In deze kolom vindt de toelating plaats van migranten die in het kader van strikt tijdelijke arbeid en culturele uitwisseling voor korte tijd naar Nederland willen komen. Het gaat volgens de notitie bij tijdelijke arbeid om seizoensarbeid, detachering (waarbij de arbeidsmigrant in dienst blijft van een buiten Nederland gevestigd bedrijf) en arbeid in het kader

van ontwikkelingssamenwerking. Bij culturele uitwisseling gaat het om uitwisselingsjongeren (bijvoorbeeld in het kader van Working Holiday Scheme) en om au pairs. Het kabinet gaat voor deze verblijfskolom uit van een niet-verlengbare verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van maximaal één jaar. Aan verblijfskolom I is een beperkt pakket van rechten gekoppeld. Zo zal een migrant die opnieuw wil worden toegelaten of op basis van een andere verblijfskolom naar Nederland wil komen, eerst moeten terugkeren naar het land van herkomst en van daaruit een nieuwe aanvraag moeten indienen. Voor arbeid in loondienst is een tewerkstellingsvergunning verplicht (zie ook onder verblijfskolom II).

Bij arbeid in dienstverband valt de werknemer onder de socialezekerheidswetgeving; in beginsel is er geen recht op bijstand.

Er is ook geen recht op gezinshereniging. De migrant is niet inburgeringsplichtig.

Hij heeft een overeenkomst met een zogeheten convenanthouder nodig om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen.

#### *Kolom II: “Studie en Arbeid Regulier”*

In deze kolom vindt de toelating plaats van migranten in het kader van studie aan een instelling voor hoger onderwijs en in het kader van reguliere arbeid ten aanzien waarvan een arbeidsmarkttoets plaatsvindt. Voor het verrichten van arbeid is de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) van toepassing en is een tewerkstellingsvergunning vereist. Wijziging van werkgever of onderwijsinstelling is mogelijk binnen de functie of het verblijfsdoel waarvoor de migrant is toegelaten.

De verblijfsduur is gekoppeld aan de duur van de tewerkstelling of aan de studieduur.

De verblijfsvergunning is verlengbaar en de migrant kan na verloop van tijd in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Er is recht op gezinshereniging en gezinsvorming als de migrant zijn gezinsleden kan onderhouden.

De migrant bouwt recht op sociale zekerheid op, maar als hij een beroep moet doen op bijstandsverlening zal zijn verblijfsvergunning in beginsel worden ingetrokken.

Hij is niet inburgeringsplichtig maar moet wel aan de inburgeringseisen voldoen als hij in aanmerking wil komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

De migrant in kolom II heeft een overeenkomst met een convenanthouder nodig om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen.

Uit een nadere toelichting van het ministerie van Justitie tijdens de voorbereiding van dit SER-advies blijkt dat ook gedetacheerde werknemers en werknemers uit ontwikkelingslanden kunnen worden toegelaten tot verblijfskolom II als vooraf duidelijk is dat zij langer dan een jaar in Nederland werkzaam zullen zijn.

#### *Kolom III: “Kenniss en Arbeid Hoogwaardig”*

In deze verblijfskolom zal plaats zijn voor hoogwaardige kennis- en arbeidsmigranten.

De migrant die via deze kolom is toegelaten kan zich vrij bewegen op de arbeidsmarkt zolang zijn werkzaamheden binnen het kader van de functies in de kolom blijven. Er geldt geen arbeidsmarkttoets en er is geen verplichting voor een tewerkstellingsvergunning.

De verblijfsvergunning kan worden verleend met een maximum van vijf jaar. De verblijfsvergunning is verlengbaar en de migrant kan na verloop van vijf jaar in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Er is recht op gezinshereniging en gezinsvorming als de migrant zijn gezinsleden kan onderhouden. Wanneer de gezinsleden van de migranten naar Nederland komen, worden ook zij via verblijfskolom III toegelaten.

De migrant bouwt recht op sociale zekerheid op, maar als hij een beroep moet doen op bijstand zal zijn verblijfsvergunning in beginsel worden ingetrokken.

Hij is niet inburgeringsplichtig maar moet wel aan de inburgeringseisen voldoen wanneer hij in aanmerking wil komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

De migrant in kolom III heeft een overeenkomst nodig met een convenanthouder om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen. Dit geldt niet voor migranten die gebruikmaken van de talentenregeling (zie hierna).

#### *Talentenregeling*

Als onderdeel van het algemene beleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten introduceert het kabinet de mogelijkheid om op basis van persoonlijke talenten tot Nederland te worden toegelaten. Van bepaalde groepen migranten, zoals zelfstandige ondernemers of onderzoekers die over een buitenlandse beurs of over eigen middelen beschikken, kan volgens de minister niet worden verwacht dat zij over een referent of een convenanthouder beschikken, omdat zij op geen enkele wijze aan een bedrijf of instelling verbonden zijn. De talentenregeling is niet bedoeld voor migranten die arbeid in loondienst gaan verrichten maar voor hen die aannemelijk kunnen maken dat zij zich als zelfstandige kunnen handhaven. Selectie van potentieel talentvolle migranten kan plaatsvinden aan de hand van criteria als leeftijd, opleiding, werkervaring en dergelijke.

In eerste instantie zal de bestaande toelatingsregeling voor zelfstandige ondernemers in de talentenregeling worden opgenomen. Voor deze categorie geldt sinds 1 mei 2006 al een puntensysteem waarbij punten worden toegekend voor opleiding, ondernemerschapservaring, werkervaring, marktpotentie en organisatie en financiering.

In tweede instantie kan de talentenregeling worden opengesteld voor andere arbeidsmigranten die niet in loondienst zijn, zoals zelfstandige onderzoekers of creatieve toptalenten. Aan migranten die een beroep doen op de talentenregeling wordt eerst een verblijfsvergunning voor de duur van twee jaar verleend, met de mogelijkheid van verlenging en overgang naar verblijf voor onbepaalde tijd.

#### *Kolom IV: "Familie / Gezin"*

De verblijfsvergunning in kolom IV wordt uitsluitend verleend met het oog op gezinshereniging of gezinsvorming met een Nederlander, een houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of een houder van een verblijfsvergunning asiel wordt beoogd. Hiervoor zal bij het bestaande beleid worden aangesloten.

De verblijfsduur is in eerste instantie van tijdelijke aard. De verblijfsvergunning biedt uitzicht op verblijf voor onbepaalde tijd.



De migrant bouwt recht op sociale zekerheid op, maar als hij een beroep moet doen op bijstand kan dit gevolgen hebben voor het verblijfsrecht.

Er geldt een inburgeringsplicht overeenkomstig de inburgeringswetgeving voor het buitenland en voor Nederland.

#### *Kolom V: "Humanitaire redenen"*

In deze kolom vindt de toelating plaats van migranten vanwege (internationaal) humanitaire redenen. Gedacht kan worden aan verblijf in het kader van het ondergaan van medische behandeling en als slachtoffer bij vervolging van mensenhandel. In deze kolom is ook ruimte voor het aanwijzen van andere verblijfsdoelen op basis van de discretionaire bevoegdheid van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie.

De verblijfsduur is in eerste instantie tijdelijk met mogelijkheden om dit – indien noodzakelijk – op termijn om te zetten naar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Wanneer de humanitaire omstandigheden op grond waarvan verblijf is toegestaan niet meer aan de orde zijn, vervalt het verblijfsrecht en wordt de vergunning ingetrokken. Na vijf jaar komt men in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

In kolom V gelden in beginsel geen inkomenseisen en in bepaalde gevallen kan recht op sociale zekerheid worden opgebouwd. De migrant hoeft pas aan inburgeringsverplichtingen te voldoen wanneer hij een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvraagt.

#### *Arbeidsmigranten*

In het kader van de advisering over arbeidsmigratie zijn vooral de verblijfskolommen I, II en III relevant. Bij deze verblijfskolommen is van belang dat de betrokken migrant een overeenkomst heeft met een convenanthouder om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Bij toepassing van de talentenregeling (onderdeel van verblijfskolom III) is echter geen overeenkomst met een convenanthouder vereist.

Voor de verblijfskolommen I en II blijft de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) gelden.

Dit houdt in dat aan de betrokken werkgever een tewerkstellingsvergunning moet zijn verleend voor het in dienst nemen van de betrokken werknemer. Deze vergunning wordt verleend door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). In beginsel is daarbij vereist dat er geen prioriteit genietend aanbod uit Nederland of uit een van de landen van de EU of de Europese Ruimte beschikbaar is. Om dat vast te stellen hanteert het CWI een arbeidsmarkttoets, die voor een aantal groepen echter achterwege kan blijven. Op de samenhang tussen de toepassing van de Wet vreemdelingen 2000 en de Wet arbeid vreemdelingen wordt in paragraaf 3.5 verder ingegaan.

Tabel 3.1 geeft in kort bestek een overzicht van de inhoud van de drie verblijfskolommen waarmee arbeidsmigranten in aanraking kunnen komen. De verblijfskolommen IV (Familie en gezin) en V (Humanitaire redenen) blijven hier verder buiten beschouwing. De redenen voor het aanvragen van verblijf bij deze kolommen hangen namelijk niet samen met arbeidsmigratie. Niettemin zullen betrokkenen zich op enig moment wel kunnen aandienen voor de arbeidsmarkt.

tabel 3.1 Vergelijking verblijfskolommen I, II en III uit nota *Naar een modern migratiebeleid*

	Kolom I (Uitwisseling en Arbeid Tijdelijk)	Kolom II (Studie en Arbeid Regulier)	Kolom III (Kennis en Arbeid Hoogwaardig)
Voor welke categorieën (volgens nota)?	Seizoenswerkers; Au pairs; Deelnemers aan uitwisselingsprogramma's of studieprogramma's; Gedetacheerde werknemers; Werknemers uit ontwikkelingslanden.	Arbeidsmigranten Studenten aan instelling voor hoger onderwijs	IIIa: Kenniswerkers in loondienst (kennismigrantenregeling) IIIb: Zelfstandige ondernemers en onderzoekers die voldoende punten hebben (talentenregeling)
Voorwaarde(n) voor verblijfsvergunning	Overeenkomst met convenanhouder (referent)	Overeenkomst met convenanhouder (referent)	IIIa: Overeenkomst met convenanhouder (referent); beloning hoger dan inkomensgrens; IIIb: geen referent nodig; er geldt puntensysteem; betrokkene moet in eigen onderhoud voorzien
Twv vereist?	Ja (twv geldt maximaal één jaar)	Ja (twv geldt maximaal drie jaar)	Neen
Verblijfsduur	Maximaal 1 jaar	Bepaalde tijd, gekoppeld aan duur tewerkstelling of studie	IIIa: Bepaalde tijd, gekoppeld aan duur tewerkstelling; in eerste aanleg maximaal 5 jaar; IIIb: Bepaalde tijd; in eerste aanleg 2 jaar
Verlenging mogelijk?	Neen, betrokkene moet vanuit land van herkomst nieuwe vergunning voor verblijf aanvragen	Ja, na verloop van tijd is vergunning voor onbepaalde tijd mogelijk	Ja, na verloop van tijd is vergunning voor onbepaalde tijd mogelijk
Gezinshereniging en gezinsvorming?	Geen recht op gezinshereniging of -vorming	Recht op gezinshereniging en -vorming, als wordt voldaan aan middelenvereiste	Recht op gezinshereniging en -vorming, als wordt voldaan aan middelenvereiste
Verzekeringsplicht werknemers- en volksverzekeringen?	Ja <sup>a)</sup>	Ja	IIIa: Ja IIIb: alleen volksverzekeringen
Recht op bijstand?	Neen	Neen	Neen
Inburgeringsplicht?	Neen	Neen Wel indien vergunning voor onbepaalde tijd wordt aangevraagd	Neen Wel indien vergunning voor onbepaalde tijd wordt aangevraagd

a) Een specifieke groep van tijdelijk in Nederland werkzame buitenlandse werknemers, die in dienst zijn van een in het buitenland gevestigde werkgever, is uitgezonderd van de personenkring van de werknemersverzekeringen als kan worden aangenomen dat de werkzaamheden niet langer dan zes maanden duren. Ook het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekering kent enkele specifieke uitzonderingen (zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.3).

### 3.4.2 Nadere beschouwing van de voorstellen

#### *Overeenkomsten en verschillen verblijfskolommen I, II en III*

Uit de gepresenteerde tabel kan worden opgemaakt dat verblijfskolom I betrekking heeft op zeer diverse doelgroepen. Dit geldt zowel voor doelgroepen in de sfeer van arbeidsmigratie (seizoenswerk, detachering, werknemers uit ontwikkelingslanden) als in de sfeer van sociaal-culturele migratie (deelnemers aan uitwisselingsprogramma's of korte studieprogramma's, au pairs). Voor verblijfskolom I geldt als criterium dat het verblijf beperkt blijft tot maximaal één jaar.

Verblijfskolom II kent volgens de notitie twee doelgroepen: reguliere arbeidsmigranten en studiemigranten. Volgens een toelichting van de vertegenwoordiging van het ministerie van Justitie vallen onder verblijfskolom II ook gedetacheerde werknemers en werknemers uit ontwikkelingslanden die langer dan een jaar in Nederland zullen verblijven. Verder worden reguliere arbeidsmigranten die een verblijfsvergunning hebben van minder dan een jaar tot verblijfskolom II toegelaten.

Het onderscheid tussen verblijfskolom I en II wordt, hiervan uitgaande, bepaald door enerzijds het soort werk dat de arbeidsmigrant gaat verrichten (seizoenswerk), de aard van de contractuele relatie (detachering<sup>4</sup>) of het land van herkomst (werknemers uit ontwikkelingslanden) en anderzijds door de duur van de tewerkstelling (korter of langer dan een jaar).

Verblijfskolom III kent twee doelgroepen die beide liggen in de sfeer van hoogwaardige arbeidsmigratie waarvoor afzonderlijke regelingen gelden: de kennismigrantenregeling en de talentenregeling.

#### *Rechtenpakketten kolommen I en II*

De voorstellen in de kabinetsnotitie ten aanzien van de indeling in verblijfskolommen zijn gebaseerd op de gedachte dat de rechtenpakketten per verblijfskolom verschillend (moeten) zijn. Voor het onderscheid tussen de verblijfskolommen I en II zijn vooral de volgende elementen van belang:

- het karakter van de werkzaamheden die de arbeidsmigrant gaat verrichten (seizoenswerk, detachering of regulier werk);
- het land van herkomst (werknemers uit ontwikkelingslanden versus werknemers uit andere landen niet behorend tot de EU of EER);
- de beoogde verblijfsduur: korter of langer dan één jaar (althans voor seizoenswerkers, gedetacheerde werknemers en werknemers uit ontwikkelingslanden);
- de verlengbaarheid van de verblijfsvergunning (in verblijfskolom I is geen verlenging mogelijk, in verblijfskolom II in beginsel wel);
- de mogelijkheid voor gezinshereniging en gezinsvorming (in verblijfskolom I is geen gezinshereniging of -vorming mogelijk, in verblijfskolom II wel).

4 Het begrip 'detachering' slaat op uiteenlopende contractuele relaties waaraan niet altijd dezelfde consequenties zijn verbonden. Hierop zal in paragraaf 3.5.3.1 verder worden ingegaan.

Voor het overige komen de rechten en plichten in de verblijfskolommen I en II met elkaar overeen.

Ten opzichte van de huidige wetgeving treden de volgende veranderingen op.

Volgens de huidige wetgeving kan een tewerkstellingsvergunning voor tijdelijk werk van maximaal 24 weken niet worden verlengd. De werkgever zal dan opnieuw een twv moeten aanvragen. Wanneer de werkgever deze heeft ontvangen, kan de betrokken werknemer een verlenging van zijn verblijfsvergunning aanvragen. Er geldt dan niet een verplichting om eerst terug te gaan naar het land van herkomst.

Het recht op gezinsvorming en gezinshereniging geldt thans voor alle reguliere arbeidsmigranten en studenten ook als zij bijvoorbeeld drie of zes maanden hier blijven. Voor au pairs en uitwisselingsjongeren geldt dit recht thans niet.

De voorstellen uit de beleidsnotitie ten aanzien van kolom I leiden ertoe dat een verblijfsvergunning die voor maximaal één jaar is verleend, niet meer verlengbaar is. Dat is een aanzienlijk langere periode dan thans geldt voor de niet-verlengbaarheid van de twv.

Daarnaast zullen seizoenswerkers, gedetacheerde werknemers en werknemers uit ontwikkelingslanden aan wie overeenkomstig verblijfskolom 1 een verblijfsvergunning van minder dan een jaar is toegekend, in de toekomst geen recht meer hebben op gezinsvorming en gezinshereniging; dit recht geldt thans in principe wel voor hen, mits wordt voldaan aan het middelenvereiste (ten minste 120 procent van het nettominimumloon).

#### *Rechtenpakketten kolommen II en III*

Het onderscheid tussen de verblijfskolommen II en III betreft:

- het vereiste van een tewerkstellingsvergunning bij arbeidsmigratie in verblijfskolom II,
- het hanteren van selectiecriteria (inkomenscriterium, puntensysteem) bij verblijfskolom III.

Voor het overige komen de rechten en plichten in de verblijfskolommen II en III met elkaar overeen. Voor beide geldt dat er perspectief kan zijn op verlenging van het verblijf en dat gezinshereniging en gezinsvorming mogelijk zijn als wordt voldaan aan het middelenvereiste (ten minste 120 procent van het minimumloon).

Uitgaande van de voorstellen in de notitie *Naar een modern migratiebeleid* is er in beginsel een flexibel onderscheid tussen de verblijfskolommen II en III. Een buitenlandse werknemer bijvoorbeeld die in Nederland is gekomen via verblijfskolom II maar nadien blijkt te voldoen aan de criteria voor verblijfskolom III, zal op die titel een verblijfsvergunning kunnen aanvragen. De studiemigrant die volgens de nota is ingedeeld in kolom II kan tijdens zijn studie werkzaam zijn om in zijn levensonderhoud te voorzien<sup>5</sup>. Ook is hij in de gelegenheid na zijn afstuderen gedurende drie maanden om te zien naar werk. Op het voorstel om die periode te verlengen wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

5 Wanneer het werken in loondienst beperkt blijft tot de maanden juni, juli en augustus of niet meer dan 10 uur per week omvat en onder marktconforme omstandigheden plaatsvindt, wordt voor een buitenlandse student een twv verleend zonder arbeidsmarkttoets. Dit geldt alleen als bij de aanvraag een verklaring van de onderwijsinstelling is gevoegd dat de student bij de desbetreffende onderwijsinstelling staat ingeschreven (Uitvoeringsregels Wav, paragraaf 26).

*Onderscheid verblijfskolommen in de praktijk hanteerbaar?*

Bij een nadere beschouwing van de voorstellen is binnen de raad de vraag gerezen of met name het onderscheid tussen de verblijfskolommen I en II voor het bedrijfsleven en voor andere arbeidsorganisaties in de praktijk wel goed te hanteren is. In de adviesaanvraag wordt opgemerkt (p. 4) dat de overgrote meerderheid van de arbeidsmigranten momenteel feitelijk maar zeer tijdelijk in Nederland verblijft: in 2005 werd ongeveer 75 procent van de tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor een periode korter dan een half jaar<sup>6</sup>. Het gaat hierbij veelal om seizoensarbeid en tijdelijke detachering voor een kortdurend project waarbij wederzijds geen langdurige relatie wordt beoogd. Dit laatste geldt ook voor concrete uitwisselingsprojecten voor jongeren of studenten en bij stageovereenkomsten.

Bij andere relaties kan tijdens het verblijf echter blijken dat een verlenging van de contractuele relatie, na bijvoorbeeld een jaar of een half jaar, wederzijds wenselijk of geboden wordt geacht. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen omdat een bepaald project nog niet tot afronding is gekomen of omdat, gelet op de positieve ervaringen in het eerste jaar, wederzijds overeenstemming bestaat over voortzetting van de relatie. De behoefte aan verlenging van de overeengekomen contracttermijn kan ook aan de orde zijn bij detachering in het kader van een project dat langer duurt dan oorspronkelijk werd voorzien. Zo ook bij tewerkstelling met het oog op het opdoen van werkervaring (bijvoorbeeld in het kader van ontwikkelingssamenwerking). Hetzelfde kan gelden voor tijdelijke tewerkstelling in Nederland in verband met afwezigheid van prioriteit genietend arbeidsaanbod vanuit Nederland of het EU-EER-gebied of bij au-pair-overeenkomsten. De betrokken partijen zouden in deze situaties ervoor kunnen of willen kiezen voor de mogelijkheid om hun wederzijdse relatie gedurende enige tijd voort te zetten.

De niet-verlengbaarheid van de verblijfsvergunning en het vereiste dat betrokkene eerst weer terug moet naar het land van herkomst om opnieuw een verblijfsvergunning aan te vragen, zullen een soepele voortzetting van de contractuele relatie in de weg staan.

*Beleidsopties voor meer flexibiliteit verblijfskolommen*

Uitgaande van de behoefte aan meer flexibiliteit bij de toelating en mogelijke verlenging van verblijfsvergunning voor met name arbeidsmigranten heeft de raad een viertal beleidsopties in beschouwing genomen:

- a flexibilisering van de toepassing van de voorgestelde verblijfskolommen I en II,
- b verkorting van de verblijfstermijn in kolom I tot bijvoorbeeld een half jaar,
- c het in elkaar schuiven van de voorgestelde verblijfskolommen I en II,
- d het maken van een onderscheid tussen een verblijfskolom voor arbeidsmigratie en een verblijfskolom voor sociaal-culturele migratie.

---

6 In paragraaf 3.5.1 worden meer feitelijke gegevens over de afgifte van tewerkstellingsvergunningen vermeld.

*Ad a) flexibele toepassing verblijfskolommen I en II*

Bij deze beleidsoptie wordt ervan uitgegaan dat de verblijfskolommen I en II worden gebaseerd op de beschrijving in de notitie *Naar een modern migratiebeleid*, maar wordt de toepassing meer flexibel dan in die nota is aangegeven.

Bij kolom II is al sprake van flexibiliteit in die zin dat verlenging van een verblijfsvergunning of een twv in beginsel mogelijk is. Ook geldt dat studenten tijdens hun studie in loondienst werkzaam kunnen zijn en na afloop van de studie enige tijd (thans drie maanden) de gelegenheid hebben om te zoeken naar een baan<sup>7</sup>.

De behoefte aan verdergaande flexibiliteit kan zich richten op het minder strikt hanteren van de eis van niet-verlengbaarheid die in de kabinetsnotitie voor verblijfskolom I is gesteld.

Dit kan worden gerealiseerd door bijvoorbeeld:

- het creëren van de mogelijkheid dat een vergunning voor verblijf korter dan één jaar aansluitend (bijvoorbeeld eenmalig) opnieuw kan worden aangevraagd;
- het afzien van de voorwaarde dat een migrant uit kolom I eerst naar het land van herkomst moet terugkeren om een nieuwe verblijfsvergunning te kunnen aanvragen;
- het creëren van de mogelijkheid om van verblijfskolom I over te stappen naar verblijfskolom II of III indien wordt voldaan aan de criteria die voor deze verblijfskolommen zijn gesteld.

Het creëren van de mogelijkheid om een korte verblijfsvergunning opnieuw aan te vragen zou voor een bedrijf als voordeel hebben dat dan een langer durend project kan worden afgerond zonder dat een nieuwe kracht moet worden aangetrokken die eerst weer moet worden ingewerkt. Voor een werknemer uit een ontwikkelingsland zou bovendien de mogelijkheid worden geboden langer of meer uiteenlopende werkervaring op te doen die na verloop van tijd in het land van herkomst kan worden benut.

De behoefte aan een flexibele toepassing kan zich ook voordoen indien blijkt dat een buitenlandse werknemer die op detachingsbasis in een Nederlands bedrijf werkzaam is, na verloop van tijd als kenniswerker bij het desbetreffende bedrijf in dienst kan treden. Het kan ook zijn dat hij in dienst kan treden als niet-kenniswerker in een functie waarvan is vastgesteld dat er geen prioriteit genietend arbeidsaanbod beschikbaar is. In het laatste geval zal de betrokken werkgever een nieuwe tewerkstellingsvergunning moeten aanvragen.

Vanuit het perspectief van de handhavende instantie zou meer flexibiliteit bij de toepassing van verblijfskolom I en bij het opnieuw (in Nederland) aanvragen van een verblijfsvergunning mogelijk enigszins complicerend kunnen zijn ten opzichte van de voorstellen in de kabinetsnotitie. Zowel voor de betrokkene zelf als voor de uitvoerende of handhavende instantie is het echter een voordeel dat zij rechtstreeks met elkaar in contact

---

<sup>7</sup> Wanneer de afgestudeerde studiemigrant een baan heeft gevonden zal hij opnieuw een verblijfsvergunning moeten aanvragen. De betrokken werkgever zal een twv moeten aanvragen als de aanstaande werknemer niet onder de kennismigrantenregeling zou vallen.

kunnen staan en niet gebruik hoeven te maken van de buitenlandse diensten, zoals bij realisering van de kabinetsvoorstellen na één jaar steeds het geval zou zijn.

Deze beleidsoptie staat dichterbij de huidige situatie dan het voorstel uit de kabinetsnotitie. Thans kan een twv die is afgegeven voor minder dan 24 weken, niet worden verlengd (artikel 11 lid 3 Wav). Het moet dan gaan om arbeid die naar haar aard tijdelijk is, zoals seizoensarbeid. Indien de vreemdeling in de periode van 28 weken voorafgaande aan de aanvraag van de twv beschikte over een vergunning voor tijdelijk verblijf in verband met arbeid (vtv arbeid), kan de twv niet worden verleend<sup>8</sup>. Hiermee wordt voorkomen dat de vreemdeling door het na elkaar verrichten van tijdelijk werk bij verschillende werkgevers voortdurend werkzaam zou kunnen zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Is de oorspronkelijke twv verleend voor een periode langer dan 24 weken, dan is volgens de huidige regelingen wel een verlenging van twv en verblijfsvergunning mogelijk.

*Ad b) verkorting verblijfsstermijn kolom I*

Verkorting van de maximale verblijfsduur in kolom I tot bijvoorbeeld een half jaar zou inhouden dat verblijfskolom I nadrukkelijker specifiek geldt voor situaties die wederzijds voor korte duur zijn bedoeld<sup>9</sup>. Dit is het geval bij seizoenswerk, korte stages en bij uitwisselingsprojecten van korte duur. Alle overige reguliere migratierelaties zouden vallen in verblijfskolom II (indien betrokkenen niet vallen onder de kenniswerkers- of talentenregeling van verblijfskolom III).

De verblijfsduur in verblijfskolom II wordt dan bepaald door de duur van de arbeidsovereenkomst, de studieduur, de duur van de au-pair-overeenkomst of van de detacheringsovereenkomst die de betrokken partijen op het oog hebben. Daarbij hoeven zij zich niet vooraf te richten op de termijn van maximaal één jaar, maar kan een termijn van een half jaar of langer worden overeengekomen. Bij realisering van het convenantsmodel draagt de convenanthouder dan belangrijke verantwoordelijkheden gedurende het verblijf en vooral bij het aflopen van de verblijfsstermijn.

Uitgaande van de keuze voor het beperken van de kolom I tot zes maanden (optie b) zouden meer migranten in kolom II worden ingedeeld dan volgens de kabinetsnotitie het geval zou zijn. Voor zover het verblijf langer duurt dan één jaar staat de mogelijkheid van gezinshereniging en gezinsvorming open, althans indien wordt voldaan aan het middenvereiste (120 procent van het minimumloon). Ook staat de mogelijkheid open om na een half jaar verblijf een verlenging van de verblijfsduur aan te vragen.

Vanuit het perspectief van de handhavende instantie zou deze optie een vereenvoudiging kunnen inhouden ten opzichte van het kabinetsvoorstel omdat de eis van niet-verleng-

8 Deze regeling geldt niet voor werknemers uit MOE-landen en de nieuwe lidstaten Roemenië en Bulgarije, omdat zij geen verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid hoeven aan te vragen.

9 Volgens de adviesaanvraag (pagina 4) is de overgrote meerderheid van de arbeidsmigranten momenteel feitelijk maar zeer tijdelijk in ons land: in 2005 werd ongeveer 75% van de tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor een periode korter dan een half jaar. Paragraaf 3.5.1 bevat nadere gegevens over de toepassing van de Wav.

baarheid van de verblijfsvergunning zal gelden voor een beperkter aantal migranten dan bij het kabinetsvoorstel.

*Ad c) in elkaar schuiven van verblijfskolommen I en II*

Een verder gaande optie is het in elkaar schuiven van de verblijfskolommen I en II (optie c). Ook in dat geval wordt de verblijfsduur bepaald door wat partijen met elkaar afspreken, waarbij de verantwoordelijkheid voor de naleving van het verblijfsdoel en de verblijfsduur volgens het convenantsmodel berust bij de convenanthouder.

Anders dan de kabinetsvoorstellen in de beleidsnotitie houdt deze beleidsoptie in dat het onderscheid in rechtenpakketten niet doorslaggevend is voor de indeling in verblijfskolommen.

Wanneer de verblijfskolommen I en II zouden worden samengevoegd, is vervolgens de vraag aan de orde of in het kader van de geïntegreerde verblijfskolom wordt gekozen voor de rechten en plichten die gelden voor kolom I dan wel voor kolom II uit de kabinetsnotitie. Indien wordt aangehaakt bij de voorgestelde kolom I, zou gelden dat er geen recht op gezinshereniging of -vorming ontstaat. Dit is strijdig met Richtlijn 2006/83 die voorschrijft dat arbeidsmarktredenen niet langer dan twaalf maanden mogen worden gebruikt om familieleden de toegang tot de arbeidsmarkt te ontzeggen.

Indien wordt aangehaakt bij verblijfskolom II, zouden bijvoorbeeld seizoenswerkers of werknemers die voor korte tijd in Nederland worden gedetacheerd in beginsel de mogelijkheid hebben om een verlenging van de verblijfsvergunning aan te vragen. Ook zouden zij vanaf de eerste dag hun partner of hun gezin kunnen meenemen als wordt voldaan aan het middelenvereiste.

Anders dan bij voorgaande opties vervalt bij optie c) de mogelijkheid om een niet-verlengbare verblijfsvergunning te verlenen, tenzij wordt gekozen voor het handhaven van de huidige regeling dat een twv die voor minder dan 24 weken is verleend, niet kan worden verlengd. In beginsel is dan iedere verblijfsvergunning (langer dan 24 weken) verlengbaar. Op het moment dat de verlenging aan de orde is, zal opnieuw onder ogen moeten worden gezien voor welk verblijfsdoel vergunning wordt aangevraagd en of wordt voldaan aan de criteria die voor het verblijf zijn gesteld. Voor arbeidsmigranten houdt dat in dat de betrokken werkgever moet beschikken over een twv die altijd voor een bepaalde termijn (maximaal drie jaar) wordt verleend en slechts kan worden verlengd wanneer blijkt dat er nog steeds geen prioriteit genietend aanbod aanwezig is.

Het voordeel van het achterwege laten van het onderscheid tussen verblijfskolom I en II is dat het systeem meer vraaggestuurd is (wat hebben werkgever en werknemer op het oog?) en in mindere mate wordt bepaald door de inrichting van de regelgeving. De overheidssturing concentreert zich dan wat de arbeidsmigratie betreft vooral op de toekenning van een twv, terwijl de verblijfsvergunning volgend is ten opzichte van de twv-procedure.

Vanuit het perspectief van de handhavende instantie is van belang dat uitgaande van deze optie het accent bij de handhaving meer komt te berusten bij de convenanthouder



en bij het CWI dat de twv verleent. Het verblijf is in beginsel verlengbaar en heeft dan niet zonder meer een afdwingbaar tijdelijk karakter zoals in de kabinetsnota is beoogd. De verblijfstermijn is evenals thans in beginsel gekoppeld aan de duur van de tewerkstellingsvergunning.

*Ad d) introductie van afzonderlijke verblijfskolommen voor arbeidsmigratie en sociaal-culturele migratie*  
Een vierde optie (optie d) bestaat hieruit dat tussen de verblijfskolommen I en II niet een onderscheid naar tijdsduur wordt gehanteerd maar naar verblijfsdoel. Denkbaar is dat arbeidsmigratie wordt ondergebracht in een afzonderlijke verblijfskolom waarvoor steeds geldt dat een twv nodig is, terwijl voor de overige verblijfsdoelen die samenhangen met studie of met (sociaal-)culturele oriëntatie en uitwisseling een afzonderlijke verblijfskolom geldt.

Uitgaande van deze optie worden alle arbeidsmigranten die niet tot de kenniswerkers worden gerekend, zoals seizoenswerkers, gedetacheerde werknemers, reguliere arbeidsmigranten en werknemers uit ontwikkelingslanden in één verblijfskolom ondergebracht, ongeacht de duur van de tewerkstellingsvergunning. Daarbij gaat het om de categorieën waarbij het CWI hetzij via de normale procedure, hetzij via een versnelde procedure, een twv moet verlenen.

Bij een versnelde procedure houdt het CWI toezicht op de toepassing van wettelijke regelingen en afspraken in verband met arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en huisvesting. Bij een normale procedure is het de taak van het CWI dat daarnaast ook wordt getoetst of prioriteit genietend arbeidsaanbod in Nederland of in een van de landen van de EU of de EER beschikbaar is.

Voor de overige categorieën, zoals de au pairs, studiemigranten, jongeren in het kader van uitwisselingsprogramma's en studieprogramma's, die bij deze beleidsoptie vallen onder verblijfskolom II, geldt dat er geen betrokkenheid is van het CWI.

Vanuit het perspectief van de handhavende instantie is het ook bij deze optie van belang dat de handhaving bij arbeidsmigranten meer komt te berusten bij de convenanthouder en bij het CWI dat de twv verleent. Uitgaande van deze optie komt de controle na één jaar verblijf bij verblijfskolom I te vervallen en is het meer transparant in welke situaties IND en CWI een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen en in welke situaties het CWI geen rol heeft.

### 3.4.3 *Voorstel voor alternatieve structuur verblijfskolommen*

Bij de afweging van de hiervoor gepresenteerde vier beleidsopties zijn volgens de raad de volgende elementen van belang.

#### *Onderscheid arbeidsmigranten en kennismigranten*

In algemene zin onderschrijft de raad het uitgangspunt dat, evenals thans, een onderscheid wordt gemaakt tussen kennismigranten<sup>10</sup> (waarvoor specifieke criteria gelden) en

10 In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de kennis- en studiemigratie.

overige reguliere migranten onder wie arbeidsmigranten. Voor arbeidsmigranten blijft in beginsel de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) gelden<sup>11</sup>.

Uitgangspunt is en blijft dat prioriteit genietend arbeidsaanbod voorrang verdient bij de vervulling van bestaande vacatures, althans wanneer het gaat om arbeidsmigranten die niet tot de kennismigranten worden gerekend. Voorrang geven aan prioriteit genietend aanbod sluit aan bij het bevorderen van arbeidsparticipatie van groepen die nu langs de zijlijn staan.

Die lijn volgend meent de raad dat voor de toelating van buitenlandse werknemers in beginsel steeds in individuele gevallen wordt nagegaan of prioriteit genietend arbeidsaanbod in Nederland of in een van de EU-/EER-landen beschikbaar is<sup>12</sup>.

Wanneer eenmaal is vastgesteld dat arbeidsaanbod vanuit de EU of EER niet beschikbaar is of onder omstandigheden niet zonder meer de voorkeur verdient, is het volgens de raad wenselijk dat arbeidsorganisaties zoveel mogelijk worden gefaciliteerd bij de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Zij zouden dan niet onnodig moeten worden geconfronteerd met belemmeringen in wet- en regelgeving.

Van een onnodige belemmering is volgens de raad sprake wanneer bijvoorbeeld wordt bepaald dat gedetacheerde buitenlandse werknemers of werknemers uit ontwikkelingslanden uitsluitend in Nederland werkzaam kunnen zijn wanneer de duur van hun arbeidsovereenkomst korter is dan één jaar, zoals in de beleidsnotitie wordt gesuggereerd. Uit een nadere toelichting van het ministerie van Justitie heeft de raad begrepen dat dit niet in het voornemen ligt. Bij detachering en bij het tewerkstellen van een werknemer uit een ontwikkelingsland gedurende een periode langer dan een jaar kan, aldus deze nadere toelichting, worden gekozen voor verblijfskolom II.

Van een onnodige belemmering kan volgens de raad ook worden gesproken wanneer een verblijfsvergunning niet verlengbaar is of een verandering van verblijfsstatus slechts kan worden verkregen wanneer een tijdelijke arbeidsmigrant eerst terugkeert naar het land van herkomst.

#### *Meer flexibiliteit wenselijk met oog op dynamiek arbeidsmarkt*

Het is volgens de raad van belang dat in het toelatingsbeleid rekening kan worden gehouden met de dynamiek op de arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende behoefte aan flexibiliteit bij arbeidsorganisaties in het particuliere bedrijfsleven of elders. De kabinetsnotitie legt de nadruk op het hanteren van een onderscheid naar verblijfsduur: bij een verblijfsvergunning voor één jaar is geen verlenging mogelijk, tenzij betrokkene eerst weer teruggaat naar het land van herkomst.

De werkgever en werknemer zouden naar de mening van de raad meer vrijheid moeten hebben om in onderling overleg de duur van de arbeidsovereenkomst te bepalen en zo nodig of wenselijk aan te passen. Op basis daarvan zouden zij een tewerkstellingsvergunning en een verblijfsvergunning moeten kunnen aanvragen en deze ook moeten kunnen

11 In paragraaf 3.5 wordt verder ingegaan op de samenhang tussen de Wav en de vreemdelingenwetgeving.

12 De Wav biedt ruimte om via het Besluit uitvoering Wav te bepalen dat voor bepaalde functies niet is vereist dat een tewerkstellingsvergunning moet worden aangevraagd. In paragraaf 3.5 wordt nader ingegaan op de Wav.

verlengen. De raad acht het niet nodig en daarom niet wenselijk dat een tijdelijke verblijfsvergunning die voor korter dan één jaar geldt, alleen maar kan worden verlengd wanneer de betrokken werknemer weer teruggaat naar het land van herkomst en van daaruit (opnieuw) een verblijfsvergunning aanvraagt. Wanneer blijkt dat de werkzaamheden langer gaan duren dan oorspronkelijk werd voorzien, zou naar zijn oordeel een verlenging van de verblijfsduur mogelijk moeten zijn zonder dat de werknemer eerst moet terugkeren naar het land van herkomst. Ook zou volgens de raad mogelijk moeten zijn dat een buitenlandse werknemer die korte tijd in Nederland werkzaam is, aansluitend in dienst kan treden bij een (andere) Nederlandse werkgever met een tewerkstellingsvergunning. Ook dan is naar zijn oordeel onnodig en onwenselijk dat de werknemer eerst moet terugkeren naar het land van herkomst om een (nieuwe) verblijfsvergunning aan te vragen. Het in de kabinetsnotitie beoogde onderscheid tussen verblijfskolom I en II en vooral de strikte eis van niet-verlengbaarheid in verblijfskolom I komen naar het oordeel van de raad onvoldoende tegemoet aan de in het bedrijfsleven gewenste flexibiliteit en de belangen van de arbeidsmigrant.

#### *Afzonderlijke verblijfskolom voor arbeidsmigratie*

De raad meent dat de indeling in verblijfskolommen zowel voor werkgevers als voor werknemers herkenbaar moet zijn. De indeling uit de kabinetsnotitie voldoet niet aan dit vereiste omdat zowel in kolom I als in kolom II uiteenlopende categorieën arbeidsmigranten zijn opgenomen. De raad bepleit dan ook een indeling waarbij een afzonderlijke verblijfskolom wordt ingericht voor arbeidsmigranten waarvoor een twv is vereist. Dit bevordert niet alleen de herkenbaarheid en de bruikbaarheid in de praktijk maar kan ook bijdragen aan een stroomlijning van de regelgeving en de uitvoering daarvan.

De raad ziet als een belangrijk bezwaar tegen de huidige regelgeving en uitvoeringspraktijk dat voor de toepassing van de Wet vreemdelingen 2000 en de Wet arbeid vreemdelingen twee verschillende uitvoeringsorganen zijn ingericht, de IND en het CWI. Beide uitvoeringstrajecten moeten vrijwel los van elkaar worden afgelegd. Wanneer een afzonderlijke verblijfskolom wordt ingericht voor arbeidsmigranten wordt het naar het oordeel van de raad mogelijk de wetgeving te stroomlijnen en de uitvoering te verbeteren, in die zin dat de uitvoeringstrajecten beter op elkaar kunnen worden afgestemd<sup>13</sup>.

Een ander belangrijk aspect is dat de toekomstige regelgeving goed kan aansluiten bij internationale ontwikkelingen en dat wordt voorkomen dat op nationaal niveau een onderscheid gaat gelden dat niet spoort met ontwikkelingen in de Europese regelgeving. In hoofdstuk 7 wordt nader op deze ontwikkelingen ingegaan.

#### *Alternatieve kolomindeling*

De raad stelt voor de indeling tussen de verblijfskolommen I en II niet te baseren op een onderscheid naar verblijfsduur maar op een onderscheid naar verblijfsdoel. Daarbij zouden als verblijfsdoelen kunnen worden onderscheiden: arbeidsmigratie enerzijds en studie en

13 In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op uitvoering en handhaving in een nieuw toelatingsmodel.

sociaal-culturele oriëntatie anderzijds. Dit alternatieve voorstel is vooral gebaseerd op gebruikersvriendelijkheid die naar het oordeel van de raad zwaarder weegt dan de keuze van het kabinet dat per kolom sprake moet zijn van identieke rechten en voorzieningen. Hij meent dat een onderscheiding naar verblijfsdoel voor het bedrijfsleven en voor arbeidsmigranten beter herkenbaar is en ook aanknopingspunten biedt om de uitvoeringsorganisatie te verbeteren. Verder kan dit onderscheid goed aansluiten bij de internationale en supranationale wetgeving, waarbij ook veelal een onderscheid wordt gemaakt tussen arbeidsmigratie en migratie van bijvoorbeeld studenten.

Hiervan uitgaande zou de volgende kolomstructuur ontstaan:

- Kolom I: Arbeidsmigratie (met twv)
- Kolom II: Studie en (sociaal-)culturele oriëntatie (geen twv<sup>14</sup>)
- Kolom III: Kennismigratie (geen twv)
- Kolom IV: Familie en gezin
- Kolom V: Humanitaire redenen.

#### *Niet verlengbare tewerkstellingsvergunning*

Zoals eerder werd vermeld is thans in artikel 11 lid 3 van de Wav bepaald dat voor tijdelijk werk een twv voor ten hoogste 24 weken wordt verleend. Deze twv is niet vatbaar voor verlenging. De werkgever zal een nieuwe twv moeten aanvragen als hij meent dat hij een buitenlandse werknemer nodig heeft. De twv voor tijdelijk werk wordt echter alleen verleend wanneer wordt verricht door een niet eerder toegelaten vreemdeling. Deze vreemdeling mag gedurende een periode van 28 weken direct voorafgaande aan de twv niet in het bezit zijn geweest van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in verband met arbeid. Handhaving van deze regeling houdt in dat ook in de alternatieve kolomstructuur voor seizoensarbeid een niet-verlengbare twv zal gelden. Een twv voor niet-tijdelijke werkzaamheden kan in het voorstel van de raad in beginsel worden verlengd zoals thans ook het geval is.

#### *Recht op gezinsvorming en gezinshereniging*

Uitgaande van de alternatieve kolommenstructuur zal voor het recht op gezinshereniging en gezinsvorming kunnen worden aangesloten bij de betreffende EU-richtlijn die aangeeft dat arbeidsmarktredenen niet langer dan twaalf maanden mogen worden gebruikt om familieleden de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt te ontzeggen. Dat houdt in dat Nederland in ieder geval moet toestaan dat er na één jaar verblijf recht bestaat op gezinshereniging. Bij verblijf korter dan één jaar zou Nederland wel beperkingen kunnen aangeven, zoals het huidige middelenvereiste.

14 Dit laat onverlet dat voor een buitenlandse student die tijdelijk (in de zomermaanden) of voor een beperkt aantal uren per week werk wil verrichten, evenals nu een twv kan worden verleend zonder arbeidsmarkttoets (Uitvoeringsregels Wav, paragraaf 26).

Een mogelijkheid is ook het thans bestaande recht op gezinsvorming en -hereniging voor arbeidsmigranten ongewijzigd te laten. Dit houdt in dat arbeidsmigranten in beginsel recht hebben op gezinsvorming en gezinshereniging, mits zij voldoen aan het middelenvereiste (een inkomen van ten minste 120 procent van het nettominimumloon). Of zij van dit recht gebruikmaken is ook nu niet alleen afhankelijk van hun financiële mogelijkheden maar ook van andere omstandigheden. In de praktijk zijn er voor tijdelijke arbeidsmigranten veel belemmeringen om van het recht op gezinsvorming en gezinshereniging gebruik te maken. Naast sociale en culturele belemmeringen zijn er financiële belemmeringen, zoals de reiskosten, de kosten van huisvesting en de kosten van leges<sup>15</sup>, nog afgezien van de onzekerheid over de voortzetting van een tijdelijke twv.

Ook voor au pairs en jongeren in het kader van een uitwisselingsprogramma zou de huidige regeling kunnen blijven gelden, die inhoudt dat voor hen geen recht op gezinsvorming of gezinshereniging bestaat.

Tabel 3.2 bevat een samenvattend overzicht van de indeling van de kolommen I, II en III en de daarbij horende verplichtingen en rechten.

#### Voetnoten bij tabel 3.2 (p. 69):

a) Zie hoofdstuk 4 van dit advies.

b) Een specifieke groep van tijdelijk in Nederland werkzame buitenlandse werknemers, die in dienst zijn van een in het buitenland gevestigde werkgever, is uitgezonderd van de personenkring van de werknemersverzekeringen als kan worden aangenomen dat de werkzaamheden niet langer dan zes maanden duren. Ook het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen kent enkele specifieke uitzonderingen (zie paragraaf 6.3 van het advies).

c) Dit laat onverlet dat voor een buitenlandse student die tijdelijk (in de zomermaanden) of voor een beperkt aantal uren per week werk wil verrichten, evenals nu een twv kan worden verleend zonder arbeidsmarkttoets (Uitvoeringsregels Wav, paragraaf 26).

---

15 Voor een aanvraag van een Machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) of van een Verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd (VVR) *zonder* MVV geldt een tarief van € 433 voor een werkende in loondienst of als zelfstandige en een tarief van € 188 per meereizend gezinslid. Voor verblijf bij een gezins- of familielid of bij familiebezoek geldt een tarief van € 833.

tabel 3.2 Verblifskolommen I, II en III volgens alternatief voorstel (voetnoten: zie p. 68)

	Kolom I (Arbeidsmigranten)	Kolom II (Sociaal-culturele activiteiten)	Kolom III (Kennismigranten) <sup>a)</sup>
Voor welke categorieën?	Arbeidsmigranten (niet-kennismigranten); onder meer: <ul style="list-style-type: none"> <li>• seizoenswerkers;</li> <li>• gedetacheerde werkn.;</li> <li>• werkn. uit ontw.landen;</li> <li>• practicanten; (leerwerkcontracten);</li> <li>• profvoetballers bij NL clubs;</li> <li>• profmusici en artiesten in NL gezelschappen</li> </ul>	Studenten aan instelling voor hoger onderwijs; Stagiaires (verbonden aan onderwijsinstelling); Au pairs; Deelnemers aan uitwisselingsprogramma's, studieprogramma's, sportevenementen of culturele activiteiten	IIIa: Kenniswerkers in loondienst (kennismigrantenregeling) IIIb: Kenniswerkers niet in loondienst op basis van puntenregeling (talentenregeling) IIIc: Zelfstandige ondernemers op basis van huidige criteria (zelfstandigenregeling)
Voorwaarde(n) voor verblijfsvergunning	Overeenkomst met convenanthouder (referent)	Overeenkomst met convenanthouder (referent)	IIIa: Overeenkomst met convenanthouder (referent); beloning hoger dan in inkomensgrens; IIIb en IIIc: geen referent nodig; betrokkene moet in eigen onderhoud voorzien en voldoen aan criteria of punten
Twv vereist?	Ja (twv geldt maximaal drie jaar)	Neen <sup>c)</sup>	Neen
Verblifsduur	Bepaalde tijd, mede afhankelijk van duur tewerkstelling; voor seizoenswerk niet-verlengbare twv gedurende ten hoogste 24 weken	Bepaalde tijd, afhankelijk van studie, evenement of activiteit	IIIa: Bepaalde tijd, gekoppeld aan duur tewerkstelling; in eerste aanleg maximaal 5 jaar; IIIb en IIIc: Bepaalde tijd; in eerste aanleg 2 jaar
Verlenging mogelijk?	In beginsel ja, mits er een twv is; na 3 jaar is geen twv vereist	In beginsel ja, gekoppeld aan verblijfsdoel	Ja Na verloop van tijd is vergunning voor onbepaalde tijd mogelijk
Gezinshereniging en gezinsvorming?	Recht op gezinshereniging of -vorming, mits wordt voldaan aan middelenvereiste	Recht op gezinshereniging en -vorming, mits wordt voldaan aan middelenvereiste (geldt niet voor au pairs en uitwisselingsjongeren)	Recht op gezinshereniging en -vorming, als wordt voldaan aan middelenvereiste
Verzekeringsplicht werknemers- en volksverzekeringen?	Ja <sup>b)</sup>	Neen (tenzij inkomen uit arbeid wordt ontvangen)	IIIa: Ja IIIb: alleen volksverzek., bij loondienst ook wn-verzek. IIIc: alleen volksverzek.
Recht op bijstand?	Neen	Neen	Neen
Inburgeringsplicht?	Neen Wel indien vergunning voor onbepaalde tijd wordt aangevraagd	Neen Wel indien vergunning voor onbepaalde tijd wordt aangevraagd	Neen Wel indien vergunning voor onbepaalde tijd wordt aangevraagd

### 3.5 Een nieuw toelatingsmodel en de Wet arbeid vreemdelingen

In het voorgaande kwam de samenhang tussen een nieuw toelatingsmodel en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) al ter sprake. In deze paragraaf wordt meer specifiek ingegaan op de Wav en de daaraan verbonden nadere regelgeving en op de vraag of en in welke zin deze wijziging behoeven. In de adviesaanvraag wordt onder meer de vraag gesteld: hoe kan de relatie tussen de voorstellen uit de kabinetsnotitie *Naar een modern migratiebeleid* en Wet arbeid vreemdelingen (Wav) worden uitgewerkt?

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de huidige Wav en de daaraan verbonden nadere regelgeving. Vervolgens komt de relatie met de voorstellen tot modernisering van het toelatingsbeleid aan de orde. Ten slotte wordt ingegaan op enkele groepen die bijzondere aandacht vragen.

#### 3.5.1 Huidig toelatingsbeleid onder de Wav

##### *Doel Wav*

De Wav is ingevoerd in 1995 ter vervanging van de voorheen geldende Wet arbeid buitenlandse werknemers (WABW) uit 1979. De memorie van toelichting bij de Wav noemt vier doelstellingen, te weten:

- a. handhaving van de restrictieve toelating van arbeidsmigranten,
- b. verbetering van de allocatie op de arbeidsmarkt,
- c. bestrijding van illegale tewerkstelling, en
- d. het laten van een zo groot mogelijke arbeidskeuze aan eenmaal duurzaam tot Nederland toegelaten vreemdelingen.

##### *Algemeen uitgangspunt*

Het algemene uitgangspunt van de Wav is geformuleerd in artikel 2 lid 1: Het is een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder een tewerkstellingsvergunning.

##### *Uitzonderingen*

Vervolgens zijn in artikel 3 enkele algemene uitzonderingen op dit verbod vermeld. Een belangrijke uitzondering geldt voor werknemers met de nationaliteit van een van de lidstaten van de Europese Unie (EU), Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland. Voor werknemers uit de lidstaten die per 1 januari 2007 zijn toegetreden (Roemenië en Bulgarije) blijft echter voorsnog het algemene verbodsregime van toepassing. Voor werknemers uit acht van de tien lidstaten die per 1 mei 2004 zijn toegetreden (MOE-landen), geldt voorsnog dat de werkgever een twv moet aanvragen<sup>16</sup>. Voor een groot aantal bedrijfstakken kan evenwel worden volstaan met een vereenvoudigde of

<sup>16</sup> De acht MOE-landen zijn: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië. Malta en Cyprus zijn eveneens per 1 mei 2004 toegetreden, maar voor werknemers uit deze twee lidstaten geldt het recht op vrij verkeer.

versnelde procedure (zie hierna). Staatssecretaris van Hoof heeft op 14 februari in een brief aan de Tweede Kamer gemaakt dat hij van oordeel is dat Nederland naar zijn oordeel per 1 maart 2007 het vrij verkeer voor werknemers uit deze acht MOE-landen kan invoeren<sup>17</sup>. In zijn brief wijst hij er onder meer op dat de Stichting van de Arbeid en SZW overeenstemming hebben bereikt over het *Kader voor samenwerking tussen Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de sociale partners ten behoeve van de handhaving van regelingen bij grensoverschrijdende arbeid*<sup>18</sup>.

