



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
Doorkiesnummer
E-mail

Ons kenmerk AM/AMI/2006/70871
Datum 28 SEP. 2005

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 geïnformeerd¹ 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.*

¹ 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 gestuurd². 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

² 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 Vreemdelingenzaken³ 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).

³ 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”⁴. 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.⁵

Het vervolg op dit Groenboek, het EU-Beleidsplan Legale Migratie⁶ 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.

⁴ Green paper on an EU approach to managing economic migration (COM(2005)811 final), Brussel, januari 2005

⁵ Nederlandse reactie naar aanleiding van het EU-Groenboek Economische migratie, Den Haag, april 2005

⁶ Communication from the Commission, Policy Plan on Legal Migration (COM(2005)669 final), Brussel, december 2005



Ons kenmerk AM/AMI/2006/70871

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.⁷ 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.

⁷ 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 arbeidsperiode⁸.

Op 1 september 2005 presenteerde de Europese Commissie de mededeling *Migratie en Ontwikkeling*⁹. Daarover werden in november 2005 Raadsconclusies¹⁰ 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 ontwikkelingslanden¹¹.

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

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29693, nr 1, 30-7-2004, beleidsnotitie *Ontwikkeling en Migratie*, blz 6.

⁹ Communication from the Commission, Migration and Development: some concrete orientations (COM2005)390 final), Brussels, September 2005

¹⁰ Council Conclusions on Migration and External Relations (14769/05), Brussels, November 2005.

¹¹ 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 Generaal¹² 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 ontwikkelingslanden¹³.

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

¹² International migration and development, Report of the Secretary-General, United Nations (A/60/871), 18 May 2006.

¹³ 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 zekerheid¹⁴).

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 welvaarts groei 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.

¹⁴ 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:

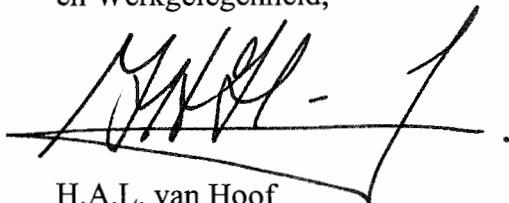
8. *) *Hoe kan -rekening houdend met de randvoorwaarde dat braindrain in kwetsbare sectoren in arme landen voorkomen moet worden- tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden zodanig worden gefaciliteerd en gereguleerd dat dit zowel de belangen van Nederland, de migranten als hun herkomstlanden 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.

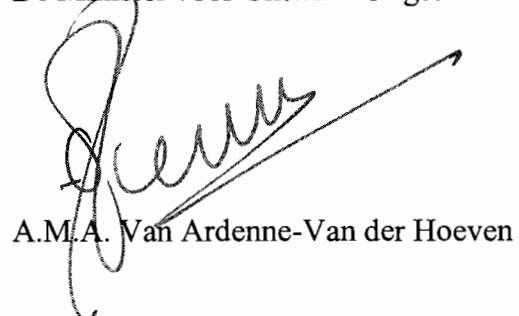
Met het oog op de start van een nieuw kabinet zou het kabinet het bijzonder op prijs stellen uw advies begin 2007 te ontvangen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,



H.A.L. van Hoof

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking



A.M.A. Van Ardenne-Van der Hoeven