

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/208208>

Please be advised that this information was generated on 2020-09-10 and may be subject to change.



Arbeidsimmigratie naar Nederland

REGULERING EN DEMOGRAFISCHE EN ECONOMISCHE
ASPECTEN IN INTERNATIONAAL VERGELIJK



Tessel de Lange
Stijn Verbeek
Ryszard Cholewinski
Jeroen Doomernik

Literatuurstudie in opdracht van de ACVZ door het IMES (UvA) en het CMR (KUN)

VOORSTUDIE

Voorstudie

'Arbeidsimmigratie naar Nederland' is een studie verricht in opdracht van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en dient als voorstudie voor haar advies 'Regulering en Facilitering van Arbeidsmigratie' dat de ACVZ in december 2003 uitbracht aan de regering. **De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten in deze voorstudie berust bij de auteurs.**

Colofon

Het advies 'Regulering en Facilitering van Arbeidsmigratie' (ISBN 90-8521-002-x) is verkrijgbaar bij de ACVZ en tevens beschikbaar op de website van de commissie: www.acvz.com

Uitgave van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken,
Den Haag, 2002

Advieskenmerk: 2002/03, december 2002
ISBN 90-8521-001-1

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

Ontwerp en opmaak: Studio Daniëls BV
Drukwerk: Drukkerij Palace Print

Arbeidsimmigratie naar Nederland

REGULERING EN DEMOGRAFISCHE EN ECONOMISCHE
ASPECTEN IN INTERNATIONAAL VERGELIJK

Tessel de lange
Stijn verbeek
Ryszard cholewinski
Jeroen doomernik

Literatuurstudie in opdracht van de ACVZ
door het Imes (UvA) en het CMR (KUN)

DEN HAAG, NOVEMBER 2003

Inhoud

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1	Het debat over arbeidsimmigratie	8
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	11
1.3	Afbakening en begrippenkader	11
1.4	Onderzoeksvragen	11
1.5	Onderzoeksmethode	12
1.6	Indeling van het rapport en leeswijzer	13

HOOFDSTUK 2

Regulering van arbeidsimmigratie in Nederland

2.1	Inleiding	14
2.2	Tewerkstellingsvergunning en verblijfsvergunning	14
2.3	Mogelijkheden voor permanente arbeidsimmigratie	15
2.3.1	Vrijstelling arbeidsmarkttoets voor concernmedewerkers	16
2.3.2	Werknemers in de ICT of met een hoog salaris	17
2.3.3	Zorgsector	18
2.4	Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie	19
2.4.1	Incidentele arbeid	19
2.4.2	Arbeid voor bepaalde tijd: wijziging Wav 2000	19
2.4.3	Tijdelijke toelating van verpleegkundigen en verzorgenden	21
2.4.4	Koks voor specialiteiten restaurants	24
2.4.5	Wetenschappelijk personeel	25
2.4.6	Stagiaires en practicanten	25
2.4.7	Seizoensarbeid	26
2.5	Procedurele veranderingen	27
2.5.1	Koppeling geldigheidsduur verblijfsvergunning aan twv	27
2.5.2	Verkorte mvv-procedure	27
2.5.3	Arbeidsmigratieloket	28
2.6	Toekomstige ontwikkelingen	28
2.6.1	Wetsvoorstel wijziging Wav	28
2.6.2	Advies werkgroep kennismigranten	30
2.6.3	Overdracht taken VD aan IND	31
2.7	Overstappen van tijdelijk naar permanent?	31
2.8	Controle op tijdelijkheid van verblijf	32
2.8.1	Werkgeverssancties	33
2.8.2	Garantverklaring en waarborgsom	34
2.8.3	Koppelingswet	34
2.9	Rechten	34
2.9.1	Gezinshereniging	34
2.9.2	Aanspraak op sociale verzekeringen	35
2.10	Integratie	37
2.11	Faciliteren van arbeidsimmigratie	38
2.12	Samenvattend	38

HOOFDSTUK 3

<i>Arbeidsimmigratie in vijf westerse landen</i>	41
3.1 Duitsland	41
3.1.1 Algemeen stelsel en mogelijkheden voor permanente arbeidsimmigratie	41
3.1.2 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie	42
3.1.3 Toekomstige ontwikkeling: Nieuwe immigratiewet	47
3.1.4 Hoe tijdelijk is tijdelijk: rotatiesysteem en switchen van status	48
3.1.5 Controle op tijdelijkheid	48
3.1.6 Rechten	49
3.1.7 Integratie	52
3.1.8 Faciliteren van arbeidsmigratie	52
3.1.9 Samenvattend	52
3.2 Het Verenigd Koninkrijk	53
3.2.1 Inleiding	53
3.2.2 Mogelijkheden voor permanente arbeidsimmigratie	53
3.2.3 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie	56
3.2.4 Toekomstige ontwikkelingen	58
3.2.5 Controle op tijdelijkheid	59
3.2.6 Rechten	60
3.2.7 Integratie	62
3.2.8 Faciliteren van arbeidsimmigratie	62
3.2.9 Afsluitend	63
3.3 Spanje	63
3.3.1 Inleiding	63
3.3.2 Mogelijkheden voor permanente arbeidsimmigratie	65
3.3.3 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie	66
3.3.4 Controle op de tijdelijkheid	68
3.3.5 Rechten	69
3.3.6 Integratie	70
3.3.7 Faciliteren van arbeidsimmigratie	71
3.3.8 Samenvattend	71
3.4 Noorwegen	72
3.4.1 Inleiding	72
3.4.2 Mogelijkheden voor permanente arbeidsmigratie	72
3.4.3 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie	74
3.4.4 Controle op tijdelijkheid	77
3.4.5 Rechten	77
3.4.6 Integratie	78
3.4.7 Faciliteren van arbeidsimmigratie	79
3.4.8 Samenvattend	79
3.5 Canada	80
3.5.1 Inleiding	80
3.5.2 Mogelijkheden voor permanente arbeidsimmigratie	80
3.5.3 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie	82
3.5.4 Controle op de tijdelijkheid	87
3.5.5 Rechten	88
3.5.6 Integratie	89
3.5.7 Faciliteren van arbeidsimmigratie	90
3.5.8 Samenvattend	90

HOOFDSTUK 4

<i>Nederland in vergelijk</i>	91
4.1 Inleiding	91
4.2 Mogelijkheden permanente arbeidsimmigratie	92
4.2.1 Algemeen	92
4.2.2 Hooggekwalificeerde werknemers	93
4.2.3 Concernmedewerkers	94
4.2.4 Zorgsector: artsen	95
4.2.5 Permanent verblijf voor ongeschoolde arbeid	95
4.3 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie	96
4.3.1 Stage en Training	96
4.3.2 Detachering en uitzending	96
4.3.3 Zorgsector	97
4.3.4 Seizoensarbeid	97
4.3.5 Huishoudelijke hulp	98
4.3.6 Bouwsector	98
4.4 De verschillende instrumenten	99
4.4.1 Quota	99
4.4.2 Puntensysteem	99
4.4.3 Bilaterale verdragen	99
4.4.4 Sectorale convenanten	100
4.5 Procedurele aspecten	102
4.5.1 Eén vergunning	102
4.6 Overstappen van tijdelijk naar permanent verblijf	102
4.7 Waarborgen tijdelijkheid	103
4.8 Rechten	104
4.8.1 Gezinshereniging	104
4.8.2 Sociale zekerheid	104
4.9 Inburgering	106
4.10 Faciliteren van arbeidsimmigratie	106
4.11 Uitbreiding van de Europese Unie	107
4.12 GATS	108
4.13 Samenvattend	109

HOOFDSTUK 5

<i>Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie</i>	112
5.1 Inleiding	112
5.2 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie	112
5.2.1 Bevolkingsomvang	112
5.2.2 Vergrijzing	113
5.2.3 Replacement migration	114
5.2.4 Kosten van pensioenstelsel en zorg	115
5.2.5 Tekorten op de arbeidsmarkt	116
5.3 Enkele statistieken	119
5.4 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in Nederland	120
5.5 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in andere landen	127
5.5.1 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in Canada	127
5.5.2 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in Duitsland	129
5.5.3 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in Noorwegen	132
5.5.4 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in Spanje	134
5.5.5 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in het Verenigd Koninkrijk	137
5.6 Conclusie	140

HOOFDSTUK 6	
<i>Economische effecten van arbeidsimmigratie</i>	142
6.1 Inleiding	142
6.2 Economische effecten van arbeidsimmigratie	143
6.2.1 Looneffecten	143
6.2.2 Beroep op de verzorgingsstaat	144
6.3 Enkele statistieken	145
6.4 Economische effecten van arbeidsimmigratie in Nederland	147
6.5 Economische effecten van arbeidsimmigratie in andere landen	151
6.5.1 Economische effecten van arbeidsimmigratie in Canada	151
6.5.2 Economische effecten van arbeidsimmigratie in Duitsland	155
6.5.3 Economische effecten van arbeidsimmigratie in Noorwegen	158
6.5.4 Economische effecten van arbeidsimmigratie in Spanje	159
6.5.5 Economische effecten van arbeidsimmigratie in het Verenigd Koninkrijk	161
6.6 Internationaal vergelijkende studies	163
6.6.1 "Discrimination in European Labour Markets"	163
6.6.2 "Managing Migration in the European Welfare State"	165
6.6.3 "Absorption of Immigrants in European Labour Markets"	167
6.7 Conclusie	171
HOOFDSTUK 7	
<i>Arbeidsmigratie en brain drain</i>	174
7.1 Inleiding	174
7.2 Arbeidsmigratie en brain drain	175
7.2.1 Emigratie van hoogopgeleiden: het enge perspectief	175
7.2.2 Emigratie en ontwikkeling: het brede perspectief	176
7.3 Arbeidsmigratie en brain drain in beleid	177
7.3.1 Restriction	177
7.3.2 Return	177
7.3.3 Recruitment	178
7.3.4 Reparation	178
7.3.5 Retention	179
7.3.6 Resourcing	179
7.4 Overboekingen: het onbenutte potentieel	180
7.5 Conclusie	181
HOOFDSTUK 8	
<i>Conclusies</i>	183
8.1 Inleiding	183
8.2 Arbeidsmigratie in vergelijkend perspectief	183
8.2.1 Controle op de tijdelijkheid van verblijf	184
8.2.2 Werven en Faciliteren	184
8.2.3 Flexibilisering en tijdelijkheid	184
8.3 Economische effecten van arbeidsimmigratie	186
8.4 Brain drain of brain gain?	187
8.5 Demografische ontwikkelingen	188
8.6 Afsluitende opmerkingen	189
LITERATUURLIJST	190

Inleiding

1.1 Het debat over arbeidsimmigratie

Eind jaren negentig liepen de tekorten op de arbeidsmarkt in Nederland en de ons omringende landen op. De afgelopen jaren kwamen, om een paar voorbeelden te noemen, IT-ers uit India en Bulgarije naar Nederland om te werken; wetenschappers uit China; artsen uit Zuid-Afrika, verpleegkundigen uit Indonesië en Polen; managers uit de Verenigde Staten; aspergestekers uit Polen. Ondanks een inmiddels toenemende werkloosheid, ook onder hoger opgeleiden, blijven tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt bestaan. Die tekorten betreffen zowel hooggeschoolde als ongeschoolde functies. De vraag is gerezen of stimulering van arbeidsimmigratie een oplossing is om in die aanhoudende arbeidsmarkttekorten te voorzien.

De Duitse CDU-politica Rita Süßmuth bepleitte in 2001 dat Duitsland de komende jaren meer 'nuttige' vreemdelingen moest gaan toelaten om de problemen op de arbeidsmarkt, maar ook die van de vergrijzing, op te lossen.¹ In juli 2001 riep Minister-President Kok Nederland op om de voor- en nadelen van arbeidsimmigratie te gaan bestuderen.² Hoewel het kabinet Kok zich in september van datzelfde jaar op het standpunt stelde dat Nederland geen studie naar de noodzaak van arbeidsimmigratie nodig had, stond arbeidsimmigratie daarna wel op de politieke agenda.

Het onderwerp migratiebeleid in het algemeen en arbeidsimmigratie in het bijzonder is de afgelopen jaren behandeld door nationale instanties als de WRR, de SER, het CPB, VNO-NCW en de FNV en door internationale instanties als Europese Unie, de OECD en de Wereldbank.³ In rapporten en notities hebben zij aangezet tot een debat over voor- en nadelen. De SER stelde begin 2001 voor om werknemers uit de EU-kandidaat lidstaten alvast te laten deel nemen aan het vrij verkeer van werknemers. De WRR pleitte medio 2001 voor soepele toelating van hoogopgeleide werknemers die actief zijn op de internationale arbeidsmarkt en die Nederland graag wil hebben. Zowel VNO-NCW als de FNV riepen eind 2001 op tot aanpassing van de bestaande regelingen voor arbeidsimmigratie. VNO-NCW wilde versnelling van de toelatingsprocedures, de FNV pleitte onder andere voor ruimere toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers en betuigde haar steun aan illegaal tewerkgestelde vreemdelingen in de hoop hun positie in die van een legaal tewerkgestelde buitenlandse werknemer te doen wijzigen. Voor die groep stelde ook de WRR een selectieve vorm van tijdelijke arbeidsmigratie voor om illegale tewerkstelling tegen te gaan.

De Europese Commissie kwam in 2000 met een voorstel voor het toepassen van een open coördinatiemethode voor het harmoniseren van het vreemdelingenbeleid.⁴ In de reactie daarop van de Nederlandse regering stond ook een meer algemeen standpunt

-
- 1 Bericht der Unabhängigen Kommission 'Zuwanderung gestalten - Integration fördern', van 4 juli 2001, www.bmi.bund.de/top/dokumente; Zie hierover onder andere C. Van Praag, 'Immigratie en asiel zijn totaal verschillende zaken', NRC 13 juli 2000.
 - 2 Zie voor opiniërende reacties op de aankondiging van premier Kok van 6 juli 2001 om het immigratiebeleid te gaan bestuderen bijvoorbeeld H.B. Entzinger, 'Ommezwaai in migratiedebat komt dichterbij', *Financieel Dagblad* 14 juli 2001, J. Belinfante, 'Migratie is meer dan oplossen van arbeidstekort', *NRC handelsblad* 16 juli 2001, L. Smit, 'Voor zoveel migranten is geen plaats', *Trouw* 21 juli 2001 en M.A. de Ruyter van Steveninck, 'Stimuleren van tijdelijke migratie biedt voordelen', *NRC handelsblad* 3 augustus 2001.
 - 3 Aanzet tot een debat over een migratiebeleid in meer algemene termen werd gegeven door een voorstudie in opdracht van de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid, *Migratiebeleid voor de toekomst. Mogelijkheden en beperkingen*, Doornik e.a. 1996.
 - 4 Mededelingen van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement over een communautair immigratiebeleid, Com (2000) 757.

over arbeidsimmigratie.⁵ De regering constateerde dat Nederland als immigratieland te maken had met tijdelijke en meer permanente immigratie. Arbeidsimmigratie werd besproken in het licht van de mondialisering, vergrijzing, knelpunten op de arbeidsmarkt en integratie. De regering zette uiteen dat naar haar oordeel verruiming van de mogelijkheden voor arbeidsimmigratie geen manier kon zijn om asielgerelateerde immigratie terug te dringen. Ook moesten de economische en sociale baten en lasten van arbeidsimmigratie en meer permanente volgmigratie in ogenschouw worden genomen. De regering was van mening dat arbeidsimmigratie geen oplossing zou zijn voor arbeidsmarktproblemen ten gevolge van vergrijzing. Onder het motto "Nederland Kennisland" werd aangekondigd dat de toelatingsprocedures voor kenniswerkers (ICT-ers en research and development-werknemers) zouden worden gestroomlijnd. Ook moest onderzocht worden of de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de wet die de toelating van arbeidsmigranten regelt, ook op langere termijn voldoende flexibiliteit zou bieden om hooggekwalificeerde werknemers naar Nederland te halen. De regering schreef:

"Nederland kan immers, als belangrijke speler in de internationale kenniseconomie (...), niet achterblijven ten opzichte van andere EU-landen die immigratie van kenniswerkers in wetenschap en technologie aantrekkelijker maken."⁶

Ook de uitbreiding van de Europese Unie op 1 mei 2004 met tien Midden- en Oost-Europese landen speelt in deze studie een rol. In het Toetredingsverdrag is voor het vrij verkeer van werknemers een overgangsregeling opgenomen, maar een aantal huidige lidstaten hebben laten weten geen gebruik te zullen maken van die overgangsregeling. Wat doet Nederland op dit punt?

Inmiddels is een wijzigingsvoorstel van de Wav bij het parlement ingediend waarmee beoogd wordt werknemers uit de kandidaat lidstaten alvast een voorrangspositie ten opzichte van andere niet EU-onderdanen te kunnen geven. Ook hebben twee interdepartementale werkgroepen over de Wet arbeid vreemdelingen (Wav)⁷ en over arbeidsmigratie van kenniswerkers⁸ geadviseerd. De aanbevelingen van deze werkgroepen werden door de het kabinet Kok-II en het demissionaire kabinet-Balkenende overgenomen. Voor de Nederlandse regering staat het streven naar een flexibel instrument centraal: flexibiliteit is gewenst voor de sturing van arbeidsimmigratie. Tegelijkertijd moet het restrictieve toelatingsbeleid dat Nederland voert echter gehandhaafd blijven, aldus recent nog demissionair Minister van Sociale Zaken Werkgelegenheid De Geus.⁹ Het voeren van een restrictief toelatingsbeleid is echter slechts één van de vijf doelstellingen van de Wav. De andere doelstellingen, bestrijding van illegale tewerkstelling, verbetering van de allocatie op de arbeidsmarkt en bescherming van de rechtspositie en vrije arbeidskeuze van toegelaten arbeidsimmigranten, blijven in de notities en adviezen en in het parlementaire debat stelselmatig onderbelicht. Welke rol speelt de Wav met haar verschillende doelstellingen als instrument van sturing? Faciliteren de gerealiseerde en voorgenen wijzigingen van die wet belanghebbenden bij arbeidsmigratie, bieden die wijzigingen betrokkenen meer flexibiliteit?

In de rapporten van de WRR, de SER en in de kabinetsstandpunten komen verschillende argumenten naar voren over waarom arbeidsimmigratie in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet wenselijk is. In het kader van deze studie worden drie van de argumenten voor en tegen arbeidsimmigratie nader onderzocht. Dit zijn argumenten die

5 *Kamerstukken II 2001/02, 19 637, nr. 616, p. 35.*

6 *Kamerstukken II 2001/02, 19 637, nr. 616, p. 38.*

7 *Kamerstukken II 2001/02, kenmerk szwo200380* (advies interdepartementale werkgroep Wet arbeid vreemdelingen van 24 mei 2002).

8 *Kamerstukken II 2002/03, kenmerk 5209214/03/DVB* (notitie interdepartementale werkgroep kennismigranten van 7 februari 2003).

9 *Kamerstukken 2002/03, 28 442, nr. 5, p. 2.*

betrekking hebben op economische gevolgen van arbeidsimmigratie, aspecten van brain drain en brain gain en demografische aspecten.

Het debat over de economische effecten van arbeidsmigratie kent vele facetten. Twee belangrijke aspecten zijn de mogelijke loondrukkende of loonstuwende effecten van arbeidsmigratie en het te verwachten beroep op de verzorgingsstaat door arbeidsmigranten. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar de economische effecten op korte en langere termijn, en ook naar het opleidingsniveau van de arbeidsmigranten of naar het soort werk dat deze komen uitvoeren. Een vraag die rijst is of dit onderscheid naar bijvoorbeeld opleidingsniveau in de literatuur over de economische effecten van arbeidsmigratie wel altijd wordt gemaakt.

In het debat over brain drain wordt enerzijds verondersteld dat arbeidsmigratie vanuit de minder ontwikkelde delen van de wereld naar geïndustrialiseerde landen schadelijk is voor de landen van herkomst. Anderzijds wordt eveneens gesuggereerd dat landen van herkomst baat hebben bij het geld dat emigranten overmaken ten behoeve van achtergebleven familieleden of hun eigen toekomst bij terugkeer. Ook wordt in sommige gevallen gesteld dat deze landen meer personen (hoog) opleiden dan zij zelf op de arbeidsmarkt nodig hebben. Het niet toelaten van deze migranten betekent dan verspilling van kostbaar menselijk kapitaal. In het verlengde daarvan ligt de vraag of dit menselijk kapitaal op de juiste wijze kan worden ingezet en migranten niet in functies terecht komen die onder hun niveau liggen. Door de Nederlandse overheid wordt gepoogd om arbeidsimmigratie - voor zover mogelijk - een tijdelijk fenomeen te laten zijn. Dat zou voordelen voor de landen van herkomst met zich mee brengen: retourmigranten met werkervaring en andere kennis kunnen wellicht een waardevolle bijdrage leveren aan het vernieuwen van de economie. Zo kunnen de brain drain effecten gecompenseerd worden.

Omgekeerd kunnen permanent hier gevestigde migranten wellicht een impuls geven aan de ontwikkeling van het land van herkomst door daarheen tijdelijk terug te gaan. Ten slotte speelt nog de discussie of het importeren van hooggekwalificeerde arbeid van buiten de EU niet feitelijk op tekorten in nationale onderwijsstelsels of gebrekkige organisatie van arbeidsmarkten wijst, waarmee de noodzaak tot meer investeringen in binnenlands menselijk kapitaal verdoezeld wordt.

In het debat over arbeidsimmigratie en vergrijzing staan twee stromingen tegenover elkaar. Enerzijds is er een groep auteurs, die van mening is dat arbeidsimmigratie voor het bestrijden van de gevolgen van de vergrijzing niet zinvol is. Het belangrijkste argument dat zij hanteren is de omvang van de potentiële beroepsbevolking, die nog groot genoeg zou zijn. Prioriteit heeft volgens hen de activering van vooral vrouwen en ouderen, bijvoorbeeld door het bieden van kinderopvang en het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Ook zouden eventuele arbeidsmarkttekorten in de toekomst kunnen worden opgevangen door onderwijsbeleid, productiviteitsstijgingen en automatisering. Anderzijds is een aantal personen en instanties van mening dat arbeidsimmigratie een gedeeltelijke oplossing voor sommige knelpunten kan bieden. Voorop staat bij hen dat beleid gericht op het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie en arbeidsimmigratie elkaar niet uit hoeven sluiten. De (arbeidsmarkt-)effecten van de vergrijzingspiek zouden door immigratie kunnen worden verzacht en hervormingen in het pensioenstelsel zouden geleidelijker kunnen worden ingevoerd. Op de lange termijn biedt immigratie geen oplossing voor de vergrijzing, omdat immigranten zelf ook verouderen. Hierover bestaat consensus. De achtergrond van de discussie wordt gevormd door de sterke bevolkingsgroei in ontwikkelingslanden, die naar verwachting een toenemende emigratiedruk tot gevolg zal hebben.

Nederland heeft niet als enige te kampen met tekorten in sommige sectoren van de arbeidsmarkt en ook andere landen worstelen derhalve met de argumenten voor en tegen arbeidsmigratie. Wat is de situatie in andere westerse landen? Wij hebben een aantal landen gekozen om ook te onderzoeken. Dit zijn Duitsland, het Verenigd

Koninkrijk, Spanje, Noorwegen en Canada. De eerste vier landen hebben wij uitgekozen omdat zij de afgelopen jaren verschillende beleidsinstrumenten hebben gehanteerd of ingevoerd om arbeidsmigratie te sturen zodat de arbeidskrachten waar behoefte aan was al dan niet tijdelijk uit het buitenland konden worden aangetrokken. Het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen hebben als eerste van de Europese landen een aanbodgestuurd systeem voor hoogopgeleide werknemers ingevoerd om zo een aantrekkelijk vestigingsland te zijn voor deze werknemers om wie internationaal gevochten wordt. Ook vroegen wij ons af hoe een klassiek migratieland als Canada met mogelijkheden voor tijdelijke en voor permanente arbeidsmigratie omgaat. Noorwegen en Spanje zijn interessant omdat het relatief nieuwe immigratielanden zijn. Met deze studie willen wij een overzicht verschaffen van de Nederlandse keuzes, voornemens en argumenten in vergelijking met die in deze andere westerse landen.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

De Advies Commissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is door het Ministerie van Justitie gevraagd te adviseren over de vraag of er in de vreemdelingenwetgeving meer differentiatie zou moeten zijn om verschillende vormen van arbeidsmigratie te faciliteren en te reguleren. Ter voorbereiding van haar advies heeft de ACVZ het Instituut voor Migratie en Etnische Studies van de uva en het Centrum voor Migratierecht van de KUN gevraagd aan de hand van een literatuurstudie te rapporteren over de stand van zaken in de regelgeving en het debat over arbeidsimmigratie.

1.3 Afbakening en begrippenkader

Deze studie gaat over de immigratie van vreemdelingen die komen werken. Wij hantieren de begrippen arbeidsimmigrant en buitenlandse werknemer door elkaar. Deze studie gaat in eerste instantie niet over vreemdelingen die voor een ander doel komen zoals het vragen van asiel of voor gezinshereniging, en hun positie op de arbeidsmarkt. Ook wordt in de door ons geraadpleegde bronnen onderscheid gemaakt tussen tijdelijke arbeidsimmigratie en permanente arbeidsimmigratie. Het begrip tijdelijke arbeidsimmigratie kan betekenen dat een arbeidsimmigrant volgens de regels maar een maximaal aantal maanden of jaren mag blijven, zoals seizoensarbeiders of een universitair gastdocent (juridisch tijdelijk). Uit cijfers van het CBS blijkt dat een groot aantal arbeidsimmigranten binnen zes jaar uit Nederland vertrekt (feitelijk tijdelijk). Van permanente arbeidsimmigratie is sprake als het de arbeidsimmigrant is toegestaan zich permanent te vestigen (juridisch permanent). Of de arbeidsimmigrant dat ook daadwerkelijk doet is daarmee nog niet gezegd. Er zijn ook arbeidsimmigranten die in eerste instantie tijdelijk komen maar toch langer blijven, bij dezelfde of een andere werkgever, al dan niet illegaal, of op grond van bijvoorbeeld gezinsvorming (feitelijk permanent).

1.4 Onderzoeksvragen

Op grond van de hiervoor geschetste ontwikkelingen in de regelgeving en de argumenten voor en tegen arbeidsimmigratie hebben wij de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Hoe heeft Nederland en hoe hebben Canada, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Spanje de al dan niet tijdelijke arbeidsmigratie geregeld? Hoeveel buitenlandse werknemers hebben de afgelopen jaren gebruik gemaakt van de bestaande mogelijkheden? Wordt er gedifferentieerd naar opleidingsniveau of werkervaring

van de vreemdeling, nationaliteit of het beroep dat de vreemdeling uitoefent? De volgende subvragen komen per land aan de orde:

- A. Hoe tijdelijk is tijdelijk verblijf van arbeidsimmigranten? Kunnen zij van een tijdelijke naar een meer permanente verblijfsstatus overstappen? Hoe controleert een land of tijdelijk verblijf ook tijdelijk is?
 - B. Wat is de (sociale) rechtspositie van arbeidsmigranten? Hebben zij recht op gezinshereniging, en mag hun partner werken? Welke rechten hebben zij ten aanzien van sociale zekerheid, in het bijzonder werkloosheidsuitkeringen, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen of sociale bijstand?
 - C. Hebben buitenlandse werknemers een recht op of een plicht tot het volgen van integratiecursussen?
 - D. Wat doen deze landen om de arbeidsimmigrant te faciliteren bij zijn komst naar hun land?
2. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen Nederland en de andere vijf onderzochte landen? Hoe verhouden de Nederlandse ontwikkelingen zich in Europees perspectief?
 3. Wat wordt in Nederland bedoeld met flexibilisering van de toelating van arbeidsmigranten? Welke rol spelen de verschillende doelstellingen van de Wav bij deze flexibilisering? Aan de hand van de meest opvallende gerealiseerde en voorgenomen wijzigingen in het Nederlandse toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten proberen wij aan de hand van de reacties daarop in de literatuur vast te stellen in welke mate deze wijzigingen als flexibilisering zijn te kwalificeren vanuit het perspectief van de overheid, werkgevers en arbeidsimmigranten.
 4. In hoeverre leidt arbeidsmigratie tot effecten van *brain drain* of *brain gain*? Wat is de stand van zaken in het debat daarover?
 5. Wat zijn de economische effecten van arbeidsmigratie? Bij beantwoording van deze vraag kijken wij naar de literatuur over twee effecten, te weten (1) mogelijke loon-drukkende of loonstuwende effecten van arbeidsmigratie en (2) het te verwachten beroep op de verzorgingsstaat door arbeidsimmigranten. Bij beide effecten zullen wij nagaan of in de literatuur gedifferentieerd wordt naar het opleidingsniveau of de werkervaring van de vreemdeling, de nationaliteit van de vreemdeling of het beroep dat de vreemdeling uitoefent. Ook zal waar mogelijk worden gedifferentieerd tussen kortere en langere termijn effecten.
 6. Hoe wordt in de literatuur de relatie tussen demografische ontwikkelingen en arbeidsmigratie gezien? Welke rol kan arbeidsmigratie spelen bij het opvangen van specifieke demografische ontwikkelingen?

1.5 Onderzoeksmethode

Het antwoord op de bovenstaande vragen zal worden gezocht door een kritische onderzoek van de wetenschappelijke literatuur die hierover de afgelopen vijf jaar door universitaire onderzoekers, diverse planbureaus en gespecialiseerde instituten is geproduceerd. We hebben geprobeerd de opvattingen, en hun voors en tegens evenwichtig naast elkaar te zetten. Veel van de voor deze studie geraadpleegde literatuur is generiek van aard en gaat over immigratie in het algemeen. Als het niet mogelijk is te specificeren naar gegevens over arbeidsimmigratie zullen wij ons baseren op meer algemene literatuur. Daarnaast zal worden teruggegrepen op door ons reeds eerder verzameld materiaal, waaronder ongepubliceerde informatie van de verantwoordelijke ministeries, over het concrete arbeidsmigratiebeleid in de onderzochte landen.

1.6 Indeling van het rapport en leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee delen en een eindconclusie die beide delen betreft. Het eerste deel kwam tot stand onder verantwoordelijkheid van het Centrum voor Migratierecht van de KUN en bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat over de Nederlandse regels over arbeidsmigratie, hoofdstuk 3 gaat over de regels in Duitsland, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Spanje. De rapporten over de laatste vier landen werden door Ryszard Cholewinski in het Engels geschreven en door Tessel de Lange naar het Nederlands vertaald. Deze hoofdstukken zijn vooral beschrijvend van aard. In hoofdstuk 4 van het eerste deel vergelijken wij de Nederlandse ontwikkelingen met de andere landen, en met de Europese stand van zaken.

Het tweede deel kwam tot stand onder verantwoordelijkheid van het IMES, UVA. In het tweede deel bespreken wij in de het debat over demografische aspecten (hoofdstuk 5), de economische aspecten (hoofdstuk 6) en het debat over *brain drain* (hoofdstuk 7). Naar zijn aard is het tweede deel meer interpreterend. In hoofdstuk 8 komen aan de hand van de hier geformuleerde onderzoeksvragen de conclusies van het eerste en tweede deel van deze studie samen.

Voor een snel overzicht van beide delen wordt aangeraden eerst de hoofdstukken 4 en 8 te lezen. Het onderzoek ten behoeve van dit rapport werd afgesloten per 16 mei 2003.

Regulering van arbeidsimmigratie in Nederland

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de regels over arbeidsimmigratie naar Nederland besproken. Wij introduceren eerst de regels, instanties en het door hen openbaar gemaakte cijfermateriaal. Daarna komen de mogelijkheden voor permanente en voor tijdelijke arbeidsimmigratie aan bod, gevolgd door een aantal procedurele aspecten. Vervolgens bespreken wij de vraag hoe tijdelijk 'tijdelijk' is en hoe de tijdelijkheid gehandhaafd wordt. Nadat we een aantal rechten van de arbeidsimmigrant in kaart hebben gebracht staan we stil bij de inburgering van de buitenlandse werknemer en het faciliteren van arbeidsimmigratie naar Nederland.

2.2 Tewerkstellingsvergunning en verblijfsvergunning

Voor de tewerkstelling in Nederland van een buitenlandse werknemer zijn in principe twee vergunningen nodig: de werkgever heeft een tewerkstellingsvergunning en de werknemer moet over een verblijfsvergunning beschikken, als hij ten minste langer dan drie maanden in Nederland gaat verblijven, anders volstaat een visum.

In de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en lagere regelgeving is de afgifte van de tewerkstellingsvergunning geregeld.¹⁰ De Wav bepaalt ook wie toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt heeft zonder dat de werkgever daarvoor een tewerkstellingsvergunning nodig heeft. De Wav heeft vijf doelstellingen: (1) de restrictieve toelating van arbeidsmigranten, (2) de verbetering van de allocatie op de arbeidsmarkt, (3) de bestrijding van illegale tewerkstelling en (4) het laten van een zo groot mogelijke vrijheid van arbeidskeuze aan eenmaal duurzaam tot Nederland toegelaten vreemdelingen en (5) het in stand laten van de ook in de voorganger van de Wav, de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw) al neergelegde bescherming van de rechtspositie van de toegelaten arbeidsimmigrant.¹¹ Tussen deze vijf doelstellingen bestaat een inherente spanning. Het voeren van een restrictief toelatingsbeleid kan de andere doelstellingen van de Wav overschaduwen.

Politiek verantwoordelijk voor de inhoud en de uitvoering van de Wav is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De uitvoering is in handen van de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) te Zoetermeer.¹² In de Uitvoeringsregels van de Wav zijn voor aparte categorieën werknemers aparte regels opgesteld.

De buitenlandse werknemer die voor een periode langer dan drie maanden in Nederland tewerkgesteld wordt, moet een verblijfsvergunning aanvragen. Afhankelijk van de nationaliteit van de werknemer heeft deze voor zijn komst naar Nederland geen visum (bijv. Japanners, Amerikanen), een visum (verblijf korter dan drie maanden) of een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv, verblijf langer dan drie maanden) nodig.¹³ De

10 De Wav is in werking getreden op 1 september 1995, Stb. 1994, 959. De lagere regels zijn: het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Besluit Wav), het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen (Delegatiebesluit Wav) en de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen (Uitvoeringsregels Wav) en tot slot de beleidsregels van de Centrale organisatie werk en inkomen.

11 *Kamerstukken II* 1993-1994, 23 574, nr. 3, p. 4 (mvt).

12 Tot 1 januari 2002 was dit de Algemene Directie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (ADA).

13 Onderdanen van de volgende landen zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste: De EER-landen, Australië, Canada, Japan, Liechtenstein, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, de Verenigde Staten van Amerika, IJsland en Zwitserland.

afgifte van de verblijfsvergunning valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en de Vreemdelingendiensten zijn belast met de uitvoering. De afgifte van het visum of de mvv valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken, die deze bevoegdheid voor een groot deel gedelegeerd heeft aan de Consulaire vertegenwoordiging van Nederland in het buitenland en de Visadienst. De afgifte van de verblijfsvergunning, visa en mvv is geregeld in de Vreemdelingenwet en de daarbij horende lagere regelgeving.¹⁴

Gegevens die enig zicht op het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen, mvv's en verblijfsvergunningen geven worden gepubliceerd door het CWI en de IND. Het CWI geeft een overzicht van het aantal verleende tewerkstellingsvergunningen, met onderverdelingen naar onder andere nationaliteit, sector op de arbeidsmarkt, functies en duur van de tewerkstellingsvergunning. Deze cijfers van het CWI zeggen dus slechts iets over aantal verleende tewerkstellingsvergunning en niet over het aantal naar Nederland gemitreerde buitenlandse werknemers. Het is ook mogelijk dat voor één werknemer in één jaar twee keer een tijdelijke tewerkstellingsvergunning wordt afgegeven. Verder moeten sinds april 2001 werkgevers van toegelaten vluchtelingen en vreemdelingen met een asielgerelateerde verblijfsvergunning een tewerkstellingsvergunning hebben.¹⁵ Hierdoor is het totaal aantal afgegeven tewerkstellingsvergunning in 2001 gestegen ten opzichte van 2000. De cijfers van de IND laten zien hoeveel mvv's voor het verrichten van arbeid jaarlijks worden afgegeven. Zij registreren dus alleen die buitenlandse werknemers die voor een verblijf van langer dan drie maanden een mvv nodig hebben. De cijfers van de IND over de afgifte van mvv's voor het verrichten van arbeid laten voor 2000 en 2001 een stijging zien. Tot slot zijn ook andere cijfers van belang. Zo presenteerde het CBS in januari 2003 cijfers onder de kop "Een op de drie immigranten vertrekt binnen zes jaar".¹⁶ Het CBS keek daarbij naar nationaliteiten en niet naar verblijfsstatus.

2.3 Mogelijkheden voor permanente arbeidsimmigratie

Op grond van de Wav en de Vreemdelingenwet kan de voor het verrichten van arbeid toegelaten vreemdeling en diens eventuele gezinsleden op termijn in aanmerking komen voor permanent verblijf in Nederland. Wij bespreken hier eerst de algemene systematiek van de Wav en de Vreemdelingenwet ten aanzien van de arbeidsimmigranten die op termijn voor permanent verblijf in aanmerking komen. In par. 2.4. Bespreken wij de regelgeving betreffende tijdelijke arbeidsmigranten.

Op grond van de Wav is het een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning. Dit geldt niet voor onderdanen uit EER-landen en ook niet voor vreemdelingen die bijvoorbeeld in het kader van gezinshereniging in Nederland wonen. Een tewerkstellingsvergunning moet in sommige gevallen door het CWI worden geweigerd (dwingende weigeringsgronden) en soms kan het CWI weigeren de vergunning te verlenen (facultatieve weigeringsgronden). Bij al deze weigeringsgronden staat centraal dat indien er prioriteitgenietend aanbod is geen tewerkstellingsvergunning wordt verleend. Tot het prioriteitgenietende aanbod horen Nederlanders, EER-onderdanen of legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen voor

14 De Vreemdelingenwet is op 1 april 2001 in werking getreden. De lagere regels zijn: Vreemdelingenbesluit, Vreemdelingenvoorschrift, de de beleidsregels in de Vreemdelingen-circulaire. De afgifte van visa berust formeel op het Soevereinbesluit van 1813. Er is een nieuwe wet over visumverlening in voorbereiding, zie Kamerstukken II, 2000/01, 26 106, nr. 4 en nr. 6 (Hoofdpijnen notitie Visumwet en een aanvulling daarop).

15 Minister de Geus van SZW kondigde in december 2002 aan deze verplichting weer te willen laten vallen, Kamerstukken II, 2002/03, 27 223, nr. 31.

16 M. Alders & H. Nicolaas, Eén op de drie immigranten vertrekt binnen zes jaar. 2003, CBS Webmagazine.

wie een tewerkstellingsvergunning niet nodig is.¹⁷ De werkgever moet een vacature in ieder geval 5 weken uitzetten bij het CWI voordat een tewerkstellingsvergunning kan worden aangevraagd. Daarnaast moet de werkgever ook zelf de nodige inspanningen verrichten om iemand uit het prioriteitgenietend aanbod te vinden (volle arbeidsmarkttoets). In sommige - hierna uitgebreider te bespreken - gevallen hoeft de werkgever niet aan alle voorwaarden te voldoen, de vacature hoeft bijvoorbeeld niet uitgezet te worden bij het CWI (beperkte arbeidsmarkttoets). Ook zijn er situaties waar helemaal niet getoetst wordt of er prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is (geen arbeidsmarkttoets). Als de werkgever aan de voorwaarden voldoet, kan de tewerkstellingsvergunning worden verleend, voor maximaal drie jaar. Na drie jaar ononderbroken verblijf met een verblijfsvergunning voor arbeid mag de buitenlandse werknemer in Nederland werken zonder een tewerkstellingsvergunning.¹⁸

Alle vreemdelingen die voor langer dan drie maanden in Nederland worden toegelaten, krijgen eerst een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan na vijf jaar omgezet worden in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (vroeger was dit de vestigingsvergunning). De belangrijkste voorwaarde daarvoor is dat betrokkene over voldoende bestaansmiddelen beschikt en niet in aanraking is gekomen met het strafrecht. Sommige verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd kunnen niet omgezet worden in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Dat is het geval bij bijvoorbeeld stagiaires, studenten, au pairs en geestelijken. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft dan een tijdelijke beperking en geeft dan alleen een tijdelijk verblijfsrecht.

Uit de cijfers van het CWI blijkt dat het totaal aantal geldig geworden tewerkstellingsvergunningen in 2002 34.558 bedroeg. Het aantal tewerkstellingsvergunningen dat in 2002 is afgegeven voor een periode van 2 tot 3 jaar, waarbij een volle arbeidsmarkttoets plaatsvond, was 1.179. Het aantal geldig geworden vergunningen waarbij geen of een beperkte arbeidsmarkttoets plaatsvond, en die geldig zijn voor 2 tot 3 jaar bedroeg 2.786. In 2002 zijn dus in totaal 3.865 vreemdelingen toegelaten voor het verrichten van arbeid in loondienst die mogelijk over drie jaar in aanmerking komen voor vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt.¹⁹

Hierna bespreken wij nog drie bijzondere categorieën arbeidsimmigranten die - op termijn - voor permanent verblijf in aanmerking komen. Dit zijn werknemers waarvoor sectorspecifiek soepeler toelatingsbeleid geldt: werknemers die zijn overgeplaatst in concernverband, ICT-werknemers en medisch specialisten. Speciaal toelatingsbeleid zoals dat geldt voor sporters en kunstenaars laten wij buiten beschouwing.

2.3.1 Vrijstelling arbeidsmarkttoets voor concernmedewerkers

De belangrijkste versoepeling van het hiervoor beschreven systeem geldt voor buitenlandse werknemers die worden overgeplaatst in concernverband. In dat geval vindt slechts een beperkte arbeidsmarkttoets plaats, waarbij wordt gecontroleerd of de over te plaatsen werknemer een sleutelpositie bekleedt. De afgelopen jaren is nauwelijks sprake

¹⁷ Art. 8 lid 1 sub a en art. 1 sub g Wav.

¹⁸ De drie jaar van de tewerkstellingsvergunning en de drie jaar ononderbroken verblijf met een verblijfsvergunning lopen niet altijd gelijk.

¹⁹ CWI, *Jaarcijfers 2002 uitvoering Wav*, tabel: "Geldig geworden vergunningen naar sector, toets en geldigheidsduur - totaaloverzicht".

geweest van een toename van het aantal tewerkstellingsvergunningen verleend voor overplaatsingen in concernverband:

2002:	2880
2001:	niet bekend
2000:	2717
1999:	2499
1998:	2655 ²⁰

Uit het cijfermateriaal is niet te herleiden hoeveel van deze tewerkstellingsvergunningen voor de maximale termijn van drie jaar zijn afgegeven. We weten dus niet hoeveel concernmedewerkers mogelijk na drie jaar vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt en een baan buiten het concern zouden kunnen aanvaarden. Wel hebben we cijfers voor de afgelopen vier jaar over tewerkstellingsvergunningen verleend in de sector 'zakelijke dienstverlening', waar waarschijnlijk veel internationale concerns onder te brengen zijn. Uit die cijfers blijkt dat het aantal vergunningen afgegeven voor 2 tot 3 jaar, waarbij beperkt is getoetst zoals bij concernoverplaatsingen het geval is, slechts licht is gestegen:

2002:	593
2001:	634
2000:	527
1999:	426 ²¹

Door VNO-NCW is regelmatig gepleit voor versoepeling van de toelating van arbeidsimmigranten in het algemeen en voor concernmedewerkers in het bijzonder.²² VNO-NCW pleitte vooral voor verbetering van de trage en onoverzichtelijke procedures. Deze procedurele aspecten komen in paragraaf 2.4 en 2.8 aan de orde.

2.3.2 *Werknemers in de ICT of met een hoog salaris*

De afgelopen jaren hadden werkgevers in de ICT-sector te kampen met tekorten aan personeel met de juiste kwalificaties. De brancheorganisatie Fenit luidde in 2000 de noodklok waarna werd bepaald dat voor ICT functies vanaf HBO niveau een vacature niet eerst 5 weken bij het arbeidsbureau open hoefde te staan voordat een tewerkstellingsvergunning kon worden aangevraagd.²³ Deze beleidsmatige versoepeling werd halfjaarlijks geëvalueerd en is na 31 december 2002 niet meer van toepassing.²⁴ Begin 2002 werd de versoepeling beperkt tot een aantal specifieke ICT functies waarvoor de vrijstelling gold.²⁵ Overigens moesten de ICT-werkgevers wel aan alle andere voorwaarden voldoen, zoals aantonen andere inspanningen te hebben verricht om prioriteitgenietend aanbod te vinden. Eind jaren '90 steeg het aantal vergunningen verleend voor IT-ers. Het

20 Jaarverslagen en jaarcijfers ADA/CWI van 1999 t/m 2002, cijfers over 2001 specificeren niet naar beleidscategorie.

21 CWI, Jaarcijfers 2002 uitvoering Wav, tabel: "Geldig geworden vergunningen naar sector, toets en geldigheidsduur - totaaloverzicht".

22 Zie bijvoorbeeld VNO-NCW 2001, p. 2-3, par. 'Internationalisering'. Over de CWI beleidsregels par. 13 waarin staat dat het concern pas onder de regeling valt als het in drie landen een vestiging heeft en een jaaromzet van Euro 50 miljoen heeft wordt niet expliciet geklaagd door VNO-NCW. Zie voor commentaar daarop wel T. De Lange 2001, p. 7-8.

23 Zie over de totstandkoming van deze vrijstelling uitgebreid De Lange 2001, p. 6.

24 De vrijstelling komt niet meer voor in de beleidsregels, Stcrt. 28 januari 2003, nr. 19, p. 15.

25 Stcrt. 28 januari 2002, nr. 19, p. 17.

inzakken van de IT sector is goed terug te zien in de sterke daling van het aantal afgegeven vergunningen in 2002:

2002: 1071
2001: 2801
2000: 2209
1999: 1725²⁶

In 2002 werden in totaal 1071 tewerkstellingsvergunningen afgegeven in de ICT sector. In 2002 had meer dan de helft van deze vergunningen een geldigheidsduur van minder dan één jaar (598). Slechts 315 tewerkstellingsvergunningen werden afgegeven voor een periode van 2 tot 3 jaar. De meeste vergunningen werden afgegeven aan werknemers met de Indiase nationaliteit (291) en met de Amerikaanse nationaliteit (147). Volgens de cijfers van het CBS blijven de meeste Indiase en Amerikaanse vreemdelingen tijdelijk in Nederland, maar meer dan 20 tot 25% procent blijft langer dan vijf jaar. Vanaf 22 februari 2001 hoeft een werkgever een vacature voor hogere leidinggevende of specialistische functies waarvoor een salaris van meer dan EURO 3.630 bruto per maand betaald gaat worden niet meer bij het CWI te melden. Kandidaten voor dit soort vacatures staan niet in de bestanden van het CWI. De ontheffing geldt in ieder geval tot 30 juni 2003.²⁸

2.3.3 Zorgsector

Medisch specialisten, huisartsen, tandartsen en sociaal geneeskundigen kunnen worden aangetrokken om in Nederland te werken op structurele arbeidsplaatsen of voor maximaal drie maanden in het kader van vervanging. Zowel voor het vervullen van een structurele arbeidsplaatsen als voor de tijdelijke vervanging is een tewerkstellingsvergunning vereist. Voor het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning is een vakbekwaamheidsverklaring van de Minister van Welzijn Volksgezondheid en Sport (VWS) nodig. Bij de beoordeling van een aanvraag om afgifte van een vakbekwaamheidsverklaring toetst de minister van VWS onder meer de aanwezigheid van een wezenlijk Nederlands volksgezondheid belang bij de toelating van de vreemdeling en de wervingsinspanningen van de werkgever. Als de minister van VWS de vakbekwaamheidsverklaring afgeeft zal het CWI in de meeste gevallen ook de tewerkstellingsvergunning verlenen.²⁹ In oktober 2002 werd in de Tweede Kamer naar aanleiding van vragen van Tonkens (groenlinks) gedebatteerd over de ethische bezwaren tegen het aantrekken van Zuid-Afrikaanse kinderartsen.³⁰ Van de kant van de regering, in de personen van Bomhoff (LPF, Minister van VWS) en Donner (CDA, Minister van Justitie) werd gesteld dat het de Zuid-Afrikaanse artsen vrij staat te emigreren en dat, als de Zuid-Afrikaanse regering wil voorkomen dat artsen dat land verlaten dat een verantwoordelijkheid is van Zuid-Afrika en niet van de Nederlandse regering. Alleen het actief werven van artsen in Zuid-Afrika door Nederlandse organisaties zou eventueel aan banden gelegd moeten worden als de Zuid-Afrikaanse regering daarom vroeg. Donner merkte op dat voor artsen altijd al tewerkstellingsvergunningen werden afgegeven en dat dat ook beleid zou blijven

26 Jaarverslag ADA 2000, CWI jaarcijfers 2001 tabel "Verleende vergunning naar geldigheidsduur en activiteit (activiteiten: informatica ontwikkelen/adviseren; adviseren: technisch/technologisch; informatica beheren/verwerken)" en CWI, jaarcijfers 2002 tabel: "Geldig geworden vergunningen naar sector, toets en geldigheidsduur - ICT". Uit de cijfers is niet op te maken of deze IT-ers eventueel als sleutelpersoneel zijn overgeplaatst in concernverband. De gegevens kunnen dus overlappen met die genoemd in de vorige paragraaf.

27 Alders & Nicolaas, *Eén op de drie immigranten vertrekt binnen zes jaar*, 2003, CBS Webmagazine.

28 *Stcrt.* 28 januari 2003, nr. 19, p. 15.

29 Par. 8.4. Beleidsregels.

30 *Handelingen II 2002/03*, 7-369 (Vragenuur 1 oktober 2002).

omdat er een acute behoefte aan artsen in Nederland is. De regering kon door Tonkens niet overtuigd worden om ter voorkoming van brain drain voor Zuid-Afrika, Nederlandse werkgevers te verbieden Zuid-Afrikaanse artsen aan te stellen.³¹

2.4 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie

Wij beschrijven drie categorieën regels over mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie. De eerste categorie betreft de situatie waarin geen tewerkstellingsvergunning nodig is voor kortdurende arbeid. De tweede categorie gaat over werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en werknemers in de zorgsector, voor hen heeft Nederland het zogenaamde rotatieprincipe ingevoerd. De derde categorie regels die we beschrijven gaat over werkzaamheden die naar hun aard tijdelijk zijn, zoals seizoensarbeid of een stage in verband met een beroepsopleiding. Wij bespreken niet alle specifieke regels die onder één van deze categorieën vallen.

2.4.1 Incidentele arbeid

Een tewerkstellingsvergunning is niet vereist als het gaat om de tewerkstelling van een vreemdeling die niet in Nederland gaat wonen en die incidenteel of hoogstens vier weken arbeid komt verrichten. Het soort werk dat ten hoogste vier weken kan worden verricht is bijvoorbeeld uit het voeren van zakelijke besprekingen voor een buiten Nederland gevestigde opdrachtgever, het deelnemen aan sportwedstrijden of het geven van gastcolleges. Incidentele arbeid bestaat bijvoorbeeld uit het installeren, aanpassen en instrueren in het gebruik van software geleverd door een buiten Nederland gevestigde werkgever.³² Het bleek in de praktijk dat niet duidelijk was hoe lang 'incidentele arbeid' mocht duren. Daarom is in de beleidsregels van het CWI bepaald dat onder 'incidentele arbeid' wordt verstaan arbeid voor ten hoogste drie maanden. Als de arbeid langer dan drie maanden duurt is een tewerkstellingsvergunning nodig.³³ Het CWI beoordeelt dan of nog steeds sprake is van incidentele arbeid. Als dat zo is kan een tewerkstellingsvergunning worden verleend zonder arbeidsmarkttoets en zonder dat gekeken wordt of de buitenlandse werknemer een naar Nederlandse maatstaven marktconform salaris ontvangt. De werknemer zal wel een verblijfsvergunning moeten aanvragen omdat de vrije termijn is afgelopen. Als hij mvv-plichtig is betekent dit dat hij eerst in het land van herkomst een mvv aanvraag moet afwachten. Hierdoor is deze regeling waarschijnlijk in de praktijk alleen bruikbaar voor vreemdelingen uit niet mvv-plichtige landen, zoals de Verenigde Staten van Amerika, Canada en Japan.

2.4.2 Arbeid voor bepaalde tijd: wijziging Wav 2000

Medio 1999 verscheen een evaluatierapport over de Wav.³⁴ De conclusie van de evaluatie was dat de Wav in grote lijnen aan haar doelstellingen voldoet. De Wav is restrictief van karakter maar tegelijk een instrument om flexibel op knelpunten in de arbeidsmarkt in te spelen, aldus het evaluatierapport.³⁵ Hoewel er nog wel sprake is van illegale tewerkstelling, lijkt 'de conclusie gerechtvaardigd dat het aantal illegalen per bedrijf afneemt.'³⁶

31 Zie hierover ook paragraaf 7.2.

32 Art. 1 Besluit uitvoering Wav, wijziging werd van kracht op 1 november 2000, Stb. 2000, 464.

33 Par. 14 Beleidsregels, Stcrt. 28 januari 2002, nr. 19, p. 17.

34 Klaver & Visser, *Evaluatie Wet arbeid vreemdelingen*, Regioplan, juni 1999.

35 Klaver & Visser 1999, p. 101.

36 Klaver & Visser 1999, p. 100.

Desalniettemin kwam er in 2000 een wetwijziging, gericht op: 'het vergroten van de effectiviteit van de uitvoering en de verbetering van de handhaving van de wet'.³⁷ Het debat in de Tweede Kamer ging echter vooral over maatregelen die 'moeten voorkomen dat werknemers die hier enige jaren legaal hebben gewerkt, hun positie hier proberen te verbeteren door ander werk te zoeken en zich hier permanent te vestigen'.³⁸ Ter verduidelijking: vóór november 2000 kon een tewerkstellingsvergunning die werd afgegeven voor één jaar na voortzetting van het dienstverband worden verlengd voor nog eens één of twee jaar (totaal maximaal drie jaar), zonder dat bij de verlenging opnieuw een arbeidsmarkttoets plaats vond. Ook kon een buitenlandse werknemer waarvoor een tewerkstellingsvergunning voor drie jaar was afgegeven na één jaar van werkgever wisselen zonder dat die nieuwe werkgever hoefde aan te tonen dat er geen prioriteitgenietend aanbod voor de functie beschikbaar was. De eerste werkgever zou dan weer opnieuw een buitenlandse werknemer laten overkomen voor de door deze overstap vrijgekomen vacature. Deze 'sluiproute' naar vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt moest worden afgesloten. Met een actief of selectief immigratiebeleid om de tekorten op de arbeidsmarkt te verhelpen hadden deze wijzigingen niets te maken.

Er kwam een nieuw wetsartikel dat verlenging van de tewerkstellingsvergunning voor bepaalde categorieën werk of vreemdelingen uitsluit.³⁹ In het Uitvoeringsbesluit Wav is vervolgens bepaald dat, behoudens bij ministeriële regeling te bepalen gevallen, een tewerkstellingsvergunning die is verleend voor arbeid voor bepaalde tijd niet verlengbaar is.⁴⁰ De enige uitzondering die bij ministeriële regeling is gemaakt geldt voor Turkse werknemers op grond van de Associatieovereenkomst tussen de EEG en Turkije. Behalve dat verlenging van de geldigheidsduur van een voor arbeid voor bepaalde tijd afgegeven vergunning niet meer mogelijk is, kan een nieuwe tewerkstellingsvergunning - waarbij dus opnieuw een arbeidsmarkttoets plaats vindt - worden geweigerd als de vreemdeling niet eerst één jaar buiten Nederland verblijft.⁴¹ De Minister van SZW heeft in een brief aan de Tweede Kamer verklaard dat deze weigeringsgrond alleen gebruikt zal worden bij evident misbruik van de Wav.⁴²

Er zijn drie punten van kritiek op deze wetwijziging te onderscheiden. Ten eerste is de wijziging in strijd is met het internationale recht, ten tweede verslechtert de rechtspositie van toegelaten arbeidsmigranten, en ten derde zijn de regels niet uitvoerbaar. Roelofs⁴³ en De Lange⁴⁴ bespreken de internationaal rechtelijke bezwaren en staan vooral stil bij de strijdigheid met het Europees Sociaal Handvest (ESH) van 1961.⁴⁵ Dit verdrag kent een stand-still bepaling en de verplichting om 'de bestaande regels voortdurend in een voor buitenlanders gunstige zin te wijzigen.', aldus de Minister van SZW in 1976/77 bij de parlementaire behandeling van de goedkeuringswet.⁴⁶ Ook de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zelf besefte dat deze regels in strijd zijn met het ESH, zo schreef zij: 'Het restrictieve regime van de Wav voldoet niet aan bovengenoemde doelstelling van het Handvest. Hoge werkloosheid in Nederland kan echter als een sociale

37 *Kamerstukken II* 1999/00, 27 022, nr. 1-2.

38 Aldus Groenendijk & Barzilay 2001, p. 42-43 over dit wetsvoorstel.

39 Art. 11 lid 4 Wav.

40 Art. 4a Uitvoeringsbesluit Wav.

41 Art. 9 sub g Wav.

42 *Kamerstukken II* 1999/00, 27 022 nr. 10, p. 2 (brief van 26 mei 2000). Zie ook Van den Berg & De Lange 2002, p. 542 en Voorzieningenrechter Rechtbank Den Haag nevenzittingsplaats Haarlem 5 maart 2003, AWB 03/1857, r.o. 2.14.

43 Roelofs 2001, p. 256-261.

44 De Lange 2001, p. 10-11.

45 Het ESH kwam op 18 oktober 1961 tot stand in het kader van de Raad van Europa. Goedkeuring door Nederland vond plaats bij Rijkswet van 2 november 1978, Stb. 1978, 639.

46 Art. 18 van het ESH en *Kamerstukken II* 1976/77, 14 365, nr. 1, p. 3. Bij het Europees Sociaal Handvest zijn de volgende landen aangesloten naast de EU/EER landen: Turkije, Malta, Cyprus, Polen, Slowakije, Hongarije en Tsjechië. Behalve Turkije dus allen kandidaatlidstaten van de EU.

reden van dringende aard worden beschouwd.⁴⁷ Het Handvest kent inderdaad een ontspanningsclausule voor sociale of economische redenen van dringende aard, maar het is niet waarschijnlijk dat een - tijdelijke - toename van werkloosheid daar onder valt. Voor zover bekend werd alleen de oliecrisis in 1973 door het comité van Deskundigen als excuus voor het voeren van een restrictieve toelatingsbeleid aanvaard.⁴⁸ Groenendijk en Barzilay⁴⁹ benadrukten de verslechtering van de rechtspositie van de toegelaten arbeidsimmigrant, die nu na een periode van legaal verblijf te horen krijgt dat hij moet vertrekken terwijl hij voor november 2000 op termijn een recht op vrije toegang tot de arbeidsmarkt en een permanente verblijfsvergunning had. Bovendien is dit in strijd met twee van de vijf doelstellingen van de Wav, te weten een zo groot mogelijke vrijheid van arbeidskeuze van vreemdelingen die voor de wijziging golden als mensen die duurzaam tot Nederland waren toegelaten en de doelstelling om de rechtspositie van de arbeidsmigrant te beschermen. Deze beperking in zijn toekomstperspectief zou voor arbeidsmigranten die het voor het kiezen hebben op de internationale arbeidsmarkt een reden kunnen zijn om niet naar Nederland te willen komen. Groenendijk en Barzilay staan ook stil bij de onuitvoerbaarheid van deze tijdelijke tewerkstelling. Zij stellen dat als een werknemer goed functioneert en de werkgever wil hem houden deze zich niet snel zal laten dwingen de werknemer te ontslaan en af te wachten of hij er iemand voor in de plaats kan vinden. Het is de vraag of de Nederlandse politiek voet bij stuk gaat houden. Wil de Nederlandse politiek dat de CWI voortgezette tewerkstelling weigert als Philips of Shell een werknemer langer wil houden? Of moeten Nederlandse werkgevers die werknemer laten gaan, mogelijk ten koste van hun internationale concurrentiepositie in de kenniseconomie?

2.4.3 Tijdelijke toelating van verpleegkundigen en verzorgenden

Nederland heeft in 2000 speciaal beleid ontwikkeld voor de tijdelijke toelating van verpleegkundigen en verzorgenden (hierna: zorgpersoneel) van buiten de EU. Dit beleid is gebaseerd op een convenant dat werkgevers- en werknemersorganisaties, het ministerie van VWS en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie hebben afgesloten, het Convenant Arbeidsvoorziening Zorgsector (CAZ).⁵⁰ In afwijking van de Wav mag op grond van dit beleid buitenlands zorgpersoneel maximaal twee jaar in Nederland werken. Op grond van de Wav kan zorgpersoneel dat een structurele vacature komt vervullen echter een tewerkstellingsvergunning voor de maximale termijn van drie jaar krijgen en op termijn in aanmerking komen voor permanent verblijf. De Haarlemse voorzieningenrechter oordeelde begin maart 2003 dat het beleid en het CAZ deze mogelijkheid die de Wav biedt niet opzij kan zetten.⁵¹

Naast de mogelijkheid van een permanente tewerkstellingsvergunning op grond van de Wav blijft de mogelijkheid van een tijdelijke vergunning op grond van het CAZ wel bestaan. Daarom staan wij verder stil bij de inhoud van het CAZ.

Het CAZ is van toepassing op (hoog) opgeleide werknemers die ingeschreven zijn in het register voor Beroepen Individuele Gezondheidszorg, BIG-register, dat wil zeggen dat hun vakbekwaamheid positief is beoordeeld op grond van de Wet beroepen in individu-

47 Algemene Directie voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie 2001, p. 39.

48 Comité van Deskundigen van de Raad van Europa belast met het toezicht op de naleving van het ESH, Conclusions IV, p. 108, opgenomen in: Caselaw on the European Social Chartes, Strasbourg: Council of Europe, Social Affairs 1982, p. 145.

49 Groenendijk & Barzilay 2001, p. 42-44.

50 Par. 8.3 beleidsregels Wav.

51 Voorzieningenrechter Rechtbank Den Haag nevenzittingsplaats Haarlem 5 maart 2003, AWB 03/1857, r.o. 2.16. De CWI heeft naar aanleiding van deze uitspraak de betrokken werkgever in het bezit gesteld van een tewerkstellingsvergunning geldig voor drie jaar, zo deelde de advocaat van de werkgever, mr. S.H.J.M. Roelofs, ons op 23 april 2003 telefonisch mede.

ele gezondheidszorg (Wet-BIG).⁵² Als inschrijving in het BIG-register niet nodig is moeten de diploma's van betrokkene in Nederland gewaardeerd en geverifieerd worden. In het CAZ is een rotatiesysteem ingevoerd. Voordat zorgpersoneel in aanmerking komt voor een tweede termijn van weer maximaal twee jaar arbeid in Nederland, moet de werknemer één jaar buiten Nederland verblijven.⁵³ De werkgever moet in die twee jaar laten zien dat hij zich inspant om uitstroom van personeel tegen te gaan en dat hij wervings- en scholingsinspanningen verricht.⁵⁴ Het is de bedoeling dat na de periode van twee jaar de vreemdeling vervangen wordt door een werknemer uit het prioriteitgenietend aanbod. Ook zijn quota afgesproken die gerelateerd zijn aan een percentage van het aantal verpleegkundigen en verzorgenden dat bij de zorginstelling werkt. De percentages lopen gedurende een aantal jaren af zodat de werkgevers na verloop van tijd geen beroep meer kunnen doen op buitenlands zorgpersoneel.

Het CAZ regelt niets met betrekking tot de aanvraagprocedure van de tewerkstellingsvergunning, de mvv of de verblijfsvergunning. De gewone procedures zijn van toepassing. Uit mediaberichten bleek dat deze procedures, vooral die voor de mvv, vaak lang duren.⁵⁵

Op grond van het CAZ mogen werkgevers buitenlandse verpleegkundigen en verzorgenden alleen aantrekken uit landen waar geen tekort is aan verpleegkundigen. Dit punt stond ook centraal in het politieke debat. In 2000 en 2001 gaf de Tweede Kamer bij herhaling aan dat zij niet wil dat er tewerkstellingsvergunningen werden verleend voor verpleegkundigen die in hun herkomstland zoals Zuid-Afrika, Suriname en de Filipijnen al werk hadden als verpleegkundige.⁵⁶ Een motie van kamerlid Kant (SP) om de werving van zorgpersoneel van buiten de EER helemaal te verbieden werd niet aangenomen.⁵⁷ Met betrekking tot de werving uit bepaalde landen lieten de Ministers Borst (VWS) en Vermeend (SZW) de Tweede Kamer in februari 2001 weten dat: 'Het comittment van sociale partners in de zorg en Arbeidsvoorziening, mede-ondertekenaars van het Convenant, is een belangrijk gegeven in deze. (...) Wij vertrouwen erop, dat werkgevers zullen handelen volgens de afspraken in het convenant.'⁵⁸ Meer dan daarop vertrouwen konden zij niet. Het is immers op grond van de Wav niet mogelijk een aanvraag om afgifte van een tewerkstellingsvergunning te weigeren omdat de werknemer uit een bepaald land afkomstig is. Desalniettemin oordeelde de Haagse rechtbank in maart 2003 dat de beleid regels waarin het convenant is opgenomen haar niet als onredelijk voorkomen en dat een tewerkstellingsvergunning voor een Surinaamse verpleegkundige inderdaad om beleidsmatige redenen kan worden geweigerd.⁵⁹ Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wav waarbij het convenant in de Wet genoemd gaat worden, maakt dit

52 Art. 10 CAZ. Verder hebben de afspraken alleen betrekking op verpleegkundigen en verzorgenden vanaf niveau 3, art. 13 CAZ.

53 Art. 3 CAZ. Dit rotatiesysteem heeft geen wettelijke grondslag. Tijdens de gerechtelijke procedure die bij de rechtbank Haarlem werd gevoerd verwees de gemachtigde van de CWI hiervoor naar de facultatieve weigeringsgrond opgenomen in art. 9 aanhef en onder g Wav, die wij hiervoor bespraken in paragraaf 2.4.2. De voorzieningenrechter oordeelde dat deze weigeringsgrond niet kan dienen als wettelijke basis voor het rotatiesysteem.

54 Dergelijke voorschriften kunnen ook op grond van art. 10 Wav aan de tewerkstellingsvergunning worden verbonden. Als een werkgever zich niet aan de voorschriften houdt kan een tewerkstellingsvergunning worden geweigerd op grond van art. 9 aanhef en onder e Wav. In 1999 werd 2 keer van die weigeringsgrond gebruik gemaakt. In 2000 en 2001 nooit en in 2002 werden 151 aanvragen geweigerd omdat de werkgever zich volgens de CWI niet aan een voorschrift had gehouden.

55 *Poolse verpleegsters nog niet hier maar krijgen wel al loon*, Telegraaf 8 april 2002.

56 Zie bijvoorbeeld: *Handelingen II 2000/01 26 800 XVI*, nr. 106 (motie-Oudkerk/Weekers); *Aanhangsel Handelingen II 2000/01, 1006-2095*; *Handelingen II 2000/01, 69-4599/4606* (mondeling vragen uur van 18 april 2001); *Aanhangsel Handelingen II 2000/01, p. 3335-3336* (vragen van Kamerlid Kant).

57 *Handelingen II 1999/00, nr. 92, p. 5979* (motie nr. 105 26 8000-XVI) en nr. 93, p. 6107 (stemming, alleen SP-fractie stemde voor).

58 *Kamerstukken II 2000/2001 27 400 XV*, nr. 67.

59 Rechtbank Den Haag 24 maart 2003, AWB 02/49786.

niet anders. Dit wetsvoorstel bespreken wij in paragraaf 2.6.1 en 4.4.4. Desalniettemin lijken de werkgevers zich op dit punt redelijk aan het convenant te houden.⁶⁰ Wel stelden werkgevers de vraag of een tewerkstellingsvergunning voor een werknemer uit Suriname of Zuid-Afrika altijd mag worden geweigerd, ook als betrokkene spontaan solliciteert naar een functie in Nederland en of dit verbod geen discriminatie op grond van nationaliteit en herkomst is dat indruist tegen fundamentele mensenrechten.⁶¹ In dit verband kan worden gewezen op een ander bezwaar tegen het gebruik van het argument van *brain drain* zoals dat door de Nederlandse regering wordt gebruikt. Ingevolge artikel 12 lid 2 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) heeft een ieder het recht welke land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten. Nederland wil bereiken dat de migranten in hun herkomstland blijven als daar ook tekorten zijn, of terugkeren na tijdelijke tewerkstelling in Nederland. De vraag rijst of dit niet tot gevolg heeft dat Nederland de overheden van de herkomstlanden stimuleert om in strijd met het IVBPR te handelen. Het lijkt er immers op dat Nederland wil dat deze landen hun burgers belemmeren in hun mensenrecht om dat land te verlaten.

In 1999, voordat het convenant tot stand kwam, werden voor verpleegkundigen en verzorgenden 106 tewerkstellingsvergunningen verleend. In 2000, het jaar waarin het convenant van kracht werd, waren dit er 123. Ook in 2001 en 2002 bleef het totaal relatief laag. In 2001 werden 329 tewerkstellingsvergunningen verleend voor verplegen en verzorgen en in 2002 442.⁶² Uit de cijfers van de CWI is overigens niet af te leiden hoeveel van deze vergunningen verlengingen zijn van in het voorgaande jaar afgegeven vergunningen.⁶³ Dit zijn er beduidend minder dan de 7000 waar in de Tweede Kamer voor werd gevreesd.⁶⁴

Ondanks het feit dat het om een gering aantal mensen gaat dat als verpleegkundige of verzorgende naar Nederland is gekomen heeft hun komst veel aandacht gekregen in de politiek en in de media. Ook is de regeling inmiddels geëvalueerd door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW)⁶⁵ en zijn verschillende pleidooien voor en tegen verruiming van de mogelijkheid van arbeidsimmigratie in de zorgsector gehouden. In al deze reacties komen argumenten die te maken hebben met vergrijzing, *brain drain* of economische aspecten aan bod. Deze argumenten bespreken wij in algemene zin hierna in de desbetreffende hoofdstukken. Daarnaast wordt in het NIZW rapport, door Groenendijk e.a. (2000), De Lange (2001) en Kloosterman (2003) gewezen op de verslechtering van de positie van zowel de werkgever als de werknemer die het convenant met zich meebrengt omdat slechts tijdelijke tewerkstelling is toegestaan terwijl de Wav permanente tewerkstelling mogelijk maakt. Uit genoemde Haarlemse uitspraak van de voorzieningenrechter blijkt dat de werkgevers, als zij gemotiveerd kunnen aangeven dat zij structurele vacatures niet vervuld kunnen krijgen met prioriteitgenietend aanbod, inderdaad via de Wav een tewerkstellingsvergunning voor drie jaar kunnen krijgen en dat deze mogelijkheid niet in een convenant of in beleid opzij kan worden gezet.⁶⁶ Het convenant als instrument en de voor- en nadelen daarvan bespreken wij verder in paragraaf 6.1. En in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.

60 Tjadens & Roerink 2002, p. 39.

61 Tjadens & Roerink 2002, p. 39-40.

62 Jaarverslagen en jaarcijfers ADA/CWI van 1999 t/m 2002.

63 De vergunning wordt telkens voor één jaar verleend met slechts één mogelijkheid tot verlenging zodat de maximale duur van de tewerkstellingsvergunning twee jaar is.

64 *Handelingen II* 1999/00, nr. 92, p. 5979.

65 Tjadens & Roerink, *Arbeidsimmigratie door verpleegkundigen naar Nederland. Een inventarisatie van ervaringen, feiten en meningen*, Utrecht: NIZW 2002.

66 Voorzieningenrechter Rechtbank Den Haag nevenzittingplaats Haarlem 5 maart 2003, AWB 03/1857, r.o. 2.16.

2.4.4 Koks voor specialiteiten restaurants

In 2000 is een convenant tot stand gekomen tussen Koninklijke Horeca Nederland, CNV Horeca en de arbeidsvoorzieningorganisatie (nu CWI) over de werving van basis- en specialiteiten koks voor de Chinese horeca.⁶⁷ Volgens het convenant voldeden de bij het arbeidsbureau ingeschreven werkzoekenden niet in alle gevallen in voldoende mate aan de vraag vanuit de Chinese horeca naar dit soort koks. Om de kwaliteit van de Chinese kok en de tijdelijkheid van de tewerkstelling te waarborgen hebben partijen hiertoe officiële Chinese detacheringbureaus geselecteerd. Met deze detacheringbureaus is de CWI een aparte implementatieovereenkomst aangegaan. Uit de jaarcijfers van de CWI blijkt niet hoeveel koks op grond van het convenant naar Nederland zijn gekomen. Wel blijkt uit deze cijfers dat in 2002 voor werkzaamheden in de horeca 269 tewerkstellingsvergunning, inclusief verlengingen, zijn verleend aan Chinezen.⁶⁸

Op grond van dit convenant moet de Nederlandse werkgever aantonen voldoende werwingsinspanningen te hebben verricht om prioriteitgenietend aanbod te mobiliseren, voordat hij in aanmerking komt voor een gedetacheerde kok.⁶⁹ De kok kan voor een maximale periode van twee of tweeënehalf jaar gedetacheerd worden.⁷⁰ De Nederlandse werkgever moet aan bepaalde financiële eisen voldoen en een waarborgsom betalen aan het Chinese detacheringbureau. Deze waarborgsom is de garantie dat de werkgever zijn financiële verplichtingen jegens het Chinese detacheringbureau kan voldoen.⁷¹ Het Chinese detacheringbureau betaalt de waarborgsom onder andere terug als de tewerkstelling van de kok aan het einde van de detacheringstermijn daadwerkelijk wordt beëindigd er geen sprake is van voortgezette - illegale - tewerkstelling van de kok. In de implementatieovereenkomst garandeert het Chinese detacheringbureau de CWI dat de tewerkstelling tijdelijk is. Dat de tewerkstelling is beëindigd moet blijken uit het feit dat de kok zich in China bij het Chinese detacheringbureau heeft gemeld. Of dit ook echt gebeurt wordt niet actief door de CWI, of door bijvoorbeeld de vreemdelingendienst, gecontroleerd.

Het detacheringbureau betaalt vervolgens de kok. De kok dient conform de Nederlandse CAO voor het Horecabedrijf betaald te krijgen. Een deel van zijn salaris kan in China worden uitbetaald zolang het deel dat hij in Nederland ontvangt maar minimaal gelijk is aan het voor hem geldende minimumloon.⁷² Of van die mogelijkheid gebruik gemaakt wordt beslist het Chinese detacheringbureau.⁷³ De Chinese kok is in Nederland verzekerd voor de werknemers- en sociale verzekeringen. Verder kent het convenant een bepaling waarin het rotatiesysteem wordt ingevoerd. Nieuwe detachering kan nadat de kok tenminste een jaar buiten Nederland is geweest.⁷⁴

Als de werkgever de kok toch langer houdt dan zal de werkgever de daaropvolgende tweeënehalf jaar niet in aanmerking komen voor een tewerkstellingsvergunning.⁷⁵ Bij herhaling van illegale tewerkstelling wordt deze termijn verlengd tot vijf jaar. Verder zijn in het convenant tussen partijen afspraken gemaakt over scholingstrajecten voor werkzoekenden in de Chinese horeca. De werkgeversorganisaties zullen zich hiertoe inspannen, het convenant legt geen verplichting op. In de praktijk is van deze scholingsinspan-

67 Par. 8.2. Beleidsregels Wav.

68 CWI, *Jaarcijfers 2002 uitvoering Wav*, tabel: "Geldig geworden vergunningen naar sector, toets en geldigheidsduur - Horeca."