Voor werknemers uit andere Europese landen (vooral landen in voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie) en werknemers uit niet-Europese landen zal doorgaans een twv nodig zijn.

Artikel 4 Wav bepaalt onder meer dat geen twv nodig is voor een vreemdeling die gedurende drie jaar heeft beschikt over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning voor het verrichten van tijdelijke arbeid en nadien zijn hoofdblijf niet buiten Nederland heeft gevestigd.

Daarnaast bevat het Besluit uitvoering Wav een groot aantal uitzonderingen op de verplichting tot het aanvragen van een twv. Deze uitzonderingen gelden onder meer voor buitenlandse werknemers die incidenteel in Nederland werkzaam zijn voor het monteren of repareren van geleverde werktuigen, machines of apparaten en voor het voeren van zakelijke besprekingen. Ook voor het verzorgen van rapportages of het maken van documentaires en het deelnemen aan sportwedstrijden zijn uitzonderingen van toepassing. Daarbij gelden voor de nadere invulling van het aspect 'incidenteel in Nederland werkzaam zijn' uiteenlopende tijdvakken, variërend van 'maximaal 12 aaneengesloten weken binnen een periode van 36 weken' tot 'maximaal 4 aaneengesloten weken gedurende 52 weken'.

Ook de algemene uitzondering voor kennismigranten heeft in het Besluit uitvoering Wav haar plaatsgevonden.

Verder geldt sinds 1 mei 2004 voor asielzoekers met een tijdelijke verblijfsvergunning voor asiel dat geen tewerkstellingsvergunning nodig is om aan het werk te gaan. Een asielzoeker met een zogeheten W-document moet wel een vergunning aanvragen en mag niet langer dan twaalf weken per jaar in Nederland werkzaam zijn.

Ten slotte wordt hier vermeld dat een twv ook niet nodig is voor het inhuren van uit het buitenland komende freelancers of zelfstandigen zonder personeel, althans wanneer deze daadwerkelijk als zelfstandige werkzaam zijn.

#### *Aanvraag twv en weigeringsgronden*

Een aanvraag voor een twv moet door de werkgever worden ingediend bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Het CWI moet binnen vijf weken na ontvangst van de aan-

17 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer inzake Vrij verkeer van werknemers, 14 februari 2007, kenmerk: AM/AMI/06/6237.

18 De tekst van dit Kader voor samenwerking is te vinden op [www.stvda.nl](http://www.stvda.nl).



vraag beslissen. De twv vermeldt de naam en plaats van vestiging van de werkgever, de persoonsgegevens van de vreemdeling, de geldigheidsduur van de twv en een omschrijving van aard en plaats van de te verrichten arbeid. De maximale geldigheidsduur van een twv is drie jaar.

Een aanvraag voor een twv *moet* worden geweigerd (artikel 8 Wav) wanneer voor de betreffende arbeidsplaats prioriteit genietend aanbod beschikbaar is op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt of wanneer de vacature niet ten minste vijf weken voor het indienen van de aanvraag voor een twv bij het CWI is gemeld. Ook wordt een twv geweigerd wanneer de vreemdeling niet beschikt over een geldige vergunning voor verblijf noch een zodanige vergunning of een machtiging voor voorlopig verblijf (mvv) heeft aangevraagd<sup>19</sup>. Evenzo moet een twv worden geweigerd wanneer het gaat om een niet eerder toegelaten vreemdeling die met de desbetreffende arbeid over een periode van een maand niet ten minste het minimumloon verdient. In ministeriële regelingen zijn verschillende uitzonderingen op deze algemene verplichte weigeringsgronden opgenomen, onder meer voor musici en artiesten, sportbeoefenaars, stagiairs, practicanten en concernpersoneel. Aan hen kan een twv worden verleend zonder dat wordt getoetst of prioriteit genietend aanbod beschikbaar is.

Daarnaast *kan* een twv door het CWI worden geweigerd (artikel 9 Wav) wanneer de werkgever niet in staat is aan te tonen dat hij voldoende inspanningen heeft gedaan om de arbeidsplaats door prioriteit genietend en op de arbeidsmarkt beschikbaar aanbod te vervullen. Een weigering is ook mogelijk wanneer de arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen of arbeidsomstandigheden beneden het niveau liggen dat wettelijk vereist is of in de betreffende bedrijfstak gebruikelijk is. Verder kan een twv worden geweigerd als de vreemdeling jonger is dan 18 of ouder dan 45 jaar<sup>20</sup> of wanneer wordt voorzien dat binnen een redelijke termijn voor de desbetreffende arbeidsplaats prioriteit genietend aanbod op de arbeidsmarkt beschikbaar zal komen. Het CWI kan een twv ook weigeren wanneer er geen passende huisvesting voor de vreemdeling beschikbaar is. Die bevoegdheid heeft het CWI ook wanneer de werving niet heeft plaatsgevonden op een wijze die voor de betrokken sector is overeengekomen in een convenant waarbij in ieder geval het CWI partij is (zie kader).

Vermeldenswaard is verder dat een aanvraag voor een twv kan worden geweigerd wanneer het gaat om een eerder toegelaten vreemdeling aan wie een niet-verlengbare tijdelijke twv is verleend en die daarna niet minstens één jaar zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gehad.

19 Een werknemer voor wie een twv wordt verleend moet krachtens de Vreemdelingwet 2000 (Vw2000) een verblijfsvergunning aanvragen. Om Nederland in te kunnen reizen heeft hij in de regel eerst een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) nodig. Een mvv-aanvraag wordt beoordeeld door de Visadienst, de verblijfsvergunning wordt verleend door de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND).

20 Deze leeftijds grenzen zijn in een ministeriële regeling opgenomen.

*Voorwaarden bij twv*

Het is ook mogelijk dat aan het verlenen van een twv *voorwaarden* worden verbonden (artikel 10 Wav). Een voorwaarde kan zijn dat de werkgever inspanningen moet doen om (andere) arbeidsplaatsen door prioriteit genietend op de arbeidsmarkt beschikbaar aanbod te laten vervullen. De voorwaarde kan ook zijn dat hij geheel of gedeeltelijk door opleiding of scholing zal gaan voorzien in voor hem geschikt aanbod van personeel. Die voorwaarden kunnen zijn ontleend aan een convenant dat op brancheniveau is overeengekomen.

*Termijn van twv*

De twv wordt verleend voor ten hoogste drie jaar (artikel 11 lid 1 Wav). Voor tijdelijk werk wordt een twv voor ten hoogste 24 weken verleend indien deze wordt verricht door een niet eerder toegelaten vreemdeling; deze tijdelijke vergunning kan niet worden verlengd. De vreemdeling mag niet in de periode van 28 weken direct voorafgaande aan de twv niet een vtv arbeid hebben gehad<sup>21</sup>.

*Versnelde procedure*

In een aantal situaties geldt een *versnelde procedure*. Dit houdt in dat wel een twv is vereist maar dat de vacature niet vijf weken van tevoren hoeft te worden gemeld of dat eerst moet worden gezocht naar een Nederlander of iemand uit de Europese Unie. Dit geldt voor werknemers uit acht MOE-landen in steeds meer aantal bedrijfstakken (respectievelijk sinds 2 juni, 17 september en 17 december 2006).

Sinds 18 maart 2006 geldt een versnelde procedure voor topartiesten op het gebied van toneel, muziek en dans met naar vakgebied of specialisatie uiteenlopende salarisgrenzen. Een versnelde procedure geldt sinds 1 juli 2006 ook voor hogere leidinggevenden, specialisten, sportcoaches, sporters en artiesten met een brutosalaris van € 3900 of meer per maand (voor een periode van maximaal zes maanden).

De toets op aanbod en werving door de werkgever geldt echter onverkort.

Op grond van artikel 8 lid 3 Wav geldt een aantal uitzonderingen voor de toets op prioriteit genietend aanbod en de verplichte vacaturemelding bij het CWI. Deze uitzonderingen gelden ten behoeve van internationale handelscontacten of in het kader van scholing, opleiding, internationale uitwisselingen of andere internationale culturele contacten. Het CWI streeft ernaar de twv in deze gevallen binnen twee weken te verlenen in plaats van de wettelijke behandeltermijn van vijf weken.

*Sancties*

Wanneer een werkgever zonder twv een buitenlandse werknemer laat werken voor wie een twv wel is vereist, wordt hem door de Arbeidsinspectie een *boete* opgelegd. Deze bedraagt minimaal voor bedrijven € 8000 voor elke illegaal tewerkgestelde werknemer. Voor particulieren geldt een boete van minimaal € 4000, eveneens per illegaal werkende.

21 Artikel 11 lid 3 van de Wav geldt niet voor werknemers uit de EU. Voor werknemers uit de acht MOE-landen die per 1 mei 2004 zijn toetreden en voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië geldt dat de werkgever een twv nodig heeft (al dan niet met arbeidsmarkttoets), maar de werknemers uit deze landen hebben geen verblijfsvergunning voor tijdelijk verblijf nodig. Voor werknemers een aantal niet-Europese landen (waaronder Japan en de VS) geldt eveneens dat geen verblijfsvergunning voor tijdelijk verblijf in verband met arbeid nodig is.

## Enkele feitelijke gegevens betreffende de toepassing van de Wav

### *Aantal aanvragen*

In 2006 zijn bijna 88.500 tewerkstellingsvergunningen aangevraagd bij het CWI. Dat is een aanzienlijke toename in vergelijking met voorgaande jaren toen 47.000 tot 55.000 aanvragen werden ingediend.

### *Verleende twv's en arbeidsmarkttoets*

Het aantal in 2006 verleende twv's is 75.000. Ook hier is sprake van een aanzienlijke toename ten opzichte van voorgaande jaren, toen respectievelijk 46.000 (2005), 44.000 (2004) en 38.000 twv's zijn verleend.

Van de 75.000 in 2006 verleende twv's gingen er 16.000 gepaard met een volledige arbeidsmarkttoets en 57.000 met een beperkte arbeidsmarkttoets. Bij 1000 aanvragen was er geen arbeidsmarkttoets; het ging daarbij veelal om verlengingen.

### *Nationaliteit*

Van de 74.000 in 2006 geldig geworden twv's hadden er 54.000 betrekking op werknemers met de Poolse nationaliteit. Op de tweede en derde plaats staan de Chinese en de Roemeense nationaliteit (met respectievelijk: 2500 en bijna 2400 twv's). Andere nationaliteiten waarvoor in 2006 tamelijk veel twv's zijn verleend, betreffen India, Slowakije, Tsjechië, de VS en Rusland (ieder ongeveer 1000 tot 1600 twv's).

### *Sectoren*

Van de in 2006 geldig geworden 74.000 twv's zijn er bijna 40.000 (54 procent) verleend voor de sector Land- en tuinbouw en 21.000 (28 procent) voor de sector Zakelijke dienstverlening. Andere tamelijk veel voorkomende sectoren zijn: Horeca, Sociaal-culturele instellingen, Onderwijs en Binnenvaart (met ieder 1300 tot 1700 twv's in 2006).

### *Geldigheidsduur twv*

Onderverdeeld naar duur van de twv blijkt dat 47.000 (circa 63 procent) van de 74.000 geldig geworden twv's betrekking hebben op een periode die korter dan 24 weken duurt. 19.000 twv's (circa 24 procent) betreffen een periode van 24 weken tot 12 maanden, 4500 (circa 6 procent) een periode van 12 tot 24 maanden en eveneens 4500 een periode van 24 tot 36 maanden.

### *Behandelingsduur verleende twv's*

De behandelingsduur van de 74.000 verleende twv's was bij bijna 27.000 aanvragen korter dan 1 week (16.000 met beperkte en 11.000 met volledige arbeidsmarkttoets). Bij 25.000 aanvragen was de behandelingsduur 1 tot 2 weken (22.000 met beperkte en 3000 met volledige arbeidsmarkttoets). Bij 95 procent van de in 2006 verleende twv's was de behandelingsduur 5 weken of minder.

*Geweigerde aanvragen*

Het aantal geweigerde aanvragen was in 2006 bijna 5500. In 3300 gevallen was er prioriteit genietend aanbod beschikbaar. Dat aantal is gedaald ten opzichte van voorgaande jaren (circa 5000). In 1300 gevallen had de weigeringsgrond te maken met arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden.

De behandelingsduur is bij weigering aanzienlijk langer dan bij toekenning. Bij 49 procent van de geweigerde aanvragen duurde de afhandeling meer dan 5 weken.

- Bron: CWI.

*Afnemende betekenis Wav*

Geconstateerd kan worden dat de Wav geleidelijk aan betekenis zal inboeten als gevolg van uiteenlopende ontwikkelingen:

- de uitbreiding van het EU/EER-gebied (voor sommige landen na een overgangsperiode<sup>22</sup>);
- de introductie van de kennismigrantenregeling met een algemene, leeftijdafhankelijke inkomensgrens;
- het toepassen van de kennismigrantenregeling op enkele categorieën zonder inkomensgrens; en
- het achterwege laten van de arbeidsmarkttoets bij de beslissing over een twv voor specifieke categorieën buitenlandse werknemers.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) verwacht dat, na het realiseren van het vrij verkeer voor werknemers uit de acht MOE-landen die per 1 mei 2004 zijn toegetreden tot de EU, er op jaarbasis nog ongeveer 25.000 aanvragen voor een twv zullen resteren<sup>23</sup>.

*Andere administratieve verplichtingen*

Wanneer een buitenlandse werknemer in dienst treedt bij een Nederlandse werkgever gelden dezelfde rechten en plichten als wanneer een Nederlandse werknemer in dienst treedt. Dit houdt onder meer in dat de *werknemer* zich moet kunnen legitimeren met een geldig identiteitsbewijs (paspoort of identiteitskaart) in de zin van de Wet op de identificatieplicht. Verder zal ook aan de buitenlandse werknemer een sofinummer moeten worden toegewezen en zal hij bij de belastingdienst en bij de UWV als werknemer moeten worden aangemeld. Ook zal hij zich moeten aanmelden bij een particuliere ziektekostenverzekeraar<sup>24</sup>.

22 Staatssecretaris van Hoof heeft in zijn brief van 14 februari 2007 aan de Tweede Kamer gemaakt dat per 1 maart 2007 het vrije verkeer kan worden ingevoerd voor werknemer uit alle landen die per 1 mei 2004 zijn toegetreden tot de EU. Het laatste woord hierover is aan de Tweede Kamer. Uitgaande van de brief van de staatssecretaris blijft voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië een twv nodig.

23 Inspectie Werk en Inkomen (2006) *Vreemdelingen aan het werk: Onderzoek naar de afgifte van tewerkstellingsvergunningen*, Den Haag, september 2006, p. 7 e.v.

24 In hoofdstuk 5 (Uitvoering en handhaving in een nieuw toelatingsmodel) wordt nader ingegaan op deze administratieve verplichtingen.

De *werkgever* zal op basis van het identiteitsdocument de nationaliteit van de werknemer moeten vaststellen en de juistheid en geldigheid van het document moeten controleren; ook zal hij een kopie van het identiteitsdocument in zijn administratie moeten opnemen. Een en ander geldt in beginsel ook voor werknemers die bij een werkgever werken via een uitzendbureau, loonbedrijf of onderaannemer. Verder zal de werkgever zich ook bij een buitenlandse werknemer moeten houden aan de wettelijke regelingen op het gebied van arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen en aan de geldende cao, tenzij het gaat om werknemers op wie de Detacheringsrichtlijn van de EU en de Wet Arbeidsvoorwaarden Grensoverschrijdende Arbeid (WAGA) van toepassing zijn.

### 3.5.2 *Samenhang toelatingsbeleid en Wav*

Uit de voorgaande paragraaf wordt duidelijk dat de toepassing van de Wav een belangrijke factor is bij de invulling van het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten die niet tot de kennismigranten worden gerekend. Opvallend is dat de samenhang tussen Wav en de vreemdelingenwetgeving (Vw 2000) in de kabinetsnotitie *Naar een nieuw migratiebeleid* nauwelijks aandacht krijgt.

In de notitie formuleert het kabinet als een van de uitgangspunten voor modernisering van het toelatingsbeleid dat het een toelatingsbeleid beoogt “waarmee snel en slagvaardig kan worden ingespeeld op de behoeften van samenleving en arbeidsmarkt en waarbij optimaal gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die migratie biedt”<sup>25</sup>.

Het ligt dan volgens de raad in de rede dat ook wordt gekeken naar mogelijkheden om het toelatingsbeleid van arbeidsmigranten in het kader van de Wav waar mogelijk sneller en slagvaardiger te maken. Daarbij gaat de raad er uitdrukkelijk van uit dat het uitgangspunt van de Wav dat bij vervulling van vacatures voorrang moet worden gegeven aan prioriteit genietend arbeidsaanbod, wordt gehandhaafd. Hij ziet dit als een wezenlijk element in het sociaal-economische beleid dat is gericht op bevordering van arbeidsparticipatie van mensen en groepen die nu nog aan de zijlijn staan.

Gegeven de verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zullen zich in de praktijk echter knelpunten kunnen voordoen bij de personeelsvoorziening waarvoor op kortere of langere termijn geen prioriteit genietend arbeidsaanbod in Nederland of in EU- of EER-verband beschikbaar is. Deze knelpunten kunnen zich ook voordoen in lagere en middensegmenten van de arbeidsmarkt.

In paragraaf 3.4.3 heeft de raad voorgesteld te komen tot een alternatieve invulling van de in de kabinetsnota gepresenteerde structuur van verblijfskolommen. Dat voorstel is gebaseerd op de samenhang tussen het regiem van de tewerkstellingsvergunning in de Wav en het toelatingsregiem van de Vreemdelingenwetgeving voor arbeidsmigranten. Het inrichten van een afzonderlijke verblijfskolom voor alle categorieën arbeidsmigranten biedt mogelijkheden de wetgeving en de uitvoering rond de toelating van arbeidsmigranten

---

25 *Naar een modern migratiebeleid*, p. 8.

te stroomlijnen en te vereenvoudigen. De raad meent dan ook dat bij de herziening van de toelatingwetgeving de Wav niet buiten beschouwing kan blijven.

De raad constateert dat sinds het in werking treden van de Wav diverse wijzigingen in de Wav en de daaraan gekoppelde nadere regelgeving tot stand zijn gebracht. Deze zijn enerzijds ingegeven door de wens het restrictieve karakter van het beleid inzake reguliere arbeidsmigratie en de handhaving daarvan te benadrukken. Anderzijds zijn deze wijzigingen juist ingegeven door de wens om voor sommige categorieën het toelatingsbeleid te versoepelen.

Naar het oordeel van de raad is de huidige wet- en regelgeving in het kader van de Wav moeilijk toegankelijk als gevolg van de aanpassingen die daarin op onderdelen zijn aangebracht. Zo zijn de verplichtingen die voor een werkgever bij de toelating van buitenlandse werknemers gelden alsmede de uitzonderingen daarop, aan te treffen in de Wav, het Besluit uitvoering Wav (AMvB), het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wav (ministeriële regeling) en in uitvoeringsbesluiten van het CWI. Dit maakt dat de wet- en regelgeving voor alle betrokkenen (werknemers, werkgevers en uitvoeringsorganen) niet inzichtelijk en moeilijk hanteerbaar is. De raad dringt er dan ook op aan dat wordt gezocht naar mogelijkheden om het gehele complex aan regelgeving in verband met de toelating van arbeidsmigranten te vereenvoudigen en te stroomlijnen onder handhaving van de uitgangspunten die thans voor de Wav gelden.

Die vereenvoudiging en stroomlijning zou *onder meer* gericht kunnen zijn op het zoveel mogelijk bij elkaar houden van:

- bepalingen die gelden voor het verbod op het in dienst nemen van buitenlandse werknemers zonder een tewerkstellingsvergunning,
- de uitzonderingen op dit verbod,
- de termijnen die voor deze uitzonderingen gelden,
- de inkomenscriteria die worden gesteld,
- de wervingsinspanningen van werkgevers en de afspraken daarover in sectoren,
- de bepalingen met betrekking tot het achterwege laten van een arbeidsmarkttoets,
- het toezicht op arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhouding en huisvesting van buitenlandse werknemers,
- bepalingen met betrekking tot gezinshereniging en -gezinsvorming.

Verder acht de raad het gewenst dat de vereenvoudiging in het kader van de Wav en in het kader van de Wet Vreemdelingen 2000 zorgvuldig op elkaar worden afgestemd zodat mogelijke tegenstrijdigheid of overlap wordt voorkomen.

Een verdergaande optie is het samenvoegen van Wav en de Vw 2000 onder handhaving van het uitgangspunt van de huidige Wav dat bij vervulling van vacatures in beginsel prioriteit genietend arbeidsaanbod de voorkeur moet krijgen en dat voor tewerkstelling van arbeidsmigranten steeds een tewerkstellingsvergunning is vereist voor werknemers met een nationaliteit van een land buiten het gebied van de EER. De raad bepleit een onderzoek naar deze mogelijkheid.

### 3.5.3 Enkele bijzondere groepen

In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele aspecten die aan een aantal specifieke groepen of situaties van derdelanders zijn verbonden. Dit betreft achtereenvolgens:

- in Nederland gedetacheerde derdelanders,
- stagiairs,
- practicanten,
- wetenschappelijke onderzoekers,
- au pairs.

In de kabinetsnota zijn deze groepen ondergebracht in verblijfskolom I, behalve de wetenschappelijke onderzoekers die, al naargelang van het inkomen, in kolom II of III een plaats hebben. Voor kolom I is uitgegaan van een maximale verblijfsduur van één jaar en van een niet-verlengbare verblijfsvergunning. Deze eisen kunnen op gespannen voet staan met de behoefte in de praktijk, zoals in de voorgaande paragraaf aan de orde is geweest. Ook los daarvan zijn er echter verschillende aspecten die de aandacht verdienen.

#### 3.5.3.1 In Nederland gedetacheerde derdelanders<sup>26</sup>

Van detachering is sprake wanneer een werknemer in dienst bij een werkgever maar werkzaam is voor of in een andere onderneming of instelling.

Onder deze ruime definitie vallen uiteenlopende contractuele relaties waaraan, gezien vanuit de wetgeving ten aanzien van buitenlandse werknemers, niet altijd dezelfde consequenties zijn verbonden.

De volgende vormen van detachering zijn te onderscheiden:

- Het tijdelijk uitlenen van een werknemer aan een andere werkgever, waarbij de werknemer weliswaar in dienst blijft van de eigen werkgever en van hem loon ontvangt, maar werkzaam is onder het (tijdelijke) gezag en veelal ook op de locatie van de andere werkgever.
- Een bijzondere vorm doet zich voor wanneer tussen de eigen werkgever en de andere werkgever een relatie in concernverband bestaat.
- Enigszins verwant aan de eerste vorm van detachering is de uitzendovereenkomst, waarbij de werknemer in dienst is van een uitzendbureau (uitzendwerkgever) en werkzaam is bij een inlenende werkgever. Het uitzendbureau onderscheidt zich van de hiervoor genoemde 'eigen werkgever' in die zin dat het tewerkstellen van personeel bij andere werkgevers de hoofdfunctie van een uitzendbureau (uitzendwerk-

<sup>26</sup> Waar in deze paragraaf wordt gesproken over 'derdelanders' wordt bedoeld op werknemers voor wie geen vrij werknemersverkeer met Nederland geldt. Het recht op vrij verkeer geldt kort gezegd voor werknemers met de nationaliteit van een land dat lid is van de EU of van de EER en van Zwitserland. Voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië en voor werknemers uit acht MOE-landen die per 1 mei 2004 zijn toegetreden, geldt op dit moment nog geen recht op vrij verkeer van werknemers. Werknemers uit deze (nieuwe) EU-landen vallen hier onder het begrip derdelander. De Tweede Kamer zal binnenkort een beslissing nemen over het voorstel van staatssecretaris van Hoof om het vrije verkeer van werknemers vanaf 1 maart 2007 ook te laten gelden voor werknemers uit de acht MOE-landen.

gever) uitmaakt. Verder is van belang dat leiding en toezicht op de werkzaamheden berusten bij de inlenende werkgever<sup>27</sup>.

- Bij aanneming van werk is sprake van een contractuele relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De feitelijke werkzaamheden worden verricht onder leiding en toezicht van de opdrachtnemer, veelal op locatie van de opdrachtgever.

Al deze vormen van detachering vallen onder het begrip dienstverlening, waarop de EU-regelgeving ten aanzien van de vrijheid van dienstverlening én ten aanzien van het vrije verkeer van werknemers met de nationaliteit van een van de EU- of EER-landen van toepassing is. Maar de genoemde vormen van detachering vallen ook onder de brede definitie van tewerkstelling die in het kader van de Wav wordt gehanteerd. Hiervoor geldt als uitgangspunt dat het de werkgever verboden is een vreemdeling (derdelander) arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning (artikel 2 Wav).

Wanneer een derdelander wordt gedetacheerd bij een Nederlands bedrijf kunnen naar nationaliteit en naar land van vestiging van het uitlenende (detacherende) bedrijf verschillende situaties worden onderscheiden. Bij deze situaties is de vraag aan de orde of in verband met de detachering een twv en een verblijfsvergunning moeten worden aangevraagd. Van belang daarbij is dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft vastgesteld dat tewerkstellingsvergunningen strijdig zijn met het vrij verkeer van diensten in de EU. De Europese Commissie wijst hier nog eens op in de recent tegen Nederland gestarte infractieprocedure over detachering van werknemers uit de nieuwe lidstaten.

In het onderstaande worden drie situaties met betrekking tot het land van vestiging van het uitlenende bedrijf onderscheiden:

- 1 Een derdelander die in dienst is van een Nederland bedrijf wordt gedetacheerd bij een ander Nederlands bedrijf;
- 2 een derdelander die in dienst is bij een bedrijf in een van de lidstaten van de EU wordt gedetacheerd bij een Nederlands bedrijf;
- 3 een derdelander die in dienst is bij een bedrijf dat is gevestigd in een land dat niet behoort tot het grondgebied van de EU wordt gedetacheerd bij een Nederlands bedrijf.

#### *Ad 1) Detachering derdelander door in Nederland gevestigd bedrijf*

In de eerste situatie is een twv verplicht. Wanneer een derdelander in dienst is bij een Nederlands bedrijf en dit bedrijf hem op detacheringsbasis laat werken bij een ander Nederlands bedrijf, is dit laatste bedrijf in beginsel verantwoordelijk voor het aanvragen van een twv. Hij kan van deze verplichting worden ontheven als hij kan aantonen dat het uitlenende bedrijf al over een twv beschikt en de betrokken werknemer op die titel in het bezit is van een verblijfsvergunning.

27 Een en ander is geregeld in artikel 7:691 BW.



*Ad 2) Detachering derdelander door bedrijf dat in een andere lidstaat van de EU is gevestigd.*

De tweede situatie valt in beginsel onder het vrij verkeer van diensten. In de Nederlandse uitvoeringspraktijk worden nog enkele verplichtingen opgelegd die mogelijk in strijd zijn met het vrij verkeer van diensten. Zo geldt voor aannemingsbedrijven uit de nieuwe lidstaten (acht MOE-landen, Bulgarije en Roemenië) nog een notificatieplicht en voor uitzendwerkers uit die landen is een twv vereist. Ook voor derdelanders die een bedrijf meebrengt geldt een twv-plicht (zie ook hoofdstuk 7).

*Ad 3) Detachering in Nederland door bedrijf dat niet in een lidstaat van de EU is gevestigd*

In geval van detachering naar Nederland door bedrijven uit niet-EU-landen is de General Agreement Trade in Services (GATS) van belang. Als de bepalingen van de GATS van toepassing zijn, wordt aan bedrijven die hun eigen personeel ter uitvoering van de dienst in Nederland laten werken, een twv verleend zonder dat er een arbeidsmarkttoets plaatsvindt. Dit is wel onderworpen aan verschillende voorwaarden die betrekking hebben op de duur van de dienstverleningsovereenkomst, het arbeidscontract van de betrokken werknemer, de categorie van dienstverlening en de opleiding en de ervaring van de betrokken werknemer<sup>28</sup>. In dit verband gelden ook verschillende uitzonderingen waarop in het navolgende wordt ingegaan.

#### *Uitzonderingen Wav*

In het Besluit uitvoering Wav worden enkele uitzonderingen gemaakt op de hoofdregel dat voor de tewerkstelling van een derdelander die geen beroep kan doen op de kennis-migrantenregeling, steeds een twv is vereist. Er is bijvoorbeeld geen twv nodig voor een vreemdeling die zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft en incidenteel dan wel gedurende een periode van ten hoogste vier weken in Nederland arbeid verricht, wanneer deze arbeid bestaat uit:

- het monteren of repareren van werktuigen, machines of apparatuur die zijn geleverd door de buiten Nederland gevestigde werkgever;
- het installeren van software of het instrueren in het gebruik daarvan, als het gaat om software die is geleverd door de buiten Nederland gevestigde werkgever;
- het voeren van zakelijke besprekingen en het sluiten van overeenkomsten met bedrijven en instellingen voor een buiten Nederland gevestigde opdrachtgever;
- het verzorgen van rapportages of het maken van documentaires voor een buiten Nederland gevestigd publiciteitsmedium;
- het werkzaam zijn in de huishouding van toeristen;
- het deelnemen aan sportwedstrijden;
- het geven van gastcolleges.

Een twv is ook niet nodig wanneer het gaat om arbeid gedurende meer dan vier weken zoals onder meer:

---

28 Zie Schuurman en Jordens (2003) *Wet Arbeid Vreemdelingen*, Deventer, Kluwer, pp. 100-101.

- het verrichten van arbeid op buiten Nederland geregistreerde vervoermiddelen in het internationale verkeer of aan boord van een zeeschip;
- het werkzaam zijn als correspondent voor een buiten Nederland gevestigd publiciteitsmedium.

Bij alle andere vormen van arbeid door een vreemdeling (derdelander) is een twv vereist. Bij detachering geldt als hoofdregel dat de inlenende werkgever de twv moet aanvragen, tenzij voor de werknemer al een twv is verleend.

Ook de uitlenende of uitzendende werkgever kan namelijk een twv aanvragen. Door de uitzendbranche wordt daarbij als knelpunt ervaren dat de twv alleen wordt verleend voor een specifieke functie bij een specifieke inlener. In beginsel geldt ook bij detachering dat de inlenende werkgever eerst moet omzien naar prioriteit genietend aanbod in Nederland en het EU-EER-gebied en dat de vacature vooraf moet worden gemeld bij het CWI.

In paragraaf 7.4.4.2 staat de raad stil bij de wenselijkheid van een EU-regeling voor detachering van derdelanders in de EU-lidstaten.

### 3.5.3.2 *Stagiairs*

Het CWI hanteert voor de stagiairs de volgende beleidsregel<sup>29</sup>:

*Voor vreemdelingen die arbeid verrichten die noodzakelijk is ter voltooiing van hun opleiding, kan voor maximaal een jaar een twv worden verleend zonder toepassing van artikel 8, eerste lid onder a, b en d van de Wav.*

Dat wil zeggen dat voor een stagiair uit een derdeland wel een twv moet worden aangevraagd, maar dat voor de verlening daarvan geen arbeidsmarkttoets wordt toegepast. Voorwaarde voor toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid is dat de stagiair reeds een voldoende vakgerichte basisopleiding heeft gevolgd in het herkomstland. Uit een door de betreffende onderwijsinstelling afgegeven verklaring moet blijken dat de stage een noodzakelijk onderdeel uitmaakt van het onderwijsprogramma. Tevens dient een stageprogramma te worden overgelegd waaruit blijkt wat de inhoud van de stage is. Het aantal stagiaires per werkgever dient beperkt te blijven tot maximaal 10 procent van het vaste personeelsbestand. Bij een personeelsbestand van minder dan 20 personen is het maximum 2 stagiairs.

Het niveau van de opleiding is mede bepalend voor de duur van de stage.

Voor ongeschoolde dan wel laaggeschoolde arbeid op vbo-niveau geldt dat het volgen van een stage in Nederland in zijn algemeenheid niet noodzakelijk is voor het voltooiën van de opleiding. Daarvoor zal geen twv worden verleend, tenzij die noodzaak voor het voltooiën van de opleiding voldoende aannemelijk wordt gemaakt.

Voor stages op mbo-niveau geldt dat de duur van de stage in de regel niet langer is dan zes maanden en wordt een twv voor ten hoogste zes maanden verleend.

Voor andere opleidingen geldt als maximum een jaar.

29 Uitvoeringsregels Wav, paragraaf 24.

Uit gegevens van het CWI blijkt dat het aantal twv's voor stagiairs in 2006 betrekking had op 4050 personen. In 2005 was het aantal twv's voor stagiairs 3687 en in 2004 3968<sup>30</sup>.

Per 1 november 2006 is in het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen een vrijstelling opgenomen voor een student uit een derde land die aan een Nederlandse universiteit of hogeschool studeert en hier te lande stage willen lopen. Voor een stageplaats van deze student is geen twv meer nodig. Het is voldoende dat betrokkene over een verblijfsvergunning beschikt in het kader van zijn studie en dat hij met het bedrijf een stageovereenkomst heeft gesloten. Vóór 1 november 2006 waren er aanzienlijke belemmeringen voor studenten uit een derde land vanwege de nodige administratieve verplichtingen en de leges die moesten worden afgedragen.

Binnen de EU is toegestaan dat een student met de nationaliteit van een van de EU-lidstaten die studeert aan een onderwijsinstelling in een van de lidstaten, een stage kan lopen in een andere lidstaat. Een Nederlands bedrijf dat een stageovereenkomst heeft gesloten met een EU-student hoeft dus geen twv aan te vragen.

De vraag kan worden gesteld of Nederland voor stagiairs niet aantrekkelijker zou zijn wanneer het volgen van een stage bij een Nederlands bedrijf niet wordt gezien als arbeidsmigratie maar als een verblijf in het kader van studie of sociaal-culturele oriëntatie. In dat geval zou op die titel een verblijfsvergunning kunnen worden verleend zonder dat een twv behoeft te worden afgegeven. Een positief neveneffect is dat een stagiair na afloop van de studie zich als kennismigrant zou kunnen aanmelden. Hierbij zou als eis moeten worden gesteld dat de stagiair is ingeschreven bij een erkende buitenlandse onderwijsinstelling waarmee een convenant is afgesloten. Verder is van belang dat tussen de onderwijsinstelling, het stagebedrijf en de stagiaire een overeenkomst is gesloten met een heldere aanduiding van de doelstellingen van de stage en de aard van de activiteiten die in dat kader worden verricht. Ten slotte is van belang dat zorg wordt besteed aan de handhaving van een dergelijke regeling voor buitenlandse stagiaires om te voorkomen dat zij feitelijk een reguliere arbeidsplaats vervullen waarvoor binnen Nederland of binnen de EU of EER prioriteit genietend arbeidsaanbod beschikbaar is.

### 3.5.3.3 *Practicanten*

Voor practicanten hanteert het CWI thans de volgende beleidsregel<sup>31</sup>:

*Voor vreemdelingen die naar Nederland komen om werkervaring op te doen, die voor hun toekomstig functioneren in hun herkomstland van belang is, kan een twv worden verleend voor in de regel maximaal 24 weken zonder toepassing van artikel 8, eerste lid, onder a en b van de Wav (dat wil zeggen: twv zonder arbeidsmarkttoets).*

30 Bron: CWI.

31 Uitvoeringsregels Wav, paragraaf 25.

Voorwaarde voor toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid is dat de practicanten reeds een voldoende vakgerichte basisopleiding hebben gevolgd en, op basis van een overeenkomst tussen een in het buitenland gevestigde onderneming en een in Nederland gevestigde onderneming, in deze Nederlandse onderneming bij wijze van onderricht bedrijfservaring opdoen. Bij de aanvraag moet het leerplan worden bijgevoegd, evenals een verklaring van de Nederlandse werkgever dat de practicant geen reguliere arbeidsplaats inneemt en een verklaring van de buitenlandse werkgever dat hij de practicant na ommekomst van de praktijkperiode weer daadwerkelijk in dienst zal nemen. Het aantal practicanten voor wie een werkgever een twv aanvraagt, dient in een redelijke verhouding te staan tot het totale aantal werknemers. Het CWI acht een redelijke verhouding dat het aantal practicanten niet meer bedraagt dan 10 procent van het aantal werknemers. Aanvragen die boven dit percentage uitgaan worden afgewezen.

### Enkele voorbeelden

Nederlands bedrijf heeft een vestiging in Roemenië. Een deel van de Nederlandse productie wordt naar Roemenië overgeheveld. Roemeense werknemers moeten voor een bepaalde periode naar Nederland komen om hier de productiemethoden te leren. Er is een twv nodig, maar men kan gebruik maken van de practicantenregeling, waarbij geen arbeidsmarkttoets geldt maar wel het vereiste van een marktconforme beloning dan wel het minimumloon.

Nederlands bedrijf maakt machines en verkoopt deze in Rusland. Het Russische bedrijf stuurt werknemers naar Nederland om een training op de nieuwe machine te krijgen. Ook hier wordt gebruik gemaakt van de practicantenregeling en moet het minimumloon worden betaald.

Nederlands bedrijf maakt samen met een Canadees bedrijf een productielijn voor een Amerikaanse opdrachtgever. Werknemer van de Canadese partner moet voor enige tijd in Nederland werkzaamheden verrichten om beide delen van de productielijn 'compatibel' te maken. Daarvoor is een twv vereist, hoewel geen verdringing van Nederlands aanbod plaatsvindt. (In dit voorbeeld is geen sprake van toepassing van de practicantenregeling).

In 2006 zijn volgens gegevens van het CWI 766 twv's voor practicanten verleend en 98 aanvragen afgewezen. In 2005 zijn er 911 twv's verleend en 117 afgewezen; in 2004 ging het om 1222 verleende twv's en 115 afwijzingen.

Uitgaande van de door het CWI gestelde criteria ligt het accent bij practicanten op het volgen van een leer- en werkervaringstraject (*training on the job*) en niet op het verrichten van productieve arbeid. De criteria die het CWI stelt zijn erop gericht zeker te stellen dat betrokkenen een leerplan volgen en niet worden ingezet als reguliere werknemers. Uit de ervaringen in praktijk blijkt dat het CWI ook als eis stelt dat de beloning van de

practicant marktconform moet zijn of ten minste gelijk is aan het minimumloon en dat met eventuele aanvullende kosten ten laste van een werkgever (reis- en verblijfskosten) slechts in beperkte mate (tot een maximum van € 130 per maand) rekening kan worden gehouden.

De raad acht het voor de betrokken practicanten uit derde landen (en hun buitenlandse werkgever) van belang dat zij een leerwerktraject kunnen volgen binnen een Nederlands bedrijf. Het Nederlandse toelatingsbeleid zou naar zijn oordeel voor practicanten die hier komen voor training on the job een faciliterende rol moeten vervullen.

Anderzijds meent de raad dat moet worden voorkomen dat de betrokken werknemers (practicanten) reguliere werkzaamheden blijken te verrichten, waarvoor binnen Nederland (of binnen de EU/EER) prioriteit genietend arbeidsaanbod beschikbaar is.

De raad constateert dat over de vraag welke uitzonderingen binnen de Wav specifiek voor practicanten zouden moeten gelden discussie mogelijk is. Uitgaande van een strikte toepassing van de geldende regelgeving zullen practicanten immers niet worden ingezet op een reguliere arbeidsplaats maar in een leerwerktraject. In dat geval kan men zich ook afvragen of een twv nodig is om de toelating te reguleren.

Een en ander tegen elkaar afwegend meent de raad dat het ook in de toekomst mogelijk moet zijn dat Nederland de mogelijkheid biedt voor practicanten uit andere landen om een leerwerktraject te volgen, zoals dat is omschreven in de huidige beleidsregel van het CWI. Hij acht van belang dat het CWI via een melding ervan op de hoogte wordt gesteld dat een practicum uit een van de zogeheten derde landen in een Nederlands bedrijf bij wijze van onderricht bedrijfservaring opdoet. Verder is van belang dat de Arbeidsinspectie (AI) de mogelijkheid heeft toe te zien op de omstandigheden en voorwaarden waaronder invulling wordt gegeven aan dit traject. Dit toezicht zal betrekking kunnen hebben op de toepassing van het leerplan in de praktijk, de vraag of de werkzaamheden in overeenstemming zijn met het ingediende leerplan en op de termijn die van toepassing is.

Die voorwaarden en omstandigheden waaronder invulling wordt gegeven aan het leerwerktraject, zijn mede bepaald door afspraken gemaakt op het niveau van de onderneming dan wel op brancheniveau. Daarbij gaat het ook om afspraken over de betaling van een vergoeding aan de practicum tijdens zijn verblijf in Nederland en over het daarop in mindering brengen van additionele reis- en verblijfskosten die ten behoeve van de practicum worden gemaakt. De grens van € 130 die thans geldt voor het in aanmerking nemen van deze additionele kosten, kan afhankelijk van de omstandigheden niet altijd toereikend worden geacht.

De raad geeft in overweging de practicumregeling met ruimte voor maatwerk toe te passen, waarbij in de regeling duidelijk is omschreven onder welke voorwaarden een werkgever kan afwijken van de verplichtingen in het kader van de Wav die voor een reguliere arbeidsplaats gelden. Op deze wijze kan een handhaafbare regeling tot stand

komen. Het is van belang dat hierbij monitoring en evaluatie zullen plaatsvinden met sociale partners op centraal niveau.

#### 3.5.3.4 *Wetenschappelijke onderzoekers*

Sinds 1 november 2006 geldt ingevolge artikel 1d lid 1 sub b van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen dat geen twv is vereist voor een vreemdeling die “in Nederland wordt tewerkgesteld in het kader van het doen van wetenschappelijk onderzoek bij een bekostigde of aangewezen onderwijsinstelling of een van overheidswege direct of indirect, geheel of gedeeltelijk bekostigde of gesubsidieerde onderzoeksinstelling...”. Het begrip ‘wetenschappelijk onderzoeker’ sluit aan bij de functiecodes die de branchevereniging van de Nederlandse universiteiten (VSNU) hanteert. Alle functies die daaronder vallen, maken ongeacht het inkomensniveau deel uit van de kennismigrantenregeling (zie hoofdstuk 4). Het ligt in de rede om bij de introductie van een systeem van verblijfskolommen aan de categorie wetenschappelijke onderzoekers een plaats te geven in verblijfskolom III.

#### 3.5.3.5 *Au pairs*

Uitgaande van het voorstel van de raad ten aanzien van de verblijfskolommen zouden au pairs worden ingedeeld in de verblijfskolom voor studie en sociaal-culturele doeleinden. Hierbij wordt uitgegaan van de gedachte dat de au pair in Nederland verblijft in het kader van een sociaal-culturele oriëntatie in Nederland en niet primair te zien is als een dienstverlener in het kader van de persoonlijke dienstverlening. In de praktijk blijkt deze grens niet steeds helder.

Uitgaande van de door de raad voorgestelde alternatieve indeling in verblijfskolommen ligt het in de rede dat wanneer het accent van de activiteiten van betrokkene ligt in de sfeer van de persoonlijke dienstverlening, voor haar of hem een twv zou dienen te worden aangevraagd, waarbij eerst wordt nagegaan of binnen de EU/EER prioriteit genietend aanbod beschikbaar is.

De instantie die is belast met het toezicht op de toepassing van de Vreemdelingenwet op au pairs zou zich dan ook moeten richten op de handhaving van de criteria die in het kader van een au-pair-regeling zijn gesteld en waarbij ervan wordt uitgegaan dat het hoofdaccent ligt op sociaal-culturele oriëntatie.

## 3.6 **Conclusies**

De raad staat in grote lijnen positief tegenover het kabinetsvoorstel voor een nieuw toelatingsmodel zoals beschreven in de beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid*. Hij stelt vast dat de notitie alleen de hoofdlijnen schetst en dat het model dus nog nadere uitwerking behoeft.

*Convenantensystematiek*

Dit laatste geldt zeker voor de voorgestelde convenantensystematiek waarin het model voorziet en die inhoudt dat het bedrijf of de instelling die een arbeids- of studiemigrant toegelaten wil zien, een convenant met de uitvoeringsorganisatie moet hebben afgesloten. Hoewel de raad de hiermee beoogde versnelling van de behandeling van de aanvragen voor een verblijfsvergunning als een belangrijk voordeel ziet, is hij tegelijkertijd bezorgd over de mogelijkheid om via de systematiek van convenanten recht te doen aan de uiteenlopende belangen. Zo moet men rekening houden met de belangen van de migrant, de betrokken bedrijven en instellingen en van de samenleving als geheel (handhaving). De raad vraagt nadrukkelijk aandacht voor de positie van de migrant, met name om te voorkomen dat de migrant te zeer afhankelijk wordt van de betrokken convenanthouder. Voorkomen moet worden dat de arbeidsrelatie daardoor onder druk komt te staan. Gelet op het belang dat de raad hecht aan rechtszekerheid voor de arbeidsmigrant en voldoende duidelijkheid over zijn positie, verdient het aanbeveling om bij de nadere uitwerking van de convenantensystematiek te voorzien in betrokkenheid van onder meer werknemersorganisaties.

Verder vraagt de raad in het bijzonder aandacht voor de positie van (veelal kleinere) bedrijven die slechts incidenteel een arbeidsmigrant in dienst nemen. Voorkomen moet worden dat via de convenantensystematiek nieuwe belemmeringen ontstaan voor de toelating van arbeidsmigranten.

In het licht van het voorgaande acht de raad het van groot belang dat de nadere uitwerking en invulling van de convenantensystematiek plaatsvindt met consultatie van betrokken partijen, in het bijzonder (organisaties van) potentiële convenanthouders. Hij bepleit bij de aanbevolen consultatie de rol van brancheorganisaties als mogelijke convenanthouder te betrekken. Een verkenning van de mogelijkheden daartoe zal in nauw overleg met brancheorganisaties moeten worden ontwikkeld. Als een en ander in de praktijk niet tot een werkbare aanpak zou leiden, zouden ook andere opties in de verkenning moeten worden betrokken.

*Alternatieve indeling verblijfskolommen*

De raad acht het van belang dat in het toelatingsbeleid rekening kan worden gehouden met de dynamiek op de arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende behoefte aan flexibiliteit bij arbeidsorganisaties. Naar het oordeel van de raad is het onderscheid dat het kabinet voorstaat in de verblijfskolommen I en II, waarbij kolom I uitgaat van strikte tijdelijkheid van het verblijf, in de praktijk niet goed hanteerbaar. Als een migrant in kolom I na afloop van zijn verblijfsrecht opnieuw de arbeidsmarkt wil betreden, zou hij eerst moeten terugkeren naar het land van herkomst.

De raad stelt daarom een alternatieve indeling voor, waarbij het onderscheid tussen de kolommen I en II niet hoofdzakelijk op verblijfsduur maar op verblijfsdoel wordt gebaseerd. Dit onderscheid biedt ook aanknopingspunten om de uitvoering te verbeteren.

De raad vraagt verder meer specifiek aandacht voor de positie van enkele bijzondere groepen, zoals stagiairs en practicanten en doet voorstellen de regeling op onderdelen bij te stellen om tegemoet te komen aan in de praktijk ervaren knelpunten.

*Relatie met Wet arbeid vreemdelingen*

De raad vindt het opmerkelijk dat in de beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid* slechts zijdelings aandacht wordt besteed aan de samenhang tussen het toelatingsbeleid in het kader van de vreemdelingenwetgeving en de toepassing van de Wet arbeid vreemdelingen. Bij een modernisering van het toelatingsbeleid die gericht is op het snel en slagvaardig inspelen op de behoeften van de arbeidsmarkt, ligt het in de rede dat ook wordt gekeken naar mogelijkheden om het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten in het kader van de Wav sneller en slagvaardiger te maken. Daarbij dient het uitgangspunt van de Wav, dat bij vervulling van vacatures voorrang wordt gegeven aan prioriteit genietend arbeidsaanbod, te worden gehandhaafd. De raad ziet dit als een wezenlijk element in het sociaal-economische beleid dat is gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie.

Gezien het feit dat de Wav als gevolg van achtereenvolgende wijzigingen en aanvullingen in de loop der jaren ingewikkeld en onoverzichtelijk is geworden, bepleit de raad het complex van regelgeving in verband met de toelating van arbeidsmigranten te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Ook zou kunnen worden onderzocht of het mogelijk is de Wav en de Vreemdelingenwet 2000 samen te voegen, onder handhaving van het hierboven genoemde uitgangspunt van de Wav.





## 4 Kennis- en studiemigratie

*Dit hoofdstuk richt zich op de kennismigranten en besteedt tevens aandacht aan de positie van afgestudeerde buitenlandse studenten. De SER wil het migratiebeleid niet alleen zien in het licht van de 'battle for brains' maar ook in het licht van de globalisering.*

*In een globaliserende wereld heeft Nederland baat bij een internationale uitwisseling van personeel en studenten die niet gehinderd wordt door een te restrictief migratie-beleid. Een uitnodigend beleid voor kenniswerkers is nodig. Essentieel daarvoor is duidelijkheid over de voorwaarden die gelden voor toelating, voor verlenging van de verblijfsvergunning en voor permanent verblijf.*

*De raad wil de huidige kennismigrantenregeling behouden. De regeling is helder en voldoet aan de behoefte van het bedrijfsleven kenniswerkers te kunnen aantrekken.*

*De raad adviseert de mogelijkheden voor kennismigranten om naar Nederland te komen te vergroten door daarnaast een puntensysteem te introduceren. Als de kennismigrant over voldoende punten beschikt kan hij of zij zich voor een bepaalde periode in Nederland vestigen en een baan zoeken.*

*Voor afgestudeerde buitenlandse studenten doet de raad, in navolging van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), het voorstel de termijn om een baan te vinden te verlengen tot één jaar (is nu drie maanden) en de student toe te staan in die periode arbeid te verrichten zodat hij in zijn kosten van levensonderhoud kan voorzien.*

### 4.1 De battle for brains en het migratiebeleid

De vijfde vraag van de adviesaanvraag luidt:

*Moet Nederland als bestemmingsland voor arbeidsmigranten (ten opzichte van andere landen) aantrekkelijker worden gemaakt en, zo ja, voor welke categorieën/groepen? Zo nee, waarom niet? Wilt u hierbij de notitie Naar een modern migratiebeleid betrekken?*

*Wat is in dit verband uw visie op de categorie (bijna) afgestudeerde buitenlandse studenten? En hoe kunnen we optimaal profiteren van reeds toegelaten hoogopgeleide vluchtelingen?*

Uit de aan deze vraag voorafgaande toelichting blijkt dat het kabinet bij arbeidsmigranten vooral doelt op kennismigranten. Hierna zal de vraag dan ook vanuit die invalshoek benaderd worden.

Kennismigranten staan meer en meer in de belangstelling. Ten grondslag hieraan liggen de (verwachte) groeiende behoefte aan hoger opgeleiden en de vergrijzing en de daarmee samenhangende vervangingsvraag. The Economist heeft recent aan deze ontwikkeling aandacht besteed onder de titel *The battle for brainpower*<sup>1</sup>. Ook in het Nederlandse beleid

---

1 The battle for brainpower: A survey of talent, *The Economist*, 2006 – 7 October.

wordt gesproken van een *battle for brains*, een strijd waarin het kabinet voor Nederland een goede uitgangspositie wil verkrijgen en behouden<sup>2</sup>.

In de survey van The Economist wordt duidelijk gemaakt dat niet alleen bedrijven wereldwijd op zoek zijn naar talent en in een concurrentieslag proberen dat talent aan zich te binden, maar dat ook steeds meer landen proberen goed opgeleide immigranten aan te trekken. Zij voeren steeds vaker een selectief migratiebeleid en vergemakkelijken migratie door geschoolde werknemers, waarbij sommige landen zelfs een actief wervingsbeleid voeren. Veel landen ook beschouwen universiteiten als een goede manier om jong talent aan te trekken en maken het vervolgens makkelijker voor buitenlandse studenten om na hun afstuderen in het land te blijven.

In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse beleid ten aanzien van kennismigranten besproken, evenals de opvattingen die zijn neergelegd in de beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid*. Vervolgens worden het beleid en de voorstellen voorzien van commentaar en formuleert de raad een aantal voorstellen voor het kennismigratiebeleid. Uitgangspunt daarbij is dat de raad de wenselijkheid van een meer selectief migratiebeleid onderschrijft (zie paragraaf 2.4). De raad bepleit de voordelen van de huidige kennismigrantenregeling te behouden en te komen tot een aanvullend aanbodgestuurd beleid voor kennismigranten, zoveel mogelijk op basis van objectief vaststelbare criteria. Daarna gaat de raad in op de positie van de buitenlandse studenten en hoogopgeleide vluchtelingen. Het beleid ten aanzien van arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden komt aan de orde in hoofdstuk 7. Daar gaat de raad onder meer in op het voorkomen van braindrain uit ontwikkelingslanden.