69 Art. 3 Chineko convenant.

70 Art. 9 Chineko convenant.

71 Artt. 11 en 12 Chineko convenant. Zie ook Kloosterman 2003, p. 107.

72 Art. 9 Implementatieovereenkomst.

73 "If a proportion of the salary is paid in China (...) Cosco has the right to pay part of the salary in the form of a claim which will be paid to the chef after his return to China.." art. 9 Implementatieovereenkomst.

74 Art. 17 Chineko convenant en art. 14 implementatieovereenkomst.

75 Art. 16 Chineko convenant.

ningen niets terechtgekomen. Koninklijke Horeca Nederland heeft de CWI inmiddels laten weten dat zij het convenant wil opzeggen. Zij heeft de CWI laten weten het convenant niet langer aan haar leden te kunnen verkopen omdat het slechts tijdelijke tewerkstelling toestaat, strengere eisen stelt en meer verplichtingen oplegt aan werkgevers dan de Wav doet.⁷⁶

2.4.5 Wetenschappelijk personeel

Nederland kent ook apart toelatingsbeleid voor wetenschappelijk personeel. De tewerkstellingsvergunning kan worden verleend zonder arbeidsmarkttoets. Dit geldt voor promovendi bij een universitaire instelling⁷⁷, voor vreemdelingen die na het slagen voor een afsluitend examen van een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs voor de duur van minder dan 3 jaar wetenschappelijk onderzoek verrichten, voor hooggekwalificeerde onderzoekers die op voordracht van de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen op basis van een tijdelijke aanstelling onderzoekswerkzaamheden komen verrichten en voor onderzoekers die geen in Nederland gevestigde werkgever hebben, maar in dienst zijn van een Universitaire of HBO-instelling in hun land van herkomst en die maximaal twee jaar in Nederland onderzoek verrichten. Bij deze laatste categorie wordt ook niet gekeken of het inkomen boven de minimumloongrens ligt.⁷⁸ De top vijf van nationaliteiten in deze categorie was de Chinese, Russische, Indiase, Amerikaanse en Roemeense.⁷⁹ Het aantal per jaar afgegeven tewerkstellingsvergunningen in deze categorie is in de laatste zes jaren verdubbeld:

2002:	1951
2001:	1805
2000:	1374
1999:	1118
1998:	995 ⁸⁰

2.4.6 Stagiaires en practicanten

Ook voor stagiaires en practicanten wordt een versoepeld tewerkstellingsvergunningenbeleid gevoerd. Sinds begin jaren '90 neemt het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen voor stagiaires toe:

2002:	4195
2001:	onbekend
2000:	3809
1999:	2375
1998:	1941 ⁸¹

Alleen over 2000 is bekend dat de meeste aanvragen uit de agrarische sector, de zorgsector, de vleesverwerkende industrie en de horeca.⁸² Over de stijging van het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen in met name de categorie "overige stagiaires" merkte

76 Mededelingen gedaan door mw. L.J.A. van Amersfoort, juridische zaken Centrale organisatie werk en inkomen op 29 april 2003.

77 Promovendi kunnen mogelijk wel in aanmerking komen voor permanent verblijf omdat zij langer dan drie jaar tewerkgesteld mogen worden zodat zij na drie jaar verblijf de aantekening 'arbeid vrij' kunnen krijgen.

78 Zie par. 28 Uitvoeringsregels Wav.

79 CWI, *Jaarcijfers 2002 uitvoering Wav*, tabel: "Geldig geworden vergunningen naar sector, toets en geldigheidsduur - Wetenschap, verleende en geweigerde vergunningen."

80 Jaarverslagen en jaarcijfers ADA/CWI van 1998 t/m 2002.

81 Jaarverslagen en jaarcijfers ADA/CWI van 1998 t/m 2002. Beschikbare cijfers over 2001 specificeren niet naar beleids-categorie.

82 Algemene Directie voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie 2000, p. 9.

de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bij herhaling op dat voorkomen moet worden dat de stagiaire gebruikt wordt als een goedkope reguliere arbeidskracht.⁸³ Wat er concreet is gedaan om misbruik van de tewerkstellingsvergunning voor stagiaires tegen te gaan is ons niet bekend.

Volgens de beleidsregels moet een stagiaire of practisant in het herkomstland een voldoende vakgerichte (bedrijfs)opleiding hebben gevolgd of volgen. Bij stagiaires zal de werkgever een stageprogramma en een verklaring van de onderwijsinstelling moeten overleggen dat de stage in het kader van de opleiding noodzakelijk is. De maximale duur van een tewerkstellingsvergunning is in beginsel één jaar.⁸⁴ Bij afgifte van de tewerkstellingsvergunning voor een stagiaire wordt niet getoetst aan de arbeidsmarkt en of de stagiaire een CAO-conform inkomen ontvangt. De practisant kan door zijn buitenlandse werkgever voor een periode van maximaal 24 weken naar Nederland worden gestuurd om praktijkervaring op te doen bij een bedrijf. Om voor een practisantentewerkstellingsvergunning in aanmerking te komen moet de Nederlandse 'werkgever' verklaren dat de practisant geen reguliere arbeidsplaats inneemt. De buitenlandse werkgever moet verklaren dat hij de practisant na afloop van de praktijkperiode weer terug zal nemen.⁸⁵ Of de practisant ook daadwerkelijk terugkeert wordt voor zover ons bekend niet actief gecontroleerd.

2.4.7 Seizoensarbeid

De Wav en lagere regelgeving hebben geen bepalingen specifiek voor seizoensarbeid. Wél wordt seizoensarbeid geacht te vallen onder 'tijdelijk werk' waarvoor een tewerkstellingsvergunning voor ten hoogste 24 weken kan worden afgegeven.⁸⁶ Bij de afgifte van de tewerkstellingsvergunning vindt in deze gevallen een volledige arbeidsmarkttoets plaats. Dit betekent minimaal vijf weken wervingsinspanningen door de werkgever waarna de werkgever vijf weken kan wachten op een beslissing op de aanvraag, totaal zeker tien weken.⁸⁷ In haar jaarverslag over 2000 meldde Arbeidsvoorziening dat voor het eerst sinds jaren weer tewerkstellingsvergunningen waren verleend voor de piekwerkzaamheden.⁸⁸ Het ging om 230 vergunningen. Daarnaast waren in dat jaar in de land- en tuinbouw sector (dus niet alleen voor seizoensarbeid) 5647 tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor vreemdelingen met een voorwaardelijke verblijfsvergunning (asiel) en 1229 voor stagiaires. In 2001 werden in de land- en tuinbouwsector 642 tewerkstellingsvergunningen verleend voor een periode korter dan 24 weken en na een volle arbeidsmarkttoets en werden 6623 tewerkstellingsvergunningen met een beperkte toets afgegeven, vermoedelijk ook voor asielzoekers in procedure en voor toegelaten vluchtelingen. Het aantal vergunningen voor tijdelijk werk afgegeven na een volledige toets steeg in 2002 spectaculair tot 4454. In totaal, dus ook voor vluchtelingen, werden in dat jaar 10239 vergunningen voor minder dan 24 weken verleend in deze sector, voornamelijk voor seizoensarbeid.

De verklaring van de spectaculaire stijging in 2002 van het aantal afgegeven vergunningen

83 Zie de inleidende opmerkingen bij de jaarverslagen van de ADA over 1998, p. 12 en over 2000 p. 9.

84 De duur van de stage wordt bepaald door het niveau van de opleiding. Beleidsregels Wav 2002 par. 8 en Uitvoeringsregels Wav par. 24, waarin verder een quotum is opgenomen. Ook zijn er aparte beleidsregels voor stages door asielzoekers, zie de Beleidsregels Wav 2002, par. 9.

85 Zie de Uitvoeringsregels Wav par. 25 en de beleidsregels Wav 2002, par. 10.

86 Art. 11 lid 3 Wav. De werknemer mag gedurende een periode van 28 weken direct voorafgaand aan de twv niet over een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid hebben beschikt. De meeste seizoensarbeiders zullen echter in de vrije termijn van drie maanden werken en dus niet tegen deze laatste weigeringsgrond aanlopen.

87 Het is wettelijke bepaald dat de CWI binnen vijf weken beslist, art. 6 lid 2 Wav.

88 Er is geen goede definitie van seizoensarbeid. Termen als piekarbeid of oogstarbeid worden door elkaar gebruikt maar slaan niet altijd op hetzelfde. Zie ook De Bakker 2001, p. 70.

gen voor seizoensarbeid *na* een volledige arbeidsmarkt toets ligt in het LTO-project 'Seizoensarbeid'. Begin 2000 kwamen het Ministerie van SZW, Arbeidsvoorziening en de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) overeen om samen de personeelsproblemen, waaronder de tekorten en illegale tewerkstelling, in de seizoensarbeid in de land- en tuinbouwsector aan te pakken.⁸⁹ Het project ging pas in voorjaar 2001 van start. Medio 2001 werd afgesproken dat de werving van personeel per sector zou worden opgepakt en dat indien nodig ook per sector tewerkstellingsvergunningen zouden worden aangevraagd.⁹⁰ De centrale aanpak waarbij LTO de administratie van de vergunningaanvraag deed, heeft vervolgens in 2002 voor de stijging van het aantal aangevraagde en afgegeven vergunningen geleid. De meeste vergunningen zijn afgegeven voor Polen. In het jaar daarvoor werden zonder tussenkomst van LTO 1087 tewerkstellingsvergunning verleend voor Polen. Na hun tussenkomst in 2002 waren dit er 4752.⁹¹

2.5 Procedurele veranderingen

In dit hoofdstuk over Nederland besteden we extra aandacht aan de inspanningen van de Nederlandse regering om de procedure voor het verkrijgen van mvv's, verblijfsvergunningen en de tewerkstellingsvergunning te verbeteren. Ten onrechte worden de procedures voor het verkrijgen van deze verschillende vergunningen regelmatig aangeduid als de 'WAV-procedure'. Het gaat vaak over de vreemdelingenrechtelijke procedure bij de Visadienst, IND en vreemdelingendiensten en niet zozeer op de aanvraagprocedure van een tewerkstellingsvergunning bij de CWI. Drie vreemdelingenrechtelijke aanpassingen van de procedure voor verkrijging van een mvv of verblijfsvergunning zijn doorgevoerd om aan de klachten van werkgevers tegemoet te komen. Het betreft de koppeling tussen de afgifte van de verblijfsvergunning aan de tewerkstellingsvergunning, de uitbreiding van de doelgroep van de verkorte mvv-procedure en het inrichten van een arbeidsmigratieloket bij de IND.

2.5.1 Koppeling geldigheidsduur verblijfsvergunning aan twv

Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is op twee punten verduidelijking gekomen in de relatie tussen de tewerkstellingsvergunning en de verblijfsvergunning. Ten eerste wordt nu de verblijfsvergunning verleend als voor die werknemer een tewerkstellingsvergunning is afgegeven, tenzij daartegen uit oogpunt van openbare orde bezwaren zijn.⁹² Ten tweede wordt sindsdien de verblijfsvergunning afgegeven voor dezelfde periode als de tewerkstellingsvergunning.⁹³ Met een tewerkstellingsvergunning voor drie jaar krijgt de vreemdeling ook een verblijfsvergunning voor drie jaar. De vreemdeling hoeft dan niet meer in de eerste jaren van zijn verblijf elk jaar terug naar de vreemdelingendienst voor verlenging van de verblijfsvergunning.

2.5.2 Verkorte mvv-procedure

Omdat de afgifte van een mvv soms maanden op zich liet wachten is een verkorte mvv-procedure ontwikkeld voor buitenlandse werknemers. Belangrijkste voorwaarden voor

89 Persbericht van 18 februari 2000, nr. 2000/027, www.minszw.nl/documenten/nieuws/nieuwsberichten.

90 LTO-Nederland, *Vermeend en LTO willen afspraken maken over piekarbeid*. 2001.

91 CWI, *Jaarcijfers 2002 uitvoering Wav*, tabel: "Geldig geworden vergunningen naar sector, toets en geldigheidsduur - Land- en Tuinbouw, verleende en geweigerde vergunningen." Dit zijn meer twv's voor Polen dan het totaal aantal volgetoeste vergunningen. Hier zitten mogelijk ook bijv. Stagiaires tussen.

92 Artikel 3.31 lid 1 Vreemdelingenbesluit.

93 Artikel 3.59 jo. 3.57 Vb 2000.

toepassing van deze verkorte procedure zijn dat werkgevers minstens 10 mvv-plichtige buitenlandse werknemers per jaar moeten overplaatsen naar Nederland en dat de werknemer aan minimum inkomenseisen moet voldoen. Het is de bedoeling van de regeling dat bedrijven die hier gebruik van maken gemiddeld binnen twee weken na afgifte van de tewerkstellingsvergunning ook een mvv voor hun buitenlandse werknemers hebben, als ook aan alle overige voorwaarden is voldaan.⁹⁴

2.5.3 Arbeidsmigratieloket

Begin 2003 is een apart loket van de IND geopend waar aanvragen om afgifte van machtigingen tot voorlopig verblijf voor buitenlandse werknemers worden afgehandeld.⁹⁵ Daarnaast loopt nog wel de aparte procedure bij de CWI voor het verkrijgen van de tewerkstellingsvergunning. Nu één afdeling van de IND over de mvv voor arbeidsimmigranten gaat, verwacht de IND dat het mogelijk wordt haar werkzaamheden en die van de CWI beter op elkaar af te stemmen. Dit om de doelmatigheid en snelheid van afhandeling van de toelatingsprocedure vergroten.⁹⁶ Het IND-loket arbeidsimmigratie beslist ook over de mvv van naaste gezinsleden die met de buitenlandse werknemer meekomen. Nadat een arbeidsimmigrant met een mvv is ingereisd of als een arbeidsimmigrant geen mvv nodig heeft, moet de vreemdeling zich voorlopig nog voor het verkrijgen van de verblijfsvergunning melden bij de vreemdelingdienst.⁹⁷

2.6 Toekomstige ontwikkelingen

Hier willen wij nog drie toekomstige ontwikkelingen bespreken, (1) wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met de werving van arbeidsaanbod uit landen van buiten de EER op een bij convenant overeengekomen wijze'⁹⁸ waarbij onder andere het instrument van het convenant een basis krijgt in de Wav; (2) het benadrukken van de tijdelijkheid van het verblijf van arbeidsimmigranten zoals de interdepartementale commissie kenniswerkers heeft geadviseerd en (3) de verdere overdracht van toelatingstaken van de vreemdelingendiensten aan de IND.

2.6.1 Wetsvoorstel wijziging Wav

De regering Kok-II heeft in juni 2002 een voorstel tot wijziging van de Wav bij de Tweede Kamer ingediend. De voorgestelde wijziging creëert een nieuwe facultatieve weigeringsgrond voor de afgifte van een tewerkstellingsvergunning. Deze weigeringsgrond kan worden toegepast als een werkgever zich niet houdt aan afspraken neergelegd in een sectoraal convenant. Het wetsvoorstel heeft twee bedoelingen. De eerste is om een wettelijke basis te creëren voor het convenant zodat niet-naleving van een convenant kan leiden tot weigering van de afgifte van tewerkstellingsvergunningen. De tweede reden voor het wetsvoorstel is om -via het convenant- te kunnen regelen dat werknemers uit de EU kandidaat lidstaten voorrang krijgen op buitenlandse werknemers uit andere derde landen. Het wetsvoorstel roept twee vragen op namelijk over het rechtskarakter van het convenant en over de positie van werknemers uit de nieuwe lidstaten. De

94 Hoofdstuk B1/1.3 Vreemdelingencirculaire.

95 Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire 2002/63 van 17 december 2002.

96 Tussentijdsbericht Vreemdelingencirculaire 2002/63 van 17 december 2002, p. 2.

97 Van deze ontwikkelingen wordt melding gemaakt in de *Notitie over de vreemdelingenrechtelijke positie van en de toelatingsprocedures voor arbeidsmigranten* van de Directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie, 7 februari 2003, kenmerk 5209214/03/DVB, p. 9.

98 *Kamerstukken II 2001/02*, 28 442, nrs. 1-2.

eerste vraag bespreken wij hier, de tweede komt in hoofdstuk 4 aan de orde waar wij uitgebreider stil staan bij de ontwikkelingen binnen Europa.

De regering wil sectorale convenanten meer gaan gebruiken om afspraken te maken met werkgevers over de inschakeling van prioriteitsgenietend aanbod en over de werving van arbeidsmigranten. Via de convenanten moet een koppeling worden gemaakt tussen enerzijds sectorale wervings- en scholingsinspanningen om (op termijn) prioriteitgenietend aanbod in te kunnen schakelen en verbetering van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en anderzijds de wijze van werving en voorbereiding op de tewerkstelling in Nederland (o.a. Taaltraining) en de terugkeer naar het land van herkomst bij tijdelijke tewerkstelling in Nederland.⁹⁹ De eerste soort afspraken kunnen nu wel aan individuele werkgevers worden opgelegd door voorschriften aan een verleende tewerkstellingsvergunning te verbinden, maar kunnen niet sectoraal worden opgelegd.¹⁰⁰ In het wetsvoorstel wordt niet aangegeven wat het voordeel is en voor wie (voor de overheid, voor de sector, of voor een individuele werkgever) van sectorale oplegging van dit soort maatregelen ten opzichte van de al bestaande mogelijkheid van het opleggen van individuele verplichtingen.

Over de wijze van werving en over de terugkeer naar het land van herkomst kan de regering nu via de Wav geen dwingende verplichtingen opleggen aan werkgevers. Het is echter de vraag of dat wél kan als dit voorstel wet wordt. Er wordt immers een facultatieve weigeringsgrond ingevoerd waarbij nog altijd een individuele belangenafweging moet plaatsvinden.

De regering heeft tot nu toe niet duidelijk gemaakt wat het rechtskarakter van de convenanten is.¹⁰¹ Demissionair Minister van SZW De Geus stelde dat ook werkgevers die niet zijn aangesloten bij de werkgeversorganisaties waarmee de convenanten gesloten gaan worden, gebonden zullen zijn aan het convenant.¹⁰² Dit is opmerkelijk. Een convenant is een overeenkomst, en een overeenkomst kan alleen partijen binden. Een werkgever die niet is aangesloten bij een organisatie die het convenant sluit kan niet aan de overeenkomst worden gehouden. Dat betekent dat als die werkgever voldoet aan de eisen van de Wav, maar niet aan de specifieke afspraken van het convenant, de CWI die werkgever het convenant niet kan tegenwerpen en een tewerkstellingsvergunning moeilijk kan weigeren. Een dergelijke weigering is door een werkgever in de zorgsector aan de rechter voorgelegd. In de in paragraaf 2.4.3 aangehaalde rechterlijke uitspraak oordeelde de voorzieningenrechter dat het niet mogelijk is bij convenant of beleid af te wijken van de Wav. Dit zal ons inziens niet anders worden na invoering van de voorgestelde wetswijziging gezien het facultatieve karakter van de nieuwe weigeringsgrond.

Een ander punt van zorg over afspraken die de regering in convenanten wil gaan maken is de positie van de buitenlandse werknemer. De regering wil in convenanten met werkgevers afspraken maken over de tijdelijkheid van het verblijf en de terugkeer van de buitenlandse werknemers naar het herkomstland. Wat als die werknemer niet terug wil? Een werkgever kan weinig invloed uitoefenen op het migratiegedrag van een werknemer. Als die niet terug wil, staat het een werknemer vrij om te proberen in Nederland te blijven op grond van een (ander soort) verblijfsvergunning of om door te migreren. Dit laatste is wat vermoedelijk de Filippijnse verpleegkundigen hebben gedaan die in het kader van het zorgconvenant naar Nederland waren gekomen. Zij werken volgens medi-

99 *Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XV, nr. 59, p. 13* (Kabinetsreactie op het SER-advies "Arbeidsmobiliteit in de EU").

100 Art. 10 Wav.

101 De Raad van State vroeg de regering naar het rechtskarakter van het convenant, *Kamerstukken II 2001/02, 28 442 B, p. 2* (advies Raad van State).

102 *Kamerstukken II 2002/03, 28 442, nr. 5, p. 2*: "Met dit wetsvoorstel komt ondubbelzinnig vast te staan dat afspraken in een sectoraal convenant (...) Verplicht doorwerken naar individuele werkgevers, ongeacht of zij zijn aangesloten bij een werkgeversorganisatie die partij is bij een convenant". Dit is duidelijk de politieke wens, maar of zij juridisch, dus voor een rechter, stand kan houden is zeer de vraag.

aberichten nu in het Verenigd Koninkrijk.¹⁰³ Of de door de regering voorgestelde afspraken te handhaven zijn en het gewenste effect bewerkstelligen, is dus zeer de vraag. De bestaande convenanten in de zorg en de Chinees-Indische horeca zijn, om algemeen geldend te kunnen zijn, omgezet in beleid. Bij de toepassing van beleid moet altijd een individuele belangenafweging plaatsvinden. Dat kan betekenen dat een individuele werkgever die zich niet aan het convenant heeft gehouden toch in aanmerking moet komen voor een tewerkstellingsvergunning omdat de belangenafweging in zijn voordeel uitvalt.

Anders dan bij bijvoorbeeld CAO's is hier geen sprake van wetgeving die de convenanten algemeen verbindend verklaart en waarbij waarborgen zijn opgenomen ter bescherming van de positie van de ongeorganiseerde werkgever en van de positie van werknemers wier rechtspositie door de convenanten wordt geraakt.

De overheid wil met convenanten op sectoraal niveau arbeidsmigratie sturen. Met de keuze van het convenant maakt de overheid zich echter afhankelijk van de wensen van sociale partners. Uit de eenzijdige opzegging van het Chinees-Indisch convenant door Koninklijke Nederlandse Horeca blijkt hoe afhankelijk: deze werkgeversbond bepaalt met de opzegging de inhoud van het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten. Alleen door een wijziging van de Wav of lagere regelgeving neergelegd in Amvb's kan de overheid dwingende voorschriften opleggen, dit lukt niet via convenanten.

2.6.2 Advies werkgroep kennismigranten

In 2001 schreef het kabinet Kok-II: "Nederland kan immers, als belangrijke speler in de internationale kenniseconomie (...), niet achterblijven ten opzichte van andere EU-landen die immigratie van kenniswerkers in wetenschap en technologie aantrekkelijker maken."¹⁰⁴ Ook het demissionaire kabinet-Balkenende heeft de ontwikkeling van een kenniseconomie hoog in het vaandel staan, aldus haar notitie over het advies de interdepartementale werkgroep kennismigranten van februari 2003.¹⁰⁵ Het kabinet noemt twaalf punten om "de toelating van buitenlandse kenniswerkers te versoepelen, tijdelijke arbeidsmigratie beter te reguleren en de toelatingsprocedures voor arbeidsmigranten te vereenvoudigen". Zo wil het kabinet laten onderzoeken of de verblijfsvergunning en de tewerkstellingsvergunning eventueel samengevoegd kunnen worden, zij wil de communicatie verbeteren door informatie ook in het Engels beschikbaar te stellen en wil de aanvragen voor mvv's voor arbeidsmigranten en hun gezinsleden gelijk laten lopen. Gezien de in het verleden door VNO-NCW geuite kritiek op de aanvraagprocedures zouden deze aanpassingen, die deels al in werking zijn gezet, inderdaad de toelatingsprocedures kunnen vereenvoudigen.¹⁰⁶

Het kabinet legt zwaar de nadruk op het beter reguleren van tijdelijke arbeidsmigratie. Niet eerder is zo duidelijk gesteld dat het Nederlandse beleid erop gericht is permanent verblijf van kennismigranten te voorkomen.¹⁰⁷ "De kennismigrant zou daaraan¹⁰⁸ zelf rechten kunnen ontlenen, hetgeen zou kunnen leiden tot permanent verblijf, in strijd met de doelstelling van het beleid. (...) Daarom zal de verblijfsvergunning voor het ver-

103 *Dan maar naar Engeland*, Trouw 14 december 2002.

104 *Kamerstukken 2001/02*, 19 637, nr. 616, p. 38.

105 *Notitie over de vreemdelingenrechtelijke positie van en de toelatingsprocedures voor arbeidsmigranten* van de Directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie, 7 februari 2003, kenmerk 5209214/03/DVB.

106 Overigens worden in deze notitie ook punten genoemd die formeel al wel geregeld zijn maar in de praktijk niet altijd goed werken, zoals de afgifte van een sofinummer na aanmelding bij de vreemdelingendienst en inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie.

107 *Notitie over de vreemdelingenrechtelijke positie van en de toelatingsprocedures voor arbeidsmigranten*, p. 6.

108 Hier wordt verwezen naar het recht van de partners en kinderen van de arbeidsmigrant die na drie respectievelijk één jaar in aanmerking kunnen komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf, zoals is geregeld in artt. 3.50 en 3.51 Vb.

richten van arbeid in loondienst worden benoemd tot tijdelijk verblijfsrecht (...). Het kabinet acht het grote voordeel van een dergelijke regeling dat hiermee duidelijk tot uitdrukking wordt gebracht dat de tewerkstelling van vreemdelingen in Nederland in beginsel van tijdelijke aard is.¹⁰⁹ Overigens geeft het kabinet in deze notitie wel aan dat de arbeidsmigrant na drie jaar, of voor bepaalde categorieën in de toekomst na vijf jaar, vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt kan krijgen, waarna zijn verblijfsrecht niet langer tijdelijk zal zijn. Het voert te ver om in deze studie de juridisch-technische uitwerking van deze voornemens te bespreken. Zoals wij in het volgende hoofdstuk laten zien, nodigen de andere landen kennismigranten juist uit om zich permanent te vestigen en krijgen zij na één jaar vrije toegang tot de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 4 werken wij de verschillen in benadering verder uit.

2.6.3 Overdracht taken VD aan IND

In paragraaf 2.5.3 hebben wij beschreven dat de behandeling van mvv-aanvragen inmiddels is overgedragen van de vreemdelingendiensten aan de IND. In 2003 wordt de gehele toelatingsprocedure van de vreemdelingendiensten overgedragen aan de IND. De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verwacht hierdoor een versnelling van de doorlooptijd van de gehele procedure te bereiken omdat een instantie minder zich over de aanvragen hoeft te buigen.¹¹⁰

2.7 Overstappen van tijdelijk naar permanent?

Zoals hiervoor is beschreven in paragraaf 2.4.2, is het sinds november 2000 niet meer mogelijk om verlenging te krijgen van een tewerkstellingsvergunning die was afgegeven voor arbeid voor bepaalde tijd. De Wav maakt verlenging van de tewerkstellingsvergunning onmogelijk. Wel kan een nieuwe vergunning voor dezelfde persoon worden aangevraagd. Die *kan* worden geweigerd als de vreemdeling niet eerst een jaar in het buitenland heeft verbleven. In 2002 in totaal 9 keer gebruik gemaakt van deze facultatieve weigeringsgrond.¹¹¹

Ook verpleegkundigen en verzorgenden waarvoor in het kader van het zorgconvenant een tewerkstellingsvergunning is afgegeven, moeten eerst één jaar uit Nederland weg voordat ze opnieuw legaal tewerkgesteld zouden kunnen worden. Volgens een juridisch medewerker van FORUM zou deze beperking van de geldigheidsduur van de tewerkstellingsvergunning tot twee jaar in het Zorgconvenant waarschijnlijk sneuvelen als deze aan een rechter zou worden voorgelegd.¹¹² Toch bleek uit de media dat begin 2003 een eerste lichte verpleegkundige die de twee jaar erop had zitten uit Nederland vertrok.¹¹³ Zij zouden volgens deze berichten echter niet terug gaan naar hun herkomstland, maar doormigreren naar het Verenigd Koninkrijk. Daarmee is één van de argumenten voor de tijdelijkheid van het verblijf, het voorkomen van *brain drain* uit de herkomstlanden, illusoir geworden.

Alle vreemdelingen die zijn toegelaten voor het verrichten van arbeid, of als stagiaire, au pair et cetera, kunnen een verzoek indienen voor verlenging van hun verblijf maar voor

109 Notitie over de vreemdelingenrechtelijke positie van en de toelatingsprocedures voor arbeidsmigranten, p. 6-7.

110 Kamerstukken II 2002/03, 19 637, nr. 707 (Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, 20 december 2002).

111 Jaarcijfers CWI 2002. In 2000 en 2001 werd nog geen gebruik gemaakt van deze weigeringsgrond.

112 Gerritsma 2002, p.171. Navraag bij de rechtshulpverlener die deze vraag aan FORM voorlegde leerde ons dat het ziekenhuis voor zover bekend had afgezien van het indienen van een verzoek om afgifte van een nieuwe tewerkstellingsvergunning.

113 *Dan maar naar Engeland*, Trouw 14 december 2002.

een ander doel (wijziging beperking). De beslissing op een verzoek om het verblijfsdoel te wijzigen kunnen zij in Nederland afwachten. Als zij hun tijdelijke verblijfsvergunning voor bijvoorbeeld een stage kunnen omwisselen in een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst of voor gezinshereniging, komen zij op termijn in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Stagiaires en practicanten kunnen ook overstappen op de verblijfsvergunning voor 'voortgezet verblijf' als sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard.¹¹⁴

Tot slot blijkt uit het advies van de werkgroep kennismigranten, hiervoor besproken in paragraaf 2.6.2. Dat de partner of kinderen van een buitenlandse werknemer na respectievelijk drie of één jaar verblijf in Nederland in aanmerking kunnen komen voor de verblijfsstatus 'voortgezet verblijf'. De verblijfsvergunning van die partner of het (wellicht inmiddels meerderjarige) kind wordt niet ingetrokken als zij een beroep doen op de openbare kas.¹¹⁵ De werkgroep kennismigranten vreest dat de buitenlandse werknemer en zijn gezin via deze route recht op permanent verblijf en eventueel op een bijstandsuitkering zouden kunnen krijgen. Deze route zou daarom moeten worden afgesneden. De werkgroep geeft niet aan of en hoe vaak dit in de praktijk voorkomt.

2.8 Controle op tijdelijkheid van verblijf

Het is een werkgever verboden om een vreemdeling tewerk te stellen zonder dat de werkgever over een tewerkstellingsvergunning beschikt. Op grond van de Wet Economische Delicten is overtreding van dit verbod een strafbaar feit. De Arbeidsinspectie heeft tot taak te controleren of werkgevers dit verbod niet schenden. Om deze controles in de land- en tuinbouw sector te intensiveren is in 2000 een speciaal team, het Westland Interventieteam (WIT) opgericht. Verder is in 2002 de Sociale Inlichtingen- en Opspringdienst (SIOD) opgericht om zware, complexe fraude te bestrijden op het gebied van sociale zekerheid, waaronder illegale tewerkstelling van vreemdelingen.

De controles van de Arbeidsinspectie en het WIT zijn gericht op overtreding van de Wav door werkgevers, maar ook op overtreding van sociale zekerheidswetten en andere arbeidswetten, zoals die wetten die toezien op de arbeidsomstandigheden. Uit het jaarverslag van het WIT over 2001 blijkt dat 'ongeveer 10% van de controles zijn uitgevoerd in samenwerking met de Vreemdelingendienst.'¹¹⁶ Naar aanleiding van deze controles stelt het WIT dat 115 vreemdelingen daadwerkelijk uit Nederland zijn verwijderd. In 2000 trof het WIT in totaal 223 illegaal in Nederland verblijvende personen aan, maar omdat de vreemdelingendienst maar bij een beperkt aantal controles aanwezig was had dit geen gevolgen voor de betrokken vreemdelingen.¹¹⁷ Tegen de werkgevers werd wel proces verbaal opgemaakt.

Uit de geautomatiseerde gegevens van het WIT is niet af te leiden of het gaat om mensen die altijd illegaal in Nederland hebben verbleven of om mensen die weliswaar legaal verblijf hebben maar niet mogen werken zonder tewerkstellingsvergunning, zoals houders van een verblijfsvergunning asiel, asielzoekers of buitenlandse studenten.¹¹⁸ Dit betekent waarschijnlijk dat uit deze gegevens ook niet is af te leiden of het gaat om mensen waarvoor in het verleden wel een tewerkstellingsvergunning was verkregen, maar die langer zijn gebleven.

114 Art. 3.52 en 3.4 lid 1 sub 1 Vb zie ook hfst. B5/5.1.5 Vc. Of hier in de praktijk ooit gebruik van is gemaakt is ons niet bekend en waarschijnlijk ook niet of nauwelijks uit de beschikbare statistieken af te leiden.

115 Art. 3.4 lid 1 onder u en lid 4 Vb.

116 Westland Interventie Team 2001, p. 5.

117 Westland Interventie Team 2000, p. 38.

118 Westland Interventie Team 2001, p. 15.

Uit voorgaande lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat de prioriteit van de controles van het WIT vooralsnog niet bij het opsporen van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen ligt. Om de effectiviteit van het WIT te vergroten pleitte het WIT in haar jaarverslag 2001 voor óf meer ondersteuning van de vreemdelingendienst, óf een juridische basis voor het WIT om zelf de identificatieplicht van werknemers in het kader van illegale tewerkstelling beter te kunnen uitvoeren.¹¹⁹

De SIOD deed op 26 maart 2003 voor zover bekend, een eerst grootscheeps onderzoek bij een ICT-bedrijf en vier financiële instellingen omdat het ICT-bedrijf ervan werd verdacht werknemers van buiten de EU ten onrechte zonder tewerkstellingsvergunning te laten werken bij de financiële instellingen.¹²⁰ Daarbij zijn 12 vermoedelijk 'illegale werknemers' aangetroffen, aldus de SIOD.¹²¹ Eind april 2003 is de SIOD ook begonnen met een onderzoek dat is gericht op een aantal stichtingen en haar bestuurders die op georganiseerde wijze Zuid-Afrikaanse artsen en tandartsen naar Nederland halen om deze vervolgens in ziekenhuizen en tandartspraktijken tewerk te stellen. Volgens de Minister van SZW gaat het in dit onderzoek om enige tientallen artsen.¹²²

2.8.1 Werkgeverssancties

Anders dan veelal gedacht wordt, is het een vreemdeling niet strafrechtelijk verboden om zonder tewerkstellings- of verblijfsvergunning in Nederland te werken.¹²³ De werkgever pleegt wel een strafbaar feit waarop hechtenis van maximaal zes maanden of een maximale geldboete van Euro 4.500 (voor rechtspersonen: Euro 11.250) is gesteld. Daarnaast kan bij tewerkstelling in strijd met de Wav ook sprake zijn van de delictomschrijving van het misdrijf van (het bewust tewerkstellen van een vreemdeling, wetende dat deze illegaal in Nederland verblijft) zijn vervuld, waarop een zwaardere sanctie is gesteld van maximaal Euro 45.000 en waarvoor ook voorlopige hechtenis kan worden toegepast.¹²⁴

Naast de sancties die de werkgever in het kader van het strafrecht kunnen worden opgelegd, kan de vreemdeling een loonvordering instellen. Zeker als de vreemdeling ook 'zwart' werkte en de werkgever waarschijnlijk moeilijk kan bewijzen dat hij wel een marktconform salaris heeft uitbetaald. De loonvordering van de vreemdeling is gebaseerd op het rechtsvermoeden dat de vreemdeling minimaal zes maanden voor die werkgever gewerkt tegen een beloning en arbeidsduur die in de betreffende bedrijfstak gebruikelijk is.¹²⁵ Daarnaast moet de werkgever er rekening mee houden dat ook de belastingdienst en bedrijfsverenigingen bij de berekening van hun eventuele naheffingen van deze periode van zes maanden zullen uitgaan. Een en ander kan voor de werkgever betekenen dat hij naast de strafrechtelijke boete ook vele duizenden euro's aan loon en naheffingen zal moeten betalen.

Uit de jaarverslagen van de Arbeidsinspectie blijkt dat de controles wel een aanzienlijk financieel resultaat opleveren. Gekeken naar de directie resultaten van het WIT werd in 2001 een totaal bedrag van bijna 1 miljoen Euro aan transacties, boetes, correcties en

119 Westland Interventie Team 2001, p. 26; Een wetsvoorstel wordt voorbereid voor de invoering van een bestuurlijke Wav boete, en een uitgebreidere identiteitscontrole bevoegdheid, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 601, nrs. 1-2 p. 14 (Sociale Nota 2003).

120 Uit het persbericht is niet af te leiden of het mogelijk om incidentele arbeid gaat zoals hiervoor beschreven in paragraaf 2.4.1. Waarbij geen tewerkstellingsvergunning nodig is.

121 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Inval SIOD bij ICT-bedrijf*. 2003.

122 *Kamerstukken II* (brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 april 2003)

123 Het verrichten van arbeid zonder tewerkstellingsvergunning kan op grond van art. 16 sub fVw wel reden zijn een verblijfsvergunning in te trekken.

124 Art. 197b wsr.

125 Art. 23 Wav.

naheffingen opgelegd aan overtreders van onder andere de Wav.¹²⁶ Inclusief de indirecte opbrengsten, zoals die van de FIOD en het GAK naar aanleiding van informatie van het WIT is dit bedrag veel hoger, namelijk meer dan 10 miljoen Euro.

2.8.2 Garantverklaring en waarborgsom

Werkgevers zijn verplicht om zich garant te stellen voor de kosten die de Nederlandse Staat of een ander openbaar lichaam moet maken voor een (oud)werknemer van die werkgever.¹²⁷ Daarbij moet gedacht worden aan de kosten verbonden met de uitzetting, of de kosten van een bijstandsuitkering als de buitenlandse (oud)werknemer daar om vraagt en die zou krijgen. Voor zover ons bekend heeft de Nederlandse overheid in ieder geval in de afgelopen vijf jaar nooit een werkgever op grond van die garantverklaring aangesproken.

Ook biedt het vreemdelingenrecht de mogelijkheid om van de vreemdeling of de werkgever een waarborgsom te verlangen ter dekking van de kosten, verbonden aan de uitzetting van de vreemdeling.¹²⁸ Voor zover bekend is nog nooit om een waarborgsom van een buitenlandse werknemer of de werkgever gevraagd.

2.8.3 Koppelingswet

Met de inwerkingtreding van de Koppelingswet is het in principe niet meer mogelijk voor een vreemdeling om zonder verblijfsvergunning 'wit' te werken. De buitenlandse werknemer zonder verblijfsvergunning is immers uitgesloten van de verzekering voor werknemers- en volksverzekeringen. Praktisch betekent dit dat zodra een buitenlandse werknemer niet meer mag werken omdat de verblijfsvergunning is afgelopen, ingetrokken of niet is verlengd, een code in de gemeentelijke basisadministratie wordt gewijzigd; Vervolgens stuurt de GBA daarover een bericht aan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), die de werkgever weer informeert. De werkgever wordt dan gewaarschuwd dat verdere tewerkstelling een overtreding van de Wav oplevert.¹²⁹

2.9 Rechten

In deze paragraaf behandelen wij de twee aspecten van sociale rechten van de buitenlandse werknemer te weten het recht op gezinshereniging en de toegang tot sociale verzekeringen.

2.9.1 Gezinshereniging

Elke buitenlandse werknemer met een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid heeft een recht op gezinshereniging of gezinsvorming, als aan de algemene voorwaarden die het vreemdelingenrecht stelt wordt voldaan. Dit betekent dat in de regel de buitenlandse werknemer zijn (huwelijks) partner mee kan nemen en zijn of haar kinderen tot de 18 jaar oud.¹³⁰ Kinderen van 18 jaar en ouder (verruimde gezinshereniging)

126 2001 Westland Interventie Team, Jaarverslag p. 21.

127 Art. 3,7 lid 1 sub b Vb.

128 Art. 3,7 lid 1 sub a of d Vb.

129 vluchtelingenwerk Nederland 2002, p. 3. Volgens vluchtelingenwerk loopt deze uitwisseling van gegevens niet altijd correct.

130 Art. 15 Vw jo. Artt. 3,13 t/m 3,22 Vb.

mogen alleen meekomen als zij voor de komst naar Nederland nog tot het gezin van de werknemer behoorde en financieel en moreel afhankelijk waren en blijven van de buitenlandse werknemer.¹³¹ Alle kinderen van 15 jaar en ouder moeten verklaren dat zij niet de zorg hebben voor een buitenhuwelijks kind. Als zij dat wel hebben worden zij geacht een eigen gezin te hebben en komen ze niet in aanmerking voor gezinshereniging met de buitenlandse werknemer.¹³² Ook vreemdelingen met een tijdelijke tewerkstellingsvergunning zoals stagiaires of de convenant-verpleegkundigen mogen in principe hun gezinsleden meenemen. Voor zover de buitenlandse werknemer een verblijfsvergunning met een tijdelijke beperking krijgt (stagiaires), krijgen ook de gezinsleden een zelfde tijdelijk verblijfsrecht.¹³³

De gezinsleden van een buitenlandse werknemer mogen de eerste drie jaar van het verblijf niet werken zonder dat een werkgever voor het gezinslid een tewerkstellingsvergunning heeft verkregen.¹³⁴ Tewerkstellingsvergunningen worden voor gezinsleden slechts verleend na een volledige arbeidsmarkt toets, tenzij zij in een sector gaan werken waarvoor een versoepelde toets geldt. Alleen de partners van buitenlandse werknemers die zijn overgeplaatst in concernverband komen in aanmerking voor een tewerkstellingsvergunning zonder arbeidsmarkttoets.¹³⁵ Volgens de Vreemdelingencirculaire mag de partner van een geestelijk voorganger of godsdienstleraar helemaal niet werken, maar deze arbeidsmarktbeperking is niet terug te vinden in de Wav en lagere regels zodat het CWI hierdoor niet gebonden is.¹³⁶

Als de buitenlandse werknemer na drie jaar verblijf de aantekening krijgt dat het verrichten van arbeid vrij is toegestaan krijgen alle gezinsleden vanaf 13 jaar oud ook vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt.¹³⁷

2.9.2 Aanspraak op sociale verzekeringen

We bespreken hier de mogelijkheid van verzekering tegen ziektekosten, het recht op een werkloosheidsuitkering en arbeidsongeschiktheidsuitkering en de mogelijkheid van het aanvragen van bijstand. Vooraf zij nog opgemerkt dat Nederland met een aantal landen sociale verzekeringsverdragen heeft afgesloten op grond waarvan een werknemer in geval van detachering of overplaatsing binnen het concern ervoor kan kiezen verzekerd te blijven in het land van herkomst in plaats van in Nederland.¹³⁸ De buitenlandse werknemer kan hier de voorkeur aangeven om bijvoorbeeld pensioenbreuk te voorkomen.¹³⁹ Als er geen verdrag is, een verdrag niet van toepassing is, of de werknemer ervoor kiest om onder het Nederlandse stelsel van sociale verzekeringen te vallen, geldt het volgende. De buitenlandse werknemer heeft de mogelijkheid zich, afhankelijk van de hoogte van het inkomen, via een ziekenfonds of particuliere verzekeraar te verzekeren tegen ziektekosten. Het afsluiten van een dergelijke verzekering is vereist om in aanmerking te komen voor de verblijfsvergunning.

Als een buitenlandse werknemer werkloos wordt, heeft hij - als hij voldoet aan de voor-

131 Art. 3.24 Vb. En hfst. B2/8 Vc.

132 Hfst. B2/6.4.4 Vc.

133 Art. 3.5 lid 2 sub a Vb.

134 Hfst. B2/2.12 Vc (partners), hfst. B2/6.12 Vc (minderjarige kinderen); hfst. B2/8.11 (verruimde gezinshereniging).

135 Deze versoepeling voor partners van concernpersoneel geldt sedert 1 juli 1998, stcrt. 1998, 119, p. 7. Zie ook Kuijer/Steenbergen 2002, p. 557.

136 Hfst. B5/5.3.9 Vc.

137 Art. 2 onder b. Sub 2 Besluit uitvoering Wav.

138 Socialeverzekeringsverdragen waarin afspraken over detachering zijn opgenomen zijn afgesloten met Australië, Canada, Chili, Israël, Marokko, Nieuw Zeeland, Zwitserland, Tunesië, Turkije en de Verenigde Staten van Amerika.

139 Vonk 2002, p. 328.

waarden neergelegd in de Werkloosheidswet - recht op een WW uitkering.¹⁴⁰ Een buitenlandse werknemer heeft recht op een loongereleerde WW-uitkering als hij voldoet aan de wekeneis en aan de zogenaamde vier-uit-vijf-eis. De wekeneis betekent dat de werknemer in de periode van 39 weken onmiddellijk voorafgaande aan de werkloosheid ten minste 26 weken moet hebben gewerkt. De vier-uit-vijf-eis betekent dat de werknemer in de vijf kalenderjaren onmiddellijk voorafgaande aan het jaar waarin hij werkloos wordt, gedurende tenminste vier kalenderjaren over 52 of meer dagen per jaar loon heeft ontvangen. In de praktijk komt dit er op neer dat een buitenlandse werknemer tijdens de eerste vijf jaar van zijn verblijf in Nederland géén aanspraak kan maken op een loongereleerde WW-uitkering. Wél kan de buitenlandse werknemer als hij alleen aan de wekeneis voldoet aanspraak maken op een kortdurende, niet loongereleerde uitkering van een half jaar. Die uitkering bedraagt 70% van het voor die werknemer, gelet op zijn leeftijd, geldende wettelijk minimumloon. Alleen als de werkloos geworden buitenlandse werknemer vóór het aflopen van zijn verblijfsvergunning nieuw werk voor minstens één jaar heeft gevonden en - als hij nog niet vrij was op de arbeidsmarkt - de nieuwe werkgever heeft voor hem een tewerkstellingsvergunning gekregen, kan de werknemer zijn verblijf in Nederland rechtmatig voortzetten.¹⁴¹

De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan niet worden ingetrokken bij werkloosheid.¹⁴² Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt ook niet ingetrokken enkel op grond van het feit dat de vreemdeling werkloos is geworden. Die verblijfsvergunning wordt echter wél ingetrokken als die was verleend voor een specifiek tijdelijk doel zoals het geval is bij stagiaires, practicanten en geestelijken. Ook wordt de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd ingetrokken als de werkloosheid is ingetreden na beëindiging van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of uitzendwerk, of als de vreemdeling verwijtbaar werkloosheid is geworden.¹⁴³ Als de verblijfsvergunning wordt ingetrokken of tussentijdse verlenging wordt geweigerd, vervalt ook het recht op de (kortdurende) WW uitkering omdat de werknemer zonder verblijfsvergunning niet meer beschikbaar is voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Zijn beschikbaarheid is immers een voorwaarde voor het ontvangen van WW.

Een buitenlandse werknemer komt in aanmerking voor een WAO-uitkering na een jaar ziekte, tijdens welk jaar hij doorbetaling van (in ieder geval) 70% van zijn loon ontvangt.¹⁴⁴ Arbeidsongeschiktheid heeft geen gevolgen voor de buitenlandse werknemer met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Heeft de buitenlandse werknemer een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, dus in de eerste vijf jaar van zijn verblijf in Nederland, dan kan de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning worden verlengd na het eerste ziektejaar als sprake is van volledige arbeidsongeschiktheid waarvoor een arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt ontvangen.¹⁴⁵ De verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning wordt wél geweigerd als de werknemer slechts gedeeltelijk arbeidsongeschikt is (minder dan 80%) en voor het deel dat hij kan werken geen werk heeft. Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid kan de werknemer voor het andere deel in principe bij de eigen werkgever weer aan het werk; De tewerkstellingsvergunning is na een periode van ziekte gewoon nog geldig.¹⁴⁶ Alleen bij blijvende en volledige arbeidsongeschiktheid kan de buitenlandse werknemer op termijn in aanmerking komen voor permanent verblijf.

140 Art. 3 WW jo. Art. 4C Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekering 1990. Minderhoud 2001, p. 42 ev. Zie ook Lozowski & Verberk 2000, p. 127-128.

141 Hoofdstuk B5/6.3.2 Vc.

142 Art. 22 Vw. Zie ook hoofdstuk B5/6.3.1 Vc.

143 Art. 3.91 sub a t/m c Vb 2000 en hfst. B5/6.3.3. Vc.

144 Art. 7: 629 BW en art. 3 WAO.

145 Art. 3.89 Vb 2000 en Hfst. B5/6.4.3 Vc.

146 Van den Berg & De Lange 2002, (T&C Arbeidsrecht), art. 12 Wav aant. 4.

Tot slot kan een buitenlandse werknemer in theorie ook een beroep doen op algemene bijstand.¹⁴⁷ Een uitkering krachtens de bijstand is echter een uitkering uit de openbare kas waarmee de vreemdeling niet meer zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan. Een beroep op de bijstand betekent in de praktijk dat de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken¹⁴⁸ of een verzoek om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning kan worden afgewezen.¹⁴⁹

2.10 Integratie

Alle arbeidsmigranten die tot Nederland worden toegelaten, of dat is voor het verrichten van arbeid in loondienst of voor het lopen van een stage, vallen expliciet niet onder de werkingssfeer van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN).¹⁵⁰ Volgens de Memorie van Toelichting bij de WIN hoeft de wet niet van toepassing te zijn op arbeidsmigranten omdat zij 'in Nederland verblijven voor een tijdelijk doel. Deze personen zijn er niet op gericht in de Nederlandse samenleving te integreren, doch om na enige tijd weer naar het land van herkomst terug te keren.'¹⁵¹ Het is de vraag of die vooronderstelling voor alle arbeidsmigranten opgaat en hier niet een wens wordt geuit in plaats van de werkelijkheid beschreven.

Sinds 1 januari 2002 is een uitzondering gemaakt voor geestelijke bedienaren; Zij moeten wel deelnemen aan een inburgeringcursus ondanks het feit dat zij juridisch een tijdelijk verblijfsrecht hebben.¹⁵² Dit is met name gedaan om imams de Nederlandse taal te leren, te informeren over de Nederlandse samenleving en hen bewust te maken van hun rol bij de inburgering van hun achterban.¹⁵³

De uitzondering die voor geestelijken is gemaakt kan ook voor andere arbeidsmigranten gemaakt worden. Van Boxtel, Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid in het kabinet Kok-II, noemde verpleegkundigen en onderwijskundigen als mogelijke andere doelgroepen van de WIN.¹⁵⁴ Tweede Kamerlid Verburg (CDA) vroeg de Minister om ook inburgeringsverplichtingen aan verpleegkundigen op te leggen.¹⁵⁵ Reden waarom Van Boxtel dat niet opportuun vond waren de tijdelijke aard van het verblijf van de verpleegkundigen en de in het Convenant Arbeidsvoorziening Zorg gemaakte afspraken met werkgevers over taalonderwijs voor de verpleegkundigen. Het convenant verlangt van werkgevers dat zij ervoor zorgen dat de verpleegkundigen die naar Nederland komen vóór hun komst de Nederlandse taal leren en informatie over Nederland krijgen. De Minister stelde zich op het standpunt dat het functioneren van verpleegkundigen de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers in die sector was. Als alle arbeidsmigranten als doelgroep van de WIN zouden worden opgenomen, zou het net lijken alsof Nederland een actief wervingsbeleid voert, terwijl de toelating van arbeidsmigranten als een tijdelijk verschijnsel moet worden beschouwd, aldus Van Boxtel.¹⁵⁶

In de nota 'Integratie in het perspectief van immigratie' herhaalde Van Boxtel nogmaals

147 Art. 7 Algemene bijstandswet en hoofdstuk B5/6.5. Vc.

148 Art. 19 jo. Art. 18 lid 1 sub d Vw.

149 Art. 18 lid 1 sub d Vw.

150 Zie art. 1 tweede lid onder c WIN en de Regeling aanwijzing nieuwkomers wegens verblijf voor tijdelijk doel.

151 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 114, nr. 3 p. 4-5.

152 Hier was een wetswijziging voor nodig, zie *Kamerstukken II 1999/00*, 27 000, nr. 1-2 e.v.. Zie verder de Regeling aanwijzing bijzondere categorieën vreemdelingen ten behoeve van inburgering, *Stcrt.* 20 december 2001, nr. 247, p. 9.

153 *Kamerstukken II 1999/00*, 27 000, nr. 3 (mvt). Zie ook Jonker & Scholten 2002, p. 52.

154 *Kamerstukken II 1999/00*, 27 000, nr. 3, p. 2 (mvt).

155 *Handelingen II 2000/01*, nr. 46, p. 3576-3577 (vergdering van 6 februari 2001, motie nr. 6, 27 000). De motie werd aangehouden omdat de minister had toegezegd om te onderzoeken hoe het in de praktijk ging met de inburgering van verpleegkundigen, *Handelingen II 2000/01*, nr. 49, p. 3715.

156 *Handelingen II 2000/01*, nr. 46, p. 3572, Zie ook Jonker & Scholten 2002, p. 45.

dat arbeidsmigranten in beginsel tijdelijk komen. Aan die tijdelijkheid moest ook voldragen de WRR worden vastgehouden, omdat bij voortgaand verblijf een integratieachterstand ten opzichte van andere nieuwkomers optreedt. Van Boxtel erkende dit risico van een integratieachterstand en stelde voor dit probleem op te vangen "door in convenanten met bedrijven die deze tijdelijke werkers werven op te nemen dat zij gehouden zijn bij vervolgvverblijf de integratie van betrokkenen op zich te nemen."¹⁵⁷ Daarmee erkende Van Boxtel dat de mogelijkheid bestaat dat tijdelijke tewerkstelling niet altijd tijdelijk is en dat met de consequenties van vervolgvverblijf maar beter rekening kan worden gehouden.

2.11 Faciliteren van arbeidsimmigratie

De enige regeling die Nederland aantrekkelijk maakt voor buitenlandse werknemers is de "30%-regeling". Deze regeling houdt in dat de buitenlandse werknemer 30% van zijn inkomen belastingvrij kan ontvangen. De Belastingdienst beslist of een werknemer hiervoor in aanmerking komt. Voorwaarden voor toepassing van deze regeling is dat de werknemer in het buitenland moet zijn geworven¹⁵⁸ en beschikt over schaarse specifieke deskundigheid. Of daarvan sprake is hangt onder andere af van het *nettoloon* en hoe dat in verhouding staat tot het beloningsniveau in het land van herkomst van de werknemer. Als de werknemer al 2,5 jaar werkzaam is bij een internationaal concern en in het kader van job rotation wordt overgeplaatst hoeft de schaarse en specifieke deskundigheid niet te worden aangetoond. In de praktijk maakt deze regeling Nederland vooral aantrekkelijk voor hoger opgeleiden en goed verdienende arbeidsimmigranten.¹⁵⁹

Hier willen we verder nog een financiële maatregel noemen waarmee Nederland eerder een onaantrekkelijk vestigingsland is geworden, zijnde de verhoging van de leges voor de verblijfsvergunning. Groenendijk en Kortmann¹⁶⁰ noemen de verhoging onder meer onverstandig omdat het (tijdelijke) kennismigranten zoals buitenlandse wetenschappers, die ook in een ander Europees land aan de slag kunnen, afschrikt. Zij zullen liever in een land waar helemaal geen leges worden geheven (het Verenigd Koninkrijk) of waar schappelijke bedragen worden gevraagd (Duitsland) willen werken dan in Nederland. De Universiteit Groningen heeft inmiddels verklaard de leges voor haar wetenschappelijk personeel te gaan betalen. Dat kost die universiteit jaarlijks Euro 300.000¹⁶¹

2.12 Samenvattend

In onderstaand schema laten wij nogeens zien hoeveel arbeidsmigranten de afgelopen vijf jaar naar Nederland zijn gekomen op basis van de hiervoor beschreven sectorale regelingen. De Chinese koks zijn buiten de grafiek gelaten.

Terwijl het debat in Nederland over de toelating van verpleegkundigen en artsen, imams en kenniswerkers gaat, laat deze grafiek zien dat de grootste groep - tijdelijke - arbeidsmigranten naar Nederland komt voor on- of laaggeschoolde arbeid. In 2002 kwamen bijna 10.000 seizoensarbeiders, stagiaires en practicanten naar Nederland tegen iets meer dan 5.000 kenniswerkers (ICT, concernmedewerkers en wetenschappers).

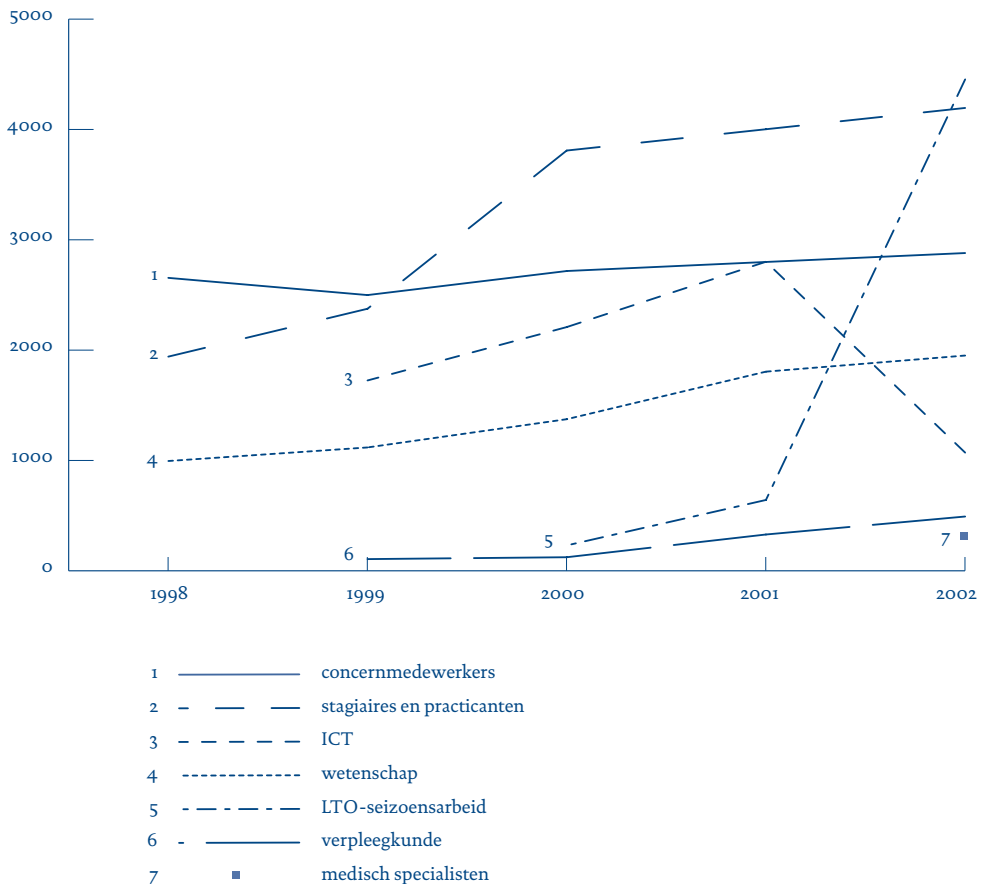
¹⁵⁷ *Kamerstukken II 2001/02*, 28 198, nr. 2, p.16.

¹⁵⁸ De regeling geldt dus niet voor een buitenlandse student in Nederland die na zijn studie blijft om te werken.

¹⁵⁹ De 30%-regeling kan een looptijd van tien jaar hebben. Zie hierover bijv. De Lange e.a. 2001, p. 81-83.

¹⁶⁰ Groenendijk & Kortmann 2003, p. 314 - 321.

¹⁶¹ *Hoogleraar wil niet betalen voor verblijfsvergunning*, Volkskrant 15 maart 2003.



Figuur 1: Aantal verleende twv's per jaar per sector
Bron: Jaarverslagen en cijfers van ADA/CWI, jaren 1998-2002.¹⁶²

Het Nederlandse toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten laat zich puntsgewijs als volgt samenvatten:

- In Nederland wordt in het politieke debat ervan uitgegaan dat arbeidsimmigratie tijdelijk van aard is. Juridisch is er een expliciet onderscheid tussen tijdelijk verblijf en op termijn permanent verblijf van arbeidsimmigranten.
- Als het gaat om de toelating van arbeidsmigranten die op termijn in aanmerking komen voor een permanente verblijfsstatus hanteert Nederland in de meeste gevallen een volledige arbeidsmarkttoets, sommige werknemers van multinationals uitgezonderd (hun verblijfsrecht wordt op termijn mogelijk slechts een tijdelijk recht).
- Nederland hanteert alleen in de zorgsector een quotum.
- Nederland werkt niet met een puntensysteem of met een aanbodgestuurd systeem maar werkt alleen met een vraaggestuurd systeem.
- Nederland heeft geen bilaterale verdragen gesloten met landen van herkomst over de tewerkstelling van hun onderdanen in Nederland.

¹⁶² De gegevens uit 2001 zijn incompleet. Voor de sectoren concernmedewerkers en stagiaires/practicanten is het gemiddelde genomen van de jaren 2000 en 2001.

- Nederland heeft sectorale afspraken gemaakt met sociale partners (zorg, Chinese horeca, land- en tuinbouw) over de werving van buitenlandse werknemers.
- Daar waar tewerkstelling en verblijf van de buitenlandse werknemer juridisch tijdelijk van aard is hanteert Nederland in sommige gevallen een rotatiesysteem.
- In Nederland hebben alle arbeidsmigranten met een tijdelijk of een - op termijn - permanente verblijfsstatus een recht op gezinshereniging.
- Daar waar in de jaren '70 de verzorgingsstaat open stond voor 'tijdelijke' arbeidsmigranten die wilden blijven is dat nu niet meer het geval. In principe zijn de sociale rechten van nationale werknemers gelijkelijk van toepassing op buitenlandse werknemers. Echter, in de praktijk betekent dit dat de buitenlandse werknemer in de eerste vijf jaar van zijn verblijf in Nederland een zeer beperkt recht op een werkloosheidsuitkering heeft en geen recht op sociale bijstand.
- Arbeidsmigranten vallen niet onder de toepassing van de Wet inburgering Nieuwkomers.
- Nederland faciliteert hoger opgeleide arbeidsimmigranten fiscaal maar maakt zich onaantrekkelijk door hoge leges, lange procedures en een onzekere verblijfsrechtelijke positie op de lange termijn.

In het volgende hoofdstuk bespreken wij de regulering van arbeidsimmigratie in vijf andere westerse landen. In het vierde hoofdstuk vergelijken wij de hiervoor beschreven Nederlandse aanpak met die in deze landen. Daarbij zullen wij ook stilstaan bij de ontwikkeling van een Europees kader voor toelating van arbeidsimmigranten.

Arbeidsimmigratie in vijf westerse landen

In dit hoofdstuk bespreken wij van vijf westerse landen de regels over de toelating van buitenlandse werknemers. De landen die wij bespreken zijn Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Noorwegen en Canada. Per land kijken we eerst naar de mogelijkheden voor permanente arbeidsimmigratie en dan naar de mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie. Vervolgens brengen wij in kaart of het mogelijk is te switchen van een tijdelijke naar een meer permanente status en hoe de tijdelijkheid van het verblijf wordt gecontroleerd. Daarna staan wij stil bij een aantal sociale rechten van de buitenlandse werknemers, te weten het recht op gezinshereniging, recht op een werkloosheidsuitkering of een arbeidsongeschiktheidsuitkering en het recht op sociale bijstand. Tot slot komen de mogelijkheden van deelname aan van overheidswege georganiseerde integratiecursussen aan bod en de facilitering van arbeidsimmigratie naar het land.

3.1 Duitsland

In Duitsland is sinds medio 2000 gewerkt aan een nieuwe Immigratiewet, de *Zuwanderungsgesetz*. Omdat die wet nog niet in werking is getreden bespreken wij in dit hoofdstuk over Duitsland de huidige regels over arbeidsimmigratie en besteden wij in paragraaf 3.1.3 aandacht aan die nieuwe *Zuwanderungsgesetz*.

3.1.1 Algemeen stelsel en mogelijkheden voor permanente arbeidsimmigratie

Het Duitse stelsel van toelating van arbeidsimmigranten is gebaseerd op een groot aantal uitzonderingen op de in 1973 ingevoerde wervingsstop. Duitsland heeft op grond van de Vreemdelingenwet (*Ausländergesetz*) van 1990 een gefaseerd systeem van verblijfsrechten gekoppeld aan een aparte werkvergunning (*Arbeitslaubnis*).¹⁶³ Het verblijfsrecht met de minste rechten is een verblijfs toestemming (*Aufenthaltsbewilligung*). Deze verblijfs toestemming kan niet worden omgezet in een blijvend verblijfsrecht en is gelieerd aan werkvergunningen voor specifiek tijdelijk werk.¹⁶⁴ Daarnaast kunnen buitenlandse werknemers in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (*Aufenthaltsurlaubnis*). De houder van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan na vijf jaar te hebben gewerkt op basis van een werkvergunning in aanmerking komen voor een vrij recht op het verrichten van arbeid (*Arbeitsberechtigung*), tenzij dat op grond van het soort werk dat de vreemdeling verrichtte is uitgesloten.¹⁶⁵ Met een vrij recht op het verrichten van arbeid komt de vreemdeling ook in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (*unbefristete Aufenthaltserlaubnis*).¹⁶⁶ Na nog eens drie jaar (totaal dus acht jaar) kan de vreemdeling in aanmerking komen voor een vestigingsvergunning (*Aufenthaltsberechtigung*).¹⁶⁷

De werkvergunning wordt als hoofdregel pas verleend als na een arbeidsmarkttoets is gebleken dat er geen prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is voor de functie waarvoor

163 § 285 Sozialgesetzbuch (SGB) III.

164 § 2 t/m 4 Verordnung über Aufenthaltsgenehmigungen zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit (Arbeitsaufenthaltsverordnung - AAV) van 18 december 1990, laatstelijk gewijzigd op 4 februari 2002. [zie ZAR 2002, 82, checken recentere wijzigingen]

165 § 286 SGB III.

166 § 24 Ausländergesetz. U. Davy 2002, p. 172.

167 § 27 Ausländergesetz.

de werkgever een vreemdeling wil inzetten. De arbeidsmarkttoets vindt plaats naar aanleiding van een melding van de vacature bij het lokale arbeidsbureau. De werkgever hoeft zelf in principe geen aanvullende wervingsinspanningen te verrichten.¹⁶⁸ Als na vier weken niet gebleken is van beschikbaar prioriteitgenietend aanbod en de arbeidsvoorwaarden zijn marktconform, dan kan de werkvergunning worden verleend.¹⁶⁹ De werkvergunning wordt eerst voor één jaar verleend. Bij verlenging van de vergunning bij dezelfde werkgever wordt niet opnieuw aan de situatie op de arbeidsmarkt getoetst.¹⁷⁰ Voor sommige werkzaamheden of categorieën vreemdelingen gelden aparte regels die wij hier verder niet bespreken. Het betreft bijvoorbeeld (tijdelijke) werkzaamheden in de internationale transport sector, het installeren, monteren of onderhouden van machines door werknemers die buiten Duitsland wonen, wetenschappers, kunstenaars en beroepssporters, tijdelijk werk door buitenlandse studenten, journalisten etc. Vermeldenswaard is nog wel dat Duitsland ook een regeling kent waarbij de buitenlandse werknemer op grond van zijn of haar nationaliteit eenvoudiger een werkvergunning en op termijn permanent verblijf kan krijgen. Dit geldt onder andere voor onderdanen van Australië, Israël, Japan, Canada, Cyprus, Malta, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten van Amerika.¹⁷¹

3.1.2 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie

Sinds begin jaren '90 heeft Duitsland een aantal maatregelen getroffen om buitenlandse werknemers tijdelijk legaal toegang te geven tot de Duitse arbeidsmarkt. Wij bespreken we de volgende vijf categorieën van tijdelijke arbeidsimmigratie¹⁷²: (1) projectwerk (*Werkvertrag*) (2) trainees voor max. 18 maanden (*Gastarbeitnehmer*), (3) seizoensarbeid, (4) regeling voor ICT-werknemers (5) de zorgsector.

Projectwerk (Werkvertrag)

Werkvertrag is de meest gebruikte vorm van tijdelijke arbeidsimmigratie naar Duitsland. *Werkvertrag*-werknemers zijn buitenlandse werknemers die op grond van een overeenkomst tussen hun buitenlandse werkgever en een Duitse opdrachtgever in Duitsland tewerkgesteld worden. De werknemer blijft in dienst van zijn buitenlandse werkgever, die ook zorg moet dragen voor afdracht van sociale premies in het land van herkomst. Tussen de Duitse opdrachtgever en de buitenlandse werknemer ontstaat geen arbeidsrechtelijke relatie. Deze regeling geldt voor alle sectoren en voor elk opleidingsniveau, maar wordt vooral veel in de bouwsector gebruikt. Ook staat de faciliteit alleen open voor bedrijven uit landen waarmee Duitsland een bilaterale overeenkomst heeft gesloten. Op dit moment zijn dat Polen, Hongarije, Bulgarije en, Tsjechië, Slowakije, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië, Slovenië, Roemenië, Letland en Turkije. De *werkvertrag*-werknemer krijgt de tijdelijke verblijfstoestemming (*Aufenthaltsbewilligung*) en komt in principe in aanmerking voor een werkvergunning voor maximaal twee jaar. Als afronding van de werkzaamheden dat verlangt kan de vergunning met zes maanden worden verlengd. Als bij aanvang van de werkzaamheden al duidelijk is dat het werk langer dan twee jaar gaat duren kan de vergunning ook voor drie jaar worden verleend. Verder is er een uitzondering voor leidinggevend en administratief personeel. Zij kun-

168 Kloosterman 2003, p. 105.

169 Dit is geregeld in § 285 SGB III. Davy 2002, p. 172.

170 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 2002, p. 83.

171 § 9 AAV.

172 We laten de Duitse regeling voor grensarbeid buiten beschouwing omdat de feitelijke situatie in Duitsland op dit punt evident anders is dan in Nederland, nu Duitsland grenst aan landen die (nog) geen deel uitmaken van de EU terwijl alle buurlanden van Nederland deel uitmaken van de EU.

nen een werkvergunning voor maximaal vier jaar krijgen. Tot slot is het ingevolge sommige bilaterale overeenkomsten mogelijk om als vreemdeling in meerdere projecten tegelijk werkzaam te zijn.¹⁷³ Daarnaast moeten werkgevers bij het aanvragen van de werkvergunning op grond van deze regeling per *werkvertrag*-werknemer een vergoeding betalen aan het Arbeidsbureau. Het geld wordt gebruikt voor het uitoefenen van controle op de naleving van de *werkvertrag*-overeenkomst, onder andere door controles op de werkplek.¹⁷⁴

Het Duitse arbeidsbureau controleert aan de hand van de overeenkomst tussen de Duitse opdrachtgever en de buitenlandse opdrachtnemer of zijn werknemers marktconforme salarissen krijgen. In principe kan getoetst worden of sprake is van prioriteitgenietend aanbod, maar daarvan wordt in ieder geval op grond van de overeenkomsten met Polen en Hongarije afgezien.¹⁷⁵ Verder zijn er quota vastgesteld per industrie en landelijk.¹⁷⁶ In 2000 was het quotum vastgesteld op 53.700. Het gemiddeld aantal afgegeven vergunning voor *Werkvertrag*-werknemers is de afgelopen jaren gedaald naar 43.682. In 1992 liep dit nog tegen de 100.000.¹⁷⁷ Ondanks deze quota is er altijd ook sprake geweest van illegale tewerkstelling, bijvoorbeeld omdat de inhoud van een specifieke *werkvertrag*-overeenkomst niet werd nagekomen (een vergunning is verleend voor een metselaar, maar betrokkene timmert ook).

Inschakeling van een *Werkvertrag*-werknemer betekent een aanzienlijk financieel voordeel voor de Duitse opdrachtgevers omdat zij alleen een bedrag ter waarde van het loon en geen premies en belastingen kwijt zijn voor de *Werkvertrag*-werknemers.¹⁷⁸ Soms wordt het loon ook niet geheel in euro's uitgekeerd maar deels in de valuta van het herkomstland.¹⁷⁹ De kritiek op de regeling betreft met name twee aspecten. Allereerst de ontstane financiële voordelen voor de vooral grote bouwondernemingen die gebruik maken van de regeling. Deze kritiek komt van kleinere ondernemingen. Zij kunnen vaak niet aan de voorwaarden van de *Werkvertrag*-regeling voldoen. Een coalitie van MKB vertegenwoordigers bepleit daarom een wijziging van de *Werkvertrag*-regeling om het concurrentievoordeel dat grote ondernemingen ten gevolge van deze regeling hebben in te dammen.¹⁸⁰ Het tweede punt van kritiek betreft het risico van toenemende vreemdelingenhaat dat door de regeling zou ontstaan, omdat de binnenlandse arbeidskrachten de buitenlandse arbeidskrachten als ongewenste concurrenten beschouwen nu ze goedkoper zijn en bereid zouden zijn voor het loon dat ze krijgen verhoudingsgewijs harder te werken.¹⁸¹

Trainees (Gastarbeitnehmer)¹⁸²

Deze regeling betreft de toelating van buitenlandse werknemers tussen de 18 en de 40 jaar oud die in hun land van herkomst een beroepsopleiding hebben afgerond en voor het opdoen van werkervaring op het gebied van die opleiding naar Duitsland komen. Ook deze buitenlandse werknemers krijgen slechts een tijdelijke verblijfstoestemming (aufenthaltbewilligung). Alleen als er een bilaterale overeenkomst tussen Duitsland en het herkomstland van de werknemer bestaat, op grond waarvan ook quota worden vastgesteld, kan een werknemer als trainee naar Duitsland komen. In 2000 waren dit soort

173 Faist e.a. 1999, p. 41

174 § 287 SGB III, Faist e.a. 1999, p. 164-165.

175 Faist e.a. 1999, p. 38.

176 Martin 1998, p. 28.

177 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 2002, p. 309; Groenendijk & Hampsink 1995, p. 37.

178 Marshall 2000, p. 30-31.

179 Groenendijk & Hampsink 1995, p. 37.

180 Faist e.a. 1999, p. 218.

181 Faist e.a. 1999, p. 222.

182 We noemen ze Trainees omdat de Nederlandse term Gastarbeider een zo andere lading dekt dan deze regeling.

afspraken tot stand gekomen met Hongarije (maximaal 2000), Polen (max. 1000), Tsjechië (max. 1400), Slowakije (max. 700), Slovenië (max. 150), Albanië (max. 1000), Bulgarije (max. 1000), Estland (max. 200), Letland (max. 100), Litouwen (max. 200), Roemenië (max. 500) en de Russische Federatie (max. 2000).¹⁸³ In 2000 werden bijna 5900 werkvergunningen afgegeven.¹⁸⁴ Op grond van deze bilaterale overeenkomsten blijft bij de afgifte van de werkvergunning een arbeidsmarkttoets achterwege. De werkvergunning kan voor maximaal 18 maanden worden verleend.¹⁸⁵ Ook voor deze regeling geldt dat daarvan vooral gebruik gemaakt wordt in de bouw- en metaalindustrie.¹⁸⁶

Seizoensarbeid

Duitsland kent een aparte regeling voor seizoensarbeid voor de agrarische sector en de horeca.¹⁸⁷ Op grond van deze regeling mogen vreemdelingen gedurende drie maanden in die sector werken als zij afkomstig zijn uit een land waarmee hiervoor een bilaterale overeenkomst is afgesloten. Duitsland heeft die afgesloten met (Polen, Roemenië, Hongarije, Slowakije, Tsjechië, Kroatië, Slovenië en Bulgarije).¹⁸⁸ De Bulgaarse overeenkomst betreft alleen werk in de horeca. Voor deze vreemdelingen geldt geen visumplicht, een verblijfstoestemming of vergunning is ook niet nodig. Wel moet de werkgever over een werkvergunning beschikken.¹⁸⁹ Die werkvergunning bestaat uit een voorgedrukt formulier dat de werkgever van het arbeidsbureau heeft gekregen als hij heeft aangetoond geen prioriteit genietend aanbod te kunnen vinden. De werkgever kan vervolgens volstaan met het invullen van de naam van de vreemdeling waarmee de tewerkstelling kan beginnen.¹⁹⁰ De aanstelling voor seizoensarbeid moet voor minimaal 30 uur per week zijn.¹⁹¹ Verder heeft de seizoensarbeider recht op beloning gelijk aan die van Duitse werknemers. In het verleden was het mogelijk om onder de socialenverzekeringplicht uit te komen als de seizoensarbeid niet langer dan twee maanden zou duren en de werknemer minder dan € 325,- per maand verdiende.¹⁹² Die mogelijkheid bestond op grond van een "Noodhulpregeling". Thans is deze algemene vrijstelling geregeld in het Socialgesetzbuch.¹⁹³ Uit informatiebronnen over controle blijkt wel dat seizoensarbeiders meestal niet langer dan twee maanden in Duitsland blijven. Ook is echter gebleken dat Duitse vakbonden opkomen voor de rechten van de buitenlandse seizoensarbeiders, mogelijk met loon- of uitkeringseisen (in geval van ziekte bijv.).¹⁹⁴ Het economische belang van de seizoensarbeiders uit derdelanden is groot in Duitsland, aldus het jaarbericht van de Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen. In 2000 kwamen 230.956 seizoensarbeiders naar Duitsland.¹⁹⁵ In 1999 waren dit er 199.370 en in 1998 201.579.¹⁹⁶

183 Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten 2001, p. 57.

184 Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten 2001, p. 57.

185 Rudolf Schiedermaier & Michael Wollenschläger 2002, p. 16; § 2 (3) ASAV.

186 Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten 2001, p. 57.

187 § 4 (1) Asav.

188 Bericht 2002, p. 310.

189 De visumvrijstelling berust op Verordening (EG) nr. 539/2001, Pbl. 81, 21 maart 2001, p.1.

190 Handbuch 4 A § 13.

191 § 4 (1) Asav.

192 Groenendijk & Barzilay 1995, p.33 (toen DM 530).

193 § 8 SGB, laatst gewijzigd per 1 januari 2002.

194 Bericht 2002, p. 310.

195 Bericht 2002, p. 310.

196 Bericht 2002, p. 310.

IT-"green-card" regeling

Met ingang van 1 augustus 2000 kunnen IT-specialisten op grond van een speciale regeling in aanmerking komen voor een werkvergunning in Duitsland.¹⁹⁷ Deze regeling heeft zowel in de media als in vakliteratuur veel aandacht gekregen.¹⁹⁸ De regeling is in het leven geroepen om in de tekorten op de arbeidsmarkt te voorzien.¹⁹⁹ De aanduiding "green-card" is verwarrend, omdat het niet om een definitieve verblijfsvergunning gaat. De IT-ers krijgen een werkvergunning en verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (Aufenthalterlaubnis) voor maximaal 5 jaar.²⁰⁰ De vergunningen zijn in principe niet om te zetten in verblijf voor onbepaalde tijd. De buitenlandse werknemer moet een HBO of universitaire opleiding op het gebied van de informatie- of communicatietechnologie hebben of vergelijkbare ervaringen hebben en een jaarinkomen van € 51.000 ontvangen.²⁰¹ Buitenlandse studenten die in Duitsland een HBO of universitaire opleiding op ICT gebied hebben afgerond kunnen aansluitend in aanmerking komen voor de verblijfsvergunning op grond van deze IT-regeling.²⁰² De houder van een IT green-card heeft voor eerste toelating een arbeidsovereenkomst nodig met een bepaalde werkgever. Ook wordt dan officieel wel onderzocht of er geen prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is. De werknemer kan later van werkgever wisselen zonder dat bij de afgifte van een nieuwe werkvergunning opnieuw aan de arbeidsmarkt wordt getoetst.²⁰³ De regeling kent een verkorte aanvraagprocedure. Binnen een week nadat de werkgever de aanvraag en afgifte van een werkvergunning heeft ingediend ontvangt de werkgever van het Arbeidsbureau een toezegging dat de werkvergunning wordt verleend. Die toezegging dient gedurende de eerste drie maanden van het verblijf van de buitenlands werknemer als werkvergunning.²⁰⁴ Over het algemeen zijn de werkvergunningen, maar ook visa en verblijfsvergunningen snel afgegeven en zijn hierover maar weinig klachten.²⁰⁵ Er geldt een quotum voor de regeling dat eerst op 10.000 was vastgesteld en later tot een maximum van 20.000 is verhoogd. Er zijn geen jaarcijfers bekend, maar tussen augustus 2000 en maart 2002 zijn in totaal 11.497 werkvergunningen verstrekt voor IT-ers.²⁰⁶ Tot januari 2003 zouden er in totaal 13.200 werkvergunningen voor IT-ers geldig zijn waarvan 6.200 op grond van de IT-regeling.²⁰⁷ De overigen waren verleend op grond van het algemene toelatingsbeleid voor buitenlandse werknemers, waarbij vooral gedacht moet worden aan overplaatsingen in concernverband waarbij helemaal geen arbeidsmarkttoets van toepassing is.²⁰⁸ In het Jaarverslag over vreemdelingenvraagstukken van de centrale overheid (*Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen*)

197 Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-AV) van 25 juli 2000, (BGBl. I.S.1976), laatst gewijzigd bij wet van 3 december 2001 (bgbl. I.S. 3306) en de Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für Hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-argv) van 11 juli 2000 (BGBl. I.S. 3306) laatst gewijzigd bij wet van 23 maart 2002 (BGBl. I.S. 1130).

198 Werner 1999/2000, p. 17-21; Apap 2002, p.317-318; Deutschland: nach Green Card nun Blue Card 2000, p. 3-4; mclaughlan & Salt 2002, p. 78-81; Martin e.a. 2002, p.12-14.

199 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 2002, p. 310.

200 § 1 (2) IT-AV.

201 § 2 IT-argv.

202 § 4 IT-argv en § 2 IT-AV.

203 Werner 2001, p. 321.

204 § 7 IT-argv.

205 Werner 2001, p. 323.

206 Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 2002, p. 310.

207 Medeling gedaan door Mw. D Feldgen, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit te Berlijn op de Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 te Rottenberg-Stuttgart.

208 Kolb 28-29 april 2003, p. 4. Ingevolge § 4 (7) en (8) ASAV wordt zonder arbeidsmarkttoets een werkvergunning verleend voor werknemers van een internationaal concern voor een periode van twee tot maximaal drie jaar.

van September 2002 worden drie oorzaken genoemd voor het niet 'oprukken' van het quotum. Ten eerste sluiten de buitenlandse kwalificaties van sollicitanten niet altijd aan op de bestaande vraag, die vooral gericht is op kennis van de nieuwste technieken. Ten tweede wordt de inkomenseis van € 51.000 vooral door middelgrote werkgevers als te hoog ervaren, waardoor zij ervan af zagen van de regeling gebruik te maken. Ten derde wordt de beperking tot een verblijf van vijf jaar door zowel de buitenlandse werknemers als de werkgevers als nadelig ervaren. Deze conclusies kwamen naar voren uit de evaluatie van de IT-regeling die na zes maanden werd gehouden. De evaluatie werd uitgevoerd door Wimmex AG, een onderzoeksbureau, samen met het Arbeidsbureau in München, een organisatie van middelgrote werkgevers, en Impulse (*6 Monate Greencard in Deutschland: Eine Zwischenbilanz*). De conclusies werden getrokken op basis van interviews met 30 werkgevers en 500 tewerkgestelde. In zijn totaliteit, zo rapporteerde Wimmex AG, werd de regeling wel als positief ervaren.²⁰⁹

Een positief aspect van de regeling dat in het Jaarverslag over vreemdelingenvraagstukken van de centrale overheid naar voren wordt gebracht is dat, zo bleek ook uit het Wimmexrapport, er per buitenlandse werknemer ongeveer 2,5 nieuwe arbeidsplaatsen voor werknemers op de lokale arbeidsmarkt waren ontstaan.²¹⁰

Naar aanleiding van de kritiek op de tijdelijkheid van het verblijf hebben een aantal deelstaten een zogenaamde "blue-card" ingevoerd. De "blue-card" is een verblijfsvergunning die na vijf jaar wel omgezet kan worden in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Deze deelstaten hebben deze verblijfsvergunning kunnen invoeren op grond van de bevoegdheid ingevolge de *Ausländergesetz* om in beleidsregels afwijkend beleid neer te leggen als het algemene belang van de deelstaten daarmee gediend is en federale belangen er niet door worden geschaad.²¹¹ Ook het in de *Zuwanderungsgesetz* opgenomen recht op directe afgifte van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd voor hoogopgeleide IT-ers kan als reactie op de kritiek op de tijdelijkheid van de huidige regeling worden gezien.²¹²

De zorgsector

In 2000 gingen stemmen op voor de invoering van een green-card voor verpleegkundigen zoals die ook voor de IT-ers zou worden ingevoerd. Het idee riep veel weerstand op bij onder andere de beroepsorganisatie van docenten in de gezondheidszorg.²¹³ Een green-card voor de zorgsector is er uiteindelijk niet gekomen. Wel kent Duitsland een aparte regeling voor de werving van verpleegkundigen uit voornamelijk Kroatië en Slovenië, een en ander op grond van bilaterale overeenkomsten. De verpleegkundige moeten in Duitsland opnieuw examen afleggen. Verpleegkundigen uit Kroatië mogen alleen worden geworven als zij als werkloos geregistreerd staan.²¹⁴ De verpleegkundigen komen op termijn in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In 2002 zijn in totaal 272 verpleegkundigen op grond van deze regeling naar Duitsland gekomen.²¹⁵ Ook kent Duitsland een au-pair-regeling, die net als in Nederland toelating

209 Aldus de samenvatting van het rapport van Wimmex zoals weergegeven in het Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 2002, p. 311.

210 Bericht 2002, p. 311, maar wordt verwezen naar Wimmex, p. 59.

211 Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_46926.htm, bezocht op 25 november 2002.

212 Apap 2002, p. 318.

213 <http://www.pflegen.com/archiv/news/news61.html#4>, bezocht op 17 februari, 2003.

214 § 5 (8) AAV en § 5 (7) ASAV; Zie hierover Tiessler-Marenda 2002, p. 234. Toelating kan alleen via bemiddeling van de Arbeidsbureaus in Duitsland en het land van herkomst en er worden eisen gesteld aan de genoten opleiding, werkervaring en kennis van de Duitse taal.

215 In 2001 waren het er 208 en het jaar daarvoor 71. Cijfers zijn afkomstig van het Arbeitsamt en bewerkt door H. Kolb, Universiteit van Osnabrück.

voor één jaar als au pair mogelijk maakt.²¹⁶ Uit wetenschappelijke hoek komt kritiek op de nieuwe Zuwanderungsgesetz omdat daarin alleen rekening wordt gehouden met hooggekwalificeerde werknemers en geen acht wordt geslagen op de arbeidsimmigratie van on- en laaggeschoolde vrouwen die vooral huishoudelijk werk verrichten. Die buitenlandse werkneemsters komen als au pair en blijven langer dan het toegestane verblijf van één jaar, illegaal.²¹⁷

Voor de voorziening in arbeidskrachten in de Duitse zorgsector springt één regeling uit 2002 in het oog. Dit is een regeling voor huishoudelijke hulp voor huishoudens waarin iemand verzorgd wordt. In februari 2002 is een aparte regeling tot stand gekomen voor de toelating van huishoudelijke hulpen voor werkzaamheden in huishoudens met een hulpbehoevende (*Haushaltshilfe*).²¹⁸ Buitenlandse werknemers van achttien jaar of ouder uit Polen, Slowakije, Slovenië, Tsjechië en Hongarije kunnen voor een periode van een tot drie jaar als voltijds huishoudelijke hulp aangetrokken worden. Doel van de tewerkstelling moet zijn het verlichten van de zorg in privé huishoudens bij de verzorging van een hulpbehoevende. Hierdoor moet de zorgbehoevende weer de mogelijkheid krijgen om in de eigen vertrouwde woonomgeving te wonen. De buitenlandse hulp mag alleen worden ingezet voor huishoudelijke taken, verpleegkundige hulp bieden is niet toegestaan. Alvorens de werkvergunning wordt verleend moet het regionale arbeidsbureau wel toetsen of er geen prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is. Aan de buitenlandse werknemer worden verder geen beroeps- of opleidingseisen gesteld. De buitenlandse werknemer ontvangt de tijdelijke verblijfstoestemming.²¹⁹ Het verkrijgen van een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd is uitgesloten.²²⁰ In 2002 zijn ongeveer 800 werkvergunningen verleend op grond van deze regeling.

3.1.3 Toekomstige ontwikkeling: Nieuwe immigratiewet

Een nieuwe Duitse vreemdelingenwet (*Zuwanderungsgesetz*) had op 1 januari 2003 in werking moeten treden maar omdat de formele totstandkomingprocedure door het *Bundesverfassungsgericht* in december 2002 ongrondwettelijk werd geoordeeld is dat niet gebeurd.²²¹ De wet is door de regering Schröder (SPD/Groenen) in ongewijzigde vorm opnieuw ter goedkeuring voorgelegd aan het Duitse parlement. Omdat de oppositiepartijen CDU/CSU na verkiezingen in verschillende deelstaten inmiddels een meerderheid hebben in de Duitse Eerste Kamer zal opnieuw over de inhoud van de wet moeten worden onderhandeld. Desalniettemin zijn de wijzigingen die de *Zuwanderungsgesetz* met zich mee zou kunnen brengen op het gebied van de arbeidsimmigratie interessant. Alhoewel de berichtgeving in de media de indruk geeft dat de nieuwe wet tot grote openstelling van de arbeidsmarkt leidt, hangt het er erg van af hoe de lagere regelgeving en uitvoeringspraktijk eruit zullen zien. De praktijk is onder de huidige wet en lagere regelgeving ook al gericht op werving van bepaalde arbeidsimmigranten. De nieuwe *Zuwanderungsgesetz*, en het onderdeel dat gaat over toelating van onder andere arbeidsimmigranten (*Aufenthaltsgesetz*), lijkt slechts in beperkte mate een flexibilisering van de huidige regelingen te zullen brengen, in het bijzonder voor hooggekwalificeerde

216 § 2 (2) sub 4 AAV. Zie hierover Hess 2002, p. 13. Hess is als wetenschappelijk medewerkster verbonden het Instituut voor Culturele Antropologie en Europese Ethnologie.

217 Hess 2002, p. 13.

218 De regeling was geldig tot 31 december 2002, in verband met de verwachte invoering van de nieuwe vreemdelingenwet. In afwachting van een nieuwe regeling of de inwerkingtreding van de nieuwe wet is deze regeling buiten werking gesteld, www.arbeitsamt.de/hst/international/arbde/aeportal/hilfen.html, bezocht op 17 februari 2003.

219 Tiessler-Marenda 2002, p. 233

220 § 4 (6) AAV.

221 *Süddeutsche Zeitung* 19 december 2002, p. 9, 'Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zuwanderungsgesetz: Entscheidender Fromfehler im Bundesrat'.

werknemers. Hierna bespreken wij drie onderdelen van die nieuwe wet, te weten het systeem van één vergunning, de directe verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan hooggekwalificeerde werknemers en een in te voeren puntenstelsel. De handhaving van tijdelijkheid blijft hier dus buiten beschouwing. Omdat de wet nog niet in werking is getreden bespreken wij ook de facilitering niet. Wel zullen wij stilstaan bij de rechten van de arbeidsimmigrant, voorzover die anders zijn dan volgens het huidige recht.

Eén vergunning voor verblijf en werk

Om de aanvraagprocedures te vereenvoudigen komt er één vergunning (Aufenthalts-erlaubnis) in plaats van een aparte verblijfs- en werkvergunning. Deze vergunning moet worden aangevraagd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De vergunning voor het verrichten van arbeid in loondienst wordt vervolgens verleend conform het advies van het Ministerie van Economische en Arbeidszaken (bevoegdheid wordt uitgevoerd door het federale Arbeidsbureau Bundesanstalt für Arbeit).²²² De verblijfsvergunning kan worden verleend voor de duur waarvoor het Arbeidsbureau de vreemdeling toestemming verleent om in Duitsland te werken, eventueel zonder recht op verlenging. Als er wel een recht op verlenging bestaat dan kan de vreemdeling na vijf jaar legaal verblijf in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (Niederlassungserlaubnis).²²³

Hooggekwalificeerden krijgen meteen permanent verblijf

Een als belangrijke flexibilisering gepresenteerde nieuwe regel houdt in dat sommige hooggekwalificeerde buitenlandse werknemers meteen een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (Niederlassungserlaubnis) krijgen. Ratio van deze regeling is dat Duitsland mensen met deze kwalificaties nodig heeft en graag voor de eigen economie en wetenschap wil behouden. Dit geldt voor a) wetenschappers met specialistische technische kennis, b) docenten en onderzoekers in hooggeplaatste posities en c) voor specialisten en leidinggevendenden met bijzondere professionele ervaring en een salaris dat minimaal gelijk is aan twee keer de hoogte van het 'statutory health insurance scheme' [hoeveel is dit?].²²⁴

Selectie via puntensysteem en quota

Een ander nieuw in te voeren selectie-instrument is het puntensysteem.²²⁵ Een vestigingsvergunning kan direct worden verleend aan vreemdelingen die via dit puntensysteem zijn geselecteerd. Vreemdelingen die al op een andere grond in Duitsland verblijven kunnen hier ook voor in aanmerking komen. Bij de selectie staat centraal of een Duits economische en wetenschappelijke belang wordt gediend met de toelating van de vreemdeling. Het puntensysteem en de criteria voor selectie moeten in een lagere regeling worden uitgewerkt. In ieder geval is van belang dat de vreemdeling gezond is, voldoende financiële middelen en een beroepsopleiding heeft. Ook met het feit dat iemand onderdaan is van één van de toekomstige EU-lidstaten moet rekening worden gehou-

222 § 18 jo. § 39 Aufenthaltsgesetz. Deze procedure waarbij maar één vergunning nodig is wordt in Duitsland 'one-stop-government' genoemd. Al voordat deze 'one-stop'-aanvraagprocedure in werking is getreden, zijn er sceptische geluiden te horen over de werkbaarheid van de interne advisering door arbeidsbureaus vallend onder het Ministerie van Economische en Arbeidszaken aan de vreemdelingendiensten. Die vallen onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de interne bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende ministeries. Deze scepsis houdt onder meer verband met de specifiek Duitse verdeling van bevoegdheden tussen de federale overheid en de rol van de arbeidsbureaus op Bondsstaatniveau.

223 § 9 Aufenthaltsgesetz.

224 § 19 Aufenthaltsgesetz.

225 § 20 Aufenthaltsgesetz.

den. Verder zijn van belang: de leeftijd van de aanvrager; opleidingsniveau en werkervaring, land van herkomst, huwelijks staat, talenkennis en relaties van de aanvrager met Duitsland. Een vreemdeling die op grond van het puntensysteem wordt afgewezen, mag pas na drie jaar opnieuw proberen in aanmerking te komen voor een vestigingsvergunning op grond van dit systeem. Voordat met de selectie op grond van dit puntensysteem kan worden begonnen moeten de Federale Dienst voor Migratie en Vluchtelingen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) en het Arbeidsbureau (Bundesanstalt für Arbeit) in overleg met de Immigratie Raad (Zuwanderungsrates) een quotum vaststellen. Als de nieuwe wet al in 2003 in werking treedt, is niet te verwachten dat de lagere regeling die nodig is om uitvoering te geven aan dit puntensysteem op korte termijn tot stand komt.²²⁶

3.1.4 Hoe tijdelijk is tijdelijk: rotatiesysteem en switchen van status

Om de tijdelijkheid te waarborgen heeft Duitsland het rotatiesysteem ingevoerd. Dat betekent dat een buitenlandse werknemer na een bepaalde tijd legaal tewerkgesteld te zijn geweest, eerst een aantal jaren buiten Duitsland moet verblijven voordat opnieuw voor deze werknemer een werkvergunning kan worden afgegeven. Voor *Werkvertrag* geldt een wachtperiode van gelijke duur als van het verblijf op grond van de vorige *Werkvertrag*-overeenkomst.²²⁷ Trainees en de huishoudelijke hulp mogen pas naar Duitsland teruggekomen na een verblijf in het buitenland van drie jaar.²²⁸ Er zijn verder geen aparte maatregelen om de tijdelijkheid van het verblijf te waarborgen. Of de vreemdeling ook daadwerkelijk de voorgeschreven periode buiten Duitsland verblijft wordt niet actief gecontroleerd.

De vergunning voor IT-ers is maximaal vijf jaar geldig en kan niet worden verlengd. De beleidsmatig en op deelstaatniveau geïntroduceerde "Blue-card" maakt hierop een uitzondering. Omdat er nog geen buitenlandse werknemers meer dan vijf jaar in Duitsland verblijven op grond van deze regeling, zijn er geen gegevens beschikbaar over naleving. Bij eventuele inwerkingtreding van de nieuwe *Zuwanderungsgesetz* wordt het voor sommige toegelaten IT-geen-card houders ook mogelijk om via de regeling voor hooggekwalificeerden of - zodra dat operationeel wordt - via het puntensysteem alsnog een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verkrijgen. Gelet op de inkomenseisen die dan voor de hooggekwalificeerde IT-ers zouden gaan gelden staat die weg zeker niet voor alle IT-ers open.

Voor alle vreemdelingen geldt dat tijdens hun legale verblijf, dat formeel gezien tijdelijk van aard is, getracht zou kunnen worden die status om te zetten in een status die op termijn wél om te zetten is in de permanente verblijfsstatus. Maar voor werknemers in die sectoren waarvoor speciaal uitzonderingsbeleid op de hoofdregel dat Duitsland een wervingsstop heeft, zal dat in de praktijk lastig zijn.

3.1.5 Controle op tijdelijkheid

Voor geen van de bestaande regelingen voor tijdelijke arbeidsimmigratie naar Duitsland zijn aparte maatregelen getroffen om het vertrek van de betrokken werknemer na afloop van het tijdelijke verblijf te waarborgen. Het algemene stelsel met betrekking tot het beëindigen van rechtmatig verblijf, vertrek en uitzetting van vreemdelingen is ook in de gevallen van tijdelijke arbeidsimmigratie van toepassing. Kort samengevat houdt dat

226 Medeling gedaan door Mw. D Feldgen, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit te Berlijn op de Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 te Rottenberg-Stuttgart.

227 Faist e.a. 1999, p. 42.

228 Marshall 2000, p. 31; § 4 (4a) en (5) AAV.

algemene stelsel in dat bij het vervallen van het rechtmatige verblijf voor de vreemdeling een vertrekplicht ontstaat. Als de vreemdeling niet uit eigen beweging vertrekt ontstaat de mogelijkheid van gedwongen uitzetting. Ook kent Duitsland boetes voor werkgevers en voor werknemers bij overtreding van de regels voor tewerkstelling van vreemdelingen. Bij gebleken misbruik van een regeling of overtreding van de voorwaarden kan een werkgever uitgesloten worden van het verkrijgen van werkvergunningen.²²⁹

3.1.6 Rechten

Gezinshereniging

De buitenlandse werknemer die slechts de *Aufenthaltsbewilligung* krijgt, dus de tijdelijke verblijfstoestemming, heeft géén recht op gezinshereniging.²³⁰ Zoals we hiervoor hebben gezien wordt *aufenthaltsbewilligung* vooral afgegeven aan werknemers uit de Midden- en Oost Europese (MOE) landen op grond van de geldende bilaterale overeenkomsten voor Werkverdrag, trainees en de huishoudelijke hulpen. Andere vreemdelingen die in aanmerking komen voor deze beperkte verblijfstoestemming zijn bijvoorbeeld au pairs en studenten die in het kader van een uitwisselingsprogramma of voor een stage in Duitsland verblijven.²³¹ Omdat de werknemers die in het kader van de bilaterale overeenkomsten uit buurlanden van Duitsland komen of dichtbij gelegen landen, gaat men ervan uit dat het gezinsleven ook over de grens kan worden onderhouden. Alleen waar het vrouwelijke buitenlandse werknemers betreft, hebben wij protest gevonden over deze verbreking van de gezinseenheid. Tiessler-Marenda van het *Deutscher Caritasverband* schreef eind 2002 dat het verbod op gezinshereniging onder andere in strijd is met het Duitse grondrecht van familie-eenheid.²³²

De buitenlandse werknemer met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (*Aufenthaltsurlaubis*), zoals de werknemer waarvoor de IT green-card regeling geldt, heeft recht op gezinshereniging als hij of zij over voldoende woonruimte beschikt en in het onderhoud van zijn gezinsleden kan voorzien.²³³ Voor kinderen geldt dat zij alleen mee mogen komen met de buitenlandse werknemer als de andere ouder ook mee komt, tenzij de buitenlandse werknemer alleenstaand ouder is. Kinderen van 16 jaar en ouder mogen alleen meekomen als ze Duits spreken of als duidelijk is dat ze zich zullen kunnen aanpassen aan de Duitse levensomstandigheden, of als gezinshereniging moet worden toegestaan om humanitaire redenen.²³⁴ De partner van de buitenlandse werknemer kan na één jaar verblijf in aanmerking komen voor een werkvergunning.²³⁵ De arbeidsmarkttoets voor de partner vervalt na twee jaar.

De arbeidsimmigrant die onder de nieuwe *Zuwanderungsgesetz* eerst een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd krijgt mag zijn (huwelijks)partner meenemen als de relatie al bestond en hij een verblijfsrecht krijgt voor minstens één jaar.²³⁶ Gezinsvorming met een nieuwe partner kan pas als de vreemdeling een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft, dus na vijf jaar. Als beide ouders een verblijfsvergunning hebben krijgen de kinderen ook een verblijfsvergunning, als ze tenminste meteen meekomen. Nareizende kinderen ouder dan twaalf jaar moeten voldoende kennis van de Duitse taal hebben, een groot aantal uitzonderingen zijn mogelijk bij goede integratievooruitzichten.²³⁷ De

229 Faist e.a. 1999, p. 171.

230 § 29 auslg.

231 § 2 AAV.

232 Tiessler-Marenda 2002, p. 233.

233 § 17 auslg.

234 § 20 auslg.

235 § 3 (2) argv; mclaughlan & Salt 2002, p. 75.

236 § 30 (1) sub 4 Aufenthaltsgesetz.

237 § 32 Aufenthaltsgesetz.

vreemdeling die meteen een vestigingsvergunning krijgt, heeft het recht op gezinshereniging met zijn (huwelijkspartner). De relatie hoeft niet al te hebben bestaan voor zijn vertrek naar Duitsland. Ook komen zijn minderjarige kinderen, als ze meteen meereizen, in aanmerking voor een verblijfsvergunning (voor bepaalde tijd). Ook hier geldt dat als het kind ouder is dan twaalf jaar, de verblijfsvergunning alleen wordt verleend aan het kind als blijkt dat het voldoende kennis van de Duitse taal heeft. De partner krijgt meteen vrije toegang tot de Duitse arbeidsmarkt.²³⁸

Sociale zekerheid

Legaal tewerkgestelde buitenlandse werknemers worden in principe gelijk behandeld als Duitse werknemers voor zover het werkloosheidsuitkeringen betreft. De duur van een werkloosheidsuitkering hangt af van hoelang de buitenlandse werknemer heeft gewerkt en van zijn leeftijd, maar ligt tussen de 6 en 32 maanden. Bij blijvende werkloosheid ontstaat eventueel een recht op werkloosheidsbijstand. De verblijfsvergunning (*Aufenthaltslabonis*) vervalt niet als de werknemer na werkloos te zijn geworden binnen één jaar opnieuw werk vindt, aldus rechtspraak van de sociale zekerheidsrechtbank.²³⁹ Gedurende dat jaar heeft betrokkene ook recht op bemiddeling van het arbeidsbureau. Als na dat jaar zonder succes is gezocht naar een baan voor de buitenlandse werknemer waarvoor ook geen prioriteitgenietend aanbod beschikbaar, wordt de bemiddeling beëindigt.²⁴⁰ Zolang een buitenlandse werknemer de werkloosheidsuitkering ontvangt kan hij niet worden uitgezet.

Het recht op een uitkering op grond van werknemersverzekeringen geldt niet voor de buitenlandse werknemer met een tijdelijke verblijfstoestemming (*aufenthaltsbewilligung*) die werkloos wordt. Door zijn werkloosheid komt zijn werk- en verblijfstoestemming te vervallen waardoor hij niet meer geacht wordt beschikbaar te zijn voor de Duitse arbeidsmarkt. Beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt is een voorwaarde voor ontvangst van de uitkering. Ingeval van de *Werkvertrag*-werknemer is dit enigszins begrijpelijk, omdat zijn werkgever in het herkomstland, als het goed is, premies heeft afgedragen voor de in Duitsland tewerkgestelde werknemer.²⁴¹ De enige premie die wél in Duitsland moet worden afgedragen is de - alleen in de bouwsector voorkomende - bijdrage voor een vakantiefonds (*Urlaubskasse*).²⁴² In andere sectoren, zoals bijvoorbeeld die van de huishoudelijke hulpen, wordt een aantal jaren premies afgedragen zonder dat zij eventueel aanspraak kunnen maken op de uitkeringen waarvoor wordt afgedragen. Als de buitenlandse werknemer die nog geen permanente verblijfsstatus heeft de werkloosheidsbijstand of sociale bijstand aanvraagt, kan om die reden zijn verblijfsvergunning ingetrokken worden of verlenging worden geweigerd en kan tot uitzetting over te gaan.²⁴³

In de nieuwe *Zuwanderungsgesetz* wordt dit systeem niet gewijzigd. Wel is als nieuwe voorwaarde voor het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning (*Niederlassungserlaubnis*) opgenomen dat de vreemdeling gedurende 60 maanden premieplichtig moet zijn geweest of vrijwillig een verzekering moet hebben afgesloten op grond waarvan hij aanspraak kan maken op een vergelijkbare vergoeding van de kosten van verzorging ingeval van arbeidsongeschiktheid.²⁴⁴

238 Apap 2002, p. 318.

239 Cholewinski 2002, p. 30.

240 Uitspraak van LSG NRW, 13 juni 2002, Az. L1AL 3/02, ZAR 1/2003 p. 24.

241 Faist e.a. 1999, p. 66.

242 Vogel 2001, p. 336.

243 § 46 (6) auslg jo. 88 13 en 6 auslg.

244 § 9 (2) sub 3 Aufenthaltsgesetz.

3.1.7 Integratie

Duitsland heeft totnogtoe geen van overheidswege georganiseerde integratiecursussen. Met de inwerkingtreding van de *Zuwanderungsgesetz* gaan ook nieuwe regels over inburgering gelden. Op grond daarvan heeft de buitenlandse werknemer die wordt toegelaten voor een verblijf voor langer dan één jaar de plicht om deel te nemen aan integratiecursussen.²⁴⁵ Als de werknemer zich goed verstaanbaar kan maken in het Duits kan hij worden vrijgesteld. Ook kan de deelnameplicht vervallen als de vreemdeling aantoonbaar aan een vergelijkbare in Duitsland genoten cursus te hebben deelgenomen, bijvoorbeeld georganiseerd door de werkgever.²⁴⁶

3.1.8 Faciliteren van arbeidsmigratie

Voor alle regelingen geldt dat deze zijn te vinden op de website van het Arbeidsbureau. Behalve informatieverschaffing heeft de overheid geen bijzondere maatregelen genomen om bekendheid te geven aan deze regelingen of om het gebruik ervan aantrekkelijker te maken.²⁴⁷ De belangrijkste voorgenomen maatregel om het land aantrekkelijk te maken voor hooggekwalificeerde arbeidsimmigranten is de verlening van een permanente verblijfsstatus direct bij binnenkomst.

3.1.9 Samenvattend

- Duitsland maakt een onderscheid tussen de toelating van bepaalde categorieën, vooral (hoog) geschoolde, buitenlandse werknemers voor permanent verblijf en de tijdelijke toelating van voornamelijk ongeschoolde werknemers.
- De arbeidsmarkttoets bestaat in Duitsland uit een melding aan het arbeidsbureau.
- Duitsland werkt met quota, zowel voor hoger geschoolden (IT-green card) als laag of ongeschoolden (*Werkvertrag* en trainees)
- Na invoering van de *Zuwanderungsgesetz* kan Duitsland gaan werken met een aanbod gestuurd systeem en kunnen hooggeschoolde werknemers direct in aanmerking komen voor een permanente verblijfsstatus.
- Duitsland heeft bilaterale verdragen gesloten, voornamelijk met kandidaat lidstaten van de EU. In de meeste gevallen komen alleen onderdanen uit die landen in aanmerking voor toelating op grond van de bijzondere regelingen voor vooral tijdelijke tewerkstelling.
- Om de tijdelijkheid van de tewerkstelling te waarborgen hanteert Duitsland een rotatiesysteem maar op de tijdelijkheid van het verblijf wordt niet actief gecontroleerd.
- Gezinsleden van de arbeidsmigrant die - op termijn - in aanmerking komt voor een permanent verblijfsrecht mogen meekomen. Tijdelijk toegelaten arbeidsmigranten hebben geen recht op gezinshereniging.
- Voor buitenlandse werknemers gelden in grote lijnen dezelfde sociale rechten als voor Duitse werknemers. Uitzondering hierop is de *werkvertrag*-werknemer, die in zijn land van herkomst verzekerd blijft.
- Duitsland heeft nog geen integratiebeleid voor buitenlandse werknemers maar is van plan alle arbeidsimmigranten die langer dan één jaar komen te laten deelnemen aan integratiecursussen.

245 § 44 Aufenthaltsgesetz. Zie ook Tiessler-Marenda 2002, p. 237.

246 § 45 (3) 2 Aufenthaltsgesetz.

247 mclaughlan & Salt 2002, p. 81.

3.2 Het Verenigd Koninkrijk

3.2.1 Inleiding

Kenmerkend voor de regelgeving betreffende arbeidsimmigratie in het Verenigd Koninkrijk is dat een uitgebreide juridische basis in formele wetgeving ontbreekt en dat de regelgeving zeer discretionair van aard is. Dit is een opmerkelijke omdat de toelating van arbeidsmigranten tegenwoordig een significant deel uitmaakt van de immigratie naar het Verenigd Koninkrijk. In 2001 zijn er meer dan 108.000 werkvergunningen verleend aan niet-EER onderdanen en hun gezinsleden en werden meer dan 50.000 verblijfsvergunningen van houders van een werkvergunning verlengd.²⁴⁸ Bovendien wordt voor het jaar 2003 verwacht dat het aantal verleende werkvergunningen zal stijgen tot ongeveer 150.000. Hoewel de juridische basis aangaande arbeidsimmigratie zijn grondslag vindt in de *Immigration Acts* van 1971 en 1988 zijn de belangrijkste regels aan te treffen in lagere regelgeving (*Immigration Rules*). Deze *Immigration Rules* worden van tijd tot tijd gewijzigd door de Minister van Binnenlandse Zaken door middel van nota's van wijziging, waarvoor parlementaire goedkeuring vereisd is.²⁴⁹ Nadere richtlijnen worden gesteld in de *Instructions (Instructions)* van het Directoraat voor Immigratie en Nationaliteitszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (de idis). De idis bevatten gedetailleerde aanwijzingen voor de ambtenaren van de immigratiedienst ten aanzien van de toepassing van deze *Immigration Rules*. De meest gebruikelijke wijze waarop migranten legaal in het Verenigd Koninkrijk kunnen werken is via het programma voor afgifte van werkvergunningen (*work permit scheme*), uitgevoerd door een speciale afdeling van de Immigration and Nationality Directorate (IND), de afdeling Work Permits (UK). Deze afdeling publiceert gedetailleerde toelichtingen over de criteria voor het verlenen van werkvergunningen.²⁵⁰ De gewoonte om arbeidsmigratie in lagere regelgeving te regelen blijkt ook weer uit de nieuwe Nationaliteit-, Immigratie- en Asielwet (*Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*), aangenomen in november 2002,²⁵¹ die in het geheel niet ingaat op arbeidsmigratie, afgezien van het creëren van de bevoegdheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken om voor werkvergunningen leges in rekening te brengen.²⁵²

3.2.2 Mogelijkheden voor permanente arbeidsimmigratie

In beginsel kunnen arbeidsimmigranten niet van meet af aan het Verenigd Koninkrijk binnenkomen met een permanent verblijfsrecht. Er zijn echter in hoofdzaak twee routes die het mogelijk maken om voor onbepaalde tijd te mogen verblijven, nadat de arbeidsimmigrant vier jaar ononderbroken verblijf heeft gehad en arbeid heeft verricht. Deze routes zijn die van de werkvergunning voor zakelijke en commerciële werkzaamheden en de werkvergunning op grond van het *Highly Skilled Migrants* programma.²⁵³

248 Mallourides & Turner 2001, p. 4, par. 9-10.

249 *Immigration Rules*, HC 395 (1 oktober 1994) in gewijzigde versie. Deze *Immigration Rules* zijn te raadplegen via internet: <http://www.ind.homeoffice.gov.uk> onder "Law and Policy".

250 Deze informatie is beschikbaar op de website van de afdeling Work Permits (UK): <http://www.Workpermits.gov.uk>

251 *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, hfst. 41.

252 *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, art. 122.

253 In 2001 was 14% van de 106.820 mensen die een verblijfsvergunning voor het Verenigd Koninkrijk kregen toegelaten als arbeidsmigrant. Dit is een significant kleiner percentage dan toegelaten voor gezinsvorming en -hereniging, welke 53% uitmaakten van het totaal. Dit percentage is inclusief 4.335 migranten (en hun 5.045 partners en kinderen) die een permanente verblijfsvergunning hebben gekregen na vier jaar te hebben gewerkt met een werkvergunning. Zie *Control of Immigration: Statistics, United Kingdom 2001*, p. 9, par. 24 (figuur 3) en p. 27 (tabel 3.1). Volgens de *Immigration Rules* is het ook mogelijk dat huishoudelijke hulpen van diplomaten of voor privé huishoudens een permanent verblijfsrecht krijgen na vier jaar onafgebroken tewerkstelling, *Immigration Rules* par. 159A-159H en 152-159. De officiële statistieken geven echter niet aan hoeveel van de buitenlandse werknemers die op deze grond zijn toegelaten permanent verblijf verkrijgen. Vermoedelijk gaat het om erg weinig mensen.

Werkvergunningen voor zakelijke en commerciële werkzaamheden

De werkvergunning voor zakelijke en commerciële werkzaamheden is bedoeld voor gekwalificeerde werknemers die naar het Verenigd Koninkrijk komen om een echte vacature te vervullen waarin het aanbod op de lokale arbeidsmarkt niet kan voorzien.²⁵⁴ Dit type werkvergunning valt uiteen in twee subtypen ('Tier 1' en 'Tier 2'). Tier 1 betreft overplaatsingen in concernverband (dat wil zeggen werknemers van international opererende bedrijven stappen over naar een sleutelpositie bij het bedrijf in het Verenigd Koninkrijk), een functie als lid van een raad van bestuur, functies die verband houden met binnenlandse investeringen die het Verenigd Koninkrijk werkgelegenheid en geld opleveren, of moeilijk te vervullen vacatures voor soorten werk waarvan de speciale afdeling van de IND, Work Permits (UK), erkent dat naar behoren opgeleide of gekwalificeerde personen uiterst schaars zijn.²⁵⁵ Dit laatste betreft vooral banen in de IT, de zorgsector (medisch specialisten, geregistreerde verpleegkundigen en vroedvrouwen) en technische vakken (engineering).²⁵⁶ In 2002 zouden ongeveer 20.000 vergunningen voor IT-ers zijn verleend.²⁵⁷ Sinds begin mei 2003 is de versoepeling voor de IT sector niet meer van kracht.²⁵⁸ De procedure voor Tier 1-aanvragen is vereenvoudigd in die zin dat er minder begeleidende stukken nodig zijn voor de aanvraag en dat de toets of prioriteitgenietend aanbod aanwezig is op andere wijze wordt gedaan doordat werkgevers voor de desbetreffende functie niet hoeven te adverteren; wel moeten ze aannemelijk maken dat er geen lokale werknemer is of waarom de bijzondere vaardigheden van die specifieke persoon vereist zijn. Tier 2-aanvragen hebben betrekking op alle andere aanvragen voor een werkvergunning van dit type. Van werkgevers wordt verlangd dat zij aantonen dat er geen naar behoren gekwalificeerde werknemer uit het prioriteitgenietend aanbod voorhanden is die de functie zou kunnen vervullen, meestal na het adverteren van de functie.²⁵⁹

Werkvergunningen worden verleend voor een specifiek dienstverband en een specifieke werkgever, waardoor een wijziging van werkgever ertoe leidt dat de nieuwe werkgever een nieuwe werkvergunning moet aanvragen en opnieuw een arbeidsmarkttoets plaats vindt, althans als het soort werkzaamheden is gewijzigd. Als de migrant een vergelijkbare functie gaat vervullen vervalt de arbeidsmarkttoets.²⁶⁰ De duur van de werkvergunning kan ten hoogste vijf jaar zijn,²⁶¹ hoewel de werkgever ook een verlenging van de werkvergunning kan aanvragen.²⁶² Migranten met een zakelijke of commerciële werk-

254 In de richtlijnen voor werkgevers van de afdeling Work Permits (UK) wordt benadrukt dat "[w]e geen werkvergunningen verlenen voor ongeschoolde arbeid". UK Home Office, Work Permits (UK), *Guidance notes for employers on how to apply for a business and commercial work permit (Effective from 02/09/2003-31/03/2003)* (hierna aan te duiden als *Guidance notes on applications for a business and commercial work permit*), par. 11.

255 *Guidance notes on applications for a business and commercial work permit*, par. 25.

256 Andere functies waarin een tekort aan werknemers is zijn actuaariaat, gelicentieerde vliegtuigenieurs voor de civiele luchtvaart, leraren of docenten en dieren- en veeartsen. Zie de website van de afdeling Work Permits (UK) <http://www.workpermits.gov.uk/>, onder "Shortage occupations". Tussen 2000 en 2001 verdubbelde het aantal werkvergunningen uitgegeven voor deze functies bijna van 24.485 naar 47.654. Zie Cholewinski 2002, p. 50.

257 Aldus een vertegenwoordiger van een werknemersorganisatie van IT-ers in P. Johnston, 'Fast-track visas for IT migrants 'hit British jobs'', *The Telegraph (UK)*, 13 mei 2003.

258 Dit blijkt uit het feit dat IT functies niet langer genoemd staan op de website <http://www.workpermits.gov.uk/> onder "Shortage occupations". Zie hierover ook P. Johnston, 'Fast-track visas for IT migrants 'hit British jobs'', *The Telegraph (UK)*, 13 mei 2003.

259 *Guidance notes on applications for a business and commercial work permit*, par. 30-39.

260 *Guidance notes on applications for a business and commercial work permit*, par. 58.

261 *Immigration Rules*, par. 129; *Guidance notes on applications for a business and commercial work permit*, par. 41.

262 *Guidance notes on applications for a business and commercial work permit*, par. 51-56.

vergunning komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd nadat zij vier jaar onafgebroken legaal hebben gewerkt. Houders van een *multiple entry work permit* zijn hiervan uitgesloten.²⁶³

Het programma voor hooggekwalificeerde migranten

Op 28 januari 2002 introduceerde de regering het programma voor hooggekwalificeerde migranten (*Highly Skilled Migrants Programme*) (HSMP), dat personen met uitzonderlijke vaardigheden in staat stelt naar het Verenigd Koninkrijk te komen om werk te zoeken. Dit nieuwe initiatief komt neer op een radicale breuk met het hierboven beschreven type werkvergunning, dat ervan uitgaat dat werkgevers kandidaten voor specifieke functies uitkiezen en een werkvergunning voor hen aanvragen.²⁶⁴ Door het HSMP kunnen migranten naar het Verenigd Koninkrijk komen zonder eerst een aanbod voor een dienstbetrekking te hebben gekregen. Het HSMP was oorspronkelijk ingevoerd als een proefprogramma met een periode van een jaar maar wegens gebleken succes zal het naar verwachting voor onbepaalde tijd worden voortgezet.²⁶⁵ Met ingang van 1 april 2003 maakt het HSMP formeel deel uit van de Immigration Rules.²⁶⁶ In 2002 zijn er meer dan 2.500 aanvragen gedaan op basis van het HSMP, waarvan 53% is verleend. Van de 47% afgewezen aanvragen werd 30% alsnog ingewilligd na een bestuurlijke heroverweging. Voor 2003 worden 12.000 aanvragen verwacht.²⁶⁷ Het HSMP werkt volgens een puntenstelsel. Een aanvrager dient 75 punten of meer te behalen, vastgesteld conform de volgende criteria, die in januari 2003 zijn aangepast in het licht van de ervaring verkregen in het eerste jaar van het programma: kwalificaties (bij voorkeur universitaire, maar ook beroeps- en professionele), die aan het Britse niveau voldoen; werkervaring op het niveau van *graduate, senior of specialist*; de aanvrager moet aan een minimum inkomenseis voldoen gebaseerd op zijn inkomen over de laatste 12 maanden in het land waar hij of zij werkzaam was, variërend per land; en de aanvrager moet bijzondere prestaties in het relevante vakgebied hebben verricht. De aanvrager moet aantonen dat hij aan deze criteria voldoet en verder dat hij zijn loopbaan in dezelfde richting in het Verenigd Koninkrijk kan voortzetten, adequaat in zijn onderhoud en dat van zijn gezinsleden kan voorzien (omschreven als de echtgenoot en kinderen jonger dan 18 jaar) zonder beroep te doen op publieke middelen, en dat hij bereid en in staat is zijn hoofdverblijf in het Verenigd Koninkrijk op te nemen. Een geslaagde aanvraag op grond van het HSMP geeft de aanvrager in eerste instantie een verblijfsrecht voor één jaar. Een verzoek om verlenging van het verblijf als *Highly Skilled Migrant* zal gewoonlijk worden ingewilligd voor een verblijf van nog eens drie jaar, als de migrant kan aantonen, dat hij, noch zijn gezinsleden, een beroep op de openbare kas hebben hoeven doen of een gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen. Bovendien moet worden aangetoond welke economische activiteiten zijn verricht en hoeveel er in het eerste jaar is verdiend. Na vier jaar komen ook deze migranten in aanmerking voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.²⁶⁸

263 Anders dan een gewone visum en een gewone werkvergunningen kan de werknemer met een *multiple entry* werkvergunning meerdere keren naar het Verenigd Koninkrijk reizen en meerdere malen een korte periode werken. Hij heeft dan niet voor elke korte periode van arbeid een nieuwe vergunning nodig. De geldigheidsduur van de *multiple entry* werkvergunning is minimaal zes maanden en maximaal twee jaar. Het is niet mogelijk deze *multiple entry* werkvergunning te verlengen, *Guidance notes on applications for a business and commercial work permit*, par. 46, 48 en 52. Zie ook de *Immigration Rules*, par. 199B.

264 Zie hierover ook Apap 2002, p. 320.

265 Zie de website van de afdeling Work Permits (UK): <http://www.workpermits.gov.uk>, onder "Highly Skilled Migrant Programme".

266 *Immigration Rules*, par. 135A-H.

267 "The Highly Skilled Migrant Programme - One Year On", *Immigration News*, Kingsley Napley Solicitors, 24 januari 2003.

268 Zie de website van de afdeling Work Permits (UK): <http://www.workpermits.gov.uk>, onder "Highly Skilled Migrant Programme".

3.2.3 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie

Behalve het zakelijke en commerciële *work permit scheme* en de HSMP, die aan arbeidsimmigranten en hun gezinsleden de mogelijkheid bieden om zich permanent in het VK te vestigen, bestaat er een aantal regelingen voor tijdelijke arbeidsimmigratie waarbij migranten in de regel worden geacht het land te verlaten na beëindiging van hun dienstverband. Tot voor kort vormden zulke tijdelijke arrangementen geen groot aandeel van de arbeidsimmigranten in het VK, vooral wegens de problemen bij het bewerkstelligen van hun vertrek, wat in de praktijk vaak om verschillende redenen moeilijk blijkt te zijn.²⁶⁹ Toch hebben de tekorten op de arbeidsmarkt, vooral in bepaalde sectoren, ertoe geleid dat meer aandacht wordt besteed aan het vergroten van de mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie.

Werkvergunning voor Training of Werkervaring

Het programma van werkvergunningen voor training en stages voor het opdoen van werkervaring (*Training and Work Experience Scheme*) (TWES) vormt het tweede belangrijke onderdeel van het systeem van werkvergunningen waarvoor de afdeling Work Permits (UK) verantwoordelijk is. Dit programma is bedoeld voor diegenen die naar het VK komen van buiten de EER "om al werkende vaardigheden en ervaring op te doen, voortbouwend op hun (beroeps)onderwijs, welke vaardigheden en ervaring zij bij terugkeer naar hun eigen land zullen benutten".²⁷⁰ Een TWES-werkvergunning wordt verleend als iemand voor de ontwikkeling van zijn professionele of specialistische kwalificaties een praktijktraining of een periode van werkervaring moet doorlopen.²⁷¹ Een TWES-werkvergunning voor een training voor professionele of gespecialiseerde kwalificaties wordt in de regel verleend voor de periode die het naar verwachting kost om de training te voltooien, maximaal tot vijf jaar. Een TWES-werkvergunning in verband met het opdoen van werkervaring wordt normaliter voor 12 maanden verleend maar is verlengbaar, in uitzonderlijke gevallen tot maximaal 24 maanden.²⁷² Zo'n verlenging wordt alleen verleend als de afdeling Work Permits (UK) ervan overtuigd is dat de persoon in kwestie de training of werkzaamheden met goed gevolg kan voltooien en dat de periode voor verlenging op goede gronden berust.²⁷³ Het is mogelijk van werkgever te wisselen maar alleen als de migrant zijn training of werkzaamheden mag voortzetten en dat trainingsprogramma of de werkzaamheden bij de nieuwe werkgever al zijn goedgekeurd.²⁷⁴ Het is ook mogelijk van een training over te stappen naar een werkervaringprogramma. Immigranten met een werkvergunning voor training of voor het opdoen van werkervaring komen niet in aanmerking voor een permanente verblijfsstatus en moeten het VK verlaten na het verstrijken van de geldigheidsduur van hun vergunning.

269 Daarbij moet gedacht worden aan de uitgebreide mogelijkheden om beroepsprocedures in te stellen, het toenemende belang dat gehecht wordt aan bescherming van de mensenrechten, zoals blijkt uit de Human Rights Act 1988 waarin het Europees verdrag voor de Rechten van de mens en Fundamentele vrijheden is geïncorporeerd. Ook verdwijnen migranten, of ze trouwen met onderdanen van het VK, gaan illegaal werken, dienen een asielerzoek in of raken hun reisdocumenten kwijt, aldus Mr. Brian McCaffrey, IND bij de *Raad van Europa Regional Roundtable on Labour Migration in Europe: An Alternative to Irregular Migration*, Sofia, Bulgarije, 24-25 oktober 2002.

270 UK Home Office, afdeling Work Permits (UK), *Guidance notes for employers on how to apply for a training and work experience scheme work permit (effective 02/09/2002 - 31/03/2003)* (verder aangeduid als *Guidance notes on applications for a training and work experience scheme work permit*), par. 4.

271 *Guidance notes on applications for a training and work experience scheme work permit*, par. 4(a) en (b); UK Home Office, afdeling Work Permits (UK), *General Information* (geldig van 02/09/2002 tot 31/03/2003), par. 2.

272 *Guidance notes on applications for a training and work experience scheme work permit*, par. 24 en 33.

273 *Guidance notes on applications for a training and work experience scheme work permit*, par. 40.

274 *Guidance notes on applications for a training and work experience scheme work permit*, par. 46-47.

Vakantiewerk-programma

Op grond van het programma voor vakantiewerk (*The Working Holidaymaker Scheme*)²⁷⁵ mogen onderdanen van de Gemenebest-landen²⁷⁶ in de leeftijdscategorie van 17 tot 27 jaar, maximaal twee jaar in het VK verblijven en vakantiewerk verrichten.²⁷⁷ Het programma kent geen maximum aantal deelnemers. In 2000 kwamen er 38.500 mensen op grond van dit programma naar de VK. In mei 2002 is het programma geëvalueerd door de afdeling Work Permits (UK) en, wegens de officieel erkende behoefte aan uitbreiding van de mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie, heeft de afdeling overwogen dit programma ruimer toe te gaan passen. Zo vermeldde het evaluatierapport dat het nodig was zeker te stellen dat meer Gemene Best landen in het programma zouden participeren (omdat momenteel 96 procent van de aanvragers afkomstig is uit Australië, Canada, Nieuw Zeeland en Zuid-Afrika).²⁷⁸ Ook werd overwogen enkele van de beperkingen ten aanzien van het te verrichten van voltijds werk af te schaffen, wat zou moeten bijdragen aan het beperken van de vraag naar illegale buitenlandse werknemers,²⁷⁹ en om het verbod om te werken in bepaalde beroepsgroepen af te schaffen.²⁸⁰ Verder werd overwogen om een nieuw vakantiewerkprogramma in te voeren voor jongeren uit de EU kandidaat-lidstaten.²⁸¹ In een mededeling van 9 april 2003 benadrukte het Ministerie van Binnenlandse Zaken haar wens om dit programma voor 'jeugdige en mobile arbeidskrachten' maximaal te benutten.²⁸²

Programma voor Seizoensarbeid in de agrarische sector

Volgens de Immigration Rules mogen werknemers uit niet EER-landen in de agrarische sector voor een periode van maximaal zes maanden in het VK werken op grond van het programma voor seizoensarbeid (*Seasonal Agricultural Workers' Scheme*) (SAWS).²⁸³ SAWS is bedoeld voor voltijds studenten tussen 18 en 25 jaar, vooral uit Midden- en Oost Europa en de voormalige Sovjet-Unie.²⁸⁴ Op dit moment worden de seizoensarbeiders geworven door zeven SAWS-bemiddelaars. Vijf van de bemiddelaars werven voor hun eigen boerderijen en twee werven ten behoeve van andere boerderijen of tuiniers.²⁸⁵ Over de werving is een 'Code of Conduct' opgesteld tussen de SAWS-bemidde-

275 *Immigration Rules*, par. 95-100.

276 Het Gemenebest bestaat uit 54 landen waaronder ontwikkelde landen zoals Australië, Canada, en Nieuw Zeeland, en ontwikkelingslanden vooral in Afrika, het Caribisch gebied en Zuid-Azië, zoals Ghana, Nigeria, Barbados, Jamaica, Bangladesh, India en Pakistan.

277 UK Home Office, afdeling Work Permits (UK), Immigration and Nationality Directorate (IND), *Working Holidaymaker Scheme: Consultation Document* (2002), par. 2.1. In paragraaf 2.5 van het *consultation document* wordt vakantiewerk gedefinieerd als voltijds werk voor meer dan 25 uur per week voor 50% of minder van de vakantieperiode of part-time werk voor meer dan 50% van de vakantieperiode onder de voorwaarde dat de werknemer op enig moment vakantie neemt.

278 *Guidance notes on applications for a training and work experience scheme work permit*, par. 3.1 en Tabel 1. In 2000 werden bijvoorbeeld 17.000 vakantiewerkeren toegelaten uit Australië, 9.570 uit Zuid-Afrika en 6.350 uit Nieuw Zeeland, terwijl maar 220 vakantiewerkeren uit Ghana kwamen, 70 uit Pakistan en 60 uit India.

279 *Guidance notes on applications for a training and work experience scheme work permit*, par. 3.2., 11.1-11.5.

280 *Guidance notes on applications for a training and work experience scheme work permit*, par. 12.1.

281 *Guidance notes on applications for a training and work experience scheme work permit*, par. 7.1, 18.1-18.4.

282 Home Office persbericht nr. 111/2002 (9 april 2003)

283 *Immigration Rules*, par. 104-109.

284 UK Home Office, Work Permits (UK), IND, *Review of the Seasonal Agricultural Workers' Scheme* (mei 2002), par. 4.1.2 en Annex B (Tabel 2). In 2001 kwamen de meeste SAWS arbeidsmigranten uit de volgende landen: Polen (4.040), Oekraïne (2.980), Bulgarije (1.779) en Litouwen (1.708).

285 *Review of the Seasonal Agricultural Workers' Scheme* par. 4.1.4. Alhoewel de vraag naar seizoensarbeid in de agrarische sector niet beperkt is tot bepaalde gewassen of een bepaalde regio concentreert de vraag zich in de tuinbouw en werkzaamheden zoals zaaien, uitplanten, oogsten, sorteren en verpakken, *Review of the Seasonal Agricultural Workers' Scheme* par. 3.1.

laars en het Ministerie van Binnenlandse Zaken.²⁸⁶ Vooralnog (zie echter par. 3.4.), is SAWS het enige programma dat met quota werkt. Het quotum voor arbeidsimmigranten in de agrarische sector is in de laatste drie jaar geleidelijk gestegen, van 15,200 in 2001 naar 18,700 in 2002 en naar 25,000 in 2003.²⁸⁷ De afdeling Work Permits (UK) heeft het programma in mei 2002 geëvalueerd om te achterhalen of het programma op effectieve wijze aan de behoeften van de sector voldeed.²⁸⁸ Het evaluatierapport stelde enkele wijzigingen voor waaronder: het verruimen van SAWS tot momenteel niet daarin opgenomen werkzaamheden, mits die werkzaamheden agrarische sector en seizoensgebonden van aard zijn; het verruimen van de geldende periode van mei tot november tot het hele jaar; werknemers toe te staan op een willekeurig tijdstip aan het programma te gaan deelnemen (hoewel de maximale arbeidsduur van zes maanden in tact blijft); en de leeftijd(boven)grens te schrappen waarbij toegang tot het programma aan voltijdstudenten voorbehouden blijft. Er is besloten het jaarlijkse quotum te behouden als wezenlijk kenmerk van het programma. Het quotum wordt bepaald aan de hand van gegevens aangeleverd door betrokken partijen, in het bijzonder door jaarlijkse opgave van de SAWS-bemiddelaars gebaseerd op schattingen van de door hun vertegenwoordigde boerderijen en tuinders en op de mate waarin zijn in voorgaande jaren van de beschikbare arbeidskrachten gebruik hebben gemaakt.²⁸⁹ De wijzigingen treden in werking in januari 2004, hoewel is voorgesteld al in 2003 die wijzigingen door te voeren die de buitenlandse seizoensarbeiders in staat stellen een ruimere selectie werkzaamheden te verrichten en om het alvast mogelijk te maken gedurende het hele jaar een beroep te doen op het programma.²⁹⁰

3.2.4 Toekomstige ontwikkelingen

Op 7 oktober 2002, maakte de minister van Binnenlandse Zaken zijn voornemen bekend om twee nieuwe programma's voor tijdelijke arbeidsimmigratie in te voeren, de *Sector Based Short-Term Work Schemes* (SBSTWS), om te voorzien in de personeelstekorten in specifieke sectoren. Het eerste programma betreft de horeca, het tweede de voedsel verwerkingsindustrie.²⁹¹ Volgens berichten van de *Home Office* van 9 april 2003 wordt in eerste instantie een quotum van 10.000 buitenlandse werknemers per sector gedurende één jaar in het Verenigd Koninkrijk toegelaten. Details over dit programma zijn nog niet beschikbaar omdat daarover nog wordt gediscussieerd tussen de afdeling van Work Permits (UK) en belanghebbenden (vertegenwoordigers uit de sector, vakbonden en andere departementen).²⁹² Alhoewel het programma als tijdelijk wordt gedefinieerd is het niet duidelijk voor hoelang de arbeidsmigranten zullen worden toegelaten (vermoedelijk maximaal één jaar), of werkvergunningen voor verlenging vatbaar zullen zijn en of de arbeidsimmigrant eerst het land moet verlaten voordat hij opnieuw in aanmerking

286 *Review of the Seasonal Agricultural Workers' Scheme* par. 4.1.5. En Annex D.

287 *Review of the Seasonal Agricultural Workers' Scheme*, par. 6.6.1 en Annex C; Zie ook de website van de afdeling Work Permits (UK): <http://www.workpermits.gov.uk> onder "Seasonal Agricultural Workers' Review and Notice inviting expressions of interest to become a SAWS Operator".

288 *Review of the Seasonal Agricultural Workers' Scheme 2002* (Mei 2002), par. 1.1; zie ook de website van de afdeling Work Permits (UK): <http://www.workpermits.gov.uk> onder "Seasonal Agricultural Workers' Review and Notice inviting expressions of interest to become a SAWS Operator".

289 UK Home Office, Work Permits (UK), IND, *Report on the Review of the Seasonal Agricultural Workers' Scheme 2002* (Oktober 2002), par. 5.3.4, 5.3.5, 5.6.8 en 5.4.9.

290 Zie Work Permits (UK)'s website <http://www.workpermits.gov.uk> onder "Seasonal Agricultural Workers' Review and Notice inviting expressions of interest to become a SAWS Operator".

291 "Building Trust and Confidence - Home Secretary Tackles Asylum Abuse and Increases Managed Economic Migration", Persbericht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken nr. 267/2002, 7 oktober 2002; Zie ook de website van Work Permits (UK) <http://www.workpermits.gov.uk>, onder "Sector Based Short-Term Work Schemes".

292 Zie de website van Work Permits (UK) <http://www.workpermits.gov.uk> onder "Sector Based Short-Term Work Schemes".

kan komen voor een werkvergunning. Het lijkt erop dat het de bedoeling is dat het programma zich gaat richten op werknemers uit die landen waar ook veel asielzoekers vandaan komen.²⁹³ Ook heeft de *Home Office* in april 2003 aangekondigd om geïnteresseerden in andere sectoren waar tekorten zijn, zoals in de bouw, te consulteren over een dergelijk programma.²⁹⁴

3.2.5 Controle op tijdelijkheid

De tijdelijkheid van verblijf voor het verrichten van arbeid wordt in het Verenigd Koninkrijk gecontroleerd door het moeilijk te maken om over te stappen naar een verblijfsstatus waarmee op termijn wél verblijf voor onbepaalde tijd mogelijk is. Echter, in de praktijk blijft het mogelijk voor immigranten om na aankomst in de VK en als ze aan alle voorwaarden voldoen, te wijzigen naar een andere, minder tijdelijke, verblijfsstatus. De restrictieve benadering ten aanzien van het "wisselen" van status blijkt uit de richtlijnen van de afdeling Work Permits (UK) met betrekking tot het programma voor training en het opdoen van werkervaring, waarin staat dat de TWES-werkvergunning wordt verleend "onder de voorwaarde dat het evident is dat de vreemdeling het VK weer verlaat na afloop van de overeengekomen periode om zijn opgedane kennis en ervaring te gaan gebruiken. Zij zullen *gewoonlijk* niet in aanmerking komen voor een voortzetting van het verblijf in dit land op grond van een werkvergunning".²⁹⁵ Verder is het zo dat een vreemdeling die houder is geweest van een TWES-werkvergunning in principe niet in aanmerking komt voor een andere werkvergunning, totdat hij een bepaalde periode buiten het VK heeft verbleven. Meestal duurt deze periode 12 of 24 maanden, afhankelijk van de vraag of de geldigheidsduur van de vorige TWES-werkvergunning 12 maanden of meer bedroeg.²⁹⁶ Een uitzondering geldt voor studenten die hun verblijfsvergunning voor studie kunnen wijzigen in een TWES werkvergunning.

Met betrekking tot het vakantiewerkprogramma geldt een maximum termijn voor tewerkstelling van twee jaar waarna de immigrant verwacht wordt het VK te verlaten. Daar komt bij dat het slechts één keer in iemands leven mogelijk is om deel te nemen aan het vakantiewerkprogramma, alhoewel de regering in overweging heeft genomen deze beperking af te schaffen.²⁹⁷ Terwijl het formeel niet mogelijk is over te stappen naar een gewone werkvergunning, gebeurt dit in de praktijk wel en wordt een dergelijk verzoek per individueel geval beoordeeld.²⁹⁸ In haar *consultation document* over het werkvergunningen programma, vroeg de afdeling Work Permits (UK) zich af of deze discretionaire beslispraktijk gehandhaafd, geformaliseerd of afgeschaft moet worden. Terwijl erkend wordt dat de het toestaan van het wijzigen van de status van arbeidsimmigranten in strijd is met de tijdelijke aard van de programma's, zijn de argumenten vóór de mogelijkheid van wijzigen overtuigend: toename van het aanbod op de arbeidsmarkt met mogelijk positieve effecten voor de economische groei van het Verenigd Koninkrijk; het voordeel voor de herkomstlanden van de arbeidsimmigranten die geld overmaken naar hun achtergebleven familieleden en op termijn wellicht terugkeren met toegenomen kennis,

293 *Council of Europe Regional Roundtable on Labour Migration in Europe: An Alternative to Irregular Migration*, Sofia, Bulgarije, 24-25 oktober 2002 (Mr. McCaffrey, IND). Volgens persberichten betreft het voorgestelde programma vooral bepaalde nationaliteiten, zoals Turken en Iraniërs en mensen uit Oost-Europa tussen de 18 en 30 jaar oud die bekend zijn bij de autoriteiten omdat zij meerdere keren zonder succes een asielverzoek hebben ingediend. A. Brown, V. Elliot en R. Ford, "Union anger at 40.000 foreign work permits", *The Times*, 5 februari 2003.

294 Persbericht van de Home Office 111/2002 (9 april 2003).

295 *Guidance notes on applications for a training and work experience scheme work permit* par. 14. (onze cursivering).

296 *Guidance notes on applications for a training and work experience scheme work permit* par. 15 en 16. Verzoeken om een overstap te maken van de ene TWES categorie naar de andere zullen in behandeling worden genomen als een dergelijk verzoek is ingediend binnen drie maanden na aanvang van de eerste TWES vergunning.

297 *Working Holidaymaker Scheme: Consultation Document* (2002), par. 16.2.-16.5.

298 *Working Holidaymaker Scheme: Consultation Document* (2002), par. 2.8 en 17.1.

ervaring en contacten; tijdsbesparing voor werkgevers in het geval van de vakantiewerker die het VK moet verlaten om in het buitenland de beslissing op een aanvraag om afgifte van een nieuwe werkvergunning af te wachten.²⁹⁹

Het wijzigen van de verblijfsstatus is formeel niet toegestaan op grond van het seizoenarbeiderprogramma (SAWS). Buitenlandse werknemers die op grond van het SAWS tewerkgesteld zijn moeten het VK na afloop van de zes maanden termijn verlaten en er is geen mogelijkheid deze termijn te verlengen. In het evaluatierapport van de afdeling Work Permits (UK) van dit programma wordt handhaving van deze zes maanden termijn bepleit maar is wel voorgesteld om immigranten meer dan ééns in hun leven in aanmerking te laten komen voor de SAWS-werkvergunning als ze zich aan de beperkingen van het programma houden en aan de voorwaarden blijven voldoen. Daarbij wordt opgemerkt dat ze alleen opnieuw in aanmerking komen na een verblijf buiten het VK van minimaal drie maanden.³⁰⁰

Overstappen tussen de twee categorieën die hiervoor zijn besproken in paragraaf 2 en die leiden tot een permanente verblijfsstatus is minder problematisch. Volgens het Highly Skilled Migrant Programma kan de arbeidsimmigrant daar naar overstappen vanuit een andere werkvergunning, waarbij de periode die gewerkt is op basis van de andere werkvergunning meetelt bij het opbouwen van de vier jaar die nodig zijn voor het verkrijgen van de permanente verblijfsstatus.³⁰¹ Verder is het zo dat studenten die hun studie aan het afronden zijn, verpleegkundigen in opleiding en afgestudeerde doctoren en tandartsen formeel hun studentenstatus mogen omzetten naar een zakelijke of commerciële werkvergunning zonder dat ze eerst het Verenigd Koninkrijk hoeven te verlaten.³⁰² De arbeidsimmigranten met een zakelijke of commerciële werkvergunning hoeven niet eerst een bepaalde periode bij een bepaalde werkgever te blijven of in een bepaalde sector werkzaam te zijn voordat ze van werkvergunning wisselen.

3.2.6 Rechten

Gezinshereniging

In het algemeen kunnen (huwelijks)partners en kinderen onder de 18 jaar zich bij de arbeidsimmigrant voegen. Hierop zijn uitzonderingen van toepassing als het gaat om immigranten die op grond van de programma's voor tijdelijke arbeid naar het Verenigd Koninkrijk komen. Gezinsleden van seizoenarbeiders met een werkvergunning op grond van het SAWS programma kunnen niet meekomen, en het evaluatierapport van dit programma adviseerde dit ook zo te houden.³⁰³ Met betrekking tot het vakantiewerkprogramma geldt het volgende. De echtgenoot of echtgenote kan mee komen als die ook aan de voorwaarden van het programma voldoet en beide huwelijkspartners van plan zijn vakantiewerk te gaan verrichten. Immigranten met kinderen van vijf jaar en ouder of met kinderen die tijdens het verblijf vijf worden zijn uitgesloten van het programma.³⁰⁴ Verder is het op grond van de *Immigration Rules* toegestaan dat de ouders en meerderjarige kinderen van werknemers die zijn overgeplaatst in concernverband zich bij de werknemer kunnen voegen onder de voorwaarde dat ze deel uitmaakten van het

299 *Working Holidaymaker Scheme: Consultation Document* (2002), par. 17.1.

300 *Review of the Seasonal Agricultural Workers' Scheme 2002* (Mei 2002), par. 4.16-4.17 en 5.6.9.

301 *Immigration Rules*, par. 135G(i). Zie ook de website van Work Permits (UK) <http://www.workpermits.gov.uk> onder "Highly Skilled Migrant Programme".

302 *Immigration Rules*, par. 131A en 131B; zie ook *Working Holidaymaker Scheme: Consultation Document* (2002), par. 17.1. Waarschijnlijk wordt deze regeling uitgebreid naar andere beroepen. In april 2003 liet de Home Office weten vooral de bedoeling te hebben om "buitenlandse studenten die wiskunde, natuurkunde of bouwkunde studeren aan een universiteit in het Verenigd Koninkrijk, aan te willen moedigen om na hun afstuderen in het Verenigd Koninkrijk een baan te zoeken", persbericht van de Home Office nr. 111/2002 (9 april 2003).

303 *Review of the Seasonal Agricultural Workers' Scheme 2002* (Mei 2002), par. 4.15 en 5.6.8.

304 *Immigration Rules*, par. 95(iii) en (vii).

gezin in het buitenland en volledig of voornamelijk afhankelijk zijn van de werknemer. Alhoewel gezinshereniging niet is gebonden aan een wachttijd geldt er wel een aantal andere voorwaarden afhankelijk van om welke gezinsleden het gaat. Met betrekking tot echtgenoten en echtgenotes moeten zij de intentie hebben om samen te wonen gedurende het verblijf van de werknemer in het Verenigd Koninkrijk, en moeten er adequate huisvesting en financiële middelen zijn voor hun levensonderhoud zonder dat men een beroep op publieke middelen hoeft te doen.³⁰⁵ Gezinsleden hebben het recht om te werken, welk recht niet beperkt wordt door toepassing van een arbeidsmarkttoets of gebonden is aan een bepaalde werkgever of beroepsgroep. Er vindt geen arbeidsmarkttoets plaats.³⁰⁶ Voor ongehuwde partners gelden dezelfde regels voorzover ze kunnen aantonen dat eerdere huwelijken of relaties permanent zijn verbroken, ze van plan zijn te gaan trouwen en al meer dan twee jaar samenwoonden voordat de aanvraag om toelating werd ingediend.³⁰⁷ Met betrekking tot kinderen geldt dat, naast de eis van adequate huisvesting en financiële middelen van bestaan, de kinderen ongehuwd moeten zijn en geen zelfstandig gezin mogen hebben gevormd of een zelfstandig leven lijden. Verder moeten beide ouders worden toegelaten, alhoewel het op grond van de *Immigration Rules* in sommige situaties wel mogelijk is dat kinderen met één ouder meereizen.³⁰⁸

Sociale verzekeringen

De *Immigration Rules* sluiten arbeidsimmigranten uit van aanspraken op uitkeringen waarvoor geen premies zijn afgedragen of die niet inkomensafhankelijk zijn (zoals een werkloosheidsuitkering voor werkzoekenden, huursubsidie en subsidie voor gemeentebelasting, gezinsbijstand, kinderbijslag en gehandicaptenuitkeringen).³⁰⁹ Een verblijfsvergunning wordt niet verleend aan die immigranten die voor hun onderhoud afhankelijk zijn van hulp uit de publieke middelen. Ook de sociale verzekering regels (*Social Security Regulations*) sluiten over het algemeen ook aanspraken van "mensen uit het buitenland" uit.³¹⁰

Werkloosheid betekent voor arbeidsimmigranten dat zij het risico lopen hun (tijdelijke) verblijfsvergunning kwijt te raken, alhoewel dit eerder een theoretisch dan reëel risico is. De arbeidsimmigrant kan in aanmerking komen voor een werkloosheidsuitkering omdat daarvoor premies zijn afgedragen via een nationaal verzekeringsprogramma (*National Insurance Scheme*), maar de regels voor de werkloosheidsuitkering verlangen van de persoon dat hij "beschikbaar is voor werk" en arbeidsimmigranten die geen werk meer hebben en werk aan het zoeken zijn, waarvoor opnieuw een aanvraag om afgifte van een werkvergunning door de toekomstige werkgever moet worden gedaan, worden aangemerkt als zijnde niet beschikbaar voor werk. In de meeste gevallen is de dreiging van uitzetting niet echt aanwezig. Zodra de autoriteiten te weten komen dat de buitenlandse werknemer geen werk meer heeft, kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken, alhoewel het onwaarschijnlijk is dat dit gebeurt als de werknemer nog geen drie maanden werkloos is. Gewoonlijk wordt door de autoriteiten geen actie ondernomen tot dat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning verloopt. De arbeidsimmigrant krijgt dan geen verlenging van zijn verblijfsvergunning tenzij hij heeft kunnen overstappen naar een andere verblijfsstatus. In de praktijk wordt de meeste controle uitgeoefend door verlenging te weigeren van arbeidsimmigranten die werkloos zijn geworden. De werkloos

305 *Immigration Rules*, par. 194.

306 Met uitzondering van de partners of gezinsleden van houders van een multiple entry werkvergunning. Zij hebben wel toestemming nodig om te werken en voor zover vereist te verblijven in GB. *Guidance notes on applications for a business and commercial work permit*, par. 50.

307 *Immigration Rules*, par. 295J.

308 *Immigration Rules*, par. 197.

309 *Immigration Rules*, par. 6.

310 Cholewinski 2002, p. 51-52.

geworden arbeidsimmigrant komt dus niet in aanmerking voor verlenging van de verblijfsstatus als arbeidsimmigrant, maar kan wel proberen de behandelend ambtenaar te overtuigen dat hij in aanmerking moet komen voor een bezoekersvisum voor een korte periode.³¹¹

3.2.7 Integratie

Er is momenteel geen specifieke integratievoorziening voor arbeidsimmigranten, wel zijn er cursussen Engels voor anderstaligen (*English for speakers of other languages*) (ESOL). Deze cursussen zijn gratis voor houders een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of voor vreemdelingen met een verblijfsvergunning van drie jaar zoals vluchtelingen, asielzoekers die ondersteuning ontvangen en andere mensen met een verblijfsrecht (voorheen de zogenaamde *leave to remain*) en hun gezinsleden, voorzover zij geen of slecht Engels beheersen.³¹² In de regeringsnota van februari 2002, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, heeft de regering verklaard dat zij de toelatingsvoorwaarden voor deze cursussen zal herzien om discrepanties op te heffen, in het bijzonder gelegen in de onmogelijkheid van partners om deel te nemen aan de gratis cursussen en in de inconsistentie in de regels in verschillende delen van het land.³¹³

3.2.8 Faciliteren van arbeidsimmigratie

Om de komst van arbeidsimmigranten naar GB te faciliteren stellen de Britse consulaten in het buitenland informatie over de mogelijkheden van arbeidsimmigratie naar het VK beschikbaar. Ook heeft de afdeling Work Permits (UK) van het ministerie van Binnenlandse Zaken een uitgebreide website met gedetailleerde informatie, inclusief downloadbare aanvraagformulieren voor werkgevers en werknemers.³¹⁴ De informatiebrochures zijn behalve in het Engels ook beschikbaar in een aantal veelvoorkomende talen van immigranten. In haar persbericht van april 2003 benadrukte de Home Office dat de informatievoorziening via internet, voor de potentiële arbeidsmigranten die het Verenigd Koninkrijk wil aantrekken voor haar arbeidsmarkt, moet worden verbeterd.³¹⁵

³¹¹ Cholewinski 2002, p. 52-53.