## 4.2 Het kennismigrantenbeleid

*Huidig beleid voor kennismigranten, werknemers en studenten*

Het huidige beleid voor kennismigranten is geformuleerd in de zogeheten Kennismigrantenregeling<sup>3</sup>. Deze regeling is in 2004 tot stand gekomen (en op 1 oktober 2004 van kracht geworden) als reactie op het advies *Internationale Kenniswerkers* van het Innovatieplatform<sup>4</sup>. In de Nota van Toelichting stelt het kabinet:

*Om de kenniseconomie te stimuleren heeft het kabinet besloten om de toelatingsprocedures voor hooggekwalficeerde arbeidsmigranten (kennismigranten) te versoepelen en te versnellen<sup>5</sup>.*

2 *Naar een modern migratiebeleid*, p. 13.

3 Staatsblad 2004 481, Besluit van 28 september 2004 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met de toelating van kennismigranten. Zie ook: Staatsblad 2004 482, Besluit van 27 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met kennismigratie.

4 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 VI, nr. 164 (kabinetsstandpunt toelating kennismigranten).

5 Staatsblad 2004 481, p. 3.

De versoepeling houdt in dat voor deze werknemers geen tewerkstellingsvergunning nodig is. De versnelling houdt in dat de IND de aanvraag in beginsel binnen veertien dagen beoordeelt. Door de regeling wordt het voor werkgevers gemakkelijker kennis-migranten buiten het gebied van de EU en de Europese Economische Ruimte te werven. De bedoeling van de regeling is ook Nederland aantrekkelijker te maken voor kennis-migranten.

De kennismigrant wordt – met uitzondering van promovendi, postdoctorale en universitaire docenten onder de dertig jaar alsmede wetenschappelijk onderzoekers bij universiteiten en onderzoeksinstituten (zoals TNO) – gedefinieerd aan de hand van zijn salaris<sup>6</sup>.

Het beleid is sinds 2004 op een aantal punten veranderd, met name naar aanleiding van de motie-Bakker<sup>7</sup>. De veranderingen hebben betrekking op studenten en onderzoekers, studenten die in Nederland stage lopen, artsen in opleidingen, werknemers van een niet-Nederlands bedrijf en startende bedrijven<sup>8</sup>.

In de periode 1 januari 2005 tot 1 december 2005 zijn 1393 verblijfsvergunningen voor kennismigranten verleend. In de periode 1 januari tot 1 november 2006 is aan 2898 kennismigranten een verblijfsvergunning verleend<sup>9</sup>.

De huidige regels worden hieronder weergegeven (zie box).

### De regels voor kenniswerkers

Buitenlandse wetenschappers met een beurs, gastdocenten en deelnemers aan uitwisselingsprogramma's van de Europese Unie hoeven geen tewerkstellingsvergunning aan te vragen. Een twv is ook niet vereist als tijdelijk betaald onderzoek wordt verricht in het kader van een bilaterale of multilaterale overeenkomst.

Andere kenniswerkers met een inkomen van meer dan 46.541 euro (indien jonger dan 30 jaar: meer dan 34.130 euro) kunnen ook zonder tewerkstellingsvergunning aan de slag. Het gaat bijvoorbeeld om deskundigen op het terrein van ICT, wetenschappelijk onderzoek en technologie.

Voorwaarde is dat de werkgever een verklaring/contract met de Immigratie- en Naturalisatiedienst ondertekent. De kenniswerker heeft dan alleen een verblijfsvergunning als kenniswerker nodig om in Nederland te blijven en als kenniswerker te werken. Voor universitair docenten en postdocs vervalt het looncriterium.

6 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, art. 1d. lid 1.

7 Tweede Kamer, 30300 XIII, nr. 30 (motie-Bakker c.s. over knelpunten bij de uitvoering van de kennismigranten-regeling, november 2005).

8 Tweede Kamer, 30300 XIII, nr. 75 (reactie kabinet op motie-Bakker, maart 2006)

9 Bron: Ministerie van Justitie, IND.

Sinds 1 november 2006 geldt de kenniswerkersregeling ook voor de ‘arts in opleiding tot specialist’ (AIOS, bijvoorbeeld tot medisch specialist, huisarts, verpleeg-huisarts of arts voor verstandelijk gehandicapten).

Verder geldt een vrijstelling van de tewerkstellingsvergunning voor niet-Europese studenten, die in Nederland studeren en stage moeten lopen.

Echtgenoten van kenniswerkers uit het buitenland kunnen sinds maart 2005 een vrijstelling krijgen van de tewerkstellingsvergunning. Dit houdt in dat zij zonder meer in Nederland aan de slag kunnen. De vrijstelling maakt het voor kenniswerkers aantrekkelijker om in Nederland te gaan werken, omdat bij de keuze voor een bepaald land van belang is dat de partner ook snel een baan kan aanvaarden. De partner van de kenniswerker verliest de vrijstelling als het samenleefverband binnen drie jaar wordt beëindigd.

- Zie: Ministerie SZW, [www.szw.nl](http://www.szw.nl) dossier vreemdelingen (wav).

### *Evaluatie kennismigrantenregeling*

Het kabinet heeft de werking van de kennismigrantenregeling gedurende het eerste jaar van zijn bestaan (2005) geëvalueerd. Het kabinet is overwegend positief over de wijze waarop de regeling heeft gefunctioneerd en concludeert dat deze aanhaakt bij het op de Nederlandse arbeidsmarkt schaars aanwezig toptalent<sup>10</sup>.

Wel kan uit de evaluatie afgeleid worden dat de aanvraag ingewikkeld is (werkgevers dienen deze vaak onvolledig in) en dat samenwerking in de keten (voorlichting, GBA, sofinummer) verbeterd kan worden. Naar aanleiding van de evaluatie hebben VNO-NCW en MKB-Nederland naast bovengenoemde punten ook gewezen op mogelijkheden om het proces te versnellen en op de complicaties en vertragingen die optreden vanwege partners (Wet voorkoming schijnhuwelijken en non-EU-partner/kinderen van terugkerende Nederlandse medewerkers)<sup>11</sup>.

### *Zelfstandige ondernemers*

Om ook voor kennismigranten die zich als zelfstandige (ondernemer) in Nederland willen vestigen de toegang te vergemakkelijken, is per 1 mei 2006 de zelfstandigenregeling ingevoerd (zie box).

10 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30300 VI, nr. 112, *Evaluatie Kennismigrantenregeling* (bijlage) en Ministerie van Justitie (2006) *Rapport Monitor Kennismigranten*, 2005 (bijlage). In 2005 (1 januari tot 1 december) zijn 1393 verblijfsvergunningen verleend aan kennismigranten en hebben bijna 1100 bedrijven een verklaring ondertekend waardoor ze gebruik kunnen maken van de versnelde toelatingsregeling; driekwart van deze bedrijven heeft inmiddels van de regeling gebruik gemaakt.

11 Brief VNO-NCW en MKB-Nederland aan minister Verdonk d.d. 9 maart 2006.

### Zelfstandigen, huidig beleid (zelfstandigenregeling)

Per 1 mei 2006 zijn voor de toelating van vreemdelingen die in Nederland een zelfstandige onderneming willen starten nieuwe criteria van kracht geworden<sup>a)</sup>. Hierin tellen persoonlijke eigenschappen, ondernemingsplan en de toegevoegde waarde voor Nederland mee. Met deze nieuwe regeling wil het kabinet belemmeringen wegnemen voor kennismigranten die zich als zelfstandige in ons land willen vestigen<sup>b)</sup>.

Deze regeling wordt door de IND intern gebruikt om verblijfsaanvragen van zelfstandig ondernemers te beoordelen. De IND vraagt daartoe advies aan de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU, een onderdeel van de belastingdienst/douane). Zelfstandigen worden beoordeeld aan de hand van 3 groepen criteria waarvoor elk 100 punten verkregen kunnen worden, bijvoorbeeld voor opleiding, ervaring als ondernemer, werkervaring, inkomen, marktpotentie, investeringen en innovatie. Een migrant moet minstens 3 x 30 punten scoren om als zelfstandige te worden toegelaten. Als hij aan de voorwaarden voldoet, krijgt hij in beginsel een vergunning voor 1 jaar, die onder voorwaarden steeds met 1 jaar kan worden verlengd. Na 5 jaar kan hij in aanmerking komen voor een permanente verblijfsvergunning.

a) Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29696, nr. 3.

b) Tussen 2001 en 2005 dienden migranten 599 aanvragen in om toegelaten te worden als zelfstandig ondernemer. Daarvan zijn er 108 ingewilligd. Dat waren vooral Amerikanen, Roemenen en Polen ([www.regering.nl](http://www.regering.nl)).

## 4.3 'Naar een modern migratiebeleid'

De notitie *Naar een modern migratiebeleid* bevat voorstellen voor een herformulering en modernisering van het Nederlandse migratiebeleid. De voorgestelde kolom III heeft betrekking op de kennismigratie en omvat in belangrijke mate de doelgroep die onder de huidige kennismigrantenregeling valt. Aanvullend omvat kolom III ook de zogenoemde 'talentenregeling' voor ondernemers en, op termijn, zelfstandige beroepsbeoefenaars. Buitenlandse studenten die hier studeren vallen in kolom II (zie verder).

De verblijfsvergunning binnen deze kolommen is gekoppeld aan de functie of het verblijfsdoel. Wijziging van werkgever of instelling is mogelijk binnen de functies of het verblijfsdoel waarvoor de migrant is toegelaten. De vergunning is verlengbaar en de migrant kan na een bepaalde periode in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De migrant heeft recht op gezinshereniging, mits hij zijn gezin kan onderhouden. Wat de sociale zekerheid betreft wordt de verblijfsvergunning in beginsel ingetrokken als de migrant een beroep op de bijstand doet. De migranten in deze kolom zijn niet inburgeringsplichtig maar moeten zelfstandig aan de inburgeringseisen voldoen willen zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

In zowel kolom II als III heeft de migrant een overeenkomst met een convenanthouder nodig.

Het voorgaande wijkt niet wezenlijk af van de bestaande systematiek van de kennis-migrantenregeling, met dien verstande dat de nota *Naar een modern migratiebeleid* geen uitspraken bevat over precieze procedures en termijnen.

Wat wel afwijkt is de definitie van de kennismigrant en de rol van de convenanthouder. In de kennismigrantenregeling wordt de kennismigrant, met uitzondering van aan universiteiten en onderzoeksinstituten gelieerde functies, gedefinieerd aan de hand van zijn inkomen. In *Naar een modern migratiebeleid* lijkt deze lijn te worden verlaten.

In de voorstellen geldt voor kolom III als voorwaarde<sup>12</sup>:

- hoogwaardige arbeid vast te stellen via een convenant met de werkgever die het niveau van de verrichte arbeid garandeert;
- hoogwaardige kennis vast te stellen via een convenant met de instelling die het niveau van de gebruikte of vereiste kennis garandeert.

Elders wordt in de nota gesteld (p. 25) dat:

*De referent [convenanthouder] heeft de migrant reeds geselecteerd op zijn waarde voor de Nederlandse economie, cultuur of samenleving. De individuele selectierol van de referent geldt voor alle vormen van arbeids-, studie- en uitwisselingsmigratie, maar zal het verst kunnen worden uitgewerkt in branches en sectoren waar een sterke mate van regulering en zelfregulering heeft plaatsgevonden, zodat de kwaliteit van bijvoorbeeld aan te trekken studenten, kennismigranten of au pairs zoveel mogelijk kan worden gewaarborgd.*

en (eveneens op p. 25):

*In het kader van zowel de preventieve als repressieve handhaving zal wel worden beoordeeld of de betrokken referent inderdaad ook die migranten aantrekt die als zodanig kunnen worden gekwalificeerd. Dit betekent dat de referent zich dient te committeren aan de kwaliteitseisen zoals deze in het kader van een convenant gesteld kunnen worden. Alleen in die gevallen dat een referent de kwaliteitsnorm heeft gegarandeerd en is toegelaten als convenanthouder zal de referent in de gelegenheid worden gesteld zelf aan te geven welke hoogwaardige of reguliere arbeidsmigranten tot Nederland zouden moeten worden toegelaten.*

#### 4.4 De aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten

De aantrekkelijkheid van Nederland voor hoogopgeleide buitenlanders (van buiten de EU) is een belangrijk aspect van het migratiebeleid. Het beleid wil die aantrekkelijkheid vooral vergroten door een eenvoudige en snelle toelatingsprocedure die tevens voor familieleden geldt.

---

12 *Naar een modern migratiebeleid*, p. 31.

*Aantrekkelijkheid wordt bepaald door veel factoren*

Het is echter de vraag of met het voorgenomen toelatingsbeleid de aantrekkelijkheid daadwerkelijk wordt vergroot. Ten eerste moet bedacht worden dat de aantrekkelijkheid slechts ten dele bepaald wordt door het toelatingsbeleid en de toelatingsprocedure<sup>13</sup>.

Als andere aspecten kunnen genoemd worden:

- Nederland is een klein land met een klein taalgebied en zal daarom voor veel immigranten niet op de eerste plaats staan in hun voorkeurslijstje. Engelstalige landen als de VS, het Verenigd Koninkrijk en Canada hebben van oudsher een grote aantrekkingskracht op (hoger opgeleide) migranten.
- Nederland staat op dit moment in het buitenland bekend als een land met een hard immigratiebeleid. Dit beeld zal mede de (on)aantrekkelijkheid van Nederland voor hoger opgeleiden bepalen.
- De aantrekkelijkheid van werken in Nederland wordt, los van het professioneel interessant zijn, ook bepaald door omgevingsfactoren als woonmogelijkheden, onderwijsinstellingen, aantrekkelijkheid van steden en het culturele aanbod. Ook een weinig grijpbare factor als 'houding tegen buitenlanders' kan een rol spelen bij de keuze voor een bepaald land.
- Het gemak en de snelheid van de procedures die nodig zijn om andere noodzakelijke formaliteiten af te handelen (bijvoorbeeld sofinummer, ziektekostenverzekering) zijn eveneens van invloed op de aantrekkelijkheid.

Dit geldt ook voor de snelheid van de toelatingsprocedure van de partner. Daarnaast kan de mogelijkheid dat in bepaalde omstandigheden ook andere familieleden of bijvoorbeeld een nanny toegelaten worden, de aantrekkelijkheid vergroten.

Deze factoren zijn maar ten dele door de overheid te beïnvloeden. Onderkennen van deze factoren impliceert dat in het toelatingsbeleid rekening gehouden moet worden met de 'concurrentiepositie' van Nederland en dat een achterstand op andere landen om een zekere additionele inspanning vraagt.

*Dubbele boodschap*

Het is de vraag of het huidige en het voorgenomen beleid die 'compensatie' in voldoende mate bieden. Het beleid en met name het beleid zoals dat verwoord is in de nota *Naar een modern migratiebeleid*, kiest namelijk niet nadrukkelijk voor een ruimhartig of uitnodigend toelatingsbeleid voor kenniswerkers, maar zendt een dubbele boodschap uit. Enerzijds biedt het beleid de mogelijkheid vrij eenvoudig en snel een verblijfstitel te verkrijgen (wees welkom). Anderzijds is het een beperkt welkom omdat de vrees dat betrokkenen een beroep doen op de sociale zekerheid (de gastvrijheid kent grenzen, bij beroep op bijstand vervalt de verblijfstitel) en de vele eisen aan referenten/convenanthouders<sup>14</sup> (informatie, financiële zekerheid, belangrijke rol in repressieve handhaving) evenzeer nadrukkelijk onderdeel uitmaken van het (voorgenomen) beleid.

13 Zie ook paragraaf 2.3 met een aanduiding van de belangrijkste determinanten van migratiestromen.

14 *Naar een modern migratiebeleid*, p. 24 e.v.



*Toelatingscriteria niet eenduidig*

Daar komt bij dat de criteria voor toelating van hooggekwalficeerde migranten in *Naar een modern migratiebeleid* niet duidelijk zijn. In het huidige beleid worden kenniswerkers (werknemers, niet-universitair) toegelaten als zij een arbeidscontract hebben, er een convenant houder is en als zij voldoen aan het inkomenscriterium. In het voorgenomen beleid zijn de criteria niet uitgewerkt. Voor kennismigranten moet er sprake zijn van “hoogwaardige arbeid, vast te stellen via een convenant met de werkgever die het niveau van de verrichte arbeid garandeert” (p. 31). De eenvoud van het huidige beleid is hier verlaten. Er lijkt geen sprake meer te zijn van een eenduidige definitie maar meer van een ad-hoc-bepaling van wat kennisarbeid is. De raad meent dat een dergelijke ontwikkeling de transparantie van het beleid verkleint, de onzekerheid vergroot en de aantrekkelijkheid van ons land als migratieland vermindert. Dit laatste mede omdat de betrokkene weliswaar binnen functie en verblijfsdoel mag veranderen van werkgever, maar een zeer specifieke omschrijving de reikwijdte van deze vrijheid onzeker maakt.

*Studenten*

Voor studenten onderscheidt Nederland zich ten opzichte van een aantal andere landen door een relatief korte zoektermijn: de periode die na afronding van de studie gebruik mag worden om een werkkring in Nederland te vinden (bijvoorbeeld om ervaring op te doen). Deze periode is nu drie maanden en wordt als kort beoordeeld. Het kabinet heeft laten onderzoeken welke zoekperiode kan worden gehanteerd en wat daarvan de consequenties zijn<sup>15</sup>.

*Fiscale facilitatie*

Behalve door aspecten van het toelatingsbeleid kan de aantrekkelijkheid van Nederland ook bepaald worden door bijvoorbeeld de fiscale regels die gelden voor (tijdelijke) kennismigranten. Uit onderzoek blijkt dat ook andere landen bepaalde belastingvoordelen geven aan (tijdelijke) migranten<sup>16</sup>. Wellicht verdient dit aspect nader onderzoek.

Nederland kent de zogenoemde 30 procent-regeling waarbij de werkgever de werknemer 30 procent van het loon inclusief de vergoeding van extraterritoriale kosten belastingvrij mag uitkeren. Voorwaarden zijn dat de dienstbetrekking privaatrechtelijk is, dat de werknemer specifieke deskundigheden heeft die niet of nauwelijks in Nederland te vinden zijn en dat de belastingdienst een beschikking heeft afgegeven. Extraterritoriale kosten omvatten de extra kosten die samenhangen met het werken in Nederland.

De omschrijving van de doelgroep (het hebben van zeer specifieke deskundigheden, wat bovendien leidt tot een arbitraire beoordeling) van de 30 procent-regeling komt niet overeen met de groep migranten die binnenkomen via de kennismigrantenregeling. De regeling kan

15 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30573 nr. 2 (vraag en antwoord 56, p. 21).

16 OECD (2005) *Trends in International Migration*, Parijs, Organisation for economic Co-operation and Development, Table II.6 Fiscal incentives for highly skilled immigrants, p. 134.

dan ook in strikte zin niet gezien worden als een faciliteit bij het aantrekken van kennis-migranten.

#### *Vraaggestuurd en aanbodgestuurd*

De aantrekkelijkheid van een land wordt ook bepaald door de systematiek van het immigratiebeleid. Alhoewel het voorgenomen kabinetsbeleid een versoepeling van de toelatingseisen en een verbetering van de procedures beoogt, blijft het uitgaan van een *vraaggestuurd* beleid. In een aantal van de met ons ‘concurrerende’ landen is deels sprake van een *aanbodgestuurd* beleid. In dat verband verdient vermelding dat op verzoek van de minister van EZ een onderzoek is uitgevoerd naar de voor- en nadelen van vraaggestuurde, aanbodgestuurde en gemengde systemen van arbeidsmigratie voor de Nederlandse economie en arbeidsmarkt<sup>17</sup>. In onderstaand kader worden de belangrijkste voor- en nadelen van aanbodsturing voor Nederland genoemd, zoals weergegeven in het onderzoek van PriceWaterhouseCoopers (PWC).

PWC concludeert in zijn studie dat aanvulling van het Nederlandse vraaggestuurde systeem met aanbodgestuurde elementen een effectief instrument kan zijn met het oog op het aantrekken van migranten met uitzonderlijke kwaliteiten die een bijdrage kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van de kenniseconomie<sup>18</sup>.

### De belangrijkste voor- en nadelen van aanbodsturing voor Nederland

#### *Voordelen:*

- Aanbodsturing biedt mogelijkheden voor hooggekwalificeerde migranten zonder concreet werkaanbod en zonder contacten in Nederland om Nederland binnen te komen; dit is een belangrijk argument gezien de toenemende internationale concurrentie om hooggekwalificeerde migranten.
- Hooggekwalificeerde migranten zijn bij een aanbodgestuurd systeem direct beschikbaar voor een werkgever zonder dat deze een (al dan niet langdurige) toelatingsprocedure moet opstarten en doorlopen.
- De arbeidsmobiliteit van de toegelaten migrant is groter dan bij vraagsturing omdat de verblijfsvergunning niet is gekoppeld aan een bepaald werkaanbod; dit zou zelfs een gunstig effect hebben op de werking van de arbeidsmarkt.
- De overheid kan meer sturend optreden en eisen stellen met het oog op de ontwikkelingen op de middellange en langere termijn (basiseisen, puntenstelsysteem et cetera).

17 De minister van EZ heeft het onderzoeksrapport in september 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer.

18 PWC (drs. M.A. Essafi, drs. T. Jonker, drs. J.H.R.H.M. Schretten, drs. J. Rijnveld, dr. A. Fermin (EUR) en prof.dr. H.B. Entzinger (EUR)) *Internationaal vergelijkend onderzoek naar systemen voor arbeidsmigratie: Resultaten van een internationaal vergelijkend onderzoek naar Canadese, Australische en Britse systemen*, hoofdrapport, z.p., PriceWaterhouseCoopers Adviseurs, p. 24.

*Nadelen:*

- Aanbodsturing is in theorie fraudegevoeliger.
- Meer kosten en administratie voor de overheid (onder andere als gevolg van de selectie, de eventuele actualisering van de criteria en de toepassing van het criteriasysteem) en vaak ook meer inspanningen en kosten voor de migrant. Daarentegen zijn er minder kosten voor de werkgever.
- In theorie vergrote risico's voor de sociale zekerheid: de grotere arbeidsmobiliteit is niet alleen als een voordeel aan te merken, maar kan ook als een nadeel uitvallen indien de selectie minder goed aansluit bij de directe vraag op de arbeidsmarkt.

- Bron: PWC (drs. M.A. Essafi, drs. T. Jonker, drs. J.H.R.H.M. Schretten, drs. J. Rijnveld, dr. A. Fermin (EUR) en prof.dr. H.B. Entzinger (EUR)) *Internationaal vergelijkend onderzoek naar systemen voor arbeidsmigratie*, op.cit., p. 23 e.v.

Ook het CPB heeft een studie gedaan over het vraagstuk van vraag- en aanbodgestuurde arbeidsmigratie. Daarin luiden de conclusies: “een aanbodgestuurd programma specifiek voor bèta's en technici is een denkbare beleidsrichting” en “Tot het invoeren van een aanbodgestuurd programma gericht op hoger opgeleiden in het algemeen bestaat vooralsnog geen aanleiding”<sup>19</sup>.

*Zelfstandigen/Talentenregeling: aanbodgestuurd*

In het migratiebeleid voor zelfstandigen is wel een aanbodgestuurd beleid geïntroduceerd waarbij een potentiële immigrant een verblijfstitel krijgt als hij een voldoende aantal punten behaalt (zie tabel). Deze regeling geldt alleen voor zelfstandigen en nadrukkelijk niet voor migranten die arbeid in loondienst willen verrichten. In eerste instantie geldt het beleid alleen voor zelfstandige ondernemers. In een later stadium kan de regeling ook opengesteld worden voor zelfstandige onderzoekers en creatieve toptalenten.

19 CPB (2005) *Discussiebijdrage over vraag- en aanbodgestuurde arbeidsmigratie*, CPB Memorandum 108, Den Haag, Centraal Planbureau; citaten zie p. 15.

tabel 4.1 Schematische weergave puntensysteem zelfstandige ondernemers

criterium	Toetsing	Punten (maximaal)
<i>Persoonlijke ervaring</i> minimaal 30 punten	opleiding	35
	ondernemerschapservaring	35
	werkervaring	10
	inkomen	10
	ervaring met Nederland	10
<i>Ondernemingsplan</i> minimaal 30 punten	marktpotentie	30
	organisatie	20
	financiering	50
<i>Toegevoegde waarde voor Nederland</i> minimaal 30 punten	innovativiteit	20
	arbeidscreatie	40
	investeringen	40

Bron: TK 29696, nr. 3, p. 8.

In deze ‘puntenregeling’ geldt slechts voor een deel van de eisen dat objectief kan worden vastgesteld of eraan wordt voldaan. De beoordeling of “de voorgestelde structuur, competenties, kennis en vaardigheden passend zijn voor product of dienst” (ondernemingsplan, organisatie) of er sprake is van “zoveel mogelijk schriftelijke bewijzen” (toegevoegde waarde voor Nederland, innovativiteit) bevat subjectieve elementen. Daarmee krijgt de beoordelende instantie een grote verantwoordelijkheid in en voor het beleid. Door het gebruik van deze criteria is deze ‘puntenregeling’ niet vergelijkbaar met regelingen zoals in het Verenigd Koninkrijk, omdat het voor betrokkene moeilijk is zelf een goede inschatting te maken van zijn ‘toelatingskans’.

Bij het migratiebeleid voor zelfstandigen kan, zeker als de voorgenomen uitbreiding tot andere groepen wordt gerealiseerd, de vraag gesteld worden of de afbakening tussen ‘zelfstandige’ en ‘werknemer’ voldoende scherp is om te voorkomen dat *onbedoeld* ook voor werknemers een aanbodgestuurd beleid gaat gelden. In dit verband kan gewezen worden op de toch diffuse grens tussen freelancer en werknemer en de ervaringen met zelfstandigen/werknemers uit de nieuwe lidstaten.

## 4.5 Voorstellen van de raad voor kolom III

### 4.5.1 Overwegingen

Het nieuwe beleid en de adviesaanvraag aan de SER gaan uit van een *battle for brains* en de noodzaak voor ons land om ‘aantrekkelijk’ te zijn als vestigingsland voor migranten met een toegevoegde waarde voor de Nederlandse samenleving.

De raad is van oordeel dat Nederland voor hoger opgeleiden een meer uitnodigend beleid moet voeren. Hij meent dat dit vertrekpunt sterker kan doorklinken in het migratie-

beleid dan nu het geval is. Hij zal dit in het navolgende toelichten en eigen voorstellen doen voor de invulling van kolom III.

#### *Globalisering vraagt ander migratiebeleid*

De raad zou een wijziging van het migratiebeleid en een versoepeling in de toelating van kenniswerkers niet alleen willen beargumenteren in termen van een *battle for brains* maar ook willen bezien in het licht van de globalisering. Globalisering van handel en productie vraagt ook om een globalisering van personeel en personeelsbeleid. Concurrentie maar ook samenwerking tussen bedrijven in verschillende landen en uitwisseling binnen bedrijven die vestigingen hebben in meerdere landen, vereist uitwisseling van personeel. Voor de Nederlandse positie in een globaliserende wereld is het wenselijk dat een dergelijke internationale uitwisseling van personeel en studenten niet gehinderd wordt door een (te) restrictief migratiebeleid.

#### *Binnenlands potentieel*

In het licht van de *battle for brains* wijst de raad erop dat er in ons land nog potentieel aanwezig is om het aantal en het aandeel van hoger opgeleiden te vergroten. Het gaat hier om de hoger opgeleide vluchtelingen die in beginsel op korte termijn beschikbaar kunnen zijn voor de arbeidsmarkt<sup>20</sup> (zie paragraaf 4.7).

Het gaat ook om de allochtone jongeren. De deelname van deze groep aan het hoger onderwijs blijft nog steeds achter bij die van autochtone jongeren. Met een verbetering van de onderwijspositie van allochtone jongeren mag op termijn vanuit deze groep een groeiend aantal hoger opgeleiden verwacht worden<sup>21</sup>. Op dit moment is er echter ook al een potentieel aan hoger opgeleiden beschikbaar vanuit deze groep. Uit onderzoek door de RWI blijkt dat de arbeidsmarktpositie van hoger opgeleide allochtonen weliswaar verbeterd is, maar dat er nog steeds sprake is van een achterstandspositie<sup>22</sup>. Hoger opgeleide allochtonen zijn vaker werkloos, zoeken langer naar werk en werken vaker onder hun opleidingsniveau. De RWI concludeert dan ook dat er nog steeds sprake is van onderbenutting van allochtoon talent.

De raad is van oordeel dat een uitnodigend migratiebeleid voor kenniswerkers gepaard moet gaan met beleid, van de overheid en van het bedrijfsleven, dat gericht is op het ten volle benutten van het in Nederland aanwezige talent.

- 
- 20 Desain, E. en E. Hello (2006) *De arbeidsmarktpositie van hoger opgeleide vluchtelingen*, Amsterdam, Regioplan.  
 21 Zie: SER (2006) *Niet de afkomst maar de toekomst: Naar een verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtone jongeren*, publicatienr. 07/01, Den Haag, waar de SER aanbevelingen doet om de onderwijspositie van allochtone jongeren te verbeteren. Zie ook: Herweijer L. (2006) *Op weg naar een hogeronderwijsprogramma*, in: SCP (2006) *Investeren in vermogen: Sociaal en cultureel rapport 2006*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.  
 22 RWI (2006) *Hogeropgeleide allochtonen op de arbeidsmarkt*, Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen, p. 2.

*Duidelijkheid over voorwaarden*

Essentieel voor een uitnodigend migratiebeleid voor kenniswerkers is, volgens de raad, duidelijkheid over de voorwaarden die gelden voor toelating en duidelijkheid over de voorwaarden die gelden voor verlenging van de verblijfsvergunning en voor permanent verblijf. Op basis daarvan kunnen zowel bedrijven als potentiële migranten vooraf beoordelen of men in aanmerking komt voor toelating en voor verlenging van de verblijfsvergunning.

**4.5.2 Handhaaf kennismigrantenregeling**

De voorstellen voor kolom III in de nota *Naar een modern migratiebeleid* ontberen naar de mening van de raad duidelijkheid over de voorwaarden voor verblijf die vereist zijn voor een uitnodigend migratiebeleid voor kenniswerkers. Wat onder hoogwaardige arbeid wordt verstaan wordt in overleg vastgesteld c.q. is bepaald in het convenant dat bedrijven overeenkomen met de IND.

De huidige kennismigrantenregeling biedt wel de duidelijkheid die de raad voorstaat. Daarbij zij opgemerkt dat hoewel het inkomenscriterium op zich geen garantie biedt dat de migrant ook daadwerkelijk een kenniswerker is, de praktijk leert dat in het overgrote deel van de gevallen sprake is van kenniswerkers<sup>23</sup>.

Bovendien voldoet de kennismigrantenregeling, afgezien van een aantal knelpunten die te maken hebben met de (eisen die de regeling stelt aan de) uitvoering (zie hoofdstuk 5), aan de behoefte van het bedrijfsleven kenniswerkers te kunnen aantrekken.

De raad bepleit daarom de kennismigrantenregeling materieel te handhaven en onderdeel te doen zijn van kolom III.

Wel bepleit de raad een regelmatige evaluatie van de regeling om te bezien of het gebruik dat van de regeling wordt gemaakt nog strookt met het beoogde doel.

**4.5.3 Voeg aanbodgestuurd beleid toe**

De raad constateert dat het huidige beleid en de kennismigrantenregeling de toelating van buitenlands talent beperken door de eis te stellen dat betrokkene voor toelating een arbeidscontract heeft met een in Nederland gevestigd bedrijf of instelling. Daarmee biedt het huidige beleid geen mogelijkheden voor buitenlanders die zich in Nederland willen vestigen en die zich op eigen kracht een plaats kunnen verwerven op de Nederlandse arbeidsmarkt. In het bestaande beleid is dit aspect ook onderkend. De talentenregeling is bedoeld op termijn ook te gaan gelden voor zelfstandige onderzoekers en creatieve toptalenten. Het betreft dan echter een zeer specifieke groep.

De raad meent dat voor een uitnodigend beleid waarmee Nederland in staat is te concurreren met andere landen, het nodig is kolom III uit te breiden met een aanbodgestuurde

23 “In zijn algemeenheid kan dan ook gesteld worden dat de kennismigrantenregeling aanhaakt bij op onze arbeidsmarkt schaars aanwezig toptalent: internationale managers, onderzoekers en ICT'ers”. Zie: Evaluatie Kennismigrantenregeling, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30300 VI, nr. 112, bijlage 1 p.10.

component. Dit houdt in dat als buitenlanders aan bepaalde kwalificaties voldoen, zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, die als aan bepaalde eisen wordt voldaan verlengd kan worden of kan worden omgezet in permanent verblijf. De selectiviteit wordt in een aanbodgestuurd systeem bepaald door de eisen die aan de kwalificaties van de buitenlander worden gesteld.

De raad meent bovendien dat een aanbodgestuurd beleid tegemoetkomt aan een uitnodigend beleid zoals dat door de regering is omschreven in de nota *Naar een modern migratiebeleid*<sup>24</sup>:

*Het kabinet stelt dan ook een arbeidsmigratiebeleid voor dat voor de top van de arbeidsmarkt uitnodigend is. Het toelatingssysteem voor deze categorie moet eenvoudig zijn, gegeven de grote concurrentie op de internationale arbeidsmarkt en het open, internationaal georiënteerde karakter van de Nederlandse economie. Een uitnodigend beleid is bovendien noodzakelijk omdat deze migranten een positieve bijdrage aan het economische klimaat leveren, bijvoorbeeld door te zorgen voor de noodzakelijke vernieuwingsimpulsen. Daarbij komen hooggekwalficeerde migranten alleen naar Nederland als er kansen voor hen zijn in het hoge segment van de arbeidsmarkt. Wanneer dat niet langer het geval is, zullen deze migranten Nederland doorgaans weer verlaten. Het risico van beroep op de sociale zekerheid of het terechtkomen in de illegaliteit is daardoor zeer beperkt. Administratieve belemmeringen dienen zoveel mogelijk te worden weggenomen, zodat hooggekwalficeerde migranten zich in Nederland welkom kunnen voelen. Toptalent dient zoveel mogelijk vrijheid te krijgen om zich, eenmaal in Nederland, vrij te kunnen bewegen op de arbeidsmarkt. Dit dient, wil Nederland aantrekkelijk zijn voor deze categorie, ook te gelden voor hun gezinsleden. Ook de gezinsleden van hooggekwalficeerde migranten zullen zich daarom vrij kunnen bewegen op de Nederlandse arbeidsmarkt.*

#### *Mogelijkheden voor aanbodgestuurd beleid*

Een aantal landen kent een aanbodgestuurd beleid voor hoogopgeleide migranten. Naar de systemen van het Verenigd Koninkrijk, Australië en Canada is recent onderzoek gedaan<sup>25</sup>. In alle drie de landen moeten de migranten voldoen aan een aantal basisvereisten, waarvan het gedurende een bepaalde periode voorzien in het eigen levensonderhoud een belangrijke is. Daarnaast werken alle drie landen met een puntensysteem. Op basis van bepaalde kwalificaties kunnen punten behaald worden en bij voldoende punten komt men in aanmerking voor een verblijfsvergunning. In alle drie landen is ernaar gestreefd zo objectief mogelijk te kunnen vaststellen of wel of niet aan bepaalde criteria wordt voldaan.

In Australië speelt het beroep van de immigrant een belangrijke rol (het beroep van de betrokkene moet voorkomen op de Skilled Occupational List), in Canada en het Verenigd

24 *Naar een modern migratiebeleid*, p. 13.

25 PWC (Essafi, Jonker, Schretten, Rijnveld, Fermin (EUR) en Entzinger (EUR)) *Internationaal vergelijkend onderzoek naar systemen voor arbeidsmigratie: Resultaten van een internationaal vergelijkend onderzoek naar Canadese, Australische en Britse systemen*, op.cit. Zie voor het VK ook Home Office (2006) *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*, maart 2006.

Koninkrijk worden eisen gesteld aan het niveau van de opleiding. Leeftijd is in alle drie landen een criterium; jong geeft meer punten. Taal is ook een belangrijke voorwaarde. In Australië en Canada is werkervaring een criterium, in het VK het inkomen in het land van herkomst. Verder valt op dat het aantal criteria waaraan moet worden voldaan sterk varieert, van zeven voor het VK tot dertien voor Australië.

*Voorstel voor een Nederlands puntensysteem voor kennismigranten*

Het voorstel dat de raad doet voor een aanbodgestuurd systeem is nadrukkelijk een voorstel op hoofdlijnen waarbij aangegeven wordt welke aspecten de raad van belang vindt. Verdere uitwerking kan op een later moment plaatsvinden.

Bij de inrichting van een Nederlands puntensysteem voor kennismigranten dient een aantal keuzes gemaakt te worden ten aanzien van:

- beroep of opleiding als centraal criterium,
- objectief of subjectief vaststellen of aan de criteria wordt voldaan,
- hanteren van veel of weinig criteria als aanvulling op een aantal basiseisen.

Met betrekking tot de keuze *beroep of opleiding* kiest de raad voor opleiding. Omdat de arbeidsmarkt zich moeilijk op beroepsniveau laat voorspellen en omdat een aantal beroepen waarvoor een tekort wordt verwacht (bijvoorbeeld leraar) niet eenvoudig door buitenlanders vervuld kan worden, is het beter te kiezen voor het centraal stellen van opleidingsniveau. Het criterium opleidingsniveau sluit bovendien beter aan bij de gedachte dat kennismigratie complementair is aan het Nederlandse aanbod en niet vervangend. Inkomen en leeftijd zijn andere elders ook veel gebruikte criteria. De gedachte daarbij is dat er een duidelijke relatie is tussen opleiding en inkomen. Er is echter ook een relatie tussen inkomen en leeftijd, mede daarom is leeftijd vaak ook een zelfstandig criterium. Aangaande de keuze voor de aard en het aantal criteria gaat de raad te rade bij het nieuwe systeem in het Verenigd Koninkrijk, waar gekozen is voor een beperkt aantal criteria waarvan objectief kan worden vastgesteld of eraan wordt voldaan. Een dergelijke systematiek is inzichtelijk, overzichtelijk, uitvoerbaar en handhaafbaar. Daarnaast biedt het de potentiële migrant de mogelijkheid zelf te bezien of hij voor een verblijfsvergunning in aanmerking komt<sup>26</sup>.

Dat brengt de raad tot de volgende criteria:

Basisvoorwaarden: beheersing van het Engels of een andere taal die goed communiceren in de werkomgeving mogelijk maakt, kunnen voorzien in kosten van levensonderhoud.

Criteria op basis waarvan punten verkregen kunnen worden:

- opleiding (verifieerbaar niveau opleiding (hbo en wo));
- inkomen of eventueel werkervaring (bij hoger meer punten);
- leeftijd (bij jonger meer punten);

---

26 Zoals bijvoorbeeld nu mogelijk is in het Canadese systeem.



- taal (extra punten voor Nederlands op redelijk niveau);
- ervaring in Nederland (extra punten voor eerdere werkervaring, opleiding in Nederland).

Voorgesteld wordt de toelating in eerste instantie voor twee jaar te laten gelden. Voor het overige kunnen de rechten behorend bij kolom III gelden. Als criteria voor verlenging kunnen gelden: het voorzien in kosten van levensonderhoud en werk op een niveau dat in overeenstemming is met de kwalificaties van betrokkene. Voor verblijf van onbepaalde termijn zal aan de reguliere eisen moeten worden voldaan.

De raad is van oordeel dat sociale partners betrokken dienen te worden bij een verdere uitwerking van een puntensysteem en dat na inwerkingtreding het beleid goed gemonitord moet worden en na enige tijd geëvalueerd. Bij deze evaluatie, waarbij ook sociale partners betrokken zouden moeten worden, dient in ieder geval te worden bezien of de regeling een positieve bijdrage heeft geleverd aan het economische klimaat.

## 4.6 Studenten

De kennismigrantenregeling en de notitie *Naar een modern migratiebeleid* onderscheiden studenten als een aparte categorie. De Nederlandse regeling is gebaseerd op de EU-richtlijn Studenten<sup>27</sup>. Nederland heeft groot belang bij voldoende belangstelling van buitenlandse studenten voor Nederlandse onderwijsinstellingen. Ook hier geldt dat de aantrekkelijkheid van ons land bepaald wordt door meer dan alleen de toelatingseisen en -procedure en dat ons land concurreert met vele andere landen. De VS zijn de belangrijkste bestemming voor buitenlandse studenten; ongeveer 30 procent van de ‘internationale’ studenten studeert in de VS<sup>28</sup>.

De mogelijkheid van Engelstalig onderwijs, de kosten die verbonden zijn aan de studie (collegegeld, kosten van levensonderhoud), de mogelijkheid een studiebeurs te verkrijgen, enzovoorts zullen de aantrekkelijkheid van Nederland bepalen. Belangrijk zal ook de reputatie van opleidingen en studierichtingen of faculteiten zijn. Daarnaast zijn de inspanningen van hogescholen en universiteiten om studenten te werven natuurlijk van belang.

Een belangrijk vraagpunt in het Nederlandse beleid en in de adviesaanvraag betreft de periode die de student heeft om werk te zoeken na afronding van zijn studie. Deze bedraagt nu drie maanden. Eerder is aangegeven dat er studie is verricht naar het eventueel verlengen van deze periode. Een langere periode kan realistischer zijn en wellicht ook een bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid van ons land.

Uit een onderzoek naar het beleid ten aanzien van afgestudeerde studenten blijkt dat afgestudeerde buitenlandse studenten, omdat zij al een poos in het gastland gewoond

27 Richtlijn 2004/114/EG.

28 The battle for brainpower: A survey of talent, *The Economist*, 2006 – 7 October, p. 13.

hebben en bekend zijn met de sociale en culturele kenmerken, een steeds belangrijkere doelgroep zijn geworden in het beleid dat gericht is op het aantrekken en behouden van human capital<sup>29</sup>.

Uit het onderzoek blijkt ook dat het beleid van de verschillende landen sterk verschilt. Zo blijkt dat steeds meer landen hun migratiebeleid voor studenten hebben aangescherpt als gevolg van misbruik van studentenvisa's.

De mogelijkheid voor studenten om na afstuderen te blijven, bestaat al lang in de VS en Canada. Recent hebben onder andere het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Nieuw-Zeeland voor afgestudeerde studenten mogelijkheden gecreëerd voor werk en vestiging. Deze mogelijkheden zijn veelal gekoppeld aan migratieprogramma's voor hoogopgeleide migranten. Bij enkele van deze programma's levert het gestudeerd hebben in het land waarvoor men een aanvraag doet extra voordeel op.

In het VK krijgen afgestudeerde studenten een jaar de tijd om werk te zoeken en op basis daarvan een migratieaanvraag te doen. Duitsland kent een periode van een jaar, Frankrijk en Nieuw-Zeeland van een half jaar.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft op verzoek van het kabinet een advies uitgebracht over de zoekduur van buitenlandse afgestudeerden<sup>30</sup>.

De ACVZ constateert dat de huidige regeling om buitenlandse – in Nederland – afgestudeerden voor de arbeidsmarkt te behouden tekortschiet vanwege de strenge eisen.

De aanbevelingen van de ACVZ laten zich als volgt samenvatten:

De ACVZ bepleit de zoekduur te verlengen tot één jaar. Argumenten die daarbij genoemd worden zijn dat Nederlandse afgestudeerden veelal langer dan drie maanden nodig hebben om een baan te vinden en buitenlandse studenten in de regel meer belemmeringen ondervinden bij het vinden van een baan dan Nederlandse studenten. De periode van een jaar sluit ook beter aan bij de zoekperiodes die andere landen hanteren. Een zoekperiode van een jaar geeft bovendien promovendi de tijd de nodige fondsen bijeen te krijgen.

De afgestudeerde studiemigrant dient tijdens de zoekperiode in zijn eigen onderhoud te voorzien. Om dat beter dan nu mogelijk te maken, adviseert de ACVZ dat de afgestudeerde in het zoekjaar vrij is arbeid te verrichten<sup>31</sup>.

29 ICMPD (2006) *Comparative Study on Policies towards Foreign Graduates: Study on Admission and Retention Policies towards Foreign Students in Industrialised Countries*, Wenen, International Centre for Migration Policy Development (in opdracht van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken).

30 ACVZ (2007) *Profijt van studiemigratiebeleid: Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden*, Den Haag, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, februari 2007.

31 In de huidige situatie zijn er voor afgestudeerden de nodige restricties voor werken in de zoekperiode, met name het voldoen aan het salarisniveau dat voor kenniswerkers geldt.

Vervolgens stelt de ACVZ voor aangepaste salarisgrenzen te hanteren als de afgestudeerde na een jaar gebruik wil maken van de kennismigrantenregeling, namelijk het gemiddelde aanvangssalaris van een academicus c.q. een hbo'er in plaats van de salariseis van 33.000 of 45.000 euro. De ACVZ komt tot deze aanbeveling omdat, zo blijkt uit onderzoek, de meeste afgestudeerden (Nederlandse én buitenlandse) na de periode van een jaar nog niet voldoen aan de salariseisen van de kennismigrantenregeling. Daarnaast bepleit de ACVZ dat voor de in Nederland afgestudeerde studiemigrant een regeling voor toelating als zelfstandige wordt gecreëerd, bijvoorbeeld door een aanpassing in de beoogde 'talentenregeling'.

De raad is van oordeel dat het voor Nederland belangrijk is dat buitenlandse studenten hier willen studeren. Uitwisseling van studenten past bij een globaliserende wereld. Daarnaast bieden buitenlandse studenten ons land een mogelijkheid kennismigranten te werven. De huidige regelingen voor afgestudeerde buitenlandse studenten zijn, ook naar het oordeel van de raad, te beperkend en zeker niet uitnodigend. Hij onderschrijft dan ook de aanbevelingen van de ACVZ om de zoekduur te verlengen tot een jaar, de afgestudeerde in dat jaar vrij arbeid te laten verrichten om in zijn kosten van levensonderhoud te voorzien en de salarisgrenzen van de kennismigrantenregeling aan te passen voor net afgestudeerde buitenlandse studenten. Ook in de door de raad voorgestelde puntenregeling dient rekening gehouden te worden met deze potentiële categorie kennismigranten.

## 4.7 Hoogopgeleide vluchtelingen

Het kabinet legt de raad ook de vraag voor hoe Nederland optimaal kan profiteren van reeds toegelaten hoogopgeleide vluchtelingen.

### *Circa 30.000 hoger opgeleide vluchtelingen*

Hoogwaardige kennismigranten bevinden zich ook onder de vluchtelingen die in Nederland asiel aanvragen. Nederland telt naar schatting 30.000 hoger opgeleide vluchtelingen. Hiervan zijn ongeveer 13.000 toegelaten in de periode 1995-2005. Deze groep is onderzocht naar opleiding en arbeidsmarktpositie<sup>32</sup>.

Het blijkt dat 30 procent van de hoger opgeleide vluchtelingen een technische opleiding heeft, 19 procent een economische, administratieve of juridische opleiding, 13 procent een (para)medische opleiding en 7 procent een opleiding tot leerkracht.

### *Ongunstige arbeidsmarktpositie*

De arbeidsmarktpositie van deze vluchtelingen is ongunstig. Bijna een derde (29 procent) is werkloos. Ongeveer de helft (47 procent) van de hoger opgeleide vluchtelingen heeft een betaalde baan. Twee derde daarvan werkt in Nederland onder het niveau waarvoor

32 Desain, E. en E. Hello (2006) *De arbeidsmarktpositie van hoger opgeleide vluchtelingen*, op.cit.

zij in het land van herkomst zijn opgeleid. Ruim een derde (37 procent) werkt zelfs in een beroep op elementair of lager niveau. Ongeveer 40 procent werkt in min of meer hetzelfde beroep als in het land van herkomst, een even grote groep werkt in een totaal ander beroep.

Ongeveer driekwart van de hoger opgeleide vluchtelingen heeft zijn diploma laten beoordelen, twee derde was ontevreden over het niveau waarop het diploma is beoordeeld. Ongeveer een derde heeft een (aanvullende) opleiding in Nederland gevolgd.

#### *Oorzaken van problemen*

De problemen van hoger opgeleide vluchtelingen kennen een aantal oorzaken. Het traject van asielzoekerscentrum naar een baan op eigen niveau is lang. Vaak kunnen vluchtelingen jarenlang hun beroep niet uitoefenen waardoor ervaring, kunde en vaardigheid (en soms ook waardigheid) verloren gaan. Ook het inschatten van het kennis- en ervaringsniveau vormt een probleem. Werkgevers kijken naar aantoonbare kwalificaties, wat voor veel vluchtelingen een probleem is. Daarnaast zijn er 'culturele botsingen' bij het solliciteren. Verder is een grote groep vluchtelingen onvoldoende ingeburgerd om gemakkelijk de weg naar werk te vinden. Ten slotte moeten veel vluchtelingen een aanvullend deel van een Nederlandse opleiding volgen om, voor gereguleerde beroepen, over benodigde bevoegdheden te beschikken.

#### *Mogelijke verbeteringen*

In het eerder genoemde onderzoek geeft Regioplan de volgende beleidsaanbevelingen:

- Aanvullende taaltrajecten met een hoge praktijkcomponent;
- Een betere EVC-procedure (erkenning van eerdere, elders verworven competenties), met flexibiliteit van hbo- en wo-instellingen die tevens moeten investeren in een groter aanbod van korte trajecten voor deze doelgroep;
- Gemeenten zouden het volgen van een (verkorte) hbo- of wo-opleiding met behoud van uitkering mogelijk moeten maken (een deel doet dit al);
- Hoger opgeleide vluchtelingen nadrukkelijk in beeld brengen bij werkgevers.

In een reactie op het onderzoek laat de staatssecretaris van SZW weten dat de maatregelen die eerder zijn genomen goed aansluiten bij de aanbevelingen van dit onderzoek. Deze maatregelen zijn onder andere: Banenoffensief vluchtelingen, een voorlichtingscampagne en maatwerktrajecten hoger opgeleide vluchtelingen<sup>33</sup>. Het onderzoek geeft hem geen aanleiding om aanvullende maatregelen te nemen<sup>34</sup>.

#### *Motie-Van Hijum*

Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Tweede Kamer de regering gevraagd de erkenning van diploma's en elders verworven competenties (EVC) voor toegelaten hoger

33 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 223 nr. 78 (bijlage 2).

34 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 223 nr. 80.

opgeleide vluchtelingen te versnellen en om – in overleg met gemeenten en instellingen voor hoger onderwijs – het perspectief voor deze groep op werk te verbeteren via korte taal- en opleidingstrajecten<sup>35</sup>. Naar aanleiding van deze motie heeft de staatssecretaris eind 2006 laten weten dat hij met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de gemeenten heeft verzocht om hoger opgeleide vluchtelingen in de gelegenheid te stellen met behoud van uitkering een opleiding te volgen. Ook zijn er afspraken met het CWI gemaakt om te bemiddelen bij de waardering van internationale diploma's en elders verworven competenties. Daarnaast heeft de Stichting voor vluchteling-studenten (UAF), op verzoek van de staatssecretaris, een voorstel gedaan om het perspectief voor de hoger opgeleide vluchtelingen op werk te verbeteren via korte en gerichte taal- en opleidings-trajecten. Over de implementatie hiervan is overleg gaande.

#### *Reactie van de raad*

De raad is van oordeel dat het potentieel dat bij vluchtelingen aanwezig is volledig benut moet worden. Dit geldt zeker ook voor hoogopgeleiden binnen deze groep. Een uitnodigend migratiebeleid voor kenniswerkers verdraagt zich slecht met het verwaarlozen en verloren laten gaan van het talent dat bij vluchtelingen aanwezig is. De raad onderschrijft dan ook de voorstellen zoals deze hiervoor naar voren zijn gebracht:

- aanvullende taaltrajecten,
- een betere EVC-procedure,
- het mogelijk maken dat een (verkorte) hbo- of wo-opleiding gevolgd kan worden met behoud van uitkering,
- hoger opgeleide vluchtelingen nadrukkelijk in beeld brengen bij werkgevers.

Hij waardeert ook de inspanningen die de overheid op deze aspecten pleegt. Hij wijst er echter op dat een deel van de problematiek zijn oorsprong vindt in de periode vóórdat de betrokken vluchteling tot Nederland is toegelaten<sup>36</sup>. De in het verleden lange asielprocedures hadden tot gevolg dat de kennis van betrokkenen verouderde en ervaring verloren ging omdat tijdens de procedure (onderwijs en) arbeid niet mogelijk was<sup>37</sup>. Hoewel de procedures korter zijn geworden, kunnen zij nog steeds leiden tot het verloren gaan van ervaring (bijvoorbeeld bij artsen)<sup>38</sup>.