³¹² Cholewinski 2002, p. 52. Met ingang van 1 april 2003 is de status '*exceptional leave to remain*' vervangen door statussen die '*humanitarian protection*' of '*discretionary leave*' worden genoemd. Deze statussen worden verleend aan afgevoerde asielzoekers die toch bescherming behoeven of om andere dringende redenen niet kunnen worden uitgezet (Asylum Policy Unit (APU) Notice 01/2003 (1 april 2003)). Als het niet om een asielzoeker gaat heet deze status nu '*leave outside the rules*'.

³¹³ UK Home Office, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, Cm 5387 (februari 2002), p. 33, par. 2.15-2.16. Consistente toegang tot de integratiecursussen is vooral nodig gegeven de recente wijziging van hoofdstuk 1 van de *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* volgens welke bepaling de indiener van een naturalisatieverzoek moet aantonen dat hij voldoende kennis heft van leven en samenleving in het Verenigd Koninkrijk. Deze voorwaarde wordt gesteld in aanvulling op kennis van het Engels. Deze voorwaarden zijn ook van toepassing op een naturalisatieverzoek gebaseerd op een huwelijk (hoofdstuk 2).

³¹⁴ Zie respectievelijk <http://www.ind.homeoffice.gov.uk> en <http://www.workpermits.gov.uk>

³¹⁵ Persbericht Home Office 111/2002 (9 april 2003).

3.2.9 Afsluitend

- De mogelijkheden voor permanente arbeidsimmigratie naar het Verenigd Koninkrijk nemen toe ten gevolge van de groeiende vraag naar arbeidskrachten in bepaalde sectoren, waarvan het toenemend aantal afgegeven werkvergunningen voor zakelijke en commerciële werkzaamheden en het succes van de *Highly skilled Migrants programme* getuigen. In deze gevallen is geen of slechts een beperkte arbeidsmarkttoets van toepassing.
- Daarnaast zijn er in het Verenigd Koninkrijk een aantal mogelijkheden voor tijdelijke tewerkstelling, die er vooral op gericht zijn jonge immigranten de kans te geven in het Verenigd Koninkrijk te werken (programma's voor vakantiewerk en seizoensarbeid).
- De op korte termijn verwachte in werking treding van nieuwe regelingen voor tijdelijke arbeidsmigratie in de horeca, de voedselverwerkingsindustrie en mogelijk ook in de bouwsector, gebaseerd op een jaarlijks quotum, vergroot het aantal mogelijkheden van tijdelijke arbeidsmigratie naar het Verenigd Koninkrijk aanzienlijk ten opzichte van de huidige situatie. De details van deze regelingen zijn echter nog niet bekend.
- Het Verenigd Koninkrijk werkt met een puntensysteem (hooggekwalificeerden) en heeft in geval van de toelating voor seizoensarbeid een deel van de toelatingstaken geprivatiseerd (SAWS-bemiddelaars).
- Het Verenigd Koninkrijk heeft geen actief controlesysteem waarmee de tijdelijkheid van tewerkstelling gewaarborgd is.
- Enkele uitzonderingen daargelaten heeft de arbeidsimmigrant recht op gezinshereniging voorzover hij in staat is zelfstandig in het onderhoud van zijn gezinsleden te kunnen voorzien.

3.3 Spanje

3.3.1 Inleiding

De huidige Spaanse regelgeving is gebaseerd op de volgende drie beginselen: het reguleren van migratiestromen; het beschermen van de rechten van migranten en hun integratie in de samenleving; en het verlenen van hulp aan ontwikkelingslanden. De belangrijkste voorschriften over arbeidsmigratie staan nu in de Wet 4/2000 van 11 januari 2000 aangaande de rechten en vrijheden van vreemdelingen in Spanje en hun maatschappelijke integratie, gewijzigd bij Wet van 22 december 2000 (Wet 8/2000).³¹⁶ Deze voorschriften zijn een wezenlijke verbetering ten opzichte van de eerdere wet van 1985.³¹⁷ De wet van 1985 behandelde immigratie in hoofdzaak als een tijdelijk verschijnsel en regelde vooral het toezicht op reeds binnen de grenzen aanwezige migranten (zo ook hun toegang tot de arbeidsmarkt).³¹⁸ Het aannemen van Wet 4/2000 betekende een omslag in de regelgeving over immigratie in Spanje; deze wet dient duidelijk ter bevordering van het nemen van maatregelen voor de maatschappelijke integratie van legaal verblij-

³¹⁶ *Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley orgánica 8/2000*, BOE (Boletín Oficial del Estado - Official State Bulletin) van 23 december 2000. Zie ook Gortázar, 2002, p. 1.

³¹⁷ Wet 7/1985 over de rechten en vrijheden van vreemdelingen in Spanje, BOE van 3 juli 1985 (deze wet wordt gewoonlijk aangeduid als de Wet voor Vreendelingen (*Ley Extranjería*). De implementatierichtlijnen voor deze wet zijn goedgekeurd bij Koninklijk Besluit 2229/86 van 26 mei 1986, BOE van 12 juni 1986. Zie ook Gortázar 2002, p. 4-6.

³¹⁸ Pérez 2003.

vende migranten, en erkent daarmee ook het permanente karakter van hun verblijf in Spanje. Ook verleent deze wet meer rechten aan derdelanders.³¹⁹ Hoewel Wet 4/2000 veel politieke steun kreeg, ondervond ze tegenstand van de *Partido Popular*. Deze partij verwierf in de verkiezingen van maart 2000 een meerderheid en liet een aantal restrictieve wijzigingen in Wet 4/2000 aanbrengen door middel van Wet 8/2000. Die wijzigingen deden weliswaar geen afbreuk aan de maatregelen met het oog op integratie van rechtmatig verblijvende migranten, maar leidden tot het opnemen van meer bepalingen over toezicht.³²⁰ Maatregelen ter invoering van deze nieuwe wet zijn neergelegd in het Koninklijk Besluit nr. 864/2001 van 20 juli 2001. Dit Koninklijk Besluit diende ter goedkeuring van de invoeringsregeling aangaande Wet 4/2000, zoals gewijzigd door Wet 8/2000. Op 1 augustus 2001 is Wet 8/2000 in werking getreden.³²¹

Andere relevante voorschriften in Spanje zijn neergelegd in bilaterale verdragen (zie paragraaf 3.3) en wetgeving over arbeid en asiel.³²² In 2001 schiep de Spaanse regering ook "een politiek raamwerk voor immigratie", onder toezicht van de Immigratie Dienst van het ministerie van binnenlandse zaken. Dit raamwerk werd aangeduid als de 'uitgebreide aanpak' voor het reguleren en coördineren van vreemdelingenzaken en immigratie naar Spanje (het 'Plan Greco'). Het Plan Greco zal naar verwachting tot 2004 van kracht blijven.³²³ Als uitgangspunt hanteert het plan de behoefte aan migranten en hun positieve inbreng in de Spaanse samenleving,³²⁴ en het richt zich op vier centrale beleidsterreinen: het belang van een alles omvattende aanpak van immigratie als wenselijk verschijnsel voor Spanje als EU-lidstaat; de integratie van buitenlandse ingezetenen en hun gezin als actieve participanten in de groei van de economie van Spanje; het in banen leiden van de toelating met het oog op het vreedzaam samenleven van vreemdelingen en autochtonen in de Spaanse maatschappij; en het management van de opvang van vluchtelingen en ontheemden. Ook wordt in het plan het belang erkend van de rol van regionale overheden bij de integratie van vreemdelingen.³²⁵

In Spanje wordt er een fundamenteel onderscheid gehanteerd tussen migranten die hun werkvergunning krijgen na een aanvraag op naam van een werkgever, en migranten met een werkvergunning op basis van het quotum (*contingente*).³²⁶ Die twee procedures sluiten elkaar niet uit (zo kan een migrant die wegens zijn type beroep onder het quotum valt toch ook zijn werkvergunning krijgen op grond van een aanvraag van zijn werkgever).³²⁷ In het eerste geval moet de werkgever voldoen aan een arbeidsmarkttoets waarbij onderzocht wordt of er nationaal aanbod op de Spaanse arbeidsmarkt is; dat houdt in dat

319 Gortázar 2002, p. 7-8 en 13-14; Pérez 2003.

320 Pérez 2003.

321 *Real Decreto 864/2001, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley orgánica 4/2000, reformada por la Ley orgánica 8/2000*, BOE of 21 Juli 2001. Gortázar 2002, p. 2.

322 Wet 5/1984 van 26 maart 1984 met betrekking tot het recht op asiel en de vluchtelingenstatusthe, zoals gewijzigd bij Wet 9/1994 van 19 mei 1994 (*Ley 5/1984 reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994*). De invoering van deze regels werd bevestigd bij Koninklijk Besluit nr. 203/1995 van 10 februari 1995 (*Real Decreto 203/1995 reglamento de aplicación de la Ley de Asilo*).

323 Pérez 2003.

324 Correspondentie met Rafael Polo, Ministerie van Arbeid en Sociale Zaken, 26 november 2002.

325 Pérez 2003. Zie ook Nonnenmacher 2002, p. 1.

326 Een werkvergunning is niet nodig voor de volgende werkzaamheden (Wet 8/2000, art. 41): buitenlandse technici en wetenschappers uitgenodigd door de overheid; gastprofessoren uitgenodigd of gecontracteerd door een Spaanse universiteit; buitenlandse administratieve en docerende staf van culturele instellingen; ambtenaren of militair personeel in dienst van buitenlandse mogendheden; buitenlandse journalisten; leden van internationale wetenschappelijke delegaties werkzaam op (onderzoeks)projecten in Spanje; artiesten die voor een specifiek optreden komen; geestelijken; buitenlandse vertegenwoordigers van internationaal erkende vakbonden; mensen van Spaanse afkomst die hun Spaanse nationaliteit zijn kwijt geraakt.

327 In beide gevallen moet bij een verblijf tussen de 90 dagen en de vijf jaar een tijdelijke verblijfsvergunning worden aangevraagd. Wet 8/2000, art. 31 en 36(1); RD 864/2001, art. 8. De geldigheidsduur van de tijdelijke verblijfsvergunning is gelijk aan die van de werkvergunning, RD 864/2001, art. 40(2).

de vacature bij het arbeidsbureau moet worden gemeld. De migrant kan dan de baan aangeboden krijgen als na verloop van een bepaalde termijn op die vacature positieve respons is uitgebleven (d.w.z. Er zijn geen werknemers voorhanden, geen Spaanse en evenmin werknemers uit andere EU-lidstaten of derdelanders met een werkvergunning).³²⁸ De werkvergunning wordt voor een specifieke functie en werkgever verleend. In het tweede geval kan de migrant de baan aangeboden krijgen als zijn vaardigheden of beroep onder het quotum vallen. Het quotum richt zich op de sectoren en beroepen waar regionaal behoefte aan bestaat.³²⁹ Voorheen werd het quotasysteem niet gebruikt om migratiestromen naar Spanje te beheersen, maar vooral om op verkapte wijze illegaal in het land verblijvende vreemdelingen van een verblijfsstatus te voorzien; aanvragen voor een 'quotum-vergunning' waren hoofdelijk van dat type migranten afkomstig.³³⁰ Het quotasysteem is echter in 2002 gewijzigd en wordt sindsdien gebruikt ter beheersing van alle migratiestromen; de werving dient zich voortaan te richten tot personen in het buitenland.³³¹ Daardoor is het voor Spanje van groter belang geworden bilaterale verdragen over arbeidsmigratie te sluiten met derde landen; dat biedt de overheid de mogelijkheid om personen van een bepaalde nationaliteit te selecteren en die toe te staan naar Spanje te komen met beroep op het quotum.³³² Tot dusver zijn dergelijke verdragen (zie verder paragraaf 3.3) gesloten met een drietal Spaanstalige landen (Colombia, de Dominicaanse Republiek en Ecuador), Marokko, Polen en Roemenië. De Minister van Arbeid en Sociale Zaken stelt dit quotum jaarlijks vast, aan de hand van hetgeen lokale overheden voorstellen en na raadpleging van vakbonden en organisaties van werkgevers.³³³ Het quotum voor arbeidsmigratie van 2003 is 24.337; dit omvat 10.575 arbeidsplaatsen voor een langdurig of vast dienstverband en 13.762 arbeidsplaatsen voor tijdelijke werkzaamheden; ten opzichte van het quotum voor 2002 is dit een verlaging.³³⁴ Eenmaal vastgesteld kan het quotum voor een jaar kan niet meer worden gewijzigd. Die regel is kortzichtig genoemd door de werkgevers; zij hadden liever een flexibele procedure gezien die beter op de veranderlijke arbeidsmarkt kan inspelen. Ook is de recente verlaging van het quotum bekritiseerd door de oppositie en door regionale overheden, die er bij de regering op aandrongen de cijfers voor 2002 eerder bekend te maken, om waar nodig het regionale toelatingssysteem aan te passen.³³⁵

3.3.2 Mogelijkheden voor permanente arbeidsimmigratie

Bij aanvang van het dienstverband krijgen de meeste migranten de werkvergunning aangeduid als *B-inicial*, dan wel *D-inicial*. *B-inicial* is er voor werk in loondienst in een specifieke sector of soort werkzaamheden en in een specifieke regio. *D-inicial* is bedoeld voor zelfstandigen en kan ook worden beperkt naar regio en soort werkzaamheden.³³⁶ Deze vergunningen gelden voor ten hoogste een jaar en kunnen worden verlengd, waar-

328 RD 864/2001, art. 70.

329 Wet 8/2000, art. 39; KB 864/2001, art. 65.

330 Pérez 2003.

331 Pérez 2003.

332 Nonnenmacher 2002, p. 13.

333 Wet 8/2000, art. 39 en KB 864/2001, art. 65.

334 Zie "Spain: Labour Migration of 2003" *Migration News Sheet* nr. 238 (2002), p. 28. Het arbeidsmigratie quotum was in 2002 32.079, waarvan 10.884 voor lange termijn tewerkstelling en 21.195 voor tijdelijke tewerkstelling. Volgens de overheid werd van dit quotum maar in 13.633 gevallen (42.5%) gebruik gemaakt: 3.113 voor lange termijn werk en 21.195 voor tijdelijk werk. "Spain: Far Less than Half of Last Year's Quota for Migrant Workers was used up" *Migration News Sheet* No. 239 (2003), p. 4. Toch vonden werkgevers en vakbonden het quotumbeleid in 2000 niet succesvol omdat het niet aan hun behoefte voldeed, Pérez 2003.

335 Pérez 2003.

336 KB 864/2001, artt. 69(1)(a) en (2)(a).

bij de uitvoering nauwelijks enige beleidsvrijheid heeft.³³⁷ Daardoor hebben migranten, als eenmaal aan die vereisten is voldaan, de facto een recht op verlenging van hun vergunning. In de regel wordt de verlenging verleend na het leveren van bewijs dat er een echt dienstverband bestaat. Dat bewijs wordt geleverd door een verklaring van een instantie voor sociale zekerheid die bevestigt dat premies voor werknemersverzekeringen betaald zijn.³³⁸ Bij verlenging wordt geen acht meer geslagen op de situatie op de Spaanse arbeidsmarkt.³³⁹ Ook worden er verschillende vergunningen verstrekt, *B-renovado* en *C-renovado*, die meestal betrekking hebben op ieder type arbeid in welke regio ook en twee jaar lang geldig zijn.³⁴⁰ Deze vergunningen kunnen dan onder dezelfde voorwaarden nogmaals met twee jaar worden verlengd (een "C-vergunning" resp. "E-vergunning").³⁴¹ Na achtereenvolgens al deze vergunningen te hebben verkregen komen migranten, na vijf jaar, in aanmerking voor permanent verblijf, mits ze telkens hebben voldaan aan de vereisten voor elke verlenging van hun werkvergunning (d.w.z. Het bestaan van een nieuwe of lopende arbeidsovereenkomst) en dat zij in die periode onafgebroken in Spanje verbleven uit hoofde van op elkaar aansluitende tijdelijke werkvergunningen (1+2+2), afgezien van afwezigheid wegens vakantie.³⁴²

3.3.3 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie

Er zijn in Spanje in wezen drie soorten tijdelijke arbeidsimmigratie: tijdelijke of seizoensgebonden arbeid; gevallen waarin bedrijven die buiten de EU en EEA gevestigd zijn en diensten in Spanje verlenen, tijdelijk werknemers naar Spanje willen overplaatsen; en arbeid voorzien in bilaterale verdragen over arbeidsmigratie, gesloten met derde landen. Die verdragen gaan echter niet alleen over tijdelijke arbeidsmigratie; voor een deel vormen zij een poging tot het reguleren van legale arbeidsmigratie door het quotastelsel; het resultaat daarvan kan zijn dat migranten een route naar permanent verblijf vinden, zoals beschreven in paragraaf 2.

Het toelaten van migranten voor tijdelijke seizoensarbeid

Er zijn twee soorten vergunningen voor tijdelijke of seizoensarbeid.³⁴³ Type "A" wordt verleend voor de duur van de arbeidsovereenkomst tot ten hoogste een jaar, op grond van de specifieke werkzaamheden van de werknemer die voor Spanje aantoonbaar van economisch belang zijn (bijv. Montage voor fabrieken of elektriciteitscentrales, de aanleg van infrastructuur, bouwwerkzaamheden, elektriciteitsnetwerken en gasvoorzieningen, spoorwegen en telecommunicatie, installatie en onderhoud van bedrijfsapparatuur). Deze vergunningen kunnen naar soort werkzaamheid en regio worden beperkt en kunnen ook worden verlengd al naar gelang de werkzaamheden dat vereisen.³⁴⁴ Type "T"-vergunningen worden verstrekt voor werkzaamheden of diensten van tijdelijke aard of voor agrarisch werk en kunnen worden beperkt naar soort werkzaamheid en regio. De tijdsduur valt samen met de looptijd van het contract, maar bedraagt maximaal negen

337 Art. 38 lid 3 van Wet 8/2000 en art. 72 van KB 864/2001.

338 Art. 73 KB 864/2001 voorziet ook in de mogelijkheid om van werkgever te wisselen. Het is mogelijk om van baan te wisselen of van categorie zoals aangegeven in de "B initial" vergunning bij verlenging van de werkvergunning. Bij wisseling van categorie wordt geen nieuwe vergunning met een nieuwe termijn verleend maar alleen een vergunning voor de nog resterende duur van de oorspronkelijk vergunning. Het lijkt erop dat er meer discretionaire bevoegdheid is voor een besluit over de wisseling van categorie dan over de verlenging van een vergunning of een nieuwe aanvraag.

339 Wet 8/2000 art. 40(c); KB 864/2001 art. 71(1)(b).

340 KB 864/2001 artt. 69(1)(b) en (2)(b).

341 KB 864/2001 artt. 69(1)(c) en (2)(c).

342 Wet 8/2000 art. 32(2); KB 864/2001 art. 42.

343 Deze worden beschreven in art. 78 KB 864/2001.

344 KB 864/2001 art. 78(1).

maanden in een tijdvak van 12 maanden.³⁴⁵ In de praktijk worden deze vergunningen vooral verleend voor agrarisch werk (bijv. fruit plukken en groente oogsten).

Om een van de bovenstaande vergunningen te verkrijgen moet aan de volgende vereisten worden voldaan:

- Dat de vacature niet kan worden gevuld door andere in Spanje verblijvende arbeidskrachten die staatsburger van Spanje of een andere EU-lidstaat zijn of vreemdelingen met een werkvergunning;
- Dat de vreemdeling buiten Spanje verblijft ten tijde van de onderhandelingen over de arbeidsovereenkomst;
- Dat de arbeidsovereenkomst definitief wordt voordat de vreemdeling naar Spanje komt;
- Dat de werkgever of diens organisatie, afgezien van de in de Spaanse arbeidswetgeving vastgelegde verplichtingen, de volgende verantwoordelijkheden op zich neemt:
 - Passend onderkomen regelen dat voldoet aan de regelgeving voor woonruimte (de werkgever kan hiervan worden vrijgesteld wegens de aard van het werk);
 - Garanderen dat de werkzaamheden plaatsvinden tijdens de gehele periode van de werkvergunning;
 - De reis naar Spanje regelen alsook de reis terug naar het land van herkomst en daarbij ten minste de kosten vergoeden van de terugreis en de kosten die de werknemer maakt na aankomst in Spanje maar voor het betrekken van zijn woonruimte;
- Dat de arbeidsmigrant de verplichting aanvaardt naar het land van herkomst terug te keren na beëindiging van het dienstverband.³⁴⁶

Bovendien moeten migranten met een type "T"-vergunning zich melden, binnen een maand na afloop van hun verblijf in Spanje, bij dezelfde diplomatieke vertegenwoordiging waar zij hun oorspronkelijke aanvraag hebben ingediend. Het niet opvolgen van die verplichting kan grond opleveren voor afwijzing van latere aanvragen voor een ander soort werkvergunning.³⁴⁷ Die regel is van groot belang omdat er, zoals opgemerkt in paragraaf 3.3.4, voor migranten met een type "T"-vergunning een traject bestaat naar een bestendigere verblijfsstatus en positie op de arbeidsmarkt, uitmondend in permanent verblijf.

Werknemers van bedrijven van buiten de EER

Een speciale regeling met specifieke criteria bestaat er voor buitenlandse werknemers die naar Spanje worden overgeplaatst door bedrijven gevestigd buiten de EER. Er wordt een type "G"-werkvergunning verleend, rekening houdend met situatie op de nationale arbeidsmarkt, aan die vreemdelingen die kunnen aantonen dat zij legaal en duurzaam verblijven in het land waarin het overplaatsende bedrijf gevestigd is, dat zij in dat land hun gebruikelijke beroepsmatige werkzaamheden verrichten, en dat zij al ten minste 9 maanden in dat bedrijf werkzaam zijn. Verder dienen de bezigheden van het overplaatsende bedrijf overeenkomstig de Spaanse regels voor tewerkstelling van vreemdelingen legaal te zijn, en dient het bedrijf jegens zijn tijdelijk naar Spanje overgeplaatste werknemers de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in acht te nemen.³⁴⁸ Type "G"-werkvergunningen kunnen worden beperkt naar soort werk en regio en hun tijdsduur valt

³⁴⁵ KB 864/2001art. 78(2).

³⁴⁶ Zie ook art. 78 KB 864/2001

³⁴⁷ KB 864/2001 art. 78(2)(e).

³⁴⁸ Omschreven in Wet 45/1999 van 29 november 1999. Deze wet betreft de overplaatsing van werknemers in het kader van grensoverschrijdende dienstverleningen en geldt voor overplaatsende bedrijven gevestigd in de EU en de EER.

samen met de periode van overplaatsing van de werknemer, met een maximum van één jaar; wel kunnen ze voor eenzelfde periode en onder gelijke voorwaarden worden verlengd.³⁴⁹

Bilaterale verdragen over arbeidsimmigratie

In 2001 heeft Spanje met de volgende staten bilaterale verdragen gesloten over arbeidsimmigratie: Colombia, de Dominicaanse Republiek, Ecuador, Marokko.³⁵⁰ Ook zijn er in 2002 verdragen aangegaan met Polen en Roemenië.³⁵¹ De eerste groep verdragen (behalve het verdragen met de Dominicaanse Republiek) betreft in feite "eenrichtingsverkeer", zij dienen namelijk tot regeling van de mogelijkheden voor tewerkstelling in Spanje. Daarentegen gaan de verdragen met Polen en Roemenië uit van wederkerigheid en gelden deze voor arbeidsmigranten in beide verdragsluitende staten. De verdragen gaan in op het melden van vacatures, de beoordeling of iemand aan de functievereisten voldoet, regels voor de reis naar en ontvangst in Spanje, en de bescherming van de sociale en arbeidsrechtelijke positie van de arbeidsmigrant.³⁵² Ze bevatten ook bijzondere bepalingen over tijdelijke arbeidsmigranten³⁵³ en maatregelen ter bevordering van hun terugkeer naar het land van herkomst; de maatregelen zijn uitgebreider in sommige verdragen dan in de andere.³⁵⁴ De verdragen bepalen dat er een commissie wordt samengesteld met afgevaardigden uit beide landen om noodzakelijke maatregelen met het oog op de implementatie te nemen. Dergelijke commissies zijn al gevormd voor de verdragen met Colombia, de Dominicaanse Republiek en Ecuador. De implementatie van het verdrag met Marokko leed medio 2002 aanvankelijk enige vertraging door de onderlinge diplomatieke ruzie tussen Spanje en Marokko over het rotseilandje Cueta in de Straat van Gibraltar.

3.3.4 Controle op de tijdelijkheid

In principe betekent tijdelijke tewerkstelling in Spanje ook echt tijdelijk, op één uitzondering na. In twee van de categorieën die we hiervoor hebben beschreven, te weten de tijdelijke arbeidskrachten met een Type "A" vergunning en de concernmedewerkers in dienst bij een bedrijf met haar hoofdvestiging buiten de EU/EER (Type "G" vergunning), is het weliswaar mogelijk om verlenging van tijdelijke vergunningen te krijgen,

349 KB 864/2001 art. 77. Overplaatsingen voor het opzetten van nieuwe bedrijfsactiviteiten die niet onder de definitie van transnationale diensten vallen en navigatie personeel van koopvaardijsschepen zijn expliciet uitgesloten.

350 Zie respectievelijk het Verdrag tussen Spanje en Colombia over de regulering van en toezicht op arbeidsmigratie (*Acuerdo entre España y Colombia relative a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales*), Madrid, 21 Mei 2001 (BOE of 4 Juli 2001); Verdrag tussen Spanje en de Dominicaanse Republiek over de regulering van en toezicht op arbeidsmigratie (*Acuerdo entre España y República Dominicana relative a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales*), Madrid 17 december 2001 (BOE van 5 februari 2002); Verdrag tussen Spanje en Ecuador over de regulering van en toezicht op arbeidsmigratie (*Acuerdo entre España y Ecuador relative a la regulación y ordenación de los flujos migratorios*), Madrid 29 mei 2001 (BOE van 10 juli 2001); Verdrag tussen Spanje en Marokko over tijdelijke arbeidsmigratie (*Acuerdo Administrativo entre España y Marruecos relativo a los trabajadores de temporada*), Madrid, 30 september 1999; en het Verdrag tussen Spanje en Marokko (*Acuerdo sobre mano de obra entre España y Marruecos*), Madrid 25 Juli 2001 (BOE of 20 September 2001). De teksten van al deze verdragen zijn te raadplegen op: <http://www.extranjeria.info/inicio/index.htm>

351 Verdrag tussen Spanje en Polen over de regulering van en toezicht op arbeidsmigratie tussen beide landen (*Acuerdo entre España y La República de Polonia sobre la regulación y ordenación de los flujos migratorios entre ambos Estados*), Warschau 21 mei 2002 (BOE nr. 226 van 20 september 2002); Verdrag tussen Spanje en Roemenië over de regulering van en toezicht op arbeidsmigratie tussen beide (*Acuerdo entre España y Rumania relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados*), Madrid, 23 januari 2002. Zie ook <http://www.extranjeria.info/inicio/index.htm>

352 Zie bijv. Het Verdrag tussen Spanje en Marokko (25 juli 2001), hfst. 1-3. Zie ook Pérez 2003.

353 Zie bijv. Het Verdrag tussen Spanje en Marokko (Juli 2001), hfst. 4.

354 Zie bijv. De verdragen tussen Spanje en Colombia, de Dominicaanse Republiek, Ecuador en Roemenië), alle met een speciaal hoofdstuk over de terugkeer van de arbeidsmigrant.

maar het blijft een tijdelijk verblijfsrecht waarmee het niet mogelijk is om een permanente verblijfsstatus te bemachtigen. Alleen arbeidsmigranten met Type "T" vergunning (vooral uitgegeven in de agrarische en landbouw sector), welke vergunning in eerste instantie alleen voor een periode van 9 maanden geldig is hebben de mogelijkheid op termijn een meer permanente status te krijgen. Als zij aan de gestelde voorwaarden zoals hiervoor beschreven in paragraaf 3.3.3 hebben voldaan, in het bijzonder de melding bij de aangewezen diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in hun herkomstland, krijgen zij voorrang boven andere vreemdelingen als er opnieuw werk in dezelfde sector wordt aangeboden. Nadat deze arbeidsmigranten vier, al dan niet opeenvolgende, jaren voor tijdelijke werkzaamheden zijn tewerkgesteld, kunnen zij in aanmerking komen voor een Type "B" vergunning.³⁵⁵ Deze mogelijkheid is ook opgenomen voor arbeidsmigranten die ingevolge een bilateraal verdrag in eerste instantie tijdelijke arbeid verrichten in Spanje. Artikel 13 van het Verdrag tussen Spanje en Marokko stelt bijvoorbeeld dat aanvragen voor verblijfs- en werkvergunningen met een geldigheidsduur van één jaar van Marokkaanse werknemers die al vier jaar, al dan niet aaneensluitend, als tijdelijke arbeidskracht in Spanje hebben gewerkt, door de Spaanse autoriteiten met welwillendheid worden beoordeeld.³⁵⁶ Andere verdragen stellen meer in het algemeen dat een toekomstig verzoek om afgifte van verblijfs- en werkvergunningen van een arbeidsmigrant die aan zijn verplichtingen om zich in zijn land van herkomst te melden bij de Spaanse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging heeft voldaan welwillend zal worden bekeken.³⁵⁷

3.3.5 Rechten

Gezinshereniging

Het recht op gezinshereniging kan alleen uitgeoefend worden als de arbeidsmigrant al één jaar legaal in Spanje heeft verbleven en minstens nog een jaar mag blijven.³⁵⁸ Dit betekent dat de meeste arbeidsimmigranten die in de tijdelijke arbeidsimmigratie categorieën vallen meestal niet voldoen aan de voorwaarden voor gezinshereniging. De volgende gezinsleden mogen komen: echtgenoot of echtgenote, onder de voorwaarden dat ze niet *de facto* of *de jure* zijn gescheiden en het huwelijk niet frauduleus tot stand is gekomen; ongehuwde kinderen jonger dan 18 jaar, inclusief geadopteerde kinderen en gehandicapte kinderen;³⁵⁹ gezinsleden in opgaande lijn van de buitenlandse werknemer of diens echtgenote als zij deel uitmaken van hetzelfde huishouden en er redenen zijn om toestemming te verlenen die gezinseenheid in Spanje voort te zetten.³⁶⁰ Migranten moeten bewijzen dat ze passende huisvesting hebben voor hun gezin en dat ze over voldoende middelen van bestaan beschikken om het gezin te onderhouden. In sommige gevallen krijgen bepaalde gezinsleden meteen vrije toegang tot de arbeidsmarkt. De Wet 8/2000 bepaalt dat geen arbeidsmarkttoets plaats vindt als het gaat om de tewerkstelling

355 KB 864/2001, Art. 78(2), tweede deel.

356 Zie ook art. 14 van het Verdrag tussen Spanje en de Dominicaanse Republiek over de regulering van en toezicht op arbeidsmigratie (17 december 2001).

357 Art. 11 van het Verdrag tussen Spanje en Colombia over de regulering van en toezicht op arbeidsmigratie (21 mei 2001); Art. 12 van het Verdrag tussen Spanje en Ecuador over de regulering van en toezicht op arbeidsmigratie (29 mei 2001); Art. 11 van het Verdrag tussen Spanje en Roemenië over het toezicht van arbeidsmigratie tussen beide landen (23 januari 2002). De verdragen met Ecuador, de Dominicaanse Republiek en Roemenië stipuleren dat de arbeidsmigranten zich binnen één maand na hun terugkeer moeten melden bij de Spaanse consulaire vertegenwoordiging in hun land van herkomst.

358 Wet 8/2000, artt. 18(1) en (2).

359 In het geval van een alleenstaande ouder moet die ouder aantonen alleen het ouderlijk gezag te hebben over het kind of aantonen in voogdij te hebben gekregen over het kind, Wet 8/2000, art. 17(1)(b).

360 De voorwaarden voor gezinshereniging zijn neergelegd in de artt. 18 en 19 van Wet 8/2000 en zijn nader uitgewerkt in het KB 864/2001.

van een partner van een arbeidsmigrant wiens vergunning al één keer is verlengd.³⁶¹ In de bilaterale arbeidsmigratie verdragen met de Spaans sprekende landen wordt expliciet bepaald dat de werknemers een recht op gezinshereniging hebben in overeenstemming met het algemene Spaanse rechten. In de andere bilaterale overeenkomsten is in meer algemene bewoordingen opgenomen dat de arbeidsmigranten een recht op gezinshereniging hebben conform de wetgeving van het land van ontvangst.³⁶²

Sociale Zekerheid

Buitenlanders die rechtmatig in Spanje wonen zijn van geen enkel deel van het sociale zekerheidsstelsel uitgesloten.³⁶³ Ingevolge artikel 14(1) van de Wet 8/2000 hebben zij gelijke rechten als Spanjaarden ten aanzien van alle uitkeringen en diensten die het sociale zekerheidsstelsel biedt, waaronder werkloosheidsuitkering.³⁶⁴ Sommige categorieën buitenlandse werknemers, zoals de tijdelijke seizoensarbeiders (Type "A" of "T" vergunningen), grensarbeiders (Type "F") en studenten met toestemming om te werken, betalen geen premies voor een werkloosheidsuitkering en kunnen daarom geen aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering. Hun recht om te werken is onlosmakelijk verbonden aan hun verblijfsrecht en zij worden geacht Spanje te verlaten zodra zij hun werkzaamheden of studie hebben afgerond.³⁶⁵ Het is zelfs zo dat Spaanse werknemers in sommige sectoren niet verzekerd zijn zodat buitenlandse werknemers in die sectoren ook niet verzekerd zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij alle werknemers die huishoudelijke diensten verrichten. Zij zijn in Spanje uitgesloten van een werkloosheidsuitkering.³⁶⁶

Met betrekking tot de migranten die wel in aanmerking kunnen komen voor een werkloosheidsuitkering geldt dat de duur van de uitkering afhangt van het aantal dagen dat zij betaalde arbeid hebben verricht.³⁶⁷ De werkvergunning vervalt niet als een arbeids-overeenkomst is afgelopen maar vervalt nadat de werkloosheidsuitkering is afgelopen.³⁶⁸ Als de buitenlandse werknemer werkloos wordt kan hij ander werk zoeken en daarvoor een nieuwe werkvergunningen proberen te krijgen. Zolang de buitenlandse werknemer een werkloosheidsuitkering ontvangt kan hij niet worden uitgezet.³⁶⁹ Na afloop van de geldigheidsduur van een werkvergunning worden arbeidsmigranten de eerste drie maanden in de praktijk niet uitgezet en kunnen zij nieuw werk zoeken.³⁷⁰ Na afloop van die drie maanden kunnen ze wel uitgezet worden.³⁷¹

3.3.6 Integratie

Arbeidsmigranten hebben toegang tot taal- en integratiecursussen. Het cursusaanbod varieert echter aanzienlijk. Het Ministerie van Sociale Zaken heeft een speciaal programma ontwikkeld met cursussen gericht op taal en cultuur en cursussen gericht op het ver-

361 Wet 8/2000, art. 40(b); KB 864/2001, art. 71(1)(a).

362 Zie respectievelijk art. 6, onder 2 van het Verdrag tussen Spanje en Ecuador over de regulering van en het toezicht op arbeidsmigratie (29 mei 2001) en art. 6(1) van de Overeenkomst tussen Spanje en Roemenië over wederzijds regulering van en toezicht op arbeidsmigratie (23 januari 2002).

363 Wet 8/2000, art. 10(1).

364 De bilaterale verdragen over arbeidsmigratie hebben allemaal een bepaling over sociale verzekeringen. Dit kan inhouden dat die rechten zijn vastgelegd in een sociaal verzekeringsverdrag zoals tot stand gekomen tussen de betrokken landen of dat die zijn vastgelegd in een arbeidsovereenkomst die is opgesteld in overeenstemming met de bilaterale overeenkomsten. Een derde optie is dat is afgesproken dat de nationale bepalingen zoals die gelden in de beroepsgroep en bij gelijke kwalificaties in het land van ontvangst van toepassing zijn.

365 Cholewinski 2002, p. 96.

366 Cholewinski 2002, p. 96.

367 Dit is geregeld in de Wet op de Sociale Zekerheid, KB 1/1994, Art. 210.

368 KB 864/2001, Art. 75(c).

369 Wet 8/2000, Art. 57(5)(d).

370 Wet 8/2000, Art. 52(b).

371 Wet 8/2000, Art. 53(a).

beteren van de arbeidsmarktpositie van de buitenlandse werknemer. De cursussen worden gewoonlijk georganiseerd door non-gouvernementele organisaties of door vakbonden en zijn gefinancierd door de overheid. Er zijn geen aparte taal- en sociale integratiecursussen voor arbeidsmigranten, maar in sommige sectoren van de arbeidsmarkt, zoals de bouwsector, worden wel taalcursussen voor hen georganiseerd. Ook wordt in het overheidsprogramma speciaal aandacht besteedt aan vrouwen en jongeren.³⁷²

3.3.7 *Faciliteren van arbeidsimmigratie*

Ingevolge de bilaterale overeenkomsten tussen Spanje en derdelanden zijn gemengde commissies ingesteld ter coördinatie en implementatie van de overeenkomsten. De commissies zorgen onder andere voor het verspreiden van informatie. In de overeenkomst tussen Spanje en Colombia bijvoorbeeld, heeft de commissie de taak gekregen om in beide landen informatie te verspreiden over de mogelijkheden die de overeenkomst biedt.³⁷³ Daarnaast zijn Spaanse regionale overheden in het buitenland actief betrokken bij het verstrekken van informatie aan potentiële arbeidsmigranten over de mogelijkheden om in Spanje te werken. Zo heeft de Catalaanse overheid een informatiekantoor geopend in Warschau. Behalve het geven van informatie zorgt dit kantoor ook voor bemiddeling tussen kandidaat-werknemers en Catalaanse bedrijven en worden taalcursussen Spaans en Catalaans aangeboden aan werknemers die op het punt staan naar Spanje te gaan om daar te werken.³⁷⁴

3.3.8 *Samenvattend*

- Spanje maakt expliciet onderscheid tussen tijdelijke en meer permanente arbeidsmigratie. Spanje beschouwt permanente arbeidsmigranten nodig en relevant voor de economische groei.
- De arbeidsmarkttoets bestaat in Spanje voornamelijk uit een melding bij het arbeidsbureau.
- Spanje werkt met een quotum voor het totaal aantal jaarlijks toe te laten arbeidsimmigranten.
- Spanje heeft bilaterale verdragen gesloten over de werving en tewerkstelling van arbeidsmigranten.
- Spanje kent een rotatiesysteem (seizoensarbeid).
- Spanje werkt niet met een puntensysteem maar werkt met zowel aanbod- als vraaggestuurde arbeidsimmigratie.
- Om de tijdelijkheid te waarborgen heeft Spanje een positieve sanctie op terugkeer naar het herkomstland ingevoerd: na vier jaar tijdelijke tewerkstelling en terugmelding ontstaat een recht op een meer permanente verblijfsstatus.
- In Spanje geldt voor gezinshereniging door arbeidsimmigranten een wachttijd van één jaar en de eis dat de arbeidsimmigrant nog één jaar arbeid in het vooruitzicht heeft.
- De buitenlandse werknemer heeft dezelfde aanspraken op sociale verzekeringen als Spaanse werknemers
- Spanje biedt buitenlandse werknemers de gelegenheid deel te nemen aan integratiecursussen.

372 Cholewinski 2002, p. 96.

373 Art. 17(c) van de Overeenkomst tussen Spanje en Colombia over regulering van en toezicht op arbeidsmigratie (21 mei 2001).

374 Nonnenmacher 2002, p.15.

3.4 Noorwegen

3.4.1 Inleiding

Arbeidsmigratie naar Noorwegen is geregeld in de Immigratie Wet van 1988, die na een wijziging in januari 1991 van kracht werd. De Immigratie Wet is uitgewerkt in Immigratie Richtlijnen³⁷⁵ en circulaire van de Noorse Directie voor Immigratie, vallend onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Regionale Ontwikkeling. Sinds 1954 hoeven de onderdanen van de Scandinavische landen geen verblijfs- en werkvergunningen te hebben ingevolge de afspraken over een Scandinavische gemeenschappelijke arbeidsmarkt. Verder geldt sinds 1994 ook voor onderdanen uit de EU en EER landen (iJsland en Liechtenstein) vrij verkeer naar Noorwegen om daar te werken omdat Noorwegen partij is bij de Europese Economische Ruimte.³⁷⁶

Op dit moment wordt het Noorse immigratierecht geëvalueerd. Op 18 december 2001 heeft de Noorse overheid een onafhankelijke commissie benoemd om met een wat ruim geformuleerde opdracht om te komen met een voorstel voor een nieuwe immigratiewet. Verwacht wordt dat de commissie hier nog tot eind 2003 mee bezig is.³⁷⁷

3.4.2 Mogelijkheden voor permanente arbeidsmigratie

In Noorwegen kunnen alleen geschoolde migranten, migranten met speciale kwalificaties (verder aangeduid als 'specialisten')³⁷⁸ en migranten die als zelfstandig ondernemer naar Noorwegen komen, op termijn in aanmerking komen voor permanent verblijf.³⁷⁹ Om hiervoor in aanmerking te komen moeten de geschoolde migranten een baan aangeboden hebben gekregen voor minstens één jaar waarvoor geen nationaal of EER arbeidsaanbod beschikbaar is. De werkvergunning is beperkt tot die baan en werkzaamheden. Werkvergunningen die zijn afgegeven aan specialisten of zelfstandig ondernemers kunnen de basis vormen voor afgifte van een vestigingsvergunning (permanente verblijfsstatus). Voor de verlening van werkvergunningen voor specialisten is geen arbeidsmarkttoets nodig. Deze migranten komen in aanmerking voor de vestigingsvergunning nadat zij drie jaar onafgebroken rechtmatig in Noorwegen hebben verbleven.³⁸⁰ De migrant met een vestigingsvergunning is vrij op de arbeidsmarkt om arbeid in loon-

375 Wet nr. 64 van 24 juni 1988 over de Toelating van Vreemdelingen in het Koninkrijk Noorwegen en hun aanwezigheid in het Rijk (Immigratie Wet); Richtlijnen over de Toelating van Vreemdelingen in het Koninkrijk Noorwegen en hun aanwezigheid in het (Immigratie Richtlijnen), aangenomen bij Besluit nr.1017 van de Kroonprins-regent op 21 december 1990. De Immigratie Wet en de Richtlijnen zijn te raadplegen op de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Regionale Ontwikkeling: <http://www.odin.dep.no/krd/engelsk/regelverk/index-b-n-a.html>

376 Immigratie Wet § 6 en 50. Zie ook 'Norway and Labour Migration - policies and regulations', samenvatting ten behoeve van de Raad van Europa Regionale Ronde tafel conferentie over "Labour migration in Europe: an alternative to irregular migration", Sofia, 24-25 oktober 2002 (hierna: Norway and Labour Migration (2002), p. 1; Zie ook L. Østby 2002, p. 303 en 307.

377 "New law on immigration", *Newsletter on Norwegian Refugee and Immigration Policy* (september 2002), te raadplegen op <http://odin.dep.no/krd/engelsk/016081-280007/index-dok000-b-n-a.html> Zie ook de website van het Noorse Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Regionale ontwikkeling: <http://odin.dep.no/krd/utlendingslov/english/016081-990100/index-dok000-b-n-a.html> (Immigratie Wet Comité).

378 Onder specialisten vallen ingenieurs, IT-ers (Computersystemdesigners en computerprogrammeurs), architecten en stedenbouwkundigen, tandartsen, verpleegkundigen en verzorgenden, elektriciens, loodgieters, schilders, behangers, metselaars, kappers en schoonheidsspecialisten, Bijlage bij Circulaire 02-28 OPA (case number: 01-3263) van 14 mei 2002: "list of occupations from the directorate of labour" te raadplegen op de Aetat website: <http://www.aetat.no/cgi-bin/aetat/imaker?Id=106>.

379 Immigratie Richtlijnen § 3, par. 2(a) en (c).

380 Immigratie Wet § 12; Immigratie Richtlijnen § 43.

dienst of als zelfstandige te verrichten waar dan ook in het land.³⁸¹ In de eerste acht maanden van 2002 werden meer dan 1.100 migranten in het bezit gesteld van een werkvergunning als specialist. Dit was 50 procent meer dan in 2001. De meeste van de specialisten kwamen uit Polen.³⁸² Verder heeft het Noorse Arbeidsbureau (Aetat) erkend dat in sommige sectoren behoefte bestaat aan buitenlandse werknemers. Om in die behoefte te voorzien is actief wervingsbeleid ontwikkeld voor werknemers in de gezondheidszorg, in het bijzonder verpleegkundigen en tandartsen.³⁸³ In 2001 zijn 400, voornamelijk verpleegkundigen geworven. Er werd naar gestreefd om in 2002 375 verpleegkundigen te werven.³⁸⁴ Om arbeidsmigranten te werven werkt Aetat nauw samen met nationale zusterorganisaties in de Scandinavische landen en in een aantal EU landen zoals Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk. Met betrekking tot de werving van verpleegkundigen werkt Aetat ook samen met organisaties in Hongarije, Italië, Polen en de Filipijnen.³⁸⁵

Specialisten

Met ingang van 1 januari 2002 zijn de regels die betrekking hebben op de werving van buitenlandse werknemers vereenvoudigd. Met deze vereenvoudigingen is ook een jaarlijks quotum van 5.000 werkvergunningen voor bepaalde categorieën specialisten ingevoerd. Deze werkvergunningen kunnen worden verleend zonder dat een arbeidsmarkttoets hoeft plaats te vinden. Als een aanvraag om afgifte van een werkvergunning voor een specialist duidelijk kansrijk is en hij heeft een baan aangeboden gekregen, dan kunnen een aantal Noorse Buitenlandse Diensten (Ambassades of Consulaten) de vergunning verlenen en hoeft de aanvraag niet te worden voorgelegd aan de Directie voor Immigratie, die hier normaal over zouden beslissen. Ook kunnen migranten die gedurende drie maanden (vrije termijn) of langer in Noorwegen mogen verblijven en die een baan aangeboden krijgen in Noorwegen een aanvraag indienen voor een werkvergunning als specialist. Specialisten die voor Noorwegen een visum nodig hebben, kunnen een apart visum voor werkzoekenden, geldig voor drie maanden, krijgen om in Noorwegen een baan te gaan zoeken.³⁸⁶

-
- 381 Immigratie Wet § 12. Par. 2; Immigratie Richtlijnen § 46, par. 2. Zie ook de website van de Noorse Directie voor Immigratie: [http://www.udi.no/filer/wuluugmmmoipaolatbfsvahipknqrgrtur bp KT.htm](http://www.udi.no/filer/wuluugmmmoipaolatbfsvahipknqrgrtur%20bp%20KT.htm) (Work and Residence Permits); en *Norway and Labour Migration* (2002), p. 1. Behalve specialisten en zelfstandig ondernemers, komen voor zover hier relevant de volgende vreemdelingen met een werkvergunning in aanmerking voor een permanente verblijfsstatus: een persoon geboren uit Noorse ouders als één of beide ouders de Noorse nationaliteit had ten tijde van zijn geboorte; een persoon die in vaste dienst is bij een Noorse scheepvaartmaatschappij en die op het moment van indiening van een aanvraag om een permanente vergunning ten minste vier uit zes jaar heft gewerkt aan boord van een in Noorwegen geregistreerd staand schip. Iemand die is toegelaten ingevolge het tewerkstellingsprogramma van de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) en die door het Arbeidsbureau is aanbevolen voor een permanente status; toegelaten professoren en andere academici op vergelijkbaar niveau die werkzaam zijn aan een Noorse universiteit of instelling van hoger onderwijs. Immigratie Richtlijnen, § 3, par. 1(a) en (b), par. 2(b) en (d). Zie ook de website van de Noorse Directie voor Immigratie, onder "Work and Residence Permits".
- 382 *Norway and Labour Migration* 2002, p. 2. In 2001 werden 777 werkvergunningen verleend ten behoeve van specialisten. De top-drie nationaliteiten waren Polen (183), Filipijnen (89) en Amerikanen (64). Zie hiervoor de Noorse Directie voor Immigratie, *Annual Report 2001*, p. 40, te raadplegen op <http://www.udi.no/default.asp?Intstrukturid=11244&menuid=2526&pubid=2413>
- 383 Zie hiervoor de website van het Noorse Arbeidsbureau (Aetat): [http://www.aetat.no/cgi-bin/aetat/ imaker?Id=106](http://www.aetat.no/cgi-bin/aetat/imaker?Id=106) onder "Working in Norway".
- 384 *Norway and Labour Migration* 2002, p. 2.
- 385 Landsverk 2002, p. 15 en de Aetat website: <http://www.aetat.no/cgi-bin/aetat/imaker?Id=6234> onder "Health recruitment".
- 386 "Recent changes", *Newsletter on Norwegian Refugee and Immigration Policy* (September 2002); Landsverk 2002, p. 17; *Norway and Labour Migration* 2002, p. 2.

Ongeschoolde werknemers

Zoals in de inleiding al werd aangegeven, wordt het immigratierecht op dit moment geëvalueerd. De Noorse overheid heeft erkend dat Noorwegen ook in de toekomst tekorten op de arbeidsmarkt blijft houden, waaronder tekorten aan ongeschoolde werknemers. Dit kan leiden tot een beperking van de groei van bepaalde sectoren. Om dat te voorkomen, overweegt de Noorse overheid om de toelatingsvoorwaarden die betrekking hebben op ongeschoolde werknemers te liberaliseren. Op dit moment wordt de werving van tijdelijke "gastarbeiders" niet als optie gezien. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat een liberalisering van de toelatingsvoorwaarden het mogelijk zal maken, dat ook ongeschoolde werknemers na drie jaar onafgebroken verblijf en tewerkstelling in aanmerking zullen komen voor een permanente verblijfsstatus.³⁸⁷

3.4.3 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie

Er zijn vier mogelijkheden voor tijdelijke tewerkstelling in Noorwegen van migranten: 1) er zijn werkvergunningen beschikbaar voor bepaalde tijdelijke werkzaamheden; 2) seizoensarbeid; 3) tewerkstelling voor een korte periode als specialist; 4) een speciale regeling voor de tewerkstelling van ongeschoolde Russen in het noorden van Noorwegen. Als algemene regel geldt dat aanvragen voor werkvergunningen voor tijdelijk werk in het buitenland moeten worden ingediend. Inmiddels is het wel mogelijk om een aanvraag voor seizoensarbeid in te dienen terwijl de buitenlandse werknemer al in Noorwegen is. Noorwegen heeft géén bilaterale overeenkomsten gesloten om tijdelijke arbeidsimmigratie te regelen.³⁸⁸

Tijdelijke werkvergunningen

Migranten die geen specialist zijn, kunnen een werkvergunning krijgen voor een totale tijdsduur van ten hoogste vier jaar in de volgende categorieën van arbeid: (wetenschappelijke) onderzoekers; personen in dienst van een liefdadige of humanitaire organisatie; personen wier werkzaamheden nodig zijn voor de uitvoering van contracten of de ontwikkeling van de Noorse industrie; hooggekwalificeerde transfer-werknemers van een buitenlandse publieke organen of een internationaal concern; zendelingen; journalisten of overig personeel in dienst van een buitenlands nieuwsblad of een buitenlandse radio- of televisie maatschappij, mits de aanvrager in dienst is van en betaald wordt door de buitenlandse werkgever; sporters en sporttrainers.³⁸⁹

Stagiaires en au pairs kunnen een werkvergunning krijgen voor een totale duur van maximaal twee jaar.³⁹⁰ De werkzaamheden van de stagiaire dienen in hoofdzaak gericht te zijn op het verkrijgen van professionele of beroepservaring die van wezenlijk belang zijn voor hun ontwikkeling en onderdeel uitmaken van hun opleiding. Een werkvergunning voor een stage kan voor of tijdens de opleiding of de stage worden verstrekt, of meteen na het voltooien van de opleiding of de stage.³⁹¹ Werkvergunningen voor au pairs worden verleend aan jongeren tussen de 18 en 30 jaar, om hen in staat te stellen in de dagelijkse taken van hun gastgezin te voorzien en tegelijk kennis op te doen van de

³⁸⁷ *Norway and Labour Migration 2002*, p. 3; Noorse Directie voor Immigratie, *Annual Report 2001*, p. 30.

³⁸⁸ Landsverk 2002, p. 16.

³⁸⁹ Immigratie Richtlijnen, § 4a, par. 1.

³⁹⁰ Immigratie Richtlijnen, § 4a, par. 2(a) en (b). In 2001 werden 726 vergunningen verleend voor stagiaires, met als top-twee nationaliteiten de Polen (664) en Litouwers (107), en 666 vergunningen werden verleend voor au pairs, ook voornamelijk uit Polen (120) en Litouwen (100), aldus de Noorse Directie voor Immigratie, *Annual Report 2001*, p. 40.

³⁹¹ Noorse Directie voor Immigratie Circulaire UDI 02-79 SODA, 16 september 2002 ("*Work Permits for Trainees*", art. 4A, tweede paragraaf (A) en art. 35 van de Immigratie Richtlijnen). Zie hiervoor ook de website van de Noorse Directie voor Immigratie onder "*Work and Residence Permits*".

Noorse taal en cultuur.³⁹² Alle werkvergunningen in voornoemde categorieën kunnen worden verlengd als er geen wijzigingen zijn opgetreden in de situatie zoals die bestond ten tijde van het indienen van de eerste aanvraag.³⁹³ Als de arbeidsmigrant een vergunning voor de geldende maximale periode heeft gehad, is niet uitgesloten dat hij in aanmerking kan komen voor een aansluitende vergunning in een andere categorie als aan de voorwaarden daarvoor is voldaan.³⁹⁴ Alleen vreemdelingen die na afronding van hun studie werk kunnen verrichten dat 'bijdraagt aan de toekomstige uitoefening van hun beroep in het land van herkomst' komen in aanmerking voor een werkvergunning voor maximaal één jaar. Dit geldt ook voor muzikanten en artiesten. Deze vergunningen zijn niet vatbaar voor verlenging.³⁹⁵

Seizoensarbeid

Werkvergunningen voor seizoensarbeid of voor ander vakantiewerk kunnen worden afgegeven voor een periode van maximaal drie maanden per kalenderjaar.³⁹⁶ Met ingang van 1 januari 2002, kunnen aanvragen om afgifte van een werkvergunning voor seizoensarbeid in Noorwegen worden afgewacht door vreemdelingen die rechtmatig in Noorwegen verblijven tijdens hun vrije termijn van drie maanden.³⁹⁷ De werkvergunningen worden afgegeven voor typisch seizoensgebonden werkzaamheden, zoals in de land- en bosbouwsector, en voor vakantiewerk, bijvoorbeeld in toerisme.³⁹⁸

Werkvergunningen voor seizoensarbeid die korter duren dan drie maanden kunnen op verzoek worden verlengd tot de maximale duur van drie maanden, en in uitzonderings-situaties bijvoorbeeld gelegen in weersomstandigheden die oogstwerkzaamheden hebben vertraagd, kunnen de werkvergunningen met nog eens één maand worden verlengd. Nieuwe werkvergunningen worden echter niet afgegeven voordat de arbeidsmigrant minimaal zes maanden buiten Noorwegen heeft verbleven. In Noorwegen wordt dit een "periode van quarantaine" genoemd.³⁹⁹ Noorwegen heeft hiermee voor deze categorie buitenlandse werknemers een rotatiesysteem. De meeste werkvergunningen die in Noorwegen worden afgegeven zijn voor seizoensarbeid. In de eerste acht maanden van 2002 werden ongeveer 15.000 werkvergunningen voor seizoensarbeid afgegeven, ruim 3.000 meer dan in het geheel 2001. De meeste vergunningen zijn afgegeven voor Polen.⁴⁰⁰

Agrarische stage

Er is in de Immigratie Richtlijnen nog een andere categorie arbeidsmigranten benoemd die in aanmerking kunnen komen voor een werkvergunning voor agrarisch werk als zij

392 Noorse Directie voor Immigratie Circulaire UDI 01-61 OPA, 8 mei 2001 (*Work Permit for Au Pairs*, art. 4A, tweede paragraaf (B) van de Immigratie Richtlijnen).

393 Immigratie Richtlijnen, § 4a; Noorse Directie voor Immigratie (*Work and Residence Permits*).

394 Noorse Directie voor Immigratie Circulaire UDI 02-13 OPA, Oslo, 6 februari 2002 (Immigratie Richtlijnen artt. 4 en 4A - *Duration of Permit*).

395 Immigratie Richtlijnen, § 5, par. 1(a) en (b).

396 Immigratie Richtlijnen, § 5, par. 3(a).

397 Noorse Directie voor Immigratie Circulaire UDI 02-16 OPA, 31 januari 2002 (Seasonal Work Permit and Permit to Work in Connection with Holidays - § 5, par. 3 (a), par. 4 en 5 Immigratie Richtlijnen), § IV.

398 Immigratie Richtlijnen § II en III. Onder typisch agrarisch werk wordt onder meer begrepen beplanten, wieden en snoeien, oogsten van groenten, fruit en bessen. Zie ook de website van de Noorse Directie voor Immigratie http://www.udi.no/default.asp?Menuid=3201&pubid=2206&int_strukturid=11244 onder "Seasonal workers".

399 Immigratie Richtlijnen § 5, par. 4 en 5; Noorse Directie voor Immigratie Circulaire UDI 02-16 OPA, 31 januari 2002 (Seasonal Work Permit and Permit to Work in Connection with Holidays - § 5, par. 3 (A), par. 4 en 5 van de Immigratie Richtlijnen), § I en VI.

400 *Norway and Labour Migration* 2002, p. 2. In 2001 werden voor seizoensarbeid 11.920 werkvergunningen verleend aan met name Polen (8.006), Litouwers (2.048) en Letten (506). Noorse Directie voor Immigratie, *Annual Report 2001*, p. 41.

zijn geworven via daarvoor aangewezen organisaties.⁴⁰¹ Doel van deze regeling is om de migrant kennis te laten maken met de Noorse agrarische sector en cultuur en om deel te nemen in de dagelijkse bedrijvigheid op een boerderij of bij een tuinder en deel uit te maken van het gastgezin. Deze vergunning duurt maximaal drie maanden. Verder gelden dezelfde regels als bij seizoensarbeid. In aanvulling daarop is bepaald dat een agrarische stagiaire in totaal drie keer aan dit programma kan meedoen, tenzij de vorige verblijven van erg korte duur waren.⁴⁰² In vergelijking met de vergunningen voor seizoensarbeid blijkt dat deze categorie veel minder wordt gebruikt. In 2001 werden slechts 189 vergunningen voor een agrarische stage verleend.⁴⁰³

Tewerkstelling voor korte periode als specialist

Werkvergunningen kunnen ook voor een periode van drie maanden worden verleend aan geschoolde werknemers of aan hooggekwalificeerde werknemers (specialisten), als hun ervaring absoluut nodig wordt geacht voor de beoogde werkzaamheden. Deze vergunningen worden gewoonlijk afgegeven aan specialisten die op uitnodiging en met spoed naar Noorwegen komen en slechts voor een korte periode tewerkgesteld zullen worden. Als duidelijk is dat er een meer permanente behoefte is aan een dergelijke arbeidskracht, of als de persoon in kwestie in de voorafgaande zes maanden ook al een werkvergunning voor een korte periode als specialist heeft ontvangen, wordt de vergunning alleen bij hoge uitzondering verleend. Om in aanmerking te komen voor deze vergunning moet de aanvrager aan dezelfde voorwaarden voldoen als die gelden voor de afgifte van een werkvergunning voor één jaar voor een specialist.⁴⁰⁴ Net als bij seizoensarbeiders geldt dat deze vergunning in principe niet kan worden verlengd. Bij hoge uitzondering is verlenging van één maand mogelijk.⁴⁰⁵

Ongeschoolde arbeidsmigratie: Russen in Noord Noorwegen

Op grond van de Immigratie Richtlijnen kan voor bepaalde categorieën ongeschoolde arbeid waarvoor geen prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is een speciale tijdelijke werkvergunning worden afgegeven. Op dit moment geldt als aangewezen categorie de visindustrie in het noorden van Noorwegen. De regeling is alleen van toepassing op Russische migranten afkomstig uit de regio rond de Barentszee.⁴⁰⁶ Arbeidsmigranten die een baan aangeboden hebben gekregen kunnen worden tewerkgesteld in de visindustrie in Tromsø, Finnmark en de andere Scandinavische landen.⁴⁰⁷ De werkvergunning wordt afgegeven voor maximaal twee jaar en een nieuwe vergunning kan pas worden afgegeven nadat de buitenlandse werknemer minimaal één jaar buiten Noorwegen heeft verbleven.⁴⁰⁸

401 Immigratie Richtlijnen § 5, par. 5(3)(c). Twee organisaties zijn daarvoor aangewezen, te weten Biologisk Dynamisk Forening en Atlantis. Zie hierover de website van de Noorse Directie voor Immigratie <http://www.udi.no/default.asp?Menuid=32018&pubid=2254&intstrukturid=11244> onder "Guest workers".

402 Noorse Directie voor Immigratie Circulaire UDI 02 - 14 OPA, Oslo, 8 februari 2002 (*Working Guest in Agriculture - de Immigratie Richtlijnen*, § 5, par. 3 (C)).

403 *Annual Report 2001*, p. 41. Litouwers (65) ontvingen de meeste vergunningen voor een agrarische stage.

404 Immigratie Richtlijnen § 5, par. 3(b); Noorse Directie voor Immigratie (*Work and Residence Permits*).

405 Immigratie Richtlijnen § 5, par. 4.

406 Immigratie Richtlijnen § 4, par. 2(f). Zie Noorse Directie voor Immigratie Circulaire UDI 02- 59 SODA, Oslo, 12 juli 2002 (*Work Permits for Unskilled Labour - § 4a, par. 2 (F) van de Immigratie Richtlijnen*). De regio rond de Barentszee omvat Murmansk Oblast, de deelrepubliek Karelië, Arkhangelsk Oblast en Nenets Autonome Okrug, Circulaire UDI 02- 59 SODA § III.

407 Circulaire UDI 02- 59 SODA, §§ II en IV.

408 Immigratie Richtlijnen § 4a, par. 2 en 5. Zie ook *Norway and Labour Migration 2002*, p. 2 en Østby 2002, p. 339, die opmerkt dat de Russen de Finnen hebben vervangen, die daar in de jaren '60 en '70 op tijdelijke basis waren tewerkgesteld, en meer recent de Tamil vluchtelingen uit Sri Lanka.

3.4.4 Controle op tijdelijkheid

De tijdelijkheid van arbeidsmigratie wordt in Noorwegen op twee manieren gecontroleerd. Ten eerste bestaat er een vrij rigide onderscheid tussen migranten die na drie jaar voor een vestigingsvergunning in aanmerking komen en tijdelijk toegelaten migranten. De eerste groep betreft migranten die zijn toegelaten als geschoolde migranten en de werknemers met bepaalde ervaring of kwalificaties die worden toegelaten als specialist, de tweede groep uit onder andere seizoensarbeiders. Bij de afgifte van werkvergunningen van stagiaires en au pairs wordt benadrukt dat betrokkene de intentie moet hebben na afloop van de tewerkstelling weer naar zijn land van herkomst terug te keren. Op grond van het Noorse immigratierecht blijkt echter niet dat het onmogelijk is om vanuit deze werkvergunningen een aanvraag om toelating als specialist in te dienen zodat alsnog op termijn een permanent verblijfsrecht kan ontstaan. In de instructies van de Noorse Directie voor Immigratie over de afgifte van werkvergunningen voor au pairs staat bijvoorbeeld dat, als de aanvrager over de kwalificaties van een 'specialist' beschikt, het er niet toe doet of betrokkene al dan niet de intentie heeft om na afloop van de au pair vergunning in Noorwegen te blijven en een werkvergunning aan te vragen als specialist.⁴⁰⁹

De tijdelijkheid van het verblijf van seizoensarbeiders en de Russen uit de regio rond de Barentszee wordt benadrukt door regels waarin een zogenaamde "periode van quarantaine" is ingesteld. Tijdens de periode van quarantaine is legale terugkeer naar Noorwegen uitgesloten. Deze quarantaine periode is voor seizoensarbeiders zes maanden en voor de Russen één jaar na afloop van een eerdere periode van tewerkstelling in Noorwegen. Het is de agrarische stages zelfs helemaal verboden om - als stagiaire - naar Noorwegen terug te keren nadat zij het voorgeschreven aantal keren van de regeling gebruik hebben gemaakt.

3.4.5 Rechten

Gezinshereniging

In Noorwegen hebben alleen buitenlandse werknemers met een permanente verblijfstitel, met een werkvergunning waarmee ze op termijn in aanmerking komen voor een permanente verblijfstitel (zoals de specialisten); en die met een werkvergunning voor bepaalde tijd (bijvoorbeeld twee jaar) recht op gezinshereniging met naaste familieleden. In de eerste twee situaties wordt gezinshereniging als een recht gezien en hebben de gezinsleden zelf ook het recht op een werkvergunning. Met betrekking tot de tijdelijke arbeidsmigranten bestaat geen recht op gezinshereniging. In de Immigratie Richtlijnen staat alleen dat deze gezinsleden "verblijf kan worden toegestaan" en aan hen "een werkvergunning kan worden verleend".⁴¹⁰ Dit neemt niet weg dat meestal alle gezinsleden van 18 jaar en ouder een werkvergunning krijgen, onafhankelijk van de vraag of ze een baan aangeboden hebben gekregen, zodat ze vrije toegang hebben tot de Noorse arbeidsmarkt.⁴¹¹ Tot de kring van naaste familieleden die met de arbeidsmigrant mee mogen naar Noorwegen behoren: (huwelijks)partners waarbij ingeval van ongehuwde partners

409 Noorse Directie voor Immigratie Circulaire UDI 01-61 OPA, 8 mei 2001, § II A (Work Permit for Au Pairs, § 4A, par. 2 (B) van de Immigratie Richtlijnen).

410 Immigratie Richtlijnen § 22, par. 1 en 3.

411 Zie de website van de Noorse Directie voor Immigratie: <http://www.udi.no/filer/Ox8lP6UbM5HDice3tegyro3vybqln9ayvcmkxov.htm> onder "Family reunification". Met betrekking tot muzikanten, entertainers en artiesten, die een werkvergunning voor maximaal één jaar kunnen krijgen, vermelden de van toepassing zijnde instructies alleen dat hun naaste familie een verblijfsvergunning kan krijgen. Noorse Directie voor Immigratie Circulaire UDI 02-19 OPA, Oslo, 21 maart 2002 (Work Permit for Musicians, Entertainers, Artists or Necessary Accompanying Assistants - § 5, par. 1(B) van de Immigratie Richtlijnen), § VIII.

beide ouder dan 18 jaar moeten zijn en al minstens twee jaar moeten hebben samengewoond, samen blijven wonen en niet gehuwd zijn met iemand anders, en kinderen jonger dan 18 jaar oud, inclusief adoptief kinderen, die niet zijn gehuwd of samenwonen.⁴¹² Als algemene regel geldt dat de aanvraag voor gezinshereniging moet worden ingediend vanuit het buitenland bij een Noorse diplomatieke vertegenwoordiging. In sommige gevallen is het wel mogelijk om de aanvraag in Noorwegen in te dienen, namelijk als de aanvrager geen visum voor Noorwegen nodig heeft en de partner is van een Noor, een Scandinaviër of van een houder van een permanente verblijfsstatus. Gezinshereniging is alleen toegestaan als de hoofdpersoon kan garanderen het gezin financieel te kunnen onderhouden.⁴¹³ In de praktijk betekent dit dat de buitenlandse werknemer in Noorwegen een vaste aanstelling moet hebben of dat het gezinslid zelf al een baan aangeboden heeft gekregen in Noorwegen waarmee voldoende financiële middelen beschikbaar zullen komen. Bepaalde nationale uitkeringen en kinderbijslag tellen mee bij het vaststellen of een gezin voldoende financiële middelen heeft, maar een sociale bijstandsuitkering telt niet mee.⁴¹⁴ Voor migranten met een permanente verblijfsstatus of met een werkvergunning waarmee ze op termijn voor die permanente status in aanmerking komen geldt dat gezinshereniging met andere gezinsleden, zoals een alleenstaande ouder vanaf 60 jaar, als er geen gezinsleden zijn in het land van herkomst om de ouder op te vangen. Beide ouders mogen komen in het kader van gezinshereniging als de arbeidsmigrant een speciale verantwoordelijkheid heeft voor betrokkenen. Dit geldt ook voor kinderen ouder dan 18 jaar die ongehuwd zijn en niet samenwonen, die alleen achter zouden blijven of die door medische omstandigheden afhankelijk zijn van de persoonlijke zorg van hun ouders in Noorwegen. In geval van deze verruimde gezinshereniging wordt wel de extra eis gesteld van gepaste huisvesting.⁴¹⁵

Sociale verzekeringen

In principe hebben arbeidsmigranten die legaal tewerkgesteld zijn in Noorwegen dezelfde rechten als Noorse werknemers. Uitzonderingen op deze hoofdregel kunnen alleen gemaakt worden bij formele wet. In hoofdstuk 3 van de Immigratie Wet, onder het kopje "De juridische status van vreemdelingen" staat: "Tenzij een uitzondering is gemaakt bij thans geldend recht, heeft elke vreemdeling tijdens zijn rechtmatige verblijf in Noorwegen dezelfde rechten en plichten als Noren". Gelijke behandeling op het gebied van sociale rechten wordt ook benadrukt in andere wetgeving⁴¹⁶, en is alleen beperkt door de beperkte duur van het verblijf en de tewerkstelling, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de opbouw van pensioenrechten.⁴¹⁷

3.4.6 Integratie

In verband met de wervingsactiviteiten van de Aetat zoals besproken in paragraaf 3.4.2. Worden cursussen in de Noorse taal en over de Noorse samenleving gegeven in de herkomst landen van mensen die in Noorwegen willen gaan werken.⁴¹⁸

412 Immigratie Richtlijnen, § 23. Ingevolge art. 19 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) worden ook afhankelijke kinderen jonger dan 21 jaar, als zij ongehuwd zijn en niet samenwonen, beschouwd als naaste familieleden die in aanmerking komen voor gezinshereniging, Immigratierichtlijnen § 23, onder 1(f). In Noorwegen worden geregistreerde partners gelijkgesteld aan huwelijkspartners. Zie daarover de website van de Noorse Directie voor Immigratie onder "Family reunification".

413 Immigratie Richtlijnen §§ 19, 22 en 25.

414 Zie in het bijzonder de Immigratie Richtlijnen, § 25, par. 2 en § 19. Zie ook de website van de Noorse Directie voor Immigratie onder 'Family reunification'.

415 Immigratie Richtlijnen § 24, par. 1(c) en (e).

416 Wet nr. 81 van 13 december 1991 betreffende Sociale rechten (gewijzigde versie), artt. 1-2.

417 *Norway and Labour Migration* 2002, p. 2.

418 *Norway and Labour Migration* 2002, p. 2; Landsverk 2002, p. 15.

Daarnaast heeft de Noorse Directie voor Immigratie een aantal meer algemene projecten ontwikkeld ter ondersteuning van de integratie van migranten in de Noorse samenleving. Eén project ondersteunt steden met de grootste migrantenpopulaties. Doel van het project is een actieve deelname van migranten in de samenleving en samenwerking met de andere bewoners van de steden. Een ander programma voorziet in financiële steun voor allerlei initiatieven van organisaties zoals gemeenteraden, onderzoeksinstellingen, bedrijven, maar ook van individuen, door initiatieven die gericht zijn op het ontwikkelen en verspreiden van kennis over de aandachtsgebieden van de Noorse Directie voor Immigratie. Dit programma is onderverdeeld in een deel dat ondersteuning biedt aan nationale organisaties die werk verrichten voor asielzoekers, vluchtelingen en andere immigranten en een deel dat vrijwilligersorganisaties steunt die een bijdrage leveren aan de multiculturele diversiteit, dialoog en interactie in de Noorse samenleving.⁴¹⁹

3.4.7 *Faciliteren van arbeidsimmigratie*

Zoals in paragraaf 3.4.2. Werd opgemerkt heeft het Noorse arbeidsbureau (Aetat) een actief wervingsbeleid ontwikkeld voor het aantrekken van personeel, in het bijzonder voor de zorgsector. De Aetat werkt daarvoor nauw samen met zusterorganisaties in Scandinavië en sommige EU landen (Oostenrijk, Finland, Frankrijk, Duitsland en Italië), EU kandidaat lidstaten (Hongarije en Polen) en de Filipijnen.

3.4.8 *Samenvattend*

- In Noorwegen wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen enerzijds de afgifte van werkvergunningen aan specialisten en zelfstandige ondernemers, die op termijn in aanmerking komen voor permanent verblijf (vestigingsvergunning), en anderzijds de afgifte van werkvergunningen voor tijdelijke tewerkstelling.
- Noorwegen hanteert een quotum en kent zowel een vraag- als een aanbodgestuurd systeem.
- Noorwegen heeft geen bilaterale verdragen of bijzondere overeenkomsten met werkgevers gesloten om arbeidsmigratie te sturen. Wel heeft het Noorse arbeidsbureau afspraken gemaakt met zusterorganisaties in landen waar arbeidsmigranten wordt geworven.
- De tijdelijkheid van arbeidsmigratie wordt gewaarborgd door nadruk te leggen op het voornoemde onderscheid en door het hanteren van een rotatie systeem.
- Naaste familieleden van de migrant met een vestigingsvergunning of met een werkvergunning waarmee hij op termijn in aanmerking kan komen voor een vestigingsvergunning, hebben het recht zich bij de arbeidsmigrant te voegen. Naaste familie van de tijdelijke arbeidsmigrant kan dat ook doen, maar dit wordt niet gezien als een recht op gezinshereniging.
- In principe zijn de sociale rechten van nationale werknemers gelijkelijk van toepassing voor buitenlandse werknemers. Hierop gelden enkele uitzonderingen afhankelijk van de duur van het verblijf of de tewerkstelling.

⁴¹⁹ Zie de website van de Noorse Directie voor Immigratie: <http://www.udi.no/default.asp?Menuid=2529&pubid=2948&intstrukturid=11244> onder "Integration Support Schemes".

3.5 Canada

3.5.1 Inleiding

De wetgeving en het beleid over arbeidsmigratie in Canada zijn geregeld in de nieuwe Immigration and Refugee Protection Act 2001. Die wet is op 1 november 2001 aangenomen door het Canadese Federale Parlement en vervangt de eerdere Immigration Act 1976. De nieuwe wet (*Immigration Act*) is uitgewerkt in gedetailleerde uitvoeringsregelingen (*Immigration Rules*).⁴²⁰ De wet en de uitvoeringsregelingen zijn op 28 juni 2002 in werking getreden. In artikel 95 van de Canadese grondwet wordt immigratie naar een Canadese provincie genoemd als gezamenlijke taak van de federale en provinciale overheid.⁴²¹ De federale wetgeving krijgt daarbij echter voorrang; provinciale wetgeving over immigratie kan alleen verbindend zijn als deze niet in strijd is met federale wetgeving. Citizenship and Immigration Canada (CIC) is de voornaamste overheidsinstelling die verantwoordelijk is voor toelating van immigranten in Canada, met inbegrip van tijdelijke arbeidsmigranten. De landelijke arbeidsmarkttoets voor tewerkstelling van buitenlandse werknemers wordt verricht door *Human Resources Development Canada* (HRDC). Ook provinciale overheden (vooral Québec) spelen een belangrijke rol bij het selecteren van arbeidsmigranten. De provinciale overheden selecteren migranten die zich via het bestaande aanbodgestuurde systeem aandienen voor permanent verblijf als geschoold werknemer of zelfstandig ondernemer. Daarnaast selecteren zij arbeidsmigranten die komen in het kader van een aantal programma's voor tijdelijk werk, bijvoorbeeld voor seizoensarbeid in de land- en tuinbouw en voor huishoudelijke hulp.

3.5.2 Mogelijkheden voor permanente arbeidsimmigratie

Canada beschouwt zich als immigratieland en laat jaarlijks rond de 250.000 immigranten toe. Geschoolde werknemers of zelfstandige ondernemers hebben dan ook veel mogelijkheden voor permanente migratie. In 2002 kwamen er 228.575 permanente immigranten naar Canada, inclusief economische migranten, vluchtelingen, en vreemdelingen toegelaten met het oog op gezinshereniging. Zestig procent van het totaal waren economische migranten⁴²². 123.117 geschoolde werknemers en hun gezinsleden (53.333 hoofdaanvragers en 69.784 echtgenoten en gezinsleden) en 11.011 zelfstandige ondernemers (3.040 hoofdaanvragers en 7.971 echtgenoten en gezinsleden) zijn in 2002 voor permanent verblijf toegelaten.⁴²³ De totale migratie in 2002 was echter minder dan in 2001.⁴²⁴

Geschoolde werknemers

Migranten komen in aanmerking voor een permanente verblijfsstatus in Canada als geschoold werknemer, als ze naar genoegen van de CIC aantonen dat zij in Canada duur-

420 *Immigration and Refugee Protection Act 2001, Statutes of Canada 2001*, hfst. 27 (hierna: Immigration Act 2001); Immigration and Refugee Protection Regulations 2002, *Canada Gazette*, extra vol. 136, nr. 9 (Ottawa, 14 juni 2002) (hierna: *Immigration Regulations 2002*). Zowel de Immigration Act en de Immigration Regulations zijn te raadplegen op de website van Citizenship and Immigration Canada (CIC): <http://cicnet.ci.gc.ca/english/irpa/key-ref.html>.

421 *The Constitution Act 1867*, 30 & 31 Victoria, hfst. 3.

422 CIC, *The Monitor*, voorjaar 2003; zie ook de CIC website: <http://www.cic.gc.ca/english/monitor/issue01/02-immigrants.html> onder "New Immigrants".

423 CIC, *The Monitor*, voorjaar 2003, Tabel 1 "Immigration by Level (Principal Applicants, Spouse and Dependants)".

424 In 2001 migreerden 250.346 mensen naar Canada. Van de economische migranten werden 137.119 geschoolde werknemers en hun gezinsleden (58.860 hoofdaanvragers en 78.259 echtgenoten en gezinsleden) en 14.580 zelfstandig ondernemers en hun gezinsleden (4.082 hoofdaanvragers en 10.498 echtgenoten en gezinsleden) toegelaten voor permanent verblijf. CIC, *The Monitor*, voorjaar 2003; Zie ook CIC, *Facts and Figures 2001: Immigration Overview (Immigration by Level)*, te raadplegen op de CIC-website: <http://cicnet.ci.gc.ca/english/pub/facts2001/timm-03.html>.

zaam in hun eigen onderhoud kunnen voorzien.⁴²⁵ Om als geschoold werknemer te gelden moet de migrant voldoen aan de minimumvereisten voor werkervaring. Daaraan is voldaan als de migrant ten minste een jaar lang, in de laatste 10 jaar, fulltime heeft gewerkt in een van de soorten dienstverband vermeld in de *Canadian National Occupational Classification* (NOC). Ook moet de migrant aantonen dat hij over voldoende middelen zal beschikken om gedurende de eerste zes maanden van zijn verblijf in Canada in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezinsleden te voorzien, tenzij hij al een dienstverband heeft aanvaard. Ten slotte dient hij 75 punten of hoger te scoren op de zes selectiecriteria: opleiding; het beheersen van de twee officiële talen (Engels en Frans); werkervaring; leeftijd (maximaal 10 punten worden toegekend aan aanvragers tussen de 21 en 49 ten tijde van de aanvraag); een dienstverband in Canada hebben aanvaard; en integratiekansen, waarvoor onder andere punten worden toegekend als de migrant eerder in Canada heeft gestudeerd of gewerkt, of er familie heeft.⁴²⁶

Het is ook mogelijk als geschoold werknemer te immigreren naar de provincie Québec uit hoofde van het *Canada-Québec Accord on Immigration* van 1991.⁴²⁷ Volgens dit akkoord mag Québec eigen immigratiecriteria vaststellen en immigranten selecteren die zich goed kunnen aanpassen aan het bestaan in die provincie.⁴²⁸ Om naar Québec te immigreren moeten migranten voldoen aan de vereisten van een van de drie programma's voor werknemers van het bestuur van Québec: het vraaggestuurde programma waarbij een werkgever uit Québec aan de migrant een baan heeft aangeboden waarvoor geen Canadees prioriteit genietend aanbod bestaat; het programma voor veel gevraagde beroepen, waar de aanvrager ten minste zes maanden werkervaring dient te hebben in een specifiek beroep; en het programma voor professionele inzetbaarheid en arbeidsmobiliteit, waar de aanvrager en diens eventuele echtgenoot een zodanige professionele inzetbaarheid en arbeidsmobiliteit hebben dat zij snel kunnen inspelen op veranderingen in de arbeidsmarkt van Québec.⁴²⁹

Zelfstandige ondernemers

Er zijn drie soorten zelfstandige ondernemers die naar Canada migreren: investeerders, ondernemers, en kleine zelfstandigen.⁴³⁰ Investeerders moeten ervaring als ondernemer kunnen aantonen, alsook een vermogen van ten minste CDN \$800.000 bezitten, en een investering doen die CDN \$400.000 of meer bedraagt. Ondernemers moeten ervaring met een bedrijf kunnen aantonen en een vermogen van ten minste CDN \$300.000 bezitten.⁴³¹ Bovendien dienen zij zeggenschap te hebben over 33 procent of meer van de aandelen van een Canadese vennootschap en actief en duurzaam hun bedrijf besturen.⁴³² Het bedrijf moet ten minste één nieuwe fulltime werkplaats bieden aan een Canadees staatsburger of duurzaam ingezetene. Aan deze voorwaarden moet, in de periode van drie jaar na het worden van duurzaam ingezetene, ten minste één jaar lang worden voldaan.⁴³³ Kleine zelfstandigen dienen relevante ervaring te hebben in culturele activitei-

425 Immigration Act 2001, hfst. 12(2); *Immigration Regulations* 2002, hfst. 75(1)

426 *Immigration Regulations* 2002, hfst. 75(2), 76(1) en 78-83. Zie ook de CIC website: <http://cicnet.ci.gc.ca/english/skilled/qual-1.html>

427 Canada-Québec Accord Relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens, 5 februari 1991; te raadplegen op de CIC website: <http://cicnet.ci.gc.ca/english/policy/fed-prov/can-que.html>

428 *Immigration Regulations* 2002, hfst. 86. Zie ook de CIC website: <http://cicnet.ci.gc.ca/english/skilled/quebec/index.html>

429 Zie de website van het Bestuur van Québec voor (toekomstige) immigranten: <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/anglais/immigration/permanent-worker/prerequisite.html>

430 *Immigration Regulations* 2002, hfst. 88-109. Zie ook de CIC website: <http://cicnet.ci.gc.ca/english/business/index.html> onder "Who is a Business Immigrant?".

431 *Immigration Regulations* 2002, hfst. 88(1).

432 De vennootschap moet voldoen aan de vereisten gesteld in art. 88(1) van de *Immigration Regulations* 2002.

433 *Immigration Regulations* 2002, hfst. 98(1) en (3).

ten, sport of met een agrarisch bedrijf, en zij moeten kunnen aantonen dat zij voornemens en in staat zijn als zelfstandige in Canada te werken, en een wezenlijke bijdrage te kunnen leveren aan de genoemde economische sectoren.⁴³⁴

Provinciaal beleid

Naast de bijzondere selectiecriteria van de provincie Québec voor geschoolde werknemers bestaat ook de mogelijkheid als duurzaam ingezetene naar een Canadese provincie te migreren in de *Provincial Nominee Class*.⁴³⁵ De aanvrager moet zich eerst tot de bevoegde provinciale overheid wenden om voor immigratie naar die provincie in aanmerking te komen op grond van het feit dat hij in de specifieke immigratiebehoefte van die provincie kan voorzien en serieus het voornemen heeft zich daar te vestigen. Als die aanvraag door de provincie is gehonoreerd moet een aparte aanvraag worden ingediend bij CIC. Aanvragen voor permanent verblijf in het kader van deze regeling hoeven niet te voldoen aan de zes selectiecriteria voor geschoolde werknemers van het programma van de federale overheid.⁴³⁶

3.53 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie

De vier belangrijkste mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie in Canada zijn de volgende: tewerkstelling op grond van een reguliere werkvergunning; specifieke programma's ter voorziening in een acuut tekort aan werknemers in bepaalde sectoren; seizoenswerk in de agrarische sector voor Mexicaanse en Caribische migranten ingevolge verdragen met de relevante staten; en het programma voor inwonende thuiszorgers. In 2002 bedroeg het totale aantal buitenlandse werknemers dat Canada toeliet 87.952. De meeste buitenlandse werknemers kwamen uit de Verenigde Staten (20.271), gevolgd door Mexico (11.381), het Verenigd Koninkrijk (6.310), Australië (5.660), en Jamaica (5.520).⁴³⁷ Hoewel er geen statistieken zijn die de drie bovengenoemde categorieën strikt onderscheiden, was de grootste migratiestroom (vergeleken naar niveau van scholing) die van *Skill Level A* (hooggekwalificeerden; 25.681), *Skill Level C* (middelbaar niveau en kerkelijke werknemers, en seizoenswerkers in de agrarische sector; 26.455), en *Skill Level B* (geschoolde en technische werknemers; 12.759).⁴³⁸

Tewerkstelling met gewone werkvergunning

Naast de toelating van geschoolde werknemers en zelfstandige ondernemers voor duurzaam verblijf laat Canada ook arbeidsmigranten toe als tijdelijke ingezetenen⁴³⁹ voor werk uit hoofde van een werkvergunning teneinde tekorten bepaalde beroepssectoren

434 *Immigration Regulations* 2002, hfst. 88(1).

435 *Immigration Regulations* 2002, hfst. 87.

436 Zie de CIC website: <http://cicnet.ci.gc.ca/english/skilled/provnom/index.html> onder "Provincial Nomination".

437 CIC, *The Monitor*, voorjaar 2003, Tabel 4 "Temporary Foreign Workers by Top 10 Source Countries"; zie ook de CIC website: <http://www.cic.gc.ca/english/monitor/issue01/03-workers.html> onder "Foreign Workers".

438 CIC, *The Monitor*, voorjaar 2003, Tabel 5 "Temporary Foreign Workers by Skill Level".

439 Immigratie Wet 2001, hfst. 22(1); *Immigration Regulations* 2002, artt. 179(a) en 194-209.

aan te vullen.⁴⁴⁰ Een werkvergunning wordt alleen verleend als de migrant een schriftelijk aanbod voor een tijdelijke dienstbetrekking van een Canadese werkgever kan overleggen. Zo'n aanbod moet door HRDC worden gecontroleerd en goedgekeurd. Die goedkeuring is afhankelijk van een positieve of neutrale beoordeling van de arbeidsmarkt waarin onder meer het volgende wordt overwogen: of het waarschijnlijk is dat tewerkstelling van de buitenlandse staatsburger leidt tot het scheppen of behouden van banen van Canadese staatsburgers of duurzaam ingezetenen; of het waarschijnlijk is dat het werk bijdraagt aan het creëren of overdragen van vaardigheden en kennis aan Canadese staatsburgers of duurzaam ingezetenen; of waarschijnlijk is dat het werk voorziet in een tekort op de arbeidsmarkt; of het aangeboden salaris en de bijbehorende arbeidsvoorwaarden corresponderen met de Canadese arbeidsmarkt; en of de werkgever zich redelijkerwijs heeft ingespannen (of bereid is zich in te spannen) om Canadese staatsburgers of duurzaam ingezetenen aan te nemen of op te leiden.⁴⁴¹

Het is mogelijk een werkvergunning te verlengen, mits de aanvraag voor verlenging wordt ingediend voor het verstrijken van de geldigheidsduur, de aanvrager heeft voldaan aan alle voorwaarden gesteld bij aankomst in Canada, en de ambtenaar van de immigratiedienst overtuigd is dat de migrant nog steeds voldoet aan de vereisten voor het verlenen van een werkvergunning.⁴⁴² Meestal is voor zo'n aanvraag tot verlenging de goedkeuring van HRDC nodig, omdat werkvergunningen plegen te worden verleend voor de tijdsduur die HRDC heeft gesteld bij goedkeuring van het aanbod van de werkgever. Werkvergunningen worden in de regel verleend onder een reeks voorwaarden (type werk, werkgever, locatie); daarom moet de migrant een aparte aanvraag doen, als wijziging van die voorwaarden gewenst is.⁴⁴³ In het algemeen moet een aanvraag voor een werkvergunning in het buitenland worden ingediend, voor de komst naar Canada; bij

440 Ingevolge art. 186 van de *Immigration Regulations 2002*, is *geen werkvergunning nodig* voor de volgende werkzaamheden: zakelijke bezoekers werkzaam voor een bedrijf gevestigd buiten Canada; buitenlandse vertegenwoordigers en diplomatieke staf en hun gezinsleden; militair personeel; vertegenwoordigers van buitenlandse overheden op grond van internationale uitwisselingsovereenkomsten; fulltime buitenlandse studenten die werken op de campus van de universiteit of hogeschool waar ze studeren; buitenlandse optredende artiesten en hun ondersteunende staf met uitzondering van artiesten die optreden in een café, restaurant of vergelijkbaar etablissement; buitenlandse sport teams en hun coaches; verslaggevers in dienst van buitenlandse kranten, televisie stations of andere nieuwsdiensten; gast-sprekers; organisatoren van beurzen; geestelijken; officials bij internationale amateur wedstrijden; professors and academische deskundigen die naar Canada komen om toezicht te houden op academische projecten, onderzoeksvoorstellen of dissertaties; getuige-deskundigen of rechercheurs; buitenlandse studenten gezondheidszorg die voor een training voor een periode van maximaal vier maanden in Canada verblijven; civiele luchtvaartinspecteurs; luchtvaartinspecteurs bij ongevallen; vliegtuigbemanning van buitenlandse transportvluchten (bijv. Stewards); verleners van eerste hulp. Zie ook de CIC website: <http://cicnet.ci.gc.ca/english/work/exempt-1.html> onder "Jobs Exempt from Work Permit Requirement".

441 *Immigration Regulations 2002*, art. 200(1)(c)(iii) en artt. 203(1) en (3). Zie ook de CIC website: <http://cicnet.ci.gc.ca/english/work/hrdc-1.html> onder "What HRDC Will Do". Een bevestiging van de HRDC is niet nodig voor (onder anderen): hooggekwalificeerden, handelaren en investeerders die naar Canada komen op grond van een internationaal verdrag zoals de *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) (zie hierna); sommige ondernemers en werknemers die zijn overgeplaatst in concernverband onder de voorwaarde dat zij met hun werkzaamheden in Canada het belang dienen van Canadese staatsburgers en duurzaam ingezetenen; deelnemers aan wederkerige uitwisselingsprogramma's, zoals die gelden voor jongeren en onderwijzers; buitenlandse studenten die voor hun studie werkzaamheden moeten verrichten; mensen die vrijwilligerswerk of religieus werk verrichten; de (huwelijks)partners van de geschoolde migranten. Zie de website van CIC: <http://cicnet.ci.gc.ca/english/work/exempt-2.html> onder "Common HRDC Confirmation - Exemption Categories of Work".

442 *Immigration Regulations 2002*, art. 201.

443 CIC, *Applying to Change Conditions or Extend Your Stay in Canada*, Doc. IMM 521E (01-2003), p. 12 en 14; te raadplegen op de CIC website: <http://cicnet.ci.gc.ca/english/applications/visitor.html>. De aanvraag voor verlenging moet 30 dagen voor het verlopen van de vergunning worden ingediend.

wijze van uitzondering kunnen sommige migranten in Canada hun aanvraag indienen.⁴⁴⁴ Ook zijn er enkele multilaterale en bilaterale verdragen die het voor professionals en ondernemers uit specifieke landen vergemakkelijken naar Canada te komen.⁴⁴⁵ Het *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) met de Verenigde Staten en Mexico bepaalt dat geen HRDC-goedkeuring vereist is voor professionals, investeerders en door hun bedrijf overgeplaatste werknemers uit deze landen; zij kunnen ook een werkvergunning krijgen aan de Canadese grens of op een Canadese luchthaven. Op vergelijkbare wijze vergemakkelijkt het *Canada-Chile Free Trade Agreement* de tijdelijke toegang van zulke professionals en ondernemers uit Chili, door het vereiste te schrappen van een arbeidsmarkttoets van de aangeboden baan door HRDC. Ten slotte mogen dienstverleners uit WTO-lidstaten ingevolge het *General Agreement on Trade in Services* (GATS) naar Canada komen om in bepaalde sectoren van dienstverlening actief te zijn voor een periode van maximaal drie maanden. Daarvoor hoeft ook niet aan de arbeidsmarkttoets te worden voldaan.⁴⁴⁶

Speciale regels voor sectorale arbeidsvoorziening bij ernstige tekorten

CIC en HRDC hebben ook speciale programma's opgezet om de toegang van arbeidsmigranten te bevorderen naar bepaalde categorieën van werk waar een bijzonder tekort aan arbeidskrachten bestaat. Het eerste programma is een proefproject om tekorten in de softwarebranche van de IT aan te vullen.⁴⁴⁷ Volgens dit programma wordt de behandeling van de aanvraag voor een werkvergunning bespoedigd door een landelijke goedkeuring van HRDC aangaande bepaalde functies in de softwarebranche;⁴⁴⁸ daardoor is er geen HRDC-goedkeuring voor een aparte werkvergunning meer nodig. Ook is er een tweetal schriftelijk gemaakte afspraken met brancheorganisaties. De eerste daarvan richt zich er specifiek op de tijdelijke toegang te vergemakkelijken van arbeidsmigranten in de industriële sector in de provincie Ontario. De tweede afspraak, die ook in Ontario geldt, is gemaakt tussen CIC, HRDC en de Greater Toronto Home Builders' Association en heeft betrekking op vijf gespecialiseerde beroepen waarvoor in de bouw een tekort

444 Ingevolge art. 199 van de *Immigration Regulations 2002*, kunnen de volgende vreemdelingen een aanvraag voor een werkvergunning in Canada indienen: houders van een werkvergunning of een verblijfsvergunning voor studie en hun gezinsleden; migranten die geen werkvergunning nodig hebben omdat zij werk verrichten dat vrijgesteld is van een werkvergunning (zie de voetnoot bij paragraaf 3.5.3) onder de voorwaarde dat zij al drie maanden aaneensluitend in Canada hebben gewerkt; houders van een tijdelijke verblijfsvergunning voor maximaal zes maanden en hun gezinsleden; asielzoekers en vreemdelingen die vallen onder een aparte regeling voor niet-verwijderbare vreemdelingen; vreemdelingen die op grond van speciaal beleid in Canada een aanvraag om een permanente verblijfsvergunning mogen indienen zoals de inwonende thuiszorgers; Mexicanen en staatsburgers van de Verenigde Staten die zijn toegelaten als bezoeker op grond van de wederkerige afspraken gemaakt in het kader van de NAFTA. Zie ook *Applying to Change Conditions or Extend Your Stay in Canada 2003*, pp. 12-13.

445 Onder 'professionals' wordt onder meer verstaan: accountants, computer-systeemanalysten, management consultant, juristen, tandartsen (zie bijlage 1603.D.1 van hoofdstuk van de NAFTA, te raadplegen op www.nafta-sec-alena.org).

446 Zie de CIC website: <http://www.cic.gc.ca/english/pub/you%2Dasked/section%2D18.html#1> onder "Business Visitors"; Zie ook T. Clark, "Migrant Workers in Canada" (mei 2000), artikel te raadplegen op de website van de NGO, 18 december: <http://www.december18.net/paper4canada.Htm>.

447 Zie de CIC website: <http://cicnet.ci.gc.ca/english/work/itw.html> onder "Facilitated Processing for Information Technology Workers".

448 De functieomschrijvingen van de functies die hier onder vallen luiden: *Senior Animation Effects Editor; Embedded Systems Editor; Embedded Systems Software Designer; MIS Software Designer; Multimedia Software Developer; Software Developer-Services; Software Products Developer; Telecommunications Software Designer.*

bestaat.⁴⁴⁹ Beide afspraken zijn aangegaan op 11 januari 2001 en in tijdsduur beperkt tot twee jaar. De afspraak aangaande werknemers in de bouw, die specifiek erop is gericht in dat tijdvak een aantal van maximaal 500 werknemers te werven, werd van kracht op 24 september 2001. Het doeleinde van beide afspraken is om acute vacatures in die sectoren te vullen door toegang en tewerkstelling van tijdelijke arbeidsmigranten te vergemakkelijken, met de bedoeling ze op de (middel)lange termijn door Canadese staatsburgers of duurzaam ingezetenen te vervangen. Daardoor gelden beide afspraken voor een beperkte tijdsduur, hoewel ze ook bepalingen over verlenging bevatten.⁴⁵⁰ Deze zijn uitsluitend bedoeld als praktische afspraken over de administratieve gang van zaken, zonder partijen juridisch te binden. Wel bevat de afspraak met de bouwsector een aantal restrictieve bepalingen die voor de arbeidsmigrant nadelig kunnen zijn. De werkgever dient weliswaar aan de werknemer de kosten van thuisvlucht te vergoeden, en van tijdelijke ziektekostenverzekering tijdens de eerste drie maanden voordat het provinciale verzekeringsprogramma in werking treedt;⁴⁵¹ maar er wordt ook bepaald dat de kosten van huisvesting na aankomst op het salaris mogen worden ingehouden, en dat in geval van collectief ontslag de buitenlandse werknemer als eerste wordt ontslagen.⁴⁵²

Programma voor Caribische en Mexicaanse seizoensarbeiders

Het *Commonwealth Caribbean and Mexican Seasonal Agricultural Worker Programme* (CCMSAWP) bestaat op basis van verdragen met Mexico⁴⁵³ en een aantal Caribische Gemeenebestanden.⁴⁵⁴ Doelstelling van het programma is:

"to provide a supplementary source of reliable and qualified seasonal labour in order to improve Canada's prosperity by ensuring that crops are planted and harvested in a timely fashion. These measures help to maintain the livelihoods of Canadian and permanent resident workers in the agricultural industry as well as in other industries that directly or indirectly participate in and benefit from a strong and vital agricultural industry".⁴⁵⁵

449 Deze vijf beroepen zijn: metselaars, kozijnensetzer, betonwerkers, cementbewerkers en werklieden. Zie respectievelijk de *Memorandum of Understanding* tussen de Canada *Employment Insurance Commission* en de Minister van Onderwijs en vier werkgeversorganisaties (de *Automotive Parts Manufacturers Association*, de *Canadian Die Casters Association*, de *Canadian Plastics Industry Association* en de *Canadian Tooling and Machining Association*) met betrekking tot de procedure voor het faciliteren van de afgifte van werkvergunningen voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in de werktuig- en machinebouw in Ontario en maatregelen die genomen moeten worden genomen door de werkgeversorganisaties om de tekorten aan geschoolde werknemers in de sector te verhelpen; *Memorandum of Understanding* tussen de Canadese regering, vertegenwoordigd door de Ministeries van HRDC en CIC en de bouwsector vertegenwoordigd door de *Greater Toronto Home Builders' Association* met betrekking tot de procedure voor het faciliteren van de afgifte van werkvergunningen voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in de bouwsector in de regio Greater Toronto (GTA) en maatregelen (op de lange termijn) van de sector om te voorzien in tekorten aan bouwvakkers. De tekst van beide MOU's is te raadplegen op de HRDC-website: http://www.on.hrdc-drhc.gc.ca/english/ps/fwp/sectoral_e.shtml#construction onder "*Sectoral Agreements*"

450 Par. 8 van beide MOU's.

451 Par. 3.6 en 3.7 Bouw- MOU

452 Par. 3.6 en 3.3 Bouw-MOU: "... Canadians and permanent residents will be employed before foreign workers and in the event of lay-off, foreign workers will be laid off before Canadians and permanent residents".

453 Agreement for the Employment in Canada of Seasonal Agricultural Workers from Mexico; te raadplegen op de HRDC Ontario website: http://www.on.hrdc-drhc.gc.ca/english/ps/agri/menglish_e_s.html

454 Agreement for the Employment in Canada of Commonwealth Caribbean Seasonal Agricultural Workers, te raadplegen op de HRDC Ontario website: http://www.on.hrdc-drhc.gc.ca/english/ps/agri/cenglish_e.shtml. Zie ook *Commission for Labor Cooperation, Protection of Migrant Agricultural Workers in Canada, Mexico and the United States* (Washington: Secretariat of the Commission for Labor Cooperation, 2002) (hierna: *Protection of Migrant Agricultural Workers 2002*), p. 7-8 en de HRDC Ontario website: http://www.on.hrdc-drhc.gc.ca/english/ps/agri/overview_e.shtml onder "*Caribbean & Mexican Seasonal Agricultural Workers Program - Overview 2002*." De volgende Caribische landen doen mee aan het programma: Antigua en Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, Jamaica, Montserrat, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent en the Grenadines, Trinidad en Tobago.

455 T.a.p.

Het programma wordt uitgevoerd door HRDC via plaatselijke *Human Resource Canada Centres* (HRCC) en is van kracht in de provincies Alberta, Manitoba, Ontario, Québec en Nova Scotia. Het is opgezet voor de de agrarische sector om te voorzien in tekorten aan Canadese of duurzaam ingezetene werknemers.⁴⁵⁶ De meeste werknemers voor wie dit programma geldt werken bij het oogsten van fruit, groenten en tabak. De provincie Ontario is de belangrijkste bestemming.⁴⁵⁷ Volgens statistieken over 1998 zijn van de in totaal 13.455 agrarische werknemers die uit hoofde van dit programma naar Canada zijn gekomen er 12.160 in Ontario gaan werken.⁴⁵⁸

De werkgever moet eerst nagaan of hij Canadezen en duurzaam ingezetene kan aan nemen, voor hij een aanvraag voor arbeidsmigranten indient. Als die niet voorhanden zijn, mag de werkgever bij de plaatselijke HRCC vergunningen voor arbeidsmigranten aanvragen. De aanvraag moet het aantal werknemers vermelden, plaats en duur van het werk en de werkomstandigheden en het type huisvesting. De overheden van de verdrag sluitende staten werven en selecteren de werknemers in het land van herkomst; functionarissen van de relevante Canadese diplomatieke vestiging nemen de aanvraag in behandeling.

Het programma is strikt seizoensgebonden en agrarische arbeidsmigranten mogen maximaal acht maanden in Canada verblijven.⁴⁵⁹ Het aantal gewerkte uren moet over een tijdvak van zes weken (of korter) minimaal 240 zijn.⁴⁶⁰ De werkgever en de arbeidsmigrant dienen een standaardovereenkomst te tekenen die een aantal waarborgen voor de werknemer bevat: zo moet de werkgever aan de werknemer de kosten van terugreis vergoeden, geen extra kosten voor huisvesting in rekening brengen en het minimumloon betalen.⁴⁶¹ Het programma is dan ook bekritiseerd wegens zijn restrictief karakter. De arbeidsmigrant kan geen ander of bijkomend werk zoeken of naar een andere boerderij overstappen zonder goedkeuring van de bevoegde provinciale functionaris.⁴⁶² Ook valt hij niet onder de provinciale arbeidswetgeving die voorziet in de rechten van vakbonden, het stakingsrecht en andere wezenlijke arbeidsrechtelijke bescherming van de werknemer. De uitsluiting van de gelding van de *Ontario Labour Relations Act 1995* is recent met succes aangevochten bij het Canadese Hoogerechtshof, als in strijd met artikel 2(d) van de *Charter of Rights and Freedoms*, die vrijheid van vereniging waarborgt.⁴⁶³ Ondanks deze problemen met het programma komen veel arbeidsmigranten ieder jaar weer terug en wordt voor de meeste teruggekomen werknemers een aanvraag op naam ingediend door een werkgever.⁴⁶⁴

Programma voor inwonende thuiszorg

Het doel van het programma voor inwonende thuiszorgers (*live-in caregiver*)⁴⁶⁵ is een mogelijkheid te bieden aan migranten met een diploma om in Canada te werken als kinderverzorger, ouderenzorger of als verzorger van een gehandicapte. Voorwaarde is dat er

456 T.a.p.

457 *Protection of Migrant Agricultural Workers* 2002, p. 7.

458 *Protection of Migrant Agricultural Workers* 2002, p. 8 (citaat uit *Commonwealth Caribbean and Mexican Seasonal Agricultural Workers Programs* (Labour Market Services, HRDC, 23 oktober 1998) Common Hiring Arrangements. In 1998 kwamen de meeste buitenlandse werknemers die op grond van dit Programma naar Canada kwamen uit (6.508) en Jamaica (4.690). *Protection of Migrant Agricultural Workers* 2002, p. 8 (Tabel 1 - CCMSAWP Worker Arrivals by Country and Year, 1968-1998).

459 *Protection of Migrant Agricultural Workers* 2002, p. 8.

460 *Protection of Migrant Agricultural Workers* 2002, p. 17.

461 *Protection of Migrant Agricultural Workers* 2002, p. 17. Zie ook de HRDC-website: http://www.hrdc-drhc.gc.ca/hrib/lmd-dmt/fw-te/common/travailleur_worker.shtml onder "Agricultural Workers."

462 *Protection of Migrant Agricultural Workers* 2002, p. 9.

463 *Protection of Migrant Agricultural Workers* 2002, p. 10, overgenomen uit *Dunmore v. Ontario (Attorney General)* [2001] S.C.R. 94 (uitspraak van 20 december 2001).

464 *Protection of Migrant Agricultural Workers* 2002, p. 8.

465 *Immigration Regulations* 2002, artt. 110-115.

geen Canadees staatsburger of duurzaam ingezeten migrant is die de werkzaamheden kan verrichten. Een belangrijk kenmerk van het programma is het vereiste dat de immigrant bij de werkgever gaat inwonen.⁴⁶⁶ Vreemdelingen die als inwonende thuiszorger willen gaan werken moeten buiten Canada een aanvraag indienen en een aanbod voor werk hebben waarvoor HRCC goedkeuring heeft verleend. Verder moet aan vier voorwaarden worden voldaan: succesvolle afronding van een opleiding minimaal gelijk aan de Canadese middelbare school; niet langer dan drie jaar geleden met succes een training van zes maanden voltijds en klassikaal hebben afgerond of twaalf maanden voltijds betaalde werkervaring hebben opgedaan, waarvan minstens zes maanden onafgebroken bij dezelfde werkgever, waarbij de training of de werkervaring relevant moet zijn voor het soort werk dat betrokkene als inwonende thuiszorger gaat verrichten; voldoende beheersing van Engels of Frans; en in het bezit zijn van een arbeidsovereenkomst met de toekomstige werkgever.⁴⁶⁷ Net als met andere vormen van tijdelijk werk kan de vreemdeling in Canada van werkgever wisselen als de nieuwe dienstbetrekking ook is goedgekeurd door HRCC en een nieuwe werkvergunning is verkregen.⁴⁶⁸ Het lijkt er echter op dat niet alle inwonende thuiszorgers van deze optie weten *and also that finding a new job might prove difficult in the event of a complaint against a previously abusive employer*.⁴⁶⁹ Als de migrant, in een tijdvak van drie jaar na aankomst, twee jaar aaneensluitend als inwonende thuiszorger heeft gewerkt, kan hij een aanvraag indienen voor een permanente verblijfsstatus.⁴⁷⁰ Lange vakanties buiten Canada tellen niet mee voor het volmaken van de vereiste periode van twee jaar werk. Als de aanvraag om verlening van een permanente verblijfsstatus in eerste aanleg positief is beoordeeld kan de vreemdeling in afwachting van de definitieve verlening van de permanente status een 'open' werkvergunning krijgen. Daarmee heeft hij alvast vrije toegang tot de arbeidsmarkt.⁴⁷¹ In 2002 werden 1.978 inwonende thuiszorgers en hun gezinsleden (1.739 hoofdaanvragers en 239 partners en kinderen) toegelaten. Dat was 25% minder dan in 2001; toen werden 2.623 thuiszorgers (2.286 hoofdaanvragers en 337 partners en kinderen) toegelaten.⁴⁷²

3.5.4 Controle op de tijdelijkheid

In Canada kan men van een tijdelijke verblijfsstatus (bijvoorbeeld bij verblijf voor studie) overstappen naar een status als buitenlands werknemer.⁴⁷³ Ook kan een vreemdeling met een tijdelijke status als werknemer overstappen naar de permanente status van geschoold werknemer zonder dat hij daarvoor Canada hoeft te verlaten. Volgens de *Immigration Regulations 2002* kunnen geschoolde werknemers die een permanente status willen hebben en aan de voorwaarden daarvoor voldoen in Canada hun aanvraag indienen. Dat betekent dat ze moeten kunnen aantonen dat ze werk hebben waarvoor een werkvergunning is afgegeven en ook al minstens één jaar voordat ze de aanvraag

466 *The Live-in Caregiver Program for Employers and Caregivers Abroad* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2002) (hierna: *The Live-in Caregiver Program 2002*); te raadplegen op de CIC-website: <http://cicnet.ci.gc.ca/english/pub/caregiver/index.html>.

467 *Immigration Regulations 2002*, art. 112.

468 *The Live-in Caregiver Program 2002*.

469 VN, ECOSOC, Commissie voor Mensenrechten 57e vergadering, *Specific Groups and Individuals: Migrant Workers (Visit to Canada)*, rapport geschreven door Ms. Gabriela Rodríguez Pizarro, rapporteur over de mensenrechten van migranten, ingediend uit hoofde van resolutie 1999/44 van de Commissie voor Mensenrechten, doc. E/CN.4/2001/83/Add.1 (21 december 2000), hierna *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants (Visit to Canada)* (2000), p. 12, par. 43, p. 17-18, par. 65 en p. 19, par. 68.

470 *Immigration Regulations 2002*, art. 113(1)(d). In de Richtlijnen art. 113(2) staat dat die aaneensluitende periode "may be in respect of more than one employer or household and need not be without interruption, but may not be in respect of more than one employer or household at a time".

471 *The Live-in Caregiver Program 2002*.

472 CIC, *The Monitor*, voorjaar 2003, tabel 1 (Immigration by Level (Principal Applicants, Spouse and Dependants)).

473 *Immigration Regulations 2002*, art. 199(c).

indienen in Canada hebben gewerkt.⁴⁷⁴ Zoals hiervoor in paragraaf 3.1.3. Al is opgemerkt, geldt voor de inwonende thuiszorgers expliciet de mogelijkheid om na twee jaar te hebben gewerkt in een periode van drie jaar een permanente status aan te vragen. Deze vorm van tijdelijke tewerkstelling lijkt voor de arbeidsmigrant een aantrekkelijke route naar een permanente verblijfsstatus. Toch wordt de regeling bekritiseerd omdat de eis van tewerkstelling van twee jaar situaties van uitbuiting in de hand kan werken.⁴⁷⁵ Aan de tijdelijkheid van de werkvergunning wordt strikt de hand gehouden. Voor geschoolde migranten die zich in Canada willen vestigen, lijkt het verstandiger meteen een aanvraag te doen voor een permanente verblijfsstatus als geschoold werknemer. Als een geschoolde migrant in Canada een baan kan krijgen die door HRDC is goedgekeurd volgens het reguliere werkvergunningstelsel, komt hij meestal in aanmerking voor permanent verblijf als hij dat aanvraagt. De starheid van het systeem kan echter leiden tot een ongunstig resultaat voor sommige groepen tijdelijke migranten, vooral agrarische arbeidsmigranten uit Mexico en het Caribisch gebied, die jaren achtereen in Canada terugkomen om er te werken, maar die geen mogelijkheid of vooruitzicht hebben op een permanente verblijfsstatus, omdat hun niveau van opleiding meestal te laag is om als geschoold werknemer te immigreren.

3.5.5 Rechten

Gezinshereniging

De regels over gezinshereniging voor migranten die zijn toegelaten als duurzaam ingezetene zijn in het algemeen soepel. De volgende gezinsleden kunnen zich bij een duurzaam ingezetene in Canada voegen mits die zich voor hen garant stelt voor een tijdvak van drie tot tien jaar, al naar gelang de relatie: (huwelijks)partners van 16 jaar of ouder; nog niet zelfstandige kinderen tot de 22 (ook adoptiefkinderen); beoogde adoptiefkinderen onder de 18; ouders en grootouders; broers, zussen, neven en nichten, of kleinkinderen zonder ouders, onder de 18 en zonder (huwelijks)partner.⁴⁷⁶ Gezinsherenigers vormden in 2002 en 2001 de op één na grootste groep immigranten (na geschoolde werknemers samen met hun gezinsleden).⁴⁷⁷

Ook mogen de (huwelijks)partner en gezinsleden van tijdelijke arbeidsmigranten zich met hen in Canada herenigen. Die gezinsleden hebben ook een werkvergunning nodig als zij wensen te werken, maar een HRDC-goedkeuring is niet nodig voor (huwelijks)partners mits de migrant zes maanden of langer in Canada mag werken en dat diens werk aan een bepaald minimumniveau van scholing voldoet.⁴⁷⁸ Inwonende thuiszorgers kunnen, bij hun aanvraag voor een permanente verblijfsstatus, hun gezinsleden 'meenemen' in de aanvraag.⁴⁷⁹

Sociale verzekeringen

In het algemeen hebben tijdelijke arbeidsmigranten (zo ook werknemers in de agrarische sector en inwonende thuiszorgers) dezelfde rechten als Canadese staatsburgers en duurzaam ingezetenen met betrekking tot sociale zekerheid, waaronder uitkeringen uit de

474 *Immigration Regulations* 2002, art. 74(2).

475 *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants (Visit to Canada)* 2000, p. 18, par. 67; Clark 2000.

476 *Immigratie Wet* 2001, art. 12(1) and 13(1); *Immigration Regulations* 2002, art. 116-137.

477 In 2002 zijn 65.087 gezinsherenigers toegelaten als permanent ingezetene, en 66.646 personen in 2001. Zie CIC, *The Monitor*, voorjaar 2003, tabel 1 (Immigration by Level (Principal Applicants, Spouse and Dependants)).

478 *Immigration Regulations* 2002, art. 200(1)(c)(i), 203(1) 207(b). Zie ook de CIC-website, <http://cicnet.ci.gc.ca/english/work/worker-4.html> (Spousal Program). Om precies te zijn: met een 'bepaald minimum-niveau van scholing' wordt bedoeld dat de functie geldt als niveau ('skill level') A, O of B in de Canadian National Occupational Qualification.

479 *Immigration Regulations* 2002, art. 114; *The Live-in Caregiver Program* (2002).

openbare kas, op voorwaarde van verblijf en afhankelijk van de duur van het dienstverband; op dit punt bestaan verschillen in de wetgeving van de provincies. De Canadese grondwet bevat een ruim opgevat gelijkheidsbeginsel (artikel 15 van de Canadese *Charter of Rights and Freedoms*),⁴⁸⁰ maar in de rechtspraak is uitgemaakt dat het mogelijk is het recht op een uitkering uit de openbare kas tot ingezetenen te beperken en dat dit geen schending is van het gelijkheidsbeginsel.⁴⁸¹ Ook hebben alle werknemers toegang tot verzekering voor werkloosheid; dit valt onder de bevoegdheid van de federale overheid.⁴⁸² Het recht op een uitkering uit hoofde van de federale *Employment Insurance Act 1996*⁴⁸³ staat echter alleen open voor werknemers die 910 uur verzekerd werk hebben verricht in de 52 weken voorafgaand aan hun eerste beroep op een uitkering; voor ieder daarna ingediend verzoek om een uitkering moet een werknemer 420 tot 700 uur verzekerd werk hebben verricht (afhankelijk van het plaatselijke werkloosheidspercentage), in de voorafgaande 52 weken of (indien recenter) sinds zijn laatste verzoek van een uitkering. Daardoor komen agrarische seizoensarbeiders niet altijd in aanmerking voor zo'n uitkering.⁴⁸⁴ Voor inwonende thuiszorgers en hun werkgevers bepalen de regels dat de migrant beroep op een werkloosheidsuitkering kan doen bij verlies van zijn baan. Daarbij wordt erop gewezen dat de arbeidsmigrant wordt geacht zo snel mogelijk een nieuwe baan te vinden en dat het ontvangen van een werkloosheidsuitkering zijn kansen op een permanente verblijfsstatus vermindert. Daardoor kan de migrant immers moeilijker voldoen aan het vereiste dat hij twee jaar heeft gewerkt in het tijdvak van drie jaar na aankomst in Canada.⁴⁸⁵

3.5.6 Integratie

Er bestaan enkele door de overheid gefinancierde programma's, bedoeld om duurzaam ingezetenen te helpen bij het leren van Engels en/of Frans en bij de inburgering, zoals de Language Instruction for Newcomers (LINC), het *Immigrant Settlement and Adaptation Program*, en het *Host Program*.⁴⁸⁶ Deze programma's richten zich echter alleen op duurzaam ingezetenen; voor tijdelijke migranten zijn er weinig specifieke integratieprogramma's, afgezien van de mogelijkheid deel te nemen aan een cursus Engels als tweede taal. Wel bevatten enkele van de van de schriftelijke afspraken met brancheorganisaties (MOU's) een bescheiden regeling over integratiemaatregelen op het werk. Zo staat er in de schriftelijke afspraak met de bouwsector in Ontario dat "[b]asic training in health and safety, language and workplace orientation for foreign workers will be arranged and co-ordinated by CREWS [the Construction Recruitment External Workers Services]".⁴⁸⁷ Ook zijn er enkele niet-gouvernementele organisaties, die specifiek aan werknemers in de agrarische sector en inwonende thuiszorgers hulp en advies verlenen.⁴⁸⁸

480 Constitution Act 1982, ingevoerd als Schedule B van de Canada Act 1982, (U.K.) 1982, hfst. 11.

481 *Protection of Migrant Agricultural Workers* (2002) p. 10, met verwijzing naar *Clarkson v. Ontario Health Insurance Plan (General Manager)* (1998), 109 O.A.C. 363 (Ont. Ct. (Gen. Div.)).

482 Constitution Act 1867, art. 91(2A).

483 Employment Insurance Act 1996, *Consolidated Statutes of Canada*, hfst. 23.

484 *Protection of Migrant Agricultural Workers* (2002), p. 13.

485 *The Live-in Caregiver Program* (2002).

486 Zie, voor een beschrijving van deze programma's, de CIC-website, <http://cicnet.ci.gc.ca/english/newcomer/host-newcomer.html>. Zie ook <http://www.settlement.org/>, een website van CIC en het provinciaal bestuur van Ontario met inlichtingen over immigratie naar Canada's dichtst bevolkte provincie.

487 Par. 3.4.

488 Zie bijvoorbeeld de volgende websites van niet-gouvernementele organisaties: <http://www.justicia4migrantworkers.org/> (Justicia for Migrant Workers); <http://www.vcn.bc.ca/wcdwa/> (West Coast Domestic Workers' Association); <http://pwc.bc.tripod.com/> (Philippine Women Centre); <http://www.cam.org/%7Eaafq/> (L'Association des aides familiales du Québec).

3.5.7 Faciliteren van arbeidsimmigratie

Canada beschouwt zich als immigratieland en de federale overheid voert een actief beleid om duurzame immigranten te werven, en ook tijdelijke arbeidsmigranten om in vacatures te kunnen voorzien. Dit beleid wordt ondersteund door de efficiënte behandeling van visa-aanvragen in diplomatieke vertegenwoordigingen (vooral in landen met veel geschoolde arbeidsmigranten) en door zeer toegankelijke en informatieve websites van federale overheidsdiensten, zoals CIC en HRDC, en provinciale overheidsdiensten, zoals Québec Immigration.

3.5.8 Samenvattend

- Canada beschouwt zich als immigratieland en biedt aanzienlijke mogelijkheden voor duurzame migratie, waaronder een apart programma voor economische migranten, die als geschoold werknemer of zelfstandig ondernemer met hun familieleden kunnen komen en zich in Canada vestigen, mits zij aan de gestelde vereisten voldoen.
- Arbeidsmigranten worden ook op tijdelijke basis toegelaten voor werk in sectoren waar een tekort bestaat aan Canadese arbeidskrachten (Canadees staatsburger of duurzaam ingezetenen).
- Canada heeft enkele programma's ontwikkeld om in tekorten aan arbeidskrachten te voorzien. Die programma's gelden voor geschoolde en minder geschoolde werknemers. De komst van software-deskundigen wordt bevorderd. Sommige programma's zijn neergelegd in verdragen of in schriftelijke afspraken tussen de overheid en een brancheorganisatie. Die schriftelijke afspraken betreffen de agrarische sector van vrijwel geheel Canada en de werktuig- en machinebouw van de industriële sector in Ontario en de bouwsector in die provincie. Deze programma's zijn van strikt tijdelijke aard, en geven in enkele opzichten reden tot zorg voor wat betreft de arbeidsrechtelijke bescherming van de werknemer.
- Een migrant kan zijn status van tijdelijk migrant gewijzigd zien in een permanente verblijfsstatus. Hij moet dan wel een aparte aanvraag indienen voor een permanente verblijfsstatus en voldoen aan de daarvoor geldende vereisten. Ook staan er expliciete bepalingen in de *Immigration Regulations* die het inwonende thuiszorgers toestaan een permanente verblijfsstatus te verkrijgen als zij twee jaar aaneensluitend hebben gewerkt in een tijdvak van drie jaar na aankomst, in Canada.
- In beginsel zijn de sociale rechten van arbeidsmigranten (ten opzichte van de rechten van Canadese staatsburgers en duurzaam ingezetenen) gewaarborgd wegens het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Hierop bestaan enkele uitzonderingen, gerelateerd aan de duur van het verblijf of het werk.

Nederland in vergelijking

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk brengen wij de in de onderzochte landen regels per sector en gebruikte instrumenten (quota, puntensysteem, bilaterale overeenkomsten et cetera) in kaart. Daarbij staat de vergelijking met het huidige Nederlandse systeem voor arbeidsimmigratie en de voorgenomen wijzigingen op grond van onder andere het advies van de Commissie Kenniswerkers centraal. Welke keuzes heeft Nederland gemaakt bij het regelen van arbeidsimmigratie in vergelijking met de andere landen? Wij volgen zoveel mogelijk de structuur van de vorige hoofdstukken en beginnen met een vergelijking tussen de mogelijkheden van permanente en van tijdelijke arbeidsmigratie per sector. De keuze voor de vergeleken sectoren is voornamelijk gebaseerd op de in Nederland bestaande mogelijkheden voor arbeidsimmigratie. Daarom bespreken we niet alle sectoren even uitgebreid. We behandelen telkens, voor zover mogelijk, per sector:

- Welke landen hebben specifieke regels in de genoemde sector?
- Richten de regels zich tot een specifieke deelgroep in die sector al dan niet afhankelijk van opleidingsniveau of werkervaring?
- Wordt een arbeidsmarkttoets toegepast, bij eerste toelating en bij voortgezette tewerkstelling?
- Komt de arbeidsmigrant (op termijn) in aanmerking voor permanent verblijf? Of betreft het tijdelijk verblijf?
- Wordt eventueel een rotatiesysteem toegepast?
- Beperkt de regeling zich tot mensen met een bepaalde nationaliteit. Eventueel afhankelijk van de aanwezigheid van bilaterale verdragen?
- Is de regeling vraag- of aanbodgestuurd?
- Is een quotum van toepassing?
- Wordt gebruik gemaakt van een puntensysteem?

De laatste vraag die wij wel per deelvergelijking proberen te beantwoorden is niet eerder aan de orde geweest. Hiermee plaatsen wij de vergelijkingen in toekomstig Europees perspectief:

- Wat wordt er per sector geregeld in het voorstel van de Europese Commissie voor een 'werknemers richtlijn' waarin een gemeenschappelijk Europees beleid voor de toelating van arbeidsmigranten is neergelegd?

Daarna staan we iets uitgebreider stil bij vier veel gebruikte instrumenten om migratie te sturen te weten quota, het puntensysteem, bilaterale verdragen en convenanten. Vervolgens vergelijken wij de mogelijkheid om van tijdelijk naar permanent over te stappen en de controle op tijdelijkheid in de door ons onderzochte landen. Is er een systeem van tijdelijke arbeidsmigratie dat die tijdelijkheid kan waarborgen? Ook komt het recht op gezinshereniging van de arbeidsmigrant en de mogelijkheid van het ontvangen van werknemers- of sociale uitkeringen en het recht op deelname aan inburgeringscursussen aan de orde. De laatste vergelijkende vraag die wij behandelen gaat over hoe de landen arbeidsimmigratie faciliteren. Daarna bespreken wij in paragraaf 4.11 de Nederlandse koers in relatie tot de Europese ontwikkelingen, zijnde de uitbreiding van de Europese Unie en de betekenis van de door de Europese Unie ondertekende General Agreement on Trade and Services (GATS).

In hoofdstuk 8 analyseren wij de Nederlandse positie verder op grond van de in het volgende deel van dit rapport gepresenteerde stand van de discussie over de economische en demografische effecten van arbeidsimmigratie en aspecten van brain drain.

4.2 Mogelijkheden permanente arbeidsimmigratie

4.2.1 Algemeen

In alle door ons onderzochte landen kunnen arbeidsimmigranten die niet expliciet zijn toegelaten voor een tijdelijk doel op termijn een permanent verblijfsrecht krijgen. In Canada krijgen deze arbeidsimmigranten direct een permanente verblijfsstatus. In het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen is de opbouw van een permanent verblijfsrecht expliciet gekoppeld aan opleidingsniveau. In Noorwegen geldt dit voor 'specialisten', dat wil zeggen mensen met ervaring en opleiding op minimaal middelbare school niveau. De Tier-1 en Tier-2 vergunningen in het Verenigd Koninkrijk zien ook op werknemers met een meer dan middelbaar opleidingsniveau. In alle landen, behalve Canada, is de hoofdregel dat de werkgever van de arbeidsimmigrant om toestemming moet vragen hem tewerkstellen, het zijn vraaggestuurde systemen. In aparte regelingen wordt hier inmiddels wel in een aantal landen van afgeweken. Alleen in Canada is het algemene toelatingsbeleid aanbodgestuurd en is de vraaggestuurde werkvergunning de uitzondering.

In alle landen, behalve Canada dat met een puntensysteem werkt, geldt dat in algemene zin bij eerste toelating een arbeidsmarkttoets plaats vindt. Daarvoor moet minimaal vier weken (Duitsland) of vijf weken (Nederland) een vacaturemelding plaatsvinden bij het arbeidsbureau. In het Verenigd Koninkrijk moet de werkgever minstens vier weken actief werven voor de vervulling van de vacature. Alleen in Nederland moet de vacature gemeld worden bij het arbeidsbureau én moet de werkgever zelf wervingsinspanningen verrichten. In Spanje loopt de werving grotendeels via speciale commissies. Ook in Noorwegen is de werving in belangrijke mate gecentraliseerd en wordt die uitgevoerd door het nationale arbeidsbureau. De uitzonderingen op de arbeidsmarkttoets bespreken wij hierna bij de specifieke sectoren.

In Canada krijgt de arbeidsimmigrant direct een permanente verblijfsstatus en vrije toegang tot de arbeidsmarkt. In Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Noorwegen is de arbeidsmigrant na één jaar vrij op de arbeidsmarkt. In Nederland is de arbeidsmigrant sinds november 2000 pas na drie jaar vrij op de arbeidsmarkt. Daarvoor was hij de facto na één jaar vrij. In Nederland, Duitsland en Spanje komt de vreemdeling na vijf jaar rechtmatig verblijf in aanmerking voor een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd, in Noorwegen na drie jaar, in het Verenigd Koninkrijk na vier jaar. Een werkvergunning is in de andere landen dus vaak nog wel een aantal jaar nodig, maar dat is een pure formaliteit waarbij vooral gekeken wordt of betrokkene nog werkt, maar anders dan in Nederland niet opnieuw aan de arbeidsmarktsituatie wordt getoetst.

Sinds de wijziging van november 2000 wordt in Nederland gedurende de eerste drie jaar van het verblijf ook bij verlenging - voor zover verlenging mogelijk is - van een tewerkstellingsvergunning bij dezelfde werkgever, aan de situatie op de arbeidsmarkt getoetst. Het demissionaire kabinet schreef in de notitie van februari 2003 over kennismigranten dat zij wil dat onderzocht wordt of Nederland de verplichting van een tewerkstellingsvergunning misschien gedurende de eerste vijf jaar van het verblijf kan stellen. Als dat betekent dat Nederland gedurende de eerste vijf jaar van het verblijf een arbeidsmarkttoets wil toepassen bij verlenging van een vergunning of wijziging van werkgever wijkt Nederland sterk af van de andere onderzochte landen, waar die vrije toegang thans na één jaar wordt gegeven. Het zou ook in strijd zijn met het voorstel van de Europese Commissie om buitenlandse werknemers na maximaal drie jaar vrije toegang tot de arbeidsmarkt te gunnen.⁴⁸⁹

489 Art. 7 lid 2 voorstel 'werknemers richtlijn' COM (2001) 386.

4.2.2 Hooggekwalificeerde werknemers

Alle door ons onderzochte landen behalve Spanje, hebben de afgelopen jaren apart beleid ontwikkeld voor hooggekwalificeerde werknemers. In Duitsland en Nederland richtte dit beleid zich vooral op werknemers in de ICT-sector. In Noorwegen, Canada en het Verenigd Koninkrijk gaat het om een bredere groep 'specialisten' respectievelijk hooggekwalificeerde werknemers en werknemers in beroepen waarin tekorten zijn, van IT-ers tot loodgieters. Deze landen hebben met dit aparte beleid erkend dat er aan dit soort werknemers op hun arbeidsmarkt een tekort bestaat. Bij de toelating van deze buitenlandse werknemers vindt daarom geen of een beperkte arbeidsmarkttoets plaats. In Nederland kon bij IT-ers en kan bij hooggekwalificeerde werknemers vanaf een bepaald inkomensniveau de vacaturemelding bij het arbeidsbureau achterwege blijven, maar moet de werkgever nog wel aan alle overige wervingsinspanningen voldoen, zoals adverteren. Op Britse werkgevers rusten geen wervingsinspanningen voor de Tier-1 vergunning die wordt verleend aan onder andere IT-ers en verpleegkundigen. Voor de Duitse IT-ers werd - zolang het gestelde quotum niet was vervuld - aangenomen dat er onvoldoende nationaal aanbod van werknemers was. Overigens hebben zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk de versoepelingen voor IT-ers weer ingetrokken. In het advies van de interdepartementale werkgroep Wet arbeid vreemdelingen van mei 2002 werd voorgesteld om kennismigranten voor een periode van langer dan drie jaar, bijvoorbeeld maximaal 4,5 jaar, in Nederland arbeid te laten verrichten zonder toetsing aan de arbeidsmarkt.⁴⁹⁰ In de notitie naar aanleiding van het advies van de werkgroep Kennismigranten van februari 2003 wordt dit nogmaals herhaald.⁴⁹¹ De vrijstelling van de arbeidsmarkttoets zal echter alleen gaan gelden voor kennismigranten in dienst van een internationaal concern, universiteit of wetenschappelijke onderzoeksinstelling, voor welke werkgevers al apart beleid gold, waarbij meestal al geen arbeidsmarkttoets plaats vond.⁴⁹² Het is daarom de vraag of deze aangekondigde vrijstelling van de arbeidsmarkttoets voor kennismigranten in de praktijk veel veranderd ten opzichte van het al sinds jaar en dag bestaande toelatingsbeleid. Door de beperking tot internationale concerns komt het beleid alleen ten goede aan internationaal actieve bedrijven en moeten Nederlandse bedrijven die alleen nationaal actief zijn nog wel aan alle wervingsinspanningen voldoen.

Omdat de in Nederland voorgenomen wijziging beperkt is tot werknemers werkzaam bij internationale concerns, universiteiten en wetenschappelijke onderzoeksinstellingen blijft voor alle andere hooggekwalificeerde werknemers gelden dat hun werkgevers met een (beperkte) arbeidsmarkttoets te maken krijgen, zowel bij de eerste tewerkstellingsvergunning als bij eventuele voortgezette tewerkstelling.

Het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen zijn voor de categorie hoogopgeleide werknemers overgegaan tot een aanbodgestuurd systeem. Duitsland heeft een aanbodgestuurd systeem in de *Zuwanderungsgesetz* opgenomen en gaat daar in de toekomst mogelijk mee werken. Het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hebben hiervoor een puntenstelsel geïntroduceerd terwijl Noorwegen door een quotum in aantal beperkte hoogopgeleide arbeidsmigranten de gelegenheid biedt in Noorwegen werk te vinden om na gebleken succes een verblijfsrecht te krijgen. Bij het vaststellen van het quotum is bepaald hoeveel mensen het land nodig heeft op haar arbeidsmarkt. De vreemdeling wordt alleen nog beoordeeld op het voldoen aan het gevraagde kwalificatieniveau. Dit is ook het principe dat in Canada wordt gehanteerd. Zowel het Verenigd Koninkrijk,

490 Interdepartementale Werkgroep Wet arbeid vreemdelingen 2002, p. 14.

491 Interdepartementale Werkgroep Kennismigranten 2003, p. 4.

492 De termijn van 4,5 jaar zou wel een liberalisering zijn voor bijvoorbeeld post-doc wetenschappers die nu voor maximaal twee jaar mogen komen, par. 28 sub b Uitvoeringsregels Wav.

Canada en Noorwegen passen dus géén individuele arbeidsmarkttoets toe bij hooggekwalificeerde werknemers en vertrouwen in belangrijke mate op de werking van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Alleen Duitsland heeft de IT-green-card houders slechts tijdelijk verblijf willen toestaan. Onder druk van werkgevers hebben een aantal *Bundesländer* besloten dat die tijdelijkheid niet wenselijk is en zullen zij permanent verblijf toestaan. In de nieuwe *Zuwanderungsgesetz* heeft Duitsland er zelfs voor gekozen hooggekwalificeerde werknemers meteen bij binnenkomst een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te geven. Op dit moment komen in Nederland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk de hooggekwalificeerde werknemers op termijn in aanmerking voor permanent verblijf. Canada biedt de mogelijkheid van direct permanent verblijf maar heeft ook een aparte regeling voor tijdelijke tewerkstelling, met een snellere procedure.

Als Nederland de tijdelijkheid van het verblijf van arbeidsimmigranten verder zou benadrukken wordt Nederland ten opzichte van de in deze studie onderzochte landen het enige land dat de hooggekwalificeerde werknemers op termijn wil verplichten weer te vertrekken. Ook zou dit in strijd zijn met het concept voor een EU 'werknemers richtlijn' waarin is voorgesteld de arbeidsmigrant na vijf jaar een permanent verblijfsrecht krijgt.⁴⁹³

Om in de vraag naar werknemers met een exacte achtergrond te kunnen voorzien bieden het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Noorwegen buitenlandse studenten die in dat land een exacte studie hebben afgerond de mogelijkheid om een baan te gaan zoeken en op eenvoudigere wijze in aanmerking te komen voor een werk- en verblijfsvergunning. Uit de toelichting bij het voorstel voor de EU 'werknemers richtlijn' wordt bevestigd dat deze mogelijkheid moet bestaan om zo in tekorten aan geschoolde arbeidskrachten te kunnen voorzien.⁴⁹⁴ Buitenlandse studenten die in Nederland een exacte studie hebben voltooid worden niet gefaciliteert bij het vinden van een baan in Nederland maar geacht naar het land van herkomst terug te keren, terwijl in Nederland een tekort aan mensen met een exacte studie is.⁴⁹⁵ Zoals we in hoofdstuk 7 over arbeidsmigratie en brain drain laten zien is zeker niet uitgesloten dat het zowel in het belang van Nederland als het herkomstland kan zijn als de buitenlandse afgestudeerde enige jaren werkervaring in Nederland kan op doen.

Een cijfermatige vergelijking is niet goed te maken omdat elk land anders registreert, categorieën overlappen of geen cijfers beschikbaar zijn. Wel valt bijvoorbeeld op dat van 2000 tot 2003 in totaal 6.081 IT-ers naar Nederland kwamen tegen (vanaf augustus 2000) 13.200 naar Duitsland.

4.2.3 Concernmedewerkers

Ook voor de overplaatsing van werknemers in concernverband kennen alle onderzochte landen apart beleid. De over te plaatsen werknemers moeten over het algemeen in alle landen tot de directie behoren of (technisch) sleutelpersoneel zijn. Als dat het geval is, is geen arbeidsmarkttoets nodig. Alleen in Spanje wordt voor werknemers van een werkgever van buiten de EU/EER die op de Spaanse arbeidsmarkt tewerkgesteld worden een arbeidsmarkttoets toegepast. Voor Canada geldt dat aangetoond moet worden dat Canadezen en permanent gevestigde migranten bij het verblijf van de concernmedewer-

493 Art. 4 voorstel EU richtlijn 'lang verblijf derdelanders', COM (2001) 127.

494 Toelichting par. 1.4. Voorstel voor de 'werknemers richtlijn', COM (2001) 386.

495 Het Nederlandse beleid voor studenten maakt onderscheid naar studenten hoger onderwijs en studenten voortgezet en beroepsonderwijs. De studenten voortgezet en beroepsonderwijs worden alleen voor studie in Nederland toegelaten als blijkt dat Nederland het meest aangewezen land is om die studie te volgen en als er een positieve bijdrage wordt geleverd aan het eigen land. Hfst. B6/2.1.3 Vc.

ker zijn gebaat. Werknemers die binnen een concern zijn overgeplaatst komen in alleen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk op termijn in aanmerking voor een permanente verblijfsstatus. In Duitsland, Canada, Noorwegen en Spanje krijgen zij alleen een tijdelijke verblijfsstatus. In de door de Europese Commissie voorgestelde 'werknemers richtlijn' is bepaald dat concernmedewerkers maximaal vijf jaar kunnen worden uitgezonden en geen aanspraak maken op een permanente verblijfsvergunning.⁴⁹⁶ Het Nederlandse voornemen om kennismigranten die binnen een internationaal concern zijn overgeplaatst niet in aanmerking te laten komen voor een permanente verblijfsvergunning past redelijk binnen de voorgestelde EU richtlijn en wijkt ook niet af van het uitgangspunt van tijdelijkheid zoals dat in de meeste andere door ons onderzochte landen voor concernmedewerkers wordt gehanteerd.

4.2.3 *Zorgsector: artsen*

Groot-Brittannië, Duitsland en Nederland hebben apart toelatingsbeleid voor artsen in het algemeen of bepaalde medische specialisten. Een arbeidsmarkttoets is bij bepaalde artsen in het Verenigd Koninkrijk (*Tier-1*) niet van toepassing, in Duitsland en Nederland wel, waarbij die toets in Nederland vooral uit een vakbekwaamheidstoets bestaat. Wij hebben de artsen echter niet als aparte sector besproken in de landenrapporten omdat veelal de algemene regels voor hoger opgeleide werknemers van toepassing zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval voor tandartsen in Noorwegen. In alle landen met apart beleid kunnen medisch specialisten zich op termijn permanent vestigen, zo ook in Nederland.

Het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Duitsland bieden de mogelijkheid van permanent verblijf ook aan verpleegkundigen. Nederland kent die mogelijkheid ook op grond van de Wav maar beoogt via het CAZ verpleegkundigen alleen een tijdelijk verblijfsrecht te geven. Wij bespreken de toelating van verpleegkundigen daarom onder tijdelijke regelingen.

4.2.5 *Permanent verblijf voor ongeschoolde arbeid*

Alle landen passen een arbeidsmarkttoets toe die er in de praktijk op neer komt dat buitenlandse werknemers pas vanaf een bepaald opleidingsniveau of in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt worden toegelaten. Alleen Noorwegen overweegt expliciet om ook ongeschoolde arbeidskrachten te werven en na drie jaar in aanmerking te laten komen voor permanent verblijf. In Spanje kunnen de seizoensarbeiders met de 'type T' vergunning (vooral land- en tuinbouw) na vier jaar wel voor een gewone verblijfsvergunning in aanmerking komen, die later weer om te zetten is in een permanente status. Hetzelfde geldt voor de inwonende thuiszorghulp in Canada die na drie jaar, waarvan zij twee jaar gewerkt moeten hebben, een permanente status kan aanvragen en na verkrijging daarvan vrij is op de Canadese arbeidsmarkt.

Alle onderzochte landen hebben te maken met vreemdelingen die illegaal in het land verblijven en illegaal tewerkgesteld worden. In Spanje wordt vrijwel structureel jaarlijks een grote regularisatiecampagne voor onder andere illegale buitenlandse werknemers gehouden. De Nederlandse ervaring is dat deze vreemdelingen vooral werkzaam zijn in sectoren waar laag- of ongeschoolde arbeidskrachten gevraagd worden.

496 Art. 14 van het voorstel voor de 'werknemers richtlijn' COM (2001) 386.

4.3 Mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsimmigratie

4.3.1 Stage en Training

In Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Nederland speelt de tijdelijke werkvergunning voor trainees, stagiaires, practicanten, en soortgelijken gezien hun aantallen een belangrijke rol. Spanje kent geen regeling voor stagiaires die op vergelijkbare manier in het oog springt. In Canada vallen stages in de gezondheidszorg op omdat er - als die stage maximaal vier maanden duurt - helemaal geen werkvergunning verplicht is. Voor de afgifte van de nodige werkvergunningen in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Noorwegen en Nederland wordt niet aan de arbeidsmarkt getoetst. De regels verlangen wel dat betrokkene student is of door een buitenlandse werkgever op studiereis wordt gestuurd en in het kader van scholing of training (Nederland) tijdens zijn vakantie (het Verenigd Koninkrijk) of na afronding van de beroepsopleiding en voor het opdoen van werkervaring (Noorwegen en Duitsland) komt werken. Het gaat vaak om geschoolde arbeid, maar meestal geen hooggeschoolde arbeid, omdat betrokkene nog ervaring moet opbouwen. In het Verenigd Koninkrijk is de regeling onlangs uitgebreid zodat die niet meer seizoensgebonden is. In zowel Canada, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kunnen alleen arbeidsmigranten uit landen waarmee hierover een (bilateraal) verdrag is gesloten een beroep doen op de regeling. Duitsland heeft per herkomstland en het Verenigd Koninkrijk voor het totaal quota vastgesteld. In Duitsland mogen de trainees (*gastarbeitnehmer*) 18 maanden komen, in het Verenigd Koninkrijk zes maanden en in Nederland mogen stagiaires één jaar komen en practicanten maximaal 24 weken. In Noorwegen kunnen stagiaires een werkvergunning voor maximaal twee jaar krijgen en geldt een aparte regeling voor een agrarische stage voor maximaal drie maanden. Alleen Duitsland past op de trainees het rotatiesysteem toe door te verlangen dat de werknemers drie jaar buiten Duitsland moeten verblijven voordat zij opnieuw als trainee naar Duitsland kunnen komen.

4.3.2 Detachering en uitzending

Detachering komt in verschillende vormen voor. De Duitse *Werkvertrag* is de meest duidelijke vorm daarvan. De werknemer blijft in dienst van een buitenlandse werkgever en wordt voor een bepaald project naar Duitsland gestuurd. Er vindt geen arbeidsmarkttoets plaats. Een detacheringsconstructie wordt in Nederland toegepast bij de overkomst van Chinese koks voor de Chinees-Indische horeca op grond van het met die sector gesloten convenant. De werknemer treedt speciaal voor de uitzending naar Nederland in dienst bij een Chinees detacheringsbureau. Voor de Nederlandse werkgever geldt wel een volledige arbeidsmarkttoets. Anders dan de *Werkvertrag*-werknemers is de Chinese kok in Nederland verzekerd voor de werknemers- en volksverzekeringen en kan hij, in geval van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid - zij het in beperkte mate - aanspraak maken op een uitkering. Dit is anders in de gevallen van detachering naar Nederland uit landen waarmee Nederland een verdrag heeft gesloten dat verzekering in het land van herkomst mogelijk maakt.

De Nederlandse regels voor incidentele arbeid zien ook op een vorm van uitzending. De uitzending is in tijd beperkt en duurt in principe maximaal drie maanden - dan is geen werkvergunning vereist - of langer, dan is wel een werkvergunning vereist maar blijft de arbeidsmarkttoets achterwege. In Noorwegen vallen dit soort incidentele werkzaamheden onder tijdelijke werkvergunningen die voor een periode van ten hoogste vier jaar kunnen worden afgegeven. Het Verenigd Koninkrijk heeft een multiple-entry werkvisum waarmee de buitenlandse werknemer gedurende twee jaar zes maanden daar kan werken. In de praktijk zal dit visum waarschijnlijk veel gebruikt worden voor activiteiten die in Nederland onder de beschreven vorm van incidentele arbeid vallen.

4.3.3 Zorgsector

Nederland, Noorwegen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben allemaal apart beleid voor de toelating van verpleegkundigen. Alleen in Nederland is via het beleid op grond van het Convenant Arbeidsvoorziening Zorgsector (CAZ) gepoogd om dit te beperken tot tijdelijke tewerkstelling. Uit recente rechtspraak is gebleken dat ook in Nederland, buiten het CAZ om, de mogelijk bestaat om een verpleegkundige permanent in Nederland te werk te stellen. In het Verenigd Koninkrijk krijgen verpleegkundige de *Tier 1* verblijfsvergunning wat niet alleen op termijn permanent verblijf inhoudt maar ook dat er geen arbeidsmarkttoets hoeft plaats te vinden. Ook Noorwegen is in 2001 overgegaan tot het werven van verpleegkundigen. Noorse werkgevers krijgen actieve ondersteuning van het Noorse arbeidsbureau. Duitsland had al langer, op grond van bilaterale verdragen met Midden- en Oost-Europese landen, de mogelijkheid om verpleegkundigen te werven, waar gelet op de eisen steeds minder mensen gebruik van kunnen maken. De Nederlandse arbeidsmarkttoets is een volle toets, maar als een werkgever zich houdt aan de afspraken gemaakt in het CAZ wordt de tewerkstellingsvergunning in principe verleend. De Nederlandse werkgever moet dan wel aan meer verplichtingen voldoen (weringsinspanningen, maar ook opleiding prioriteitgenietend aanbod) voor een tijdelijke verpleegkundige dan Britse, Duitse en Noorse zorginstellingen voor een verpleegkundige die op termijn permanent mag blijven.⁴⁹⁷ Nederland heeft als enige een rotatiesysteem ingevoerd voor verpleegkundigen die in het kader van het CAZ komen.⁴⁹⁸ De Noorse en Nederlandse werkgevers moeten vooraf voor taaltraining zorgen terwijl de Duitse vergunning alleen verleend wordt aan een verpleegkundige die vroeger al in Duitsland heeft gewerkt, dus waarschijnlijk al Duits spreekt. De Britten hebben het voordeel dat de meeste mensen al wel Engels spreken, taalcursussen vóór binnenkomst zijn niet verplicht. Geen van de andere landen beperkt de toelating van verpleegkundigen met quota per bedrijf zoals Nederland.

Noorwegen, een land met een aanzienlijk kleinere bevolking, wil meer buitenlandse verpleegkundigen aangetrokken dan Nederlandse werkgevers hebben geworven. In 2002 streefden de Noren ernaar 400 verpleegkundigen te werven terwijl in dat jaar in Nederland 442 vergunningen werden afgegeven, inclusief verlengingen. Dat is dus relatief weinig vergeleken bij Noorwegen, en al helemaal vergeleken bij het Verenigd Koninkrijk waar in 2001 15.064 verpleegkundigen werden geworven. Deze verschillen zijn overigens niet alleen te verklaren aan de hand van de verschillen in het toelatingsbeleid. Andere verschillen, bijvoorbeeld in de organisatie van de zorgsector, spelen hierbij natuurlijk ook een rol.

4.3.4 Seizoensarbeid

Alle landen hebben een regeling voor seizoensarbeiders en kwalificeren dit als tijdelijke arbeid. In Canada en Nederland vindt een volledige arbeidsmarkttoets plaats. Duitse werkgevers hoeven alleen een melding te sturen naar het arbeidsbureau. In het Verenigd Koninkrijk vindt geen individuele arbeidsmarkttoets plaats maar wordt jaarlijks een *quotum* vastgesteld om het aantal mensen dat als seizoensarbeider kan worden toegelaten te bepalen. De aanvraagprocedure is in het Verenigd Koninkrijk geprivatiseerd en loopt via speciaal geselecteerde '*SAWS-operators*'. In Nederland is de tussenkomst van LTO bij de aanvraagprocedure een stap in dezelfde richting.

De duur van de tewerkstelling verschilt per land. Dit is 9 maanden in Spanje, 8 maanden

⁴⁹⁷ Zie ook Kloosterman 2003, p. 108.

⁴⁹⁸ Uit de uitspraak van de Haarlemse voorzieningenrechter van 5 maart 2003, AWB 03/1857, blijkt echter dat dit rotatiesysteem alleen kan worden toegepast als sprake is van evident misbruik van de Wav.

in Canada, 6 maanden in het Verenigd Koninkrijk, 3 maanden in Duitsland, 3 tot 4 maanden in Noorwegen en - in de praktijk - ook 3 maanden in Nederland. Nederland, Spanje en Noorwegen verlangen dat de werknemer eerst een bepaalde periode het land verlaat voordat hij eventueel opnieuw in aanmerking zou kunnen komen voor tewerkstelling als seizoenarbeider (rotatiesysteem). Verder geldt de regeling in Canada, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk alleen voor onderdanen uit landen waarmee hierover bilaterale overeenkomsten zijn gesloten. In Noorwegen zijn de seizoenarbeiders de grootste groep arbeidsmigranten. Daar werden in de eerste 8 maanden van 2002 al 15.000 vergunningen voor deze categorie verleend. Het Britse quotum voor 2002 bedroeg 25.000 vergunningen. Ook in Duitsland speelt deze groep een belangrijke rol met in 2000 meer dan 200.000 vergunningen. Het Nederlandse totaal van 4752 in 2002 is relatief laag. De cijfers zijn waarschijnlijk niet helemaal te vergelijken, bijvoorbeeld omdat in Nederland asielzoekers die langer dan zes maanden in procedure zijn ook seizoenarbeid verrichten. In 2002 waren dat er in totaal 1658⁴⁹⁹, waarmee Nederland nog steeds relatief minder vreemdelingen heeft toegelaten of toegestaan om seizoensgebonden werk te doen.

4.3.5 Huishoudelijke hulp

Canada heeft de meest in het oog springende faciliteit voor inwonende thuiszorgers. Daar kan een buitenlandse thuiszorger in een gezin komen wonen en werken als het gezin de zorg heeft voor kinderen, ouderen of gehandicapten. Op termijn kan de Canadese thuiszorger in aanmerking komen voor permanent verblijf. In 2002 zijn op grond van deze regeling 1739 vergunningen verleend. Duitsland heeft in 2002 ook geëxperimenteerd met de toelating van huishoudelijke hulpen in huishoudens waar een zorgbehoefte bestaat. In dat jaar zijn meteen 800 werkvergunningen afgegeven. Het is ons niet duidelijk geworden waarom de Duitse regeling in 2003 niet is voortgezet. Mogelijk dat de Noorse plannen om ook buitenlandse werknemer voor ongeschoolde arbeid toe te laten ook betrekking hebben op huishoudelijke hulpen. Die plannen betreffen waarschijnlijk wel lager opgeleid zorgpersoneel. In Spanje worden al binnen de ingestelde quota onder andere arbeidsplaatsen in de huishoudelijke dienstverlening opengesteld voor arbeidsmigranten.⁵⁰⁰ In Nederland is tijdens de expertmeeting gehouden door de ACVZ over het VN-vrouwenverdrag en de positie van aupairs door onder andere vertegenwoordigers van au pairs, au pairbemiddelaars en de FNV geopperd om naast de au pair een aparte regeling op grond van de Wav voor *domestic workers* in het leven te roepen.⁵⁰¹ Een dergelijke regeling zou kunnen lijken op de tijdelijke tewerkstelling in Duitsland of de meer permanente tewerkstelling zoals in Canada.