De raad heeft eerder geadviseerd om “asielzoekers na verloop van enige tijd, maar nog tijdens de asielprocedure deel te laten nemen aan inburgeringstrajecten. Enerzijds om de inburgering na de toestemming tot verblijf te versnellen, anderzijds om het verlies aan

35 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29544 nr. 77 (Motie-Van Hijum, aangenomen op 12 september 2006).

36 In dit kader kan ook gewezen worden op de motie Ko<sup>er</sup>er Kaya waarmee de regering verzocht wordt met voorstellen te komen om het potentieel onder asielzoekers beter te benutten. Tweede Kamer 29861, nr. 13.

37 Een deel van de (hoger opgeleide) asielzoekers volgt een studie met behulp van het UAF, Stichting voor Vluchtelingenstudenten.

38 Binnen zes maanden na ontvangst van de asielaanvraag moet een beslissing genomen zijn. De periode kan, als extra onderzoek nodig is, met zes maanden verlengd worden. Daarnaast kan de periode verlengd worden door een besluitmoratorium of beroepsprocedures.

beroepskwalificaties en vaardigheden te verminderen”<sup>39</sup>. Met dit voorstel beoogde hij dat asielzoekers de tijd die met het verzoek is gemoeid goed kunnen besteden om bij toelating beter voorbereid te zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt of het Nederlandse onderwijs. Het is voor (hoger opgeleide) asielzoekers van belang dat zij hun potentie voor de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen behouden.

De raad bepleit nu de mogelijkheden voor asielzoekers om te kunnen werken te verruimen. Volgens de huidige regels hebben asielzoekers slechts beperkt toegang tot de arbeidsmarkt. Naarmate de toelatingsprocedure meer tijd vergt, leidt het niet mogen werken tot verlies van ervaring. Om de werkmogelijkheden te verruimen, verwijst de raad naar de Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten<sup>40</sup> en naar de praktijk in de EU. Veel lidstaten hanteren de periode van een jaar die in artikel 11 van de richtlijn wordt genoemd. Na dat jaar krijgen asielzoekers toegang tot de arbeidsmarkt, waarbij veelal wel een werkvergunning vereist is. In Nederland krijgt een asielzoeker na een half jaar toegang tot de arbeidsmarkt maar die toegang geldt slechts voor twaalf weken per jaar.

De raad bepleit asielzoekers de mogelijkheid te geven in ruimere mate als werknemer aan de slag te gaan.

Het uitbreiden van de mogelijkheden voor studie en werk kan op verschillende manieren vorm gegeven worden. Een mogelijke uitwerking hiervan is het voorstel van de Stichting voor vluchteling-studenten (UAF) om asielzoekers na drie maanden taalonderwijs aan te bieden en na zes maanden ruimte te scheppen voor betaald werk, stages of vrijwilligerswerk<sup>41</sup>.

## 4.8 Conclusies

De raad vindt dat Nederland aantrekkelijker gemaakt moet worden voor kennismigranten. Dit is niet alleen nodig vanwege de wereldwijde schaarste aan hoger opgeleiden maar ook omdat globalisering van handel en productie vraagt om globalisering van personeel en personeelsbeleid. Voor de positie van Nederland in een globaliserende wereld is het nodig dat een internationale uitwisseling van kenniswerkers en studenten positief bejegend wordt en niet wordt gehinderd door een (te) restrictief migratiebeleid.

De raad wijst er daarbij op dat een uitnodigend migratiebeleid voor kennismigranten niet alleen wordt bepaald door het toelatingsbeleid. Ook het beeld van Nederland, de positie ten opzichte van Engelstalige landen, de reputatie van Nederlandse bedrijven en universiteiten en natuurlijk de uitvoeringsaspecten (snelheid, eenvoud, andere regelingen waarmee migranten van doen hebben) spelen daarbij een belangrijke rol.

39 SER (2000) *Advies Kansen geven, kansen nemen: Bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*, publicatienr. 00/03, Den Haag, p. 100.

40 Richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003.

41 Zie ook: UAF (2007) Brief aan de kabinetsinformatuur, 8 januari 2007, [www.uaf.nl](http://www.uaf.nl).

Daarenboven is de raad van oordeel dat een uitnodigend migratiebeleid voor kenniswerkers gepaard moet gaan met beleid, van zowel de overheid als van het bedrijfsleven, dat gericht is op het ten volle benutten van het in Nederland aanwezige talent. Hij wijst erop dat met een verbetering van de onderwijspositie van allochtone jongeren een groeiend aantal hoger opgeleiden verwacht mag worden. Ook wijst hij erop dat hoger opgeleide allochtonen nog steeds een achterstandspositie hebben op de arbeidsmarkt. Er is dus nog steeds sprake van een onderbenutting voor allochtoon talent.

Essentieel voor een uitnodigend migratiebeleid is dat de voorwaarden voor toelating en verblijf helder en duidelijk zijn. Verder meent de raad dat naast werknemers ook kenniswerkers zonder arbeidscontract een kans tot toegang in Nederland moeten krijgen.

Voor verblijfskolom III (kennismigratie) in het nieuwe toelatingsmodel stelt de raad voor de kennismigrantenregeling te handhaven. Deze kent heldere voorwaarden en voldoet, afgezien van een aantal knelpunten die te maken hebben met de (eisen die de regeling stelt aan de) uitvoering, aan de behoefte van het bedrijfsleven kenniswerkers te kunnen aantrekken. De regeling dient wel regelmatig geëvalueerd te worden om te bezien of het gebruik dat van de regeling wordt gemaakt nog strookt met het beoogde doel.

Daarenboven meent de raad dat voor een uitnodigend beleid, waarmee Nederland in staat is te concurreren met andere landen, het nodig is kolom III uit te breiden met een aanbodgestuurde component. Dit houdt in dat als buitenlanders aan bepaalde kwalificaties voldoen, zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, die, als aan bepaalde eisen wordt voldaan, verlengd kan worden of omgezet in permanent verblijf. De selectiviteit wordt in een aanbodgestuurd systeem bepaald door de eisen die aan de kwalificaties van de buitenlander worden gesteld. De raad stelt voor in het puntensysteem als criteria taal, opleiding, inkomen of werkervaring, leeftijd en ervaring in Nederland te hanteren. Het voorstel van de raad dient nog verder uitgewerkt te worden. Hij acht het gewenst dat sociale partners hierbij worden betrokken. Verder meent hij dat na inwerkingtreding het beleid goed gemonitord moet worden en na enige tijd geëvalueerd, eveneens met betrokkenheid van sociale partners.

In navolging van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken stelt de raad voor om de periode waarin afgestudeerde buitenlandse studenten in Nederland naar een passende baan kunnen zoeken te verlengen tot een jaar, waarbij de student in die periode vrij is om arbeid te verrichten zodat hij in eigen onderhoud kan voorzien en om voor afgestudeerden de salarisgrenzen van de kennismigrantenregeling aan te passen.

De raad is van oordeel dat het potentieel dat bij vluchtelingen aanwezig is volledig benut moet worden. Hij bepleit de mogelijkheden voor asielzoekers om te werken te verruimen, enerzijds om de inburgering na de toestemming tot verblijf te versnellen, anderzijds om het verlies aan beroepskwalificaties en vaardigheden te verminderen.

## 5 Uitvoering en handhaving in het nieuwe model

*Een goede uitvoering is naar het oordeel van de raad essentieel voor het welslagen van het nieuwe toelatingsbeleid. De raad acht een sterke verbetering van de kwaliteit en efficiency van de uitvoering dringend noodzakelijk. Hij bepleit de totstandkoming van één loket, waar belanghebbenden (werkgever en werknemer) terecht kunnen voor documenten en informatie. In algemene zin vraagt hij verder aandacht voor de wijze van communiceren en servicegerichtheid van instanties die bij de uitvoering een rol spelen.*

### 5.1 Inleiding

Aan uitvoering en handhaving van het migratiebeleid is in de voorbije kabinetsperiode veel aandacht besteed. Er zijn veel rapporten uitgebracht waarin bezwaren tegen en problemen met de uitvoeringsorganisatie naar voren zijn gekomen. Een deel van de problemen hangt samen met organisatorische inrichting van het uitvoeringsproces, de veelheid van instanties, de afstemming van werkprocessen en de ingewikkeldheid van regelgeving en procedures. Een ander deel hangt samen met de attitude, de cultuur en het inlevingsvermogen van instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

Geconstateerd kan worden dat er in de afgelopen jaren al verschillende aanpassingen in de uitvoeringsorganisatie zijn gerealiseerd en dat verdere aanpassingen nog in de pijplijn zitten.

De commissie van voorbereiding van het advies heeft door middel van gesprekken met enkele ervaringsdeskundigen kennis kunnen nemen van uiteenlopende problemen die zich thans in de praktijk voordoen (zie kader). Het gaat daarbij om ervaringen zowel bij de toelating van reguliere arbeidsmigranten als bij de toelating van kennismigranten. De inhoud van deze gesprekken geeft aanleiding om niet alleen aandacht te vragen voor het nastreven van helderheid en transparantie in regelgeving en procedures, maar ook voor de wijze van communiceren en de servicegerichtheid van de instanties die bij de uitvoering van het toelatingsbeleid een rol spelen.

#### **Knelpunten bij toepassing van regelingen voor kennis- en arbeidsmigranten**

In de gesprekken van de commissie van voorbereiding met ervaringsdeskundigen uit het bedrijfsleven die betrokken zijn bij de toepassing van de regelingen voor kennismigranten en arbeidsmigranten zijn uiteenlopende knelpunten naar voren gekomen. Onderstaand overzicht bevat een korte aanduiding van een aantal genoemde knelpunten. Aan het ministerie van Justitie is gevraagd om in overleg met de IND een schriftelijke reactie te geven. Deze is als bijlage 2 aan het advies toegevoegd.



Enkele genoemde knelpunten worden onderstaand in willekeurige volgorde vermeld:

- de minste of geringste onvolledigheid of onjuistheid in een aanvraag in het kader van de kennismigrantenregeling leidt ertoe dat de termijn van twee weken aanzienlijke vertraging oploopt; men kan dan beter een nieuwe aanvraag indienen;
- in het proces van toelating is de toekenning van een sofinummer cruciaal, bijvoorbeeld voor registratie bij gemeenten, huisvesting, huren van een auto, aanmelding ziektekostenverzekering;
- het indienen van een aanvraag kennismigrantenregeling is pas mogelijk bij binnenkomst van de betrokken kennismigrant in Nederland, die zolang de aanvraag nog in behandeling is eigenlijk niet mag werken;
- relevante informatie en formulieren zijn niet of slechts beperkt beschikbaar in de Engelse taal;
- de kennismigrantenregeling voorziet niet in een regeling voor gedetacheerde kenniswerkers die in dienst blijven van bijvoorbeeld een Indiaas bedrijf en slechts tijdelijk in Nederland werkzaam zijn;
- voor gedetacheerde werknemers die in dienst blijven van een buitenlands bedrijf en slechts tijdelijk in Nederland werkzaam zijn, moet bij toekenning van een twv een marktconforme beloning dan wel het minimumloon worden gegeven;
- in de praktijk blijkt dat een twv nodig is voor commissarissen, bestuurders en directeuren met een niet-EU-nationaliteit die naar Nederland komen voor werkzaamheden en vergaderingen; de vrijstellingsperiode past niet altijd;
- de IND stelt vragen die buiten haar bevoegdheid lijken te gaan, bijvoorbeeld betreffende de jaarstukken of de verlies- en winstrekening van bedrijven;
- nareizende partners en kinderen die bijvoorbeeld drie maanden na een kennismigrant naar Nederland komen, moeten een afzonderlijke procedure doorlopen die maanden in beslag kan nemen; gedurende die periode zijn zij beperkt in hun mogelijkheden om Nederland in en uit te reizen; vaak vindt opnieuw een inkomenstoets plaats wanneer een gezinslid van een kennismigrant naar Nederland komt; kan voor gezinsleden niet hetzelfde behandelnummer van toepassing zijn als voor kennismigrant?
- waarom niet een apart expat-loket of expat-kantoor?
- IND valt over een klein verschil tussen loonstaat en opgegeven salaris, ook als dit niet relevant is voor de toepassing van de kennismigrantenregeling;
- er is geen mogelijkheid om aanvragen en documenten online in te dienen bij de IND;
- IND, gemeenten en belastingdienst werken met verschillende software die niet op elkaar aansluiten;
- buitenlandse werkgevers kunnen geen convenant afsluiten met de IND en zijn uitgesloten van de kennismigrantenregeling;
- zodra een buitenlandse werknemer op de loonlijst staat, is hij verplicht zich aan te melden bij een Nederlandse ziektekostenverzekeraar, ongeacht hoe

- lang of hoe kort hij in Nederland werkzaam zal zijn en ongeacht of hij al niet een adequate internationale ziektekostenverzekering heeft;
- in de praktijk wordt veelal een niet-verplichte mvv (machtiging voor voorlopig bedrijf) aangevraagd om problemen bij toelating te voorkomen; ambassades en IND hebben in deze niet dezelfde gedragslijn.

In deze paragraaf richt de raad zich op enkele algemene aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in het toekomstige toelatingsmodel. Allereerst wordt in paragraaf 5.2 ingegaan op enkele relevante passages uit de kabinetsnotitie *Naar een modern migratiebeleid* en daarna geeft de raad zijn visie op uitvoering en handhaving in het nieuwe model.

## 5.2 Voorstellen kabinetsnotitie *Naar een nieuw migratiebeleid*

### *IND als centrale organisatie voor de toelating*

In de notitie *Naar een modern migratiebeleid* wordt de IND gezien als de centrale organisatie die verantwoordelijk is voor de toelating van vreemdelingen. Een systeem met een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en referent maakt volgens de nota “een duidelijk repressief handhavingskader noodzakelijk om fraude en misbruik te voorkomen en om fouten effectief te kunnen opsporen en corrigeren. Handhaving van de regels betekent dat er duidelijk zicht is op de migranten die binnenkomen en dat er ook na de toelating zicht is op het verloop van het verblijf van de migrant. De IND is de organisatie die het model van toelating dient te handhaven en hiertoe over alle noodzakelijke informatie en bevoegdheden dient te beschikken.” (p. 35 van kabinetsnotitie).

### *Verantwoordelijkheidsverdeling en aansprakelijkheid*

Verder stelt de nota dat het model van gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en referent ervan uitgaat dat de referent (de convenanthouder) een belangrijk deel van de toets op de voorwaarden voor toelating op zich neemt. De convenanthouder moet garanderen dat de ingediende aanvragen voldoen aan het vereiste profiel van de migranten. Bij convenanthonders ligt het dan niet voor de hand dat de IND de dossiers ex ante beoordeelt maar veeleer ‘post hoc’ controleert of de afspraken worden nagekomen (p. 48). Met het ondertekenen van het convenant met de IND verplicht de convenanthouder zich tot het actief verstrekken van informatie over een eventuele relevante wijziging in de positie van de migrant. Mocht een convenanthouder in gebreke blijven dan zal hij hiervoor verantwoordelijk worden gehouden en aansprakelijk gesteld. Daarbij kan de aansprakelijkheidsstelling op verschillende manieren worden vormgegeven:

- De IND kan een waarschuwing geven of een boete opleggen als een convenanthouder zijn verplichting tot actieve informatieverstrekking (bijvoorbeeld bij overstap naar een andere werkgever of naar een andere onderwijsinstelling) niet nakomt.
- Een convenanthouder kan aansprakelijk worden gesteld voor eventuele kosten voor de overheid die uit het verblijf van de migrant voortvloeien. Het kan dan gaan om kosten die verband houden met de verwijdering van een migrant nadat zijn verblijfs-

vergunning is ingetrokken omdat hij niet meer aan de verblijfsvoorwaarden blijkt te voldoen, bijvoorbeeld omdat hij bijstand aanvraagt.

- Wanneer een convenanthouder na een waarschuwing of een boete alsnog of opnieuw in gebreke blijft kan hij voor een bepaalde periode als convenanthouder worden geschorst of, in het uiterste geval, volledig worden uitgesloten.

#### *Informatie-uitwisseling*

Aan de IND wordt ook een actieve rol toegekend in het kader van de actieve informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners in het proces van toelating van, toezicht op en terugkeer van een migrant. Daarbij wordt opgemerkt dat de rollen van onder meer Arbeidsinspectie, Economische Controle Dienst, Vreemdelingenpolitie, UWV of AIVD verschillend zijn, afhankelijk van het type migrant dat toegang tot Nederland zoekt of inmiddels in Nederland verblijft. De precieze invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van ketenpartners in het kader van de (repressieve) handhaving is een centraal element in de ex-ante-uitvoeringstoets door de IND van het nieuwe toelatingsmodel, aldus de nota (p. 47).

In deze uitvoeringstoets wordt aandacht besteed aan de uitvoeringstechnische gevolgen van het nieuwe toelatingsbeleid. Het gaat om “gevolgen op het vlak van e-government, administratieve en bestuurlijke lasten, en samenwerkingsrelaties met ketenpartners. Daarnaast gaat specifieke aandacht uit naar de handhavingaspecten van het nieuwe model, en naar de gevolgen voor de werkprocessen binnen de IND. Organisaties als het Centrum voor Werk en Inkomen en de Arbeidsinspectie worden bij de uitvoeringstoets betrokken” (p. 47). In dit verband is ook van belang dat het kabinet streeft naar de totstandkoming van een afzonderlijke Terugkeerorganisatie. Deze zal voor zover bekend binnen afzienbare tijd van start gaan.

#### *Eenvoud en snelheid van procedures*

De notitie kondigt aan dat voor het versnellen en vereenvoudigen van de toelatingsprocedures de volgende maatregelen zullen worden genomen:

- centralisatie van de behandeling van verblijfsaanvragen en het benoemen van aanspreekpunten voor klantgroepen (zoals thans al gebeurt voor de kennismigrantenregeling),
- digitalisering van de aanvraagprocedures (waardoor het voor de aanvrager mogelijk wordt een inschatting te maken van zijn kansen om daadwerkelijk te worden toegelaten),
- structureel gebruik maken van relevante informatie die digitaal beschikbaar is bij andere overheidsinstellingen (bijvoorbeeld over het inkomen),
- normering van de doorlooptijden, waarbij een termijn van twee weken zal gelden voor alle verblijfsaanvragen die door een convenanthouder zijn ingediend,
- afzien van dubbele toetsing van de voorwaarden voor een verblijfsvergunning wanneer al een machtiging tot voorlopig verblijf is afgegeven (p. 48).

### 5.3 Visie van de raad

#### *Eén loket voor arbeidsmigratie*

In de paragrafen 3.4 en 3.5 kwam de samenloop tussen Vw 2000 en Wav al ter sprake. Voor deze wettelijke regelingen gelden thans afzonderlijke uitvoeringstrajecten, nog afgezien van de afzonderlijke procedures die bij andere instanties moeten worden doorlopen voordat een uit het buitenland afkomstige werknemer daadwerkelijk aan het werk kan gaan. De raad dringt aan op een sterke verbetering van de kwaliteit en de efficiency van de uitvoering. Hij acht het van grote betekenis dat er ten behoeve van de binnenkomst van arbeidsmigranten één loket komt waar belanghebbenden (werkgever en werknemer) terecht kunnen voor de documenten en de informatie die voor de toelating van een buitenlandse werknemer relevant zijn. De één-loketgedachte veronderstelt tevens dat zoveel als noodzakelijk relevante bestanden worden gekoppeld. Dat is ook van belang voor een efficiënte handhaving van de regels.

Hij stelt voor het ene loket in te richten als een *front office*-organisatie waarachter thans bestaande instanties als IND en CWI als *back office* functioneren. Hij stelt voor dat ook andere overheidsinstanties via dat loket kunnen worden bereikt, zoals de belastingdienst voor de toekenning van een sofinummer of gemeenten voor de registratie in de bevolkingsadministratie. Het loket zou in de visie van de raad de toegangspoort moeten zijn voor de tewerkstellingsvergunning voor de werkgever, de verblijfsvergunning voor de werknemer en diens gezinsleden, de verlengingsvergunningen, het sofinummer, de huisvestingsvergunning, de inschrijving bij een ziektekostenverzekeraar, enzovoort. Een dergelijke geïntegreerde één-loketbenadering acht de raad ook van belang voor de toepassing van de kennismigranten- en talentenregeling.

De raad spreekt zich niet uit over de precieze vormgeving van het ene loket en waar dit zou moeten worden ondergebracht. Hij gaat uit van een gecoördineerde aansturing van de toelatingsorganisatie voor arbeidsmigranten die ingericht wordt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken<sup>1</sup>. De raad roept het kabinet op hierover zo spoedig mogelijk zijn opvatting te geven. Het belang van het inrichten van één loket acht de raad urgent om te voorkomen dat het neerzetten van een selectief en waar nodig uitnodigend toelatingsbeleid op het uitvoeringsvlak stukloopt.

De raad stelt vast dat de één-loket-gedachte voor arbeidsmigranten goed aansluit bij de door hem voorgestelde structuur van verblijfskolommen waarin een afzonderlijke verblijfskolom wordt ingericht voor arbeidsmigranten voor wie een twv is vereist. Dat geeft naar zijn oordeel mogelijkheden om zowel in de regelgeving als bij de uitvoering te komen tot een goede afstemming tussen de Vw 2000 en de Wav.

1 De betrokkenheid van het ministerie van Economische Zaken betreft de toelating van zelfstandigen.

*Verantwoordelijkheidsverdeling*

De raad constateert dat de voorstellen in de kabinetsnotitie leiden tot aanpassingen in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheidsinstanties en convenanthouders (zie ook paragraaf 3.3). Deze verantwoordelijkheidsverdeling tussen de toelatingsorganisatie en convenanthouders is in de kabinetsnotitie nog slechts op hoofdlijnen beschreven. Deze zal zich via de inhoud van de convenanten en de daarop te baseren uitvoeringspraktijk nog moeten uitkristalliseren. De voorstellen uit de notitie zullen ertoe leiden dat verschillende taken met betrekking tot de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 worden gedecentraliseerd naar een groot aantal convenanthouders.

Een belangrijk aandachtspunt is dat het verplicht stellen van een convenant voor convenanthouders en referenten (bedrijven en instellingen) een extra activiteit bij de werving en toelating van buitenlandse werknemers of studenten inhoudt. Voor grote bedrijven en instellingen die regelmatig met het toelatingsbeleid in aanraking komen, zal deze nieuwe administratieve activiteit veelal kunnen worden gecompenseerd door stroomlijning, versnelling en standaardisering van de op het convenant gebaseerde toelatingsprocedures. Voor andere bedrijven en instellingen echter die slechts incidenteel met het toelatingsbeleid in aanraking komen, waaronder vooral kleine of middelgrote bedrijven, zal de convenantensystematiek een extra administratieve last kunnen vormen, die mogelijk niet wordt gecompenseerd door een verlichting van andere administratieve lasten (zie ook paragraaf 3.3).

Bij de uitvoering van de kennismigrantenregeling is inmiddels enige ervaring opgedaan met de overdracht van taken naar convenanthouders (vooral grotere bedrijven en onderwijsinstellingen). Uit de evaluatie daarvan komt naar voren dat deze regeling als zodanig voldoet maar dat er op het uitvoeringsvlak nog sprake is van ongemakken. Deze hebben te maken met de bereikbaarheid en het tekort aan servicegerichtheid van de IND, zoals het ontbreken van vaste aanspreekpunten, de gebruiks(on)vriendelijkheid van (digitale) documenten, het niet toepassen van ambtshalve correcties en de feitelijke doorlooptijden van aanvragen en vooral bij de behandeling van bezwaarschriften. Het is van belang aan deze elementen in het toekomstige toelatingsmodel de nodige aandacht te geven.

*Convenanten*

Een aandachtspunt is dat de toelatingsorganisatie voor arbeidsmigranten uitgaande van de voorgestelde convenantsystematiek, kan worden geconfronteerd met een groot aantal verzoeken van bedrijven en instellingen tot het afsluiten van een convenant. Dit pleit voor een fasegewijze invoering. Ook is van belang dat de handhavingsproblemen kunnen toenemen naarmate het aantal convenanthouders groter is. De raad wijst erop dat hij in paragraaf 3.3.2 heeft aanbevolen dat overleg plaats zal vinden over de nadere invulling van de convenantensystematiek en de rol van brancheorganisaties als mogelijke convenanthouder.

*Kritiek op functioneren IND*

De IND is in de afgelopen jaren veel bekritiseerd. Mede naar aanleiding van rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman zijn zowel binnen de IND zelf als binnen de gehele vreemdelingenketen veranderingsprocessen in gang gezet. Deze zijn nog niet ten volle geïmplementeerd en de positie van de IND ten opzichte van andere partners in de vreemdelingenketen is nog niet in alle opzichten uitgekristalliseerd. Verschillende uitvoeringstaken van gemeenten en vreemdelingenpolitie zijn in de afgelopen jaren overgeheveld naar en geconcentreerd bij de IND.

De raad heeft waardering voor de in gang gezette verbeteringen die in ieder geval bij een aantal betrokkenen tot tevredenheid hebben geleid. Toch worden er in de praktijk nog steeds problemen gesignaleerd die naar zijn oordeel om de aandacht vragen.

*Organisatiecultuur*

Zowel de in de kabinetsnotitie als de door de raad beoogde organisatorische aanpassingen kunnen niet op zichzelf staan, maar zullen moeten worden ingebed in een verandering van de organisatiecultuur. Het kabinet wil het reguliere toelatingsbeleid herzien om snel en slagvaardig te kunnen inspelen op behoeften van maatschappij en arbeidsmarkt en optimaal gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die migratie biedt. Dat uitgangspunt is anders dan het regelmatig afgegeven signaal dat Nederland niet openstaat voor gelukszoekers of profiteurs. Bij het toekomstige toelatingsbeleid staat voorop dat er naar verwachting sprake zal zijn van een win-winsituatie. Convenanthouders staan in contact met buitenlandse werknemers die hun diensten aanbieden of internationale ervaring willen opdoen. Nederland kan van hun diensten profiteren.

De toelatingsorganisatie zou naar het oordeel van de raad meer moeten uitstralen dat Nederland prijs stelt op de komst van getalenteerde personen en kenniswerkers, evenals van mensen die een functie gaan vervullen waarvoor binnen Europa kennelijk geen passend arbeidsaanbod beschikbaar is.

*Handhaving*

Een goede en verantwoorde selectie van betrouwbare convenanthouders wordt bij realisering van de voorstellen een belangrijk onderdeel van de werkzaamheden van de toelatingsorganisatie en bij de handhaving van het toelatingsbeleid. Dat zal gepaard gaan met een toename van het aantal contactpunten (convenanthouders) en mogelijk ook met een toename van schakels in de vreemdelingenketen, omdat er in de praktijk behoefte kan zijn aan intermediaire organisaties (bijvoorbeeld voor het midden- en kleinbedrijf of een organisatie van au-pair-gezinnen).

In de voorstellen wordt ervan uitgegaan dat migranten binnen hun verblijfsdoel kunnen switchen van referent. Een buitenlandse werknemer kan binnen zijn verblijfsperiode overstappen naar een andere werkgever, een student naar een andere onderwijsinstelling en een au pair naar een ander gastgezin. Dat kan voor de toelatingsorganisatie leiden tot handhavingproblemen. In hoeverre kan deze de oorspronkelijke referent aanspreken op onjuiste handelingen bij of na de overstap van een migrant naar een andere referent?

Kan de eis worden gesteld dat alleen kan worden overgestapt naar een bedrijf, instelling of gastgezin waarmee de toelatingsorganisatie een convenant heeft gesloten?

Uit het werkprogramma van de ACVZ voor 2007 blijkt dat de ACVZ wordt gevraagd te adviseren over de wijze waarop het boetesysteem kan worden ingevuld. Verder wordt gevraagd waar mogelijk de relatie met de financiële verantwoordelijkheid van een referent hierbij te betrekken. Ook wordt de ACVZ verzocht een voorstel te doen wanneer en op welke wijze niet-nakomen van een convenant zou moeten leiden tot schorsing of uitsluiting.

#### *Servicegerichtheid*

Vanuit de positie van de convenanthouders is er behoefte aan servicegerichtheid van de toelatingsorganisatie voor arbeidsmigranten. Doorlooptijden worden nu nog onnodig verlengd omdat iedere administratieve onjuistheid of onvolledigheid leidt tot een nieuwe start van aanvraagprocedures. Het zou nuttig kunnen zijn dat de toelatingsorganisatie gebruikerspanels organiseert om na te gaan welke problemen de convenanthouders ervaren en hoe de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren valt. Voor de verdeling van verantwoordelijkheden is ook van belang dat convenanthouders niet over alle expertise (kunnen) beschikken die nodig is voor de toekenning van een verblijfsvergunning. Zij moeten kunnen terugvallen op de expertise die bij de toelatingsorganisatie beschikbaar is, bijvoorbeeld als het gaat om verificatie van identiteitsdocumenten of het volgen van internationale opsporingsberichten.

Onderkend wordt dat de huidige IND uiteenlopende taken heeft die invloed hebben op de attitude van de IND als werkorganisatie. Naast haar taken in het kader van het reguliere toelatingsbeleid heeft zij ook taken op het gebied van toezicht en handhaving van beleid en taken die verband houden met de toelating van vluchtelingen en asielzoekers. De activiteiten van de huidige IND zijn zeer divers en kunnen niet volgens een vast patroon worden ingevuld. Uitgaande van een op arbeidsmigratie gerichte toelatingsorganisatie zal maatwerk uitgangspunt moeten zijn voor het invullen van taken en bevoegdheden.

In de nota *Naar een modern migratiebeleid* wordt de IND geschetst als de organisatie die “het model van toelating dient te handhaven en hiertoe over alle noodzakelijke informatie en bevoegdheden dient te beschikken”.

In dit verband rijst de vraag of in het overheidsbeleid niet een nadrukkelijker onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen de organisatie van de *uitvoering* van het toelatingsbeleid en de organisatie van de *handhaving* van het toelatingsbeleid. Dit onderscheid hangt samen met de meer algemene zienswijze dat binnen de overheidstaken zoveel mogelijk wordt voorkomen dat uitvoering en toezicht op de uitvoering in een hand zijn. De raad vraagt de betrokken bewindslieden aan dit aspect aandacht te geven bij de verdere uitwerking van de kabinetsvoorstellen.

#### *Verbetering uitvoeringsprocessen*

In de nota staan verschillende concrete voorstellen voor het verbeteren van de uitvoering zoals het benoemen van aanspreekpunten, digitalisering van aanvraagprocedures, het

gebruikmaken van elders beschikbare informatie, de normering van doorlooptijden en het afzien van dubbele toetsing. Met deze voorstellen kan de raad instemmen. Met de implementatie van verschillende van deze voorstellen kan al op korte termijn worden begonnen omdat deze niet afhankelijk is van wetwijzigingen die in aansluiting op de nota *Naar een nieuw migratiebeleid* worden voorbereid.

#### *Invoeringstraject*

Omdat het nieuwe toelatingmodel ingrijpende consequenties zal hebben voor de uitvoering, zal de uitvoeringsorganisatie in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich hierop adequaat voor te bereiden. Bij de invoering (datum, fasering) zal hier dan ook rekening mee moeten worden gehouden. Voorkomen moet worden dat verbeteringen die met het nieuwe model worden beoogd, stuklopen op de uitvoering.

## 5.4 Conclusies

Een goede uitvoering is naar het oordeel van de raad essentieel voor het welslagen van het nieuwe toelatingsmodel. Aan de uitvoering is de afgelopen jaren al veel aandacht besteed en er zijn ook verbeteringen doorgevoerd en in gang gezet waarvoor de raad waardering heeft. Nog steeds doen zich echter uiteenlopende problemen voor.

De raad dringt aan op een sterke verbetering van de kwaliteit en efficiency van de uitvoering. Hij bepleit de invoering van één loket voor de toelating van arbeidsmigranten, waar belanghebbenden (werkgever en werknemer) terecht kunnen voor documenten en informatie die voor de toelating van arbeidsmigranten van belang zijn. Dat loket zou moeten worden ingericht onder verantwoordelijkheid van de betrokken departementen (Justitie, SZW en EZ). Via het ene loket zouden ook andere overheidsinstanties moeten kunnen worden benaderd die een rol vervullen bij de komst van arbeidsmigranten, zoals de belastingdienst en de gemeenten.

In algemene zin vraagt de raad verder aandacht voor handhavingsproblemen die verbonden kunnen zijn aan de convenantensystematiek en voor de wijze van communiceren en servicegerichtheid van instanties die bij de toelating een rol spelen.





## 6 Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

*Sinds de achtereenvolgende wijzigingen in het sociale stelsel komen arbeidsmigranten thans niet gemakkelijk meer in aanmerking voor een socialezekerheidsuitkering. De raad verwacht dat de toelating van migranten zoals voorzien in de kolommen I, II en III van het nieuwe toelatingsmodel niet zal leiden tot een extra beslag op de sociale zekerheid.*

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de raad in op mogelijke gevolgen van herziening van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid voor het toekomstige beroep op de sociale zekerheid. Hij gaat uit van het beleid zoals het kabinet dit schetst in de beleidsnotitie *Naar een modern migratiebeleid*. Daarbij betreft hij zijn voorstellen voor een alternatieve kolomindeling (zie paragraaf 3.4.3) en voor de aanvulling van het beleid met aanbodgestuurde elementen (zie paragraaf 4.5.3).

Het kabinet heeft de raad expliciet gevraagd zich over de gevolgen van arbeidsmigratie voor het toekomstige beroep op de sociale zekerheid uit te spreken<sup>1</sup>. Dit is een steeds terugkerend thema in de discussie over arbeidsmigratie. De gedachte daarbij is dat moet worden voorkomen dat arbeidsmigranten worden toegelaten die risico's opleveren voor het socialezekerheidsstelsel. In die zin zou lering moeten worden getrokken uit de ervaringen die zijn opgedaan met de arbeidsmigranten in de periode 1960-1973. Bekend is dat van deze migranten een relatief groot aantal later een beroep heeft gedaan op socialezekerheidsuitkeringen.

#### *Leeswijzer*

In paragraaf 6.2 wordt eerst in analytische zin stilgestaan bij ontwikkelingen in de naoorlogse arbeidsmigratie in Nederland en de daarmee samenhangende sociaal-economische gevolgen. Paragraaf 6.3 geeft inzicht in de socialeverzekeringspositie van (arbeids)migranten in Nederland. De raad staat vervolgens in paragraaf 6.4 stil bij enkele beleidsopties op het terrein van de sociale zekerheid. Paragraaf 6.5 gaat in op verwachte gevolgen van het nieuwe toelatingsbeleid voor het beroep op de sociale zekerheid. Paragraaf 6.6 besluit met conclusies.

### 6.2 Arbeidsmigratie in Nederland vanaf 1945

Het kabinet heeft een analyse laten maken van de naoorlogse arbeidsmigratie. Daarin worden de belangrijkste ontwikkelingen geïnventariseerd (zie kader)<sup>2</sup> en de sociaal-economische gevolgen van deze arbeidsmigratie in kaart gebracht.

---

1 Adviesvraag 6 luidt als volgt: “Wat is in het licht van de voorgaande vragen en van het in paragraaf 4.1 geschetste kabinetsbeleid, uw visie op het effect van arbeidsmigratie op het toekomstige beroep op de sociale zekerheid?”

2 Ministerie van SZW (2006) *Beleidsverkennde notitie arbeidsmigratie*, Den Haag, april 2006.

## Ontwikkelingen in arbeidsmigratie

In de periode 1945-1973 is het overheidsbeleid aanvankelijk gericht op emigratie en vertrekken er meer mensen dan er binnenkomen. Wanneer in de jaren zestig schaarste aan laagopgeleide arbeidskrachten ontstaat, worden actief migranten aangetrokken uit Zuid-Europa, Noord-Afrika en Turkije. Begin jaren zeventig is deze als tijdelijk bedoelde gastarbeid getransformeerd in blijvende migratie.

Na de economische schok van de oliecrisis in 1973 wordt een wervingsstop voor alle mediterrane landen afgekondigd. In 1979 wordt de Wet arbeid buitenlandse werknemers van kracht, met als doel de arbeidsmigratie te beperken vanwege de hoog opgelopen werkloosheid. Een werkvergunning kan voortaan worden geweigerd als er geen prioriteit genietend aanbod is. Met de invoering van de Wav in 1995 wordt de toets op beschikbaar prioriteit genietend aanbod dwingend geformuleerd.

Toch blijft het aantal migranten aanzienlijk groeien door met name gezinshereniging en gezinsvorming van in Nederland verblijvende arbeidsmigranten. Vanaf 1990 neemt in de immigratie het aandeel van vluchtelingen en asielzoekers sterk toe.

De Europese context wordt vanaf het begin van de jaren negentig van steeds groter belang. Doel van het vrij verkeer van personen, als onderdeel van de totstandkoming van een interne Europese markt, is het wegnemen van belemmeringen voor de arbeidsmobiliteit en het komen tot één Europese arbeidsmarkt.

In de loop der jaren zijn de kenmerken van arbeidsmigranten sterk veranderd: van merendeels niet-westers naar merendeels westers, van permanent naar tijdelijk residerend en van veel naar weinig volgmigratie. Het overgrote deel van de laagopgeleide arbeidsmigranten blijft nu slechts zeer kort in Nederland (enkele weken of hooguit maanden) en vertrekt dan weer. De arbeidsmigrant die daarentegen langer dan drie jaar in Nederland mag verblijven is veelal hoogopgeleid.

De analyse die het kabinet heeft laten maken laat zien dat arbeidsmigranten die in de periode 1960-1973 tot Nederland zijn toegelaten, over het algemeen laagopgeleid zijn en een eenzijdig beroepsprofiel hebben. Hetzelfde geldt voor de volgmigranten die deze arbeidsmigranten met zich brachten. Velen van hen hebben een slechte positie op de arbeidsmarkt. Dit heeft geleid tot een relatief lage arbeidsparticipatie, een relatief lager loonniveau en een verhoogd beroep op verschillende uitkeringen. Vooral in economisch slechte tijden wordt er door deze groep relatief veel gebruik gemaakt van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Een lagere arbeidsparticipatie en een hogere uitkeringsafhankelijkheid zijn hiervan het gevolg. Belangrijke verklarende factoren daarbij zijn het lage scholingsniveau en onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal.

De uitkeringsafhankelijkheid van niet-westerse allochtonen is gemiddeld genomen hoger dan bij autochtonen. Hoewel het werkloosheidsniveau van niet-westerse allochtonen van 1995 tot 2001 fors daalde van 25 naar 10 procent, nam bij de economische teruggang van de afgelopen jaren het werkloosheidspercentage sneller toe dan bij autochtonen<sup>3</sup>.

De arbeidsmigranten die de laatste vijftien jaar naar Nederland zijn gekomen, zijn niet meer te vergelijken met de gastarbeiders die in de periode 1960-1973 naar Nederland kwamen. De moderne arbeidsmigrant is meestal van westerse afkomst, verblijft hier tijdelijk en brengt weinig volgmigratie met zich. Arbeidsmigranten die langer dan drie jaar in Nederland mogen verblijven, zijn veelal hoogopgeleid. Zij hebben grosso modo een goede arbeidsmarktpositie.

Uit de analyse komt naar voren dat met name de komst van arbeidsmigranten in de periode 1960-1973 heeft geleid tot sociaal-economische problemen. De raad wijst erop dat dit mede moet worden verklaard uit de wijze waarop instituties in het sociale stelsel destijds functioneerden. Zo was er nog geen sprake van beleid gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie en integratie in de samenleving.

### 6.3 De socialezekerheidspositie van (arbeids)migranten

Thans geldt voor in Nederland verblijvende migranten dat zij aanspraak kunnen maken op socialezekerheidsuitkeringen indien sprake is van rechtmatig verblijf. Dit betekent dat de migrant moet beschikken over een verblijfsvergunning of een EU-verblijfsrecht. Met de inwerkingtreding van de Koppelingswet (1998) is bereikt dat niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen geen aanspraak kunnen maken op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen.

Voor migranten die in Nederland arbeid verrichten, geldt dat zij verplicht verzekerd zijn voor zowel de werknemersverzekeringen (WIA, WW en ZW) als de volksverzekeringen (AOW, Anw en AWBZ).

Vermelding verdient dat een specifieke groep van tijdelijk in Nederland werkzame buitenlandse werknemers – in dienst van een in het buitenland gevestigde werkgever – is uitgezonderd van de personenkring van de werknemersverzekeringen<sup>4</sup>.

3 Ministerie van SZW (2006) *Beleidsverkennde notitie arbeidsmigratie*, op.cit., p. 14.

4 Kort gezegd betreft dit: de persoon die buiten Nederland woont, in dienst is van een buiten Nederland wonende of gevestigde werkgever en tijdelijk in Nederland werkzaam is, indien bij aanvang van zijn werkzaamheden kan worden aangenomen dat deze niet langer dan zes maanden in Nederland zullen worden verricht (artikel 14 Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 1990). Dit besluit bevat nog enkele andere zeer specifieke uitzonderingen.

Ook het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 kent specifieke uitzonderingen, onder meer voor de persoon die niet in Nederland woont en die in Nederland als musicus of anderszins als artiest (ook sporter) voor korte duur arbeid verricht.

Ten aanzien van de mogelijkheden voor (arbeids)migranten om een beroep te doen op een socialezekerheidsuitkering, is vooral van belang dat het beleid er in de afgelopen jaren op gericht is geweest de activerende werking van het socialezekerheidsstelsel te versterken. Iedereen met een uitkering, dus ook een buitenlandse werknemer, heeft de plicht zo snel mogelijk weer zelfstandig in het bestaan te voorzien. Daartoe zijn in het stelsel, in het bijzonder in de werknemersverzekeringen, zowel drempels ingebouwd om de aanspraak op een uitkering te beperken als activerende prikkels. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de WW (aanscherping referte-eisen, verkorting uitkeringduur) en de WAO (thans WIA).

Belangrijk is verder dat wanneer een buitenlandse werknemer een beroep doet op de WWB, dit tot gevolg heeft dat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken of dat verlenging wordt geweigerd. De facto bestaat daarmee voor hen alleen in theorie aanspraak op een bijstandsuitkering.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat arbeidsmigranten zonder een permanente verblijfsstatus al met al beperkt toegang hebben tot de sociale zekerheid.

#### *Zorgverzekeringswet*

Met de invoering van de Zorgverzekeringswet (Zvw) op 1 januari 2006 is iedereen die AWBZ-verzekerd is, wettelijk verplicht een zorgverzekering af te sluiten<sup>5</sup>. De Zvw kent geen mogelijkheid om in individuele gevallen een ontheffing van de verzekeringsplicht te krijgen.

## 6.4 Verdere beleidsopties

De staatssecretaris van SZW en de minister voor Vreemdelingenzaken hebben in een brief aan de Tweede Kamer van 5 april 2006<sup>6</sup> een aantal opties geschetst om de risico's van migratie voor de sociale zekerheid verder te beperken. Behalve enkele inmiddels doorgevoerde verduidelijkingen van de regelgeving betreft dit in hoofdzaak een aantal denkbare opties. Uit genoemde brief wordt duidelijk dat de ruimte voor verdere maatregelen zeer beperkt is, vooral vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen.

Vermelding verdient verder de aanbeveling van de ACVZ uit 2004 om een studie te verrichten naar de voor- en nadelen van een 'opt-in'-sociaalzekerheidsstelsel voor tijdelijke arbeidsmigranten, waarbij de migrant kan opteren voor premierestitutie bij terugkeer

- 
- 5 Men is AWBZ-verzekerd onder meer als men ingezetene is in Nederland (in Nederland woont in de zin van de volksverzekeringen). Het Besluit uitbreiding en beperking kring van verzekerden biedt – zo is van de zijde van het Ministerie van VWS toegelicht – geen aanknopingspunt voor (kennis)migranten om te worden uitgezonderd omdat beperking volgens dit besluit alleen mogelijk is als dat voor alle volksverzekeringen geldt.
- 6 Brief van de staatssecretaris van SZW en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 5 april 2006 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 29 861, nr. 5).

indien gedurende het verblijf geen aanspraak is gemaakt op een premiegerelateerde uitkering. Zo zou de tijdelijke migrant enerzijds sociale bescherming genieten en anderzijds een prikkel ondervinden voor daadwerkelijke terugkeer<sup>7</sup>.

In vervolg hierop zijn onlangs een tweetal varianten van een premierestitutieregeling voor tijdelijke arbeidsmigranten verkend (zie kader)<sup>8</sup>.

### Varianten premierestitutieregeling voor tijdelijke arbeidsmigranten

In de verkenning wordt voor het begrip ‘tijdelijke arbeidsmigratie’ uitgegaan van de tijdelijke arbeidsmigratie van kolom I van het toelatingsmodel dat het kabinet voorstaat.

Eerst wordt stilgestaan bij de motieven voor premierestitutie. Vanuit het perspectief van de ontwikkelingslanden en migranten gaat het om compensatie voor het feit dat tegenover de premieplicht geen of ontoereikende prestaties staan. Vanuit het perspectief van het gastland bezien zou premierestitutie kunnen functioneren als een prikkel om tijdelijkheid van het verblijf te stimuleren. Bezien vanuit het perspectief van de sociale zekerheid kan de rechtsgrond gelegen zijn in het bieden van compensatie voor ontbrekende aanspraken (bij opbouwstelsels) en het voorkomen van kruimeluitkeringen.

Vervolgens wordt een tweetal varianten van premierestitutie verkend: de vertrekbonus en de individuele pensioenreserve.

De variant van de *vertrekbonus* gaat er, samengevat, van uit dat migranten die op strikt tijdelijke basis worden toegelaten (kolom I) niet langer zijn aangesloten bij het Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Wat de premieheffing betreft wordt echter gehandeld alsof er sprake is van een normale verzekeringsplicht (zo wordt ook concurrentievoordeel voorkomen). Daarmee wordt een reserve opgebouwd voor een vertrekbonus.

De variant van de *individuele pensioenreserve* gaat ervan uit dat uitsluitend een mogelijkheid van premierestitutie bestaat voor de AOW (eventueel aangevuld met de premies voor aanvullend pensioen). Deze variant ontleent zijn bestaansgrond primair aan het voorkomen van kruimelpensioenen. Deze variant kan worden beschouwd als een positieve prikkel voor het realiseren van de tijdelijkheid van het verblijf van de arbeidsmigrant.

Toetsing van de varianten aan internationaal recht laat zien dat strijdigheid kan ontstaan met – onder meer – uitgangspunten van het internationale coördina-

7 Een dergelijke optie is daarna afgewezen door de staatssecretaris van SZW, omdat deze zou leiden tot concurrentievervalsing, een ondermijning van de solidariteit in de sociale verzekeringen en omdat deze optie in strijd is met de verzekeringsgedachte.

8 Vonk, G. (2006) *Varianten van premierestitutie bij tijdelijke arbeidsmigratie*, Discussie Paper van december 2006. Deze verkenning is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

tierecht binnen de Europese Unie (Vo 1408/07). Premierestitutie zou alleen aan de orde kunnen zijn voor migranten uit landen waarmee geen coördinatieverplichtingen zijn aangegaan.

Wat de overige verplichtingen van internationaal recht betreft, is het de vraag of de vertrekbonus hiermee in overeenstemming is, aangezien betrokkene wordt uitgesloten van een belangrijk deel van de bescherming die het socialezekerheidsstelsel hem in de reguliere situatie zou bieden. Uitsluiting van rechten kan strijdig zijn met de gelijke behandelingsnorm, in combinatie met het recht op sociale zekerheid zoals verankerd in verschillende verdragen. Er lijkt sprake te zijn van een aanzienlijk procesrisico, dat pas verkleind wordt als de regeling een facultatief karakter draagt.

- Bron: Vonk, G. (2006) *Varianten van premierestitutie bij tijdelijke arbeidsmigratie*, op.cit.

De raad is geen voorstander van de inzet van het instrument van premierestitutie, met name niet in geval van risicoverzekeringen. Aan de in bovenstaand kader geschetste, beperkte variant kleven nog de minste bezwaren. Dit neemt niet weg dat het de vraag is of het eventuele voordeel voor de migrant opweegt tegen nadelen die aan deze variant zijn verbonden voor het gastland in de sfeer van bijvoorbeeld administratieve lasten, uitvoerbaarheid en financiering. Wat de AOW betreft, is verder relevant dat deze verzekering een gemengd karakter heeft: er is enerzijds sprake van een opbouwkarakter, anderzijds is de premie ook bedoeld om de huidige uitkeringen te financieren (omslagstelsel).

Bedacht moet bovendien worden dat het gaat om een beperkte groep arbeidsmigranten, mede omdat het mogelijke bereik van de variant beperkt is tot landen waarmee geen coördinatieverplichtingen zijn aangegaan. Voor zover het doel is gelegen in het bevorderen van de terugkeer van tijdelijke arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden naar hun land van herkomst (zie hierover hoofdstuk 8), ligt het naar het oordeel van de raad meer in de rede hierop gerichte instrumenten in het kader van ontwikkelingssamenwerking in te zetten. In dat verband kan men bijvoorbeeld denken aan een terugkeerbonus in combinatie met deelname aan een remigratieprogramma, zonder dat hierbij een relatie behoeft te worden gelegd met betaalde socialeverzekeringspremies.

In de praktijk wordt vooral de wettelijke verplichting om een zorgverzekering af te sluiten, in bepaalde gevallen als onredelijk ervaren (zie ook paragraaf 5.1). Deze verplichting geldt sinds de inwerkingtreding van de Zorgverzekeringswet op 1 januari 2006<sup>9</sup>. Ieder die AWBZ-verzekerd is (iedere ingezetene en ieder die onderworpen is aan de Nederlandse loonbelasting), is sindsdien verplicht een zorgverzekering af te sluiten.

9 Vóór 1 januari 2006 was er sprake van onderscheid tussen het ziekenfonds en particuliere ziektekostenverzekeringen. Omdat kennismigranten (meestal) boven de ziekenfondsgrens uitkwamen was de verplichte ziekenfondsverzekering voor hen niet van toepassing. Zij konden volstaan met de particuliere verzekering in het land van herkomst.

In het bijzonder kennismigranten met een internationale (collectieve) ziektekostenverzekering die gedurende een zeer korte periode in Nederland verblijven, ervaren deze verplichting als een knelpunt. Omdat hun verzekering in Nederland niet wordt erkend, zijn zij verplicht voor de korte periode dat zij in Nederland verblijven een in het kader van de Zvw erkende verzekering af te sluiten. Het afsluiten van deze (dubbele) verzekering gaat in de praktijk bovendien gepaard met relatief veel administratieve handelingen, zowel voor de betrokken arbeidsmigrant als voor de zorgverzekeraar.

De raad geeft in overweging om na te gaan of er mogelijkheden zijn om tegemoet te komen aan problemen die in de praktijk worden ervaren (dubbele dekking) door bepaalde gedurende zeer korte tijd (maximaal twee weken) in Nederland werkzame buitenlandse werknemers die al een buitenlandse ziektekostenverzekering met een adequate dekking hebben.

## 6.5 Gevolgen modernisering toelatingsbeleid

Vastgesteld kan worden dat in het nieuwe toelatingsmodel dat het kabinet voorstaat, het uitgangspunt van een restrictieve toelating gecombineerd is met 'selectiviteit'. Met dit laatste wordt beoogd dat vooral arbeidsmigranten worden toegelaten die van toegevoegde waarde zijn op de arbeidsmarkt en complementair zijn aan het Nederlandse arbeidsaanbod.

De restrictieve benadering blijft vooral gelden ten aanzien van arbeidsmigranten in het lagere en middensegment van de arbeidsmarkt. Deze arbeidsmigranten worden alleen toegelaten wanneer zij in loondienst gaan werken en op voorwaarde dat geen prioriteit genietend aanbod beschikbaar is.

Voor arbeidsmigranten in kolom I geldt dat geen recht bestaat op bijstand. Voor arbeidsmigranten in kolom II geldt dat de verblijfsvergunning in beginsel wordt ingetrokken als zij een beroep doen op bijstand.

Mede ook gelet op de algemene toegangsdrempels die de WW en de WIA kennen, zijn de mogelijkheden voor deze groepen arbeidsmigranten om in aanmerking te komen voor een uitkering zeer beperkt.

Voor arbeidsmigranten in het hoge segment van de arbeidsmarkt (kolom III) blijft vraagsturing eveneens het uitgangspunt: er dient sprake te zijn van arbeid in loondienst. Hiervoor geldt – evenals nu het geval is – niet de verplichte toets op de beschikbaarheid van prioriteit genietend aanbod.

Voor deze groep arbeidsmigranten geldt dat zij in de regel hoogopgeleid zijn. Zij bewegen zich veelal op een deel van de arbeidsmarkt waar de internationale concurrentie groot is. Gelet op hun goede arbeidsmarktpositie zullen zij bij verlies van hun baan dan ook relatief gemakkelijk ander werk vinden, in Nederland of in het buitenland. De kans is klein dat zij een beroep zullen doen op een socialezekerheidsuitkering. Ook de ACVZ constateert dat uitkeringsafhankelijkheid nauwelijks voorkomt onder hoogopgeleide



arbeidsmigranten<sup>10</sup>. Daarbij komt dat een beroep op de bijstand ook voor hen in beginsel leidt tot beëindiging van de verblijfsvergunning.