4.3.6 Bouwsector

Canada en Duitsland hebben specifieke regels gericht op tijdelijke toelating van buitenlandse werknemers voor de bouwsector. In het Verenigd Koninkrijk wordt overwogen om tijdelijke tewerkstelling van werknemers in de bouw mogelijk te maken. In Noorwegen en Spanje kunnen geschoolde bouwvakkers via het algemene (quotum)systeem worden toegelaten. Ook in Nederland is het niet uitgesloten dat werkgevers voor buitenlandse bouwvakkers tewerkstellingsvergunningen kunnen krijgen als blijkt dat er in Nederland en de EER geen prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is.⁵⁰²

499 CWI 2002 tabel 'vtv asiel'.

500 Aparicio & Tornos 2003, p. 242.

501 Verslag Expertmeeting VN-vrouwenverdrag 2002, p. 44.

502 Zo werd in februari 2003 een voorlopige voorziening toegewezen waarbij een werkgever om 14 tewerkstellingsvergunningen voor werknemers van voornamelijk Litouwse nationaliteit had gevraagd. Voorzieningenrechter rechtbank Den Haag zp. Haarlem 10 februari 2003, MR 2003, 24.

4.4 De verschillende instrumenten

Er zijn verschillende instrumenten die worden gebruikt om permanente of tijdelijke toelating van arbeidsmigranten te sturen. Wij bespreken hier de in de door ons onderzochte landen meest gebruikte instrumenten en dat zijn (1) quota, (2) het puntenstelsel, (3) bilaterale verdragen, en (4) sectorale convenanten.

4.4.1 Quota

Quota worden in alle landen in één of meerdere toelatingscategorieën gesteld. In Duitsland werd een quotum van 20.000 vastgesteld voor de IT green-card. Met de 6.200 werknemers die op grond van deze regeling kwamen werd dit quotum niet volledig gebruikt. Ook de Duitse quota voor trainees werden in het verleden niet opgemaakt. In het Verenigd Koninkrijk gelden alleen quota bij het programma voor seizoensarbeid en mogelijk op termijn ook voor de sector specifieke programma's. De quota voor seizoensarbeid zijn de afgelopen drie jaar geleidelijk gestegen. Spanje kent een quotum voor alle arbeidsimmigratie, zowel de tijdelijke als de meer permanente. In Spanje heerst bij werkgevers en regionale overheden grote ontevredenheid over het quotum systeem. Aan de ene kant wordt het quotum niet opgebruikt terwijl aan de andere kant behoefte is aan meer buitenlandse werknemers. Ook Noorwegen kent een quotum voor de toelating van permanente arbeidsmigranten: in 2002 was dit bepaald op 5000 hooggekwalificeerde specialisten. Canada werkt in de sectorale *'Memoranda of Understanding'* met quota. In de meeste landen worden de quota vastgesteld in overleg met of aan de hand van gegevens van sociale partners over het aantal onvervulbare vacatures. Op die manier wordt geprobeerd in te schatten hoe groot het tekort op de nationale arbeidsmarkt is en kan worden voorkomen dat de arbeidsmigranten de eigen werknemers 'verdringen'. Als er quota van kracht zijn wordt de toelatingsprocedure voor de categorie migranten die daar onder valt over het algemeen vereenvoudigd, een uitgebreide arbeidsmarkttoets kan achterwege blijven. Dit gebeurt in het Verenigd Koninkrijk bij de seizoensarbeid, in Spanje bij de in de quota opgenomen te vervullen aantal vacatures per sector, en in Noorwegen voor de specialisten. Tijdens deze studie hebben wij niet kunnen achterhalen waarom quota niet altijd opgemaakt worden. Ook hebben wij niet kunnen achterhalen of quota werden overschreden of tussentijds werden verhoogd.

4.4.2 Puntensysteem

Canada werkt met een puntensysteem dat niet alleen gericht is op het selecteren van hogeschoolden, maar ook voor (laag)geschoold zoals timmervaklieden. Duitsland heeft de optie om met een puntensysteem te gaan werken in Zuwanderungsgesetz neergelegd, maar dat is nog niet operationeel. Het Verenigd Koninkrijk is met het *Highly Skilled Migrant Programme* ook met een puntensysteem gaan werken. Meest wezenlijke verschil met andere systemen is dat het puntensysteem niet vraag gestuurd is - een werkgever vraagt een vergunning voor een bepaalde werknemer - maar aanbod gestuurd. De immigrant dient een aanvraag in om toegelaten te worden zonder dat hij al een werkgever heeft. Canada baseert punten ook op de behoefte van de arbeidsmarkt; het Canadese systeem stond model voor Duitse puntensysteem.

4.4.3 Bilaterale verdragen

Duitsland, Spanje en in de nabije toekomst mogelijk het Verenigd Koninkrijk hebben bilaterale overeenkomsten gesloten met derde landen, met name met toekomstige lidstaten van de EU. Nederland heeft formeel geen bilaterale overeenkomsten gesloten

maar heeft wel onderhandelingen lopen met Polen. Inmiddels is in dat kader een 'letter of intend' tot stand gekomen over de werving van verpleegkundigen.⁵⁰³ Canada heeft zowel voor de overkomst van seizoensarbeiders als voor stagiaires multi- en bilaterale verdragen afgesloten.

In bilaterale verdragen kunnen de landen van herkomst wervingsbeperkingen bedingen voor bepaalde beroepsgroepen waar zij zelf een tekort aan werknemers in hebben. De landen van herkomst kunnen zo *brain drain* uit hun land voorkomen. Ook kunnen de landen van herkomst waken voor de rechtspositie van de arbeidsmigranten in de ontvangende samenleving. Onderwerpen waar in de Spaanse bilaterale overeenkomsten is ingegaan zijn de sociale rechtspositie van de werknemer, zoals het recht op gelijke beloning, het recht op gezinshereniging of het recht op een permanente verblijfsstatus op termijn. Ook zijn er afspraken gemaakt over de tijdelijkheid van de tewerkstelling, over de terugkeer, de daaraan verbonden reiskosten en over een meldingsplicht voor de werknemer.

4.4.4 Sectorale convenanten

Het Nederlandse convenant en het Canadese (provinciale) 'Memorandum of Understanding' (MOU) komen in veel opzichten overeen. Het zijn beide afspraken tussen de overheid en een vertegenwoordiger van een sector over twee zaken te weten (1) het tijdelijk aantrekken van buitenlandse werknemers door bedrijven in de sector en (2) lange termijn maatregelen die de sector moet treffen om de tekorten aan arbeidskrachten in de sector op te lossen. Als we het Nederlandse convenant voor de zorgsector en het Canadese convenant in de bouwsector vergelijken zijn er inhoudelijk en juridisch zowel overeenkomsten als verschillen. Beide afspraken zijn op sectoraal niveau tot stand gekomen en gaan over de tijdelijke toelating van mensen in precies omschreven functies. Ook moeten de werkgevers nog wel aantonen dat er geen nationale werknemers zijn die de vacatures kunnen vervullen. Als dat is gelukt wordt eerst een werkvergunning verleend voor één jaar. Na dat jaar wordt in beide gevallen beoordeeld of de individuele werkgever aan de opgelegde eisen voor het scholen van nationale werknemers heeft voldaan. Als dat het geval is wordt de vergunning voor maximaal één jaar verlengd. Een belangrijk verschil is dat in Canada de werkgevers zonder deze afspraak géén wettelijke mogelijkheid hebben om een tijdelijke of permanente werkvergunning te krijgen voor dit soort werknemers: er is dus sprake van liberalisering van het toelatingsbeleid. In Nederland kunnen verpleegkundigen op grond van de Wav legaal tewerkgesteld worden en mogelijk permanent verblijf krijgen terwijl het convenant slechts tijdelijke tewerkstelling en verblijf toestaat en extra verplichtingen oplegt aan werkgevers: er is sprake van een restrictiever toelatingsbeleid.

In de andere landen, zeker als er bijvoorbeeld quota gelden, zijn mogelijk wel 'afspraken' gemaakt met werkgeversorganisaties over arbeidsvoorziening in hun sector. Dit zijn wij tegengekomen bij de toelating van seizoensarbeiders in het Verenigd Koninkrijk. De werving van seizoensarbeiders is uitbesteed aan "SAWS-operators", private partijen waarmee de afdeling Work Permits UK afspraken heeft gemaakt (*Code of Practice*) over de werving en behandeling van aanvragen om toelating van seizoensarbeiders. In de Canadese MOU zijn ook afspraken gemaakt over het privatiseren van de arbeidsmarkttoets. In de bouwsector is daarvoor door de sector zelf een aparte associatie opgericht (CREWS) die de sector moet faciliteren bij de procedures. Ook verzorgt CREWS training van de buitenlandse werknemers over veiligheid op de werkplek en in taal- en andere gebruiken van hun nieuwe werkplek. De taken van de Britse SAWS-operator en

503 Zie de brief van 29 november 2002 van de Staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer, kenmerk IBE-2325180, te raadplegen op <http://www.minvws.nl/document.html?Folder=393&page=18789>.

de Canadese CREWS voor zover het het stroomlijnen van de aanvraagprocedure betreft zijn in Nederland door LTO op zich genomen voor haar sector. In de zorgsector is een dergelijke private tussenschakel niet in het convenant geregeld.

Het Nederlandse convenant en Canadese MOU verschillen beide wezenlijk van de bilaterale overeenkomsten, die bijvoorbeeld door Spanje en Duitsland zijn afgesloten, omdat het land van herkomst van de buitenlandse werknemer niet bij de totstandkoming van het wervingsbeleid wordt betrokken. Het lijkt ons toch nuttig om het Nederlandse convenant ook te vergelijken met de bilaterale overeenkomsten. De redenen die de Nederlandse regering opgeeft voor het sluiten van convenanten komen namelijk voor een groot deel overeen met de redenen waarom door andere landen bilaterale wervingsovereenkomsten worden gesloten: duidelijke afspraken over de sociale rechtspositie van de werknemer, zoals over arbeidsvoorwaarden, over het voorkomen van *brain drain* en om de tijdelijkheid van het verblijf te kunnen benadrukken. Deze drie punten bespreken wij hierna in vergelijk.

De belangen van de buitenlandse werknemer in het land van ontvangst worden bij bilaterale overeenkomsten behartigd door de regering van zijn land van herkomst. De buitenlandse werknemer is echter géén partij bij het convenant en wordt aan de onderhandelingsstafel ook niet door een partij vertegenwoordigd. Weliswaar kunnen vakbonden partij zijn, maar het is de vraag of zij dan vertegenwoordigers van de vreemdeling zijn of dat zij de zittende werknemers vertegenwoordigen. Zo is in het belang van de buitenlandse werknemer door hun land van herkomst bij Spanje bepleit dat betrokkenen op termijn wél in aanmerking kunnen komen voor permanent verblijf. Terwijl bij de Nederlandse convenanten niemand namens de buitenlandse werknemers een dergelijk pleidooi kan voeren.

De belangen van het herkomstland bij het tegengaan van *brain drain* kunnen in een bilaterale overeenkomst duidelijk naar voren komen. Het land kan via de rechtstreekse betrokkenheid aangeven in welke sectoren zij te kampen heeft met werkloosheid en daarom aan tewerkstelling in het buitenland wil meewerken. Zo staat Kroatië alleen toe dat als werkloos ingeschreven verpleegkundigen in Duitsland tewerkgesteld mogen worden. In het Nederlandse convenant waakt de Nederlandse overheid over eventueel *brain drain* uit herkomstlanden door werkgevers te vragen niet in die landen te werven. Het is niet duidelijk hoe de Nederlandse overheid nagaat of werving uit een bepaald land *brain drain* zal veroorzaken, alhoewel de kans daarop soms groot lijkt.

Om *brain drain* te voorkomen wordt in Nederland tijdelijke tewerkstelling via de convenanten benadrukt. In de overeenkomsten die Spanje heeft gesloten met wervingslanden zijn ook over de tijdelijkheid van de tewerkstelling afspraken opgenomen, zoals de meldingsplicht in het land van herkomst binnen een maand na afloop van de vergunning. Als positieve sanctie op die melding kan de arbeidsmigrant op termijn in aanmerking komen voor een verblijfstitel die recht geeft op permanent verblijf in Spanje. Een dergelijke terugmeldplicht rust ook op Chinese koks die op grond van het Chineko convenant naar Nederland zijn gekomen. Als positieve sanctie op de terugmelding ontvangt de Chinese kok een deel van zijn in Nederland verdiende loon pas na die melding. De Chinese kok moet zich echter niet bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in China melden, maar bij zijn werkgever, een Chinees Detacheringsbureau. Nederland heeft de controle op de tijdelijkheid van het verblijf aan deze Chinese detacheringsbureaus overgelaten. Of een Nederlandse werkgever (of een Chinees detacheringsbureau) invloed kan uitoefenen op het migratiegedrag - retour of verder - van oud-werknemers is zeer de vraag. Als blijkt dat tijdelijke buitenlandse werknemers niet uit Nederland vertrekken zonder dat werkgevers daar schuldig aan zijn, kan de Nederlandse overheid daar niemand op aanspreken. Het Chineko convenant sluit de werkgever in dat geval uit van verdere deelname aan het convenant. Echter, het is de vraag of die beleidsmatige uitsluiting die geen wettelijke basis heeft, stand kan houden als de werkgever er niets aan kan doen dat zijn oud-werknemer niet naar China is teruggekeerd. Hoe een bilaterale over-

eenkomst meer mogelijkheid biedt om tijdelijkheid te waarborgen, anders dan via de beschreven meldingsplicht, is ons uit dit onderzoek niet duidelijk gebleken.

Een ander element dat wél in de convenanten kan worden geregeld en niet in de bilaterale overeenkomsten is dat werkgevers verplicht kunnen worden te investeren in opleiding van lokaal aanbod. Dat is ook duidelijk een element van de Canadese MOU. Echter, de verplichting om te investeren in opleiding van lokaal aanbod kan op grond van de Wav al aan werkgevers worden opgelegd. In Canada bestaat die mogelijkheid niet en biedt het MOU dus een handvat om de sector hiertoe aan te zetten. Het is niet duidelijk welke voordelen het convenant Nederland biedt naast de bestaande bevoegdheid om werkgevers te verplichten bij te dragen aan scholing.

De voordelen van het convenant worden nog minder duidelijk als de juridische houdbaarheid van de afspraken wordt gezien. Gelet op het facultatieve karakter van de nieuw in te voeren weigeringsgrond blijft een belangenafweging noodzakelijk. Daar hebben wij in paragraaf 2.6.1. Uitgebreid bij stilgestaan. Daarnaast kunnen convenanten eenzijdig door werkgevers worden opgezegd. In Canada wordt erkend dat het MOU niet meer is dan een wederzijdse intentieverklaring en juridisch niet bindend is.

4.5 Procedurele aspecten

4.5.1 Eén vergunning

Steeds meer landen gaan naar een systeem van een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning toe. Het voordeel is dat de vreemdeling maar naar één loket hoeft. Het Verenigd Koninkrijk heeft dit systeem al en Duitsland voert het in als de nieuwe *Zuwanderungsgesetz* van kracht wordt. Dit is ook het stelsel dat het voorstel voor een EU werknemers richtlijn voorstaat.⁵⁰⁴ Nederland heeft een eerste stap gezet in die richting door met ingang van de invoering van de Wav in 1995 op het verblijfsdocument van de vreemdeling te vermelden of de vreemdeling toegang had tot de arbeidsmarkt en of zijn werkgever over een tewerkstellingsvergunning moet beschikken. Een tweede stap is gezet met het arbeidsmigratieloket en de centrale verwerking van aanvragen voor tewerkstellingsvergunning. De derde stap, het invoeren van één vergunning, moet nog worden gezet.

4.6 Overstappen van tijdelijk naar permanent verblijf

Duitsland, Noorwegen, Spanje en Nederland hebben voor door hen expliciet als tijdelijk bedoelde arbeidsmigratie een rotatiesysteem ingevoerd. Om voor dezelfde tijdelijke activiteit opnieuw tewerkgesteld te kunnen worden moet de vreemdeling een aantal maanden of jaren buiten het land verblijven. Het Verenigd Koninkrijk, Canada en Spanje maken het impliciet of zelfs expliciet mogelijk dat de vreemdeling na een aantal opeenvolgende jaren legale maar tijdelijke tewerkstelling, kan opteren voor een permanent verblijfsrecht. Spanje opent die mogelijkheid ook voor vreemdelingen die illegaal tewerkgesteld zijn.

Ondanks het feit dat er geen apart rapport is over de regulering van arbeidsimmigratie naar Zwitserland is ons gevraagd hier kort te verwijzen naar de Zwitserse ervaringen met de regulering van tijdelijke arbeidsimmigratie. De Zwitserse regels zijn veranderd sinds Zwitserland en de EG in 2002 wederzijds vrij verkeer van werknemers zijn over-

504 Art. 2 (d) voorstel 'werknemers richtlijn', COM (2000) 386.

eengekomen. Ook staan er grotere veranderingen in de Zwitserse immigratiewet op stapel.⁵⁰⁵ Onder hun nog geldende systeem biedt Zwitserland seizoensarbeiders, die vooral uit de EER landen komen - en inmiddels dus een recht op vrij verkeer hebben - de mogelijkheid om 9 maanden in één jaar als seizoensarbeider, bijvoorbeeld in de horeca of in de skigebieden, te werken. Als de seizoensarbeider dat vier achtereenvolgende jaren heeft gedaan komt hij in aanmerking voor een werk- en verblijfsvergunning voor één jaar. Die vergunning kan jaarlijks worden verlengd, welke verlenging een formaliteit is. Na vijf of tien jaar kan deze buitenlandse werknemer in aanmerking komen voor een permanente verblijfsstatus. Alle buitenlandse werknemers die niet over de permanente verblijfsstatus beschikken worden aangeduid als tijdelijke werknemers. Aan die aanduiding moet, gelet op het vrij automatische verloop richting een meer permanente status, onder het huidige systeem in Zwitserland niet te veel waarde worden gehecht.⁵⁰⁶

In alle door ons onderzochte landen kan een arbeidsimmigrant tijdens zijn - al dan niet tijdelijke - tewerkstelling, overstappen op een ander verblijfsdoel, zoals bijvoorbeeld gezinsvorming. Een Filipijnse verpleegkundige die trouwt met een Duitser, een Nederlander, een Brit et cetera, die aan de nationale voorwaarden voor gezinsvorming voldoet, kan in alle landen op grond van dat huwelijk een - op termijn permanente - verblijfsvergunning krijgen. Canada verwacht wel dat de tijdelijk toegelaten arbeidsmigrant een dergelijke andere aanvraag buiten Canada indient en afwacht.

4.7 Waarborgen tijdelijkheid

Bij beantwoording van de vraag hoe tijdelijk het als tijdelijk bedoelde verblijf echt is komt bij alle door ons onderzochte landen naar voren dat de controle en handhaving van de tijdelijkheid in de meeste gevallen slechts op papier gebeurt en niet feitelijk. Niemand verplicht de buitenlandse werknemer zich af te melden. Het is dus heel goed mogelijk dat iemand met een tijdelijke verblijfsvergunning langer blijft. Dat kan illegaal verblijf zijn of in afwachting van de verlening van een nieuwe of andere verblijfsvergunning. Alleen Spanje en Nederland hebben voor een beperkte categorie buitenlandse werknemers een meldingsplicht waarmee gecontroleerd kan worden of de tijdelijke werknemer ook is vertrokken. De werknemer die in het kader van bilaterale overeenkomsten in Spanje heeft gewerkt moet zich binnen één maand na afloop van een tijdelijke vergunning melden bij het Spaanse consulaat in het land van herkomst. Het doel van de melding is niet alleen controle op de tijdelijkheid van de tewerkstelling maar ook het opbouwen van een recht op terugkeer en op termijn meer permanent verblijf. Er staat dus een positieve sanctie op de terugmelding.

Nederland heeft als enige in het Chineko convenant de mogelijkheid geboden aan de Chinese detacheringbureaus [óf ze hier gebruik van maken is hun keuze, niet die van NI?] Om een deel van het loon van de buitenlandse werknemer achter te houden, welk deel dat pas bij aankomst in China wordt uitgekeerd. Als er niet voor wordt gekozen een deel van het loon pas bij terugkeer uit te keren staat er voor de werknemer geen positieve sanctie op de terugmelding.

De tijdelijkheid van de tewerkstelling van verpleegkundigen in Nederland is juridisch niet sluitend geregeld, maar bleek tot voor kort in de praktijk wel te werken. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de werkgevers in de toekomst nog 'zaken' moeten doen met de CWI. Het voeren van gerechtelijke procedures om de tijdelijkheid aan te vechten wordt als contraproductief beschouwd omdat het een goede werkrelatie tussen de werk-

505 'Federal Government approves new aliens bill which severely restricts entry of third country workers', Migration News Sheet, april 2002, p. 6.

506 Mahnig 1998, p. 186 en Straubhaar & Fischer 1994, p. 134.

gever en de CWI verstoort. Het Nederlandse overlegmodel is wellicht richting werkgevers een goede waarborg, maar het kan de werknemer niet dwingen te vertrekken. Het dwingt alleen de werkgever de dienstbetrekking te beëindigen. Nu de eerste werkgever in de zorgsector het convenant heeft aangevochten is het de vraag hoe lang andere werkgevers zich geneigd zien zich nog door het convenant geboden te voelen.

In alle landen geldt dat buitenlandse werknemers die niet vertrekken alleen daadwerkelijk uitgezet worden als ze bij een algemene controle gericht tegen illegale tewerkstelling van vreemdelingen worden aangetroffen. Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk houden in ieder geval geen cijfers bij waaruit blijkt hoeveel van de illegaal tewerkgestelde vreemdelingen die zijn aangetroffen bij controles buitenlandse werknemers waren die te lang zijn gebleven.

4.8 Rechten

4.8.1 Gezinshereniging

In geval van - op termijn - permanente vestiging van de arbeidsmigrant staan alle landen gezinshereniging toe. Bij toelating voor tijdelijke tewerkstelling is gezinshereniging in Canada, Nederland en het Verenigd Koninkrijk (met uitzondering van de seizoensarbeiders) ook toegestaan. In het Verenigd Koninkrijk mag de partner meteen werken zonder dat een vergunning nodig is of een arbeidsmarkttoets wordt toegepast. Afhankelijk van het soort werkvergunning van de arbeidsmigrant mag de partner pas na één jaar werken, zoals in Duitsland en Spanje. In Spanje kan de partner dan zonder dat een arbeidsmarkttoets wordt toegepast aan het werk. In Duitsland vervalt na twee jaar de arbeidsmarkttoets. In Noorwegen kunnen gezinsleden een werkvergunning aanvragen en wordt bij de verlening geen arbeidsmarkttoets toegepast.⁵⁰⁷ In Canada mag de partner van een geschoolde arbeidsmigrant meteen werken, een werkvergunning is wel vereist maar die wordt verleend zonder arbeidsmarkttoets. In Nederland kunnen de partners van arbeidsimmigranten ook meteen werken, maar hun werkgever heeft wel een tewerkstellingsvergunning nodig en een volle arbeidsmarkttoets is van toepassing. Alleen de partner van een concernmedewerker krijgt die tewerkstellingsvergunning in Nederland zonder arbeidsmarkttoets. Dit verandert enigszins als het advies van de interdepartementale werkgroep kenniswerkers wordt omgezet in beleid omdat dan ook de partners van kennismigranten werkzaam aan universiteiten en wetenschappelijke onderzoeksinstituten, zonder arbeidsmarkttoets, mogen werken. Volgens de EU richtlijn voor gezinshereniging moeten de partners van arbeidsimmigranten een gelijk recht op toegang tot de arbeidsmarkt hebben als de arbeidsimmigrant zelf.⁵⁰⁸

4.8.2 Sociale zekerheid

In de samenvatting van hoofdstuk 2 gaven wij al aan dat waar in de jaren '70 de verzorgingsstaat 'open stond' voor tijdelijke arbeidsmigranten die toch bleven dat nu niet meer het geval is. Die algemene constatering geldt voor alle landen, waarbij moet worden opgemerkt dat wij weinig of geen informatie hebben gevonden over arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, en de toegang daartoe, vergelijkbaar met de Nederlandse WAO. In Nederland, Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk kan de arbeidsimmigrant tijdens de eerste vijf respectievelijk vier jaar van zijn verblijf - dus voordat hij een permanente verblijfsvergunning heeft - slechts zeer beperkt of helemaal geen beroep doen

507 Peers e.a. 2000, p. 51.

508 Art. 14 EU Richtlijn 'Gezinshereniging', COM (2002) 225.

op een werkloosheidsuitkering. Als de werknemer voor tijdelijke arbeid is gekomen geldt in Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk dat hij helemaal geen aanspraak op een werkloosheidsuitkering heeft, maar wel premies moet betalen. In Canada heeft ook de voor tijdelijke arbeid toegelaten buitenlandse werknemer aanspraak op een werkloosheidsuitkering. Canada probeert het beroep daarop van de inwonende thuiszorgers te beperken door de regeling dat als ze twee volle jaren in drie jaren hebben gewerkt ze in aanmerking komen voor een meer permanente status. Dat stimuleert de thuiswerkers om bij onverhoopte werkloosheid zo snel mogelijk nieuw werk te zoeken. In Nederland kan de buitenlandse werknemer alleen in geval van blijvende en volledige arbeidsongeschiktheid blijven. Volledige arbeidsongeschiktheid is geen grond om de verblijfsvergunning in te trekken of verlenging te weigeren. In de andere onderzochte landen is de hoofdregel dat de arbeidsmigrant gelijke rechten heeft als nationale onderdanen. Als er geen arbeidsongeschiktheidsuitkering is moeten arbeidsongeschikten een beroep doen op de openbare kas. Voor vreemdelingen betekent dat dan verblijfsbeëindiging. Dat is in ieder geval zo in het Verenigd Koninkrijk het geval. Wat de consequenties van (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid in de andere landen zijn hebben wij niet kunnen achterhalen.

In alle onderzochte landen heeft een beroep op een bijstandsuitkering verblijfsbeëindiging tot gevolg zolang de buitenlandse werknemer nog geen permanent verblijfsrecht heeft.

Geen van de door ons onderzochte landen houdt betaalde premies voor werknemersverzekeringen achter om die bijvoorbeeld bij vertrek als 'vertrek premie' uit te keren.⁵⁰⁹ Betaalde premies komen in Nederland in de kas van de uitvoeringsinstanties voor werknemers en sociale verzekeringen. Het geld komt, voor zover bekend, in geen van de onderzochte landen ten goede aan de buitenlandse werknemers of aan migranten in het algemeen.

In Spanje betalen seizoensarbeiders en grensarbeiders helemaal geen premies. Ook voor seizoensarbeiders in Duitsland hoeven, als ze niet langer dan twee maanden blijven, geen premies te worden betaald. Verder zijn er situaties waarin de tijdelijke arbeidsmigrant geen premies betaalt omdat hij voor de werknemers- en volksverzekeringen verzekerd blijft in het land van herkomst. De Duitse *Werkvertrag*-werknemer is hiervan het duidelijkste voorbeeld. Ook in Nederland doet die situatie zich voor ingeval van detachering uit een land waarmee Nederland een bilateraal sociale zekerheidsverdrag heeft gesloten. In het kader van het verdrag dat Nederland met de VS heeft kunnen Amerikaanse werknemers - in geval van detachering, zoals bijvoorbeeld bij concernoverplaatsingen - er voor kiezen om in Amerika verzekerd te blijven. De duur van deze detachering en verzekering buiten Nederland verschilt per verdrag. In het verdrag met Amerika is dit 60 maanden. Op het moment dat de Amerikaanse werknemer eventueel in aanmerking zou kunnen komen voor permanent verblijf in Nederland moet hij ook een financiële keuze maken: pensioenbreuk oplopen en cetera door in Nederland te blijven, of terugkeren?

Nederland heeft dit systeem ook gebruikt in de jaren '70 - begin '80 met Joegoslavische werknemers die naar Nederland werden gedetacheerd. Aan hun detachering zat in de praktijk geen tijdslimiet. Dit is anders dan in de huidige Nederlandse sociale verzekeringsverdragen en bij het *Werkvertrag*, waar wel een tijdslimiet geldt. De Hoge Raad oordeelde in 1987 dat de uitsluiting van de volksverzekeringen van de gedetacheerde Joegoslavische werknemers geen stand kon houden omdat het verdrag dat Nederland en Joegoslavië hadden gesloten geen exclusieve werking had. Andere verdragen bepaalden

509 Nederland heeft het via het Chineko Convenant wel mogelijk gemaakt om deel van het loon in buitenland te ontvangen.

expliciet wél exclusieve werking te hebben.⁵¹⁰ Het verdrag werd aangepast en een tijdslimiet van één jaar voor detachering werd opgenomen. Na 1988 is dit nieuwe verdrag niet verlengd en is er geen sociaal verzekeringsverdrag tussen Nederland en Joegoslavië van kracht.⁵¹¹

4.9 Inburgering

Alleen Noorwegen en Nederland verlangen van werkgevers in de zorgsector dat zij verpleegkundigen vóór binnenkomst de taal leren. Geen van de andere landen stelt nu taaleisen voor binnenkomst. Na binnenkomst van de arbeidsmigrant hebben geen van de onderzochte landen een inburgeringscursus verplicht gesteld. Alleen Duitsland heeft in de *Zuwanderungsgesetz* een dergelijke verplichting geregeld voor arbeidsimmigranten die langer dan een jaar komen. Noorwegen overweegt een nieuw integratieprogramma op te zetten voor nieuwe immigranten. De kosten van vooral taaltraining zouden door werkgevers moeten worden betaald.

Geen van de onderzochte landen wordt verplicht om iets te doen aan verdere scholing van de buitenlandse werknemer.

In het voorstel voor de EU 'werknemers richtlijn', wordt de mogelijkheid geboden om arbeidsimmigranten onder een versoepeld regiem toe te laten als de werkgever een geldbedrag betaalt. Dat bedrag moet gebruikt worden voor de integratie en verdere scholing van immigranten.⁵¹²

4.10 Faciliteren van arbeidsimmigratie

De fiscale 30%-regeling in Nederland is een maatregel die Nederland voor hoogopgeleiden zeker aantrekkelijker maakt. Wij vermoeden overigens dat de keuze van een werknemer om bijvoorbeeld wel in Nederland en niet in het Verenigd Koninkrijk te gaan werken eerder samenhangt met de werkgever en de aangeboden baan. De fiscale regeling is dan een prettige bijkomstigheid.

Nederland heeft als enige van de onderzochte landen hoge leges voor de afgifte van verblijfsvergunningen. Als de werkgever de leges betaald zullen die geen invloed hebben op het keuzegedrag van de werknemer. Als de werknemer die leges zelf moet betalen zou dat zijn keuze kunnen beïnvloeden.

Net als Nederland in de Vreemdelingenwet 2000 heeft gedaan (verblijfsvergunning niet jaarlijks verlengen maar koppelen aan duur van de tewerkstellingsvergunning) proberen ook de andere landen zichzelf aantrekkelijk te maken door de vreemdeling na binnenkomst zo min mogelijk te belasten met vreemdelingenrechtelijke procedures.

Tot slot faciliteren alle door ons onderzochte landen alle hooggekwalificeerde arbeidsimmigranten door hen - op termijn - permanent verblijf toe te staan. Het Duitse voorstellen om meteen een permanente verblijfsstatus te geven, is daarvan het meest vergaande voorbeeld.

510 Hoge Raad 25 juni 1986, *Rechtspraak Sociale Verzekeringen* 1987, nr. 26 en 27. Zie ook G.J. Vonk 2002, p. 328.

511 Groenendijk & Hampsink 1995, p. 56-60.

512 Art. 6 lid 5 voorstel 'werknemers richtlijn', COM (2000) 386.

4.11 Uitbreiding van de Europese Unie

In deze paragraaf willen wij de Nederlandse situatie bekijken in het licht van de op handen zijnde uitbreiding van de EU.

De toetreding van tien nieuwe lidstaten zal in principe een feit zijn op 1 mei 2004. Op 16 april 2003 is te Athene het Toetredingsverdrag getekend. De toetreding wordt vervolgens pas een feit als de huidige lidstaten en de nieuwe lidstaten het Toetredingsverdrag ratificeren. In de Protocollen bij het Toetredingsverdrag is voor het vrij verkeer van werknemers een overgangsregeling opgenomen. Gedurende de eerste twee jaar na 1 mei 2004 kunnen de huidige EU lidstaten hun bestaande regels voor de toelating van arbeidsimmigranten blijven toepassen op werknemers uit de nieuwe lidstaten. Wel moeten zij de werknemers uit de nieuwe lidstaten voorrang geven boven derdelanders.⁵¹³ Een werknemer uit een nieuwe lidstaat die op het moment van de toetreding al in een EU lidstaat werkt of na toetreding wordt toegelaten - in beide gevallen - voor een periode langer dan twaalf maanden, valt na afloop van die twaalf maanden onder de EG regels over vrij verkeer van werknemers. Na die eerste periode van twee jaar wordt geëvalueerd of een huidige lidstaat dit eigen regiem nog eens drie jaar wil handhaven voor de werknemers uit de nieuwe lidstaten. Na vijf jaar kan een huidige lidstaat het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten alleen tegenhouden op grond van een dreiging van serieuze verstoring van de arbeidsmarkt. In dat geval kan het eigen regiem nog eens twee jaar worden voortgezet. Lidstaten die op enig moment overgaan tot het instellen van vrij verkeer van werknemers voor de nieuwe lidstaten kunnen hier gedurende de eerste zeven jaar, met toestemming van de Commissie, op terugkomen als de situatie op de arbeidsmarkt dat verlangt.

Wat hebben de andere Europese landen die wij in dit rapport hebben onderzocht tot nu toe bekendgemaakt over hoe zij met deze overgangsregeling zullen omgaan? Het Verenigd Koninkrijk heeft besloten dat werknemers uit de nieuwe lidstaten vanaf de datum van toetreding, dus 1 mei 2004, gelijke rechten krijgen als de huidige EU onderdanen. De Britse minister van Buitenlandse Zaken, Jack Straw verklaarde eind 2002 dat de Britse regering hiertoe had besloten omdat dit in het eigenbelang van Het Verenigd Koninkrijk is. "Het verschaffen van gelijke rechten zal die werknemers aantrekken die we nodig hebben in vooraanstaande sectoren en het maakt deel uit van onze een 'managed migration agenda'. (...) Ook financieel is dit de beste beslissing omdat we zo ons geld kunnen besteden aan de echte immigratie problemen, in plaats van EU onderdanen ervan te weerhouden gebruik te maken van de gewone EU rechten."⁵¹⁴ Verder benadrukte Straw dat het instellen van vrij verkeer ook in het belang is van de Britse onderdanen die werkzaam zijn in de nieuwe lidstaten. Zij zijn ook gebaat bij vrij verkeer, vrij van controles, in de nieuwe lidstaten, aldus Straw. Aan de andere kant hebben Duitsland en Oostenrijk expliciet in de Protocollen bij het Toetredingsverdrag opgenomen dat in bepaalde sectoren van hun arbeidsmarkt, zoals de bouw en de land- en tuinbouw, vrij verkeer van werknemers en van diensten gedurende de hele overgangsperiode van zeven jaar is uitgesloten.

De SER stelde in februari 2001 voor om vóór de toetreding werknemers uit de kandidaat lidstaten in sommige sectoren al als prioriteitgenietend aanbod te beschouwen. Ook de

513 Een vergelijkbare voorrangspositie of 'tweede prioriteit' hebben werknemers met de Turkse nationaliteit sinds 1976 op grond van het besluit van de Associatierraad EEG-Turkije nr. 2/76, later vervangen door besluit nr. 1/80 waarin in artikel 8 lid 1 is bepaald dat de lidstaten trachten voorrang te geven aan toelating van Turkse werknemers, boven werknemers uit andere derdelanden, als er niet voldoende arbeidskrachten zijn op de gemeenschapsarbeidsmarkt. In de Wav en in de Nederlandse praktijk wordt hier geen uitvoering aan gegeven. Zie hierover ook Steenbergen e.a. 1999, p. 286.

514 Persbericht van 10 december 2002 van het Britse Minister van Buitenlandse Zaken, te raadplegen via <http://www.fco.gov.uk>.

FNV en VNO-NCW hebben zich uitgesproken tegen gebruikmaking van de overgangsregeling en voor een voorrangbehandeling in afwachting van de toetreding.⁵¹⁵ Het tweede kabinet Kok heeft in een brief aan de Tweede Kamer van 17 mei 2001 bekend gemaakt dat Nederland geen gebruik zal maken van de overgangsregeling. Nederland zal werknemers uit de nieuwe lidstaten na toetreding de status van prioriteitgenietend aanbod boven aanbod uit derde landen geven en zo spoedig mogelijk een situatie van vrij verkeer tot stand laten komen, aldus het standpunt van het kabinet Kok.⁵¹⁶ In het wetsvoorstel wijziging Wav wordt het convenant aangegrepen voor het operationaliseren van die voorrangbehandeling. Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid open dat, als een convenant is afgesloten, tewerkstellingsvergunningen in de betreffende sectoren na een beperkte arbeidsmarkttoets worden afgegeven. Minister De Geus maakte in februari 2003 echter duidelijk dat van een versoepelde toelating van werknemers uit de kandidaat-lidstaten geen sprake zal zijn:

*"De tewerkstellingsvergunningsplicht met een volledige arbeidsmarkttoets blijft onverkort gehandhaafd. Mochten sectorale convenanten afgesloten worden, gericht op de werving van arbeidsaanbod uit de MOE landen, dan zal dit niet leiden tot meer niet EER-aanbod in Nederland, maar tot een andere verdeling van het arbeidsaanbod uit MOE landen en anderen niet EER-landen."*⁵¹⁷

Gelet op het aantal onduidelijkheden dat het wetsvoorstel wijziging Wav oproept is het de vraag of in de periode tot de toetreding veel convenanten tot stand zullen komen. Als Nederland vasthoudt aan het plan om geen gebruik te maken van de overgangsregeling komt het als weinig efficiënt over om voor het resterende jaar een wetswijziging en convenanten tot stand te gaan brengen om een voorrangpositie voor de werknemers uit de kandidaat lidstaten te creëren. Kosten en moeite zouden gespaard kunnen blijven en Nederland zou het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk kunnen volgen door tot de toetreding de bestaande regels toe te passen en daarna volledig vrij verkeer van werknemers te omarmen.⁵¹⁸

Als Nederland na toetreding niet meteen een wettelijk recht op vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten in Nederland wil geven, dus *toch* gebruik wil maken van de overgangsregeling, rijst een andere vraag. Het Toetredingsverdrag verplicht Nederland dan immers om in alle sectoren van de arbeidsmarkt werknemers uit de nieuwe lidstaten voorrang te geven boven derdelanders. Nederland zal in strijd met het Toetredingsverdrag handelen als die voorrang alleen geldt in die sectoren waarin een convenant is afgesloten. Die conclusie brengt ons terug bij het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel Wav en convenanten. De Raad van State deed al de suggestie om het wetsvoorstel niet voort te zetten maar de voorkeurspositie van alle werknemers uit de kandidaat-lidstaten bij algemene maatregel van bestuur te regelen.⁵¹⁹

4.12 GATS

In 1994 werden de EG en haar lidstaten partij bij de *General Agreement on Trade in Services* (GATS), welk verdrag in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) tot stand was

515 Bluijminck (FNV) 2001, p. 21; VNO-NCW 2001, p. 6.

516 *Kamerstukken II 2000/01, 23 987, nr. 5, p. 5.*

517 *Kamerstukken II 2002/03, 28 442, nr. 5, p. 2.*

518 Daarvoor zou een wijziging van art. 1 van de Vreemdelingenwet, zoals die ook voor het vrij verkeer met Zwitserland heeft plaatsgevonden, kunnen worden gebruikt.

519 *Kamerstukken II 2001/02, 28 442, B, p. 2.*

gekomen.⁵²⁰ Op grond van het GATS kunnen internationale dienstverleners - maximaal drie maanden - zonder dat een arbeidsmarkttoets plaatsvindt werken in een ander land dat partij is bij het GATS. Een land mag wel verlangen dat er voor deze internationale dienstverleners een werkvergunning wordt gevraagd. Het gaat om diensten zoals accountancy, fiscale advisering, architectuur, engineering en informatica. Van de in deze studie onderzochte landen hebben alleen Nederland⁵²¹ en het Verenigd Koninkrijk de GATS verplichtingen in eigen beleid opgenomen. Canada heeft ook een aparte regeling op grond van de GATS. In Nederland is tot eind 2002 nog nooit een tewerkstellingsvergunning verleend op grond van het GATS. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de Nederlandse toelatingsregels voor incidentele arbeid van toepassing kunnen zijn, zodat helemaal geen tewerkstellingsvergunning nodig is. Omdat GATS werkzaamheden maximaal drie maanden mogen duren is ook niet uitgesloten dat die werkzaamheden zonder de verplichte tewerkstellingsvergunning worden verricht terwijl de werknemer naar Nederland is gekomen op een zakenvisum.⁵²² In het Verenigd Koninkrijk faciliteert het *multiple entry* zakenvisum waarschijnlijk het verblijfsrechtelijk aspecten van dit soort tijdelijke dienstverlening.

4.13 Samenvattend

Samenvattend kunnen wij het volgende overzicht geven van waar Nederland -vanuit de optiek van de werkgever en de buitenlandse werknemer - een flexibeler of meer faciliterend arbeidsmigratiebeleid heeft dan in andere landen en waar dit restrictiever is.

Flexibeler en faciliterend:

- Nederland stelt nu geen maximale termijn voor een overplaatsing binnen een concern. Duitsland, Noorwegen, Spanje en Canada doen dat wel.
- In Nederland hebben alle tijdelijk toegelaten arbeidsmigranten zoals seizoensarbeiders, practicanten en stagiaires een recht op gezinshereniging. In de andere landen, behalve Canada, hebben veel tijdelijk toegelaten arbeidsmigranten, vooral seizoensarbeiders, dat recht niet.
- Nederland faciliteert hoger opgeleide buitenlandse werknemers fiscaal via de 30% regeling. Een dergelijke faciliteit hebben wij in de andere landen niet gevonden.

Restrictiever:

- Nederland stuurt aan op alleen maar tijdelijke toelating van alle arbeidsmigranten, de andere landen benadrukken permanente vestiging van gewilde categorieën werknemers.
- De Nederlandse arbeidsmarkttoets is relatief zwaar ten opzichte van de toets zoals die in andere landen plaatsvindt.
- Nederland hanteert drie jaar en in de toekomst mogelijk vijf jaar lang een arbeidsmarkttoets, in de andere landen vervalt die toets na één jaar verblijf.
- Nederland handhaaft de volledige arbeidsmarkttoets voor kennismigranten, tenzij werkzaam bij multinationals of universitaire onderzoeksinstellingen, de andere landen bieden ook werkgevers die alleen actief zijn op de nationale markt voordelen.
- Nederland handhaaft de volledige arbeidsmarkttoets bij zorgwerkers, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk hebben de arbeidsmarkttoets voor die werknemers versoepeld.

520 Oprichtingsovereenkomst van de Wereldhandelsorganisatie (15 april 1994 te Marrakesh), Trb. 1994, 235. Zie voor het GATS, Trb. 1994, 235 vanaf p. 304.

521 Uitvoeringsregels Wav par. 20c.

522 Cholewinski 2002, p. 41.

- Nederland houdt vast aan alleen vraaggestuurde arbeidsimmigratie. Canada, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland faciliteren arbeidsmigratie van graag geziene buitenlandse werknemers met een aanbodgestuurd systeem.
- Canada en het Verenigd Koninkrijk gebruiken sectorale afspraken om toelatingsbeleid te liberaliseren of procedures te stroomlijnen terwijl Nederland sectorale afspraken deels gebruikt om een restrictiever toelatingsbeleid te voeren.

Voor een overzicht van de verschillende instrumenten die in de onderzochte landen worden gebruikt, onderverdeeld naar gebruik bij tijdelijke of permanente arbeidsimmigratie verwijzen wij naar Tabel 1. Voor een overzicht van de per sector beoogde verblijfsduur (tijdelijk of permanent) verwijzen wij naar Tabel 2.

	Quota		Punten-systeem		Bilaterale verdragen		Convenanten	
	Tijdelijk	Permanent	Tijdelijk	Permanent	Tijdelijk	Permanent	Tijdelijk	Permanent
NL	Zorgconvenant (bedrijfsgebonden-quota)						Zorgconvenant - chinees-indische specialiteitenrestaurants	
DL	Projectswerk - Trainees- IT-greencard	IT-greencard (sommige deelstaten)		Hoog gekwalificeerden ^{a) b)}	Projectswerk - Trainees - Seizoensarbeid - Huish. hulp			
VK	Seizoens-arbeid - Sectoraal ^{b)}			Hoog gekwalificeerden ^{a)}			SAWSbemiddelaars (seizoensarbeid)	
SP	Voor alle arbeidsimmigranten	Voor alle arbeidsimmigranten				Diverse werkzaamheden ^{c)}		
NW		Specialisten		Hoog gekwalificeerden ^{a)}				
CAN				Hoog gekwalificeerden ^{a)}	Seizoensarbeiders		MOU (Bouw en industrie)	

Tabel 1: Gebruikte instrumenten

a) Aanbodgestuurd

b) Nog geen geldend recht

c) Na 4 jaar tijdelijke tewerkstelling, mogelijk permanent.

	Seizoens- arbeid	Training/ Stage	Bouwsector	Wetenschap	Zorg	Huishoude- lijke hulp	Concernme- dewerkers	ICT/Hoog gekwalifi- ceerden	Studenten overstappen naar arbeid?
NL	Tijdelijk	Tijdelijk ^{a)}	Via Wav - evt. Permanent	Tijdelijk ^{b)} Permanent ^{c)}	Tijdelijk via Convenant; Permanent via Wav	-	Permanent ^{b)} ^{c)}	Permanent ^{c)}	-
DL	Tijdelijk	Tijdelijk ^{a)}	Tijdelijk via <i>Werkvertrag</i>	Permanent ^{d)}	Permanent via bilaterale ver- dragen	Drie jaar via regeling <i>Haushaltshilfe</i>	Tijdelijk ^{b)}	Tijdelijk (IT- greencard) Permanent ^{e)} ^{e)}	Overstappen Gefaciliteert
VK	Tijdelijk ^{a)}	Tijdelijk ^{a)}	In de toekomst tijdelijk via <i>Sector based Schemes</i>	Permanent ^{b)}	Permanent ^{b)}	Permanent	Permanent ^{b)}	Permanent ^{b)} ^{e)}	Overstappen Gefaciliteert
SP	Op termijn permanent	Tijdelijk ^{a)}	Tijdelijk	?	?	Op termijn permanent	Tijdelijk ^{b)}	Permanent	?
NW	Tijdelijk	Tijdelijk ^{a)}	Tijdelijk	Permanent	Permanent	?	Tijdelijk ^{b)}	Permanent ^{e)}	?
CAN	Tijdelijk	Tijdelijk ^{a)} Zorgsector: 4 mnd. Zonder vergunning	Tijdelijk via <i>Memorandum of Understanding</i>	Permanent	Permanent	Op termijn permanent via regeling <i>live- in caregive</i>	Tijdelijk ^{b)}	Permanent ^{e)}	Overstappen Gefaciliteert

Tabel 2: Overzicht per land van sectoraal toelatingsbeleid, beoogde verblijfsduur en afwijkende arbeidsmarkttoets

a) Zonder individuele arbeidsmarkttoets

b) Beperkte individuele arbeidsmarkttoets

c) Advies kennismigranten houdt in dat dit mogelijk (juridisch) tijdelijk wordt

d) na inwerkingtreding Zuwanderungsgesetz direct permanent

e) deels aanbodgestuurd

? = onbekend

- = geen sectoraal beleid

Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie

5.1 Inleiding

Demografische ontwikkelingen zijn van betekenis op tal van nationale en internationale terreinen. De thema's die in dit hoofdstuk worden behandeld zijn op directe of indirecte wijze verbonden met het onderwerp van dit rapport, arbeidsimmigratie. Het is onvermijdelijk dat ook uitspraken gedaan worden over immigratie in het algemeen. De thema's zijn demografische voorspellingen over de bevolkingsomvang en de vergrijzing, de (on)mogelijkheid de samenstelling van de bevolking door immigratie te beïnvloeden (*replacement migration*), de betaalbaarheid van pensioen- en zorgstelsels op lange termijn en tekorten op de arbeidsmarkt. Het hoofdstuk valt in twee delen uiteen: een algemeen deel en een deel met landenrapporten. In de concluderende paragraaf wordt de vraag naar de wenselijkheid van meer arbeidsmigratie naar Nederland in internationaal perspectief geplaatst.

5.2 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie

5.2.1 Bevolkingsomvang

De omvang, de spreiding en de samenstelling van de wereldbevolking zijn dramatisch aan het veranderen. Volgens de meest recente prognose van de Verenigde Naties zal de wereldbevolking in 2050 zijn toegenomen van de huidige 6,3 miljard mensen tot 8,9 miljard.⁵²³ De groei van de wereldbevolking zal in hetzelfde tijdsbestek langzaam teruglopen van 1,35% per jaar naar 0,33% per jaar. Het geboortecijfer op wereldniveau zal naar verwachting dalen van 2,83 kinderen per vrouw in 1995-2000 tot 2,02 kinderen per vrouw in 2045-2050. Dit is iets lager dan het vervangingsniveau van 2,1. De levensverwachting bij geboorte zal stijgen van 65 naar 74 jaar. Op al deze punten blijven grote verschillen tussen arm en rijk zichtbaar. In sommige ontwikkelingslanden ligt het geboortecijfer reeds onder het vervangingsniveau, zoals in China. Voor vele andere ontwikkelingslanden geldt echter dat het geboortecijfer in 2045-2050 nog steeds hoog zal zijn, tussen de 2,5 en de 3,9 kinderen per vrouw. Ondanks het hoge sterftecijfer en de huidige lage levensverwachting zal de bevolking van de minst ontwikkelde landen ter wereld de komende vijftig jaar meer dan verdubbelen, van 668 miljoen mensen naar 1,68 miljard.⁵²⁴ In de overige ontwikkelingslanden zal volgens de VN prognoses de groei van de bevolking ook substantieel zijn: van 4,2 miljard naar 6 miljard in 2050. In de ontwikkelde landen zal de bevolkingsomvang tot 2030 licht toenemen van 1,19 miljard naar 1,24 miljard. Daarna zet een lichte daling in tot 1,22 miljard in 2050. De belangrijkste verkla-

523 Deze prognose is lager dan twee jaar geleden, omdat de VN-demografen met twee nieuwe veronderstellingen rekening hebben gehouden: een verdere daling van het geboortecijfer en de AIDS-epidemie. De gegevens in deze en de volgende paragraaf zijn, tenzij anders aangegeven, gebaseerd op de onlangs gepubliceerde "World Population Prospects. The 2002 Revision. Highlights" (United Nations Population Division, ESA/P/WP 180, 26 februari 2003) en de bijbehorende internetsite met landenspecifieke informatie (<http://esa.un.org/unpp/index.asp?Panel=1>). De cijfers hebben betrekking op de zogenaamde *medium variant*.

524 In 24 van de minst ontwikkelde landen ter wereld (*Least Developed Countries*) was het geboortecijfer in 1995-2000 hoger dan zes kinderen per vrouw. In 2050 zal de totale bevolkingsomvang van deze landen meer dan drie keer zo hoog zijn. Andere problemen waar deze landen vrijwel allemaal mee te maken hebben zijn de AIDS-epidemie, voortdurende politieke instabiliteit en (de dreiging van) burgeroorlog (VN 2003, p. 8)

ring voor dit verschil is de (ontwikkeling van de) vruchtbaarheid. In bijna alle rijke landen ligt het geboortecijfer op dit moment onder het vervangingsniveau (waarbij tussen verschillende landen wel flinke verschillen bestaan). Het huidige gemiddelde aantal van 1,58 kinderen per vrouw in ontwikkelde landen zal volgens de VN hoogstens toenemen tot 1,85 kinderen per vrouw in 2045-2050.

Het feit dat de bevolkingsomvang in ontwikkelde landen nog toeneemt en voorlopig nog niet zal afnemen is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan internationale migratie.⁵²⁵ In Europa is de bevolkingsgroei door immigratie sinds 1989 omvangrijker dan de natuurlijke bevolkingsgroei.⁵²⁶ In sommige landen, waaronder Duitsland, zou de bevolking zonder immigratie nu reeds slinken. De Verenigde Naties verwachten dat het volume van de internationale migratie de komende vijftig jaar groot zal blijven. De ontwikkelde landen zullen netto ontvangers van internationale migranten blijven, met een gemiddelde jaarlijkse netto instroom van ongeveer 2 miljoen migranten. De belangrijkste landen van bestemming en de belangrijkste landen van herkomst staan hieronder in een tabel weergegeven. Het spreekt voor zich dat het gaat om grove schattingen, waarvan de realisatie afhangt van politieke keuzen in de (verre) toekomst. Over de samenstelling van toekomstige migratiestromen en de mate van tijdelijkheid valt weinig met zekerheid te zeggen.

Belangrijkste land van bestemming		Belangrijkste land van herkomst	
Verenigde Staten	1.100.000	China	303.000
Duitsland	211.000	Mexico	267.000
Canada	173.000	India	222.000
Verenigd Koninkrijk	136.000	De Filippijnen	184.000
Australië	83.000	Indonesië	180.000

Tabel 3: Verwachte internationale migratie 2000-2050 per jaar
Bron: Verenigde Naties 2003, p. 1x.

5.2.2 Vergrijzing

In tegenstelling tot wat soms wordt gedacht is de vergrijzing een wereldwijd proces, dat niet alleen in de rijke delen van de wereld ingrijpende gevolgen zal hebben. Tot de relevante variabelen behoren de levensverwachting bij geboorte, de mediaanleeftijd (de median age, d.w.z. De leeftijd die de bevolking in twee gelijke helften verdeelt) en de zogenaamde 'grijze druk' (de *dependency ratio* of de *potential support ratio* d.w.z. De verhouding tussen het aantal 65-plussers en de bevolking van de leeftijd van 15 tot 64 jaar). Het aantal hoogbejaarden is ook van belang. Wereldwijd zal de gemiddelde levensverwachting van mannen en vrouwen tot 2050 toenemen van 64,6 jaar tot 74,3 jaar. Bewoners van ontwikkelde landen zullen ouder worden: 81,6 jaar ten opzichte van 73,1 jaar in ontwikkelingslanden. Dit betekent dat de gemiddelde levensverwachting in ontwikkelde landen bijna elk decennium met nog een jaar zal toenemen. De mediaanleeftijd steeg op wereldniveau tussen 1950 en 2000 slechts enkele jaren (van 23,6 naar 26,4), met name omdat de bevolking in ontwikkelingslanden relatief jong bleef. In de komende vijftig jaar zal de mediaanleeftijd wereldwijd stijgen tot 37 jaar. Echter, in sommige ontwikkelde landen zal de helft van de bevolking in 2050 ouder zijn dan 50 jaar (in Spanje zal de mediaanleeftijd dan maar liefst 52 jaar zijn). De verhouding tussen het aantal

525 VN 2003, p. 6.

526 Niessen 2002.

ouderen en jongeren zal in alle delen van de wereld wezenlijk veranderen. In ontwikkelingslanden zal de oudere bevolking (60+) meer dan verviervoudigen van 375 miljoen in 2000 (8% van de totale bevolking) naar 1,5 miljard in 2050 (20%). In de ontwikkelde landen zal sprake zijn van een absolute toename van het aantal ouderen (60+) van 232 miljoen in 2000 (19% van de totale bevolking) naar 394 miljoen in 2050 (32%). In de huidige vijftien EU-lidstaten zal de grijze druk de komende vijftig jaar verdubbelen.⁵²⁷ In verband met het groeiende aantal hoogbejaarden (80+) wordt soms gesproken van de 'dubbele vergrijzing'.⁵²⁸ In het jaar 2000 telde de wereld 69 miljoen mensen met een leeftijd van tachtig jaar of ouder. Deze groep was op dat moment het snelst groeiende segment van de wereldbevolking. In 2050 zullen naar verwachting 377 miljoen mensen deze hoge leeftijd hebben bereikt, dus meer dan 5,5 keer zoveel. Het percentage hoogbejaarden zal dan zijn toegenomen van 1,1% naar 4,2% van de totale bevolking, waarvan het merendeel in de ontwikkelde landen zal wonen.⁵²⁹

5.2.3 Replacement migration

In hoeverre is immigratie naar ontwikkelde landen wenselijk in het licht van de dreigende bevolkingskrimp en de vergrijzing? Het debat over dit onderwerp begint steevast met het recupereren van de opzienbarende conclusies uit het VN-rapport "Replacement Migration: Is it A Solution to Declining and Ageing Populations?".⁵³⁰ De eerste doelstelling van de *Population Division* van de Verenigde Naties, het op de agenda zetten van immigratie als reële beleidsoptie, werd gehaald. Dat vele critici de ondertitel ten onrechte bevestigend opvatten - als zouden de VN-demografen pleiten voor massale immigratie - is in dit perspectief van secundair belang. Met *replacement migration* ('vervangingsmigratie') wordt de internationale migratie bedoeld die nodig zou zijn om bevolkingsafname en vergrijzing tegen te gaan. Op basis van demografische voorspellingen voor de lange termijn wagen de VN-demografen zich aan de berekening van vier alternatieve scenario's tot 2050: één waarbij wordt uitgegaan van een immigratiestop na 1995 (scenario II), één waarbij het aantal migranten wordt berekend dat nodig zou zijn om de bevolkingskrimp te voorkomen (III), één gericht op het stabiliseren van de beroepsbevolking (15- tot 64-jarigen) (IV) en één op het constant houden van de verhouding tussen de beroepsbevolking en het aantal 65-plussers, de 'grijze druk' (scenario V). Terwijl het noodzakelijke aantal immigranten in het derde scenario nauwelijks afwijkt van de realiteit van het afgelopen decennium, leveren scenario's IV en V extreem grote getallen op. Zo zou de EU in scenario V 674 miljoen immigranten moeten binnenhalen tot 2050, d.w.z. 13 miljoen nieuwkomers per jaar.⁵³¹ Zoals de VN-demografen zelf aangeven is de wenselijkheid van immigratie op deze schaal twijfelachtig. Immigratie kán bijdragen aan het op peil houden van het bevolkingsaantal en het beperken van de krimp van de beroepsbevolking, maar de leeftijdsstructuur van de bevolking is op lange termijn nauwelijks met immigratie te beïnvloeden. Immigranten worden zelf ook oud; bovendien past hun doorgaans hogere vruchtbaarheid zich meestal aan die van reeds aanwezige bevolking aan. Hervormingen zijn noodzakelijk op verschillende beleidsterreinen, zoals de pensioengerechtigde leeftijd, het niveau en de aard van oudedagsvoorzieningen, de

527 EPC 2001.

528 Van Praag 2001, p. 165.

529 Het percentage van de bevolking dat de honderdjarige leeftijd bereikt is klein, maar volgens de Verenigde Naties niet verwaarloosbaar klein. In 2000 waren wereldwijd naar schatting 167.000 mensen 100 jaar of ouder; in 2050 bereikt hun aantal waarschijnlijk de 3,3 miljoen. In Japan zal dan bijna 1% van de bevolking langer dan een eeuw hebben geleefd (VN 2003, p. 17).

530 VN 2000.

531 VN 2000. Het VN rapport Replacement Migration is overigens gebaseerd op de zogenaamde 1998 *Revision*, terwijl de overige in dit hoofdstuk gebruikte gegevens afkomstig zijn uit de meest recente prognose, de 2002 *Revision*.

arbeidsmarktparticipatie van verschillende bevolkingsgroepen en de verdeling van sociale lasten over werkgevers en werknemers.⁵³² Op korte termijn kunnen, gezien de jonge leeftijd structuur van immigranten, zeker drukverlagende effecten optreden.⁵³³ Het VN-rapport stelt immigratie dan ook voor als één van de mogelijke deeloplossingen, niet als dé oplossing van bevolkingskrimp en vergrijzing.⁵³⁴ Bosman heeft er in dit verband op gewezen dat Europa, door de grote naoorlogse geboorteaantallen, te maken heeft met een tijdelijke 'vergrijzingspiek'. Immigratie zou een bijdrage kunnen leveren aan het opvangen van de ergste problemen, ten eerste omdat migranten doorgaans jonger zijn (en dus pas zullen vergrijzen na de piek) en ten tweede omdat een deel van de migranten zal terugkeren naar het land van herkomst.⁵³⁵

5.2.4 Kosten van pensioenstelsel en zorg

Als direct gevolg van de vergrijzing zullen de kosten van pensioenstelsels in Europa snel stijgen, evenals de zorguitgaven. Hiernaar heeft de Economic Policy Committee (EPC) uitgebreid onderzoek verricht.⁵³⁶ Absoluut gezien zullen de pensioenuitgaven in alle EU lidstaten toenemen, ondanks de bezuinigingen in de jaren tachtig en negentig die de pensioensystemen minder genereus hebben gemaakt.⁵³⁷ Doorslaggevend voor de houdbaarheid van pensioenstelsels is niet zozeer de grijze druk op zichzelf, maar de verhouding tussen de economisch 'actieven' en de 'inactieven'. Toekomstige daling van de werkloosheid en stijging van de arbeidsmarktparticipatie en de productiviteit kunnen de financiële gevolgen van demografische ontwikkelingen verzachten, maar niet teniet doen.⁵³⁸ De EPC heeft een "no change in policy"-scenario ontwikkeld, waarin wordt verondersteld dat de werkloosheid zal dalen tot 'het structurele niveau', dat de participatie van vrouwen zal blijven stijgen en dat de historische trend naar vervroegde uittreding zal worden omgekeerd. Volgens dit scenario zal het aantal actieven in de EU min of meer stabiel blijven tot 2035 en zal de daaropvolgende daling slechts resulteren in een toename van de *economic dependency ratio* (actief/inactief) met zo'n 20% (terwijl de *old-age dependency ratio*, dus de grijze druk, in dezelfde periode verdubbelt). De EPC merkt hierbij op dat onzeker is of het huidige beleid overall de gewenste effecten zal sorteren. De Europese Commissie wil de participatie van vrouwen verhogen naar meer dan 60% en die van 55-plussers naar 50% in 2010. Vooralsnog is echter weinig vooruitgang boekte: additionele maatregelen op het gebied van kinderopvang en andere 'prikkel's

532 *Replacement migration* is als geïsoleerde maatregel niet efficiënt, maar wel zinvol in combinatie met andere maatregelen (Lesthaeghe 2000 in Loobuyck 2001, p. 42). Ook de OECD beschouwt immigratie als complementair aan ander beleid (OECD 2002, p.13). Immigratie wordt door veel demografen beschouwd als een "paardenmiddel" tegen vergrijzing (Van Praag 2001, p. 166). "De immigratie in haar huidige omvang kan de vergrijzing maar weinig afremmen en biedt bovendien geen duurzame oplossing voor het probleem van een veranderende demografische balans" (Van Praag 2001, p. 176).

533 Coleman 2001.

534 Men kan overigens van mening verschillen over de vraag of bevolkingskrimp per definitie 'slecht' is. In aansluiting op de opvatting van de meeste regeringen van ontwikkelde landen geeft de VN in het geruchtmakende rapport slechts aan, welke stappen men zou kunnen nemen om bevolkingskrimp tegen te gaan (op het terrein van immigratie). In Nederland is dit fundamentele argument tegen immigratie in stelling gebracht door demografen van het NIDI (zie verder).

535 Bosman 2003, p. 49. Doormigratie naar een ander land is voor sommige migranten natuurlijk ook een optie. Borjas en Bratsberg hebben geschat dat ongeveer een derde van alle immigranten in de VS binnen een of twee decennia emigreert (in Bosman 2003, p. 49).

536 De Economic Policy Committee (EPC) (het Comité voor Economische Politiek) stelde eind 1999 een werkgroep 'vergrijzing' in, de Ageing Working Group (AWG). In deze werkgroep zitten verschillende experts van nationale overheden, de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en de OECD (EPC 2001).

537 EPC 2001, p. 4. Dit is overigens niet alleen het gevolg van de stijgende grijze druk, maar ook van het feit dat meer ouderen pensioenrechten hebben opgebouwd (vooral meer vrouwen) (EPC 2001, p. 5).

538 EPC 2001, p. 7.

om de arbeidsmarktparticipatie te bevorderen, zoals de beschikbaarheid van aantrekkelijk werk, zullen waarschijnlijk noodzakelijk zijn.⁵³⁹ Veel hangt af van het soort pensioensysteem: landen met een omslagstelsel staan voor grotere uitdagingen dan landen met een kapitaalstelsel. De European Round Table of Industrialists (ERT), de invloedrijke lobbyclub van de grootste Europese bedrijven, heeft er in dit verband op gewezen dat de 'politieke kosten' van pensioenhervormingen steeds hoger worden, naarmate meer babyboomers met pensioen gaan.⁵⁴⁰

In hoeverre zullen de kosten van de gezondheidszorg en de ouderenzorg toenemen als gevolg van de vergrijzing? In de meeste lidstaten wordt tussen de 30% en 40% van het totale gezondheidszorgbudget uitgegeven aan 65-plussers. Ook het patroon van de gemiddelde uitgaven per leeftijdscategorie komt sterk overeen: ouderen doen een sterker beroep doen op de gezondheidszorg, naarmate ze nog ouder worden (65-jarigen 'kosten' gemiddeld 5 tot 10% van het bnp per hoofd van de bevolking, 75-jarigen 10 tot 15% en 80-plussers 12 tot 20%).⁵⁴¹ De kosten van ouderenzorg (*long-term care*) lopen in sommige lidstaten reeds op tot 80-90% van het bnp per hoofd van bevolking (per oudere).⁵⁴² De zorguitgaven als percentage van het bnp zullen waarschijnlijk met enkele procentpunten toenemen, waarbij de stijgingen in die lidstaten met sterke traditie van publieke ouderenzorg (zoals Nederland) het scherpst zullen zijn. Hieraan gerelateerd merkt de EPC op dat de voorspelde toename van de arbeidsmarktparticipatie, met name onder vrouwen, ook in andere lidstaten zou kunnen leiden tot stijgende uitgaven in deze sector, omdat een verschuiving zou kunnen optreden van private naar publieke ouderenzorg.⁵⁴³

Immigranten kunnen ervoor zorgen dat de getalsverhouding tussen het actieve en het niet-meer-actieve deel van de bevolking iets gunstiger wordt, althans wanneer zij na binnenkomst participeren op de arbeidsmarkt. De financiële last kan dan eenvoudigweg over meer hoofden worden verdeeld. Op dit moment worden migranten in Europa echter nauwelijks geselecteerd op grond van de vaardigheden en kennis waaraan de economie behoefte heeft. Volgmigrant en vluchtelingen, die een relatief groot deel van de instroom uitmaken, hebben vaak meer moeite een plaats te veroveren op de arbeidsmarkt dan economische migranten - wat niet weg neemt dat een groot deel van hen economisch actief is (zie hoofdstuk 6).⁵⁴⁴ In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de tekorten op de arbeidsmarkt, die wellicht door immigranten zouden kunnen worden ingevuld.

5.2.5 Tekorten op de arbeidsmarkt

Demografische ontwikkelingen horen volgens de OECD thuis in een hele rij mogelijke oorzaken van tekorten op de arbeidsmarkt:⁵⁴⁵

- technologische ontwikkelingen, waardoor de structuur van de werkgelegenheid snel verandert;
- *mismatch* van kwalificaties, onder andere als gevolg van (onderwijs-)beleid;
- slechte primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden;

539 EPC 2001, p. 3-4, Bosman 2003, p. 48.

540 ERT 2000, p. 6-8. De huidige publieke pensioenregelingen zijn onhoudbaar, zo meent de ERT. In de toekomst moet meer ruimte worden gegeven aan individuele, private pensioenvoorzieningen.

541 EPC 2001, p. 9.

542 De EPC merkt daarbij op dat haar voorspellingen alleen zijn gebaseerd op de invloed van demografische factoren en dat geen rekening is gehouden met de dynamiek van zorguitgaven als gevolg van bijvoorbeeld medische ontwikkelingen en veranderende culturele patronen (EPC 2001, p. 9-10).

543 EPC 2001, p. 11.

544 Entzinger 2002, p. 74-75.

545 OECD 2002, p. 7.

- imago van beroep;
- geografische immobiteit van het nationale arbeidsaanbod;
- institutionele factoren, die de arbeidsmarktparticipatie remmen (pensioenen, sociale verzekeringen);
- conjuncturele factoren, die cyclische variatie met zich meebrengen;
- beperkte flexibiliteit, bijvoorbeeld door collectieve arbeidsovereenkomsten;
- informatiegebrek, zowel van de kant van de werkgevers als van de werknemers.

Beleidsmakers kunnen verschillende instrumenten inzetten om tekorten tegen te gaan, zoals het stimuleren van de arbeidsmarktparticipatie, het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd en arbeidsimmigratie. Geen van deze instrumenten biedt op zichzelf dé oplossing tegen krapte op de arbeidsmarkt.⁵⁴⁶ Stimuleren van de arbeidsmarktparticipatie kan bijvoorbeeld door (om)scholing van werklozen en 'niet-actieven', het creëren van randvoorwaarden zoals kinderopvang en het inbouwen van (financiële) prikkels in het sociale zekerheidsstelsel. Om tekorten aan hoogopgeleiden tegen te gaan zou men bepaalde onderwijskeuzen kunnen stimuleren. Zoals reeds werd aangegeven is voor het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd veel politiek krediet nodig, aangezien vele werknemers juist vóór hun vijftenzestigste willen stoppen met werken. In dit verband is ook gewezen op de spanning die bestaat tussen het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd en de toenemende flexibilisering en automatisering van de 'kenniseconomie'. Aan werknemers worden steeds hogere eisen gesteld als het gaat om technologische vaardigheden en bijscholing (*life long learning*); het is de vraag in hoeverre van oudere werknemers kan worden verwacht dat zij alle ontwikkelingen bijbenen.⁵⁴⁷

De behoefte aan arbeidsimmigranten hangt voor een groot deel af van de initiële situatie waarin een land verkeert. Landen met een lage werkloosheid en een hoge arbeidsmarktparticipatie zullen de 'grenzen aan de activering' eerder bereikt hebben dan andere landen.⁵⁴⁸ Om de behoefte aan arbeidsimmigranten nader te specificeren wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen krapte op de arbeidsmarkt en knelpunten, oftewel conjuncturele en structurele tekorten.⁵⁴⁹ In deze visie zorgen marktprocessen vanzelf voor een vermindering van de krapte, met name via stijgende lonen. Structurele knelpunten zijn moeilijk opvulbare vacatures waarvoor personeel wordt gevraagd met vaardigheden die niet onmiddellijk beschikbaar zijn. Als voorbeelden noemt Van Ours buitenlandse topvoetballers en veelbelovende wetenschappers: het gaat daarbij om talent, "... Dat niet in voldoende mate via marktmechanismen in ons land zelf geproduceerd wordt".⁵⁵⁰ In bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt bestaan reeds structurele tekorten. In sommige landen is op macroniveau onderzoek gedaan naar bestaande tekorten en is een inschatting gemaakt van het bestaande arbeidsmarktpotentieel. In de meeste gevallen is expliciet ingegaan op de mogelijkheid van arbeidsimmigratie, waarvan wordt geconcludeerd dat het welvaartsvergroten effecten kan hebben. Op sectorniveau en op het niveau van beroepsgroepen zijn hier en daar ook gegevens beschikbaar, waaruit blijkt dat de krapte op de arbeidsmarkt zich concentreert in bepaalde sectoren en

546 OECD 2002, p. 4-8. In feite is het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd ook een manier om de arbeidsmarktparticipatie van de totale bevolking te laten stijgen. In de Verenigde Staten is de pensioengerechtigde leeftijd onlangs verhoogd tot 67 jaar; een verdere verhoging tot 70 jaar wordt overwogen (Collacott 2002, p.12). De Duitse R^urup-commissie heeft voorgesteld het Amerikaanse voorstel te volgen (en de pensioenuitkeringen te verlagen) (NRC 25 april 2003).

547 Loobuyck 2001, OECD 2002.

548 OECD 2002, p. 4-8.

549 Van Ours 2001, p. 57-58, Entzinger 2002.

550 Van Ours 2001, p. 57. Tegen de redenering, dat arbeidsimmigratie als economisch instrument de werking van het marktmechanisme verstoort, kan wel fundamenteel bezwaar worden gemaakt (Harris 2002): moet men internationale arbeidsmigratie niet bij uitstek beschouwen als een consequentie van het laten functioneren van het marktmechanisme?

beroepen, met verschillen tussen landen. Volgens de OECD is het niet zo dat er voldoende kennis is van de tekorten op de arbeidsmarkt in westerse landen om de behoefte aan arbeidsimmigranten op korte en middellange termijn nauwkeurig te kunnen voorstellen.⁵⁵¹

In algemene zin is de verwachting gerechtvaardigd dat de vraag naar hoogopgeleide immigranten zal blijven toenemen. Hierover bestaat consensus in de wetenschap en de politiek.⁵⁵² In hoeverre is sprake van een (toenemende) vraag naar laagopgeleide arbeidsimmigranten? In navolging van Entzinger wijzen we hier op het grondige onderzoek dat is verricht naar de onderste regionen van de arbeidsmarkt in opdracht van de Europese Commissie.⁵⁵³ Hieruit blijkt dat de vraag naar laagopgeleide arbeidsimmigranten bestaat en zal blijven bestaan, om de eenvoudige reden dat niemand anders de dikwijls onaangename en slecht betaalde werkzaamheden wil verrichten. Bekende voorbeelden van sectoren zijn de tuinbouw, de bouw, sommige industrieën, de horeca, de schoonmaak en de huishoudelijke dienstverlening. In dit verband moet worden gewezen op de theorie van de dubbele arbeidsmarkt, "volgens welke iedere samenleving altijd een categorie banen kent die het minst aantrekkelijk wordt gevonden en waarvoor het lastig is om mensen te werven" (*dual labour market theory*).⁵⁵⁴ Ook het verschijnsel van *structural inflation* moet worden genoemd: loonstijgingen onderaan de inkomensladder leiden automatisch tot de roep om hogere lonen in (iets) beter gewaardeerde functies, omdat de loonstructuur wordt geacht sociale statusverschillen te weerspiegelen. Een (dure) kettिंगreactie kan ontstaan, iets waar werkgevers doorgaans erg huiverig voor zijn.⁵⁵⁵ Ondanks de hoge werkloosheid in veel ontwikkelde landen slagen arbeidsimmigranten er doorgaans goed in om werk te vinden. Juist immigranten zonder papieren zijn in Europa zelden 'werkloos'.⁵⁵⁶ Is verlaging van het minimumloon en van de uitkeringen een oplossing van dit probleem, met andere woorden, zal de arbeidsmarktparticipatie van reeds aanwezige werklozen erdoor gestimuleerd kunnen worden en de vraag naar immigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt verminderen? Alhoewel enig effect niet uitgesloten is, moet in dit verband worden gewezen op de situatie in de Verenigde Staten: het aantal illegale arbeidsimmigranten dat laaggeschoold werk verricht wijkt niet bijzonder af van Europa, ook al zijn het minimumloon en de uitkeringen er veel lager.⁵⁵⁷ Het feit dat er geen consensus bestaat over de vraag naar laagopgeleide arbeidsimmigranten hangt natuurlijk samen met het voordeel dat werkgevers hebben van niet reguliere tewerkstelling. Niet voor niets heeft Sassen erop gewezen dat informalisering een integraal onderdeel van de huidige ontwikkeling van het kapitalisme is.⁵⁵⁸ Tot slot willen we kort terugkomen op het feit dat 'activering' de vraag naar arbeidsimmigranten in de hand kan werken. Per slot van rekening is een flink deel van de potentiële beroepsbevolking niet beschikbaar op de arbeidsmarkt, omdat de zorg voor een naaste

551 OECD 2002, p. 3.

552 Coppel e.a. 2001, Leibfritz e.a. 2002, OECD 2001a, OECD 2001b, OECD 2002, Visco 2000.

553 Zie Reyneri 1999.

554 Entzinger 2002, p. 80.

555 Massey e.a. 1993.

556 Taran en Geronimi 2003, p. 4, zie ook Harris 2002. Onderzoek uit de Verenigde Staten toont aan dat een gemiddelde illegale Mexicaanse immigrant er slechts twee weken over doet om een baan te vinden (Entzinger 2002). In een land als Nederland, dat een relatief krappe arbeidsmarkt kent en een relatief genereus alternatief biedt in de vorm van een sociale uitkering, geldt dit zeker. "Inderdaad doet zich in Nederland en in de meeste andere West-Europese verzorgingsstaten de paradoxale situatie voor dat enerzijds de non-participatie onder laag geschoolden veel hoger ligt dan bij hoger geschoolden, terwijl anderzijds illegale migranten niet veel moeite hebben laaggeschoold werk te vinden" (Entzinger 2002, p. 81). Onlangs is gebleken dat in Nederland op vrij grote schaal asielzoekers, die nog niet legaal kunnen werken, en illegalen werk vinden via kleinschalige, lokaal georiënteerde uitzendbureaus. Tot de werkgevers behoren vooral bedrijven in de voedselindustrie en de schoonmaakwereld 'die graag voor een dubbeltje op de eerste rang zitten'. De pakkans is laag en de winst is hoog (NRC 17 april 2003).