Anders dan voor de arbeidsmigranten in de kolommen I, II en III kent de zogeheten talentenregeling een aanbodgestuurd karakter. Met deze nieuwe regeling wil het kabinet een beperkte mogelijkheid introduceren om op basis van persoonlijke talenten tot Nederland te worden toegelaten. Voor deze groep geldt niet het vereiste van een arbeidscontract of een convenanthouder. Betrokkenen moeten aannemelijk kunnen maken dat zij zich als zelfstandige kunnen handhaven. Het kabinet stelt zich voor de talentenregeling geleidelijk in te vullen. De vraag naar de gevolgen van een dergelijke regeling voor het beroep op de sociale zekerheid laat zich voorsnog niet goed beantwoorden. Daarvoor dient meer duidelijkheid te bestaan over de reikwijdte en invulling van de regeling.

In paragraaf 5.5.3 is de raad ingegaan op de vraag of het wenselijk is de vraaggestuurde benadering die het kabinet in kolom III voorziet, aan te vullen met aanbodgestuurde elementen. In aanmerking nemend dat het hierbij gaat om hooggekwalificeerde arbeidsmigranten, lijkt het niet waarschijnlijk dat hun toelating tot Nederland zal leiden tot extra beslag op de sociale zekerheid. De invulling van een dergelijke aanbodgestuurde regeling, en in het bijzonder de criteria die gelden voor toelating (puntensysteem) vormen in dat verband vanzelfsprekend een relevante factor.

## 6.6 Conclusies

De raad stelt vast dat arbeidsmigranten als gevolg van uiteenlopende wijzigingen in het socialezekerheidsstelsel en de invoering van de Koppelingswet, thans niet snel meer in aanmerking komen voor een uitkering.

De arbeidsmigranten die vanaf 1995 tot Nederland zijn toegelaten, verschillen bovendien sterk van de groep die in de periode 1960-1973 is toegelaten. Laatstgenoemden waren laagopgeleid en hebben een verhoudingsgewijs groot beroep op de sociale zekerheid gedaan. Voor zover het gaat om arbeidsmigranten die de afgelopen jaren actief waren in het lagere segment van de arbeidsmarkt, was hun verblijf in Nederland veelal tijdelijk. De groep die langer mocht blijven, was daarentegen hoogopgeleid en had een goede arbeidsmarktpositie.

Het uitgangspunt in de notitie *Naar een modern migratiebeleid* is om een restrictieve toelating te combineren met selectiviteit. Met dit laatste wordt beoogd dat vooral arbeidsmigranten worden toegelaten die een toegevoegde waarde hebben op de arbeidsmarkt en complementair zijn aan het Nederlandse arbeidsaanbod.

10 Veld, T. (2004) *Effecten van een modern migratiebeleid* (voorstudie), Den Haag, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, p. 8 e.v.

*Restrictiviteit* blijft een belangrijk uitgangspunt ten aanzien van met name arbeidsmigranten in het lagere en middensegment van de arbeidsmarkt. In dat verband is verder relevant dat na het realiseren van het vrij verkeer voor werknemers uit de MOE-landen die in 2004 zijn toetreden tot de EU, naar verwachting op jaarbasis nog ongeveer 25.000 aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning zullen restereren<sup>11</sup>. De ontwikkeling van het aantal twv's ná 2007 is afhankelijk van onder meer de ontwikkeling van de werkgelegenheid in Nederland en de mogelijkheden om het arbeidsaanbod in Nederland te laten toenemen en te kwalificeren voor openstaande vacatures.

Het uitgangspunt van *complementariteit* in het toelatingsbeleid zal in het bijzonder aan de orde zijn voor arbeidsmigranten in het hogere segment van de arbeidsmarkt. Gezien hun over het algemeen goede positie op de (internationale) arbeidsmarkt, lijkt het niet waarschijnlijk dat hun toelating zal leiden tot een extra beslag op de sociale zekerheid.

Ook de door de raad voorgestelde aanvulling van het arbeidsmigratiebeleid met aanbodgestuurde elementen voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten behoeft niet te leiden tot verhoogde risico's voor de sociale zekerheid. Een en ander is vanzelfsprekend wel afhankelijk van de nadere invulling van dit beleid.

De raad verwacht dat de toelating van migranten zoals door het kabinet voorzien in de kolommen I, II en III van het nieuwe toelatingsmodel, niet tot een extra beslag op de sociale zekerheid zal leiden.

Het voorstel van de raad voor een andere indeling van de verblijfskolommen voor arbeidsmigratie (zie paragraaf 3.4) betekent dat verleende verblijfsvergunningen in beginsel voor verlenging in aanmerking komen. In de kolomstructuur die het kabinet voor ogen staat, is dit niet het geval voor migranten die in het kader van strikt tijdelijke arbeid (en culturele uitwisseling) naar Nederland willen komen. Het kabinet gaat voor de beoogde kolom I uit van een niet-verlengbare verblijfsvergunning voor één jaar.

De vraag kan opkomen of het voorstel van de raad wellicht meer risico oplevert voor het beroep op de sociale zekerheid door arbeidsmigranten die voor tijdelijk werk naar Nederland komen. De raad acht dit niet waarschijnlijk, aangezien restrictiviteit bij de toelating van de desbetreffende groep arbeidsmigranten het uitgangspunt blijft. Ook bij de kolomindeling die de raad voorstelt, blijft voor de groep niet-kennismigranten namelijk de Wav gelden. Dit betekent onder meer dat indien de arbeidsmigrant na afloop van een tijdelijk arbeidscontract (bijvoorbeeld seizoensarbeid) zijn verblijf in Nederland wil verlengen met het oog op het verrichten van arbeid, opnieuw een toets op – onder meer – prioriteit genietend aanbod moet plaatsvinden.

De raad is geen voorstander van de inzet van het instrument van premierestitutie aan arbeidsmigranten die tijdelijk in Nederland werkzaam zijn. Voor zover hiermee wordt

11 IWI (2006) *Vreemdelingen aan het werk: Onderzoek naar de afgifte van tewerkstellingsvergunningen*, Den Haag, Inspectie Werk en Inkomen, september 2006. Een andere schatting komt lager uit, namelijk op ongeveer 12.500 tot 15.000 toe te kennen twv's. Deze getallen zijn afgeleid uit gegevens van het CWI voor 2005 en 2006.

beoogd de terugkeer te stimuleren van tijdelijke arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden naar hun land van herkomst, ligt het meer in de rede hierop gerichte instrumenten in het kader van ontwikkelingssamenwerking in te zetten.

In de praktijk wordt vooral de wettelijke verplichting om een zorgverzekering af te sluiten, als onredelijk ervaren door kennismigranten die gedurende korte tijd in Nederland verblijven en die al een (collectieve) ziektekostenverzekering hebben. De raad geeft in overweging om na te gaan of er mogelijkheden zijn om tegemoet te komen aan problemen die in de praktijk worden ervaren (dubbele dekking) door bepaalde gedurende zeer korte tijd (maximaal twee weken) in Nederland werkzame buitenlandse werknemers die al een buitenlandse ziektekostenverzekering met een adequate dekking hebben.

## 7 Europees arbeidsmigratiebeleid

*Dit hoofdstuk kijkt naar de afstemming met Europees beleid. De raad is voorstander van meer selectiviteit in het arbeidsmigratiebeleid, zowel op nationaal als op Europees niveau. De raad acht het wenselijk om voor het hoogste segment van de arbeidsmarkt op Europees niveau meer zaken gezamenlijk te regelen en voor het midden- en lager segment meer aan de lidstaten over te laten. Meer mogelijkheden om binnen de EU te verblijven en te werken kunnen de aantrekkelijkheid van Europa voor kenniswerkers van buiten de EU vergroten. De raad pleit voor een geleidelijke aanpak van een Europese regeling, gezien de bestaande verschillen in toelatingsvoorwaarden en om mogelijke fraude tegen te gaan. Enige voorzichtigheid bij de beoordeling van de voorstellen van de Europese Commissie is geboden, omdat de definitieve invulling van de plannen nog niet bekend is.*

### 7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken heeft de raad zich uitgesproken over het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid. Uitgangspunt daarbij is het streven naar een arbeidsmigratiebeleid dat meer selectief en in de uitvoering eenvoudiger is. Dit hoofdstuk gaat in op de verhouding tussen door de EU te voeren arbeidsmigratiebeleid en het Nederlandse beleid. Hierover bevat de adviesaanvraag de volgende vraagstelling:

*Hoe ziet u de relatie tussen EU-breed en Nederlands arbeidsmigratiebeleid?  
Hoe zou EU-breed arbeidsmigratiebeleid de effectiviteit van het door / in Nederland gewenste beleid kunnen versterken? Welke mix van nationale en EU-bevoegdheden is in dit verband optimaal?*

Bij de beantwoording van deze adviesvraag hanteert de raad hetzelfde uitgangspunt als voor het nationale beleid.

Europese wetgeving stelt enerzijds randvoorwaarden aan het te voeren beleid in de lidstaten; anderzijds is dit Europese recht nog volop in ontwikkeling en kan het door de lidstaten beïnvloed worden. Bij de ontwikkeling van nieuwe Europese wetgeving gaat het in essentie om de vraag, of en zo ja in hoeverre Europees arbeidsmigratiebeleid wenselijk is. Op dit moment is voor veel immigrantengroepen (gezinsmigranten, vluchtelingen, anderszins beschermden, studenten en langdurig ingezetenen derdelanders) de toegang tot de Europese arbeidsmarkt praktisch geheel door het EG recht geregeld (zie bijlage 3). Specifiek op het terrein van toelating voor arbeid is thans, met uitzondering van de richtlijn voor wetenschappelijke onderzoekers, echter nog weinig op Europees niveau geregeld. Daardoor hebben de lidstaten hier een grote beleidsvrijheid.

De Europese Commissie is voorstander van een gemeenschappelijk Europees arbeidsmigratiebeleid en heeft daar in het verleden voorstellen voor gedaan, waarbij zij evenwel is gestuit op geringe bereidheid van lidstaten om bevoegdheden uit handen te geven.

Met het *beleidsplan legale migratie* (december 2005) gaat de Commissie door op de ingeslagen weg om initiatieven te nemen ten aanzien van specifieke categorieën arbeidsmigranten<sup>1</sup>. De regeringsleiders van de EU-lidstaten hebben recentelijk aangegeven op basis van deze voorstellen voort te zullen werken aan een Europese strategie voor legale migratie<sup>2</sup>. Wil Nederland invloed uitoefenen op de invulling van de voorgestelde richtlijnen, dan dient nu actie ondernomen te worden. De urgentie is het grootst bij de algemene kaderrichtlijn en de richtlijn voor hooggeschoolden, aangezien deze vermeld staan in het werk- en wetgevingsprogramma voor 2007<sup>3</sup>. De verwachting is dat de Commissie in september 2007 met uitgewerkte voorstellen hiervoor komt. De overige voorstellen voor richtlijnen (seizoenswerkers, overplaatsing binnen onderneming en bezoldigde stagiairs) staan later geagendeerd. Relevant in dit kader is dat de voorgestelde richtlijnen raken aan de kabinetsvoorstellen in de notitie *Naar een modern migratiebeleid*. Beide voorstellen pleiten voor een gedifferentieerde aanpak van selectiviteit voor het bovenste segment van de arbeidsmarkt en restrictiviteit voor het midden- en ondersegment. Waar precies de scheiding gelegd gaat worden, kan van doorslaggevend belang zijn voor de bereidheid van lidstaten om hun beleid verder te harmoniseren. Dit roept de vraag op hoe beide voorstellen zich tot elkaar verhouden en wanneer iets nu beter nationaal en wanneer dit beter Europees te regelen is.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden gaat paragraaf 7.2 in op de achtergronden van het beleidsplan. Paragraaf 7.3 schetst enkele elementen die naar het oordeel van de raad relevant zijn voor de beantwoording van de vraag naar de wenselijkheid van Europees beleid op het terrein van arbeidsmigratie. Dit beoordelingskader wordt in paragraaf 7.4 toegepast op de voorstellen in het beleidsplan legale migratie. Ook wordt hier gekeken naar mogelijke knelpunten met de kolomindeling uit de kabinetsvoorstellen; waarbij relevant is dat de raad een andere kolomindeling bepleit. Paragraaf 7.5 besluit met algemene conclusies van de raad.

Vermelding verdient dat het Centraal Planbureau onlangs een studie heeft uitgebracht naar de veronderstelde effecten van de voorstellen uit het beleidsplan legale migratie<sup>4</sup>. De kabinetsreactie op het beleidsplan is nog niet bekend. Het kabinet heeft daarentegen al wel een reactie gegeven op het EU-werk- en wetgevingsprogramma voor 2007. Deze reactie vermeldt dat het kabinet in algemene zin de uitgangspunten en doelstellingen van het beleidsplan legale migratie steunt, maar nog wel enkele fundamentele vragen heeft<sup>5</sup>.

---

1 COM(2005) 669.

2 Raadsdocument 16428/06: *Europese Raad van Brussel 14/15 december 2006. Conclusies van het voorzitterschap*; Raadsdocument 16158/06: *Ontwerp van het 18-maandenprogramma van het Duitse, het Portugese en het Sloveense voorzitterschap*, paragraaf 114.

3 COM(2006) 629, p. 13.

Ook relevant voor arbeidsmigratie is dat dit werk- en wetgevingsprogramma een voorstel aankondigt voor een richtlijn voor minimumsancties voor werkgevers van illegaal verblijvende derdelanders.

4 CPB (2007) Notitie *Selectief arbeidsmigratiebeleid: Europees of nationaal? Het Beleidsplan Legale Migratie van de Europese Commissie onder de loep*, Den Haag, Centraal Planbureau, 27 februari 2007.

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 22112, nr. 480, *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*, p. 14.

## 7.2 Achtergronden bij beleidsplan legale migratie

Voor de ontwikkeling van Europese regels op het gebied van migratie en asiel vormt het Verdrag van Amsterdam een belangrijk keerpunt. Sinds dit Verdrag is de Europese Unie bevoegd om bindende regels op het gebied van migratie en asiel vast te leggen<sup>6</sup>. Titel IV artikel 63 van het Verdrag betreft asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrij verkeer van personen<sup>7</sup>. De idee hierachter is om na de totstandkoming van een ‘economische vrije ruimte’ in de Unie ook een ‘personele vrije ruimte’ te creëren inclusief het recht van legaal verblijvende derdelanders om zich vrij door de Unie te verplaatsen<sup>8</sup>. Dit vereist een zekere mate van coördinatie rond de eerste toelating van derdelanders tot de Unie<sup>9</sup>.

### *Eerdere voorstellen Commissie*

De Commissie bevindt zich in een spagaat door te streven naar harmonisatie van wetgeving op het gebied van arbeidsmigratie, terwijl de lidstaten hun soevereiniteit willen behouden. Een goed voorbeeld hiervan is de discussie over een ontwerprichtlijn die de Commissie in juli 2001 heeft aangenomen betreffende de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van derdelanders met het oog op het verrichten van betaald en zelfstandig werk<sup>10</sup>. Het voorstel is te karakteriseren als een compromis tussen deels tegengestelde doelen. Enerzijds wilde de Commissie komen tot gezamenlijke criteria, procedures en rechten voor migranten uit derde landen<sup>11</sup>. Anderzijds zou dit raamwerk flexibel moeten zijn en de discretionaire bevoegdheden van lidstaten erkennen. Het resultaat hiervan is een ingewikkelde set van regels met één vergunning voor zowel werk als verblijf, die lidstaten toestaat te oordelen over toelating van arbeidsmigranten op basis van een arbeidsmarkttoets. Centraal hierin staat de *preference rule* (toets op prioriteit genietend aanbod).

- 
- 6 Zie Groenendijk, C.A. en P.E.Minderhoud (2004) De Nederlandse invloed op nieuwe Europese regels betreffende migratie en asiel, in: Asbeek Brusse, W., D. Broeders en R. Griffiths (red.) *Immigratie en asiel in Europa: Een lange weg naar gemeenschappelijkheid*, Utrecht, Lemma.
  - 7 Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben een zogeheten ‘opt-out’-regeling bedongen, op grond waarvan zij à la carte kunnen kiezen of ze met een communautaire regeling meedoen of niet. Denemarken is op grond van een protocol bij het Verdrag van Amsterdam niet aan deze richtlijnen gebonden.
  - 8 In artikel 2 van het EU-verdrag stelt de Unie zich tot doel: “handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit”.
  - 9 ACVZ (2004) *Voorbij de horizon van ‘Amsterdam’: Een advies over het Europees beleid inzake asiel, arbeids- en gezinsmigratie na 1 mei 2004, ten behoeve van het Nederlandse voorzitterschap*, Den Haag, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
  - 10 COM (2001) 386 *Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige*, Brussel, Europese Commissie, 11/07/2001.
  - 11 Groenendijk, C.A. (2005) Access of third-country nationals to employment under the new EC migration law in: F. Julien-Laferriere [et al.] *The European immigration and asylum policy: Critical assessment five years after the Amsterdam Treaty*, Brussel, Bruylant, pp. 145-146.

De hierin voorgestelde maatregelen waren voor veel lidstaten echter veel te ingrijpend waardoor de besluitvorming over de ontwerp-richtlijn op de lange baan werd geschoven<sup>12</sup>. Het voorstel is inmiddels ingetrokken. Knelpunten lagen hier vooral bij het voorstel voor gemeenschappelijke regels voor het gebruik van een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning voor werknemers van buiten de EU. Daarnaast garandeerde het voorstel van de Commissie aan houders van zo'n gecombineerde werk- en verblijfsvergunning op een aantal terreinen (denk bijvoorbeeld aan arbeidsvoorwaarden, toegang tot beroepsopleidingen en sociale zekerheid) gelijke behandeling als burgers van de Unie.

#### *Analyse onderhandelingen*

Analyse van de onderhandelingen over de inmiddels wél aangenomen richtlijnen maakt duidelijk dat zich eigenlijk telkens een vergelijkbaar patroon heeft voltrokken. Lidstaten proberen over het algemeen zoveel mogelijk van hun eigen nationale wetgeving in EU-wetgeving op te laten nemen<sup>13</sup>.

De interventies van de Commissie in het debat waren vooral gericht op het toekennen van rechten aan toegelaten derdelanders. Weerstand tegen het toekennen van recht op werk aan derdelanders kwam voornamelijk van Oostenrijk, Duitsland en Griekenland. Ook Nederland nam over het algemeen een vrij restrictieve positie in. Aan de andere kant waren bijvoorbeeld Frankrijk, Zweden, Finland en Groot-Brittannië voorstander van het verlenen van toegang tot de Europese arbeidsmarkt aan derdelanders.

Hier is een botsing te zien tussen lidstaten die hun eigen nationale arbeidsmarkt willen beschermen en lidstaten die het belang van toegang tot de arbeidsmarkt voor succesvolle integratie benadrukken.

De uiteindelijke richtlijnen zijn daardoor vaak veel minder liberaal geworden dan de oorspronkelijke voorstellen. Neem bijvoorbeeld de richtlijn over gezinsmigratie. De door de Commissie voorgestelde gelijke behandeling van migranten als EU-burgers bleek voor veel lidstaten onacceptabel, waardoor men uiteindelijk tot een afgezwakt compromis kwam. Met name de gelijke rechten van migranten op sociale zekerheid roepen weerstand op bij sommige lidstaten.

#### *Huidige stand van zaken*

Het bleek lastig om tot een kaderstellende Europese regeling te komen. Toch is er inmiddels het een en ander gebeurd. Zo zijn de lidstaten eind 2004 overeengekomen over de meeste onderwerpen inzake migratie en asiel verder bij gekwalificeerde meerderheid en met codecisie van het Europese Parlement te beslissen.<sup>14</sup> Alleen op het punt van legale migratie, met name arbeidsmigratie, is nog unanimiteit vereist. In art. III 168(5) van het

12 Zie voor een korte bespreking van de voorstellen het SER-advies (2002) *EU en vergrijzing*, publicatienummer 02/02, Den Haag, pp. 70-73.

13 Groenendijk, C.A. (2005) Access of third-country nationals to employment under the new EC migration law in: F. Julien-Laferriere [et al.] *The European immigration and asylum policy: Critical assessment five years after the Amsterdam Treaty*, op.cit., pp. 169-172.

14 Besluit van 22 december 2004, Pb EG 2004 | 396/47.

Grondwettelijk Verdrag werd op aandringen van Duitsland opgenomen dat de lidstaten de vrijheid behouden om te bepalen hoeveel burgers van derde landen worden toegelaten voor het zoeken van arbeid, al dan niet in loondienst.

Eind 2004 is *Het Haags Programma* aangenomen, waarin gewezen wordt op het belang van een open debat over economische migratie op EU-niveau en dat een nieuw meerjarenprogramma schetst<sup>15</sup>. Er bestaat algemene steun voor een gemeenschappelijk EU-beleid voor economische migratie, maar de meningen verschillen over hoe dit aan te pakken en over de te verwachten resultaten.

In januari 2005 kwam de Commissie met het *Groenboek over het beheer van economische migratie*<sup>16</sup>. Dit groenboek betreft toelatingsprocedures voor economische migranten uit derde landen en niet het vrij verkeer van EU-burgers in de Unie. Het is vooral bedoeld om het debat in te leiden en schetst verschillende mogelijkheden:

- horizontale aanpak van een algemeen gemeenschappelijk kader, vergelijkbaar met het oorspronkelijke voorstel uit 2001;
- reeks wetgevingsvoorstellen per sector;
- gemeenschappelijke versnelde procedure.

Hierop volgde een openbare raadpleging, die volgens de Commissie heeft bevestigd dat er inderdaad behoefte bestaat aan gemeenschappelijke EU-regels op het gebied van migratie. Deze openbare raadpleging liet echter ook zien dat er onvoldoende steun van de lidstaten bestaat voor een horizontaal kader met toelatingsvoorwaarden voor alle onderdanen van derde landen die toegang tot de arbeidsmarkten van de lidstaten vragen. Bovendien moet er voldoende flexibiliteit mogelijk zijn om in te spelen op uiteenlopende behoeften van de verschillende nationale arbeidsmarkten.

Andere elementen die de Commissie in beschouwing heeft genomen zijn: de onderlinge beïnvloeding van het nationale migratiebeleid van verschillende lidstaten; de EU arbeidsmarkt en demografische ontwikkelingen; nationale competenties voor arbeidsmigratie; het bestaan van overgangsmaatregelen die van invloed zijn op het vrij verkeer van werknemers uit nieuwe lidstaten; en de steun voor gezamenlijk beleid vanuit de lidstaten<sup>17</sup>.

De Commissie kwam in december 2005 met het beleidsplan legale migratie. Met dit beleidsplan volgt de EU de komende jaren een tweesporenbeleid. Enerzijds wordt de toelating van bepaalde categorieën migranten op basis van de behoeften vergemakkelijkt, zonder afbreuk te doen aan het beginsel van de communautaire preferentie. Anderzijds zorgt het voor gemeenschappelijke rechtszekerheid voor alle legale migranten<sup>18</sup>.

15 *Het Haags Programma, versterking van vrijheid, veiligheid en recht en de Europese Unie*, bijlage 1 bij Europese Raad van Brussel, conclusies van het Voorzitterschap, 4-5 november 2004.

16 COM(2004) 811.

17 Presentatie S. Pasquetti, DG justice, freedom and security, op CPB/SZW-conferentie: "Migration of high-skilled workers to Europe: can member states get the people they want?", Den Haag, 25/01/2007.

18 COM(2006) 735, p. 7.



Door een algemene kaderrichtlijn en vier specifieke richtlijnen voor categorieën migranten te onderscheiden laat de Commissie de lidstaten de mogelijkheid tot een gedifferentieerde aanpak. Lidstaten kunnen besluiten de ene richtlijn wel en de andere niet aan te nemen.

### 7.3 Beoordelingskader

Deze paragraaf reikt gezichtspunten en instrumenten aan voor de beoordeling van de vraag wat wel en niet te regelen is op Europees niveau. Als eerste zal een korte inventarisatie worden gemaakt wat er eventueel op Europees niveau te regelen valt. Vervolgens worden criteria besproken waarmee de noodzaak en wenselijkheid van Europees optreden te bepalen is. Tot slot zal een en ander worden toegepast op arbeidsmigratie van laag- en hooggeschoolden.

*Wat valt er eventueel te regelen op Europees niveau?*

Een gezamenlijke Europese regeling van (arbeids)migratie kan betrekking hebben op de volgende elementen:

- De procedures die moeten worden gevolgd bij de aanvraag van een verblijfstitel.
- De voorwaarden voor toegang en verblijf van arbeidsmigranten.
- De toegang tot, het verblijf in en het recht op werk in een andere lidstaat dan de lidstaat van binnenkomst (de intra-EU-mobiliteit). Volgens de huidige Europese regeling kunnen legaal verblijvende derdelanders pas na vijf jaar een beroep doen op het vrij verkeer.
- De rechten en het beschermingsniveau van arbeidsmigranten.

*Wat moet in principe aan de lidstaten worden overgelaten?*

EU-initiatieven zullen moeten worden getoetst aan het principe van subsidiariteit.

Dit principe wil zeggen dat de EU alleen dan optreedt als dat niet beter door de lidstaten zelf gedaan kan worden. Het optreden van de EU gaat niet verder dan nodig is om de doelstellingen van de Europese Verdragen te verwezenlijken.

De verschillen in arbeidsmarktbehoeften in lidstaten maken dat sommige zaken beter aan de lidstaten zelf overgelaten kunnen worden. Zo is het de verantwoordelijkheid van de lidstaten om te beslissen over:

- het aantal economische migranten dat toegelaten wordt om arbeid te verrichten;
- de invulling van de criteria voor toelating en daarmee samenhangend de kwalificatievereisten voor deze migranten;
- de landen waar zij vandaan komen.

*Criteria voor de wenselijkheid van een gemeenschappelijke regeling*

Een eerste aandachtspunt voor de wenselijkheid van een gemeenschappelijke regeling is de vraag of het optreden van de Gemeenschap nodig is vanwege schaaleardeffecten en externe effecten. Het gaat hierbij in wezen om een afweging van kosten en baten van een gemeenschappelijke regeling. Als mogelijke kosten van een gemeenschappelijk optreden,

die vooral relevant zijn voor het arbeidsmigratiebeleid, geldt dat maatregelen minder goed kunnen worden toegesneden op lokale omstandigheden en voorkeuren en dat er daardoor ook minder mogelijkheden zijn om flexibel te reageren op veranderingen. Mogelijke baten van een gemeenschappelijk beleid treden op wanneer er sprake is van schaaleffecten of externe effecten<sup>19</sup>. Van belang hierbij is natuurlijk of bestaande regelingen van de lidstaten zodanig uiteenlopen dat dergelijke effecten zich ook kunnen voordoen. Door gebruik te maken van schaaleffecten kunnen transactiekosten dalen. Een voorbeeld daarvan zijn gelijksoortige procedures in de lidstaten zoals de één-loketgedachte. Van grensoverschrijdende externe effecten is sprake als bepaalde maatregelen in de ene lidstaat bedoeld of onbedoeld van invloed zijn op de welvaart in een andere lidstaat. Hierbij kan zowel sprake zijn van negatieve als positieve externe effecten. Positieve externe effecten leiden ertoe dat bepaalde maatregelen niet of te weinig door afzonderlijke lidstaten worden genomen omdat de vruchten van deze maatregelen voor een belangrijk deel aan andere lidstaten zullen toevallen.

Wat de arbeidsmigratie betreft kunnen externe effecten optreden door de fysieke verplaatsing van migranten van de ene lidstaat naar de andere lidstaat. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Schengen in 1995 zijn de interne grenscontroles afgeschaft. Een complicerende factor daarbij is dat de regeling van toegang tot een andere lidstaat en de voorwaarden tot verblijf in de andere lidstaat zelf een mogelijke beleidsvariabele is, die gezamenlijk optreden van de lidstaten vereist. Dit leidt ertoe dat er een samenhang bestaat tussen enerzijds de mate van harmonisatie van de toegangs- en verblijfsvoorwaarden van de lidstaat waar de arbeidsmigrant binnenkomt en anderzijds de mogelijkheden voor toegang, verblijf en arbeidsmogelijkheden van legaal verblijvende derdelanders in een andere lidstaat. Een ruime toegang tot (de arbeidsmarkt van) een andere lidstaat dan de oorspronkelijke lidstaat vraagt – vanwege mogelijke externe effecten – om een grotere mate van coördinatie dan een beperkte toegang.

Een *tweede* aandachtspunt bij de vraag of er een gemeenschappelijke regeling op het terrein van arbeidsmigratie nodig is, hangt samen met het bestrijden van illegale arbeidsmigratie en het voorkomen van mensenwaardige situaties<sup>20</sup>. Het gaat er hierbij om de vraag in hoeverre mensenrechten (inclusief de handhaving daarvan) in het nationale beleid van lidstaten zijn verankerd. Wanneer dit niet het geval is, kan met EU-regelgeving bereikt worden dat de individuele rechtspositie veel minder afhankelijk is van grillige factoren, als het politieke klimaat, de stand van de economie en dergelijke. Een en ander staat of valt bij een goede handhaving op nationaal niveau.

19 Zie uitgebreider: SER-advies (2003) *Conventie over de toekomst van Europa*, publicatienr. 03/01, Den Haag, pp. 34-35; SER (2004) CSED-rapport *Met Europa meer groei*, op.cit., pp. 32-33; Ederveen, S., G. Gelauff, J. Pelkmans (2006) *Assessing subsidiarity*, CPB Document 133, op.cit., pp. 18-19.

20 Vergelijk (juli 2006) de berichten over misstanden met Poolse arbeiders in Zuid-Italië.

Een *derde* aandachtspunt, dat specifiek geldt voor detachering van derdelanders, is het vrij verkeer van diensten.

*Toepassing op laag- en hooggeschoolde migratie*

Bij de beantwoording van de vraag of een gemeenschappelijke regeling wenselijk is en op welke aspecten deze regeling betrekking moet hebben (procedures, toegangsvoorwaarden, mobiliteit, rechten) is het zinvol een onderscheid te maken tussen migratie van lager en hoger opgeleiden. De beantwoording van deze vraag kan namelijk voor beide categorieën zeer verschillend uitpakken.

Voor hooggeschoolde derdelanders ligt een gezamenlijke regeling meer voor de hand vanwege mogelijke schaalvoordelen en positieve externe effecten. Om de EU aantrekkelijker te maken voor hooggekwalificeerden van buiten de EU, kan overwogen worden aan kennismigranten al na een relatief kort verblijf in een van de EU-lidstaten de vrijverkeersrechten te verlenen<sup>21</sup>. Op deze manier kunnen met een gemeenschappelijke regeling schaalvoordelen behaald worden, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan (zie voor een uitgebreidere omschrijving van deze voorwaarden 7.4.2). Bovendien versterkt de maatregel de mobiliteit op de Europese markt voor hooggekwalificeerden. De mogelijke positieve externe effecten van migratie van hooggekwalificeerden hangen nauw samen met de mogelijke grensoverschrijdende positieve externe effecten van onderzoek en ontwikkeling<sup>22</sup>. Een mede door kennismigratie gedreven innovatiecluster in de ene lidstaat kan ook gunstige gevolgen voor de andere lidstaat hebben.

Voor laaggeschoolde derdelanders is een gezamenlijke regeling van de toegangsvoorwaarden of een verruiming van de vrijverkeersmogelijkheden minder vanzelfsprekend. Er kunnen weliswaar schaalvoordelen optreden, maar Nederland wil graag zelf bepalen wie wel en wie niet wordt toegelaten. De raad wil het restrictieve toelatingsbeleid voor het midden- en ondersegment van de arbeidsmarkt handhaven (zie paragraaf 2.6). Lidstaten maken zich zorgen over de mogelijke negatieve externe effecten van regularisatieprogramma's in zuidelijke lidstaten, hoewel deze waarschijnlijk beperkt blijven (zie kader).

Het regionale karakter van seizoenswerk en het restrictieve toelatingsbeleid van het kabinet zijn redenen om terughoudend te zijn met harmonisatie van wetgeving voor deze categorie arbeidsmigranten. Een mogelijke gemeenschappelijke regeling zou wenselijk kunnen zijn om een gemeenschappelijk beschermingsniveau te scheppen. Dit beschermingsniveau dient ten minste betrekking te hebben op het waarborgen van de fundamentele beginselen en rechten bij arbeid die zijn overeengekomen in het kader van de ILO (zie uitgebreider paragraaf 7.4.3).

21 Zie: ACVZ (2004) *Voorbij de horizon van 'Amsterdam'*, op.cit., p. 33; SER (2004) *CSED-rapport Met Europa meer groei*, op.cit., p. 147.

22 Thissen, L. en S. Ederveen (2006) *Higher education: Time for coordination on a European level?*, CPB Discussion Paper, no. 68, Den Haag, Centraal Planbureau, p. 37.

### Externe effecten van regularisatieprogramma's?

Sommige lidstaten, met als bekend voorbeeld Spanje, hebben via grootschalige legaliseringsmaatregelen in één keer willen afrekenen met de aanwezigheid van aanzienlijke aantallen illegale arbeidsmigranten. Het ging daarbij niet alleen om uitgeprocedeerde asielzoekers, maar ook om mensen die illegaal het land zijn binnengekomen. The House of Lords acht het echter onwaarschijnlijk dat regularisatie op korte termijn leidt tot substantiële mobiliteit van gelegaliseerden naar andere lidstaten. Het zou immers niet logisch zijn dat een illegale migrant die in een bepaalde lidstaat de legale status heeft gekregen, meteen vertrekt naar een andere lidstaat waar hij of zij dan weer illegaal zou zijn. Onder de richtlijn over langdurig verblijf derdelanders hebben derdelanders weliswaar het recht om naar een andere lidstaat te verhuizen, maar pas na vijf jaar. Tegen die tijd zullen de meeste migranten waarschijnlijk gesetteld zijn in het land waar ze als eerste naartoe migreerden. In de praktijk blijkt slechts een klein percentage door te migreren.

De Europese Commissie heeft in 2004 studie gedaan naar de samenhang tussen legale en illegale migratie. Deze studie stelt dat regularisatieprogramma's zoals in Spanje geen blijvend effect blijken te hebben op de terugdringing van de illegale migratie, maar juist een extra pull-factor lijken te vormen voor illegale migranten. Hier wordt onder andere verwezen naar het effect van twee legaliseringsprogramma's die België in 1974 en 1999 heeft uitgevoerd.

Hierbij valt op te merken dat Nederland nauwelijks iets gemerkt heeft van de legaliseringsprogramma's in het buurland België. Over de langetermijneffecten van dit soort programma's is nog weinig bekend.

- Bronnen: House of Lords – the European Union Committee (2005) *Economic migration to the EU*, Londen; COM(2004) 412, p. 18; ACVZ (2004) *Voorbij de horizon van 'Amsterdam'*, op.cit., p. 26.

## 7.4 Beleidsplan legale migratie

Op dit moment zijn slechts de contouren van het beleid duidelijk en is de specifieke invulling van de richtlijnen nog niet bekend. Daarom staat bij de bespreking van de voorstellen in deze paragraaf de beleidsrichting centraal. Verder zullen aandachtspunten worden genoemd die van belang zijn bij de beoordeling van de definitieve voorstellen.

### 7.4.1 Concept Algemene kaderrichtlijn

#### *Huidige voorstel Commissie*

De algemene kaderrichtlijn is door de Commissie bedoeld als horizontaal instrument dat in de eerste plaats een gemeenschappelijk rechtskader moet bieden voor alle onderdanen van derde landen die legaal werken en al zijn toegelaten tot een lidstaat, maar nog geen recht hebben op de status van langdurig ingezetene. Het identificeren en vastleggen van de rechten van arbeidsmigranten (als werknemers en als onderdeel van het gastland)

beschermt hen tegen uitbuiting en zorgt er daarmee volgens de Commissie voor dat zij een betere bijdrage kunnen leveren aan de economische ontwikkeling en groei van Europa<sup>23</sup>.

Dit instrument regelt volgens de Commissie *niet* de toelatingsvoorwaarden en -procedures voor economische migranten; deze worden in de specifieke richtlijnen geregeld. Wel wordt er een enkelvoudige aanvraag voor een gecombineerde vergunning voorgesteld. Dit betreft vooral de procedure en niet zozeer de inhoud van de voorwaarden.

#### *Eerdere voorstel Commissie*

Het voorstel uit 2001 had daarentegen een tweeledig doel: zowel voorwaarden voor toegang en verblijf derdelanders vaststellen, alsook normen vaststellen voor de procedures voor afgifte van vergunningen<sup>24</sup>. Juist dit eerste is bij het beleidsplan in specifieke richtlijnen vervat. Dit biedt lidstaten de mogelijkheid te differentiëren en sommige richtlijnen wel en andere niet aan te nemen.

Het BNC-fiche van de Nederlandse regering in reactie op dit voorstel in COM(2001)386 geeft aan dat het pijnpunt bij het voorstel uit 2001 vooral de gecombineerde werk- en verblijfsvergunning betrof en de vraag in hoeverre het instrument van de tewerkstellingsvergunning (Wav) kan blijven gehandhaafd<sup>25</sup>. Artikel 6.3 van het voorstel uit 2001 gaf aan op welke specifieke gronden lidstaten nationale voorschriften mogen vaststellen. Dit betekende een forse inperking van de beleidsvrijheid van lidstaten. Lidstaten willen graag zelf bepalen voor wie ze uitzonderingen maken. Het is dan ook de vraag of in algemene zin gemeenschappelijke afspraken over wat lidstaten wel of niet mogen, wenselijk zijn.

#### *Commentaar op nu voorgestelde algemene kaderrichtlijn*

Het lijkt erop dat aan het hierboven genoemde bezwaar nu tegemoet is gekomen, aangezien de Commissie heeft aangegeven dat de algemene kaderrichtlijn vooral de procedures betreft en een minimaal beschermingsniveau regelt. Deze richtlijn heeft geen gevolgen voor de toepassing van het beginsel van communautaire preferentie<sup>26</sup>. Voor Nederland betekent dit dat bij toelating eerst een toets op zogenaamd 'prioriteit genievend aanbod' (i.e. binnenlands of EU-aanbod) kan worden toegepast.

De raad pleit ervoor om de algemene kaderrichtlijn vooral toe te spitsen op gemeenschappelijke procedures en een gemeenschappelijk rechtskader voor het afgeven van vergun-

23 COM(2006) 629, p. 13.

24 COM (2001) 386 artikel 1.

25 BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. BNC-fiches worden door de regering aan het parlement verschaft.

26 Communautaire preferentie wordt door de Commissie in het Groenboek als volgt omschreven: "de lidstaten nemen verzoeken om toelating tot hun grondgebied met het oog op tewerkstelling alleen in aanmerking wanneer de vacatures niet kunnen worden vervuld door nationale of communautaire arbeidskrachten dan wel door niet-communautaire arbeidskrachten die permanent en legaal in de betrokken lidstaat verblijven en reeds tot de reguliere arbeidsmarkt van die lidstaat behoren".

ningen. Dit brengt schaalvoordelen met zich mee, verlaagt de transactiekosten, verhoogt de transparantie en is daarom wenselijk. Een aandachtspunt hierbij betreft de vraag hoe stroomlijning van de procedures zich verhoudt tot de door Nederland voor-gestelde conventensystematiek (zie paragraaf 3.3).

Betreffende het regelen van een minimaal beschermingsniveau voor migranten is het de vraag of een algemene kaderrichtlijn wel het aangewezen instrument is. Afspraken over een minimaal beschermingsniveau zijn het meest nodig voor seizoenwerkers, aangezien dit de meest kwetsbare groep is, want veelal gaat het om laaggeschoolde migranten. Het is echter waarschijnlijk dat juist de categorie seizoenwerkers uitgesloten wordt bij de algemene kaderrichtlijn, zoals dat ook het geval was bij eerder aangenomen richtlijnen. Dit zou ervoor pleiten om afspraken over een minimaal beschermingsniveau vast te leggen in een specifieke regeling voor seizoenwerkers.

## 7.4.2 *Arbeidsmigratie hooggeschoolden*

### 7.4.2.1 *Conceptrichtlijn hooggeschoolden*

Zowel door de Europese Commissie als door Nederland wordt de nadruk gelegd op de Lissabon-strategie om van Europa een concurrerende kenniseconomie te maken. Voor een kenniseconomie zijn hoogopgeleide arbeidskrachten nodig. Zoals in paragraaf 2.3. is beargumenteerd wil Nederland een uitnodigend arbeidsmigratiebeleid voor de top van de arbeidsmarkt. Nederland staat hierin niet alleen: ook in de ons omringende landen wint het uitgangspunt selectiviteit aan belang. Er is, kortom, een toenemende internationale concurrentie bij het aantrekken van migranten met een toegevoegde waarde voor samenleving en economie; hieraan wordt ook wel gerefereerd als the 'battle for brains'. Europa is nu in vergelijking met de VS niet aantrekkelijk voor hoogopgeleide arbeidsmigranten. De aantrekkelijkheid voor migranten wordt, naast allerlei andere factoren, bepaald door het gemak waarmee een verblijfsvergunning kan worden verkregen en de rechten die hier vervolgens aan verbonden zijn. Het betreft hier het recht op gezinshereniging en de mobiliteit binnen Europa, waarbij het gaat om reis- en verblijfrechten en het recht op werk in een andere EU-lidstaat. Het is evident dat gezinshereniging en reis- en verblijfrechten geregeld worden. De focus ligt in deze paragraaf op het recht om in een andere Lidstaat te werken, aangezien dit bepaalde randvoorwaarden vereist. Deze paragraaf gaat eerst kort in op het voorstel van de Commissie en bespreekt welke voordelen een Europese regeling gericht op mobiliteit van hooggeschoolde derdelanders kan bieden, welke omstandigheden hiervoor nodig zijn, en hoe om te gaan is met het nog niet hebben van deze omstandigheden.

#### *Voorstel Commissie*

Op dit moment zijn op Europees niveau de voorwaarden voor toelating tot verblijf en werk van wetenschappelijk onderzoekers en van studenten geregeld. De Europese Commissie pleit voor de ontwikkeling van een speciale gemeenschappelijke snelle selectie-

en toelatingsprocedure voor hooggekwalificeerde immigranten. Uitgangspunt hierbij is het verhogen van de aantrekkelijkheid van Europa als vestigingsplaats.

De Commissie geeft in het beleidsplan aan dat “in dit verband nog nader bestudeerd wordt of rekening moet worden gehouden met de mobiliteit binnen de EU of dat gekozen moet worden voor een ambitieuzer voorstel, namelijk een EU-werkvergunning (“green card”) die door één lidstaat wordt afgegeven, maar in de gehele EU geldig is, met dien verstande dat de toegangsregelingen voor de nationale arbeidsmarkten volledig zullen worden geëerbiedigd.”<sup>27</sup>

*Heeft Europees beleid gericht op intra-EU-mobiliteit van hooggeschoolden meerwaarde?*

Het toelaten van intra-Europese mobiliteit kan leiden tot schaalvoordelen en positieve externe effecten. Schaalvoordelen van een Europese regeling kunnen enerzijds bestaan uit een grotere toestroom van hooggeschoolden van buiten de EU, doordat de keuzevrijheid voor de migrant groter wordt en de werving makkelijker, en anderzijds uit het beschikbaar komen van een groter potentieel aan hooggeschoolden binnen de EU.

Bovendien biedt een gemeenschappelijke mobiliteitsregeling een betere garantie voor het van de grond komen en benutten van een Europese kennisruimte.

Een gemeenschappelijke kennisruimte draagt door positieve externe effecten bij aan het concurrerend maken van de Europese economie. Op het gebied van onderzoek en innovatie is duidelijk sprake van *kennis-spillovers*. Zo benadrukt de Europese Commissie dat mobiliteit van onderdanen van derde landen die worden toegelaten om wetenschappelijk onderzoek te doen, belangrijk is om de contacten en onderzoeksnetwerken wereldwijd verder uit te bouwen en te consolideren<sup>28</sup>.

Wil Europa kunnen profiteren van deze voordelen, dan dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan.

*Voorwaarden om te kunnen profiteren van schaalvoordelen en positieve externe effecten*

Schaalvoordelen en positieve externe effecten kunnen optreden wanneer kennismigranten van buiten Europa de mogelijkheid krijgen om ook in een ander land dan het toelatingsland te werken. Er is sprake van een afruil tussen mobiliteit en de zeggenschap van de lidstaten over de toelatingsvoorwaarden van migranten. Dit betekent dat wanneer gekozen wordt voor mobiliteit van hooggeschoolden, dit een bepaald minimumniveau van coördinatie en vertrouwen in elkaars toelatingsvoorwaarden vereist. Een EU-werkvergunning betekent dat houders van deze vergunning vrij zijn om in een andere EU-lidstaat te gaan werken. Daardoor hebben toegangsregelingen voor nationale arbeidsmarkten per defi-

27 Onder meer de Spits van 10/01/2007 en Elsevier van 9/01/2007 geven aan dat de Europese Commissie voor hoogopgeleide migranten een ‘green card’ wil invoeren die geldig moet zijn binnen de gehele EU. De woordvoerder van eurocommissaris Frattini (justitie) zou bevestigd hebben dat de definitieve voorstellen hiervoor in september 2007 komen. Stefania Pasquetti, DG Justice, freedom and security, van de Europese Commissie, heeft tijdens de CPB/SZW-conferentie over arbeidsmigratie, 25/01/2007, aangegeven dat de migrant voor het verkrijgen van een green card moet beschikken over een arbeidscontract. Het gaat hier dus om een vraaggestuurd systeem.

28 Richtlijn 2005/71/EG van de Raad, overweging 17.

nitie gevolgen voor de EU als geheel. Dit vereist dat aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

Zo is het nodig om de kwaliteit van kennismigranten te waarborgen. Dit kan door het eens te worden over minimumvereisten. Bij het ontbreken hiervan is de kans reëel dat bijvoorbeeld nieuwe EU-lidstaten op basis van lagere inkomensgrenzen, of lagere opleidingsnormen kennismigranten toelaten die vervolgens niet voldoen aan de normen die Nederland tot nu toe hanteerde.

Wanneer in het Nederlandse beleid of dat van andere lidstaten meer elementen van aanbodsturing zouden worden aangebracht en intra-EU-mobiliteit wordt toegestaan, geldt des te meer de noodzaak van een minimumniveau van coördinatie.

Een minimumvorm van coördinatie laat onverlet dat de lidstaten de mogelijkheid behouden om extra maatregelen te nemen om migranten te 'lokken'. In veel van de reeds vastgestelde Europese richtlijnen is de mogelijkheid opengelaten voor lidstaten om gunstiger regelingen te treffen. Het mes snijdt hier wel aan twee kanten: dit kan ook betekenen dat Nederland migranten kwijtraakt aan andere lidstaten.

Hierbij is niet bij voorbaat duidelijk waar migranten heengaan. Een overweging is dat vooral kleinere lidstaten zouden kunnen profiteren van een gemeenschappelijk beleid voor mobiliteit van kennismigranten, omdat de keuze van een migrant voor een bepaalde lidstaat niet meer definitief is. Bij nationaal beleid zou een migrant sneller voor een groot land kiezen, aangezien daar de arbeidsmarktkansen groter zijn.

Ingeval de arbeidsmigrant desondanks een beroep moeten doen op sociale voorzieningen, dan bestaat het risico dat deze verhuist naar de EU-lidstaat met de meest genereuze sociale voorzieningen. Dit risico is echter relatief klein, omdat kennismigranten een grote verdien capaciteit hebben en daardoor relatief weinig gebruik maken van sociale voorzieningen.

Tot slot is de kans op fraude en corruptie reëel in sommige EU-lidstaten met een overheidsapparaat dat relatief zwak is en/of slechte salarissen betaalt. Daarom dient expliciet aandacht besteed te worden aan het tegengaan van fraude en corruptie.

#### *Hoe om te gaan met het creëren van voorwaarden*

Waarschijnlijk zal het eerst ervoor zorgen dat de lidstaten aan alle voorwaarden voldoen niet werken, omdat er dan onvoldoende druk op de ketel zit om te komen tot een gemeenschappelijk beleid. De raad stelt daarom voor om te beginnen met het mogelijk maken van intra-Europese mobiliteit na twee jaar (daarnaast moeten de reis- en verblijfrechten worden geregeld zodat de mensen zich vrij kunnen bewegen binnen Europa). Gedurende een overgangperiode kan dan gewerkt worden aan het in kaart brengen van een goede administratieve samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de lidstaten, het opzetten van een gezamenlijke databank over buitenlandse opleidingen en diploma's. Hierbij kan zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van bestaande ervaringen en kan er een stroom-



lijning komen met bestaande regelingen over diploma-erkenning. Gedurende deze periode behouden de lidstaten de mogelijkheid om kennismigranten uit andere lidstaten onder bepaalde voorwaarden niet te erkennen. Die voorwaarde is dat ze dit melden bij de Europese Commissie. Op basis daarvan kan men problemen in kaart brengen, waarna na een zekere periode alsnog besloten kan worden of er een noodzaak bestaat tot minimum-harmonisatie van de toelatingsvoorwaarden voor kennismigranten.

Harmonisatie is overigens niet het enige middel om met verschillen in nationale toegangsregelingen om te gaan. Binnen de goederen- en dienstenmarkt worden tal van coördinatiemogelijkheden gebruikt, waaronder de wederzijdse erkenning. Ook op het gebied van beroepskwalificaties is hiermee ervaring opgedaan. Belangrijk aandachtspunt hierbij is hoe lidstaten hogeschoolden definiëren.

#### *Wenselijke elementen voor een Europese regeling*

Een Europese regeling moet de aantrekkelijkheid van Europa als vestigingsplaats verhogen. Hiervoor zijn de volgende elementen wenselijk:

- procedurele waarborgen voor de aanvraag en toekenning van de betreffende verblijfstitel;
- een vrijstelling van een arbeidsmarkttoets of een andere toets op economische noodzaak;
- de toegang, het verblijf en de arbeidsmogelijkheden van partners;
- de voorwaarden en toegang tot verblijf en werk in andere lidstaten dan de lidstaat die de oorspronkelijke verblijfstitel heeft afgegeven.

Aandachtspunten hierbij zijn een geleidelijke invoering en het hanteren van een overgangperiode.

Voorts stelt de raad voor dat de Commissie studie laat verrichten naar het belang van meer mobiliteitsmogelijkheden voor het aantrekken van derdelanders naar Europa en de mogelijke effecten hiervan. Vooralnog is hierover weinig bekend.

#### *7.4.2.2 Europese kennisruimte*

Verruiming van de mogelijkheden voor arbeidsmigratie op Europees of op Nederlands niveau is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde, maar onvoldoende om meer toptalent binnen te halen. Dit laatste hangt af van de vraag hoe aantrekkelijk het is om naar Europa te komen en hoe deze aantrekkelijkheid kan worden verbeterd. Dit is ook van belang voor het behoud van Europees toptalent. Een belangrijke beleidsmatige factor hiervoor is dat er meer topuniversiteiten in Europa komen en dat er een Europese Onderzoeksruimte komt – een interne onderzoeksmarkt met volledige bewegingsvrijheid van kennis, Onderzoek & Ontwikkeling, technologie en wetenschappers.

### Beurzensysteem in de Verenigde Staten

Kwaliteit en selectiviteit in de toelating van studenten lijken met elkaar samen te hangen. Acht van de tien topuniversiteiten bevinden zich in de Verenigde Staten; hier worden studenten streng geselecteerd en betalen ze hoge collegegelden. De hoge collegegelden weerspiegelen de hoge uitgaven per student vanwege goed betaalde topdocenten en goede voorzieningen. Tegenover de hoge collegegelden staan echter hoge studiebeurzen, waardoor studenten uit armere milieu's toch beter af zijn dan bij minder goede universiteiten. Deze hoge studiebeurzen maken de Amerikaanse topuniversiteiten ook aantrekkelijk voor de *best and the brightest* uit ontwikkelingslanden. De hoge studiebeurzen worden gefinancierd uit donaties van alumni. Vaak worden de studenten met studiebeurzen later zelf goedbetaalde alumni die vervolgens weer doneren, waarmee de cirkel rond is.

- Bron: Thissen, L. en S. Ederveen (2006) *Higher education: Time for coordination on a European level?*, CPB-discussion paper no. 68, op.cit., pp. 29-31.

Hervorming van het wetenschappelijk onderwijs is primair een nationale aangelegenheid. Europees beleid kan zich vooral richten op het opstellen van gezamenlijke beleidoriëntaties en op aspecten die betrekking hebben op de grensoverschrijdende mobiliteit van studenten (vergelijk het Erasmus-uitwisselingsprogramma en de Bologna-hervormingen). De creatie van een Europese onderzoekruimte vraagt haast per definitie om Europees beleid. Het valt buiten het bestek van dit advies om deze aspecten hier verder uit te werken<sup>29</sup>.

#### 7.4.3 Conceptrichtlijn seizoenwerkers

Nederland heeft een restrictief toelatingsbeleid waarbij het kabinet het wenselijk acht dat voor laagopgeleide arbeidsmigranten nationale bevoegdheden blijven gelden. Seizoenwerk is per definitie een regionaal fenomeen. Op het gebied van seizoenwerkers hebben de lidstaten dan ook veel beleidsvrijheid. Momenteel wordt van geval tot geval bekeken of derde-landers toegelaten worden; hiervoor moet op grond van de Wav eerst een arbeidstoets plaatsvinden.

<sup>29</sup> Zie voor de hervorming van het wetenschappelijk onderwijs: Jacobs, B. en F. van der Ploeg (2006) *Guide to reform of higher education: A European Perspective*, *Economic Policy*, 2006 – July, pp. 535-592. Zie voor de vraag naar de rol van EU-beleid hierbij: Thissen, L. en S. Ederveen (2006) *Higher Education: Time for coordination on a European level?*, CPB Discussion Paper, no. 68, Den Haag, Centraal Planbureau. Zie voor de Europese kennisruimte: SER (2004) *CSED-rapport Met Europa meer Groei*, op.cit., pp. 170 vv. Zie voor de rol van de EU bij het innovatiebeleid: Horst, A. van der, A. Lejour en B. Straathof (2006) *Innovation Policy: Europe or the Member States?*, CPB Document no. 132, Den Haag, Centraal Planbureau.

*Doel van de voorgestelde richtlijn*

De Commissie beoogt met deze richtlijn een tweeledig doel te dienen, namelijk enerzijds de lidstaten de beschikking geven over de noodzakelijke arbeidskrachten en anderzijds de immigranten rechtszekerheid en het vooruitzicht op vast werk verschaffen<sup>30</sup>.

Hiervoor stelt de Commissie voor om een gecombineerde verblijfs-/werkvergunning te maken die een onderdaan van een derde land de mogelijkheid biedt, over een periode van vier à vijf jaar, een aantal maanden per jaar arbeid te verrichten in de lidstaten.<sup>31</sup>

De in 2001 voorgestelde, en inmiddels teruggetrokken ontwerp-richtlijn bevatte ook een vergelijkbaar artikel gericht op seizoenswerkers.<sup>32</sup>

*Vragen bij het voorstel van de Europese Commissie*

De arbeidsmarkten en sociaaldemografische karakteristieken van lidstaten verschillen onderling sterk, hetgeen maatwerk vereist en pleit voor nationale soevereiniteit<sup>33</sup>.

Schaalvoordelen van een Europese regeling voor seizoenswerkers betreffen lagere transactiekosten bij gebruik van gelijksoortige procedures. Dit wordt geregeld via de voorgestelde algemene kaderrichtlijn. De noodzaak voor een aparte richtlijn voor (de toelatingsvoorwaarden van) seizoenswerkers staat niet bij voorbaat vast.

Een en ander hangt ook af van de nadere uitwerking van de voorstellen door de Europese Commissie.

Het huidige voorstel van de Commissie roept een aantal vragen op met betrekking tot de nadere invulling van de richtlijn:

- Wat is het doel van een periode van vier à vijf jaar?
- Is dit dan Europabreed of gebonden aan een lidstaat? Zit, concreet aangegeven, een seizoenswerker die eerst drie jaar in Frankrijk heeft gewerkt en vervolgens twee jaar naar Nederland komt, aan zijn maximum?
- Wat gebeurt er na die periode?
- Welke rechten brengt de nadere invulling van de richtlijn met zich mee?

Het is van belang dat deze vragen worden beantwoord alvorens tot een definitieve beoordeling van de plannen van de Europese Commissie te komen.

30 Ter achtergrond: een andere overweging van de Commissie om te komen tot een richtlijn voor seizoenswerkers hangt samen met het tegengaan van illegale migratie. De Commissie, bij monde van S. Pasquetti, van DG Justice, freedom and security, is van mening dat de EU ontwikkelingslanden niet eenzijdig kan vragen om hulp bij de bestrijding van illegale migratie en daar niets voor terug doen. Door werknemers uit ontwikkelingslanden de mogelijkheid te geven tijdelijk in de EU te werken, zou via geldovermakingen een bijdrage geleverd kunnen worden aan de economie van het thuisland. Hoofdstuk 8 gaat uitgebreid in op de voor- en nadelen van tijdelijke migratie uit ontwikkelingslanden.

31 COM(2005) 669 *Beleidsplan legale migratie*, p. 8.

32 COM(2001) 386, artikel 12.

33 Zie ook: ACVZ (2004) *Voorbij de horizon van 'Amsterdam'*, op.cit. en SCP/CPB i.s.m. CBS (2004) *Bestemming Europa: Immigratie en integratie in de Europese Unie: Europese Verkenning 2*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau/ Centraal Planbureau.

*Eventuele regeling van een minimaal beschermingsniveau voor seizoenwerkers*

Seizoenwerkers vormen een kwetsbare groep waarvoor in beginsel een minimaal Europees beschermingsniveau wenselijk zou kunnen zijn. Dit minimale beschermingsniveau zou ten minste betrekking moeten hebben op het waarborgen van de door de ILO vastgestelde fundamentele beginselen en rechten van de arbeid:

- Het verbod op/ de afschaffing van dwangarbeid;
- Het verbod op kinderarbeid;
- Het recht op vereniging;
- Het recht op vrije onderhandelingen;
- Het verbod op discriminatie in beroep en beroepsuitoefening.

Het gaat hier nadrukkelijk niet om bijvoorbeeld de vaststelling van een minimumloon voor seizoenwerkers op Europees niveau. Dat is een zaak van de lidstaten en vooral van de sociale partners. Overigens geldt wel het non-discriminatiebeginsel: seizoenwerkers uit derde landen mogen niet lager worden betaald dan seizoenwerkers uit het eigen land of elders vanuit de EU.

Europese initiatieven kunnen nodig zijn om lidstaten aan te zetten meer waarborgen te scheppen om misstanden op het terrein van seizoensarbeid te voorkomen. Mogelijke risico's van het geheel overlaten aan de lidstaten betreffen willekeur, concurrentie en een groter illegaal circuit. De noodzaak om een en ander vast te leggen in Europese regelgeving dient echter nader te worden onderbouwd door de Europese Commissie.

#### *7.4.4 Conceptrichtlijn binnen een onderneming overgeplaatste personen en de wenselijkheid voor detachering van derdelanders*

##### *7.4.4.1 Conceptrichtlijn binnen een onderneming overgeplaatste personen*

De meeste landen kennen aparte regelingen voor binnenkomst en tijdelijk verblijf van binnen de onderneming overgeplaatste personen die tot het kernpersoneel van de onderneming behoren. Zo heeft Nederland in de Wav geregeld dat voor personeel in sleutelfuncties van ondernemingen en hun partners in de private sector de versnelde procedure (geen arbeidsmarkttoets) van toepassing is (zie ook paragraaf 3.5.1)<sup>34</sup>. De Commissie kondigt in het beleidsplan legale migratie aan met voorstellen te komen voor een zekere harmonisatie van de procedures voor binnenkomst en tijdelijk verblijf van derdelanders binnen deze groep. Daarbij wil de Commissie ook een regeling treffen voor de mobiliteit van deze groep binnen de EU. Een en ander moet de internationale verplichtingen van de EU en haar lidstaten met name in het kader van de GATS onverlet laten.

34 Delegatie- en uitvoeringsbesluit WAV, punt 21 concernpersoneel; Schuurman en Jordens (2003) *Wet Arbeid Vreemdelingen*, op.cit., pp. 101-102.

De in 2001 voorgestelde, en in 2006 teruggetrokken, ontwerp-richtlijn betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van de derdelanders met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige, bevatte een aantal artikelen die speciaal van toepassing waren op binnen de onderneming overgeplaatste personen<sup>35</sup>. Binnen de systematiek van deze richtlijn werd een vergunning – binnen de onderneming overgeplaatst persoon – geïntroduceerd. Net als de overige in deze richtlijn voorgestelde vergunningen (voor werknemers, seizoensarbeiders, stagiairs) zou deze gecombineerde vergunning recht geven op arbeid en verblijf en onderworpen zijn aan een administratief besluit, waarvan de modaliteiten nader in de richtlijn zijn bepaald. Specifiek voor de vergunning voor binnen de onderneming overgeplaatste personen zou zijn dat de afgifte ervan niet afhankelijk is gesteld van een arbeidsmarkttoets. Verder zou de duur van de vergunning gelijk moeten zijn aan de duur waarom werd verzocht, met een maximale geldigheidsduur van vijf jaar (in plaats van de reguliere duur van drie jaar). In aanmerking voor de vergunning komen het kernpersoneel – personen werkzaam op het hoogste directieniveau of hoogste leidinggevende functie – en specialisten – personen die een buitengewone kennis bezitten die van essentieel belang is voor het functioneren van de vestiging, onderzoeksapparatuur, technieken of management. De conceptrichtlijn stelde als voorwaarde dat iemand minstens één jaar lang in dienst is geweest van de betrokken onderneming.

Deze voorstellen geven een nadere invulling van de verbintenissen die de EU en haar lidstaten zijn aangegaan in het kader van de GATS. Het voorstel breidt deze verbintenis uit van de dienstensector naar andere sectoren en tot vennootschappen waarvan de hoofdzetel in de EU is gevestigd.

Gezien de GATS-verbintenissen, het belang van eenduidige regeling voor het internationale bedrijfsleven, en de mogelijke grensoverschrijdende effecten van de regeling gezien de mobiliteit van de betrokken groep, heeft een gemeenschappelijke regeling duidelijk meerwaarde.

#### *Wenselijke elementen*

Een gezamenlijke regeling zou de volgende elementen moeten bevatten:

- Procedurele waarborgen voor de aanvraag en toekenning van de betreffende verblijfstitel.
- Een vrijstelling van een arbeidsmarkttoets of een andere toets op economische noodzaak.
- De voorwaarden en toegang tot verblijf in andere lidstaten dan de lidstaat die de oorspronkelijke verblijfstitel heeft afgegeven.
- De toegang, het verblijf en de arbeidsmogelijkheden van partners.

---

35 COM (2001) 386, artikel 2h en 14.

- De personele reikwijdte. Belangrijke aandachtspunten zijn hier de definitie van kernpersoneel en specialisten, en de vraag hoe lang de betrokkenen in dienst moeten zijn van de betrokken onderneming.

#### *Verhouding Nederlands beleid*

De voorgestelde gemeenschappelijke regeling hoeft niet te botsen met de voorgestelde modernisering van het toelatingsbeleid. Binnen de onderneming overgeplaatste personen passen in kolom III, kennis en arbeid hoogwaardig. Voor kolom III geldt geen arbeidsmarkttoets en geen tewerkstellingsvergunning; ook eventuele partners en gezinsleden vallen ook onder deze kolom. Wel zou er iets geregeld moeten worden in verband met de toegang en het verblijf van personen die in een andere lidstaat een vergunning als binnen de onderneming overgeplaatst persoon hebben gekregen. Aandachtspunt is de bevoegdheden van de IND in het kader van de voorgestelde convenantenregeling. In beginsel zou de IND bij niet-nakoming van de convenantsverplichtingen een convenanthouder kunnen schorsen of zelfs kunnen uitsluiten. De migrant in kolom III heeft echter een convenanthouder nodig om binnen te komen. De eerder voorgestelde gezamenlijke regeling stelt de weigering of intrekking van een vergunning echter aan welomschreven voorwaarden: verkrijging door frauduleuze handelingen, onjuiste gegevens en gevaar voor openbare orde en veiligheid.

Aandachtspunt hierbij is dat de discretionaire bevoegdheid van de IND met betrekking tot het opschorten en intrekken van het convenanthouderschap op gespannen voet zou kunnen staan met de wenselijk geachte gemeenschappelijke afspraken over de stroomlijning en waarborgen voor het aanvragen van vergunningen voor binnen de onderneming overgeplaatste personen.

#### *7.4.4.2 De wenselijkheid van een regeling voor detachering van derdelanders*

De hierboven besproken situatie heeft betrekking op iemand die weliswaar binnen hetzelfde concern wordt overgeplaatst, maar die formeel in dienst komt van het hoofdkantoor of de dochteronderneming in de lidstaat waar hij of zij gaat werken. Daarnaast is er de situatie dat een derdelander wordt gedetacheerd binnen de betrokken onderneming: de persoon blijft in dienst van bijvoorbeeld Siemens Duitsland, maar komt tijdelijk naar Den Haag om bij Siemens Nederland een klus te doen. In deze situatie is er sprake van detachering en geldt het vrij verkeer van diensten. Dit valt weliswaar buiten het bereik van het beleidsplan legale migratie, maar de detachering van derdelanders vraagt, zoals hieronder wordt betoogd, om een Europese regeling.

Het kabinetsvoorstel is om gedetacheerde werknemers uit derde landen onder te brengen in de eerste kolom en om op bedrijven uit andere lidstaten die in Nederland derdelanders willen detacheren de convenantensystematiek toe te passen. Vastgesteld moet worden dat dit kabinetsvoorstel niet Europa-proof is. Dit pleit ervoor om voor detachering een aparte regeling te treffen.

Deze paragraaf zal eerst de beperkingen voortvloeiend uit het vrij verkeer van diensten schetsen, dan beargumenteren waarom de huidige regeling niet Europa-proof is en tot slot aangeven welke elementen van belang zijn voor een nieuwe regeling.

#### *Vrij verkeer van diensten*

Artikel 49 van het EG-Verdrag bepaalt in algemene zin dat beperkingen op het vrij verrichten van diensten verboden zijn: dienstverleners uit andere EU-landen hebben in beginsel toegang tot de Nederlandse dienstenmarkt. Daarbij hoort dat zij hun werknemers hier te werk mogen stellen voor het uitvoeren van diensten, ook al gaat het om personen die geen burger van de Unie zijn, maar om onderdanen van een derde land die legaal in de Gemeenschap verkeren. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof kan de vrijheid van diensten alleen worden beperkt door nationale regelingen voor zover deze zijn gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang. Wat een dwingende reden van algemeen belang is, is vastgelegd in het Verdrag en de uitleg die het Hof daaraan heeft gegeven. Dit veiligheidsventiel mag echter pas worden gebruikt onder een aantal randvoorwaarden<sup>36</sup>:

- Er is geen sprake van een gemeenschappelijke regeling.
- Het desbetreffende algemeen belang wordt niet reeds gewaarborgd in de lidstaat van vestiging.
- Het betreft een maatregel van niet-economische aard.
- Er is voldaan aan de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid.

#### *Werk- en verblijfsvergunningen voor gedetacheerde derdelanders*

Er is geen gemeenschappelijke regeling betreffende de toegang en de verblijfsrechten van gedetacheerde derdelanders. Pogingen om deze zaak te regelen in een specifieke richtlijn (COM(1999) 3) of in het algemene kader van de dienstenrichtlijn zijn op niets uitgelopen. Dit impliceert dat nationale regelingen betreffende de detachering van derdelanders – bijvoorbeeld de eis van een arbeids- of verblijfsvergunning – getoetst worden door het Hof aan de hand van de overige drie randvoorwaarden. Het Hof heeft begin dit jaar in de Zaak Commissie tegen Duitsland (C-244/04) aan het volgende herinnerd<sup>37</sup>:

*Aangaande de terbeschikkingstelling van werknemers die onderdaan zijn van een derde land door een communautaire dienstverrichter is door het Hof immers reeds beslist, dat een nationale wettelijke regeling die de verrichting van bepaalde diensten op het nationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een vergunning door de overheid, een beperking op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 EG vormt (zie reeds aangehaalde arresten Vander Elst, punt 15, en Commissie/Luxemburg, punt 24).*

36 Zie ook overweging 21 in het arrest Commissie /Luxemburg, Zaak C-445/03. Zie uitgebreider: SER-advies (2005) *Dienstenrichtlijn*, publicatienr. 05/07, Den Haag, pp. 92-95.

37 Arrest van het Hof op 19 januari 2006 in Zaak C-244/04, overweging 34.

Op grond van de bestaande jurisprudentie moet worden geconcludeerd dat het de ontvangende lidstaat niet is toegestaan aan gedetacheerde werknemers uit derde landen administratieve formaliteiten of andere aanvullende voorwaarden op te leggen<sup>38</sup>. Dit op voorwaarde dat de derdelander rechtmatig verblijft en werkt voor de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter. Het Hof geeft de ontvangende lidstaat bepaalde bevoegdheden om na te gaan of een in een andere lidstaat gevestigde onderneming die op zijn grondgebied werknemers die onderdaan zijn van een derde land ter beschikking stelt, de vrijheid van dienstverrichting niet voor een ander doel dan de betrokken dienst gebruikt (arresten *Rush Portuguesa*, punt 17, en *Commissie/Luxemburg*, punt 39). Dit kan volgens de Hof op een minder restrictieve wijze dan door een vergunningsvereiste of door voorafgaande controle<sup>39</sup>:

*Zoals de advocaat-generaal [Geelhoed] in punt 27 van zijn conclusie echter heeft opgemerkt, zou de verplichting voor de dienstverrichter om vooraf een eenvoudige verklaring af te geven dat de betrokken werknemers in de lidstaat waar zij door de onderneming worden tewerkgesteld, voldoen aan alle voorschriften, met name inzake verblijf, werkvergunning en sociale zekerheid, de nationale autoriteiten op een minder restrictieve en even doeltreffende wijze als de aan de terbeschikkingstelling voorafgaande controle de waarborg bieden dat die werknemers zich in een reguliere situatie bevinden en dat zij hun hoofdactiviteit uitoefenen in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd (zie in die zin arrest Commissie/Luxemburg, reeds aangehaald, punt 46). Door een dergelijke verplichting zouden de nationale autoriteiten die gegevens achteraf kunnen controleren en de nodige maatregelen kunnen treffen wanneer die werknemers zich in een irreguliere situatie zouden bevinden. Met name wanneer een dergelijke controle door de duur van de terbeschikkingstelling niet doeltreffend kan worden uitgeoefend, zou deze verplichting voorts kunnen bestaan in een beknopte kennisgeving van de verlangde documenten.*

#### *Registratie en voorafgaande controle*

Wat hierboven is gezegd over de detachering van derdelanders heeft een meer algemene gelding. Lidstaten mogen weliswaar bepaalde controlemaatregelen nemen, maar deze moeten evenredig zijn aan het gestelde doel. Lidstaten mogen dienstverrichters uit andere lidstaten niet verplichten een vergunning aan te vragen of zich bij hen te laten registreren<sup>40</sup>.

#### *Duur van de dienstverrichtingen en de detachering*

Tot slot is van belang dat het Europese recht geen grenzen stelt aan de duur van de dienstverrichting en de daarmee verbonden detachering. In het arrest *Commissie/Italië*, C-131/01 overweging 31 stelt het Hof vast<sup>41</sup>:

38 Zie COM(2006) 159 *Richt snoeren betreffende detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten*, Brussel, Europese Commissie, p. 8. Zie ook: SER-advies (2005) *Dienstenrichtlijn*, op.cit., pp. 132-133; FNV Brussel (2005) *Vrij verkeer van diensten: de gedetacheerde werknemer*, Amsterdam, Federatie van Nederlandse Vakverenigingen, pp. 19-20.

39 Arrest van het Hof op 19 januari 2006 in Zaak C-244/04, overweging 36.

40 Zie COM(2006) 159, p. 5; SER (2005) *Dienstenrichtlijn*, op.cit., p. 127.

41 Zie ook: SER (2005) *Dienstenrichtlijn*, op.cit., p. 111.



*Geen enkele bepaling van het Verdrag maakt het immers mogelijk op abstracte wijze de duur of de frequentie te bepalen vanaf welke de verrichting van een dienst of van een bepaald soort dienst in een andere lidstaat niet meer kan worden beschouwd als een dienstverrichting in de zin van het Verdrag.*

Wel is het zo dat de coördinatierichtlijn sociale zekerheid bepaalde grenzen stelt aan de periode waarin gedetacheerde werknemers verbonden blijven aan het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat waarin hun werkgever is gevestigd. In de nieuwe verordening 833/04 is deze periode op 24 maanden gesteld, met de mogelijkheid van verlenging tot in beginsel 60 maanden.

De voorstellen in de notitie *Naar een modern migratiebeleid* met betrekking tot tijdelijke migratie in kolom I en de voorgestelde convenantensystematiek staan op gespannen voet met de uitleg die het Hof geeft van het vrij verkeer van diensten.

Vergunningen en administratieve formaliteiten voor gedetacheerde derdelanders worden door lidstaten vaak geëist om misbruik van het vrij verkeer te voorkomen. Het Hof heeft echter bepaald dat vergunningen en administratieve verplichtingen niet evenredig zijn ten opzichte van het vrij verkeer van diensten. De afgifte van een verklaring zou een even doeltreffend middel zijn om misbruik te voorkomen. Het Hof kan echter niet op de plaats van de wetgever gaan zitten en bepalen welke afspraken er tussen de lidstaten moeten worden gemaakt om misbruik van het vrij verkeer te voorkomen. Daar ligt dus met name de meerwaarde van een gemeenschappelijke regeling<sup>42</sup>.

#### *Eerdere voorstellen*

Pogingen om deze zaak te regelen in een specifieke richtlijn of in het algemene kader van de dienstenrichtlijn zijn tot nu toe mislukt. De Commissie heeft aangekondigd in 2007 met voorstellen te komen met betrekking tot de toegestane procedures bij de detachering van werknemers.

Een gemeenschappelijke regeling is vooral van belang voor het vaststellen van een taakverdeling tussen het land van oorsprong en het gastland bij de detachering van derdelanders. Daarbij volgen de verplichtingen van het gast- of ontvangende land uit de jurisprudentie van het Hof.

Artikel 25 van het voorstel van de Commissie voor de dienstenrichtlijn, dat in de uiteindelijke versie is geschrapt, stelde de volgende verplichtingen voor het oorsprongsland voor:

- De lidstaat van oorsprong ziet erop toe dat de dienstverrichter de werknemer alleen ter beschikking stelt indien deze in overeenstemming met zijn nationale bepalingen op zijn grondgebied verblijft en er legaal werk heeft.

<sup>42</sup> Dit staat los van de arbeidsvoorwaarden. De detacheringsrichtlijn bepaalt dat het gastland erop toeziet dat voor de op hun grondgebied gedetacheerde werknemers ondernemingen een bepaalde harde kern van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden garanderen. Zie ook hoofdstuk 6 SER-advies (2005) *Dienstenrichtlijn*, op.cit.

- De lidstaat van oorsprong beschouwt de terbeschikkingstelling met het oog op de verrichting van een dienst in een andere lidstaat niet als een onderbreking van het verblijf of van de activiteit van de ter beschikking gestelde werknemer en weigert deze bij terugkeer niet uit hoofde van zijn nationale bepalingen de toegang tot zijn grondgebied.
- De lidstaat van oorsprong verstrekt de lidstaat van terbeschikkingstelling desgewenst onverwijld alle gegevens over en waarborgen voor de naleving van de in de eerste alinea bedoelde bepalingen en legt passende sancties op indien deze bepalingen niet worden nageleefd.

De Nederlandse regering stond in beginsel positief tegenover dit onderdeel van de dienstenrichtlijn, maar verbond hieraan wel de voorwaarde dat het voorstel zou worden aangevuld met een aantal onderdelen van het eerdere richtlijnvoorstel (COM(2000) 271) met betrekking tot de termijn van uitzending, vast dienstverband, en documentatie door middel van een door het land van oorsprong af te geven dienstverrichterskaart. Een en ander moet zeker stellen dat het slechts om tijdelijke arbeid gaat, en om controle mogelijk te maken zodat illegale arbeid en misbruik kunnen worden voorkomen

Na het schrappen van de bepalingen omtrent de detachering van werknemers uit de dienstenrichtlijn heeft de Europese Commissie aangekondigd met nadere maatregelen en voorstellen te komen met betrekking tot de toegestane administratieve procedures bij de detachering van werknemers<sup>43</sup>. Het is daarbij van belang dat ook de detachering van derdelanders aan de orde komt en dat wordt uitgegaan van de eerdere voorstellen van de Europese Commissie.

#### 7.4.5 *Conceptrichtlijn bezoldigde stagiairs*

Het gaat bij bezoldigde stagiairs om derdelanders die in het kader van hun opleiding de mogelijkheid krijgen om in Europa kennis en vaardigheden te verwerven. Dit kan de mobiliteit van hoogopgeleide personen bevorderen, waarvan volgens de Commissie zowel het uitzendende land als het gastland de vruchten plukken.

Op dit moment bestaan voor deze categorie (anders dan voor onbezoldigde stagiairs<sup>44</sup>) geen gemeenschappelijk regels. De Commissie wil dit gat in de wetgeving dichten<sup>45</sup>.

Uitgangspunt is hier dat het om veelal hoogopgeleide personen gaat, dat wil zeggen arbeidskrachten die Nederland graag wil behouden voor de arbeidsmarkt. Hier gelden vergelijkbare voordelen als bij de hooggeschoolden.

43 Zie COM(2006) 159, p. 12.

44 Richtlijn 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk.

45 Behandeling hiervan is voorzien in 2009.

Ter vergelijking gaat het bij de inmiddels vastgestelde specifieke voorwaarden voor bezoldigde stagiairs om de noodzaak van het sluiten van een opleidingsovereenkomst, het kunnen beschikken over voldoende middelen en, indien de lidstaat dat eist, voldoende taalkennis<sup>46</sup>. Indien aan de voorwaarden voldaan wordt is de geldigheidsduur van de verblijfstitel gelijk aan de duur van de stage of bedraagt maximaal één jaar. Artikel 14 stelt dat in uitzonderlijke gevallen deze geldigheidsduur eenmalig kan worden verlengd voor de periode die nodig is om de beroepskwalificatie te behalen.

Hoe verhoudt artikel 14 van de bestaande richtlijn voor studenten zich met de kolommenstructuur zoals voorgesteld in het Nederlandse voorstel *Naar een modern migratiebeleid*? Dit is afhankelijk van in welke kolom de stagiairs vallen en dit is niet voor alle categorieën duidelijk. Stagiairs die verbonden zijn aan een instelling voor hoger onderwijs vallen onder kolom II. Er bestaan echter ook stagiairs waarbij dit niet het geval is.

Wanneer zij onder kolom I zouden vallen, dan verhoudt artikel 14 zich niet met de strikte, onverlengbare tijdelijkheid van kolom I. Daarom is het van belang dat besloten wordt hoe deze stagiairs te behandelen.

Het huidige voorstel van de Commissie roept een aantal vragen op met betrekking tot de nadere invulling van de richtlijn:

- Wat gebeurt er met deze personen nadat zij hun stage hebben afgerond? Dit met het oog op het gewenste behoud van hooggeschoolde arbeidskrachten. Gelden hier dan dezelfde mogelijkheden als voor studenten om na hun studie een baan te zoeken<sup>47</sup>? Voor studenten wordt door het kabinet bekeken of zij na het succesvol afronden van hun studie in Nederland na een zoektijd toegang tot de arbeidsmarkt op hun eigen opleidingsniveau kunnen verwerven. Gaat voor bezoldigde stagiairs een dergelijke mogelijkheid ook gelden? Vergelijk de toelatingsvoorwaarden voor bezoldigde stagiairs met de kennismigrantenregeling met inkomenseis van minimaal € 33.000 en de talentenregeling waarbij toelating plaatsvindt op basis van persoonlijke talenten (door middel van een puntenstelsel).
- De overgang van een bezoldigde stage op een baan brengt een verandering van arbeidsvoorwaarden met zich mee. Hiermee samen hangt dat garanties moeten worden ingebouwd tegen misbruik van stagiairs als goedkope tijdelijke arbeidskrachten.
- Een ander punt betreft de definitie van bezoldigde stagiairs. Als de Commissie hier met voorwaarden voor de hoogte van bezoldiging gaat komen, dan heeft dit ook weer gevolgen voor de binnenlandse ‘markt’ voor bezoldigde stagiairs.
- Wat is de reikwijdte van de richtlijn: welke rechten krijgen bezoldigde stagiairs?

Het is van belang dat deze vragen worden beantwoord alvorens tot een definitieve beoordeling van de plannen te komen.

<sup>46</sup> Richtlijn 2004/114/EG, op.cit., artikel 10 en 14.

<sup>47</sup> *Naar een modern migratiebeleid*, pp. 17-18.

## 7.5 Conclusie

De raad is voorstander van meer selectiviteit in het arbeidsmigratiebeleid, zowel op nationaal als op Europees niveau. De raad acht het wenselijk om voor het hoogste segment van de arbeidsmarkt op Europees niveau meer zaken gezamenlijk te regelen en voor het midden- en lager segment meer aan de lidstaten over te laten. Dit laat onverlet dat de raad in beginsel voordelen ziet van een minimaal beschermingsniveau voor met name laaggeschoolde arbeidsmigranten, maar dat dit sterk afhankelijk is van de invulling en onderbouwing van het beschermingsniveau. Dit minimale beschermingsniveau zou ten minste betrekking moeten hebben op het waarborgen van de door de ILO vastgestelde fundamentele beginselen en rechten van de arbeid.

### *Algemene beoordeling beleidsplan legale migratie*

De raad acht het huidige voorstel van Commissie zoals verwoord in het beleidsplan legale migratie een stap voorwaarts ten opzichte van de in 2001 voorgestelde richtlijn. Nu wordt expliciet een onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën migranten, wat recht doet aan de uiteenlopende problematiek.

De raad acht het wenselijk te differentiëren langs twee dimensies:

- 1 onderscheid in categorieën migranten;
- 2 onderscheid in verschillende elementen van de regeling (procedures, toelating, mobiliteit en beschermingsniveau).

De mate van harmonisatie kan op elk van deze punten anders zijn.

De horizontale kaderrichtlijn, zoals voorgesteld, heeft vooral betrekking op een minimumbeschermingsniveau voor alle categorieën arbeidsmigranten en beoogt gemeenschappelijke procedures vast te stellen voor de afgifte van vergunningen. De raad is van mening dat gemeenschappelijke procedures wenselijk zijn vanwege schaalearde effecten en transparantie.

De aspecten toelatingsprocedures en mobiliteit komen in de specifieke richtlijnen aan de orde. Beide variabelen hangen samen. Het sneller toestaan van mobiliteit dan de nu geldende vijf jaar voor legaal verblijvende derdelanders binnen de EU vereist vanwege externe effecten een minimumniveau aan coördinatie van toelatingsvoorwaarden.

Het oordeel van de raad ten aanzien van de verschillende categorieën arbeidsmigranten ligt in het verlengde van zijn opvattingen over modernisering van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid, waarbij hij differentieert naar verschillende segmenten van de arbeidsmarkt.

Voor die migranten die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie is het van belang een uitnodigend beleid te voeren. De raad acht hooggeschoolden, binnen een onderneming overgeplaatste personen en bezoldigde stagiairs allen tot deze categorie migranten te behoren.

Een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van mobiliteit binnen Europa van hooggeschoolde derdelanders kan bijdragen aan de aantrekkelijkheid van Europa als vestigingsplaats. Mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan kunnen schaalvoordelen en positieve externe effecten optreden.

Wenselijke elementen voor een Europese regeling voor hooggeschoolden zijn:

- procedurele waarborgen voor de aanvraag en toekenning van de betreffende verblijfstitel;
- een vrijstelling van een arbeidsmarkttoets of een andere toets op economische noodzaak;
- de toegang, het verblijf en de arbeidsmogelijkheden van de migrant en partner;
- de voorwaarden en toegang tot verblijf in andere lidstaten dan de lidstaat die de oorspronkelijke verblijfstitel heeft afgegeven.

Wanneer mobiliteit van hooggeschoolde werknemers wordt toegestaan is een (zo mogelijk minimale) gezamenlijke afspraak nodig voor toelatingsvoorwaarden. Belangrijk bij Europese regelgeving hierover is dat overeenstemming wordt bereikt over de definities van deze groepen migranten. De raad bepleit een geleidelijke aanpak en het hanteren van een overgangsperiode.

Dit geldt des te meer wanneer in het Nederlandse beleid of dat van andere lidstaten meer elementen van aanbodsturing zouden worden aangebracht.

Voor seizoenswerkers acht de raad het niet nodig en ook niet wenselijk om te komen tot gezamenlijke voorwaarden voor toelating en mobiliteit. Dit vanwege het restrictieve karakter van het Nederlandse toelatingsbeleid, het regionale karakter van seizoenswerk en het grote reservoir aan prioriteit genietend aanbod dat met de openstelling van de arbeidsmarkt voor de nieuwe lidstaten beschikbaar komt.

#### *Verhouding beleidsplan met de kabinetsnotitie Naar een modern migratiebeleid*

Zoals eerder aangegeven, hebben de voorstellen van de Commissie raakvlakken met de Nederlandse voorstellen.

De voorgestelde kolommenstructuur staat op een aantal punten op gespannen voet met de Europese voorstellen. Deze spanning wordt weggenomen met de alternatieve kolomindeling die de raad voorstelt.

Daarnaast kan een probleem ontstaan bij de Nederlandse convenantensystematiek.

De kaderrichtlijn beoogt gemeenschappelijke procedures vast te stellen voor de afgifte van vergunningen. Nederland stelt een systeem van convenanten in het kader van toelating voor. De IND wil dit systeem ook gaan gebruiken voor de handhaving. Hier kan zich een probleem voordoen in geval van een te grote discretionaire bevoegdheid van de IND.

Naast de bespreking van de voorstellen van de Commissie zijn er nog andere aspecten die mogelijk voor Europees beleid in aanmerking komen. Hierbij valt te denken aan:

- *Flankerend beleid EU-kennisruimte*

Wanneer Europa echt werk wil maken van een Europese kennisruimte dan zal, naast mobiliteit van wetenschappelijke onderzoekers en studenten, flankerend beleid nodig zijn. Zoals gesteld is de hervorming van het wetenschappelijk onderwijs vooral een nationale aangelegenheid. Vooral op het terrein van innovatie heeft Europees beleid meerwaarde ten aanzien van het recht tot het verrichten van arbeid binnen de EU.

- *Detachering derdelanders*

Detachering derdelanders moet Europees geregeld worden.

Als iets valt onder het vrij verkeer van werknemers of diensten dan is de afweging of iets aan het Hof moet worden overgelaten of dat er een gemeenschappelijke regeling moet komen. Van belang daarbij is dat de taak van het Hof vooral is om aan te geven wat lid-staten niet mogen doen (negatieve integratie), en dat het Hof in slechts zeer algemene termen kan aangeven wat de lidstaten wél zouden mogen doen.

Een Europese regeling biedt daarom de beste garantie voor een goed evenwicht tussen het vrij verkeer van diensten en de bezorgdheid van lidstaten over misbruik hiervan. De meerwaarde van een Europese regeling ligt hier vooral in het vaststellen van een taakverdeling tussen het land van oorsprong en het gastland bij de detachering van derdelanders.

- *Braindrain*

Om braindrain uit ontwikkelingslanden te voorkomen en om te beletten dat een lidstaat zich terughoudend opstelt terwijl andere landen dit niet doen, is het goed om op dit terrein tot gezamenlijke afspraken te komen. Het onderwerp komt uitgebreid aan bod in het volgende hoofdstuk.



## 8 **Beleid voor arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden**

*Wereldwijd vindt migratie vooral plaats vanuit minder naar meer ontwikkelde landen. Het bevorderen van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden wordt gezien als één van de manieren om de positieve effecten van arbeidsmigratie voor deze landen te versterken. Tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden leidt echter niet vanzelfsprekend tot een win-winsituatie voor de verschillende betrokken partijen (de individuele migrant, de werkgever en de zend- en gastlanden). De effecten zijn afhankelijk van de omvang van het (zend)land, de sectoren waar de arbeidsmigranten in werken en de economische structuur in het land van herkomst. De raad acht het niet wenselijk om in het kader van ontwikkelingssamenwerking de verblijfsduur voor arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden te beperken tot maximaal één jaar – zoals het kabinet voorstelt in de nota Naar een modern migratiebeleid. In plaats daarvan pleit de raad voor aanvullende faciliteiten voor tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden waar de component van ontwikkelingssamenwerking een duidelijke rol in speelt.*

### 8.1 **Inleiding**

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van adviesvraag 8 centraal. De adviesvraag luidt:

- Hoe kan – rekening houdend met de randvoorwaarde dat braindrain in kwetsbare sectoren in arme landen voorkomen moet worden – tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden zodanig worden gefaciliteerd en gereguleerd dat dit zowel de belangen van Nederland, de migranten als hun herkomstlanden dient?
- Hoe kan het voorstel tot een niet-verlengbare verblijfsvergunning (kabinetsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid') concreet vorm krijgen? Hoe kan ervoor gezorgd worden dat tijdelijke arbeidsmigratie daadwerkelijk tijdelijk blijft? Wat zijn mogelijke positieve en negatieve prikkels?
- Zijn er mogelijkheden binnen het bestaande arbeidsmigratiebeleid die beter kunnen worden benut? En zo ja, welke?

Zoals reeds geïllustreerd in hoofdstuk 2 bestaat de groei in wereldwijde migratiestromen van de afgelopen dertig jaar vooral uit migratie van minder naar meer ontwikkelde landen. Het aandeel van migranten in de totale bevolking is in OESO-landen in de periode 1970-2000



toegenomen van 3,6 procent naar 8,7 procent, terwijl dit percentage in ontwikkelingslanden<sup>1</sup> is gezakt van 1,6 procent naar 1,3 procent.<sup>2</sup>

Er zijn grote regionale verschillen in de migratie van hoogopgeleide migranten. In absolute getallen komt de grootste groep hoogopgeleide migranten uit Europa en Zuid- en Oost-Azië. De hoogste emigratie (in termen van het percentage hoogopgeleiden dat emigreert) vindt echter plaats vanuit Afrika, het Caraïbisch gebied en Midden-Amerika.<sup>3</sup>

Met de toename in migratiestromen groeien ook de geldstromen die migranten versturen naar familie of bekenden in de landen van herkomst. Volgens IMF/Wereldbank-onderzoek bedroegen deze geldovermakingen ('remittances') in 2005 wereldwijd meer dan 233 miljard USD, waarvan 167 miljard naar ontwikkelingslanden is verstuurd. Als gevolg van niet-gereguleerde geldovermakingen via informele kanalen zou dit getal nog eens 50 procent hoger kunnen liggen.<sup>4</sup> De meeste geldovermakingen gaan naar de minst ontwikkelde landen en de 'lower middle income'-landen. Azië ontvangt het leeuwendeel van de geldstromen, gevolgd door Latijns-Amerika en (op afstand) Afrika.<sup>5</sup>

De adviesvraag geeft aan dat tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden het gedeelde belang van migrant, gastland en land van herkomst kan dienen. Tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden leidt echter niet vanzelfsprekend tot een winwinsituatie voor alle partijen. De tegengestelde belangen van de individuele migrant en het land van herkomst zijn vaak push-factoren voor het migratieproces. Ook de moeilijkheden met het handhavingsbeleid in geïndustrialiseerde landen vormen een indicatie van afwijkende belangen.

Ontwikkelingslanden bepleiten uitbreiding van de mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie van middelbaar en lager opgeleiden uit hun landen via de onderhandelingen over GATS (General Agreement on Trade in Services) in de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De bereidheid van OESO landen om aan de voorstellen van de ontwikkelings-

- 
- 1 Het begrip 'ontwikkelingslanden' behoeft nadere definitie. De OESO stelt driejaarlijks een lijst samen met landen die in aanmerking komen voor ontwikkelingssamenwerking ('DAC List of ODA Recipients') die door de internationale organisaties en de meeste OESO-landen (waaronder Nederland) wordt gevolgd. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de minst ontwikkelde landen of 'least developed countries' (jaarinkomen per hoofd van de bevolking minder dan USD\$825) en de zogenaamde 'lower middle income'- (jaarinkomen per hoofd van de bevolking USD\$826-\$3255) en 'higher middle income'-landen (jaarinkomen per hoofd van de bevolking USD\$3256- \$10065). In de laatste categorie vallen ook landen als Chili, Botswana, Saudi-Arabië en Zuid-Afrika, die internationaal gezien vaak niet meer als ontwikkelingslanden worden gezien. Zuid-Afrika is het enige land uit deze laatste categorie dat structurele ontwikkelingshulp krijgt van de Nederlandse overheid en daarmee een zogenaamd 'partnerland' is.
  - 2 IOM (2005) *World Migration 2005: Costs and benefits of international migration*, Genève, International Organisation for Migration.
  - 3 Docquier, F. en A. Marfouk (2004) *Measuring the international mobility of skilled workers (1990-2000): Release 1.0*, Washington D.C., World Bank.
  - 4 World Bank (2006) *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington D.C., World Bank.
  - 5 OECD (2005) *Migration, Remittances and Development*, Parijs, Organisation for Economic Co-operation and Development.

landen tegemoet te komen is tot nu toe echter beperkt. De (beperkte) vraag naar middelbaar en lager geschoolde arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden hangt ook samen met de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de Europese Unie. Voor Nederlandse werkgevers betekent de toetreding een forse toename in het prioriteitgenietend middelbaar en lager geschoold arbeidsaanbod.

Desondanks liggen er volgens de raad wel mogelijkheden om de tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden te bevorderen via een tweetal aparte faciliteiten en aanvullend beleid. Dit hoofdstuk gaat eerst in op de nadelen en voordelen van (tijdelijke) arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden (paragraaf 8.2 en 8.3) en beoordeelt vervolgens een aantal beleidsopties (paragraaf 8.4).

## 8.2 Nadelen (tijdelijke) arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden

Aan (tijdelijke) arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden zijn voor- en nadelen verbonden, zowel voor de individuele migrant als voor het gastland en het herkomstland. De belangrijkste nadelen voor de landen van herkomst zijn de zogenaamde ‘braindrain’ en ‘care drain’. Tegenover deze nadelen staan een aantal belangrijke voordelen die in paragraaf 8.3 aan de orde komen.

### 8.2.1 *Braindrain*

Het begrip braindrain refereert aan de emigratie van hoogopgeleide werknemers uit ontwikkelingslanden. Als gevolg hiervan verliezen ontwikkelingslanden hun investeringen in het onderwijssysteem en het arbeidspotentieel van hun jonge en meest getalenteerde werknemers. Dit kan de ontwikkeling van een land vertragen en de opbouw van benodigde instituties hinderen. In hoeverre de braindrain negatieve effecten heeft is in belangrijke mate afhankelijk van de omvang van het land van herkomst en de sectoren waarin de arbeidsmigranten werkzaam zijn. Landen als India en China benadrukken in toenemende mate de positieve aspecten van arbeidsmigratie van hoogopgeleiden omdat dit proces hen op termijn vooral brain gain op levert. Dit is veel minder het geval voor kleinere landen in het Caraïbisch gebied, waar de negatieve effecten van het vertrek van een substantieel deel van de hoger opgeleiden veel sterker zijn.

Om een inschatting te maken van het Nederlandse ‘aandeel’ in de braindrain uit ontwikkelingslanden is gekeken naar cijfers over het gebruik van de regeling voor kennismigranten en het aantal tewerkstellingsvergunningen.

Het aantal kennismigranten dat in 2005 van de regeling gebruik heeft gemaakt was met 2227 personen beperkt te noemen. De grootste groepen kwamen uit de Verenigde Staten, Australië, China, India en Japan. Tabel 8.1 geeft voor 2005 een overzicht van kennismigranten uit ontwikkelingslanden, ingedeeld naar de OESO-categorieën (zie voetnoot 1 van dit hoofdstuk op p. 160 voor uitleg over de categorieën).

tabel 8.1 Kennismigranten en tewerkstellingsvergunningen verleend aan werknemers uit ontwikkelingslanden, 2005

	Kennismigranten		Tvw	
	#	%	#	%
Low Income Countries	406	18	1495	3
Lower Middle Income Countries	367	16	4404	10
Higher Middle Income Countries	302	14	633	1
Totaal voor 2005 (alle landen)	2227	100	46.114	100

Bron: Ministerie van Sociale Zaken, 2006 en CWI, 2006; bewerking SER-secretariaat.

Een derde van de kennismigranten komt uit de minst ontwikkelde landen en de 'lower middle income'-landen. In absolute aantallen gaat het om een zeer beperkte groep van 773 personen. Het grootste gedeelte van deze groep komt uit India (314 personen) en China (142 personen). Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij de tewerkstellingsvergunningen.<sup>6</sup> Arbeidsmigranten uit de minst ontwikkelde landen en de 'middle income'-landen vormen 13 procent van het totaal aantal tewerkstellingsvergunningen, in absolute getallen gaat het om 5899 personen. Weer vormen China (2494 personen) en India (1279) de grootste groepen. Als alleen wordt gekeken naar de partnerlanden van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zijn de aantallen nog kleiner (zie tabel 8.2). Deze gegevens laten zien dat het Nederlandse aandeel in de braindrain uit (kwetsbare) ontwikkelingslanden zeer beperkt van omvang is.

tabel 8.2 Kennismigranten en tewerkstellingsvergunningen (twv) verleend aan werknemers uit partnerlanden, 2005

	Kennismigranten		Tvw	
	#	%	#	%
Low Income Countries	43	2	216	0
Lower Middle Income Countries	64	3	863	2
Higher Middle Income Countries	63	3	264	1
Totaal partnerlanden	170	8	1343	3

Bron: Ministerie van Sociale Zaken, 2006 en CWI, 2006; bewerking SER-secretariaat.

### 8.2.2 Care drain

Arbeidsmigratie van medisch personeel uit ontwikkelingslanden wordt ook wel aangeduid als 'care drain'. Deze care drain zorgt ervoor dat de kwaliteit van de gezondheidszorg, die in veel ontwikkelingslanden al zwak is, verder verslechtert.

Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) zijn in Afrika ten zuiden van de Sahara acuut één miljoen zorgverleners nodig om minimale zorg te verlenen en verder verval van de gezondheidszorg te voorkomen. De bestrijding van de hiv/aids-epidemie lijdt onder dit acute gebrek aan medisch personeel.<sup>7</sup> Naast de loonverschillen met Westerse

6 Het is niet bekend in hoeverre het bij de verleende tewerkstellingsvergunningen tevens gaat om hoogopgeleide migranten.

7 WHO (2006) *The World Health Report 2006: Working together for health*, Genève, World Health Organisation.

landen spelen slechte arbeidsomstandigheden en gebrek aan begeleiding en organisatorische ondersteuning een rol bij de arbeidsmigratie van medisch personeel. De belangrijkste bestemmingen voor medisch personeel uit ontwikkelingslanden zijn Canada, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw-Zeeland. In deze landen is gemiddeld 23 procent van de artsen in het buitenland opgeleid.<sup>8</sup> Ook het verplegend personeel migreert in grote getale. Zo is in het Verenigd Koninkrijk het aantal verpleegsters van buiten de EU toegenomen van ongeveer 2000 in 1994-1995 tot meer dan 15.000 in 2001-2002.<sup>9</sup>

Het Nederlandse aandeel in de 'care drain' lijkt beperkt. Recent onderzoek schat het aantal buitenlandse verpleegkundigen en verzorgenden dat in de Nederlandse zorgsector werkzaam is op maximaal 2000 personen<sup>10</sup>, oftewel 0,5 procent van het totale bestand van verpleegkundigen en verzorgenden.<sup>11</sup> Wat ontwikkelingslanden betreft blijkt uit CWI-cijfers dat de belangrijkste landen van herkomst Zuid-Afrika, Indonesië en de Filippijnen zijn.<sup>12</sup> Er lijkt voorsnog weinig reden om te veronderstellen dat het aantal verpleegkundigen en verzorgenden uit ontwikkelingslanden in de toekomst sterk toe zal nemen. Veel werkgevers hebben voor toekomstige arbeidsmigratie een voorkeur voor werving binnen Europa. Zij verwachten hierbij minder taal- en cultuurproblemen en minder administratieve lasten.<sup>13</sup> Wat artsen betreft staan er 2181 artsen met een buitenlands diploma ingeschreven in het BIG-register, waarvan 221 op grond van een diploma behaald buiten de EU. Het aantal artsen met een buitenlands diploma is hiermee minder dan 1 procent van het totaal aantal ingeschreven artsen.<sup>14</sup> Jaarlijks dienen 200 tot 300 artsen uit niet-Europese landen een verzoek in om hun diploma gelijkwaardig te laten verklaren en bijgeschreven te worden in het BIG-register, maar in de periode 2002-2003 werd slechts de helft van deze verzoeken ingewilligd. In deze jaren waren relatief veel verzoeken afkomstig uit Afghanistan, Irak, Oekraïne, Polen, Rusland en Zuid-Afrika. De recente wijziging in het Besluit buitenlands gediplomeerden, met meer erkenning van de kennis en ervaring in het land van herkomst, zou ertoe kunnen leiden dat in de toekomst meer artsen van buiten de EU kunnen worden ingeschreven. Er is op dit moment echter geen sprake van dreigende tekorten.<sup>15</sup>

- 
- 8 OECD (2004) *The International Mobility of Health Professionals: An Evaluation And Analysis Based On The Case Of South Africa*, *Trends in International Migration: SOPEMI - 2003 Edition*, Parijs, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- 9 Hamilton, K. en J. Yau (2004) *The Global Tug-of-War for Health Care Workers*, Washington D.C., Migration Policy Institute.
- 10 Deze inschatting is gebaseerd op het aantal tewerkstellingsvergunningen voor verpleegkundigen en verzorgenden in de periode 2000-2003, te weten 1333 vergunningen.
- 11 Roosblad, J.M. (2005) *Vissen in een vreemde vijver: Het werven van verpleegkundigen en verzorgenden in het buitenland*, Working Paper 05/35, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam - Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS).
- 12 RVZ (2006) *Arbeidsmarkt en zorgvraag*, Den Haag, Raad voor de Volksgezondheid & Zorg.
- 13 Roosblad, J.M. (2005) *Vissen in een vreemde vijver*, op.cit.
- 14 Hier vallen ook (voormalige) vluchtelingen onder, die geen arbeidsmigrant zijn. Dit betekent dat de 1% nog een overschatting is van het Nederlandse aandeel in de internationale care drain als gevolg van arbeidsmigratie.
- 15 RVZ (2006) *Arbeidsmarkt en zorgvraag*, op.cit.

Het begrip ‘care drain’ wordt overigens ook gebruikt voor een ander gevolg van arbeidsmigratie, namelijk de situatie waarin voornamelijk vrouwen uit ontwikkelingslanden hun kinderen achterlaten om betaalde zorgarbeid (zorgen voor kinderen, ouderen en zieken) uit te voeren in OESO-landen (met name Noord-Amerika en Zuid-Europa).<sup>16</sup> Migranten geven zelf aan het missen van hun familie en kinderen als meest negatieve aspect van migratie te ervaren.<sup>17</sup> Bij herhaalde tijdelijke migratie moet de arbeidsmigrant een lange periode zijn familie missen, terwijl er geen perspectief bestaat op gezinshereniging.

Naast deze algemene nadelen kent tijdelijke, kortdurende migratie ten opzichte van langer durende migratie nog een aantal aanvullende nadelen. Zo biedt tijdelijke migratie voor de individuele arbeidsmigrant minder mogelijkheden om nuttige werkervaring op te doen en minder prikkels om te investeren in taalverwerving of loopbaan. Voor werkgevers in het gastland zijn de trainings- en investeringskosten hoger omdat de migrant na verloop van tijd weer moet terugkeren naar het land van herkomst. Voor het gastland blijft ook de handhaving van tijdelijkheid problematisch (zie ook paragraaf 8.4.5).

### 8.3 Voordelen (tijdelijke) arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden

Tegenover bovengenoemde nadelen staat een aantal belangrijke voordelen die ook het motief vormen voor (faciliteren van) arbeidsmigratie. De belangrijkste voordelen voor de landen van herkomst zijn geldovermakingen (remittances), toegang tot de markten van gastlanden en ‘brain gain’.

#### 8.3.1 Geldovermakingen (remittances)

Voor veel arbeidsmigranten vormt het economische motief het belangrijkste motief om (tijdelijk) in het buitenland te gaan werken. Een belangrijk gedeelte van het geld dat de migrant verdient, stuurt hij of zij terug naar de familie en de gemeenschap in het land van herkomst.

De gegevens over geldovermakingen door migranten vanuit Nederland zijn beperkt. Sinds 2002 houdt noch het CBS noch De Nederlandsche Bank gedetailleerde informatie meer bij over geldovermakingen naar ontwikkelingslanden; daarbij verwijzen ze naar elkaar, als onderzoekers de benodigde informatie proberen te vergaren.<sup>18</sup> Een schatting op basis van onderzoek van de Consumentenbond kwam voor 2004 uit op een totaal-

16 Russell Hochschild, A. (2005) *Love and Gold*, in: Ricciutelli, L. (ed.) (2005) *Women, Power and Justice: A Global Perspective*, London/Toronto, Zed/Innana Books.

17 Piper, N. (2005) *Gender and Migration: A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration*, National University of Singapore – Asia Research Institute.