557 Entzinger 2002, p. 81.

558 Sassen 1999, zie ook Taran en Geronimi 2003.

teveel tijd in beslag neemt. Zoals Van Praag aangeeft: "Als uiteindelijk bijna de gehele niet-bejaarde volwassen bevolking betaalde arbeid verricht, zullen weinig mensen nog tijd hebben voor onbetaalde zorgtaken, terwijl die taken in een vergrijzende samenleving juist steeds belangrijker worden".⁵⁵⁹ In feite geldt hier de aloude kritiek dat de formele economie altijd wordt ondersteund door informele arbeidskracht. De 'actieven' hebben de 'inactieven' in die zin net zo hard nodig als andersom. Het is onwaarschijnlijk dat de zogenaamde 'sandwichgeneratie' - voornamelijk vrouwen tussen 40 en 65 jaar met een dubbele zorgtaak voor kinderen en ouders - al het werk zonder hulp zal kunnen verrichten: van de werkster, de oppas, de thuiszorg etc.⁵⁶⁰ We hoeven er nauwelijks aan te twijfelen dat de tweeverdieners en gepensioneerden van de toekomst de kosten van deze hulp kunnen en willen opbrengen. De vraag naar arbeidsintensieve diensten, zo heeft wederom Sassen aangetoond, wordt door de tweedeling op de arbeidsmarkt versterkt.⁵⁶¹

5.3 Enkele statistieken

Aan de hand van de onderstaande tabellen kunnen enkele landen worden vergeleken wat betreft pensioen- en zorguitgaven. In de algemene conclusie volgt een bespreking van de Nederlandse situatie.

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Peak change
Nederland	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Duitsland	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
Het VK	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1
Spanje	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
EU-15	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2

Tabel 4: "Public pension expenditures (including public replacement revenues) to people aged over 55 before taxes (as a % of GDP)"⁵⁶²
Bron: EPC 2001

559 Van Praag 2001, p. 176.

560 "Een vijfde van alle 40-64-jarigen bevond zich in 1990 potentieel in deze situatie, oplopend tot een derde in 2040. Daarna zal deze generatie weer slinken. Aan alles komt dus een eind, al zal dit besef voor velen een schrale troost zijn" (Coleman 2001, p. 192).

561 Sassen 1995.

562 "For most Member States, these projections include most public replacement income for persons aged 55 and over. Note that the coverage is not fully comparable across countries. ... For the Netherlands the second tier is quite well developed. Such characteristics have a direct positive effect on the public pension scheme by reducing the burden of ageing populations on first tier pensions. However, there is also an important indirect implications: taxes on future pension benefits (which are drawn from the private funds) are expected to be quite high and may partially counterbalance the rise in public pension benefits (EPC 2001, p. 5).

	Total health and long-term care		Health care		Long-term care	
	2000	The range of increase in % of GDP between 2000 and 2050	2000	The range of increase in % of GDP between 2000 and 2050	2000	The range of increase in % of GDP between 2000 and 2050
Nederland	7,2%	3,2-3,8	4,7%	1,0-1,3	2,5%	3,2-2,5
Duitsland			5,7%	1,4-2,1	NA	NA
Het VK	6,3%	1,8-2,5	4,6%	1,0-1,4	1,7%	0,8-1,0
Spanje			5,0%	1,5-1,7	NA	NA
EU ⁵⁶³	6,6%	2,2-2,7	5,3%	1,3-1,7	1,3%	0,9-1,0

Tabel 5: "The impact of demographic changes on future expenditure levels on health and long-term care"
Bron: EPC 2001

5.4 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in Nederland

Bevolkingsomvang

Tussen 1950 en 2000 groeide de Nederlandse bevolking van 10,1 miljoen naar 15,9 miljoen mensen. Volgens de meest recente voorspellingen van de Verenigde Naties (2002 *Revision, medium variant*) zal de Nederlandse bevolking ergens tussen 2030 en 2035 verder zijn toegenomen tot 17,2 miljoen. Daarna volgt een lichte daling tot 17 miljoen in 2050. In dit scenario is rekening gehouden met een netto immigratie van 30.000 personen per jaar over de gehele periode 2000-2050. Vanaf ongeveer 2025 is de natuurlijke bevolkingstoename in Nederland nul en groeit de bevolking nog slechts door immigratie. Bedraagt de bevolkingsgroei op dit moment nog zo'n 0,50%, in de komende decennia zal deze gestaag dalen tot -0,15% per jaar tussen 2045 en 2050. In absolute getallen zou dat dan neerkomen op een bevolkingsdaling van 25.000 mensen per jaar. Gemeten per hoofd van de bevolking (of, zoals gebruikelijk is, per 1000 inwoners) is het voorspelde migratiesaldo naar Nederland relatief laag. In de periode 1995-2000 was de *net migration rate* 2,1; volgens de VN zal deze zich de komende decennia stabiliseren rond de 1,8 immigranten per 1000 inwoners per jaar. In vergelijking: de *net migration rate* in Noord-Amerika bedraagt op dit moment 4,2, een cijfer dat naar verwachting langzaam zal dalen tot 2,9 in 2050.

Vergrijzing

Welke andere ontwikkelingen voorzien demografen de komende vijftig jaar? De levensverwachting bij geboorte, die in Nederland al decennialang zeer hoog is, zal langzaam nog verder stijgen. In de jaren vijftig bedroeg de levensverwachting voor mannen ongeveer 71 jaar en voor vrouwen 74 jaar. Aan het begin van de 21e eeuw bedragen ze 75 respectievelijk 81 jaar en de verwachting is dat beide seksen in 2050 nog eens vier jaar bij deze respectabele leeftijden op zullen mogen tellen. De mediaanleeftijd, de leeftijd die de bevolking in twee gelijke helften verdeelt, zal relatief sterker toenemen: van 37,6 jaar in 2000 naar 43,6 in 2020. De mediaanleeftijd stijgt daarna nog verder (tot bijna 45 in 2050), maar niet meer zo snel omdat de babyboomgeneratie begint uit te sterven. In 1950 bedroeg de mediaanleeftijd van de Nederlandse bevolking overigens nog slechts 28 jaar. In dezelfde periode (1950-1965) kreeg de Nederlandse vrouw gemiddeld nog meer dan

563 NA staat voor Not Available. Het EU-gemiddelde is berekend voor de lidstaten waarvan gegevens beschikbaar zijn. Voor gezondheidszorg is voor 14 EU-landen (zonder Luxemburg) en voor gezondheidszorg en ouderenzorg samen is dat voor 10 EU-landen (zonder Duitsland, Spanje, Portugal en Griekenland) (EPC 2001, p. 10).

drie kinderen. Het Nederlandse geboortecijfer daalde reeds begin jaren zeventig onder het vervangingsniveau van 2,1 kinderen per vrouw. Na een voorlopig dieptepunt begin jaren tachtig (iets meer dan 1,5) bedraagt de *total fertility rate* in Nederland op dit moment ongeveer 1,7. Volgens de meest recente prognoses van de VN zal dit cijfer de komende decennia licht stijgen tot 1,85 (deze waarde voorspelt de VN voor vrijwel alle ontwikkelde landen in 2050, in elk geval voor de zes landen in dit rapport en West-Europa, Oost-Europa en Noord-Amerika in hun geheel). Hoe verhouden zich in de toekomst het aantal kinderen (0-14 jaar), de potentiële beroepsbevolking (15-65 jaar) en het aantal ouderen (65+) tot elkaar? De Nederlandse bevolkingsontwikkeling zal binnen enkele jaren worden gekenmerkt door een absolute en relatieve daling van het aantal kinderen.⁵⁶⁴ De omvang van de potentiële beroepsbevolking (15- tot 64-jarigen) schommelt in Nederland al bijna twee decennia rond de 68%. Tot 2010 valt op dit punt geen verandering te verwachten, maar in het tweede en derde decennium van deze eeuw zet een sterke daling in. Na 2030 zal deze bevolkingsgroep naar verwachting nauwelijks meer dan 60% van het totaal vormen. Het aandeel 65 plussers, dat in de tweede helft van de vorige eeuw steeg van 7,7% naar 13,6% zal de komende tijd verder toenemen tot 25 à 26% over veertig jaar. Het absolute aantal ouderen zal dan zijn verdubbeld van 2,2 miljoen (in 2000) naar 4,4 miljoen (in 2040).⁵⁶⁵ Het spreekt voor zich dat de zogenaamde grijze druk van ouderen (65+) als gevolg van deze ontwikkelingen flink zal stijgen: van bijna 21% op dit moment naar 26% in 2015, 33% in 2025 en 44% in 2040. Ter vergelijking: tussen 1960 en 2000 steeg dit percentage langzaam van 15% tot 20%. Vooral in de periode 2010-2035 zal de grijze druk snel stijgen.

Replacement migration

Nederland wordt in het rapport "Replacement Migration" van de Verenigde Naties niet apart behandeld. Er is in Nederland wel heftig op gereageerd, met name door de demografen van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI). Volgens Imhoff en Van Nimwegen veroorzaakte het rapport een opleving van het "demografische waanbeeld" dat de vergrijzing kan worden vermeden door extra immigranten toe te laten.⁵⁶⁶ Voor het teniet doen van de vergrijzing, zo stellen zij terecht vast, zijn grote aantallen immigranten nodig. Bovendien wordt de veroudering veroorzaakt door processen die niets met migratie te maken hebben. De veroudering is een gegeven: in zekere zin was de bevolking in het verleden extreem jong. "Voor zover dat maatschappelijke problemen oplevert, moeten we de organisatie van onze samenleving daarbij aanpassen en niet in paniek over immigratie gaan praten".⁵⁶⁷ Daarbij: wat is er zo slecht aan bevolkingskrimp? Verhoogde productiviteit door technologische ontwikkelingen en flexibilisering van de arbeidsmarkt zorgt ervoor, dat we met minder mensen meer kunnen produceren. Ook biedt verhoogde participatie van vrouwen, allochtonen en ouderen mogelijkheden, evenals het marktmechanisme. Een verbetering van de arbeidsvoorwaarden zou in sommige sectoren al veel kunnen helpen. Tot slot wijst Van Nimwegen op de grote verschillen tussen de Europese landen, waarbij Nederland opvalt met een relatief jonge bevolking.⁵⁶⁸

564 In de jaren vijftig en zestig was bijna 30 procent van de bevolking 14 jaar of jonger. Op dit moment vormen de bijna 3 miljoen kinderen in Nederland zo'n 18% van de bevolking. In 2020 zal het absolute aantal kinderen gedaald zijn tot 2,6 miljoen (d.w.z. ongeveer 15,5%), waarna het gewicht van deze bevolkingsgroep min of meer stabiel blijft. Het aantal jonge kinderen (0- tot 14-jarigen) ten opzichte van elke 100 personen in de werkzame leeftijd zal de komende tijd langzaam afnemen van ongeveer 27 op dit moment tot 24 in 2020 (daarna verwacht de VN weer een lichte toename tot het huidige niveau).

565 Het is interessant om te constateren dat het absolute en relatieve aantal hoogbejaarden (80+) in de periode 2000-2050 naar verwachting zal verdrievubbelen (tot 1,6 miljoen mensen in 2050, d.w.z. 9,5% van de totale bevolking).

566 Van Imhoff en Van Nimwegen 2000.

567 Van Imhoff en Van Nimwegen 2000.

568 Van Nimwegen 2000.

Volgens de VN demografen is de discussie over de vraag of bevolkingskrimp een probleem is minder relevant, omdat in officiële kringen de dominante (economische en geopolitieke) opvatting luidt dat bevolkingskrimp nadelige gevolgen heeft. Het feit dat immigratie geen volledige oplossing kan bieden voor de vergrijzing laat de mogelijkheid open dat het een deel van de oplossing is. Het feit dat de Nederlandse bevolking relatief jong is, is een erfenis uit het verleden die langzaam verdwijnt.⁵⁶⁹ Of door het stimuleren van de arbeidsmarktparticipatie, zoals door Van Nimwegen wordt voorgesteld, de ambitieuze doelstellingen zullen kunnen worden verwezenlijkt valt nog te bezien.⁵⁷⁰ Deeltijdwerken is tenslotte voor veel Nederlanders een welbewuste keuze en vervoegd uitreden wordt gezien als een verworven recht. De Nederlandse regering is van mening dat het onbenutte arbeidspotentieel voldoende is om huidige en toekomstige arbeidsmarkt tekorten op te lossen. Tegelijkertijd wordt ook in ons land geprobeerd de arbeidsimmigratie van hoogopgeleiden te vergemakkelijken.⁵⁷¹ Loobuyck heeft in dit verband betoogd dat het er niet om gaat een activeringsbeleid als alternatief voor een immigratiebeleid te poneren. "Het is geen kwestie van of-of maar van en-en".⁵⁷²

Kosten van pensioenstelsel en zorg

Zoals bekend bestaat de eerste pijler van het Nederlandse pensioenstelsel uit het AOW-basispensioen, waarop iedereen recht heeft die in de leeftijd tussen 15 en 65 jaar als ingezetene van Nederland stond ingeschreven.⁵⁷³ Het bedrag van het basispensioen is via het minimumloon gekoppeld aan het gemiddelde inkomen. De tweede pijler van de bedrijfspensioenregelingen is verder ontwikkeld dan waar ook in de EU: Nederland telt 900 pensioenfondsen die samen meer dan € 400 miljard vermogen beheren (eind 2000 nog € 470 miljard).⁵⁷⁴ Tenminste 91% van alle werknemers (in 2001) neemt via een cao verplicht deel aan een pensioenregeling. Individuele pensioenvoorzieningen zijn ook vrij omvangrijk (de door de regelingen van de derde pijler gehouden activa bedroegen 58% van het BBP in 2001). De groei van het pensioenstelsel zal leiden tot extra belastingopbrengsten. Ondanks de in vergelijking gunstige uitgangspositie staat het Nederlandse pensioenstelsel voor grote uitdagingen, zoals de kloof in de levensstandaard tussen oudere mannen en vrouwen, de arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere werknemers en de financiële situatie van pensioenfondsen. Het vermogen van de pensioenfondsen om toereikende pensioenen uit te keren is afhankelijk van de inflatie in de eurozone en van de ontwikkeling van de financiële markten in het algemeen. Eind 2001 stond het financieringsniveau in de tweede pijler op 120% van de geldelijke verplichtingen, maar door de malaise op de beurs zijn vele pensioenfondsen (ruim) onder het verplichte percentage van 105% gezakt.⁵⁷⁵ De pensioenfondsen hebben ongeveer 45% van het vermogen in aandelen belegd en zich daarmee volgens sommigen te veel verbonden met de

564 In de jaren vijftig en zestig was bijna 30 procent van de bevolking 14 jaar of jonger. Op dit moment vormen de bijna 3
569 Coleman 2001, Van Praag 2001.

570 OECD 2002, p. 8-10.

571 Doornik 2003.

572 Loobuyck 2001. De WRR beschouwt de internationale arbeidsparticipatie van hoogopgeleiden inmiddels als normaal: Nederland blijft voor deze groep 'gastland'. "Hun toelating is echter - enkele uitzonderingen daargelaten - met bureaucratische hindernissen omgeven. Het ligt in de rede deze vorm van arbeidsimmigratie - beter is het te spreken van internationale arbeidsparticipatie - als een normaal gegeven te zien en de procedures van toelating te vereenvoudigen" (WRR 2001, p. 10). Aan de andere kant heeft de WRR een aantal bezwaren tegen het inzetten van arbeidsimmigratie als beleidsinstrument. Eén daarvan is de grote reserve aan inactieven in Nederland zelf die als bron van arbeidsaanbod kunnen worden gebruikt (WRR 2001, p. 127).

573 Naar ratio van het aantal inschrijffaren (EC 2003, p. 190-196).

574 NRC 24 maart 2003, Oosenbrug 2003.

575 EC 2003, NRC 24 maart 2003. Het tekort van ABP, het pensioenfondsen voor overheidswerkers, bedroeg per 2002 zo'n € 22 miljard (NRC 9 april 2003).

beurs.⁵⁷⁶ Een verhoging van de pensioenpremie met enkele procentpunten zou zeer negatieve macro-economische effecten kunnen hebben.⁵⁷⁷ Op middellange termijn moet de financiering van de pensioenen volgens de overheid veiliggesteld worden door het wegwerken van de staatsschuld binnen één generatie (d.w.z. Rond 2025). Hiertoe wordt een "virtueel reservefonds" voor de oudedagspensioenen opgebouwd.⁵⁷⁸ De arbeidsparticipatie zal volgens de Nederlandse regering met name moeten worden verhoogd door het scheppen van meer voltijdbanen voor vrouwen. Hervorming van het WAO-stelsel moet ook leiden tot een significante stijging van de overheidsmiddelen. Gezien het feit dat de overheidsfinanciën in 2002 op een tekort afstevenden maakt de Europese commissie zich zorgen of de ambitieuze doelstellingen van de Nederlandse strategie gehaald zullen worden.

De Economic Policy Committee (EPC) is nagegaan hoeveel de pensioen- en zorguitgaven in Nederland de komende decennia zullen stijgen. Op dit moment zijn de Nederlandse pensioenuitgaven relatief laag in vergelijking met het Europese gemiddelde (7,9% ten opzichte van 10,4%, zie tabel in paragraaf 5.3). Tussen 2010 en 2030 maakt Nederland echter een 'inhaalslag' en komt Nederland uit op ongeveer 13%, gelijk aan het Europese gemiddelde. In 2040 zullen de pensioenuitgaven als percentage van het bnp waarschijnlijk een maximum bereiken van 14,1%, waarna een lichte daling wordt voorspeld.⁵⁷⁹ Eén van de veronderstellingen, die ten grondslag liggen aan deze berekening, is dat de arbeidmarktparticipatie in Nederland aanzienlijk zal stijgen. In 2020, zo veronderstelt men, zal de participatie van vrouwen net zo hoog zijn als op dit moment reeds in de Verenigde Staten en Zweden. Het aandeel 55-plussers met een baan zal flink zijn toegenomen. Gezien de actuele economische ontwikkelingen is het spijtig dat de onderzoekers niet zijn nagegaan welke invloed een verslechtering van de werkloosheidscijfers zou hebben op de voorspellingen.⁵⁸⁰ De kosten van de algemene gezondheidszorg zullen de komende decennia naar verwachting stijgen van 4,7% van het bnp op dit moment naar bijna 6% in 2050. Een nog scherpere toename wordt verwacht op het terrein van de ouderenzorg (*long term care*): van 2,5% naar 5-5,7%. In totaal zullen de zorguitgaven in Nederland dus stijgen van ruim 7% op dit moment naar 10-11% in 2050. Nederland steekt daarmee fors boven andere Europese landen uit, aangezien sprake is van traditioneel sterke publieke voorzieningen. In dit verband merkt de EPC op dat de nagestreefde toename van de arbeidmarktparticipatie, met name van vrouwen, in de toekomst waarschijnlijk zal leiden tot een nog sterkere vraag naar publieke (in plaats van private) zorg.⁵⁸¹

Een belangrijke publicatie waaraan hier niet kan worden voorbijgegaan is het CPB-rapport "Ageing in the Netherlands: a manageable problem" over de toekomst van het Nederlandse begrotingsbeleid in het licht van de vergrijzing.⁵⁸²

576 Ter Linden 2003: "Omdat pensioenfondsen een grote - koersbepalende - partij zijn op de beurs, kan men niet (collectief) cashen zonder te crashen".

577 Van Ewijk 2003. Over de Nederlandse pensioenfondsen is de afgelopen maanden een interessante discussie gevoerd, zie bijvoorbeeld de serie "Pensioenen op het spel" in de ESB's van 24 januari tot met 21 maart 2003.

578 EC 2003, p. 192.

579 EPC 2001, p. 5.

580 *Country fiche* Nederland: "We did not perform a low unemployment analysis. The reason for this is that the Dutch unemployment rate is presently already within the 3 to 5% margin" (Ter Rele e.a. 2001, p. 20).

581 Dit geldt natuurlijk ook voor andere Europese landen (EPC 2001, p. 10).

582 Van Ewijk e.a. 2000.

De vergrijzing is volgens de auteurs een 'beheersbaar probleem', om vier redenen:

- De toename van de grijze druk in Nederland ligt onder het EU-gemiddelde;
- Het is niet onrealistisch van een verdere stijging van de arbeidsparticipatie uit te gaan (in vergelijking met Scandinavië is de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen nog laag);
- Het Nederlandse pensioen systeem is beter bestand tegen vergrijzing dan elders, omdat het voor een groter deel gebaseerd op financieel kapitaal (pensioenfondsen) in plaats van menselijk kapitaal (het aantal actieven);
- Het begrotingsbeleid in de jaren '90 heeft een relatief gunstige beginpositie opgeleverd.

De auteurs stellen toch een aantal hervormingen voor, omdat het huidige begrotingsbeleid op lange termijn niet houdbaar is. Voorbeelden zijn het beperken van de instroom in de WAO met 22,5%, het uitdunnen van het publieke zorgpakket en het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd.⁵⁸³ Immigratie om de lasten van de hervormingen over meer schouders te verdelen en om de inkomsten uit sociale premies te vergroten wordt niet als mogelijkheid in de beschouwingen meegenomen (in andere landen, zoals Spanje, gebeurt dit wel).⁵⁸⁴ De OECD heeft kritiek op de conclusie van het CPB-rapport dat de vergrijzing in Nederland met relatief kleine beleidswijzigingen kan worden 'gemanaged': "the study makes some assumptions about the participation rate, the life expectancy, productivity growth and the world interest rates that might not hold, and fiscal policies alone may not be enough to achieve budget neutrality".⁵⁸⁵ Daarnaast gaat het CPB er, wellicht ten onrechte, van uit dat het merendeel van de toekomstige immigranten uit ontwikkelingslanden zal komen en dat dit, gezien de huidige lage participatiegraad van deze groep, welhaast automatisch zal leiden tot een sterker beroep op de verzorgingsstaat door een uitbreiding van het inactieve deel van de bevolking.⁵⁸⁶ Economische selectie, bijvoorbeeld met behulp van een puntensysteem, zou er echter voor kunnen zorgen dat de 'kwaliteit' van de instroom toeneemt. Bovendien hebben nieuwe arbeidsimmigranten in Nederland pas na een aantal jaren toegang tot werknemers- en volksverzekeringen (zie paragraaf 2.9.2).⁵⁸⁷ Desalniettemin wijst het CPB terecht op één van de cruciale vragen: zullen arbeidsimmigranten en eventuele volgmigranten op lange termijn een positieve dan wel negatieve bijdrage aan de publieke sector leveren? (In hoofdstuk 6 wordt hierop dieper ingegaan.)

Tekorten op de arbeidsmarkt

Over economische ontwikkelingen vallen minder stellige uitspraken te doen dan over demografische trends. De ontwikkeling van de economie en de arbeidsmarkt hangt immers samen met tal van onvoorspelbare factoren, zoals internationale politiek, technologische innovaties en consumentengedrag. Het heeft dan ook weinig zin om verder

583 De auteurs suggereren bijvoorbeeld om thuiszorg particulier te laten verzekeren.

584 Het CPB sluit hiermee nauw aan bij de analyse van de WRR: "Een verantwoordelijk gefinancierd overheidsbeleid heeft geen immigranten nodig om financiële problemen op te lossen" (2001, p. 127). In een noot toegevoegd: "En als de overheid die immigranten wel nodig heeft, zegt dit veel over de financiële soliditeit van die overheid" (p. 135).

585 OECD 2002, p. 17.

586 OECD 2002, p. 17-18.

587 Toegang tot dat deel van de verzorgingsstaat dat uit de openbare kas wordt gefinancierd, leidt tot verblijfsbeëindiging. Ook gezinsimmigranten kan onder bepaalde omstandigheden bij een beroep op de openbare kas verder legaal verblijf worden ontzegd. Het argument gaat dus in Nederland niet zomaar op. In de Nederlandse bijlage bij het EPC-rapport wordt nog gewezen op de verschillende statistische gegevens die worden gebruikt. In het CPB-rapport is gebruikgemaakt van statistische voorspellingen van het CBS, die op de lange termijn een gunstiger beeld van de begroting opleveren dan de voorspellingen van Eurostat (waar de EPC zich op baseert). Zo zou het maximum (van de pensioenuitgaven als percentage van het bnp), dat in 2040 bereikt wordt, niet 14,1% bedragen, maar 12,8%. Ook de kosten van de gezondheidszorg lopen volgens het scenario van het CBS minder hoog op en de staatsschuld (berekeningen op basis van demografische voorspellingen van Eurostat leveren in 2050 een staatsschuld op van 120% van het bnp, tegenover 74% op basis van het CBS-scenario) (Ter Rele e.a. 2001, p. 22).

dan één of twee decennia vooruit te kijken.⁵⁸⁸ Demografische ontwikkelingen op lange termijn kunnen informatie verschaffen over de ontwikkeling van het binnenlandse arbeidsaanbod, los van maatschappelijke vraagstukken zoals de ongelijke arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen, (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid en de hoogte van de pensioengerechtigde leeftijd. Enkele CBS-medewerkers zijn nagegaan hoe de arbeidsmarktparticipatie zich in de toekomst zou moeten ontwikkelen om tekorten op de arbeidsmarkt te voorkomen.⁵⁸⁹ Zij concluderen dat op lange termijn een beduidend gat zal ontstaan tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, uitgaande van een realistische ingeschatte ontwikkeling van de arbeidsmarktparticipatie en een migratiesaldo van rond de 35.000 gemiddeld per jaar. "Slechts bij een zeer sterke stijging van de arbeidsparticipatie zijn geen tekorten op de arbeidsmarkt [...] Te verwachten".⁵⁹⁰ VNO-NCW ondersteunt het regeringsstandpunt dat activering prioriteit heeft, maar wijst tegelijkertijd op de mismatch van kwalificaties. Extra investeringen in onderwijs en training zullen tijd kosten. Indien het huidige beleid niet het gewenste effect sorteert, zal arbeidsimmigratie op korte, middellange en lange termijn als een serieuze optie moeten worden gezien.⁵⁹¹ Hoe zal de vraag naar arbeidsimmigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt zich op termijn ontwikkelen? Er is slechts een relatief klein aantal studies dat hierover uitspraken doet.⁵⁹² Entzinger bespreekt een studie van het CPB, waarin de gemiddelde jaarlijkse groei van de vraag naar arbeid wordt geschat over een lange tijdsperiode (tot 2020). Het probleem hierbij is precies de veronderstelde gestage groei van de werkgelegenheid: in werkelijkheid zorgen conjuncturele schommelingen voor variërende knelpunten op de arbeidsmarkt. "Als arbeidsmigratie al soelaas kan bieden, zou het juist met name bij zulke knelpunten zijn".⁵⁹³ De afgelopen periode is de vraag naar ICT-specialisten flink gedaald, maar ontwikkelingen op de lange termijn (toenemende automatisering, de rol van informatie- en communicatieprocessen bij flexibele productiemethoden, etc.) Zorgen ervoor dat vraag naar hun kwalificaties zal blijven bestaan. Een ander voorbeeld dat Entzinger noemt is de zorgsector: het huidige personeelsproblemen in deze sector hangt onder andere samen met de als slecht ervaren arbeidsomstandigheden, die door politiek ingrijpen op relatief korte termijn zouden kunnen worden gewijzigd.⁵⁹⁴ Er is eerder sprake van een toenemende vraag naar hoogopgeleide arbeidsimmigranten dan naar laagopgeleide, ook op termijn. De Nederlandse regering heeft deze trend inmiddels ook erkend.⁵⁹⁵ Bovenal in de zorgsector zal de werkgelegenheid alleen nog maar toenemen. Zoals Entzinger aangeeft zijn er op dit moment reeds veel vacatures, bijvoorbeeld voor verpleegkundigen. Daarnaast gaat de vergrijzing gepaard met een toenemende afhankelijkheid van zorg van anderen. Tot slot is het aantal jongeren dat instroomt in de relevante opleidingen relatief klein.⁵⁹⁶ Andere sectoren, waar tekorten te verwachten zijn, zijn de commerciële dienstverlening, de zakelijke dienstverlening, het onderwijs en de ICT-sector.⁵⁹⁷ Eind 2001 rapporteerde MKB Nederland een stijging van het aantal

588 Entzinger 2002, p. 75. In een recent overzichtsartikel gaat Entzinger uitgebreid in op mogelijke tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Wij baseren ons hier voornamelijk op zijn analyse.

589 De Jong, Nicolaas en Sprangers 2001, dit artikel wordt ook aangehaald in Entzinger 2002, p. 76-78.

590 De Jong e.a. 2001, p. 45, zie ook Entzinger 2002.

591 VNO-NCW 2002 in OECD 2002, p. 34.

592 Volgens een onderzoek uit 1998 zullen in Nederland op termijn overschotten ontstaan op de laagste scholingsniveaus en tekorten aan hoogopgeleide werknemers (Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt 1998 in Entzinger 2002, p. 78).

593 Entzinger 2002, p. 76, zie paragraaf 5.2.4.

594 Entzinger 2002, p. 79. Van sommige beroepen is het imago in verhouding tot het loonniveau te slecht om genoeg werknemers aan te trekken, zelfs als het aanbod groot is. Dit effect is in verschillende sectoren van de Nederlandse economie gemeten (Klaver en Visser 1999 in OECD 2002, p. 6).

595 VNO-NCW 2001, in Entzinger 2002, p. 78.

596 Entzinger 2002, p. 79.

597 Entzinger 2002 p. 79. In 2001 bestond een tekort van bijna 10.800 ICT-specialisten, in 2002 nog steeds van 3.400 (Fenit 2002 in OECD 2002, p. 37).

moelijk opvulbare vacatures, met name in de bouw en in de handel. Sollicitanten hebben vaak onvoldoende vaardigheden, wat ook door het CPB is geconstateerd.⁵⁹⁸ De helft van alle moeilijk opvulbare functies was desalniettemin voor laagopgeleiden. In de vleesindustrie, de landbouw en de horeca is de belangrijkste oorzaak van personeelstekorten het feit dat Nederlandse werklozen er niet willen werken.⁵⁹⁹ (Dit zijn ook de sectoren waar de meeste tewerkstellingsvergunningen voor stagiaires of participanten worden afgegeven, zie paragraaf 2.4.6.) De politiek is niet in staat gebleken langdurig werklozen dat werk te laten doen, ondanks alle maatregelen. Dit is volgens Engbersen een belangrijke vaststelling, die men mee zou moeten nemen in het vraagstuk van arbeidsmigratie.⁶⁰⁰

Men kan er niet van uitgaan dat het buitenlandse arbeidsaanbod zonder meer aansluit op de vraag op de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor veel beroepen, met name in de dienstverlenende sector, geldt immers dat in het buitenland opgedane ervaringen zullen moeten worden aangevuld met specifiek Nederlandse vaardigheden. Entzinger noemt het voorbeeld van de ongeveer 100 verpleegsters uit Zuid-Afrika, die weliswaar de professionele kwaliteiten bezaten, maar door taal- en interculturele communicatieproblemen teleurstellend functioneerden. Een ander punt is het feit dat met name hoogopgeleide arbeidsmigranten kunnen kiezen waar zij naartoe gaan. Vaak blijkt dat zij de klassieke immigratielanden verkiezen boven landen als Duitsland of Nederland. De taal is hierbij natuurlijk vaak doorslaggevend, maar ook percepties over de houding van de ontvangende samenleving ten opzichte van immigranten spelen een rol. In sommige landen van herkomst verbeteren de toekomstkansen voor hoogopgeleiden, wat het aanbod op de internationale arbeidsmarkt zal verkleinen.⁶⁰¹

Tot slot kan de vraag worden gesteld in hoeverre toekomstige tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen worden opgevuld door Europese arbeidsimmigranten. Het percentage EU-burgers dat in een andere lidstaat werkt is relatief laag: nog geen 2 procent.⁶⁰² Op langere termijn zullen de demografische ontwikkelingen waarmee Nederland te maken heeft ook elders in Europa voelbaar worden. Dit betekent dat het niet waarschijnlijk is dat in de Nederlandse vraag door Europees aanbod zal worden voorzien. "Sterker nog, als Nederland wil voorkomen dat goed gekwalificeerde buitenlandse arbeidskrachten al door andere Europese landen zijn 'weggekaapt', doet het er verstandig aan zich tijdig goed op deze markt te positioneren".⁶⁰³

598 MKB 2001 en CPB 2001 in OECD 2002, p. 34.

599 Klaver en Visser 1999 in OECD 2002, p. 34. Het CBS publiceert regelmatig over actuele spanningen op de arbeidsmarkt, zie bijvoorbeeld Langenberg en Melser 2002.

600 Engbersen 2002, p. 12.

601 Entzinger 2002, p. 87. Zoals Muus al in 1993 aangaf: Nederland mag de slag om de geschoolde migrant niet verliezen (Muus 1993 in Loobuyck 2001, p. 29).

602 Entzinger 2002, p. 83.

603 Entzinger 2002, p. 83. De conclusie van Entzinger 2002 (p. 88-89) luidt als volgt: "In deze beschouwing is duidelijk geworden dat het bevorderen van immigratie louter en alleen om de vergrijzing te keren geen zin heeft. De kosten hiervan zouden wellicht een veelvoud bedragen van de baten. Wel valt te verwachten dat de stagnerende groei van de beroepsbevolking in de komende decennia tot tekorten zal leiden op de arbeidsmarkt, zowel in Nederland als elders in de EU. Die tekorten zullen zich met name voordoen op de hogere scholingsniveaus en in bepaalde sectoren. Arbeidsmigratie zou bij het opvangen van die tekorten zeker een rol kunnen spelen. In Duitsland lijkt dit besef inmiddels doorgedrongen, in Nederland nog nauwelijks of niet. ... De arbeidsmigratie van de toekomst zal vermoedelijk sterk dichotoom zijn: illegaal en risicovol aan de onderkant van de arbeidsmarkt en comfortabel en goed geregeld aan de bovenkant".

5.5 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in andere landen

In de landenrapporten zullen de verschillende thema's, die in het eerste deel van dit hoofdstuk zijn geïdentificeerd, per land de revue passeren.⁶⁰⁴

5.5.1 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in Canada

Op dit moment leven in Canada iets meer dan 30 miljoen mensen. De natuurlijke bevolkingstoename is ongeveer een derde lager dan vijf jaar geleden. In Canada worden deze demografische ontwikkelingen en immigratie heftig bediscussieerd. Het gaat dan om de vraag of toekomstige generaties de vergrijzende bevolking kunnen ondersteunen, wat de meest gunstige omvang van de beroepsbevolking is om de economische groei en de verzorgingsstaat in stand te houden en wat immigratie betekent voor de sociaal-culturele samenstelling van de bevolking. De relatie tussen het Engelstalige en Franstalige deel van de bevolking speelt hierbij ook een belangrijke rol.⁶⁰⁵

Bevolkingsomvang

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog groeide de bevolking van Canada zeer sterk, van 13,7 miljoen in 1950 tot 23,1 miljoen in 1975. In het jaar 2000 woonden in Canada bij elkaar 30,8 miljoen mensen. De komende vijftig jaar zal de bevolkingsomvang blijven toenemen, maar minder snel dan voorheen. Dit is althans de voorspelling van de Verenigde Naties, volgens welke Canada in 2050 ruim 39 miljoen inwoners zal tellen. De Canadese bevolking groeide het afgelopen decennium met ongeveer 300.000 personen per jaar, een cijfer dat naar verwachting zal afnemen tot 200.000 over twintig jaar en 100.000 per jaar over veertig jaar. Van een bevolkingsafname zal naar alle waarschijnlijkheid geen sprake zijn, op zowel korte als lange termijn. Welk gewicht kent de VN toe aan internationale migratie naar Canada? In het meest waarschijnlijke scenario wordt uitgegaan van een oplopend migratiesaldo, van ruim 150.000 per jaar op dit moment naar 180.000 per jaar na 2025. Gemeten per hoofd van de bevolking verandert er echter weinig: volgens de VN zal het aantal immigranten per 1000 inwoners per jaar voorlopig stabiel blijven op 4,9. Pas over dertig jaar verwacht de VN een lichte daling, uitkomend op 4,6 in 2050.

Vergrijzing

Net als in vele andere rijke landen zal de reeds hoge levensverwachting van de Canadese bevolking de komende decennia nog verder stijgen. De levensverwachting van mannen zal in 2050 waarschijnlijk tegen de 81 jaar zijn (op dit moment bijna 77) en Canadese vrouwen zullen gemiddeld tussen de 85 en 86 jaar oud worden (nu 82). De afgelopen decennia is de mediaanleeftijd in Canada snel gestegen van minder dan 26 jaar eind jaren zestig naar bijna 38 jaar op dit moment. De komende jaren zal het tempo van deze stijging afnemen, tot dat de mediaanleeftijd ergens tussen 2020 en 2025 boven de 43 jaar uitkomt. Begin jaren veertig van deze eeuw wordt het maximum van ruim 46 jaar bereikt, waarna de VN een lichte daling verwacht. Net als in Nederland daalde het geboortecijfer in Canada reeds begin jaren zeventig onder het vervangingsniveau van 2,1. In tegenstelling tot de Nederlandse situatie daalt de *total fertility rate* in Canada echter nog steeds (met uitzondering van een korte opleving begin jaren negentig). Pas over een

604 Alle cijfers m.b.t. De bevolkingsomvang en de vergrijzing zijn, tenzij anders aangegeven, gebaseerd op de zogenaamde medium variant van de onlangs gepubliceerde "World Population Prospects. The 2002 Revision. Highlights" (United Nations Population Division, ESA/P/WP 180, 26 februari 2003) en de internetsite met landenspecifieke informatie (<http://esa.un.org/unpp/index.asp?Panel=1>).

605 Ray 2002.

jaar of tien zal het Canadese geboortecijfer volgens prognoses van de VN weer langzaam gaan stijgen, van het verwachte dieptepunt van 1,44 (iets minder dan op dit moment) naar 1,85 kinderen per vrouw in 2050.⁶⁰⁶ Hoe ziet de ontwikkeling van de Canadese potentiële beroepsbevolking eruit? Op dit moment is het aandeel 15- tot 64-jarigen in Canada een fractie hoger dan in Nederland (69% in plaats van 68%). Naar verwachting zal het de komende jaren zelfs nog licht toenemen tot 70%. Evenals in Nederland (maar waarschijnlijk enkele jaren later, tussen 2015 en 2035) zal de relatieve omvang van potentiële beroepsbevolking in Canada snel slinken tot 60% of minder. Wat betreft de zogenaamde 'grijze druk' vertonen beide landen ook overeenkomsten. Het aandeel 65-plussers, dat in Canada weliswaar relatief lang onder de 10% bleef (tot midden jaren tachtig), zal de komende decennia toenemen van ongeveer 13% van de bevolking op dit moment naar een kwart.⁶⁰⁷ De verhouding tussen het aantal ouderen (65+) en de potentiële beroepsbevolking (15-64) zal in Canada over enkele jaren snel gaan veranderen. Naar verwachting zal de huidige verhouding 1:5 in 2025 zijn teruggelopen tot 1:3 en in 2050 tot 1:2,25. Gemeten in percentages zal tussen 2010 en 2040 een verdubbeling optreden, van 21% naar 42%. In 2050 voorspelt de VN een maximum van 44%.

Kosten van pensioenstelsel en zorg

Evenals Nederland kent Canada een gemengd pensioenstelsel, met een publiek en privaat deel. Een van de pijlers is het federale Old Age security (OAS) programma, dat een basisinkomen garandeert voor de meeste 65-plussers. Het wordt bekostigd via de algemene begroting. Er is ook een inkomensgerelateerde pijler, waaraan werkgevers en werknemers bijdragen (Canada Pension Plan en Quebec Pension Plan). De overheid probeert particuliere pensioenregelingen te stimuleren met belastingmaatregelen. De betaalbaarheid van het OAS-programma is deels afhankelijk van het aflossen van de staatsschuld. Volgens de laatste prognose zullen de kosten van het programma als percentage van het bruto nationaal product stijgen van 2,4% in 2002 naar iets meer dan 3% in ongeveer dertig jaar. In de inkomensgerelateerde pijler zijn vanaf 1997 hervormingen doorgevoerd. Zo zijn de bijdragen verhoogd en de uitkeringen verlaagd, waardoor het mogelijk is een groter reservefonds op te bouwen. Het is de bedoeling dit fonds te investeren om van de winsten de pensioenen van de babyboomgeneratie te kunnen betalen. Volgens het IMF hebben de hervormingen het Canadese pensioenstelsel van een stabiele basis voorzien. De controle door onafhankelijke accountants, die elke drie jaar plaatsvindt, bevestigt deze conclusie.⁶⁰⁸ Er is ons geen onderzoek bekend dat vergelijkbaar is met dat van de EPC naar de kosten van het Canadese zorgstelsel.

Tekorten op de arbeidsmarkt

Welke rol zou immigratie moeten spelen bij het opvullen van tekorten op de arbeidsmarkt? Vast staat dat er tekorten op de Canadese arbeidsmarkt bestaan. Eind jaren '90 nam het aantal vacatures voor hoogopgeleiden toe en bleven ze steeds langer onvervuld. Er bestaan tekorten aan werknemers met zeer specifieke kwalificaties, met name als het gaat om een combinatie van technische vaardigheden en leidinggevende kwaliteiten, ervaring met projectmanagement, et cetera.⁶⁰⁹ In 2020 zou Canada geconfronteerd kunnen worden met een tekort van 1 miljoen hoogopgeleide arbeidskrachten.⁶¹⁰ Ook niet-

606 Het percentage 0- tot 14-jarigen daalt in Canada al sinds 1960, toen ruim éénderde van de bevolking tot deze leeftijdscategorie behoorde. Naar verwachting duurt deze daling voort tot 2020, wanneer het aandeel kinderen in de totale bevolking gedaald zal zijn tot 14,7% (het ligt op dit moment op ongeveer 18%). Tot 2050 zal dit percentage vervolgens rond de 15% schommelen.

607 Net als in Nederland zal het aandeel 80-plussers dramatisch toenemen tot 9,5% in 2050 (wat betekent dat op dat moment ruim 3,7 miljoen hoogbejaarden in Canada zullen leven).

608 Informatie afkomstig van Canadese regering, zie http://www.fin.gc.ca/news03/data/03-003_1e.html.

609 Bordt 2002, p. 103.

technologische functies zijn soms moeilijk op te vullen, evenals minder veeleisende banen in de consumptiegoederenindustrie en de detailhandel.⁶¹¹ Citizenship & Immigration Canada (CIC) ziet arbeidsimmigratie als een manier om tekorten als gevolg van technologische ontwikkelingen op te lossen en vindt dat Canada de toenemende concurrentie op de internationale arbeidsmarkt aan moet gaan om de best gekwalificeerde werknemers binnen te halen. In paragraaf 3.5.3 beschreven bij de speciale programma's die zijn ontwikkeld voor de toelating van onder andere IT-ers, gespecialiseerde werknemers in de bouwsector en huishoudelijke dienstverlening. Daarnaast wordt immigratie gezien als een instrument gezien om de gevolgen van bevolkingskrimp en vergrijzing tegen te gaan.⁶¹² In het algemeen is men het in Canada over eens dat selectie op basis van het puntensysteem ook in de toekomst goed zal kunnen functioneren.⁶¹³ Toch hebben sommigen minder vertrouwen in de controle die de overheid op de 'kwaliteit' van de instroom uit kan oefenen. Tot de tegenstanders van het huidige immigratiebeleid behoort Collacott, die meent dat verdere activering van werkloze jongeren en parttimers prioriteit heeft en dat op onderwijsgebied in het algemeen nog veel kan worden bereikt. Gerichte economische selectie aan de grenzen zou volgens deze auteur de snelle veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur toch niet bij kunnen houden. Alleen in de medische sector zijn de tekorten zo nijpend (mede als gevolg van het vertrek van Canadezen naar de Verenigde Staten), dat immigratie van buitenlandse dokters en verpleegsters zou kunnen worden toegestaan. Collacott verwerpt het argument dat immigranten het werk doen waaraan Canadezen tegenwoordig de handen niet vuil willen maken. Een sector als de kledingindustrie, die afhankelijk is geworden van goedkope buitenlandse arbeid, kan beter naar lagelonenlanden worden verplaatst. In de huishoudelijke dienstverlening moeten de lonen omhoog ('of werkgevers moeten hun eigen huishouden doen').⁶¹⁴ Het is de vraag of laatstgenoemd voorstel haalbaar is gezien het eerder in dit hoofdstuk geïdentificeerde verschijnsel van *structural inflation*.

5.5.2 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in Duitsland

Duitsland krijgt de komende decennia te maken met ingrijpende demografische veranderingen. Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de houdbaarheid van het Duitse begrotingsbeleid op lange termijn. Ook is er studie verricht naar de gevolgen van de vergrijzing voor het Duitse pensioensysteem.⁶¹⁵

Bevolkingsomvang

Vlak na de opheffing van de DDR woonden er in de uitgebreide *Bundesrepublik* in totaal bijna 80 miljoen mensen. In de jaren '90 kwamen hier nog zo'n 2,5 miljoen inwoners bij. Volgens vele voorspellingen, onder andere de meest recente van de Verenigde Naties, zal de omvang van de Duitse bevolking niet verder toenemen. (Begin jaren tachtig was overigens reeds sprake van een lichte bevolkingsdaling in de beide Duitslanden, waar in 1950 naar schatting 68,4 miljoen mensen leefden). In de *medium variant* van de 2002 *Revision* wordt voor Duitsland uitgegaan van een netto migratiesaldo van 211.000 nieuwkomers per jaar tot 2050. In combinatie met de huidige geboorte- en sterftecijfers zou dit betekenen dat de Duitse bevolking de komende decennia langzaam zou slinken tot zo'n 79 miljoen. Het groeipercentage, dat reeds in de tweede helft van de vorige eeuw

610 Conference Board of Canada 2001 in Collacott 2002, p. 9.

611 HRDC 2001 in OECD 2002, p. 33.

612 CIC 2002 in OECD 2002, p. 38, Verenigde Naties 2002 in Collacott 2002, p. 12. Premier Chrétien heeft uitlatingen in dezelfde richting gedaan (volgens Collacott 2002, p. 13).

613 Akbari 1999, Marr en Siklos 1999, Passaris 1998, Siklos en Marr 1998a, Siklos en Marr 1998.

614 Collacott 2002.

615 Bonin e.a. 2000, Werding e.a. 2000.

relatief laag was (het hoogste percentage werd begin jaren zestig gemeten: 0,85%), zal op korte termijn niet ingrijpend veranderen (het bedraagt nu een tiende van een procent per jaar). Na een korte opleving begin jaren negentig (0,55%, met name dankzij de omvangrijke immigratie) is het moment bijna aangebroken dat de bevolking van Duitsland niet meer toeneemt en zelfs begint te slinken. Naar verwachting zal dit moment over een jaar of tien daar zijn. Na 2030 verwacht de VN dat de totale Duitse bevolking jaarlijks met meer dan 100.000 personen af zal nemen. De *net migration rate* wordt door de VN stabiel verondersteld op zo'n 2,6 immigranten per 1000 inwoners per jaar, overeenkomstig het recente verleden.

Vergrijzing

De levensverwachting van Duitse mannen is op dit moment ongeveer even hoog als van Nederlandse mannen: tussen de 75 en 76 jaar. Hetzelfde geldt voor de vrouwelijke helft van bevolking (in beide landen 81 jaar). Over vijftig jaar zal de levensverwachting in Duitsland echter iets hoger zijn dan in Nederland, zo verwacht de VN: 86,3 tegenover 84,9 voor vrouwen en 80,6 tegenover 79,6 voor mannen. In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog was de mediaanleeftijd in Duitsland relatief hoog, namelijk om en nabij de 35 jaar. Ook op dit moment is de Duitse bevolking iets ouder dan de Nederlandse; bovendien zal de mediaanleeftijd in Duitsland de komende tien tot vijftien jaar sneller en hoger stijgen. In de periode 2020-2050 zal dit cijfer min of meer stabiel blijven rond de 47 jaar. Een andere reden, waarom de vergrijzing in Duitsland 'ernstiger' is, zit verscholen in de lage vruchtbaarheid. Het gemiddeld aantal kinderen per vrouw stijgt sinds de jaren negentig weer, maar het niveau is laag (1,35). Naar verwachting zal het Duitse geboortecijfer de komende decennia gestaag toenemen tot het Europese gemiddelde in 2050: 1,85.⁶¹⁶ Net als in Nederland ligt de relatieve omvang van de potentiële Duitse beroepsbevolking (15- tot 64-jarigen) al geruime tijd rond de 68%. In Duitsland treedt echter een scherpere daling op, met name na 2015. Vanaf dat moment zal deze bevolkingsgroep dalen van 66% naar ongeveer 57% in de periode 2040-2050, wat dus nog enkele procentpunten lager is dan in Nederland. In Duitsland maakt de verhouding tussen het aantal mensen in de werkzame leeftijd en het aantal ouderen een opvallende ontwikkeling door. De grijze druk is op dit moment reeds hoog (25 à 26%). In de periode 2010-2015 zal dit percentage zijn toegenomen tot 31%, waarna in een tijdsbestek van slechts twee decennia een stijging plaatsvindt naar 50%. In tegenstelling tot in andere landen, zoals Nederland, blijft de grijze druk daarna vrijwel constant tot 2050. Op dat moment zal ruim 28% van de Duitse bevolking bestaan uit 65 plussers, terwijl dit percentage nu nog onder de 18% ligt.⁶¹⁷

Replacement migration

In het rapport *Replacement Migration* berekende de VN hoe Duitsland er demografisch gezien in 2050 voor zou staan, indien het land na 1995 geen enkele immigrant meer zou hebben toegelaten (scenario II). De bevolkingsomvang zou dan zijn geslonken tot minder dan 59 miljoen en de potentiële beroepsbevolking tot minder dan 33 miljoen. In dat geval zou de grijze druk in Duitsland tussen de 55% en 56% liggen in plaats van 50%, een relatief klein verschil. Zou men in 2050 in deze situatie besluiten om de *potential support ratio* terug te brengen tot 4,4 (het niveau in 1995), dan zou de werkzame leeftijd

616 Gezien het bovenstaande wekt het geen verbazing dat het aandeel jonge kinderen in Duitsland relatief klein is: zo'n 15% van de bevolking is op dit moment 14 jaar of jonger (in Nederland bedraagt dit percentage 18%). Het komende decennium zal het aandeel kinderen verder dalen tot iets meer dan 13%. Daarna verwacht de VN weer een langzame terugkeer naar het huidige niveau in 2050.

617 Ook het aandeel hoogbejaarden zal sterk zijn toegenomen: volgens de VN hebben in 2050 9,3 miljoen inwoners van Duitsland een leeftijd boven de tachtig jaar (d.w.z. 11,7% van de totale bevolking). In Duitsland zullen naar schatting in 2050 zo'n 114.000 mensen wonen met de respectabele leeftijd van 100 jaar of ouder (VN 2003, p. 17).

moeten worden verhoogd tot 77 jaar. Om de bevolkingsomvang constant te houden (scenario III) zou Duitsland gemiddeld 324.000 immigranten per jaar moeten toelaten, terwijl voor het op peil houden van de bevolking in de werkzame leeftijd (scenario IV) jaarlijks 458.000 immigranten nodig zouden zijn.⁶¹⁸

Kosten van pensioenstelsel en zorg

De eerste pijler in het Duitse pensioensysteem is een door een omslagstelsel gefinancierde inkomensafhankelijke pensioenregeling, waaronder ongeveer 82% van de werkende bevolking valt.⁶¹⁹ Zelfstandigen hebben de mogelijkheid om aan deze regeling deel te nemen, wat vele doen. In de tweede pijler worden pensioenvoorzieningen doorgaans op ondernemingsniveau in de particuliere sector geregeld. De regering probeert deze bedrijfspensioenregelingen en vrijwillige particuliere pensioenregelingen (de derde pijler) te stimuleren. De betaalbaarheid van het systeem op lange termijn wordt als de grootste uitdaging beschouwd. Recente hervormingen dragen hieraan bij: vervroegd pensioen ontmoedigen, langer doorwerken stimuleren en minder uitkeren. De druk op de federale begroting blijft echter groot. De Duitse regering heeft zichzelf inmiddels wettelijk verplicht om aan het parlement gepaste maatregelen voorstellen als uit de verwachtingen over vijftien jaar blijkt dat de bijdragevoet van de publieke pensioenregeling te hoog wordt. Desalniettemin maakt de Europese commissie zich zorgen over de afwezigheid van automatische financiële aanpassingsmechanismen. Bovendien wijst zij op het gevaar dat sommige hervormingen de arbeidsmobiliteit zouden kunnen beperken. Het financiële evenwicht van het pensioenstelsel is nog niet gewaarborgd en de algemene macro-economische situatie is ook al niet rooskleurig (groei, werkloosheid, arbeidsparticipatie). In het najaar van 2003 zal de Rürup-commissie (van deskundigen op hoog niveau) verdere voorstellen doen ten aanzien van de betaalbaarheid van de socialezekerheidsstelsels in Duitsland.

Als gevolg van de vergrijzing zullen de pensioenuitgaven in Duitsland sterk stijgen, vooral tussen 2020 en 2040. Ze zijn reeds relatief hoog, namelijk 11,8% van het bnp (het gemiddelde in de vijftien EU-landen ligt voor het jaar 2000 op 10,4%, zie tabel in paragraaf 5.3). Volgens voorspellingen van de Economic Policy Committee (EPC) zal dit percentage, na een lichte daling in het komend decennium, toenemen van 12,6% in 2020 naar 15,5% in 2030 en 16,6% in 2040. Terwijl in 2050 het Europese gemiddelde naar verwachting zal uitkomen op 13,3%, zal op dat moment in Duitsland bijna 17% van het bnp aan het pensioensysteem worden uitgegeven.⁶²⁰ Duitsland is waarschijnlijk één van de landen, waar verdere hervormingen noodzakelijk zullen blijken om de kosten van het pensioenstelsel op lange termijn beheersbaar te houden. Deze beleidsoptie wordt in de Duitse bijlage (country fiche) bij het EPC-rapport in elk geval als de belangrijkste aangeduid. De timing van toekomstige hervormingen is daarbij van cruciaal belang: de effecten moeten niet alleen slechts geleidelijk voelbaar worden, maar ook op tijd worden aangekondigd, zodat onzekerheden voor (toekomstige) gepensioneerden tot een minimum worden gereduceerd.⁶²¹ Het is niet bekend hoeveel de kosten van publieke ouderenzorg in Duitsland zullen stijgen als gevolg van de vergrijzing. (Zoals aangegeven in de vorige paragraaf wordt in Nederland uitgegaan van een stijging van rond de drie procentpunten.) Wel heeft de regering een inschatting gemaakt van de te verwachten stijging van de kosten van de gezondheidszorg (exclusief de ouderenzorg). Op dit moment reeds geeft Duitsland relatief veel geld uit aan gezondheidszorg, zo'n 5,7% van het bnp. De komende

618 Scenario V houdt de *potential support ratio* constant, waarvoor 3,4 miljoen immigranten per jaar in Duitsland zouden moeten arriveren.

619 EC 2003, p. 140-147.

620 EPC 2001, p. 5.

621 Werding en Blau 2000, ook ERT 2000.

vijftig jaar wordt een forse stijging van minimaal 1,4% (misschien zelfs van meer dan 2%) verwacht, waarmee Duitsland in dit opzicht binnen Europa tot de koplopers zou blijven behoren.⁶²²

Tekorten op de arbeidsmarkt

Reeds in 1999 berekende een onderzoeksinstituut dat de komende krimp van de Duitse beroepsbevolking zou kunnen worden vertraagd door meer immigratie, zeker in combinatie met een stijgende arbeidsmarktparticipatie.⁶²³ In hetzelfde jaar schatte het Duitse ministerie voor sociale zaken en werkgelegenheid in dat een tekort bestond aan 75.000 ICT-specialisten, wat later leidde tot het Green Card programma.⁶²⁴ Zoals wij in paragraaf 3.1.2 zagen kwamen slechts 6.200 IT-ers op grond van dit programma. Wervingsproblemen in Duitsland concentreren zich in de investerings- en consumptiegoederenindustrie en in de (commerciële) dienstverlening. Middelgrote bedrijven kampen met de grootste tekorten.⁶²⁵ Uit een onderzoek naar de bouw en de industrie bleek dat ondernemingen in het buitenland werven, omdat zij mensen zoeken met vaardigheden die in Duitsland niet voorhanden zijn (complementaire werknemers, zie hoofdstuk 6).⁶²⁶ In juli 2001 publiceerde de onafhankelijke *Kommission Zuwanderung*, voorgezeten door Rita Süßmuth (CDU-politica en oud-Bondsdagvoorzitter), haar rapport "Zuwanderung gestalten, Integration fördern". Hierin werd gepleit voor een soepeler immigratiebeleid, om in de behoeften van de Duitse arbeidsmarkt te kunnen voorzien. De centrale boodschap van het rapport was dat ondanks de hoge werkloosheid in Duitsland talrijke hoog- en laaggekwalificeerde arbeidsplaatsen niet kunnen worden bezet. Activering en scholing van het arbeidspotentieel hebben prioriteit, maar zullen slechts ten dele soelaas kunnen bieden. Beroepsopleidingen en hogescholen zullen binnen afzienbare tijd geconfronteerd worden met leerlingetekorten. In het algemeen zal de vraag naar hoogopgeleiden toenemen, evenals de werkgelegenheid in de dienstensector. Het arbeidsimmigratiebeleid van de regering zal primair gericht moeten zijn op jonge hoogopgeleiden, met complementaire vaardigheden (zie hoofdstuk 6). Laagopgeleiden komen, afgezien van seizoenswerk, voorlopig niet in aanmerking. De Duitse regering vaart sinds de verschijning van het rapport een vooruitstrevende koers gericht op het binnenhalen van meer arbeidsimmigranten.⁶²⁷ In paragraaf 3.1.3 beschreven wij de voorgenomen maatregelen, die nog niet van kracht zijn.

5.53 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in Noorwegen

Bevolkingsomvang

Noorwegen is het minst bevolkingsrijke land dat in dit rapport wordt behandeld. Sinds de Tweede Wereldoorlog is het aantal Noren gestaag gestegen van 3,3 miljoen in 1950 tot 4,5 miljoen op dit moment. Het groeipercentage zal de komende decennia langzaam dalen en tot slot negatief worden. De VN verwacht niet dat de omvang van de Noorse bevolking boven de 5 miljoen zal komen. Met zo'n 4,9 miljoen inwoners in 2035 zal de maximale omvang worden behaald. Het meest waarschijnlijke scenario van de VN gaat daarbij voor Noorwegen uit van een langdurig positieve migratiesaldo van 10.000 mensen per jaar. Per 1000 inwoners komt dit neer op een min of meer stabiel aantal immi-

622 EPC 2001, p. 10.

623 IAB 1999 in OECD 2002, p. 17.

624 BMA (Duitse ministerie voor sociale zaken en werkgelegenheid) 2001 in OECD 2002, p. 24.

625 Magvus en Spitznagel 2001 en Kolling 2001 in OECD 2002, p. 32, p. 36. De OECD merkt op dat officiële schattingen in Duitsland dikwijls lager zijn dan academische studies (OECD 2002, p. 36).

626 Institute for the Study of Labor (IZA) 2001 in OECD 2002, p. 32-33.

627 Entzinger 2002, p. 70, OECD 2002, Süßmuth-commissie 2001.

granten van 2,2 per jaar (vanaf 2025 is een *net migration rate* van 2,0 waarschijnlijker). De geringe bevolkingsomvang van Noorwegen komt ook tot uitdrukking in de gemiddelde absolute bevolkingstoename per jaar. De afgelopen vijftig jaar schommelde deze tussen de 13.000 en de 32.000. De huidige omvang van de groei van zo'n 19.000 personen zal naar verwachting teruggelopen tot jaarlijks 14.000 in de periode 2010-2025. Als de naorlogse babyboomgeneratie begint uit te sterven zal de bevolkingsgroei sneller afnemen, totdat sprake is van bevolkingskrimp (rond 2040).

Vergrijzing

De levensverwachting van de gemiddelde Noor ligt reeds vanaf de jaren vijftig boven de 70 jaar, net als in Nederland. De huidige hoge levensverwachting zal naar alle waarschijnlijkheid iets verder toenemen, zodat in 2050 zowel mannen als vrouwen vijf jaar ouder worden dan op dit moment (uitkomend op 81 en 87 jaar, respectievelijk). De traditioneel reeds hoge mediaanleeftijd in Noorwegen (schommelend tussen de 32 en 35 jaar in de periode 1950-1990) zal de komende twintig jaar flink gaan toenemen. Bij het huidige cijfer van ongeveer 38 jaar, vergelijkbaar met Nederland, zullen in 2020 bijna vijf jaar moeten worden opgeteld. In een iets lager tempo zal de Noorse mediaanleeftijd in de daaropvolgende decennia verder stijgen tot boven de 46 jaar in 2050. Het aantal kinderen dat in Noorwegen wordt geboren is vanaf eind jaren zeventig min of meer stabiel: ongeveer 1,8 per vrouw. Daaraan voorafgaand voltrok zich een geleidelijke daling van iets minder dan drie kinderen per vrouw in de jaren vijftig en zestig (total fertility rate tussen 2,6 en 2,9). De VN verwacht niet dat het Noorse geboortecijfer wezenlijk zal veranderen en voorspelt dan ook dat het land in 2050 uit zal komen op het Europese gemiddelde van 1,85.⁶²⁸ De relatieve omvang van de potentiële beroepsbevolking in Noorwegen is laag in vergelijking met andere landen. De komende jaren wordt een lichte stijging verwacht van ongeveer 65% nu naar ruim 66% in 2010. In de jaren twintig en dertig zal het aandeel 15- tot 64-jarigen echter dalen tot minder dan 58%. Parallel aan bovenstaande ontwikkelingen zal het percentage 65 plussers de komende jaren alleen maar toenemen, van ruim 15% op dit moment naar 18% in 2015 en meer dan een kwart in 2035. In de periode 2040-2050 zal het aandeel van deze leeftijdscategorie zich stabiliseren op 26%. De grijze druk zal dan inmiddels zijn opgelopen tot 45%, daar waar deze tussen 1970 en 2000 slechts groeide van 21% naar 24 à 25%. Het moment, waarop de sterke stijging van het aantal ouderen ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking zal inzetten, breekt naar verwachting in 2010 aan.⁶²⁹

Kosten van pensioenstelsel en zorg

Aangezien Noorwegen geen lid is van de EU is informatie over het pensioen- en zorgstelsel minder toegankelijk. Vermeldenswaard is in elk geval het feit dat de Noorse regering een begrotingsoverschot heeft van 10% van het bnp, vanwege de hoge olie- en gasinkomsten.⁶³⁰

Tekorten op de arbeidsmarkt

Reeds in 1999 deed de Noorse overheid onderzoek naar tekorten op de arbeidsmarkt en de mogelijkheid deze met behulp van arbeidsimmigratie op te vullen. Gezien de hoge

628 De Noorse stabiliteit komt ook tot uitdrukking in het aandeel jonge kinderen in de totale bevolking. Het huidige percentage van ruim 19% zal alleen tussen 2005 en 2015 relatief snel dalen, waarna het rond de 16% blijft hangen (pas in de jaren 2045-2050 acht de VN 15% waarschijnlijker).

629 De reeds omvangrijke hoogbejaarde bevolking (4,9%) zal ook in Noorwegen meer dan verdubbelen (in 2050 zullen 500.000 van de bijna 5 miljoen inwoners tachtig jaar of ouder zijn). Noorwegen behoort tot de landen waar het aandeel honderdjarigen over 50 jaar relatief groot zal zijn (tussen 0,17% en 0,22% van de totale bevolking) (VN 2003, p. 17).

630 In twee referenda, in 1972 en 1994, spraken de Noren zich tegen EU-lidmaatschap uit (Migration News, Vol. 10, No. 2, April 2003).

arbeidsmarktparticipatie in Noorwegen en de gunstige ontwikkeling van de Noorse economie zullen demografische ontwikkelingen de krapte op de arbeidsmarkt waarschijnlijk versterken. Vanaf 2000 doet Noorwegen regelmatig onderzoek naar de hoeveelheid openstaande vacatures. De behoefte aan arbeidsimmigranten wordt inmiddels als vanzelfsprekend ervaren. Het vrije verkeer van personen tussen de Scandinavische landen is traditioneel arbeidsmarktgevoelig, maar Noorwegen kan op deze wijze niet voldoende buitenlandse werknemers binnenhalen.⁶³¹ Volgens onderzoek uit 2001 bestaat in Noorwegen een tekort aan 45.000 ICT-specialisten (in de periode 2001-2003).⁶³² De groei van sommige industrieën wordt beperkt door het gebrek aan laagopgeleide arbeidskrachten. In de zorgsector en andere dienstensectoren speelt hetzelfde probleem.⁶³³ Om de tekorten in de vele economische sectoren tegen te gaan probeert de Noorse regering de arbeidsmarktparticipatie van de bevolking nog verder te laten toenemen, bijvoorbeeld door vervroegde uittreding te ontmoedigen. De Noorse regering heeft onlangs verklaard dat de recente veranderingen in het arbeidsimmigratiebeleid nog niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Er is niet alleen een tekort aan hoogopgeleide werknemers en specialisten. In beleidskringen wordt ook gediscussieerd over de noodzaak om meer laagopgeleide arbeidskrachten in het buitenland te werven, zoals nu reeds het geval is met de Russen, die helpen bij de visvangst (zie paragraaf 3.4.3).⁶³⁴

5.5.4 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in Spanje

Bevolkingsomvang

De omvang van de Spaanse bevolking is de afgelopen jaren licht toegenomen, met zo'n 0,4% per jaar in de periode 1995-2000, maar het groeipercentage daalt op dit moment snel. Naar verwachting zal Spanje na 2010 één van de eerste ontwikkelde landen zijn, waar de bevolking begint te slinken. In de periode 2020-2035 zal de bevolking afnemen met ruim 0,2% per jaar. Volgens de VN zal de krimp zich echter versnellen tot bijna 0,5% in de periode 2045-2050. De mogelijke consequenties van deze ontwikkeling kunnen worden afgeleid uit de absolute getallen. De maximale omvang van de Spaanse bevolking zal rond 2010 worden bereikt met 41,3 miljoen inwoners, d.w.z. Een paar honderd-duizend meer dan op dit moment (tussen 1950 en 1975 groeide het aantal Spanjaarden overigens van 28 miljoen naar 35,6 miljoen). In 2040 telt de Spaanse bevolking naar verwachting 39 miljoen inwoners, in 2050 nog slechts 37,3 miljoen. Daarmee zou Spanje terugzakken tot het niveau dat aan het einde van de jaren zeventig werd bereikt. Nam de Spaanse bevolking eind jaren '90 nog toe met zo'n 163.000 mensen per jaar; over vijftig jaar zal de omvang van de bevolking met meer dan 180.000 mensen per jaar afnemen. Zelfs in de periode 2020-2040 zal de jaarlijkse bevolkingskrimp reeds 80 à 100.000 mensen per jaar bedragen. Hierbij moet worden aangetekend dat in dit scenario door de VN slechts rekening is gehouden met een positief netto migratiesaldo van jaarlijks 56.000 personen. Dit terwijl in de periode 1995-2000 jaarlijks zo'n 135.000 immigranten in Spanje arriveerden en ook het migratiesaldo in de eerste jaren van de 21e eeuw beduidend hoger ligt.⁶³⁵ Per 1000 inwoners zou dit neerkomen op slechts 1,4 immigranten per jaar, een relatief lage *net migration rate*.

631 OECD 2002, p. 21 en p. 31, Holter en Landsverk (Sopemi Norway) 2001, p. 4.

632 Norway School of Management WITSA 2001 in OECD 2002, p. 37.

633 Nieuwsbrief over immigratie van de Noorse overheid, zie <http://www.dep.no/krd/engelsk/016081-280007/index-dok000-b-n-a.html#z>.

634 Landsverk (Sopemi Norway) 2002, p. 4.

635 De VN baseert deze inschatting op veronderstellingen omtrent het toekomstige immigratiebeleid.

Vergrijzing

In de tweede helft van de 20e eeuw steeg de levensverwachting van de gemiddelde Spanjaard snel, van minder dan 64 jaar begin jaren vijftig tot ruim 79 jaar op dit moment. Het verschil tussen mannen en vrouwen is relatief groot en zal naar verwachting zelfs nog iets toenemen. De levensverwachting van Spaanse mannen zal de komende vijftig jaar stijgen van 75,9 naar 81,0 en van Spaanse vrouwen van 82,8 naar maar liefst 87,3 (waarmee zij tot de oudste bevolkingsgroepen in Europa zullen behoren). De veroudering van bevolking valt ook op te maken uit de dramatische toename van de mediaanleeftijd: van iets meer dan 38 jaar op dit moment naar meer dan 50 jaar in 2030 en ongeveer 52 jaar in de daaropvolgende decennia. Dit terwijl de mediaanleeftijd van de Spaanse bevolking begin jaren negentig nog minder dan 34 jaar bedroeg, en rond 1980 ongeveer 30 jaar. Met andere woorden: Spanje bevindt zich in een proces waarin de mediaanleeftijd elk decennium met vier jaar toeneemt. In hoeverre draagt de ontwikkeling van het Spaanse geboortecijfer bij aan dit proces? In vergelijking met de andere landen daalde het Spaanse geboortecijfer relatief laat onder het vervangingsniveau van 2,1, namelijk begin jaren tachtig. Aan het begin van de 21e eeuw is het gemiddeld aantal kinderen per vrouw in Spanje echter heel laag geworden: tussen 1,1 en 1,2. Volgens de VN is hiermee het dieptepunt bereikt en zal de vruchtbaarheid over een jaar of tien weer langzaam beginnen te stijgen, zodat ook Spanje in 2050 op het Europese gemiddelde van 1,85 uitkomt.⁶³⁶ Net als in Nederland en sommige andere landen schommelt het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in Spanje tussen de 68% en 69%. Na 2020 wordt in Spanje echter een daling verwacht, die ingrijpender zal zijn dan elders. Volgens de VN zal de leeftijdscategorie van 15- tot 64-jarigen in dertig jaar tijd teruglopen van 67% in 2020 naar minder dan 52% in 2050 (in absolute getallen is dat een daling van 27,4 naar 19,3 miljoen). Het aantal ouderen stijgt in dezelfde periode van 8,4 miljoen naar 13 miljoen, wat betekent dat in 2050 35% van de Spaanse bevolking 65 jaar of ouder is (op dit moment geldt dat voor 17%). Het moge duidelijk zijn dat de grijze druk in Spanje als gevolg van deze ontwikkelingen schrikbarend zal toenemen, in een steeds sneller tempo. Zo voorspelt de VN alleen al tussen 2035 en 2040 een stijging van 48% naar 57%. Over de gehele periode 2000-2050 zal de 'grijze druk' in Spanje toenemen van 24% naar 68% (dus meer dan in de andere landen in dit rapport).⁶³⁷

Kosten van pensioenstelsel en zorg

De eerste pijler van het Spaanse pensioenstelsel bestaat uit een algemene, loonafhankelijke premieregeling, die verplicht is voor alle werknemers en zelfstandigen.⁶³⁸ Het minimum aantal jaren waarin premies moeten worden afgedragen is vijftien jaar. De reële waarde van de pensioenen is de afgelopen jaren verhoogd, maar in beginsel worden zij elk jaar aangepast aan de consumentenprijsindex. Steeds vaker worden pensioenvoorzieningen op individuele basis geregeld en bedrijfspensioenregelingen worden door de overheid bevorderd. Aanvullende pensioenregelingen (de tweede en derde pijler) zijn in Spanje echter minder sterk ontwikkeld dan in Nederland. Zoals eerder gezegd zal de grijze druk in Spanje later, maar sterker toenemen dan elders. De betaalbaarheid van het pensioenstelsel na 2015 is nog niet gegarandeerd, ondanks de ontkoppeling van premiegebonden en premievrije uitkeringen en de creatie van een reservefonds voor het sociale zekerheidsstelsel (door het Pact van Toledo, dat in 1997 wettelijk werd vastgelegd).

636 Door de snelle afname van het geboortecijfer is het aantal jonge kinderen in Spanje in de jaren tachtig en negentig snel gedaald, van bijna 10 miljoen in 1980 (26,6%) tot minder dan 6 miljoen in het jaar 2000 (14,6%). Dit is reeds een stuk lager dan in andere ontwikkelde landen. Het aandeel 0- tot 14-jarigen zal de komende 20 à 25 jaar langzaam verder dalen tot ongeveer 12% (vanaf 2040 verwacht de VN en licht herstel tot 13%).