18 Unger, B. en M. Siegel (2006) *The Netherlands-Suriname Corridor for Workers’ Remittances: Prospects for Remittances When Migration Ties Loosen*, Utrecht, the Utrecht School of Economics (study prepared for the World Bank/ Dutch Ministry of Finance).

bedrag van 365 miljoen euro dat migranten jaarlijks vanuit Nederland naar Turkije, Marokko, Suriname, de Antillen, Somalië en Ghana zouden sturen.<sup>19</sup> Recent onderzoek komt uit op jaarlijks 100 miljoen euro vanuit Nederland naar Suriname<sup>20</sup> en 93-123 miljoen euro vanuit Nederland naar Marokko<sup>21</sup>.

Vanwege een gebrek aan vertrouwen in de financiële sector in het land van herkomst, gebruiken migranten vaak informele kanalen voor de geldovermakingen. In het onderzoek van de Consumentenbond maakten de migranten vooral gebruik van geldtransactiekantoren (25 procent) gevolgd door de bank (21 procent). Ook nam 20 procent zelf geld mee naar het buitenland. Er werden grote verschillen gevonden tussen diverse etnische groepen, waarbij geldtransactiekantoren vooral populair waren onder Ghanezen, Surinamers en Antillianen, terwijl Turken vooral gebruik maakten van de bank. Somaliërs stuurden veel geld via een belwinkel of reisbureau en Marokkanen namen van alle groepen het meest zelf cash geld mee.<sup>22</sup>

Er is veel discussie over de effecten van geldovermakingen op de landen van herkomst. Het (empirische) onderzoek naar deze effecten geeft een enigszins diffuus beeld. Hierbij is het nuttig om een onderscheid te maken tussen de effecten op micro- en op macroniveau.

#### *Effecten van geldovermakingen op microniveau*

Op het microniveau van de ‘achterblijvende’ huishoudens in het land van herkomst zijn de effecten voornamelijk positief. Geldovermakingen dragen bij aan armoedebestrijding en dit effect is sterker naarmate er uit een bepaalde regio meer mensen emigreren (waarschijnlijk omdat dit de kosten van migratie verlaagt). Volgens onderzoek van de Wereldbank verlaagt een toename in officieel geregistreerde geldovermakingen van 10 procent het percentage mensen onder de armoedegrens gemiddeld met 3.5 procent.<sup>23</sup> Ook is er een sterk effect op de ‘diepte’ van de armoede van de laagste inkomensgroepen. In Guatemala bijvoorbeeld bestaan de inkomens van de armste huishoudens voor 50-60 procent uit geldovermakingen.<sup>24</sup> Het inkomen verkregen uit geldovermakingen wordt over het algemeen geïnvesteerd in woningbouw, onderwijs, gezondheidszorg en kleine bedrijvigheid.<sup>25</sup> Geldovermakingen kunnen echter ook een negatief effect hebben op het arbeidsaanbod van de ‘thuisblijvers’. Wanneer de migrant alleen geld overmaakt als het inkomen van de thuisblijvers laag is, ontmoedigt dit hun streven om het inkomen te ver-

- 
- 19 Consumentenbond (2005) *Goed geld overmaken: Geld overmaken naar het buitenland: Mogelijkheden en perceptie van allochtone consumenten*, Den Haag, Consumentenbond in opdracht van NCDO en Stichting IntEnt.
- 20 Unger, B. en M. Siegel (2006) *The Netherlands-Suriname Corridor for Worker's Remittances*, op.cit.
- 21 Barendse, J. [et al.] (2006) *The remittance corridor the Netherlands- Morocco: Review of obstacles and recommendations on how to increase the use of the bank channel*, Rotterdam, ECORYS Nederland BV.
- 22 Consumentenbond (2005) *Goed geld overmaken*, op.cit.
- 23 Hierbij is gecorrigeerd voor de mogelijke endogeniteit van internationale migratie en internationale geldovermakingen.
- 24 Özden, Ç. en M. Schiff (red.) (2006) *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, op.cit.
- 25 Özden, Ç. en M. Schiff (red.) (2006) *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, op.cit.

hogen, enigszins vergelijkbaar met de armoedeval in de Westerse wereld. Wanneer de arbeidsparticipatie van de thuisblijvers echter een voorwaarde is voor financiële hulp van de migrant ('I will help you if you help yourself') gaat hier een positieve prikkel van uit voor de thuisblijvers. Onderzoek in een aantal Caraïbische landen lijkt te suggereren dat daar sprake is van het eerste scenario, waar geldovermakingen een verlaging van de arbeidsparticipatie tot gevolg hadden.<sup>26</sup> In andere landen ging een afname in arbeidsparticipatie (in personen of in uren) echter gepaard met een toename in ondernemerschap (Nigaragua<sup>27</sup>) of gebruik van meer kapitaalintensieve technieken waardoor de productiviteit van de landbouwactiviteiten steeg (Zuid-Afrika, China<sup>28</sup>). Het vaststellen van de causaliteit is in dit type onderzoek overigens vaak problematisch.

In het algemeen zijn de investeringen met behulp van geldovermakingen hoger als a) geldovermakingen gezien worden als iets tijdelijks, b) de migrant het geld 'koppelt' aan investeringen van de thuisblijvers in bijvoorbeeld onderwijs of micro-ondernemingen, c) het geld gestuurd wordt naar familieleden die meer geneigd zijn om te investeren (vrouwen met kinderen) en d) inkomen uit geldovermakingen apart gezet wordt voor investeringen.<sup>29</sup>

#### *Effecten van geldovermakingen op macroniveau*

Op macroniveau zijn er geen eenduidige onderzoeksresultaten over het effect van geldovermakingen. Er is geen duidelijk verband gevonden tussen geldovermakingen en economische groei. Een toename in geldovermakingen leidt niet automatisch tot economische ontwikkeling. Het potentieel van geldovermakingen kan alleen worden benut in goed functionerende markten en een ontwikkelde financiële sector. Dit wijst op het belang van goed bestuur en economische hervormingen in de landen van herkomst. Ook bestaat er op macroniveau een risico op 'Dutch disease', waarbij de toename in geldovermakingen leidt tot een stijging van de reële wisselkoers en daarmee tot verslechtering van de concurrentiepositie van het land van herkomst. Empirisch onderzoek suggereert echter dat dit effect in de praktijk beperkt is.<sup>30</sup>

### **8.3.2 Toegang tot markten van gastlanden**

Het ontstaan van zakelijke en handelsnetwerken en verbeterde toegang tot markten in gastlanden worden regelmatig genoemd als mogelijke voordelen van migratie voor de zendlanden. Deze voordelen lopen via de hooggeschoolde migranten in de gastlanden

26 Itzigsohn, J. (1995) Migrant Remittances, Labor Markets and Household Strategies: A Comparative Analysis of Low-Income Household Strategies in the Caribbean Basin, *Social Forces*, 74 (1995) – 2 (Dec.), pp. 633-655.

27 Funkhouser, E. (1992) Migration from Nicaragua: Some Recent Evidence, *World Development* 20 (1992) – 3, pp. 1209-1218.

28 Özden, Ç. en M. Schiff (red.) (2006) *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, op.cit.

29 World Bank (2006) *Global Economic Prospects 2006*, op.cit.

30 World Bank (2006) *Global Economic Prospects 2006*, op.cit.

die de toegang tot kapitaal, informatie en contacten verbeteren voor bedrijven in het land van herkomst en die als intermediair fungeren tussen bedrijven in het gastland en leveranciers in het zendland. Onderzoek in Canada toont aan dat immigranten de import van goederen uit hun land van herkomst met 3 procent verhogen en de export doen toenemen met 1 procent<sup>31</sup>. Over het algemeen is het echter lastig om deze (mogelijke) voordelen te kwantificeren.

### 8.3.3 *Brain gain*

Remigranten kunnen een belangrijke bijdrage leveren als zij terugkeren naar hun land van herkomst. Met de kennis en vaardigheden die zij hebben opgedaan in het gastland verhogen zij de productiviteit in het land van herkomst en verlagen zo de productiekosten. Door het starten van ondernemingen dragen zij bij aan economische groei en groei van de werkgelegenheid. Zo is bijvoorbeeld een derde van de bedrijven in Taiwan gestart door remigranten uit de Verenigde Staten. Succesvolle Indiërs die in jaren 60 en 70 van de vorige eeuw zijn geëmigreerd, komen terug en vormen netwerken, brengen contracten van multinationals naar India, starten durfkapitaalfondsen en helpen met het opstarten van business schools. Zuid-Korea, Taiwan, China en India zijn voorbeelden van landen die succesvol zijn in het aantrekken van hun emigranten in de diaspora terug naar het moederland.<sup>32</sup> De terugkeer van migranten hangt sterk samen met de kansen en de economische groei in de landen van herkomst. Dit beperkt de beleidsopties van gastlanden om remigratie te bevorderen.

Het perspectief op arbeidsmigratie kan voor de individuele migrant overigens ook een prikkel vormen om in het land van herkomst al meer te investeren in onderwijs. Op deze manier kunnen meer mogelijkheden voor arbeidsmigratie ook bijdragen aan een hoger opleidingsniveau van de beroepsbevolking in het land van herkomst. Een voorbeeld hiervan is de situatie in de Filippijnen waar studenten leningen afsluiten om aan een privé-school opgeleid te worden tot verpleegster. De opleiding voldoet aan de Amerikaanse normen en de verpleegsters gaan vervolgens in de Verenigde Staten aan de slag.<sup>33</sup> Voorwaarde voor een dergelijk effect is wel dat de arbeidsmarktperspectieven in het gastland goed zijn. Als er bijvoorbeeld alleen laaggeschoold werk beschikbaar is, gaat van migratie ook geen prikkel uit om te investeren in (hogere) onderwijs.<sup>34</sup>

Ten opzichte van migratie zonder tijdsbeperkingen kent tijdelijke migratie, onder voorwaarden, nog een aantal aanvullende voordelen. Voor de individuele arbeidsmigrant uit

31 Rauch, J.E. en V. Trindade (2002) Ethnic Chinese Networks in International Trade, *Review of Economics and Statistics*, 84 (2002) – 1, pp. 116-130.

32 The battle for brainpower: A survey of talent, *Economist*, 2006 – 7 October.

33 Martin, P., M. Abella, C. Kuptsch (2006) *Managing Labor Migration in the Twenty-First Century*, New Haven/ London, Yale University Press.

34 McKenzie, D.J. (2006) Beyond Remittances: The Effects of Migration on Mexican Households, in: Özden, Ç. en M. Schiff (red.) (2006) *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, op.cit.



ontwikkelingslanden biedt een regeling voor tijdelijke arbeidsmigratie voordeel als dit leidt tot meer migratiemogelijkheden en er sprake is van een *zinnvolle duur* van de arbeidsmigratie. De arbeidsperiode moet lang genoeg zijn om werkervaring op te doen waar men iets aan heeft in het land van herkomst. Een periode van maximaal één jaar zoals voorzien door het kabinet in de nota *Naar een modern migratiebeleid* lijkt niet aan dit doel te voldoen. Hierbij speelt ook de taalverwerving een rol. De mogelijkheden om taaleisen te stellen, zoals in het Britse systeem gebeurt, is in de Nederlandse context waarschijnlijk beperkt.

Voor het gastland biedt tijdelijke arbeidsmigratie in theorie toegang tot een flexibel arbeidsaanbod. In de Nederlandse context is het echter de vraag welke werkgevers behoefte hebben aan arbeidsaanbod uit (verder liggende) ontwikkelingslanden. Zoals ook betoogd in hoofdstuk 2 geldt dit zeker op het moment dat er sprake is van een toename in het arbeidsaanbod uit nieuwe Europese lidstaten en de mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt nog niet uitgeput zijn. Andere mogelijke voordelen ten opzichte van permanente migratie voor het gastland zijn een lager beroep op de overheidsfinanciën en de sociale zekerheid en een alternatief voor illegale migratie.

Voor het zendland biedt tijdelijke migratie mogelijk hogere geldovermakingen, omdat tijdelijke migranten hun gezinsleden niet meebrengen en daardoor een hechtere band met het land van herkomst behouden.<sup>35</sup>

## 8.4 Beoordeling beleidsinstrumenten

Uit het bovenstaande blijkt dat (tijdelijke) arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden gepaard gaat met verschillende voor- en nadelen. De uiteindelijke effecten voor de landen van herkomst zijn onder andere afhankelijk van: de omvang van het land (kleine landen zijn kwetsbaarder voor braindrain), de sectoren waar de arbeidsmigranten in werken (emigratie van medisch personeel is problematischer dan andere sectoren) en de instituties en het beleid in de landen van herkomst (het potentieel van geldovermakingen kan alleen benut worden voor economische groei in goed functionerende markten). Dit betekent dat er niet vanzelfsprekend sprake is van een win-winsituatie voor alle partijen en er niet altijd sprake is van gedeelde belangen.

### 8.4.1 De nota *Naar een nieuw migratiebeleid*

In de nota *Naar een nieuw migratiebeleid* worden werknemers uit ontwikkelingslanden die in het kader van ontwikkelingssamenwerkingsprojecten naar Nederland komen, ondergebracht in de verblijfskolom I, met een niet-verlengbare verblijfsvergunning voor maximaal één jaar<sup>36</sup>. De raad acht beperking van de maximale verblijfsduur tot één jaar niet

<sup>35</sup> World Bank (2006) *Global Economic Prospects*, op.cit.

<sup>36</sup> Zie ook paragraaf 3.4.2 waarin melding wordt gemaakt van een toelichting van de vertegenwoordiging van het ministerie van Justitie op dit onderdeel van de kabinetsnota.

wenselijk. In de alternatieve kolommenstructuur die de raad voorstelt (zie hoofdstuk 3) is de maximale verblijfstermijn afhankelijk van de arbeidsovereenkomst tussen werkgever en werknemer. Dit geldt ook voor projecten in het kader van ontwikkelingssamenwerking.

De raad benadrukt dat arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden, evenals werknemers uit andere derde landen, in de eerste plaats gebruik kunnen maken van de kolommen waar zij op grond van hun kwalificaties in aanmerking voor komen. Hoogopgeleide arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden kunnen gebruik maken van de door de raad voorgestelde kolom III (kennismigratie – geen twv). Tijdelijkheid kan bij deze groep voornamelijk gestimuleerd worden door middel van positieve prikkels, zoals aantrekkelijke programma's voor remigratie of circulaire migratie.

Middelbaar en lager opgeleide arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden kunnen gebruik maken van de door de raad voorgestelde kolom I (arbeidsmigratie – met twv), waarbij in beginsel de Wet arbeid vreemdelingen en de toets op prioriteit genietend arbeidsaanbod blijven gelden. De maximale verblijfstermijn is afhankelijk van de arbeidsovereenkomst tussen werkgever en werknemer.

Om tegemoet te komen aan de wens om in het kader van ontwikkelingssamenwerking meer mogelijkheden voor tijdelijke migratie uit ontwikkelingslanden te scheppen, beveelt de raad twee faciliteiten aan: bilaterale overeenkomsten voor tijdelijke migratie en leertrajecten voor onder andere de partnerlanden van ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast bepleit de raad aanvullend beleid op het snijvlak van migratie en ontwikkelingssamenwerking. Een en ander is hieronder verder uitgewerkt.

#### 8.4.2 *Programma's voor remigratie en circulaire migratie*

Projecten en programma's voor remigratie en circulaire migratie stimuleren (tijdelijke) terugkeer naar het land van herkomst. Deze programma's brengen de vraag naar hooggeschoold personeel in het land van herkomst in kaart en ondersteunen remigranten bij terugkeer door plaatsing, huisvesting, trainingsfaciliteiten en dergelijke. Momenteel ondersteunt Nederland projecten voor circulaire migratie in onder meer Ghana, Zambia en Afghanistan<sup>37</sup>. Nederland draagt daarnaast bij aan een aantal multilaterale projecten op dit gebied zoals de 'Migration for Development in Africa (MIDA)' en 'Temporary Return of Qualified Nationals (TRQN)' – beide zijn programma's van het IOM (International Organisation Migration) –, en het TOKTEN-programma van UNDP (United Nations Development Programme). Projecten voor tijdelijke terugkeer van hooggeschoolde migranten (tot zes maanden) zijn vaak gemakkelijker te realiseren dan remigratie.<sup>38</sup> Er is relatief weinig bekend over de effectiviteit van programma's voor remigratie en circulaire migratie.

37 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29693, nr. 10 (*Verbanden tussen ontwikkeling en migratie*).

38 World Bank (2006) *Global Economic Prospects 2006*, op.cit.

Goede monitoring en evaluatie van lopende en toekomstige programma's is noodzakelijk om hier meer inzicht in te krijgen.

Een expliciete link van programma's voor circulaire migratie met de regeling voor kennismigranten of een toekomstige talentenregeling kan bijdragen aan het Nederlandse aandeel in de 'brain gain'. Dit kan vorm krijgen door informatievoorziening aan of directe benadering van kennismigranten uit ontwikkelingslanden op momenten dat zij contact hebben met bijvoorbeeld de IND of andere instellingen. Een dergelijke link verhoogt tevens de beleidscoherentie tussen het migratiebeleid en ontwikkelingssamenwerking.

De raad beveelt aan om de bilaterale en multilaterale projecten en programma's voor circulaire migratie voort te zetten en uit te breiden, met aandacht voor goede monitoring en evaluatie en een expliciete link naar de regelingen voor kennismigranten.

### 8.4.3 *Bilaterale overeenkomsten voor tijdelijke arbeidsmigratie*

Internationaal gezien is de tijdelijke arbeidsmigratie van middelbaar en lager opgeleide werknemers uit ontwikkelingslanden momenteel vooral afhankelijk van bilaterale en regionale overeenkomsten. Voorbeelden zijn de overeenkomst tussen Duitsland en een aantal Oost-Europese landen (seizoensarbeid), de overeenkomst tussen Canada en Mexico en de overeenkomsten tussen Spanje en een aantal ontwikkelingslanden.<sup>39</sup>

Een Nederlands voorbeeld van een dergelijke overeenkomst is het Project Poolse verpleegkundigen in Nederland (zie kader)<sup>40</sup>. De ACVZ geeft in haar advies uit 2004 aan veel te zien in navolging van dit project. In tegenstelling tot de meeste projecten voor medisch personeel uit het buitenland heeft dit project wel tot positieve reacties geleid.

#### **Project Poolse verpleegkundigen in Nederland**

De belangrijke elementen van het project zijn:

- De verpleegkundigen krijgen een vooropleiding in Polen. Er worden onder andere harde eisen gesteld aan de beheersing van het Nederlands; zonder succesvol afleggen van een taaltoets is migratie naar Nederland niet mogelijk.
- Het is de bedoeling dat de verpleegkundigen in Nederland verder worden bijgeschoold zodat zij met hogere kwalificaties terugkeren.
- De maximale verblijfsduur is twee jaar.
- Nederlandse arbeidsvoorwaarden en omstandigheden zijn van toepassing.
- Er wordt met drie bemiddelende organisaties gewerkt.

39 World Bank (2006) *World Economic Prospects*, op.cit.

40 ACVZ (2004) *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, Den Haag, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

- Het IOM monitort het project zowel aan Nederlandse als aan Poolse zijde en rapporteert hierover geregeld aan beide overheden. Hierbij wordt het project in de volle breedte beschouwd en zowel kwaliteit van de vooropleiding, de arbeidsomstandigheden, het opleidingstraject in Nederland, ervaringen van alle betrokken partners en (later) de terugkeer beoordeeld.

• Bron: ACVZ (2004) *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, op cit., p. 105.

Bilaterale overeenkomsten van een beperkte omvang bieden een aantal voordelen ten opzichte van multilaterale overeenkomsten. De bilaterale partijen kunnen goed inspelen op de vraag in het gastland en kunnen investeren in trainingen op maat. Bovendien is er beter zicht op de bijdrage aan de brain gain van het land van herkomst van de migranten. Ten slotte bieden bilaterale overeenkomsten waarschijnlijk de beste mogelijkheden voor de handhaving van tijdelijkheid, omdat migranten gevraagd kunnen worden zich in twee landen te melden en zij door verschillende partijen gevolgd worden tijdens het traject.

Bilaterale overeenkomsten bieden ook het voordeel dat gast- en zendlanden ervaring op kunnen doen met tijdelijke arbeidsmigratie en kunnen zoeken naar manieren om de coherentie met ontwikkelingssamenwerking te vergroten. Een van de wijzen om de beleidscoherentie te vergroten is om de bilaterale overeenkomsten af te sluiten met partnerlanden van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Ook kunnen bilaterale overeenkomsten een optie zijn voor landen waarmee Nederland de ontwikkelingsrelatie recent heeft beëindigd en waar men op zoek is naar nieuwe mogelijkheden voor samenwerking.

Naast de zorgsector zijn bilaterale verdragen ook denkbaar in andere sectoren met vraag naar middelbaar en lager geschoold personeel, zoals de bouw of de persoonlijke dienstverlening (zie kader).

### Bilaterale verdragen in de persoonlijke dienstverlening?

Het is bekend dat in de persoonlijke dienstverlening (vooral vrouwelijke) arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden in Nederland werkzaam zijn. Over de omvang van deze groep zijn geen cijfers bekend, aangezien zij meestal illegaal werkzaam zijn. Voor huishoudelijk werk en kinderopvang worden geen tewerkstellingsvergunningen verleend, met als argument dat er prioriteit genietend arbeidsaanbod beschikbaar is. In de praktijk betekent dit dat de arbeidsmigratie niet (op legale wijze) ‘meeademt’ met de knelpunten in deze sector. Verandering van deze situatie is echter alleen mogelijk als de markt voor persoonlijke dienstverlening (deels) legaal functioneert en vacatures aan het CWI gemeld kunnen worden. Voor de komende jaren wordt een toename in de vraag naar persoonlijke dienstverlening verwacht. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft het

voorstel gedaan een duaal fiscaal stelsel te introduceren om de legale markt voor persoonlijke dienstverlening te ontwikkelen. Op verzoek van de Tweede Kamer is dit voorstel onlangs nader uitgewerkt. Als een legale markt voor persoonlijke dienstverlening kan worden ontwikkeld, biedt dit ook meer mogelijkheden voor (legale) tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden. Bilaterale verdragen voor ‘domestic workers’ met een aantal geselecteerde landen zijn in dat geval denkbaar.

- Bronnen: Nes, P. van, J. Gravesteijn-Ligthelm en L. van den Boom (2004) *De markt voor persoonlijke dienstverlening*, Rotterdam, SEOR en RWI (2006) *Huis houden op de markt (2): Vervolgadvies markt voor persoonlijke dienstverlening*, Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen.

#### 8.4.4 *Leertrajecten*

Een andere optie om vooral het aspect van ontwikkelingssamenwerking in de tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden te bevorderen, is het opzetten van een faciliteit voor leertrajecten. Arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden zouden bijvoorbeeld voor een periode van twee jaar een leertraject kunnen uitvoeren bij een Nederlandse werkgever, waarbij de trainingskosten en reiskosten uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking worden betaald. Het ministerie van Buitenlandse Zaken kan in dat geval samen met het partnerland ook toezien op de handhaving van de tijdelijkheid en het waarborgen van ‘brain gain’. Denkbaar is dat de Stichting van de Arbeid op dit punt met een aanbeveling komt om de rol van de sociale partners in deze leertrajecten verder uit te werken.

De raad beveelt aan om bilaterale overeenkomsten voor tijdelijke arbeidsmigratie met onder andere partnerlanden van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking te initiëren en te ondersteunen. Daarnaast acht de raad het zinvol om de ontwikkeling van leertrajecten voor de partnerlanden te bevorderen. Afhankelijk van de vraag naar personeel en de mogelijkheden in de partnerlanden zijn de werkgevers- en werknemersorganisaties in de raad graag betrokken bij de vormgeving van dergelijke bilaterale overeenkomsten. Een actieve bijdrage van het ministerie van Buitenlandse Zaken en internationale organisaties is hierbij gewenst.

#### 8.4.5 *Handhaving tijdelijkheid*

Er zijn verschillende maatregelen die overheden hanteren om te stimuleren dat tijdelijk verblijf ook daadwerkelijk tijdelijk blijft:

- 1 inspectie van bedrijven;
- 2 de verantwoordelijkheid voor tijdelijkheid neerleggen bij de ontvangende bedrijven in het gastland;
- 3 de verantwoordelijkheid voor tijdelijkheid neerleggen bij de onderaannemers in het land van herkomst;
- 4 een gedeelte van de betaling van de migrant afhankelijk maken van terugkeer naar het land van herkomst;

- 5 weigering van nieuwe aanvraag voor tijdelijke arbeidsmigratie als de migrant niet eerst een minimumperiode buiten het gastland heeft verbleven;
- 6 monitoring door de immigratiedienst, waarbij arbeidsmigranten bijvoorbeeld vier weken voor vertrek een retourticket moeten overleggen;
- 7 een meldingsplicht in het land van herkomst na afloop van de vergunning voor tijdelijke arbeidsmigratie;
- 8 een bilateraal verdrag met een combinatie van bovenstaande maatregelen en de mogelijkheid om de arbeidsmigranten in beide landen te monitoren.

De eerste optie wordt lastiger naarmate meer sectoren gebruik maken van tijdelijke arbeidsmigranten. De tweede en derde maatregel bieden waarschijnlijk meer mogelijkheden. Deze werken echter alleen als partijen van plan zijn om voor langere tijd zaken te doen met de respectievelijke landen. Het gastland kan van nieuwe bedrijven vragen dat zij een borgsom betalen om tijdelijkheid te garanderen, maar dit werpt weer handelsbarrières op, zeker voor ontwikkelingslanden met een beperkt functionerende financiële sector. Overigens biedt de huidige Vreemdelingenwet in Nederland de mogelijkheid een waarborgsom te verlangen van de werkgever om de eventuele kosten van uitzetting te dekken.<sup>41</sup>

Ook voor de vierde maatregel geldt dat een arbeidsmigrant die net in het gastland is nog weinig te verliezen heeft. Bovendien kan dit financiële problemen veroorzaken voor de middelbaar en lager opgeleide arbeidsmigrant en op arbeidsrechtelijke bezwaren stuiten. Opvallend is dat het Chineko-convenant voor Chinese koks in Nederland al wel een vergelijkbare bepaling kent. De werkgever betaalt het Chinese detachingsbureau (de tussenpersoon) een waarborgsom die alleen wordt terugbetaald indien het dienstverband na de afgesproken termijn wordt beëindigd. De kok moet zich na terugkeer bij het detachingsbureau melden en het bureau kan beslissen een deel van het salaris in te houden en pas uit te betalen na terugkeer.<sup>42</sup> In het convenant is ook voorzien in een meldpunt waartoe de Chinese koks zich kunnen richten als zij zich benadeeld voelen door het convenant. Desondanks lijkt de Chinese kok in deze opzet wel sterk afhankelijk van het Chinese detachingsbureau, met een risico op misbruik als gevolg. Om dit te voorkomen zou een onafhankelijke derde partij overigens ook een rol kunnen spelen bij het beheren en uitbetalen van een dergelijke waarborgsom.<sup>43</sup>

Ondanks bovengenoemde beleidsopties kent geen enkel land een sluitend systeem om het vertrek van tijdelijke arbeidsmigranten te handhaven. Bilaterale overeenkomsten met mogelijkheden tot handhaving in twee landen en aantrekkelijke programma's voor

41 ACVZ (2004) *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, op.cit.

42 ACVZ (2004) *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, op.cit.

43 Een voorbeeld is de IOM (International Organisation for Migration), die momenteel ook de vertrekpremies uitbetaalt aan migranten die Nederland vrijwillig verlaten.

circulaire migratie bieden volgens de raad de beste mogelijkheden voor handhaving van tijdelijkheid van arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden.

#### 8.4.6 *Migratiekantoren en partnerschapsovereenkomsten in Afrika*

De Europese Unie heeft recent verschillende initiatieven ondernomen ten aanzien van samenwerking met een aantal Afrikaanse landen op het gebied van arbeidsmigratie (zie kader).

##### Recente EU-initiatieven inzake migratie en ontwikkeling

In het kader van de Europees-Afrikaanse dialoog over migratie en ontwikkeling zijn de EU en de overheden van Spanje en Frankrijk onlangs overeengekomen dat de EU steun zal verlenen aan de oprichting van een informatie- en beheerscentrum voor arbeidsmigratie in Mali. Dit centrum zal informatie geven over i) de voorwaarden en mogelijkheden voor arbeid en onderwijs in Europa, ii) de risico's en gevaren van illegale migratie en iii) de begeleiding van terugkerende migranten met het oog op hun herintegratie. Ook zal het centrum de optimale benutting van spaargeld en overmakingen en deelname aan de arbeidsmarkt stimuleren. De partijen zien het centrum als een proefproject en hopen dat het initiatief wordt overgenomen in andere landen zodat een operationeel netwerk ontstaat.

Tegelijkertijd heeft Duitsland (als EU-voorzitter) naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van december 2006 een discussiestuk opgesteld over toekomstige partnerschapsovereenkomsten inzake migratie en ontwikkeling tussen EU-lidstaten en landen van herkomst en transit. Als mogelijke elementen van partnerschapsakkoorden worden genoemd: het toestaan van tijdelijke migratie voor arbeid en studie naar mogelijkheid en draagkracht van de lidstaat; het bieden van quota door lidstaten voor bepaalde arbeidsmarkt- of onderwijssectoren; een verplichting tot erkenning van principes van democratie en rechtsstaat en mensenrechtenbescherming; effectieve terug- en overname van eigen onderdanen en onderdanen van derde landen; EU-maatregelen ter bevordering van herintegratie en 'brain gain' in land van herkomst van teruggekeerde vreemdelingen; en de verplichting de randvoorwaarden te scheppen in de landen van herkomst die het mogelijk maken om het ontwikkelingspotentieel van migratie te benutten. De niet-ingeperkte verantwoordelijkheid van lidstaten voor hun arbeidsmarkt zou, bij eventuele voorstellen voor arbeidsmigratie en circulaire migratie, volgens het voorstel verzekerd moeten blijven.

- Bron: Persbericht Europese Unie, 9 februari 2007, ref. IP/07/67 en Europese Raad, doc. 6193/07.

De raad staat terughoudend tegenover het actief werven van arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden door middel van 'informatie- en beheerscentra voor arbeidsmigratie' ter plaatse. Met betrekking tot de 'partnerschapsovereenkomsten inzake migratie en

ontwikkeling' is het oordeel van de raad afhankelijk van de uiteindelijke voorstellen hierover van de Europese Commissie. Voor de onderkant en het middensegment van de arbeidsmarkt moet vraagsturing in combinatie met de toets op prioriteit genietend aanbod in elk geval uitgangspunt blijven. De raad ziet in de EU-plannen vooral een mogelijke impuls voor bilaterale overeenkomsten in het kader van ontwikkelingssamenwerking zoals bepleit in paragraaf 8.4.3. Kleinschaligheid en bilaterale handhaving zijn hierbij voorwaarden.

#### 8.4.7 *Aanvullend beleid op het snijvlak van migratie en ontwikkeling*

Naast de ondersteuning van bovengenoemde faciliteiten voor tijdelijke migratie vraagt de raad aandacht voor aanvullend beleid op het snijvlak van migratie en ontwikkelingssamenwerking. Het gaat hier om een verdere uitwerking van huidig beleid ten aanzien van convenanten voor de werving van medisch personeel en het faciliteren van geldovermakingen en investeringen in het land van herkomst.

##### *Keurmerk en gedragscode bij de werving van zorgpersoneel*

Op verzoek van de Tweede Kamer is de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in augustus 2006 in overleg getreden met de brancheorganisaties in de zorg over een gedragscode en een keurmerk van wervingsbureaus bij de werving van buitenlands zorgpersoneel. TNO ontwikkelt een dergelijk keurmerk in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ). De Brancheorganisaties Zorg (BOZ) onderschrijven het belang van bonafide wervingspraktijken en de meerwaarde van een keurmerk voor intermediairs die buitenlands zorgpersoneel werven. Zij zien de komst van het NVZ-keurmerk met belangstelling tegemoet en zijn bereid om zich nader te verdiepen in de mogelijkheid van een gedragscode en aanvullende keurmerken in de andere zorgbranches. Wat de gedragscode betreft denkt de minister aan afspraken over de intentie om niet proactief te werven in ontwikkelingslanden, noch in landen met eigen tekorten aan zorgpersoneel.<sup>44</sup> De raad onderschrijft het belang van dit initiatief en beveelt aan om ook in andere branches de mogelijkheden voor een dergelijke gedragscode te verkennen.

Ook op Europees niveau wordt gewerkt aan gemeenschappelijk beleid ter voorkoming van care drain. In december 2005 heeft de Europese Commissie de 'EU Strategy for Action on the Crisis in Human Resources for Health in Developing Countries' aangenomen die ook door de Europese Raad met enthousiasme is ontvangen. In de Raadsconclusies van april 2006 commiteert de Europese Raad zich aan een actieprogramma op dit gebied. Het ontwikkelen van een 'ethical code of conduct' over de werving van zorgpersoneel in ontwikkelingslanden maakt deel uit van dit actieprogramma.<sup>45</sup>

44 Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29282, nr. 37.

45 Council of the European Union (2006) document 8359/06, 11 april 2006, Luxembourg.



De raad acht een krachtige coördinatie op Europees niveau van groot belang om een dergelijke wervingscode effectief te laten zijn. Er moet reguliere monitoring plaatsvinden, bijvoorbeeld door een jaarlijks openbaar rapport aan het Europese Parlement. Dit rapport zou de partijen die niet volgens de wervingscode hebben gehandeld met naam en toenaam moeten noemen ('naming and shaming') zodat hier een krachtig signaal van uitgaat.

#### *Faciliteren van geldovermakingen en investeringen in het land van herkomst*

De raad wil graag aansluiten bij de aanbevelingen over het faciliteren van geldovermakingen die uit recent onderzoek naar de Nederlandse situatie naar voren komen. Er is meer samenwerking nodig tussen Nederlandse en buitenlandse banken om de doelgroep van migranten te benaderen. Er is behoefte aan meer helderheid over de transactiekosten, het verlagen van deze kosten door goede marktwerking, het bevorderen van vestiging van banken uit ontwikkelingslanden in Nederland en het trainen van personeel in de financiële sector in de landen van herkomst. Daarnaast is er ruimte voor betere (afstemming van) regelgeving.<sup>46</sup>

Veel pogingen om geldovermakingen te gebruiken voor economische ontwikkeling zijn niet geslaagd, omdat zij negeerden dat het gaat om individuele bestedingen van migranten. Goede voorbeelden zijn erop gericht om migranten en 'thuisblijvers' te helpen betere keuzes te maken, hun vertrouwen te winnen en gebruik te maken van netwerken in zend-landen en gastlanden, zodat de geldovermakingen optimaal bij kunnen dragen aan de ontwikkeling van het land.<sup>47</sup>

Ook ondersteuning bij het starten van een onderneming in het land van herkomst biedt mogelijkheden om de voordelen van arbeidsmigratie voor de landen van herkomst te optimaliseren. De stichting IntEnt ondersteunt arbeidsmigranten bij het opzetten van een onderneming in het land van herkomst. De raad beveelt aan dergelijke initiatieven te blijven steunen.

## 8.5 Conclusie

De raad acht het niet wenselijk om in het kader van ontwikkelingssamenwerking de verblijfsduur voor arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden te beperken tot maximaal één jaar – zoals het kabinet voorstelt in de nota *Naar een modern migratiebeleid*. In de alternatieve kolommenstructuur die de raad voorstelt, is de maximale verblijfs-termijn afhankelijk van de arbeidsovereenkomst tussen werkgever en werknemer en dit is ook van toepassing op projecten in het kader van ontwikkelingssamenwerking.

46 Unger, B. en M. Siegel (2006) *The Netherlands-Suriname Corridor for Workers' Remittances*, op.cit. en Barendse, J. [et al.] (2006) *The remittance corridor the Netherlands- Morocco*, op.cit.

47 OECD (2005) *Migration, Remittances and Development*, op.cit.

De raad benadrukt dat arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden, evenals werknemers uit andere derde landen, in de eerste plaats gebruik kunnen maken van de kolommen waar zij op grond van hun kwalificaties in aanmerking voor komen. Hoogopgeleide arbeidsmigranten kunnen gebruik maken van kolom III (kennismigratie – geen twv). Om de ‘brain gain’ in de landen van herkomst te bevorderen pleit de raad voor voortzetting en uitbreiding van programma’s voor circulaire migratie, met aandacht voor goede evaluatie en een expliciete link naar de regelingen voor kennismigranten.

Middelbaar en lager opgeleide arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden kunnen gebruik maken van de door de raad voorgestelde kolom I (arbeidsmigratie met twv) waarbij in beginsel de Wet arbeid vreemdelingen en de toets op prioriteit genietend arbeidsaanbod blijven gelden. Om de tijdelijke arbeidsmigratie van middelbaar en laagopgeleide arbeidsmigranten verder te bevorderen stelt de raad twee aanvullende faciliteiten voor: bilaterale overeenkomsten met partnerlanden van de ontwikkelingssamenwerking en leertrajecten.

Ten slotte vraagt de raad aandacht voor aanvullend beleid op het snijvlak van migratie en ontwikkeling. Het gaat hierbij om krachtige coördinatie op Europees niveau teneinde een wervingscode voor medisch personeel uit ontwikkelingslanden vast te stellen en om het faciliteren van geldovermakingen en investeringen in het land van herkomst.

Den Haag, 16 maart 2007

A.H.G. Rinnooy Kan  
Voorzitter

V.C.M. Timmerhuis  
Algemeen secretaris





BIJLAGEN





Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid

De voorzitter van de Sociaal-  
Economische Raad  
De heer dr. A.H.G. Rinnooy Kan  
Voorzitter  
Postbus 90405  
2509 LK S GRAVENHAGE

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Anna van Hannoverstraat 4  
Telefoon (070) 333 44 44  
Fax (070) 333 40 33  
www.szw.nl

Contactpersoon drs. K. Terwan  
Doorkiesnummer (070) 333 66 49  
E-mail KTerwan@minszw.nl

Ons kenmerk AM/AMI/2006/70871  
Datum 28 SEP. 2006

Onderwerp Adviesaanvraag Arbeidsmigratiebeleid

## 1. Inleiding

Hierbij doen wij u een adviesaanvraag toekomen over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid.

In de 'groslijst SER-adviesaanvragen 2006' (die u september 2005 van het kabinet ontving) was een adviesaanvraag opgenomen over de vraag hoe tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden gefaciliteerd en gereguleerd kan worden.

Het kabinet ziet reden om deze vraagstelling te verbreden tot een adviesaanvraag over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid in ruimere zin. De aanleiding daarvoor is zowel gelegen in een aantal relevante maatschappelijke ontwikkelingen, alsook in recente beleidsontwikkelingen op nationaal als Europees niveau.

Deze adviesaanvraag schetst lessen uit het verleden en relevante (beleids)ontwikkelingen, formuleert een aantal beleidsvraagstukken voor de toekomst en spitst die toe op de vraagstelling aan de SER.

## 2. Lessen uit het verleden

Op 5 april jl. heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd<sup>1</sup> over mogelijkheden om de toegang tot de sociale zekerheid voor immigranten te beperken. In dat verband heeft het kabinet een analyse gemaakt van de naoorlogse migratie. De belangrijkste lessen uit de analyse, zoals geformuleerd in genoemde brief, zijn de volgende.

- *De komst van arbeidsmigranten in de periode 1960-1973 heeft geleid tot aanzienlijke sociaal-economische en sociaal-culturele problemen.*

<sup>1</sup> Brief d.d. 5 april 2006 inzake beperking van de toegang van immigranten tot de sociale zekerheid; Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 29 861, nr. 5

- *Toelatingsbeleid dat vooral gericht is geweest op bestrijden van vaak korte termijn schaarste kan waardevol zijn, maar de baten voor de Nederlandse samenleving als geheel zijn beperkt geweest.*
- *De groep arbeidsmigranten die in de jaren '60 en '70 naar Nederland kwam, is niet meer representatief voor de groep arbeidsmigranten die in de laatste vijftien jaar in Nederland is gaan werken.*
- *Jarenlang is er te weinig aandacht geweest voor het binnenhalen van kennismigranten en voor het specifiek selecteren van niet-kennismigranten. Sinds kort bestaat er meer aandacht voor het actief werven van hoogopgeleiden.*

### 3. Relevante ontwikkelingen

Voor de toekomstige inrichting van het arbeidsmigratiebeleid is een aantal ontwikkelingen van belang. Hieronder worden die kort geschetst.

#### *Economische effecten van internationalisering arbeidsmarkten*

In het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid ligt momenteel een sterke nadruk op het beïnvloeden van de economische effecten van migratie op de korte termijn, zoals het opvullen van tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt en het voorkomen van verdringing van Nederlandse arbeidskrachten. Deze focus op de korte-termijn-effecten kan het zicht belemmeren op de effecten op langere termijn, zoals een groter arbeidsaanbod en sterkere concurrentie op de arbeidsmarkt met positieve effecten op de arbeidsproductiviteit.

De toestroom van arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen (verder: MOE-landen) en uit ontwikkelingslanden draagt daarnaast ook bij aan de welvaart in die landen. De toenemende welvaart in de herkomstlanden kan nieuwe afzetmarkten scheppen voor het Nederlandse bedrijfsleven en nieuwe mogelijkheden bieden voor Nederland als distributieland. Ook kunnen persoonlijke contacten die samenhangen met arbeidsmigratie een opstap zijn naar vruchtbare handelsbetrekkingen. Dergelijke overwegingen spelen nu nog geen rol bij de inrichting van het arbeidsmigratiebeleid. De snelle groei van de economieën in de MOE-landen en in sommige ontwikkelingslanden maakt dergelijke overwegingen relevant.

#### *Concurrentie om hoogopgeleide arbeidsmigranten*

De arbeidsmarkt voor hoogopgeleiden ontwikkelt zich tot een mondiale markt, waarbij landen concurreren om het aantrekken van de meest aantrekkelijke immigranten. Een wervend toelatingsbeleid (ook voor buitenlandse studenten) en aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden zijn belangrijke instrumenten in deze 'battle for brains'. Nederland heeft zich, ook in EU-verband, ten doel gesteld de 'kenniseconomie' te versterken, en zal daartoe een aantrekkelijk(er) klimaat voor kennismigranten moeten ontwikkelen. Tegelijkertijd dient Nederland te voorkomen dat dit leidt tot braindrain in kwetsbare sectoren in arme landen.

*Vergrijzing en ontgroening*

Vergrijzing en ontgroening plaatsen veel EU-lidstaten en ook Nederland voor de vraag of de bevolkingssamenstelling, zowel kwantitatief als kwalitatief, op langere termijn voldoende draagvlak biedt voor voortgezette economische groei, concurrentievermogen en welvaart. De meningen hierover zijn verdeeld, evenals de opvattingen over de vraag of immigratie nodig is om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen en, zo ja, binnen welke voorwaarden die immigratie moet plaatsvinden.

*Maatschappelijke effecten immigratie*

Het de afgelopen jaren opgelaaide debat over de maatschappelijke integratie van allochtonen werpt een nieuw licht op het arbeidsmigratiebeleid: naast de aandacht voor de economische effecten wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor bredere maatschappelijke effecten van de instroom van migranten. Daarbij gaat het om de sociaal-economische effecten, en ook om de gevolgen voor huisvesting en ruimtelijke ordening. De variëteit aan culturen in Nederland wordt nog groter, met nieuwe kansen en nieuwe risico's. Daarbij moet het risico worden onderkend dat laagopgeleide immigranten - indien ze zich blijvend vestigen - de toekomstige langdurig werklozen en arbeidsongeschikten kunnen worden. Het scholingsniveau en de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van een grote groep (voormalig) migranten en hun kinderen zijn nog altijd zorgwekkend. Het maatschappelijk klimaat ten opzichte van immigranten en bepaalde groepen allochtonen is de laatste jaren onmiskenbaar verhard. Het is deze maatschappelijke erfenis van de arbeidsmigratie uit de jaren zestig en zeventig die lessen voor de toekomst bevat.

#### 4. Nationale en Europese beleidsontwikkelingen

##### 4.1 Beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid'

Mei 2006 heeft het kabinet de notitie 'Naar een modern migratiebeleid' naar de Tweede Kamer gestuurd<sup>2</sup>. Met dit voorstel voor een nieuw toelatingsbeleid wordt beoogd snel en slagvaardig te kunnen inspelen op de behoeften van maatschappij en arbeidsmarkt. Om dit uitgangspunt goed tot zijn recht te laten komen heeft het kabinet gekozen voor een toelatingsmodel met vijf verblijfskolommen. Dit vervangt het huidige, complexe systeem van 26 verblijfsdoelen, waartussen nauwelijks enige samenhang bestaat en waarbij regelmatig aanpassingen nodig zijn. Verblijfsverlening vindt plaats binnen één van de vijf kolommen en daarbij hoort steeds een uniform pakket van rechten en plichten. Hiermee wordt een aanzienlijke vereenvoudiging en stroomlijning van de toelating beoogd. Voor arbeidsmigratie zijn de kolommen I, II en III relevant. Kolom I ziet op tijdelijke migratie, kolom II ziet op arbeidsmigratie waar de Wet arbeid vreemdelingen onverkort van toepassing is. Kolom III ziet

<sup>2</sup> Naar een modern migratiebeleid, Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30573, nr.1



op hoogwaardige kennismigratie. De Vreemdelingenwet 2000 zal op wezenlijke onderdelen aanpassing behoeven, terwijl de systematiek van verblijfsdoelen zoals die in het Vreemdelingenbesluit 2000 is opgenomen volledig zal worden gewijzigd. De vraag welke thans voorligt is op welke wijze de relatie met de Wet arbeid vreemdelingen kan worden uitgewerkt.

Het arbeidsmigratiebeleid moet voor de top van de arbeidsmarkt selectief en uitnodigend zijn, en van toepassing zijn op alle hooggekwalificeerde arbeidsmigranten en (bijna) afgestudeerde studiemigranten die een belangrijke positieve bijdrage aan de Nederlandse economie en cultuur kunnen leveren. Als onderdeel van het algemene beleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten introduceert het kabinet de mogelijkheid om op basis van persoonlijke talenten tot Nederland te worden toegelaten, door middel van een puntensysteem. Deze 'talentenregeling' is in eerste instantie niet bedoeld voor migranten die arbeid in loondienst willen zoeken, maar voor migranten die aannemelijk kunnen maken dat zij zich als zelfstandige kunnen handhaven. Het kabinet zal de talentenregeling geleidelijk invullen. In eerste instantie zal de bestaande toelatingsregeling voor zelfstandig ondernemers in de talentenregeling worden opgenomen. Voor de categorieën arbeidsmigranten in het midden- en ondersegment van de arbeidsmarkt blijft het uitgangspunt van de Wet arbeid vreemdelingen gelden dat, voordat een werkgever arbeidskrachten van buiten de Europese Unie kan aantrekken, eerst een toets op de beschikbaarheid van prioriteitgenietend aanbod wordt uitgevoerd. Het toelatingsmodel dat in deze notitie wordt gepresenteerd biedt daarmee een instrumentarium dat het mogelijk maakt snel en flexibel keuzes te maken en uit te voeren met betrekking tot de toelating van alle categorieën arbeidsmigranten.

Het kabinet wil verder een onderscheid maken tussen vormen van arbeidsmigratie die op termijn tot vestiging in Nederland zouden kunnen leiden en vormen van arbeidsmigratie waarbij de tijdelijkheid strikt gehandhaafd dient te worden. Het thans bestaande systeem van reguliere toelating biedt daarvoor onvoldoende waarborgen, omdat iedere voor arbeid in loondienst afgegeven verblijfsvergunning na drie jaar tot vrijheid op de arbeidsmarkt leidt. Overigens verblijft de overgrote meerderheid van de arbeidsmigranten momenteel feitelijk maar zeer tijdelijk in ons land: in 2005 werd ongeveer 75% van de tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor een periode korter dan een half jaar.

Bij bepaalde vormen van circulaire migratie en bij kortdurende arbeidsmigratie in het kader van specifieke, tijdelijke werkzaamheden, zoals seizoensarbeid of detacheringen waarbij de arbeidsmigrant niet in dienst komt bij een Nederlands bedrijf, is het wenselijk dat de migratie een afdwingbaar tijdelijk karakter kent. Daarbij behoeven er geen belemmeringen te bestaan om na terugkeer naar het land van herkomst opnieuw voor toelating in Nederland in aanmerking te komen. Het kabinet introduceert daarom in het nieuwe toelatingsmodel een niet-verlengbare verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van maximaal één jaar, waaraan een beperkt pakket van rechten wordt gekoppeld. Deze niet-verlengbare verblijfsvergunning

kan bijvoorbeeld het rotatiesysteem laten functioneren dat is voorgesteld door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken<sup>3</sup> en daarmee een positieve impuls vormen voor tijdelijke migratie van lager gekwalificeerde arbeidsmigranten. Deze niet-verlengbare vergunning als onderdeel van het arbeidsmigratiebeleid, met name ook gericht op de vraag hoe tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden te stimuleren en vorm te geven, dient nog nader uitgewerkt te worden. (zie verder paragraaf 5).

Wat betreft studiemigratie: het beleid voor buitenlandse studenten moet uitnodigend zijn. Uitgangspunt is dat meer en kwalitatief hoogwaardige studenten naar Nederland komen om aan een instelling voor hoger onderwijs te studeren. Om meer en beter gebruik te maken van de kennis die aanwezig is onder buitenlandse studenten en om de positie die zij in de samenleving hebben verworven te bestendigen, wil het kabinet ruimere mogelijkheden bieden aan deze categorie vreemdelingen. Het kabinet onderzoekt op dit moment welke zoekperiode na afronding van de studie kan worden gehanteerd voor het vinden van werk, waarbij de arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsconsequenties van een verlenging van de zoekperiode, de salarisgrens en de voorwaarden van toegang tot de arbeidsmarkt tijdens de zoektijd en daarna worden betrokken.

Voor een efficiënte besluitvorming moet de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de centrale organisatie zijn voor de toelating van vreemdelingen. De instellingen en bedrijven die het meeste baat hebben bij de toelating van een migrant zullen een centrale rol spelen bij de selectie van migranten. Dit brengt een herverdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid, migrant en samenleving (waaronder instellingen en bedrijven) met zich. Heldere afspraken tussen referenten en IND zullen worden vastgelegd in een convenant, waarin de wederzijdse rechten en verplichtingen worden opgenomen. Instellingen, bedrijven of organisaties die als referent in het kader van arbeidsmigratie, studie of uitwisseling willen optreden zullen moeten beschikken over een convenant met de IND. Een systeem met een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en referent maakt een duidelijk repressief handhavend kader noodzakelijk om fraude en misbruik te voorkomen en om fouten effectief te kunnen opsporen en corrigeren. Wanneer blijkt dat een convenanthouder zijn verplichtingen als bedoeld in het convenant niet nakomt kan hij, na gewaarschuwd te zijn of een boete te hebben gekregen, als convenanthouder worden geschorst of in het uiterste geval uitgesloten. Gevolg hiervan is een snellere en eenvoudigere toelatingsprocedure (voor verblijfsaanvragen ingediend door een convenanthouder geldt een genormeerde doorlooptijd van twee weken).

---

<sup>3</sup> Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, februari 2004.

## 4.2 EU-Groenboek en –Beleidsplan

In januari 2005 publiceerde de Europese Commissie een Groenboek over “het beheer van economische migratie: een EU-aanpak”<sup>4</sup>. Hiermee verkent de Commissie de visie van de lidstaten op de toekomst van arbeidsmigratie binnen de EU en op toekomstige mogelijkheden voor een communautair arbeidsmigratiebeleid. In de Nederlandse kabinetsreactie pleit het kabinet voor een voldoende restrictief karakter op Europees en nationaal niveau en voor voldoende bewegingsvrijheid voor lidstaten om de toelating van arbeidsmigranten te reguleren. Ook wil het kabinet dat de bevoegdheden voor toelating van laagopgeleide arbeidsmigranten bij de lidstaten blijft. Daarnaast is het kabinet van oordeel dat het arbeidsmigratiebeleid de komende jaren vraaggestuurd moet blijven, al moet introductie van aanbodgestuurde elementen in de toekomst niet worden uitgesloten; de economische behoefte van het ontvangende land is leidend. Hierbinnen kan de EU voor specifieke categorieën arbeidsmigranten aparte kaders scheppen. Daarbij vindt het kabinet een accent op kennismigranten gewenst.<sup>5</sup>

Het vervolg op dit Groenboek, het EU-Beleidsplan Legale Migratie<sup>6</sup> werd eind 2005 gepresenteerd. Hierin stelt de Europese Commissie aan de hand van een ‘roadmap’ (2006-2009) vijf richtlijnen en een aantal flankerende maatregelen voor om te komen tot een sterker gemeenschappelijk Europees arbeidsmigratiebeleid. De regelgeving betreft in de eerste plaats een kaderrichtlijn waarin de basisrechten van arbeidsmigranten worden neergelegd (2007). Voorts zullen voor de toelating van een viertal specifieke categorieën economische migranten wetgevende instrumenten worden voorgesteld, te weten voor kennismigranten (2007), seizoensarbeiders (2008), binnen een onderneming overgeplaatste personen (intra-corporate transferees) (2009) en personen die een bezoldigde beroepsopleiding volgen (trainees) (2009). Daarnaast wil de Commissie de informatievoorziening rondom arbeidsmigratie sterk verbeteren: via een ‘EU Immigration Portal’, het opzetten van een ‘Europees Migratie Netwerk’ en via het uitbreiden en verbeteren van het bestaande arbeidsmarktinformatiesysteem Eures. Tenslotte benadrukt de Commissie het belang van maatschappelijke integratie van derdelanders en van terugkeer naar en samenwerking met de landen van herkomst. Het kabinet zal najaar 2006 een kabinetsreactie op het EU-Beleidsplan vaststellen.

<sup>4</sup> Green paper on an EU approach to managing economic migration (COM(2005)811 final), Brussel, januari 2005

<sup>5</sup> Nederlandse reactie naar aanleiding van het EU-Groenboek Economische migratie, Den Haag, april 2005

<sup>6</sup> Communication from the Commission, Policy Plan on Legal Migration (COM(2005)669 final), Brussel, december 2005

### 4.3 Werknemersverkeer met de MOE-lidstaten

Voorjaar 2006 heeft het kabinet het overgangsregime werknemersverkeer met de nieuwe EU-lidstaten geëvalueerd. Uitkomst van de politieke discussie is dat -indien voldaan is aan een aantal voorwaarden wat betreft handhaving van arbeidsvoorwaarden en huisvesting van immigranten- op 1 januari 2007 de tewerkstellingsvergunningsplicht voor werkgevers die burgers uit de nieuwe lidstaten van de EU te werk willen stellen, zal worden afgeschaft. Tussen 1 mei 2006 en 1 januari 2007 zal de staatssecretaris van SZW stapsgewijs sectoren aanwijzen waarvoor de arbeidsmarkttoets in de tewerkstellingsvergunningsprocedure komt te vervallen. Inmiddels zijn per 2 juni jl. de volgende sectoren/beroepsgroepen aangewezen: de agrarische sector, de binnenscheepvaart, de metaal- en technische bedrijfstak (kleinmetaal), de slachterijen en visfileerbedrijven en het wetenschappelijk onderzoek.<sup>7</sup> Zomer en najaar 2006 zullen in twee rondes nogmaals sectoren worden aangewezen. Bovendien zal tussen 1 mei 2006 en 1 januari 2007 flankerend beleid worden ontwikkeld, vooral gericht op handhaving van de arbeidsvoorwaarden, op het tegengaan van zwart werk en andere ontduiking van regelgeving en op het waarborgen van fatsoenlijke huisvesting. Naar verwachting zullen deze maatregelen op 1 januari 2007 zijn ingevoerd, waardoor dan een vrij verkeer van werknemers met 'gelijk loon voor gelijk werk' gerealiseerd kan worden.

### 4.4 Migratie en sociale zekerheid

In de in paragraaf 2 genoemde brief wijst het kabinet op een aantal maatregelen die reeds genomen zijn om de sociale zekerheidsrisico's van immigratie te beperken. Daarbij gaat het allereerst om recente beleidsacties om de uitstroom naar werk uit sociale zekerheidsregelingen te stimuleren (invoering WIA, wijziging WW en WWB) en om het bevorderen van een adequate selectie van immigranten die tot Nederland worden toegelaten: de Vreemdelingenwet 2000, de manier waarop de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) de tijdelijkheid van immigratie reeds stimuleert, de invoering van de kennismigrantenregeling, en het volledig van toepassing blijven van de Wav bij de implementatie van de EU-Richtlijn Langdurig ingezetenen van derde landen. Ten tweede wijst het kabinet wat betreft de integratie van immigranten op de invoering van een meer verplichtend en resultaatgericht inburgeringsstelsel. Tenslotte noemt het kabinet een aantal aanvullende maatregelen om, via wijziging van de WWB en een betere samenwerking tussen IND en gemeenten in de uitvoering, de toegang van immigranten tot een bijstandsuitkering te beperken.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 29407, nr. 47

## 5 Tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden

De samenhang tussen migratie en ontwikkeling krijgt de laatste jaren meer en meer aandacht. Aspecten die daarbij aandacht krijgen zijn de regulering van migratiestromen, de bijdrage die migratie kan leveren aan de ontwikkeling van ontwikkelingslanden en de economische behoeften om arbeidsmigranten aan te trekken in verband met mogelijke tekorten in bepaalde sectoren op de arbeidsmarkt.

### *Nederlandse en Europese context*

In de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie (juli 2004) staat dat de regering het bevorderen van circulaire migratie, binnen de kaders van het nationale migratiebeleid, aangewezen acht als strategie die de belangen van de migrant, de herkomstlanden en de bestemmingslanden kan verenigen. Dit kan, zoals in de notitie wordt aangegeven, bijvoorbeeld door de mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie te bevorderen, inclusief het bevorderen van terugkeer na afloop van de tijdelijke arbeidsperiode<sup>8</sup>.

Op 1 september 2005 presenteerde de Europese Commissie de mededeling Migratie en Ontwikkeling<sup>9</sup>. Daarover werden in november 2005 Raadsconclusies<sup>10</sup> aangenomen. Hierin staat ten aanzien van arbeidsmigratie dat de Raad de Europese Commissie vraagt om ideeën over tijdelijke en circulaire migratie te ontwikkelen en over hoe de negatieve impact van brain drain in kwetsbare sectoren van ontwikkelingslanden geminimaliseerd zou kunnen worden. In dat kader werden in april 2006 aanvullende Raadsconclusies aangenomen ten aanzien van de personeelscrisis en braindrain in de gezondheidszorg in ontwikkelingslanden<sup>11</sup>.

Voorts zijn de hierboven genoemde notitie ‘Naar een modern toelatingsbeleid’ en het EU-Groenboek en –Beleidsplan ook in dit verband relevant.

### *VN-context*

In oktober 2005 kwam de *Global Commission on International Migration (GCIM)*, die in het leven geroepen is door de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties, met het rapport ‘*Migration in an interconnected world: New directions for action*’. Dit rapport is één van de belangrijkste basisdocumenten voor de *VN High Level Dialogue (HLD)* die in september 2006 zal plaatsvinden in New York. Het rapport vraagt aandacht voor flexibeler beleid ten aanzien

<sup>8</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29693, nr 1, 30-7-2004, beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie, blz 6.

<sup>9</sup> Communication from the Commission, Migration and Development: some concrete orientations (COM2005)390 final), Brussels, September 2005

<sup>10</sup> Council Conclusions on Migration and External Relations (14769/05), Brussels, November 2005.

<sup>11</sup> Council Conclusions on EU statement of Commitment on human resources for health in developing countries (7711/06), Brussels, April 2006.

van arbeidsmigratie door in te zetten op tijdelijke arbeidsmigratie en te werken aan mogelijkheden om pensioenen en opgebouwde sociale zekerheidsrechten mee te nemen. Het op 6 juni jl. verschenen rapport van de Secretaris Generaal<sup>12</sup> ter voorbereiding op de HLD vraagt hier nogmaals aandacht voor en onderstreept de positieve effecten die migratie met zich mee brengt.

#### *Belang van tijdelijke arbeidsmigratie*

Voor bestemmingslanden kan tijdelijke arbeidsmigratie knelpunten in de arbeidsmarkt helpen oplossen. Voor herkomstlanden bevordert tijdelijke arbeidsmigratie circulaire migratie en daarmee de kans voor migranten om nieuwe kennis en vaardigheden op te doen en (via overmakingen) een bijdrage aan de ontwikkeling van het land van herkomst te leveren.

Voor ontwikkelingslanden is er veel te winnen bij arbeidsmigratie. Veel ontwikkelingslanden kampen immers met een groot arbeidsoverschot. Het werken in andere landen levert een inkomen, en werkervaring op, die in meerdere of mindere mate weer ingezet wordt in het land van herkomst. Daarnaast beïnvloeden migranten ook de ontwikkeling en moderniseringsprocessen van hun land van herkomst door overbrenging van opgedane kennis in het gastland. Ontwikkelingslanden zetten in de WTO- dienstenonderhandelingen (i.h.b. voor natuurlijke personen onder 'mode 4') dan ook in op een verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie. Binnen het kader van het nationale arbeidsmigratiebeleid en de aan te gane verplichtingen tot marktopening in de WTO heeft Nederland aangegeven bereid te zijn de mogelijkheden te onderzoeken tot gereguleerde verruiming en facilitering van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden<sup>13</sup>.

Van belang is hoe tijdelijke arbeidsmigratie daadwerkelijk kan worden gefaciliteerd en gereguleerd zodat: 1) sectoren waar behoefte is aan arbeid snel kunnen worden voorzien; 2) arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden een kans krijgen om kennis/vaardigheden op te doen en een inkomen te verdienen; 3) arbeidsmigranten na afloop van de contractperiode daadwerkelijk Nederland verlaten, en 4) kwetsbare sectoren in ontwikkelingslanden niet worden geschaad (voorkomen van brain drain).

In termen van regulering, met name ten aanzien van de terugkeer, zal gezocht moeten worden naar een werkbaar en effectief evenwicht van positieve en negatieve prikkels. Eén bron voor voorstellen van prikkels zijn de aanbevelingen in het eerder genoemde rapport van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) van februari 2004 over Regulering en Facilitering van Arbeidsmigratie. Bij één van de ACVZ-aanbevelingen, het idee om arbeidsmigranten bij vertrek uit ons land alle reeds betaalde sociale verzekeringspremies

<sup>12</sup> International migration and development, Report of the Secretary-General, United Nations (A/60/871), 18 May 2006.

<sup>13</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 22112, nr 368 plus bijlage, 18-4-2005, kabinetsreactie op "Groenboek over beheer van economische migratie: een EU-aanpak".

terug te geven ('opt-in regeling'), ziet het kabinet de strijdigheid met de solidariteitsgedachte en het verzekeringsbeginsel en de concurrentievervalsing met Nederlands personeel als onoverkomelijke nadelen (brief Migratie en sociale zekerheid<sup>14</sup>).

Een andere bron is het hierboven genoemde GCIM rapport.

## 6. Beleidsvragen voor de toekomst en vraagstelling aan de SER

Doelstelling van het huidige arbeidsmigratiebeleid luidt: '*het bevorderen van welvaart door het (aanvullend op algemeen arbeidsmarktbeleid en bestaand arbeidsaanbod) voeren van een selectief arbeidsmigratiebeleid, waarbij de toelating van kennismigranten gefaciliteerd en die van overige migranten gereguleerd wordt*'. Regulering is gewenst om:

- de arbeidsmarkt te beschermen (verdringing binnenlands aanbod);
- de arbeidsverhoudingen te beschermen: voorkomen van oneerlijke concurrentie, bestrijden van illegale tewerkstelling;
- te sturen op wie er binnenkomt, o.a. om beroep op sociale zekerheid te beperken;
- de aantrekkelijkheid van Nederland (ten opzichte van andere landen) voor gewenste arbeidsmigranten te waarborgen.

Voor de komende jaren signaleert het kabinet een aantal beleidsvragen.

A) Belangrijk vraagstuk is allereerst hoe de bijdrage van arbeidsmigratie aan welvaartsgroei het beste gewaarborgd kan blijven. Voorzien arbeidsmigranten alleen in arbeidsaanbod dat op de binnenlandse markt niet beschikbaar blijkt: migratie als aanvulling op nationaal arbeidsmarktbeleid, zoals nu het geval is? Of zien we arbeids- (en vooral kennis)migratie als actieve motor voor economische groei, waarbij voorrang voor binnenlands aanbod op langere termijn niet altijd de beste bijdrage aan die groei levert? Blijft bescherming van de binnenlandse arbeidsmarkt uitgangspunt of accepteren we dat met de voortgaande internationalisering van de arbeidsmarkt een nieuwe fase aanbreekt waarbij restrictieve toelating van bepaalde groepen migranten achterhaald raakt?

Direct daarmee verbonden is de vraag naar de voor- en nadelen van de bescherming van onze binnenlandse arbeidsmarkt, zoals die nu onder andere tot uiting komt in het vraaggestuurde systeem met de toets op beschikbaarheid van prioriteitgenietend aanbod. Minder bescherming biedt –uitgaande van de potentiële dynamiek van open markten- op lange termijn meer kansen op economische groei, maar kan op korte termijn politiek-maatschappelijke dilemma's (binnenlandse werkloosheid, concurrentie op arbeidsvoorwaarden) met zich meebrengen.

---

<sup>14</sup> Brief d.d. 5 april 2006 inzake beperking van de toegang van immigranten tot de sociale zekerheid; Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 29 861, nr. 5

Dit leidt tot de volgende concrete vragen aan de SER:

1. *Wat zijn in uw visie de te verwachten ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt en de daar te verwachten behoeften in de komende jaren, ook in het kader van de ontwikkeling van ons land tot kennissamenleving en in het licht van de vergrijzing?*
2. *Hoe zullen in uw visie, in het licht van vraag 1), de omvang en samenstelling van de arbeidsmigratie van binnen en buiten de EU zich ontwikkelen? Kunt u daarbij een onderscheid maken tussen laag-/midden- en hoogopgeleide en tussen tijdelijke en permanente arbeidsmigranten? En ook aandacht besteden aan studiemigratie?*

B) Een tweede vraagstuk betreft de sturing van het toelatingsbeleid. Het bestaande vraaggestuurde beleid kan op brede steun rekenen. Veelgehoord argument daarbij is de wenselijke grote rol die de markt speelt bij het selecteren van migranten. Anderen menen echter dat ons land de komende jaren kansen laat lopen met voortzetting van dit beleid. Zij betwijfelen of vraagsturing alléén toereikend zal blijven als arbeidsmigratie een grotere impuls moet gaan geven aan de kenniseconomie en de economische groei. Ook de Europese Commissie stelt in genoemd Beleidsplan vragen bij de houdbaarheid van alleen vraaggestuurde toelatingssystemen.

Aanbodsturing is niet synoniem met een ruim(er) toelatingsbeleid. Landen met een gedeeltelijk aanbodgestuurd systeem gebruiken die aanbodsturing meestal om selectief kennismigranten binnen te halen: goedopgeleide arbeidsmigranten die zeer waarschijnlijk een positief effect hebben op de economie en samenleving. Zij beschikken over kennis waar behoefte aan is op de arbeidsmarkt en kunnen zich op die arbeidsmarkt ook in tijden van tegenspoed waarschijnlijk goed redden. Een mix van aanbod- en vraagsturing (bijvoorbeeld geoperationaliseerd in een puntensysteem, minimumeisen en/of quota) kan wellicht meer mogelijkheden bieden om goede mensen met een motorfunctie voor onze economie binnen te halen.

Dit leidt tot de volgende vragen aan de SER:

3. *Voldoet het bestaande systeem van vraagsturing op langere termijn? Is het gewenst die vraagsturing effectiever te maken en, zo ja, hoe? Wilt u hierbij rekening houden met de voorgestelde herverdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, migrant en samenleving zoals geschetst in beleidsnotitie Naar een modern migratiebeleid? Graag verneemt het kabinet ook uw visie op de vraag hoe het in deze beleidsnotitie geschetste systeem zich verhoudt tot de Wet arbeid vreemdelingen.*



4. *Is aanvulling van het bestaande systeem met aanbodsturing wenselijk en, zo ja, waarom? Welke instrumenten kunnen daarbij effectief zijn? Wilt u in uw visie hierop ook de in de beleidsnotitie Naar een modern migratiebeleid geschetste talentenregeling betrekken?*

C) Ten derde speelt de vraag of Nederland momenteel aantrekkelijk genoeg is voor kennismigranten. En is alleen een soepele toelatingsregeling daarvoor toereikend? Wat bieden we de gewenste kenniswerkers aan kennisinfrastructuur, aan ‘ondernemingscultuur’ en aan voorzieningen voor hun partners en/of kinderen? Actievere werving en mogelijk ook andere faciliteiten zouden nodig kunnen zijn. De Europese Commissie heeft aangekondigd in 2007 met een richtlijnvoorstel te komen voor een gemeenschappelijk toelatingsbeleid van kennismigranten. Relevante vraag in dit verband is ook hoe we optimaal kunnen profiteren van de talenten van migranten die met andere motieven naar Nederland zijn gekomen, zoals afgestudeerde studiemigranten en hoger opgeleide vluchtelingen.

Dit leidt tot de volgende vragen aan de SER:

5. *Moet Nederland als bestemmingsland voor arbeidsmigranten (ten opzichte van andere landen) aantrekkelijker worden gemaakt en, zo ja, voor welke categorieën/groepen? Zo nee, waarom niet? Wilt u hierbij de notitie Naar een modern migratiebeleid betrekken? Wat is in dit verband uw visie op de categorie (bijna) afgestudeerde buitenlandse studenten? En hoe kunnen we optimaal profiteren van reeds toegelaten hoogopgeleide vluchtelingen?*
6. *Wat is, in het licht van de voorgaande vragen en van het in paragraaf 4.1 geschetste kabinetsbeleid, uw visie op het effect van arbeidsmigratie op het toekomstige beroep op de sociale zekerheid?*

D) Een vierde thema betreft de vraag hoe EU-breed arbeidsmigratiebeleid de effectiviteit van het door/in Nederland gewenste beleid zou kunnen versterken. Welke mix van nationale en EU-bevoegdheden zou in dit verband optimaal kunnen zijn?

Dit leidt tot de volgende vraag aan de SER:

7. *Hoe ziet u de relatie tussen EU-breed en Nederlands arbeidsmigratiebeleid? Hoe zou EU-breed arbeidsmigratiebeleid de effectiviteit van het door/in Nederland gewenste beleid kunnen versterken? Welke mix van nationale en EU-bevoegdheden is in dit verband optimaal?*

E) Een laatste, maar niet minst belangrijk, vraagstuk betreft het bevorderen van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden. Hoe kan tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden zodanig worden gefaciliteerd en gereguleerd dat dit zowel de belangen van Nederland, de migranten als hun herkomstlanden dient? Hoe stimuleren we de tijdelijkheid van het verblijf voor deze categorie migranten?

Dit leidt tot de volgende vragen aan de SER:

8. \*) *Hoe kan -rekening houdend met de randvoorwaarde dat braindrain in kwetsbare sectoren in arme landen voorkomen moet worden- tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden zodanig worden gefaciliteerd en gereguleerd dat dit zowel de belangen van Nederland, de migranten als hun herkomstlanden dient?*
- \*) *Hoe kan het voorstel tot een niet-verlengbare verblijfsvergunning (kabinetsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid') concreet vorm krijgen? Hoe kan ervoor gezorgd worden dat tijdelijke arbeidsmigratie daadwerkelijk tijdelijk blijft? Wat zijn mogelijke positieve en negatieve prikkels?*
- \*) *Zijn er mogelijkheden binnen het bestaande arbeidsmigratiebeleid die beter kunnen worden benut? En zo ja, welke?*

Bij al deze vragen is ook relevant of er in de visie van de SER veranderingen in wet- en regelgeving nodig op nationaal en/of op Europees niveau. En zo ja, welke?

Tenslotte attendeert het kabinet u erop dat dit najaar ook aan het Centraal Planbureau advies wordt gevraagd over het arbeidsmigratiebeleid: in het kader van het EU-Beleidsplan Legale migratie wordt het CPB verzocht om relevante data te leveren, aan te geven wat de meerwaarde is van EU-arbeidsmigratiebeleid, en diverse opties (met hun impact) aan te geven voor de door de Europese Commissie aangekondigde richtlijnvoorstellen.

Met het oog op de start van een nieuw kabinet zou het kabinet het bijzonder op prijs stellen uw advies begin 2007 te ontvangen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,



H.A.L. van Hoof

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking



A.M.A. Van Ardenne-Van der Hoeven





Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Directie Vreemdelingenbeleid

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad  
Dr. A.H.G. Rinnooy Kan  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

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

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

Directie Vreemdelingenbeleid  
Dr. A.P. Taselaar  
(070) 3619 359  
a.p.taselaar@minjus.nl  
6 maart 2007  
5468808/07/DVB  
Arbeidsmigratiebeleid

Bij beantwoording de  
datum en ons kenmerk  
vermelden. Wilt u slechts  
één zaak in uw brief  
behandelen.

Geachte heer Rinnooy Kan,

In het kader van de voorbereiding van het SER-advies over het arbeidsmigratiebeleid heeft de Commissie Arbeidsmigratiebeleid een werklunch gehouden met externe deskundigen op het gebied van de arbeidsmigratiepraktijk. Tijdens die werklunch is uitvoerig van gedachten gewisseld over de uitvoering van het kennis- en arbeidsmigratiebeleid door de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

De afgelopen jaren heeft de IND zich aanzienlijke inspanningen getroost om het kennis- en arbeidsmigratiebeleid zo snel en efficiënt mogelijk te kunnen uitvoeren. Met het inrichten van een apart loket voor werkgevers, te weten het loket Kennis- en Arbeidsmigratie in Rijswijk, heeft de IND nadrukkelijk tot uitdrukking gebracht dat de dienstverlening aan werkgevers een belangrijke taak is. Hierbij is veel voortgang geboekt, maar er zijn ook knelpunten blijven bestaan in beleid en uitvoering.

Door middel van deze brief wil ik reageren op de belangrijkste opmerkingen die in het verslag van de werklunch gemaakt zijn en aangeven hoe er aan oplossingen wordt gewerkt om knelpunten weg te nemen. Ik merk daarbij op dat een belangrijke doelstelling van het project Modern Migratiebeleid op het Ministerie van Justitie het wegnemen van knelpunten in beleid, wet- en regelgeving is. De IND werkt in het kader van het meerjarenprogramma 'IND

bij de tijd' hard aan onder meer het verbeteren van de dienstverlening. Nederland moet immers een aantrekkelijk land zijn voor migranten die aan onze kenniseconomie kunnen bijdragen.

Op een aantal in het verslag naar voren gebrachte vragen zal ik thans niet nader ingaan. Dit betreft bijvoorbeeld de wens tot vermindering van de regeldruk voor bedrijven. Vermindering van regeldruk en administratieve lasten is een doelstelling van het kabinetsbeleid en heeft daarom een belangrijke plaats binnen het project Modern Migratiebeleid. Dit project onderzoekt ook of er een apart loket voor expats zou moeten komen, en welke manieren er zijn om verschillende procedures waar werkgevers thans in het kader van de toelating van buitenlandse arbeidskrachten mee te maken hebben te vereenvoudigen, beter op elkaar af te stemmen of zelfs samen te voegen.

In het verslag wordt voorts opgemerkt dat de maximale verblijfsduur die in de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid' wordt voorzien voor detacheringen van werknemers van buiten de EU (namelijk één jaar) in verblijfskolom I te kort is. Hierop zal het kabinet reageren na verschijning van de voorstellen over deze detacheringen in het SER-advies arbeidsmigratiebeleid.

#### *Salarisgrens in de kennismigrantenregeling*

In het verslag worden opmerkingen gemaakt over de hoogte van de salarisgrens voor kennismigranten, onder andere met de strekking dat de kennismigrantenregeling onbruikbaar is voor sommige categorieën gedetacheerden die in het land waarin zij werkzaam zijn een lager salaris verdienen.

Bij het inkomenscriterium worden verschillende tarieven gehanteerd, het hoofdtarief van € 46.541 en een lager tarief van € 34.130 voor kennismigranten van 30 jaar of jonger. Bovendien gelden er belangrijke uitzonderingen op het inkomenscriterium (wetenschappelijk onderzoekers, artsen in opleiding), waarbij er geen salaris criterium van toepassing is. Overigens zijn er in ca. tien van de 27 EU-lidstaten speciale regels opgesteld voor kenniswerkers, waaronder in Nederland. In zes van de tien lidstaten wordt een salaris criterium gehanteerd, veelal een minimumsalariseis. In Duitsland en Frankrijk gelden hogere salaris criteria (ca. € 84.000 in Duitsland en ca. € 60.000 in Frankrijk). Echter, buiten Nederland gelden in alle landen met speciale regels voor kennismigranten additionele eisen voor kenniswerkers, waarbij definiëring (wie kan gekwalificeerd worden als kennismigrant) en

(academische) kwalificaties een rol spelen. Bovendien zijn ook niet in alle buurlanden de partners van kennismigranten vrij op de arbeidsmarkt, zoals in Nederland het geval is.

Over een eventuele aanpassing van de criteria voor de kennismigrantenregeling, waar ook de Tweede Kamer om verzocht heeft, zal het kabinet beslissen wanneer de SER met aanbevelingen hierover gekomen is.

In het verslag wordt voorts opgemerkt dat aanvragen voor verblijfsvergunningen van kennismigranten soms worden afgewezen, omdat de IND overtuigd is dat het bedrijf waarschijnlijk niet het opgegeven salaris kan of zal betalen. Gevraagd is of dit in overeenstemming is met het kabinetsbeleid.

Het is juist dat het kabinet een salariscriterium heeft geformuleerd met betrekking tot verblijf als kennismigrant. Het is evenwel evenzeer zo dat het kabinet heeft bepaald dat aannemelijk moet zijn dat het overeengekomen loon ook daadwerkelijk moet (kunnen) worden betaald. In een beperkt aantal gevallen is op die grond de aanvraag afgewezen, hetgeen door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is bevestigd.

#### *Duur van de aanvraagprocedure voor kennismigranten*

In het verslag wordt opgemerkt dat de streeftermijn van twee weken niet gehaald wordt, wanneer de IND nog aanvullende vragen heeft over een aanvraag tot toelating van een kennismigrant.

In het geval een aanvraag niet compleet of niet op de voorgeschreven wijze wordt ingediend, wordt herstel verzuim geboden. De behandeling van de aanvraag duurt in dat geval langer dan de streeftermijn van twee weken. De wettelijke termijn voor het nemen van een beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning is zes maanden. Dat betekent niet dat de behandeling van incomplete aanvragen ook daadwerkelijk zes maanden in beslag neemt. De afhandeling vindt in die gevallen ruim binnen de wettelijke termijn van zes maanden plaats. Ook in deze gevallen streeft de IND uiteraard naar een zo snel mogelijke afhandeling. Daarbij dient er echter tevens op gewezen te worden dat afhandeling van aanvragen binnen de streeftermijn van twee weken uitsluitend kan plaatsvinden als de aanvrager optimale medewerking verleent door de aanvraag compleet en op de voorgeschreven wijze in te dienen.

*Het aanleveren van financiële stukken*

Er zijn vragen gesteld over de noodzaak van het aanleveren van bepaalde stukken, zoals jaarstukken, winst- en verliesrekeningen.

In het kader van de beoordeling van een aanvraag voor verblijf als kennismigrant moet onder meer worden vastgesteld of de betrokken kennismigrant aan het looncriterium voldoet en of het aannemelijk is dat de werkgever het overeengekomen loon ook daadwerkelijk zal (kunnen) uitbetalen. Dat laatste is met name aan de orde als het gaat om verblijf als kennismigrant bij een startende onderneming die geen verklaring van de directie Buitenlandse Investerings in Nederland (DBIN) van het ministerie van Economische Zaken over kan leggen of in het bezit is van het Technostarterlabel. In die gevallen dient het startende bedrijf in kwestie zijn solvabiliteit aan te tonen aan de hand van financiële stukken.

*Aanvraag van een niet-verplichte mvv*

De vraag is gesteld waarom de IND soms adviseert een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan te vragen voor nationaliteiten waarvoor dat niet nodig is, zoals Japanners.

Als een vreemdeling mvv-plichtig is wordt in het kader van diens mvv-aanvraag beoordeeld of hij voldoet aan de voorwaarden voor verblijf als kennismigrant. Als dat het geval is, kan hij meteen na binnenkomst in Nederland aan de slag. In het geval de vreemdeling niet mvv-plichtig is en na aankomst in Nederland een vergunning voor verblijf als kennismigrant aanvraagt, zal eerst vastgesteld moeten worden of hij voldoet aan de voorwaarden voor verblijf als kennismigrant alvorens hij mag werken. Als de vreemdeling die niet mvv-plichtig is vanaf de eerste dag na binnenkomst in Nederland aan de slag wil, dan zal hij of een onverplichte mvv-aanvraag moeten doen of hij zal een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst moeten aanvragen in het kader waarvan hij na aankomst in Nederland op grond van de verstrekte tewerkstellingsvergunning mag werken. Het vereenvoudigen en versnellen van deze procedures, teneinde de aanvraagprocedure voor een niet-mvv-plichtige kennismigrant zo snel mogelijk te laten verlopen, is een prioriteit binnen het project Modern Migratiebeleid.

*Aanvraagprocedure voor nareizende gezinsleden*

De behandeling van de aanvragen om een verblijfsvergunning van nareizende gezinsleden duurt langer dan die van aanvragen van meereizende gezinsleden, omdat de aanvragen van nareizende gezinsleden bij de gemeente moeten

worden ingediend en vervolgens op één van de IND-locaties worden afgedaan. Daar zijn deze aanvragen momenteel niet te onderscheiden van andere aanvragen in het kader van gezinshereniging. De IND onderzoekt of ook de afhandeling van de aanvragen van nareizende gezinsleden van kennismigranten door het loket Kennis- en Arbeidsmigratie kan gaan plaatsvinden waardoor de aanvragen sneller behandeld kunnen worden. Naar verwachting zal hiervan na de zomer van 2007 sprake kunnen zijn.

#### *Inkomenstoets bij overkomst van gezinsleden*

De opmerking is gemaakt dat bij de overkomst van gezinsleden opnieuw een inkomenstoets plaatsvindt, hoewel de gegevens al bij de IND bekend zijn.

Een voorwaarde voor toelating in het kader van gezinshereniging is dat degene bij wie verblijf wordt beoogd voldoende inkomsten heeft. Deze middelentoets bij aanvragen van gezinsleden van kennismigranten is evenwel betrekkelijk eenvoudig. Als de kennismigrant is toegelaten op grond van het looncriterium, wordt er van uitgegaan dat deze over voldoende, duurzame en zelfstandig verworven middelen beschikt. Als de kennismigrant wetenschappelijk onderzoeker is, wordt in het kader van de behandeling van de verblijfsaanvraag van gezinsleden nagegaan of hij over voldoende middelen beschikt. Binnen het project Modern Migratiebeleid wordt thans bezien op welke wijze de toetsing van het middelenvereiste kan worden vereenvoudigd, zodat ook dit aspect van de aanvraagprocedure kan worden versneld.

#### *Reismogelijkheden voor gezinsleden na inreis met een mvv*

Opgemerkt is dat gezinsleden die met een mvv Nederland zijn ingereisd een verblijfsvergunning moeten aanvragen en tijdens de duur van de aanvraagprocedure niet mogen reizen.

In de praktijk wordt veelal een zogeheten 'D+C visum' afgegeven, een combinatie van een machtiging tot voorlopig verblijf en een kort verblijf Schengenvisum. Op grond van het C-visum kan de aanvrager gedurende negentig dagen na afgifte van het visum, in afwachting van een beslissing op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning, Nederland in- en uitreizen.

#### *Verlenging van de verblijfsvergunning van een kennismigrant*

Gevraagd is waarom de verlenging van een verblijfsvergunning van een kennismigrant soms ruim vijf maanden duurt.



De IND heeft maatregelen getroffen waardoor de behandelduur van aanvragen tot verlenging van de verblijfsvergunning aanzienlijk is teruggelopen. Daarvan profiteren ook de aanvragen voor verlenging van de vergunning voor verblijf als kennismigrant.

#### *Kennismigranten in dienst van buitenlandse werkgevers*

Opgemerkt is dat buitenlandse werkgevers geen convenant kunnen afsluiten met de IND. Zij zijn uitgesloten van de kennismigrantenregeling. Gevraagd is, waarom de IND een werkgeversverklaring vraagt van de werkgever van de feitelijke arbeidsplaats in Nederland, wanneer een kennismigrant in dienst blijft van een buitenlandse werkgever.

In het geval de kennismigrant in dienst blijft bij een buitenlands bedrijf, maar werkzaam is bij de Nederlandse vestiging ervan, geeft het Nederlandse bedrijf door middel van de werkgeversverklaring aan dat hij werkzaamheden zal verrichten bij de Nederlandse vestiging van het buitenlandse bedrijf. Met het oog op de verantwoordelijkheid die het Nederlandse bedrijf in het kader van de kennismigrantenregeling op zich neemt, zoals neergelegd in de afgegeven verklaring, is het van belang dat het Nederlandse bedrijf waar de kennismigrant werkzaamheden verricht, zulks verklaart. Dat kan door middel van voornoemde werkgeversverklaring maar ook op andere wijze door het Nederlandse bedrijf worden aangegeven, zoals door middel van een zelf opgestelde verklaring.

#### *Ziektekostenverzekering*

Ingevolge het vreemdelingenbeleid moet de vreemdeling door middel van een schriftelijk bewijsstuk aantonen dat hij voldoende tegen ziektekosten (met inbegrip van de kosten verbonden aan opname en verpleging in een sanatorium of psychiatrische inrichting) verzekerd is. De IND toetst alleen of iemand is verzekerd tegen ziektekosten. Dit kan ook een buitenlandse ziektekostenverzekering zijn, mits deze voldoende dekking heeft. De IND toetst derhalve niet of betrokkene conform de Zorgverzekeringswet is verzekerd. Dit behoort niet tot de bevoegdheden van de IND. In het kader van het project Modern Migratiebeleid kan nader worden bezien welke knelpunten zich hierbij voordoen en of deze kunnen worden opgelost.

#### *Digitalisering van de aanvraagprocedure*

De vraag is gesteld waarom aanvragen niet digitaal kunnen worden ingediend.

Ik acht digitalisering van de aanvraagprocedure van groot belang. De IND werkt daar ook aan. De eerste stap is het digitaal beschikbaar stellen van

aanvraagformulieren. De mogelijkheid van het digitaal indienen van aanvragen kan echter pas in een later stadium worden gezien. Op dit moment is nog niet aan te geven wanneer dit zou kunnen worden gerealiseerd.

#### *Contactpersonen bij de IND*

De opmerking is gemaakt dat contactpersonen bij de IND moeilijk bereikbaar zijn.

Hierover wil ik opmerken dat de IND veel aandacht besteedt aan de communicatie met werkgevers. De IND biedt aan werkgevers de mogelijkheid om deel te nemen aan maandelijkse voorlichtingsbijeenkomsten. Ook publiceert de IND een nieuwsbrief. Daarnaast worden er op ad hoc basis bijeenkomsten voor werkgevers georganiseerd, zoals bijvoorbeeld in oktober 2006 voor Japanse bedrijven. Ook staat een e-mail adres open voor alle vragen van werkgevers. In aanvulling daarop bestaan er vaste aanspreekpunten voor met name de grote, multinationale bedrijven die veel aanvragen doen en waarover werkafspraken worden gemaakt. Deze bedrijven tonen zich tevreden over de contactmogelijkheden met en de dienstverlening door de IND.

#### *Inzet van buitenlandse afgestudeerden*

Ten slotte is de aandacht gevestigd op moeilijkheden die in Nederland afgestudeerde buitenlandse studenten ondervinden bij het zoeken naar werk in Nederland en bedrijven bij het aannemen van buitenlandse afgestudeerden.

Het kabinet heeft erkend dat de zoekperiode van drie maanden, die buitenlandse afgestudeerden thans hebben om een baan als kennismigrant te vinden, te kort is en dat het vereiste salarisniveau veelal te hoog is voor jongeren die aan het begin van hun loopbaan staan. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft hierover onlangs advies uitgebracht. Het kabinet zal binnen enkele maanden met een reactie op dit advies komen.

Ik hoop door deze brief de vragen die naar voren zijn gebracht afdoende te hebben beantwoord. Uiteraard ben ik te allen tijde bereid tot nader overleg met betrokkenen bij de toelatingsprocedures voor arbeids- en kennismigranten. Het project Modern Migratiebeleid zal dergelijk overleg ook zelf entameren.

Hoogachtend,

De directeur-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken.

A handwritten signature in dark blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.

R.K. Visser

## Bestaande Europese regelgeving aangaande de toegang van migranten tot de arbeidsmarkt

Op dit moment is er slechts één richtlijn aangenomen die specifiek betrekking heeft op arbeidsmigratie. Dit is de richtlijn voor toelating van wetenschappelijk onderzoekers. Daarnaast is er een richtlijn aangenomen voor de toelating van studenten met als doel het bevorderen van kennismigratie. Voor migranten die op een andere verblijfstitel zijn toegelaten tot de EU, zijn in verschillende richtlijnen afspraken gemaakt over hun toegang tot de arbeidsmarkt.

### *Richtlijn toelating wetenschappelijk onderzoekers*

*Richtlijn 2005/71/EG* betreft de toelating van derdelanders voor een periode van meer dan drie maanden, voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek.

Doel van deze richtlijn is om een Europese onderzoeksruimte mogelijk te maken. Nieuw is dat niet langer behalve een verblijfstitel ook een werkvergunning vereist is. Ook is er de mogelijkheid van gezinshereniging voor de duur van het verblijf van de onderzoeker. Onderzoeksinstellingen krijgen een sleutelrol in de toelatingsprocedure toebedeeld, echter zonder dat de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van het vreemdelingenbeleid worden aangetast. Lidstaten behouden dus het recht om onderdanen uit derde landen te weigeren op basis van artikel 7. Artikel 7, lid 3 stelt dat als aan de genoemde voorwaarden is voldaan, de lidstaat de wetenschappelijk onderzoeker moet toelaten en een verblijfsvergunning moet verlenen.

### *Richtlijn toelating studenten*

*Richtlijn 2004/114/EG* betreft de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk.

Deze richtlijn beoogt bij te dragen aan de doelstelling om van Europa een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit te maken. De richtlijn geldt voor iedereen die wil studeren en de lidstaten mogen ook besluiten deze te laten gelden voor derdelanders in het kader van scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk. Aan deze laatste categorieën worden aanvullende eisen gesteld. Naast een tijdelijke verblijfstitel maakt deze richtlijn het ook mogelijk voor studenten onder voorwaarden toegang te verkrijgen tot de arbeidsmarkt. Voor dit recht op werk gelden grofweg twee beperkingen: zo kunnen lidstaten studenten gedurende het eerste jaar van hun verblijf toegang tot werk weigeren en is er geen recht op het verrichten van zelfstandige economische arbeid.

### *Migratie richtlijnen en toegang tot de arbeidsmarkt*

Op het terrein van migratie is inmiddels een zestal richtlijnen aangenomen die niet rechtstreeks bestrekking hebben op arbeidsmigratie, maar die wel voor bepaalde reeds toegelaten groepen de toegang tot de arbeidsmarkt regelt. Onderstaande tabel geeft hier-

van een overzicht, waarbij wordt gekeken naar wat er op het gebied van toegang tot de arbeidsmarkt is afgesproken<sup>1</sup>.

Aangenomen richtlijnen	Belang in kader van arbeidsmigratie
2001/55/EC: Tijdelijke bescherming bij binnenkomst grote aantallen asielzoekers	Art 12: onder bepaalde voorwaarden kunnen personen die tijdelijke bescherming genieten worden toegelaten tot de arbeidsmarkt. Hoewel de uiteindelijke bepaling beperkter is dan het oorspronkelijke voorstel is deze bepaling van belang omdat: - het de eerste clausule aangaande werk is dat is aangenomen onder artikel 63 van het Verdrag; - lidstaten in de Raad unaniem de bevoegdheid van de EU accepteerden om bindende regels vast te stellen aangaande toegang tot werk.
2003/9/EC: Minimumvoorwaarden voor opvang asielzoekers	Art 11: Lidstaten bepalen de periode waarin een asielzoeker geen toegang tot de arbeidsmarkt heeft. De in art. 11 gemaakte voorbehouden laten de lidstaten gedurende het eerste jaar veel vrijheid om te beslissen of asielzoekers wel/geen toegang tot werk krijgen.
2003/86/EC: Recht op gezinshereniging	Expliciete link tussen recht op werk en integratie. Art 14: familieleden hebben evenveel recht op werk als de toegelaten migrant. Arbeidsmarktredenen, met als belangrijkste instrumenten quota en arbeidsmarkttoetsen, mogen door lidstaten niet langer dan voor een periode van 12 maanden gebruikt worden om familieleden de toegang tot werk te ontzeggen.
2003/109/EC: Langdurig verblijf derdelanders	Art 11: vrije toegang tot bijna al het werk in de private sector en tot een deel van het werk in de publieke sector. Art 14: personen met deze status kunnen onder bepaalde voorwaarden ook in andere lidstaten gaan werken.
2004/81/EC: Status van slachtoffers van mensenhandel	Art 11: Lidstaten stellen zelf, op basis van nationale wetgeving, regels op om houders van een verblijfsvergunning toe te laten op de arbeidsmarkt en tot (beroeps)opleidingen.
2004/83/EC: Vluchtelingenstatus	Art 26: onbeperkt recht om te werken voor vluchtelingen. Dit recht gaat duidelijk verder en betreft een ruimere groep personen dan een halve eeuw geleden werd geregeld in art. 17 van de vluchtelingenconventie. Omdat Nederland maar één asielstatus kent, hebben alle houders van een verblijfsvergunning asiël een onbeperkt recht om te werken.

1 O.b.v. Groenendijk, C.A. (2005) Access of third-country nationals to employment under the new EC migration law in: F. Julien-Laferriere [et al.] *The European immigration and asylum policy: Critical assessment five years after the Amsterdam Treaty*, Brussel, Bruylant.

Aangaande de toegang van bepaalde groepen toegelaten migranten tot de arbeidsmarkt hebben lidstaten de mogelijkheid om de volgende maatregelen te nemen:

- het vereisen van een arbeidsmarkttoets voor begunstigden van aanvullende bescherming (in Nederland kan dit niet vanwege de uniforme asielstatus) en bij langdurig ingezetenen die uit een andere lidstaat komen;
- voorrang geven aan werklozen of EU-burgers boven tijdelijk beschermde personen;
- voor gezinsleden en studenten één jaar wachtperiode in acht nemen alvorens hen toegang tot de arbeidsmarkt te verschaffen;
- voor langdurig ingezetenen kunnen beperking naar banen in de publieke dienst of wettelijke nationaliteitseisen gelden.

Dit alles met de kanttekening dat het hier minimumstandaarden betreft.



## Samenstelling Commissie Arbeidsmigratiebeleid (AMI)

### *leden*

#### **Onafhankelijke leden**

dr. A.H.G. Rinnooy Kan (voorzitter)  
 drs. Th.J.F.M. Bovens  
 prof.dr. J.H. Garretsen  
 prof.mr. C.A. Groenendijk  
 prof.dr. W.T.M. Molle  
 dr. M.L. Wilke

#### **Ondernemersleden**

mevrouw drs. J.A. van den Bandt-Stel (VNO-NCW)  
 mr. R.A.M. Blaakman (VNO-NCW)  
 drs. G.A.M. van der Grind (LTO-Nederland)  
 mr. W.M.J.M. van Mierlo (MKB-Nederland)  
 mr. S.J.L. Nieuwsma (VNO-NCW)  
 mevrouw ir. G.F.W.C. Visser-van Erp (MKB-Nederland)

#### **Werknemersleden**

drs. L.R.M. Hartveld (FNV)  
 drs. P. Koppe (FNV)  
 W.W. Muller (MHP)  
 drs. E.J. Slootweg (CNV)  
 K.I. van Splunder (CNV)  
 Vacature (FNV)

#### **Adviserende leden**

drs. D. Dicou (DNB)  
 drs. H.L.M. Kox (CPB)  
 dr. J.J. van Miert (ACVZ)

#### **Ministeriële vertegenwoordigers**

drs. N. Achterberg (EZ)  
 drs. S. Fränzel (Fin)  
 mevrouw drs. Y. Kempkes (BuZa/OS)  
 R.S. Reeder (OCW)  
 dr. A.P. Taselaar (Justitie)  
 drs. K. Terwan (SZW)  
 drs. C.A. de Vries (VWS)

### *plaatsvervangende leden*

mevrouw mr. Y.C.M.T. van Rooy  
 drs. J.A. Kamps  
 prof.mr. F.B.J. Grapperhaus

drs. P.F. van Kruining  
 drs. A.J. Baaijens  
 mevrouw drs. Y. van Houdt



**Secretariaat**

mevrouw mr.dr.s. T.D. Riemens

dr. B. van Riel

mevrouw dr.s. H.J.M. ten Berge

dr.s. H.G. Fijn van Draat

dr.s. H. van der Meer

mevrouw dr.s. A.I. van Selm

# Publicatieoverzicht

## Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit.

Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50. Losse exemplaren kosten € 7,50, tenzij anders aangegeven.

Van de meeste adviezen wordt een aparte samenvatting gemaakt. Deze samenvattingen kunt u raadplegen op onze website. Sommige samenvattingen zijn ook beschikbaar in boekvorm. In het publicatieoverzicht is dat aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans). De bibliografische gegevens vindt u op onze website. De samenvattingen in boekvorm zijn gratis.

Het SER-bulletin, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement is gratis.

Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website ([www.ser.nl](http://www.ser.nl)).

## Adviezen

Samenvatting

### *Arbeidsmigratiebeleid*

2007, 212 pp., ISBN 90-6587-948-x, bestelnr. 07/02

### *Niet de afkomst maar de toekomst*

2007, 122 pp., ISBN 90-6587-947-1, bestelnr. 07/01

### *Toekomstige energievoorziening*

2006, 120 pp., ISBN 90-6587-943-9, bestelnr. 06/10

### *Mobiliteitsmanagement*

2006, 44 pp., ISBN 90-6587-942-0, bestelnr. 06/09

### *Welvaartsgroei door en voor iedereen*

2006, 150 pp., ISBN 90-6587-937-4, bestelnr. 06/08

### *Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Sociale innovatie*

2006, 66 pp., ISBN 90-6587-938-2, bestelnr. 06/08<sup>I</sup>

### *Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsverhoudingen*

2006, 90 pp., ISBN 90-6587-939-0, bestelnr. 06/08<sup>II</sup>

### *Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsmarktperspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking*

2006, 58 pp., ISBN 90-6587-940-4, bestelnr. 06/08<sup>III</sup>

### *Personenkring werknemersverzekeringen*

2006, 154 pp., ISBN 90-6587-926-9, bestelnr. 06/07

### *Nederland en EU-milieurichtlijnen*

2006, 86 pp., ISBN 90-6587-925-0, bestelnr. 06/06

- Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid*  
2006, 70 pp., ISBN 90-6587-924-2, bestelnr. 06/05 E
- Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector*  
2006, 100 pp., ISBN 90-6587-923-4, bestelnr. 06/04
- Wegnemen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar*  
2006, 100 pp., ISBN 90-6587-922-6, bestelnr. 06/03
- Herziening concurrentiebeding*  
2006, 84 pp., ISBN 90-6587-921-8, bestelnr. 06/02
- De toekomst van de PBO*  
2006, 126 pp., ISBN 90-6587-920-X, bestelnr. 06/01
- Milieu als kans*  
2005, 60 pp., ISBN 90-6587-911-0, bestelnr. 05/13
- Kansen voor het platteland*  
2005, 118 pp., ISBN 90-6587-912-9, bestelnr. 05/12
- Bruikbare Rechtsorde*  
2005, 78 pp., ISBN 90-6587-910-2, bestelnr. 05/11
- Invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract*  
2005, 60 pp., ISBN 90-6587-906-4, bestelnr. 05/10
- Evaluatie Arbowet 1998*  
2005, 140 pp., ISBN 90-6587-903-x, bestelnr. 05/09 E,F,D
- Een nieuw Grenswaardenstelsel*  
2005, 82 pp., ISBN 90-6587-904-8, bestelnr. 05/08 E,F
- Dienstenrichtlijn*  
2005, 194 pp., ISBN 90-6587-902-1, bestelnr. 05/07 E,F,D
- Ontslagpraktijk en Werkloosheidswet*  
2005, 102 pp., ISBN 90-6587-900-5, bestelnr. 05/06
- Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*  
2005, 360 pp., ISBN 90-6587-899-8, bestelnr. 05/05
- Ondernemerschap voor de publieke zaak*  
2005, 198 pp., ISBN 90-6587-898-x, bestelnr. 05/04 E,D,S
- Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet*  
2005, 106 pp., ISBN 90-6587-895-5, bestelnr. 05/03
- Van alle leeftijden. Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg*  
2005, 188 pp., ISBN 90-6587-894-7, bestelnr. 05/02
- Nota Mobiliteit*  
2005, 60 pp., ISBN 90-6587-893-9, bestelnr. 05/01 E
- Adviezen van de Bestuurskamer inzake hergroepering bedrijfslichamen 1998-2003*  
2003, ISBN 90-6587-845-9  
deel 1 (212 pp.)  
deel 2 (219 pp.)

## Rapporten

*CSED-rapport: Met Europa meer groei*

2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7

N, E, F

*Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001*

2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7

*CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*

2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5

*CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*

1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7

*CSED-rapport Economische dynamiek en sociale uitsluiting*

1997, 220 pp., ISBN 90-6587-656-1

*CSED-rapport Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering*

1996, 189 pp., ISBN 90-6587-610-3

## Samenvattingen (gratis; in boekvorm)

*CSED-rapport: Met Europa meer groei*

2004, 46 pp., ISBN 90-6587-879-3

*De rol van de werknemers in de Europese vennootschap*

2003, 26 pp., ISBN 90-6587856-4, bestelnr. 03/08N

*Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen*

2003, bestelnummer 02/11N

*Het nieuwe leren*

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/10N

*Sociaal-economisch beleid 2002-2006*

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-820-3, bestelnr. 02/08N

*Werken aan arbeidsgeschiktheid*

2002, 32 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/05N

*Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling*

2001, 20 pp., ISBN 90-6587778-9, bestelnr. 01/02N

*Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*

2000, 34 pp., ISBN 90-6587-774-6, bestelnr. 00/12N

## Vertaalde samenvattingen (gratis; in boekvorm)

*La directive aux services dans le marché intérieur*

2005, 24 pp., ISBN 90-6587-907-2, orderno. 05/07

F

*SER-Empfehlungsentwurf zur Dienstleistungsrichtlinie*

2005, 26 pp., ISBN 90-6587-909-9, orderno. 05/07

D

*Employee involvement in the European company*

2003, 32 pp., ISBN 90-6587-859-9, orderno. 03/08

E

<i>Generating knowledge, sharing knowledge</i>	
2003, 26 pp., ISBN 90-6587-858-0, orderno. 03/04	E
<i>Towards a sustainable economy</i>	
2003, 24 pp., ISBN 90-6587-855-6, orderno. 03/02	E
<i>Convention on the Future of Europe</i>	
2003, 18 pp., ISBN 90-6587-842-4, orderno. 03/01	E
<i>La Convention sur l'avenir de l'Europe</i>	
2003, 18 pp., ISBN 90-6587-844-0, numéro de commande 03/01	F
<i>The New Learning – Advisory report on lifelong learning in the knowledge-based economy</i>	
2002, 20 pp., ISBN 90-6587-825-4, orderno. 02/10	E
<i>Social and Economic Policy 2002-2006</i>	
2002, 36 pp., ISBN 90-6587-835-1, orderno. 02/08	E
<i>Sozial- und Wirtschaftspolitik 2002-2006</i>	
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-832-7, Bestellnummer 02/08	D
<i>Politique économique et sociale de 2002 à 2006</i>	
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-822-X, 02/08/	F
<i>Working on occupational disability – policy proposals</i>	
2002, 38 pp., ISBN 90-6587-829-7, orderno. 02/05	E
<i>Ouvrer pour l'aptitude à l'emploi</i>	
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-830-0, numéro de commande 02 /05	F
<i>Ageing population and the EU</i>	
2002, 18 pp., ISBN 90-6587-828-9, orderno. 02/02	E
<i>Vorschläge zur gesetzlichen Regelung des Aufsichtsrats bei Grossunternehmen</i>	
2001, 24 pp., ISBN 90-6587-780-0, Bestellnummer 01/02	D
<i>The Functioning and future of the Structure Regime</i>	
2001, 26 pp., ISBN 90-6587-779-7, orderno. 01/02	E
<i>L'avenir des règles applicables à la structure des grandes sociétés</i>	
2001, 25 pp., ISBN 90-6587-781-9, numéro de commande 01/02	F

## Overige publicaties

<i>Model Rules of Procedure for Works Councils</i>	
2003, 127 pp., ISBN 90-6587-861-0	€ 6,80
<i>Voorbeeldreglement ondernemingsraden</i>	
2004, 164 pp., ISBN 90-6587-860-2	€ 8,95
<i>Leidraad personeelsvertegenwoordiging</i>	
1998, 72 pp., ISBN 90-6587-693-6	€ 4,45

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 - 3499 505);
- via de website ([www.ser.nl](http://www.ser.nl));
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 33328 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

The logo for the Sociaal-Economische Raad (SER) features the letters 'SER' in a bold, yellow, sans-serif font. The letters are set against a dark blue, textured rectangular background. Above this background, there are three horizontal yellow lines of varying thickness, creating a stylized header element.

Sociaal-  
Economische  
Raad

Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-948-x / CIP