637 Het aantal hoogbejaarden (80+) zal in dezelfde periode toenemen van 1,5 miljoen (3,6%) naar 4,7 miljoen (12,6%).

638 EC 2003, p. 156-162. Voor sommige ambtenaren en voor defensiepersoneel bestaan speciale regelingen.

Verhoging van de arbeidsparticipatie en verlaging van de werkloosheid, met name onder oudere mensen en vrouwen, zijn andere aandachtspunten. Volgens de Europese commissie zijn al deze hervormingsinspanningen een stap in de goede richting, maar "tot nu toe niet afdoende".⁶³⁹ Het is interessant om te wijzen op de rol die immigratie speelt in het debat over het Spaanse pensioenstelsel. De nationale berekening van de toekomstige stijging van de pensioenuitgaven biedt een gunstiger beeld dan die van het Comité voor economische politiek (EPC, zie boven), onder andere omdat is uitgegaan van een veel grotere instroom van immigranten. Het nationale scenario gaat uit van 360.000 immigranten in 2000, een cijfer dat zal dalen tot 160.000 in 2005, waarna het tot 2050 constant blijft. Het EPC is uitgegaan van 31.000 immigranten in 2000 en een lichte stijging tot 60.000 in 2010 en de daaropvolgende decennia. Men verwacht in Spanje niet dat de grote toename van het aantal buitenlandse arbeidskrachten tot een sterkere druk op het sociale zekerheidsstelsel zal leiden, integendeel. "Verwacht wordt dat de integratie van immigranten op de Spaanse arbeidsmarkt een belangrijke rol zal blijven spelen bij het verhogen van de totale werkgelegenheid en dus van het aantal mensen dat premies bijdraagt aan het socialezekerheidsstelsel".⁶⁴⁰

De kosten van het pensioensysteem stijgen in Spanje sterker dan elders, van 9,4% BNP in 2000 naar 17,3% in 2050. Net als in Duitsland zal de snelste toename plaatsvinden tussen 2020 en 2030 (van 9,9% naar 12,6%).⁶⁴¹ Het feit dat het vergrijzingsproces in Spanje het komende decennium zal verlangzamen is één van de demografische gevolgen van de Spaanse burgeroorlog (1936-1939).⁶⁴² Om toekomstige pensioenuitgaven beter op te kunnen vangen heeft de Spaanse regering enkele jaren geleden een speciaal fonds gecreëerd. Het is de bedoeling dat de omvang van dit fonds in 2004 minstens 1% van het bnp zal bedragen.⁶⁴³ In de Spaanse bijlage bij het EPC-rapport wordt kritiek geuit op het demografische scenario van Eurostat, omdat dit scenario uit zou gaan van een te laag immigratiesaldo (nl. 60.000 per jaar, nog een paar duizend meer dan de VN in de 2002 Revision). Het Spaanse Nationale Statistische Instituut (INE) gaat echter uit van 160.000 immigranten per jaar in de periode 2005-2050. "It seems quite reasonable to expect larger immigration flows than those projected by Eurostat in the baseline scenario".⁶⁴⁴ Uiteraard liggen aan de Spaanse berekeningen ook veronderstellingen ten grondslag over economische ontwikkelingen op lange termijn. Zo wordt ervan uitgegaan dat de arbeidsparticipatie zal stijgen van de 66% in 2000 naar 76% in 2050, de werkgelegenheid zal stijgen met 15% en dat de werkloosheid zal dalen tot 6% in 2050.⁶⁴⁵ Wanneer de migratie naar Spanje de komende tientallen jaren hoger zou zijn dan verwacht, dan zou dit een gunstig effect kunnen hebben in termen van totale pensioenuitgaven ten opzichte van het bnp (in dit scenario is ook sprake van een iets hogere vruchtbaarheid en iets langere levensverwachting).⁶⁴⁶ Niet bekend is of de kosten van de zorg in Spanje net zo snel zullen stijgen als de kosten van de pensioenen. De enige voorspelling waaraan de EPC zich waagt is een stijging van de uitgaven in de gezondheidszorg van 5,0% naar meer dan 6,5% in 2050. Spanje behoort in elk geval niet tot de landen, waar een sterke traditie van publieke ouderenzorg bestaat. Een eventuele cultuuromslag op dit punt moet echter niet worden uitgesloten, gezien de ontwikkeling van met name de arbeidsparticipatie van vrouwen.⁶⁴⁷

639 EC 2003, p. 160.

640 EC 2003, p. 159.

641 EPC 2001, p. 5.

642 Spain 2001, p. 10.

643 Spain 2001, p. 6.

644 Spain 2001, p. 10.

645 Spain 2001, p. 12.

646 Spain 2001, p. 16-17.

647 EPC 2001, p. 10-11, Niessen e.a. 2002.

Tekorten op de arbeidsmarkt

Spanje ziet arbeidsimmigratie als een manier om de (huidige en toekomstige) tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen. Spanje staat oogluikend op vrij grote schaal de tewerkstelling van illegale immigranten toe. Dit gedoogbeleid is echter eenvoudiger uit te voeren voor laaggeschoolde arbeid dan voor hooggeschoolde, terwijl er ook toenemende tekorten zijn aan hoogopgeleide werknemers.⁶⁴⁸ Het ministerie voor 'communicatie, innovatie en technologische ontwikkeling' heeft initiatieven ontplooid om hoogopgeleide landgenoten, die naar het buitenland zijn vertrokken, terug te halen naar Spanje.⁶⁴⁹ Het quotasyteem is echter meer gericht op laaggekwalificeerde werknemers, voor de huishoudelijke dienstverlening, de ouderenzorg en de horeca (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3).

5.5.5 Demografische ontwikkelingen en arbeidsimmigratie in het Verenigd Koninkrijk

In vergelijking met de meeste andere Europese landen staat het Verenigd Koninkrijk er demografisch gezien gunstig voor. Op termijn verwacht het Verenigd Koninkrijk een lichte stijging van het bevolkingsaantal en een lichte daling van de pensioenuitgaven als percentage van het bruto nationaal product. Het Verenigd Koninkrijk is het enige Europese land dat deze voorspelling doet.⁶⁵⁰

Bevolkingsomvang

In tegenstelling tot de meeste andere landen in Europa zal de bevolkingsomvang van het Verenigd Koninkrijk de komende decennia blijven toenemen, van ruim 59 miljoen inwoners op dit moment tot meer dan 66 miljoen in 2050 (in 1950 woonden in het Verenigd Koninkrijk nog iets minder dan 50 miljoen mensen). Volgens de meest recente voorspellingen van de VN zal het groeipercentage in de komende tien tot vijftien jaar zelfs licht stijgen, voordat de 'definitieve' verlanzaming van de bevolkingsgroei inzet. In feite is het Britse beeld zeer stabiel: tussen 1985 en 2030 schommelt het groeipercentage volgens de VN-demografen tussen 0,27% en 0,34%. In 2050 zal het zijn teruggelopen tot 0,12%. De snelste bevolkingsgroei kende het Verenigd Koninkrijk in de periode 1955-1970 (tussen 0,46% en 0,75%). Hierna liep de bevolkingstoename in het Verenigd Koninkrijk sterk terug: vergelijk de gemiddelde jaarlijkse toename van bijna 400.000 in de periode 1960-1965 met de bescheiden absolute bevolkingsgroei van 21.000 per jaar tussen 1975 en 1980. In het meest waarschijnlijke toekomstscenario gaat de VN uit van een positief migratiesaldo van 135.000 mensen per jaar tussen 2005 en 2050. Dit is iets hoger dan de jaarlijkse 115.000 immigranten eind jaren '90 en iets lager dan de verwachte 143.000 nieuwkomers per jaar in de periode 2000-2005. De immigratie blijft daarmee een belangrijk deel uitmaken van de totale bevolkingstoename, die de komende decennia wordt ingeschat op 160 à 200.000 gemiddeld per jaar, min of meer overeenkomstig het recente verleden (1985-2000). Na 2030 loopt de bevolkingstoename in absolute aantallen terug tot ongeveer 80.000 in 2050. De *net migration rate* verandert volgens de VN nauwelijks: er wordt een lichte daling voorzien van 2,4 op dit moment naar precies twee immigranten per 1000 inwoners per jaar in 2050.

Vergrijzing

De vergrijzing neemt in het Verenigd Koninkrijk minder opvallende vormen aan dan elders. Hoogstwaarschijnlijk zal ook in het Verenigd Koninkrijk de levensverwachting

648 Entzinger 2002, p. 70.

649 Volgens professor Aparicio van de Universidad Pontifica Comillas speelt het fenomeen 'brain drain' omgekeerd nauwelijks een rol in het Spaanse migratiebeleid, enkele aspecten van de recent afgesloten bilaterale overeenkomsten daargelaten (zie hoofdstuk 7) (Aparicio 2003; telefonisch onderhoud met de auteurs).

650 United Kingdom 2001.

van mannen en vrouwen de komende vijftig jaar blijven stijgen, van 75 tot 81 jaar en van 81 tot 86 jaar, respectievelijk. De mediaanleeftijd stijgt echter relatief langzaam: pas tussen 2045 en 2050 wordt de 'top' van iets minder dan 44 levensjaren bereikt (Nederland haalt dit aantal reeds over een kwart eeuw en komt uiteindelijk ongeveer een jaar hoger uit). Het interessantste verschil met de andere landen in dit rapport betreft de ontwikkeling van de grijze druk, die in het Verenigd Koninkrijk niet verder zal stijgen dan 38% in 2040. Hoe kan dit worden verklaard? De ontwikkeling van het geboortecijfer in het Verenigd Koninkrijk is niet uitzonderlijk: het zakte begin jaren zeventig onder het vervangingsniveau en ligt nu ergens tussen 1,6 en 1,7. De komende jaren wordt een lichte daling verwacht, waarna het geboortecijfer weer langzaam op zal trekken tot het Europese gemiddelde van 1,85 in 2050.⁶⁵¹ De omvang van de potentiële beroepsbevolking in het Verenigd Koninkrijk daalde in de periode 1950-1980 reeds van 67% naar 63%. Na enige schommelingen in de jaren tachtig en negentig is weer een opgaande lijn zichtbaar, van ruim 65% in het jaar 2000 naar bijna 67% in 2010. Net als elders zal de bevolking in de werkzame leeftijd daarna teruglopen, maar minder extreem (vanaf 2035 is een percentage van 61% waarschijnlijk). Parallel hieraan valt te verwachten dat ook in het Verenigd Koninkrijk de 'grijze druk' zal toenemen, maar minder snel en ingrijpend. Na 2010 en na 2025 worden de snelste stijgingen van het aantal 65 plussers verwacht, waarna het percentage ouderen zich stabiliseert rond de 23% vanaf 2040. Met andere woorden: de bevolkingssamenstelling is in het Verenigd Koninkrijk relatief gunstig en dit zal (in vergelijking met vele andere landen) de komende decennia zo blijven.⁶⁵²

Replacement migration

het Verenigd Koninkrijk is één van de landen die in het VN-rapport Replacement Migration apart worden behandeld. Het is interessant dat de omvang van de Britse bevolking in het meest waarschijnlijke scenario uit 1998 (*1998 Revision, medium variant*) fors kleiner is dan in het meest waarschijnlijke scenario uit 2002 (*2002 Revision, medium variant*): 56,6 miljoen inwoners in plaats van meer dan 66 miljoen. Het verschil wordt veroorzaakt door het feit dat de meest recente voorspellingen uitgaan van een positief migratiesaldo van 135.000 mensen per jaar. Aangezien de *1998 Revision* uitging van een gering aantal immigranten (40.000 personen per jaar tussen 1995 en 2025, daarna tot 2050 geen enkele meer) maakt het volledig 'wegberekenen' van de immigratie (scenario II) weinig verschil. In het Verenigd Koninkrijk zou de pensioengerechtigde leeftijd in 2050 moeten worden verhoogd tot 72 jaar om de verhouding tussen de werkzame en de niet-werkzame bevolking te stabiliseren op het huidige niveau (ongeveer 24%, d.w.z. Een *potential support ratio* van 1:4,1).⁶⁵³

Kosten van pensioenstelsel en zorg

In het Verenigd Koninkrijk bestaat de eerste pijler van het pensioenstelsel uit een basispensioen en een loongebonden aanvullend pensioen.⁶⁵⁴ De pensioengerechtigde leeftijd is op dit moment 65 jaar voor mannen en 60 jaar voor vrouwen. In 2020 zal dit gelijk zijn getrokken op 65 jaar. Het pensioenstelsel voorziet niet in vervroegde uitreding, maar 60-plussers kunnen een beroep doen op de algemene minimuminkomensgarantie. Langer doorwerken voor een hoger pensioen kan wel - inmiddels is zelfs het 'terugdraaien' van de pensionering mogelijk, wanneer recent gepensioneerd toch nog een paar

651 Het aandeel jonge kinderen in de totale bevolking, dat al jaren rond de 19% ligt, zal in 2015 zijn gezakt tot 16% (het blijft vervolgens constant tot 2050).

652 Een en ander wordt ook weerspiegeld in de omvang van de hoogbejaarde bevolking, die op dit moment vrij groot is, maar langzamer zal groeien dan elders (het huidige percentage van ruim 4% zal over vijftig jaar tweemaal zo hoog zijn).

653 VN 2000, p. 67-68.

654 EC 2003, p. 226-233.

jaar willen werken. Een bijzonderheid van het Britse pensioenstelsel is het feit dat werknemers zich kunnen onttrekken aan de loongebonden component van de eerste pijler, wanneer zij via een bedrijfspensioenregeling of een particuliere verzekering over alternatieven beschikken. Ongeveer 60% van de werknemers maakt van deze mogelijkheid gebruik en betaalt dus minder premies. Het nadeel van dit systeem is dat de armste gepensioneerden er niet van kunnen profiteren.⁶⁵⁵ Vele ouderen in het Verenigd Koninkrijk zijn dan ook (mede) afhankelijk van de algemene minimuminkomensgarantie. In dit verband is het van belang aan te geven dat de basispensioenen zijn geïndexeerd aan de prijzen, zodat de waarde ervan ten opzichte van de lonen op termijn zal dalen. De toereikendheid van de pensioenen is in het Verenigd Koninkrijk dan ook een groter probleem dan de betaalbaarheid: de uitgaven voor openbare pensioenen liggen op een laag niveau en zullen ook in de toekomst ongeveer op hetzelfde niveau blijven. Wel merkt de Europese commissie op dat ook in het Verenigd Koninkrijk een groot aantal pensioenfondsen en levensverzekeraars flinke klappen opgelopen heeft als gevolg van de recente koersval op de internationale aandelenmarkten. "Als de particuliere voorzieningen niet de middelen opleveren die nodig zijn om de pensioenen op het voorziene niveau te brengen, zouden toekomstige regeringen geconfronteerd kunnen worden met meer aanvragen voor inkomens- en vermogensgebonden pensioenuitkeringen".⁶⁵⁶ Zoals gezegd is het Verenigd Koninkrijk het enige Europese land dat op lange termijn een daling van de pensioenuitgaven als percentage van het bnp voorspelt. (Het absolute bedrag zal wel stijgen.) Op dit moment wordt in het Verenigd Koninkrijk ongeveer 5,5% van het bnp uitgegeven aan de pensioenen van 55-plussers, wat relatief weinig is in Europees vergelijk (zie tabel in paragraaf 5.3). In de komende decennia zal dit percentage schommelen rond de 5% en daarna langzaam dalen tot 4,4% in 2050.⁶⁵⁷ Eén van de verklaringen voor deze financieel gunstige ontwikkeling is het feit, dat de pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen tussen 2010 en 2020 zal stijgen van 60 naar 65 jaar.⁶⁵⁸ In tegenstelling tot de meeste andere EU-lidstaten heeft het Britse pensioensysteem vrijwel zonder onderbreking de gehele 20e eeuw naar behoren gefunctioneerd. In zijn algemeenheid heeft de overheid private pensioenvoorziening altijd gestimuleerd. In de toekomst zal hier nog meer nadruk op worden gelegd om de haalbaarheid van het stelsel te vergroten en meer publieke gelden te kunnen besteden aan de armste gepensioneerden.⁶⁵⁹ Op het gebied van de ouderenzorg verwacht het Verenigd Koninkrijk een relatief bescheiden toename van minder dan 1% (van 1,7% van het bnp in 2000 naar 2,5-2,7% in 2050). Dit is weinig in vergelijking met Nederland, maar overeenkomstig het Europese gemiddelde (voorzover bekend, want van sommige lidstaten ontbreken de benodigde gegevens, zie tabel in paragraaf 5.3). Op het terrein van de gezondheidszorg vertoont het Verenigd Koninkrijk meer overeenkomsten met Nederland: de komende vijftig jaar wordt een vergelijkbare stijging verwacht van 4,6% naar ongeveer 6% in 2050.⁶⁶⁰

Tekorten op de arbeidsmarkt

Het Verenigd Koninkrijk behoort met Nederland tot de landen waar gedragsveranderingen van de reeds aanwezige bevolking zouden kunnen compenseren voor demografische ontwikkelingen. In theorie zou de arbeidsmarktparticipatie zodanig toe kunnen nemen dat de negatieve economische gevolgen van de bevolkingskrimp en de vergrijzing

655 Het inkomen van de armste gepensioneerden (een vijfde deel) steeg tussen 1979 en 1996 slechts met 30%, terwijl het netto inkomen van alle pensioen huishoudens gemiddeld met 64% toenam (EC 2003, p. 227).

656 EC 2003, p. 231.

657 EPC 2001, p. 5.

658 United Kingdom 2001, p. 1.

659 United Kingdom 2001, p. 2-3.

660 EPC 2001, p. 10.

beperkt zouden blijven.⁶⁶¹ In de praktijk is het de vraag of de arbeidsmarktparticipatie van met vrouwen en ouderen voldoende zal stijgen. Volgens de National Skills Task Force (STF) is de *mismatch* van kwalificaties de belangrijkste oorzaak van de tekorten op de arbeidsmarkt. Individuen en werkgevers zijn onvoldoende in staat snel te reageren op technologische ontwikkelingen en deze wellicht te voorzien. Veel onderzoeken onderschatten dit probleem, omdat bedrijven doorgaans heel creatief zijn bij het aanpassen van het productieproces aan het arbeidsaanbod.⁶⁶² In reactie op gerapporteerde tekorten en een toenemende roep om buitenlandse werknemers werd in 2001 een grootschalig onderzoek uitgevoerd. Daaruit bleek dat een kwart van alle industriële bedrijven in het Verenigd Koninkrijk de productie niet kon uitbreiden vanwege gebrek aan personeel. In andere sectoren speelde hetzelfde probleem.⁶⁶³ Een flink deel van de werkgevers in de ICT-sector was in 2001 van mening dat de regering niet genoeg deed om krapte op de arbeidsmarkt tegen te gaan.⁶⁶⁴ Er is in het Verenigd Koninkrijk ook sprake van problemen bij het vinden van personeel om de oogst binnen te halen (fruit plukken etc.). Er bestaat dus niet alleen een vraag naar hoogopgeleid personeel.

5.6 Conclusie

"De Nederlandse demografie hoort in veel opzichten tot de Europese doorsnee".⁶⁶⁵ Net als in andere Europese landen is in Nederland de vruchtbaarheid gedaald tot onder het vervangingsniveau en is de bijdrage van immigratie aan de bevolkingsgroei toegenomen. Het aantal immigranten in verhouding tot omvang van de bevolking ligt op een gemiddeld niveau. Ook wat betreft de hoogte en de verwachte stijging van de levensverwachting behoort Nederland tot de middenmoot. Op sommige punten verschilt de Nederlandse situatie wel. Ten eerste is de Nederlandse bevolking nog jong in vergelijking met andere landen. Omdat er nog steeds veel vrouwen in de vruchtbare leeftijd zijn, is er sprake van een relatief hoog geboorteoverschot. Deze erfenis uit het verleden verdwijnt geleidelijk.⁶⁶⁶ Ten tweede is de getalsmatige verhouding tussen de bevolking in de werkzame leeftijd en 65-plussers (de zogenaamde 'grijze druk' of *dependency ratio*) in Nederland minder scheef dan elders. "Voor de korte en middellange termijn betekent dit dat Nederland zich iets minder druk hoeft te maken over de kwestie van vergrijzing dan sommige buurlanden. Op de langere termijn zal een onveranderende lage vruchtbaarheid zorgen voor een bevolking met een leeftijdssamenstelling die niet meer zo gunstig afsteekt bij de rest van Europa".⁶⁶⁷ Een toename van het aantal kinderen per vrouw en meer immigratie zullen een "drukverlagend effect" hebben, terwijl de stijgende levensverwachting deze juist verhoogt.⁶⁶⁸

Vergrijzing in Nederland wordt van officiële zijde beschouwd als een "manageable problem".⁶⁶⁹ Het gelijknamige rapport van het Centraal Planbureau (CPB) geeft hiervoor vier redenen: de grijze druk zal de komende decennia onder het Europese gemiddelde blijven, de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en ouderen zal verder stijgen, het Nederlandse pensioenstelsel is deels gebaseerd op kapitaaldekking en het begrotingsbeleid is vanaf eind jaren negentig gericht op het behalen van overschotten. Dat Nederland

661 Feld 2001 in OECD 2002, p. 16.

662 Haskel en Holt 1999 in OECD 2002, p. 39.

663 OECD 2002, p. 31.

664 Norway School of Management WITSA 2001 en CSSA 2001 in OECD 2002, p. 37.

665 Coleman 2001, p. 197.

666 Van Praag 2001, p. 177, Coleman 2001, p. 197.

667 Coleman 2001, p. 191.

668 Coleman 2001, p. 191.

669 Van Ewijk e.a. 2001.

er in internationaal vergelijk goed voorstaat, betekent echter niet dat alle aan de vergrijzing gerelateerde vraagstukken eenvoudig zullen kunnen worden opgelost. Hierop hebben internationale instanties zoals het Comité voor Economische Politiek, de Europese commissie en de OECD herhaaldelijk gewezen. De pensioenuitgaven als percentage van het bnp zullen ook in Nederland flink toenemen. De nagestreefde verhoging van de arbeidsmarktparticipatie hangt mede af van het omkeren van diepgewortelde trends als bewust deeltijdwerken en vervroegd uittreden; bovendien kan het leiden tot andere kostenposten (een sterker beroep op publieke in plaats van private ouderenzorg bijvoorbeeld). De financiële houdbaarheid van de Nederlandse bedrijfspensioenregelingen hangt grotendeels af van stabiele macro-economische ontwikkelingen. Verslechterende economische omstandigheden (stijgende inflatie, toenemende werkloosheid, malaise op de beurs) kunnen toekomstige beleidsopties dus danig beperken. Daar staat tegenover dat mogelijke positieve effecten van immigratie voor de publieke sector in Nederland nauwelijks worden erkend (zie hoofdstuk 6).⁶⁷⁰

Tot de mogelijke positieve effecten van immigratie behoort het tegengaan van krapte op de arbeidsmarkt, die wordt veroorzaakt door een veelvoud van factoren (waaronder demografische ontwikkelingen). Het is de vraag in hoeverre (toekomstige) tekorten reëlistisch kunnen worden opgevuld door het mobiliseren van de reeds aanwezige potentiële arbeidsreserve.⁶⁷¹ Wervingsproblemen ontstaan met name bij hooggeschoold werk, waarvoor de meeste werklozen en inactieven niet gekwalificeerd zijn (de zogenaamde *mismatch*). Omscholing en bijscholing kosten tijd en geld en stuiten op grenzen, evenals het veranderen van attitudes (studiekeuze en zoekgedrag bijvoorbeeld). Daarnaast is het de vraag of het binnenlands arbeidsaanbod beschikbaar en bereid zal zijn om de publieke zorg te bieden, waaraan door de vergrijzing steeds meer behoefte zal zijn. In elk geval wordt de internationale arbeidsparticipatie van hoogopgeleide werknemers in Nederland inmiddels in brede kring als normaal beschouwd, om de ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie te stimuleren.

Is het reëel om ook uit te gaan van een blijvende of zelfs toenemende vraag naar laagopgeleide buitenlandse arbeidskrachten? Nederland is bepaald niet uniek door het bestaan van zogenaamde 'etnische niches': sectoren waarin immigranten en hun nakomelingen oververtegenwoordigd zijn (zoals de schoonmaaksector, zie paragraaf 6.3). De vraag naar arbeidsimmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal in elk geval niet verdwijnen door het ontbreken van een passende legale route. Dat die vraag in Nederland bestaat blijkt ook uit de stijging in 2002 van het aantal tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor seizoenarbeid, stagiaires en practicanten (zoals wij bespraken in paragraaf 2.12). Eén van de fundamentele dilemma's waar elke nationale overheid voor staat, oogluikend toestaan van illegale tewerkstelling of strenge handhaving met mogelijke marktverstorende effecten, zal erdoor nog pijnlijker aan de oppervlakte komen.⁶⁷²

670 OECD 2002, p. 17-18.

671 OECD 2002.

672 Zie Entzinger 2002.

Economische effecten van arbeidsimmigratie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt geprobeerd aan de hand van het in de afgelopen vijf jaar verrichte onderzoek een beeld te schetsen van de economische effecten van arbeidsimmigratie in Nederland, Canada, Duitsland, Noorwegen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Een eenduidige beoordeling is niet te geven. Het is al moeilijk om in retrospectief de netto-effecten van arbeidsimmigratie te berekenen, laat staan dat toekomstige effecten te voorspellen zijn.⁶⁷³ Het is gebruikelijk bij de bestudering van de economische effecten van immigratie in het algemeen, dus naast arbeidsmigratie ook gezinsmigratie en humanitaire immigratie, drie thema's te onderscheiden: arbeidsmarkteffecten, effecten op de collectieve sector en externe effecten.⁶⁷⁴ Onder arbeidsmarkteffecten vallen eventuele effecten van nieuwkomers op de lonen en de werkgelegenheid c.q. Werkloosheid van de reeds aanwezige bevolking. De collectieve sector wordt zowel aan de kant van de inkomsten als van de uitgaven beïnvloed door immigratie, bijvoorbeeld door de belastingen en sociale premies die immigranten afdragen en eventuele uitkeringen en subsidies die zij ontvangen. Met externe effecten worden meestal 'congestie-effecten' bedoeld: verschijnselen die zich voor kunnen doen bij een groeiende bevolkingsdichtheid. Meestal denken auteurs aan negatieve effecten zoals stijgende grondprijzen en steeds kostbaarder investeringen in de infrastructuur. Zoals de WRR aangeeft zijn er ook positieve effecten: "Immigratie betekent bijvoorbeeld dat de omvang van binnenlandse afzetmarkten toeneemt, waarmee de productie kan toenemen en hiermee de leereffecten verbonden aan dergelijke toename. Andere positieve externe effecten kunnen verborgen zijn in het sociale netwerk dat een migrant met zich meebrengt, of de kennis van de taal, cultuur en markten in het land van herkomst. (...) Wat migranten zich niet altijd realiseren, is dat zij kennis met zich meenemen die de handelsmogelijkheden tussen het gastland en het moederland kunnen vergroten".⁶⁷⁵ Externe economische effecten worden in dit hoofdstuk verder niet behandeld.⁶⁷⁶

Wij concentreren ons in dit hoofdstuk op de literatuur over de mogelijke loondrukken- de of loonstuwende effecten van arbeidsimmigratie en het te verwachten beroep op de verzorgingsstaat door arbeidsimmigranten. Bij beide effecten zullen wij nagaan of gedifferentieerd wordt naar opleidingsniveau of werkervaring van de vreemdeling, de nationaliteit en de leeftijd van de vreemdeling of het beroep dat de vreemdeling uitoefent. Ook zal naar mogelijkheid worden gedifferentieerd tussen effecten op de korte en de lange termijn. We richten ons op de effecten van immigratie op het loon van de *reeds aanwezige bevolking* en proberen ons te beperken tot de effecten van arbeidsimmigratie, voor zover de beschikbare literatuur dat mogelijk maakt. Veel onderzoek gaat immers

673 Van Ours 2001, p. 56, Roodenburg 2001, p. 49, WRR 2001, p. 96.

674 Roodenburg 2000a, p. 198.

675 WRR 2001, p. 109.

676 Op dit punt zou een diepgaande vergelijking tussen Nederland en een traditioneel immigratieland als Canada zeker interessant kunnen zijn, een die verder reikt dan het inzicht dat de bevolkingsdichtheid van beide landen in hun geheel danig verschilt. Het kwantificeren van congestie-effecten is een lastige, zo niet ondoenlijke opgave. Daarnaast treden zij pas op, zodra de grenzen van de 'opnamecapaciteit' bereikt zijn. In het vorige hoofdstuk zijn mogelijke congestie-effecten kort aan de orde geweest bij de bespreking van het VN-rapport "Replacement Migration". Het zou wat betreft de externe effecten onmogelijk zijn een onderscheid te maken tussen verschillende soorten immigratie. Auteurs die deze effecten wel behandelen gebruiken ze dan ook meestal als argumenten voor een restrictief toelatingsbeleid in het algemeen (Browne 2002, WRR 2001, p. 111, Roodenburg 2000a, p. 207).

over generieke immigratie en etnische minderheden in het algemeen.⁶⁷⁷ Wij staan niet uitgebreid stil bij de effecten van arbeidsimmigratie op de werkgelegenheid van de reeds aanwezige bevolking. Deze effecten zijn klein: hierover bestaat in de literatuur consensus. Over de mogelijke oorzaken bestaat minder duidelijkheid, behalve dat de lange termijn invloed van immigratie in algemene zin afhangt van het aanpassingsvermogen van de economie. Feit is dat immigranten niet alleen direct banen creëren door zelf mensen in dienst te nemen, maar ook indirect economische activiteiten stimuleren.

Immigranten dragen bij aan de ontwikkeling van nieuwe sectoren en nieuwe ideeën, resulterend in een mate van herstructurering van de economie.⁶⁷⁸

In paragraaf 6.2 worden enkele relevante theoretische begrippen gedefinieerd. Paragraaf 6.3 biedt een statistisch overzicht van de arbeidsmarktpositie van immigranten in de zes landen van het rapport, vanwege het verband tussen arbeidsmarktparticipatie en uitkeringsafhankelijkheid. Vervolgens wordt de literatuur over de economische effecten van arbeidsimmigratie in Nederland en de andere landen behandeld (paragraaf 6.4 en 6.5). De internationaal vergelijkende studies van paragraaf 6.6 krijgen relatief veel aandacht, omdat zij de stand van zaken in het debat over de economische effecten van immigratie het beste weergeven. De concluderende paragraaf (6.7) gaat expliciet in op de betekenis van de literatuur voor de vraag of in de toekomst meer arbeidsimmigratie naar Nederland wenselijk is.

6.2 Economische effecten van arbeidsimmigratie

In de literatuur over de looneffecten van arbeidsimmigratie spelen drie theoretische begrippen een centrale rol: 'immigratie-surplus', 'inwisselbaarheid' en 'complementariteit'. Deze worden kort geïntroduceerd. Verder laten we zien dat het berekenen van het 'beroep op de verzorgingsstaat' geen sinecure is.⁶⁷⁹

6.2.1 Looneffecten

In beginsel heeft arbeidsmigratie altijd een loonstuwend effect, namelijk voor de arbeidsmigrant zelf. Relatieve inkomensverschillen worden niet voor niets tot de belangrijkste verklarende factoren in het migratieproces gerekend. Maar wat betekent de komst van arbeidsimmigranten voor het inkomen van de reeds aanwezige bevolking? Het meest eenvoudige economische model gaat uit van twee productiefactoren, arbeid en kapitaal (waarbij de laatste verondersteld wordt geheel in handen te zijn van de reeds aanwezige bevolking).⁶⁸⁰ Door de immigratie neemt het nationaal inkomen toe met een bepaald bedrag, dat aan de ene kant ten goede komt aan de immigranten (in de vorm van loon) en aan de andere kant aan de kapitaalbezitters. Laatstgenoemd bedrag wordt in de literatuur gedefinieerd als het 'immigratie-surplus'. Op korte termijn kan arbeidsimmi-

677 Zoals Roodenburg terecht opmerkt voldoet de term *autochtonen* niet, omdat ook immigranten uit het verleden tot de reeds aanwezige bevolking behoren (Roodenburg 2000a, p. 198).

678 Kempton 2002, p. 7, zie ook Roodenburg 2000a, p. 201, Dustmann e.a. 2003b, p. 7, Zorlu 2002, Loobuyck 2001, p. 91, Loeffelholz en Köpp 1998, Stalker 2000, p. 82-90. We kunnen hier wijzen op de gunstige economische effecten van het *Green Card*-programma: elke persoon met een Green Card leverde gemiddeld 2,5 extra arbeidsplaatsen op. Vier van de vijf bedrijven, die op deze wijze een ICT-specialist binnenhaalden, rapporteerden een verbetering van de concurrentiepositie. Bijna een vijfde van de participerende bedrijven kwam terug op plannen, om een deel van de productie naar het buitenland te verplaatsen (BMA, Duitse ministerie voor sociale zaken en werkgelegenheid, 2001 in OECD 2002, p. 24).

679 Voor een uitgebreidere bespreking van de economische effecten van immigratie in theorie verwijzen wij naar het WRR-rapport "Nederland als immigratiesamenleving", waarin een helder, Nederlandstalig overzicht van de belangrijkste theorieën is opgenomen (WRR 2001).

680 Roodenburg 2000.

gratie volgens dit model een loondrukkend effect hebben, omdat onder de reeds aanwezige bevolking een inkomensverschuiving plaatsvindt van de factor arbeid naar de factor kapitaal. Op lange termijn verdwijnt dit effect. Volgens de Amerikaanse econoom Borjas is het immigratie-surplus over het algemeen positief, maar klein.⁶⁸¹ Als het model realistischer wordt gemaakt, bijvoorbeeld door een onderscheid te maken tussen laag- en hooggeschoolde arbeid, dan geldt in zijn algemeenheid dat immigranten een groter positief looneffect hebben naarmate ze in termen van productiefactoren (opleiding, leeftijd, vermogen) minder lijken op de reeds aanwezige bevolking.⁶⁸² In dit verband wordt gesproken van inwisselbaarheid (*substitution relationship*) tegenover complementariteit (*complementary relationship*). Reeds aanwezige werknemers ondervinden concurrentie van 'gelijksortige' nieuwkomers, maar niet van complementaire immigranten.⁶⁸³ De centrale gedachte achter de berekening van het immigratiesurplus is dat het land er als geheel op vooruit gaat en dat de winnaars de verliezers kunnen compenseren. Zoals de WRR terecht opmerkt is het echter maar de vraag of die compensaties uiteindelijk geboden worden.⁶⁸⁴ In dit hoofdstuk zal duidelijk worden dat de loondrukkende en loonstuwende effecten van arbeidsimmigratie, voor zover uit bestaand onderzoek kan worden afgeleid, klein zijn.

6.2.2 Beroep op de verzorgingsstaat

De financiële gevolgen van immigratie voor de collectieve sector kunnen worden berekend door voor een gegeven jaar de verschillende ontvangsten en uitgaven op een rij te zetten. Roodenburg geeft een overzicht van de posten die hierbij zouden kunnen worden meegenomen. Aan de ene kant zijn dat directe en indirecte belastingen en sociale premies (zoals ziekenfondspremies). Aan de andere kant zijn dat uitkeringen (bijstand, arbeidsongeschiktheid, ouderdom), collectief betaalde ziektekosten en inkomensafhankelijke regelingen. Deze berekening heeft volgens Roodenburg enkele belangrijke bezwaren.⁶⁸⁵ Ten eerste hebben de genoemde posten alleen betrekking op directe effecten en niet op indirecte, vaak moeilijk in geld uit te drukken effecten (zie paragraaf 6.1). De berekening zegt met andere woorden weinig over hoe een land er voor zou staan zonder immigranten.⁶⁸⁶ Doorslaggevend voor een positief dan wel negatief saldo is meestal de hoogte van de zogenaamde *user fee* voor collectieve goederen zoals de infrastructuur en de nationale defensie.⁶⁸⁷ Ten tweede levert een eventueel positief of negatief resultaat slechts een momentopname op, terwijl de bijdragen en ontvangsten aan de collectieve sector sterk afhangen van de leeftijd van de immigrant (en dus van het moment waarop wordt gemeten). Kinderen en ouderen zijn vanwege onderwijs- en zorgkosten meestal netto-ontvangers. De *generational accounting*-methode, waarnaar in dit hoofdstuk enkele malen verwezen wordt, probeert dit bezwaar te ondervangen door een levensloopenadering. Het nadeel van deze meer dynamische in plaats van sta-

681 Zie uitgebreider over dit model Roodenburg 2000 en WRR 2001.

682 Roodenburg 2001, p. 201.

683 Roodenburg 2001, p. 50, Zorlu 2002, WRR 2001.

684 "Voor het laatste is een belangrijk gegeven waardoor men ook beter kan begrijpen dat (laaggeschoolde) werknemers en vakbonden niet staan te juichen als werkgevers (laaggeschoolde) buitenlandse werknemers inschakelen. Sommige economen stappen in de praktijk nogal gemakkelijk over dit laatste bezwaar heen" (WRR 2001, p. 100, zie ook Van Dalen 2001). "Wat de evaluatie zo moeilijk maakt, is dat de sociale rechtsstaat via regelingen inkomens herverdeelt en zo het beeld van winst en verlies vertroebelt" (WRR 2001, p. 129).

685 Roodenburg 2000a, p. 202.

686 Zie ook Gowricharn 2000, p. 37, Loeffelholz en Köpp 1998.

687 Bosman 2003. Volgens de WRR moet men immigranten niet al te gemakkelijk beschouwen als een bron van fiscale winst, omdat collectieve goederen niet helemaal 'zuiver' zijn (d.w.z. De kosten ervan nemen toe als de bevolking groeit) (WRR 2001, zie ook Van Dalen 2001). Echter, de kosten van collectieve goederen nemen zelden *evenredig* toe met het inwonertal.

tische methode is weer, dat (onzekere) aannamen moeten worden geformuleerd met betrekking tot de leeftijd van toekomstige immigranten, het succes op de arbeidsmarkt, het aantal volgmigranten, et cetera. Het derde bezwaar dat Roodenburg opwerpt is dat geen rekening wordt gehouden met de integratie van nieuwkomers op de korte en lange termijn. Hij doelt hiermee op de kosten van inburgering en bijscholing en wat hij in algemene termen aanduidt als 'grote-stedenproblematiek'.⁶⁸⁸ Volgens hem kunnen vooral de uitgaven ten behoeve van de nakomelingen van immigranten flink oplopen.⁶⁸⁹ Dit brengt ons op een fundamentele kwestie. In hoeverre is het aanvaardbaar om de nakomelingen van immigranten in de berekening te betrekken? Moet het principiële onderscheid tussen immigranten en hun in het land van bestemming geborene kinderen niet in stand worden gehouden?⁶⁹⁰ De Nederlandse categorie 'allochtoon' is niet alleen beleidstechnisch uniek in de Westerse wereld, maar bovendien onjuist: een 'tweede generatie allochtoon' is immers niet 'van elders afkomstig' (zoals de letterlijke betekenis luidt).⁶⁹¹ Concluderend: de beoordeling van de effecten van immigratie op de collectieve sector is zeer gecompliceerd. Veel hangt af van de gekozen methode, tijdsspanne en definities.

6.3 Enkele statistieken

In deze paragraaf wordt aan de hand van een viertal tabellen een grove indicatie gegeven van de arbeidsmarktpositie van immigranten in de zes landen van het rapport. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat internationale vergelijkingen een beperkte waarde hebben door verschillen in naturalisatiewetgeving en -gedrag. Uit de eerste tabel blijkt dat buitenlanders in Nederland en Duitsland in vergelijking met de nationale bevolking laag zijn opgeleid. Uit de andere landen komt een gemengd beeld naar voren. De volgende tabellen laten zien dat de participatiegraad onder buitenlanders in verscheidene landen relatief laag is en de werkloosheid relatief hoog. Echter, de werkloosheid onder buitenlanders in Canada en Spanje komt min of meer overeen met het aandeel in de beroepsbevolking. De werkloosheid van buitenlanders in Nederland is hoger dan in enig andere OECD-lidstaat.⁶⁹² De sectoren waarin buitenlanders oververtegenwoordigd zijn, zijn de industrie en de horeca. In Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Canada is de dienstensector ook van belang, in Spanje de landbouw.

688 Het feit dat de opleidingskosten van volwassen immigranten door het land van herkomst gedragen zijn levert overigens een besparing op (Roodenburg 2000a). Dit gegeven speelt in de literatuur over 'brain drain' een belangrijke rol, zie hoofdstuk 7.

689 Een ander bezwaar is volgens Roodenburg dat de kosten van de opvang van asielzoekers niet zijn meegenomen. Los van het feit dat ons rapport beperkt is tot economische immigranten valt er veel voor te zeggen deze kosten als humanitaire kosten te zien, die principieel niet onderhevig zijn aan een economische kosten/baten analyse (Bauer 2002).

690 Veel auteurs en instanties hebben hier moeite mee, zoals Van Dalen (2001) en de WRR, die de participatiemogelijkheden van "immigranten" wil verbeteren door de onderwijskansen, "met name van de nakomelingen van immigranten", te beïnvloeden (WRR 2001, p. 96, cursief toegevoegd). Ook: "Voor de participatie van nieuwkomers is enig geduld nodig; het is in veel gevallen een proces dat zeker meer dan een generatie omvat" (WRR 2001, p. 118).

691 Na de aanpassing van de definitie door het CBS eind jaren '90 wint de term 'niet-westerse allochtoon' aan populariteit. In veel buitenlandse publicaties wordt wel gesproken over 'tweede generatie immigranten', een onmiskenbare *contradictio in terminis*. Evenzo hebben sommige Duitsers de gewoonte te spreken van "Ausländer mit einem deutschen Paß". Volgens het Van Dale Handwoordenboek Hedendaags Nederlands is een 'autochtoon' een "oorspronkelijke bewoner" of, in geologische zin: "gevormd ter plaatse waar het wordt aangetroffen". Geldt dit niet voor de nakomelingen van immigranten?

692 Dit kan overigens maar ten dele uit deze tabellen worden afgeleid (Sopemi 2001, p. 55).

	Lower secondary		Upper secondary		Third level	
	Nationaal	Buitenlands	Nationaal	Buitenlands	Nationaal	Buitenlands
Nederland	33,8	50,2	42,3	28,2	23,9	21,6
Duitsland	16,5	49,4	59,3	35,4	24,2	15,2
Het VK	19,4	30,3	53,3	30,5	27,3	39,3
Canada ⁶⁹⁴	23,1	22,2	60,3	54,9	16,6	22,9
Noorwegen	14,8	17,2	54,8	46,3	30,4	36,5
Spanje	64,2	48,6	14,8	22,6	21,0	28,8

Tabel 6: Opleidingsniveau buitenlandse en nationale bevolking in percentages, gemiddeld in 1999-2000⁶⁹³
Bron: OECD Sopemi 2001, p. 42.

	Mannen		Vrouwen	
	Nationaal	Buitenlands	Nationaal	Buitenlands
Nederland	84,8	67,2	66,4	44,6
Duitsland	80,1	77,9	64,8	49,9
Het VK	84,9	76,2	69,2	56,0
Canada ⁶⁹⁵	73,8	68,4	60,2	52,9
Noorwegen	86,0	84,5	77,7	70,7
Spanje	77,2	83,3	49,8	57,3

Tabel 7: Participatiegraad buitenlandse en nationale bevolking in percentages naar geslacht, gemiddeld in 1999-2000⁶⁹⁶
Bron: OECD Sopemi 2001, p. 55.

	Mannen		Vrouwen	
	Nationaal	Buitenlands	Nationaal	Buitenlands
Nederland	2,2	7,7	3,9	10,5
Duitsland	7,3	14,9	8,4	13,2
Het VK	6,3	10,9	4,9	8,3
Canada ⁶⁹⁷	10,3	9,9	9,5	11,6
Noorwegen	3,4	5,9	3,2	3,6
Spanje	10,3	13,2	21,7	17,7

Tabel 8: Werkloosheid buitenlandse en nationale bevolking in percentages naar geslacht, gemiddeld in 1999-2000⁶⁹⁸
Bron: OECD Sopemi 2001, p. 55.

693 "The educational attainment classification is defined as follows: lower secondary refers to pre-primary education or none, primary or lower secondary; upper secondary refers to upper secondary education or post-secondary non-tertiary education; third level refers to tertiary education. Data refer to individuals aged 25 to 64" (gebaseerd op Labour Force Survey Eurostat en Statistics Canada).

694 "Foreign-born and native populations aged 25 to 44. Lower secondary refers to below grade 9, upper secondary refers to grades 9 to 13 and third level refers to some post-secondary education plus university degrees". Het aantal in Canada is gebaseerd op de Census van 1996 en heeft betrekking op de in het buitenland geboren inwoners, terwijl het criterium voor de andere landen de nationaliteit is.

695 Het aantal in Canada is gebaseerd op de Census van 1996 en heeft betrekking op de in het buitenland geboren inwoners, terwijl het criterium voor de andere landen de nationaliteit is (gebaseerd op Labour Force Survey Eurostat en Statistics Canada).

696 Gebaseerd op Labour Force Survey Eurostat en Statistics Canada.

697 Het aantal in Canada is gebaseerd op de Census van 1996 en heeft betrekking op de in het buitenland geboren inwoners, terwijl het criterium voor de andere landen de nationaliteit is.

698 Gebaseerd op Labour Force Survey Eurostat en Statistics Canada.

	Nederland	Duitsland	Het VK	Canada ⁶⁹⁹	Noorwegen	Spanje
Landbouw en visserij	2,4	1,5	0,3	2,4	1,8	7,8
Mijnbouw en industrie	24,4	33,7	13,8	19,6	18,2	10,9
Bouw	4,3	9,0	5,1	5,0	4,8	9,4
(Detail)handel	13,9	12,5	11,6	24,1	13,3	12,6
Horeca	6,1	10,6	9,9	⁷⁰⁰	7,1	14,9
Onderwijs	5,9	2,7	8,3	⁷⁰¹	7,7	5,1
Gezondheidszorg en andere publieke diensten	12,4	12,3	20,2	24,6	25,4	8,1
Huishouding	0,2	0,6	1,6	NA	0,5	18,0
Administratief	4,1	2,1	4,2	3,8	2,9	0,9
Overige diensten (incl. Schoonmaaksector)	26,3	15,0	25,1	20,4	18,3	12,3

Tabel 9: Werkgelegenheid van buitenlanders per sector, gemiddeld in 1999-2000⁷⁰²
Bron: OECD Sopemi 2001, p. 58.

6.4 Economische effecten van arbeidsimmigratie in Nederland

Er is nauwelijks onderzoek gedaan naar de economische effecten van immigratie in Nederland en de discussie over nut en noodzaak van arbeidsimmigratie is nooit echt 'losgebarsten'.⁷⁰³ Dit is deels te wijten aan het ontbreken van empirisch materiaal.⁷⁰⁴ Lakeman verdient erkenning voor het feit dat hij reeds in 1999 constateerde dat sociale en culturele aspecten van immigratie naar Nederland veel meer aandacht krijgen. Zijn poging in de leemte te voorzien en het gebrek aan economische informatie te compenseren mislukte echter.⁷⁰⁵ Inmiddels is één studie verschenen naar de looneffecten van immigratie in algemene zin in Nederland (Zorlu 2002) en één naar de gevolgen van generieke immigratie voor de publieke sector (Ter Rele & Roodenburg 2000). Het Nederlandse debat, waarvan in deze paragraaf de stand van zaken wordt weergegeven, spitst zich met name toe op het (mogelijke) beroep dat de toekomstige arbeidsimmigranten op de verzorgingsstaat doen.

De belangrijkste conclusie van Zorlu luidt dat de looneffecten in Nederland van immi-

699 De getallen in Canada is gebaseerd op de Census van 1996 en heeft betrekking op de in het buitenland geboren inwoners, terwijl het criterium voor de andere landen de nationaliteit is. NA staat voor Not Available.

700 Ondergebracht in de categorie "(Detail)handel".

701 Ondergebracht in de categorie "Gezondheidszorg en andere publieke diensten".

702 In percentages van de totale werkgelegenheid van buitenlanders. De onderstreepte getallen geven sectoren aan waarin buitenlanders zijn oververtegenwoordigd.

703 Tot de discussie is wel aangezet door onder andere Lakeman 1999, Roodenburg 2000a, WRR 2001 en Entzinger 2002.

704 In het rapport "Nederland als immigratiesamenleving" schrijft de WRR hierover het volgende: "Voor een goede analyse is het idealiter nodig te beschikken over data van individuele immigranten die op z'n minst dezelfde tijdspanne omvatten. De status van immigratiesamenleving is echter nog niet terug te vinden in de rijkdom van Nederlandse migratiedata. Voor de belangrijkste migrantengroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) is de participatie hier en daar goed in kaart gebracht, maar voor andere nieuwkomers is het veel moeilijker een evenwichtig beeld te schetsen. Hier komt bij dat de beschikbare data veelal betrekking hebben op de doelgroepen van het minderhedenbeleid en veel minder op de totale populatie immigranten, dan wel op de immigranten die geen onderwerp zijn van gericht overheidsbeleid (denk bijv. Aan EU-burgers, Nederlandse remigranten)" (WRR 2001, p. 95-96). De WRR maant derhalve tot de nodige voorzichtigheid bij het interpreteren van onderzoeksgegevens.

705 Wij beschouwen de discussie over de wetenschappelijke waarde van het boek "Binnen zonder kloppen" als afgerond (Lakeman 1999). Zie de uitgebreide bespreking van Gowricharn (2000) en de commentaren van Kalshoven (in De Volkskrant, 8 mei 1999), Muus (in Trouw, 14 mei 1999), Entzinger (in NRC, 28 mei 1999) en Van Ours (2001). Wat rest is de vraag of Lakeman zijn berekeningen heeft uitgevoerd op de achterkant van een bierviltje (Gowricharn) of van een sigarendoos (Kalshoven).

gratie in het algemeen zeer klein zijn en bovendien vaker positief dan negatief.⁷⁰⁶ In tegenstelling tot wat de theorie voorspelt heeft de immigratie van hoogopgeleiden in Nederland een licht negatief effect op het inkomen van laagopgeleide autochtonen. Andersom heeft de instroom van laaggeschoolde werknemers wel positieve gevolgen voor de loonvoet van hoogopgeleiden. Alleen tussen Turkse allochtonen, die volgens hem een 'buitenbeentje' zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, en laagopgeleide autochtonen zou sprake zijn van inwisselbaarheid (en dus van een licht loondrukkend effect).⁷⁰⁷ Marokkaanse allochtonen zijn eerder complementair ten opzichte van autochtonen, waarbij opleidingsverschillen geen factor van betekenis zijn. Turken zijn, vergeleken met andere migrantengemeenschappen, meer verspreid over Nederland en wonen vaker in industriegebieden (die het zoals bekend economisch niet altijd voor de wind gaat). Marokkanen wonen veelal in regio's waar de dienstensector domineert. Discriminatie is volgens Zorlu de meest waarschijnlijke verklaring voor het verschil tussen Marokkanen en Turken.⁷⁰⁸ Het effect van beeldvorming op de arbeidsmarktpositie van allochtonen in Nederland is groot: "Door de langdurige negatieve stemming over Marokkanen maken zij minder kans op een baan, en krijgen ze minder betaald".⁷⁰⁹ Als wordt gekeken naar de verhoudingen tussen immigrantengroepen onderling, dan ontstaat een ander beeld. Hoogopgeleide nieuwkomers hebben een positief effect, terwijl laagopgeleide nieuwkomers (in beperkte mate) concurreren met reeds aanwezige (laagopgeleide) immigranten. Interessant genoeg hebben Antillianen en Marokkanen een tegengesteld effect op het loon van Surinaamse allochtonen: positief in het eerste geval, negatief in het tweede. Oorzaken voor deze verschillen zijn niet eenvoudig te geven. Oordelend over de studie in zijn geheel is het jammer dat geen keiharde conclusies kunnen worden getrokken, door databeperkingen en deels tegenstrijdige uitkomsten. Daarnaast vallen het verschijnsel zelf-selectie en de mobiliteit van de reeds aanwezige bevolking zelf buiten het model (Zie hiervoor ook paragraaf 6.6, waar de studie van Zorlu vanwege het internationaal vergelijkende karakter uitgebreider wordt behandeld.) Roodenburg heeft zich de afgelopen jaren als één van de weinige Nederlandse wetenschappers beziggehouden met de economische effecten van immigratie in het algemeen. Volgens hem hangen de financiële gevolgen voor de verzorgingsstaat in het algemeen af van drie factoren: de prestaties van de immigrant op de arbeidsmarkt in termen van participatie en inkomen, de leeftijd van de immigrant bij binnenkomst en de opwaartse mobiliteit van de tweede generatie, met name qua opleidingsniveau.⁷¹⁰ Voor de Nederlandse situatie in het bijzonder geldt dat de sociale zekerheid relatief genereus is, aldus Roodenburg. Aan een eventuele toename van arbeidsimmigratie zijn volgens Roodenburg financiële risico's verbonden. Ten eerste is de arbeidsmarktpositie van immigranten in Nederland niet gunstig (zie paragraaf 6.3). Uit een samen met Ter Rele uitgevoerde statistische exercitie blijkt dat de nettobijdrage van de 'gemiddelde niet-westerse allochtoon' aan de collectieve sector altijd negatief is, zelfs als deze op 25-jarige leeftijd immigrereert (wat de meest gunstige leeftijd is vanuit fiscaal-economisch oogpunt).⁷¹¹ Dit is volgens hen te wijten aan het lage inkomen, de hoge werkloosheid, de

706 Zorlu 2002.

707 Zorlu in de Volkskrant van 23 mei 2002.

708 Onderzoek van het ILO bevestigt deze these (zie paragraaf 6.6). Er zijn aanwijzingen voor enige concurrentie op de arbeidsmarkt tussen (oude en nieuwe) immigranten onderling, maar ook op dit punt levert het empirisch bewijs een gemengd beeld op (vaak leidt meer immigratie juist tot hogere lonen van reeds aanwezige immigranten) (Zorlu 2002).

709 Zorlu in de Volkskrant van 23 mei 2002.

710 Roodenburg 2000a, p. 207, zie ook Ter Rele en Roodenburg 2001.

711 In het artikel in ESB kiezen Ter Rele en Roodenburg voor een levensloopbenadering. De auteurs geven zelf aan dat 'niet-westerse allochtonen' in werkelijkheid "een verre van homogene groep" vormen (Ter Rele en Roodenburg 2001, p. 808).

711 Ter Rele en Roodenburg 2001, p. 810.

arbeidsongeschiktheid en het huursubsidiegebruik van deze groep inwoners. Om hun beoog te illustreren introduceren zijn een eendimensionale 'integratie-schaal', die loopt van 0% integratie ('de gemiddelde niet-westerse allochtoon') tot 100% integratie ('de gemiddelde Nederlander'). Volgmigratie is het tweede financiële risico. Volgens Roodenburg is immigratie uit niet-westerse landen grotendeels onomkeerbaar en bij volgmigranten vindt, anders dan bij de arbeidsmigranten zelf, geen toets op de economische inzetbaarheid plaats. Het feit dat voor alle kinderen in Nederland de leerplicht geldt levert hogere onderwijskosten op.⁷¹² Omdat, ten derde, het succes van de nakomelingen van immigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt niet is gegarandeerd, staat Roodenburg sceptisch tegenover een eventuele toename van arbeidsimmigratie. "Een en ander kan uitmonden in een onbetaalde rekening die jaren later aan de gemeenschap wordt gepresenteerd".⁷¹³⁷¹⁴ Ook andere auteurs hebben er terecht op gewezen dat niet van tevoren vaststaat dat arbeidsimmigranten en volgmigranten zich op lange termijn zelfstandig kunnen redden op de arbeidsmarkt.⁷¹⁵ De financiële risico's voor de publieke sector zijn des te groter naarmate het aandeel laagopgeleiden en inactieven onder immigranten hoger is. Volgens Dunnewijk wordt een arbeidsimmigrant gevolgd door gemiddeld vier gezinsleden, die gemiddeld genomen lager geschoold zijn dan andere immigranten.⁷¹⁶

Hoe kijkt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aan tegen de geformuleerde bezwaren? In grote lijnen komt de analyse van de economische gevolgen in het rapport "Nederland als immigratiesamenleving" overeen met die van Roodenburg. De verzorgingsstaat wordt gezien als de 'achilleshiel' van het Nederlandse immigratiebeleid.⁷¹⁷ Het 'socialezekerheidsgebruik' door allochtonen wijkt in aanzienlijke mate af van dat van autochtone bevolking. De situatie van de tweede generatie verbetert, maar de gemiddelde oudere allochtoon behoudt een slechte arbeidsmarktpositie (lage opleiding, conjunctuurgevoelige bedrijfstakken). In toekomstig immigratiebeleid zal Nederland met de lessen van het socialezekerheidsgebruik door de eerste generatie rekening moeten houden. "Er zullen immers altijd 'eerste generaties' zijn".⁷¹⁸ De WRR benadrukt wel dat de conclusie, dat de welvaartswinsten van immigratie beperkt zijn, betrekking heeft op de huidige situatie.⁷¹⁹ "Slechts in het geval dat Nederland een selectieve immigratiepolitiek zou voeren, waarbij uitsluitend hoogopgeleide werknemers uit landen met een gelijkwaardig opleidingssysteem het land binnenkomen, kan immigratie een relatief hoge welvaartswinst voor Nederland betekenen".⁷²⁰ Vooralsnog moet activering van de reeds aanwezige bevolking prioriteit hebben, aldus de WRR. Volgens Van Dalen zou Nederland kunnen experimenteren met de tijdelijke uitsluiting van sociale zekerheid, zoals bepleit in Duitsland.⁷²¹ Daarnaast zouden de risico's voor de collectieve sector kunnen worden beperkt door gebruik te maken van "financiële prikkels waarbij migratie en

712 Immigrantengezinnen zijn bovendien vaak groter (Roodenburg 2000a, p. 212-213, Roodenburg 2000b).

713 Roodenburg 2000b.

714 In 2003 verschijnt (mede) van de hand van Roodenburg een rapport over de effecten van immigratie op de Nederlandse economie. Zie <http://www.cpb.nl/nl/pub/vooraankondiging.html> (10 februari 2003). Lakeman riep het Centraal Planbureau overigens reeds in 1999 op om eens een berekening te maken van de economische gevolgen van immigratie (in NRC, 28 april 1999).

715 Dunnewijk 2001.

716 Hij baseert deze uitspraken op de Nederlandse immigratiecijfers vanaf 1975 (Dunnewijk 2001).

717 Deze formulering komt overigens uit Van Dalen 2001. Van Dalen publiceerde in 2001 een artikel in 'Bevolking en Gezin', dat in grote lijnen dezelfde conclusies bevat als hoofdstuk 4 van het WRR-rapport "Nederland als immigratiesamenleving".

718 WRR 2001, p. 126, zie ook Van Dalen 2001.

719 WRR 2001, p. 133.

720 "Relatief slaat hier op het immigratiesurplus dat vergeleken wordt met het surplus verbonden aan de instroom van uitsluitend laagopgeleide werknemers" (WRR 2001, p. 106).

721 Zie Sinn en Werding 2001. Hiervan is overigens reeds sprake, zie hoofdstuk 2.

integratie aan elkaar zijn gekoppeld".⁷²² Zoals we in paragraaf 2.9.2 hebben laten zien worden nieuwe arbeidsmigranten in Nederland de eerste vijf jaar van een verblijf al grotendeels uitgesloten.

Het verband tussen migratie en integratie wordt ook door Entzinger benadrukt. In een recent artikel betoogt hij dat het verwerpen van toekomstige arbeidsimmigratie op grond van de gevolgen van de 'gastarbeid' niet te rechtvaardigen is: "Er zijn meer verschillen dan parallellen met toen, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde".⁷²³ Ten eerste bestond er in de jaren zestig en begin jaren zeventig vooral vraag naar ongeschoolde arbeidskrachten, terwijl nu een tekort is aan hoogopgeleide werknemers.⁷²⁴ Ten tweede werden de functies die gastarbeiders vullden korte tijd na de wervingsstop welhaast systematisch weggesaneerd, terwijl de huidige vraag naar arbeidsmigranten volgens Entzinger veel duurzamer is. (Wat overigens moeilijk kan worden bewezen.) Ten derde is Nederland veranderd in een 'immigratiesamenleving' waarin anders tegen de verzorgingsstaat en culturele verschillen wordt aangekeken: aan de ene kant is inburgering nu het devies en aan de andere kant zijn kosmopolitische ideeën juist dominant dan voorheen.⁷²⁵ Het argument dat arbeidsmigratie niet nodig of zelfs onethisch is, zolang de reeds in Nederland aanwezige immigranten (en hun nakomelingen) niet optimaal participeren op de arbeidsmarkt, vindt Entzinger 'sympathiek'. Activering van deze groep biedt echter geen oplossing voor alle toekomstige problemen op de arbeidsmarkt: "Hun aantal is hiervoor te klein en, zeker op de hogere scholingsniveaus, is de vraag naar arbeid hiervoor te specifiek".⁷²⁶ Entzinger acht selectie van volgmigranten op basis van sociaal-economische criteria (leeftijd, opleidingsniveau) nauwelijks mogelijk en bovendien onwenselijk.⁷²⁷ Intensieve inburgering, taal- en beroepsonderwijs zullen dus hoe dan ook noodzakelijk zijn om de vaardigheden van volgmigranten (en vluchtelingen) te laten aansluiten op de vraag op de arbeidsmarkt.⁷²⁸

Concluderend draait het Nederlandse debat over de vraag of en hoe een hoger beroep op de verzorgingsstaat als gevolg van arbeidsimmigratie kan worden voorkomen. De In geen van hier beschreven studies wordt rekening gehouden met de huidige juridische beperkingen in een dergelijke beroep ten opzichte van de situatie in de jaren zeventig en tachtig. Verder is het bezwaar van het standpunt van Roodenburg dat het is gebaseerd op mogelijke parallellen met de gastarbeiders uit het verleden, terwijl niet vaststaat dat toekomstige arbeidsmigranten dezelfde kenmerken zullen hebben als 'de gemiddelde niet-westerse allochtoon'.⁷²⁹ (Immers, de nationaliteiten top-10 van verleende tewerkstellingsvergunningen betrof in 2000 Amerikanen, Polen, Russen, Irakezen (seizoensarbeid asielsstatushouders), Turken, Indiërs, Chinezen, Japanners, Hongaren en

722 Van Dalen 2001.

723 Entzinger 2002, p. 88-89. Hij voegt eraan toe dat de mogelijke gevolgen van meer illegale arbeidsimmigratie buiten deze analyse vallen.

724 Er is nu in ieder geval vraag naar werknemers met een minimale opleiding, bijvoorbeeld in de zorgsector. Voor het werk dat niemand anders wil doen, bijvoorbeeld in de schoonmaak- en bouwsector, is vaak geen enkel diploma vereist. Dertig jaar geleden bestond er een koppeling tussen het opleidingsniveau van de immigrant en de tijdelijkheid van zijn verblijf: de gedachte was dat immigranten met meer dan een lagere schoolopleiding sneller geneigd waren te blijven. Hun komst werd dan ook actief ontmoedigd.

725 De diversiteit van de bevolking is de laatste decennia enorm toegenomen. Het aantal (potentiële) landen van herkomst is veel groter.

726 Entzinger 2002, p. 82.

727 Ter Rele en Roodenburg laten dit in het midden, getuige hun opmerking dat de criteria voor toelating van een arbeidsmigrant "krachtens de huidige regels" niet kunnen worden toegepast op diens volgmigranten (2001).

728 Teveel menselijk kapitaal blijft volgens Entzinger nu onbenut. Er kan ook nog veel worden verbeterd als het gaat om de erkenning van buitenlandse diploma's en mogelijkheden tot bijscholing. Ook moet worden gewezen op de extreem lange duur van de asielprocedure, die leidt tot hospitalisering en de uitkeringsafhankelijkheid van erkende vluchtelingen in de hand werkt (Entzinger 2002, p. 82).

729 Deze kritiek wordt ook geuit door de OECD in reactie op het CPB-rapport "Ageing in the Netherlands", zie hoofdstuk 5 (OECD 2002).

Roemenen, zie hoofdstuk 2.) Zijn analyse houdt bovendien onvoldoende rekening met remigratie, een historisch niet onbelangrijk fenomeen dat door beleidswijzigingen verder aan belang zou kunnen winnen.⁷³⁰ Financiële prikkels, zoals gesuggereerd door Van Dalen, hoeven in deze geen taboe te zijn. De WRR benadrukt in tegenstelling tot Roodenburg dat het huidige toelatingsbeleid primair is gericht op het weren en nauwelijks op het ontvangen van immigranten.⁷³¹ Waarom zou Nederland door middel van weldoordacht 'immigratiemanagement' geen jonge hoogopgeleide arbeidsimmigranten binnen kunnen halen? De Nederlandse regering (Kok-II) heeft in dit verband terecht aangegeven dat het vestigingsklimaat zeer aantrekkelijk moet zijn om de concurrentie met andere landen te kunnen doorstaan.⁷³² Met de Canadese en Duitse ervaringen in het achterhoofd (zie verder) is het de vraag hoe realistisch de positieve verwachtingen van Entzinger zijn. Alleen al vanwege de taal heeft Nederland structureel een slechte concurrentiepositie op de internationale arbeidsmarkt. Daarnaast moet worden gewezen op de discriminatie op de arbeidsmarkt. Harde garanties voor succesvolle integratie, op korte en lange termijn, kan niemand geven.

6.5 Economische effecten van arbeidsimmigratie in andere landen

In deze paragraaf wordt de literatuur behandeld over de looneffecten en het beroep op de verzorgingsstaat in Canada, Duitsland, Noorwegen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Aan het slot van elke subparagraaf worden voor Nederland relevante lessen getrokken.

6.5.1 Economische effecten van arbeidsimmigratie in Canada

Beïnvloeden arbeidsimmigranten het loon van de reeds aanwezige bevolking in Canada? Hoe doen immigranten die met behulp van het puntensysteem worden geselecteerd het op de Canadese arbeidsmarkt? Naast deze vragen komen hier enkele specifiek Canadese kwesties aan de orde. Waarom presteren recente cohorten (economische en overige) immigranten slechter dan voorgaande? In hoeverre wordt de emigratie van hoogopgeleide Canadezen naar de Verenigde Staten (de Canadese *brain drain*) gecompenseerd door de instroom van immigranten uit de rest van de wereld?

Er is ons één recente studie bekend naar de looneffecten van arbeidsimmigratie in Canada, van Laryea (1998). Hij toont met behulp van regressie-analyse een mate van complementariteit aan tussen *foreign-born labour* en de *native-born*, voor zowel mannen als vrouwen.⁷³³ Een toename van het aantal arbeidsimmigranten met 1% zou volgens Laryea resulteren in een loonstijging van Canadese werknemers van ongeveer 0,5% (loonelasticiteit 0,5). Opsplitsing van de data per industrie wijst daarentegen op inwisselbaarheid in bepaalde sectoren: de agrarische sector, transport en distributie, groot- en detailhandel (loonelasticiteiten tussen -0,006 en -0,059). Voor Canada als geheel is dus sprake van een loonstuwend effect, terwijl in sommige sectoren (minimale) loondrukkende effecten optreden.

In de jaren negentig heeft de Canadese regering geprobeerd het aandeel hoogopgeleide, via het puntensysteem toegelaten immigranten te verhogen. De Canadese regering ging

730 Bosman 2003, p. 49. Zoals verder in dit hoofdstuk zal worden aangegeven, bestaat er op dit moment een 'premie op blijven': een niet-westerse immigrant die eenmaal binnen is zou gezien de huidige regelgeving wel gek zijn om te vertrekken (Doomernik 2001, Zorlu 2002).

731 WRR 2001, p. 132-133.

732 Kamerstukken II 2001/02, p. 132-133.

733 Hij maakte daarbij gebruik van de 1988-1990 *Labour Market Activity Survey* (Laryea 1998, p. 1). In een samen met de devoretz gepubliceerd artikel wordt ook naar dit onderzoek verwezen (1999).

ervan uit dat deze categorie op de lange termijn het meeste voordeel oplevert.⁷³⁴ Marr en Siklos hebben onderzocht in hoeverre deze aanname correct is door te kijken naar het beroep dat de verschillende categorieën immigranten op de verzorgingsstaat doen.⁷³⁵ In de jaren direct na binnenkomst stijgt het aandeel immigranten dat een beroep doet op een werkloosheidsuitkering snel. Dit geldt voor elke categorie en hangt niet samen met het jaar waarin de immigrant arriveert (geen cohort-effect). Hetzelfde geldt voor de daling die daarna plaatsvindt: op termijn neemt de druk op de collectieve sector weer af als het gaat om werkloosheidsuitkeringen van alle cohorten en categorieën.⁷³⁶ Er bestaat een verband tussen de categorie waartoe een immigrant behoort en de kans dat hij of zij later een werkloosheidsuitkering aanvraagt. Overeenkomstig de hypothese van de auteurs is het percentage hoogopgeleide immigranten dat ooit een beroep doet op de werkloosheidsuitkering het geringst. Het blijkt zelfs dat hoogopgeleide arbeidsimmigranten na een verblijf van vijf jaar gemiddeld minder vaak een beroep doen op deze sociale voorziening dan de reeds aanwezige bevolking.⁷³⁷ In de categorieën familiemigratie en vluchtelingen meten Marr en Siklos hogere percentages. Op indirecte wijze rechtvaardigt het onderzoek het bestaande puntensysteem gezien de bewezen mogelijkheid om met behulp ervan personen te selecteren met goede lange termijn perspectieven op de arbeidsmarkt. Desalniettemin kunnen volgens de auteurs uit het algemene patroon argumenten van een actief arbeidsmarktbeleid voor alle nieuwkomers worden afgeleid.⁷³⁸ Het onderzoek van Marr en Siklos bevestigt het vermoeden dat immigranten die recenter zijn gearriveerd een grotere kans hebben een werkloosheidsuitkering te moeten aanvragen. Economisch geselecteerde immigranten doen het in vergelijking met de andere categorieën beter. In feite ontwikkelt de werkloosheid van immigranten zich parallel aan de werkloosheid van de reeds aanwezige bevolking (tijdens de recessies begin jaren tachtig en begin jaren negentig).⁷³⁹ De gehele economische situatie zou dus een van de verklaringen voor de afnemende prestaties van immigranten kunnen zijn. Sommige auteurs hebben betoogd dat de 'kwaliteit' van de instroom in Canada de laatste jaren achteruit is gegaan, wat een andere verklaring zou kunnen zijn voor de verslechter-

734 Marr en Siklos 1999, p. 562.

735 De drie categorieën zijn familie-immigranten, vluchtelingen en economische immigranten (zoals vastgelegd in de Immigration Act van 1976). De *Unemployment Insurance* (UI) is de sociale voorziening waar ze daarbij naar kijken, gebruikmakend van de *Immigration Data Base* (IMDB) m.b.t. De periode van 1980 tot 1995. De lange tijdsperiode is een voordeel van de database. Een nadeel is het feit dat individuele immigranten niet in de tijd gevolgd kunnen worden. Drie cohorten worden onderzocht: 1980, 1985 en 1989 (Marr en Siklos 1999).

736 Waardoor wordt dit patroon veroorzaakt? Het heeft te maken met het feit dat immigranten eerst moeten werken, voordat ze aanspraak kunnen maken op Unemployed Insurance. Bovendien kost het volgens Marr en Siklos tijd om de werking van het sociale zekerheidssysteem te doorgronden. In het algemeen kan dit patroon de aanpassing aan het leven in Canada en de integratie op de arbeidsmarkt weerspiegelen. Een aannemelijke verklaring voor het feit dat het beroep op de werkloosheidsuitkering weer daalt na de eerste twee of drie jaar is dat immigranten na verloop van tijd wel vast werk vinden. Een andere mogelijkheid is echter dat het percentage eenvoudigweg daalt, omdat de opgebouwde rechten niet toereikend zijn voor een langdurig beroep op deze sociale voorziening. Marr en Siklos pleiten voor meer onderzoek op individueel niveau om deze hypothesen te testen (Marr en Siklos 1999, p. 590-591).

737 Marr en Siklos 1999, p. 590.

738 De hogere uitkeringsafhankelijkheid van andere categorieën immigranten, met name vluchtelingen, suggereert volgens Marr en Siklos dat meer hulp bij de integratie op de arbeidsmarkt nuttig zou zijn geweest. De hoge percentages tonen aan dat het werk dat deze immigranten vonden van korte duur was en na verloop van tijd leidde tot een relatief sterk beroep op werkloosheidsuitkeringen (als ze helemaal geen werk hadden gevonden, hadden ze geen rechten op werkloosheidsuitkering op kunnen bouwen in het Canadese systeem) (Marr en Siklos 1999, p. 590).

739 Verschillen tussen cohorten en tussen mannen en vrouwen spelen bij deze stijging geen significante rol (Marr en Siklos 1999).

de arbeidsmarktpositie van immigranten.⁷⁴⁰ In het maatschappelijke debat luidt de onderzoeksvraag meestal als volgt: wordt de *brain drain* naar de Verenigde Staten gecompenseerd door een *brain gain* uit de rest van de wereld? Volgens Zao en Murray is de balans neutraal, omdat per saldo het aantal afgestudeerden en gepromoveerden dat Canada binnenkomt gelijk is aan het aantal mensen met een universitaire opleiding dat vertrekt. In vrijwel alle beroepsgroepen kan de immigratie uit andere landen de 'verliezen' ten opzichte van de Verenigde Staten compenseren. De medische sector vormt een uitzondering, omdat jaarlijks veel recent afgestudeerde dokters en verpleegsters emigreren.⁷⁴¹ O'Neill bevestigt hun analyse: "the inflow of international immigrants destined to Canada's labor force overwhelms the outflow of Canadian emigrants to the U.S. labor force by a wide margin."⁷⁴²

Devoretz bepleit een minder kwantitatieve benadering. Volgens hem moet rekening worden gehouden met de kosten die verbonden zijn aan het verhogen van de productiviteit en de integratie van immigranten. Daarnaast stuit Canada op ethische bezwaren bij de werving van arbeidskrachten in het buitenland om het vertrek van de eigen bevolking te compenseren, omdat het land daarmee zelf een *brain drain* veroorzaakt.⁷⁴³ Devoretz heeft verschillende publicaties over de economische effecten van immigratie in Canada (mede) op zijn naam staan.⁷⁴⁴ Eén ervan betreft de nettobijdrage van immigranten aan de Canadese publieke sector, die hij positief inschat.⁷⁴⁵ De omvang van deze bijdrage hangt ten eerste af van de leeftijd: oudere immigranten doen immers een sterker beroep op de gezondheidszorg en het pensioenstelsel. De ideale arbeidsimmigrant is jonger dan veertig jaar. Het geslacht van de immigrant speelt ook een rol: vrouwelijke immigranten zijn vaker netto ontvangers uit de publieke kas dan mannen (wat ook geldt voor de reeds aanwezige bevolking). Tot slot de woonplaats. In Montreal is de nettobijdrage negatief, waarschijnlijk vanwege de slechte staat van de lokale economie en het grote aantal vluchtelingen ten opzichte van economische immigranten. Andere steden zoals Vancouver en Toronto profiteren wel.⁷⁴⁶ In zijn geheel genomen beschouwt devo-

740 Van de recente nieuwkomers in Canada heeft bijna 60% een post-secundaire opleiding, tegenover 43% van de reeds aanwezige bevolking. Desalniettemin hebben veel nieuwe immigranten moeite een baan te vinden (Migration News, Vol. 10, No. 2, April 2003, zie ook Bordt 2002, p. 103). Parallel hieraan wordt in Canada gedebatteerd over de 'kwaliteit' van de uitstroom naar de Verenigde Staten. Het lijkt geen twijfel dat er meer hoogopgeleide werknemers vanuit Canada naar de Verenigde Staten vertrekken dan omgekeerd (zie devoretz en Laryea 1998, devoretz 1999, Zao en Murray 2000, Bordt 2002). Devoretz en Laryea schatten in dat tussen 1982 en 1996 6,7 miljard dollar aan onderwijsuitgaven 'verloren' is gegaan als gevolg van emigratie naar de Verenigde Staten (1998). (Hier tegenover staan natuurlijk besparingen van onderwijskosten van volwassen immigranten.) Vertrekken tegenwoordig meer hoogopgeleide Canadezen naar de Verenigde Staten dan vroeger? Volgens Iqbal wel ("Are We Losing Our Minds?" Iqbal 1999). De toegenomen vrijhandel heeft volgens deze auteur geleid tot een flinke stijging van het aantal Canadezen dat besluit in de Verenigde Staten te gaan werken, afgaand op het verstrekte aantal tijdelijke visa. In 1986 emigreerde bijvoorbeeld slechts 2,7% van de natuurwetenschappers, tegenover 10,6% in 1996. Vooral de lagere belastingen in de Verenigde Staten zouden een flinke aantrekkingskracht uitoefenen. De auteur geeft echter toe dat over de motivatie van emigranten weinig met zekerheid valt te zeggen. (Iqbal 1999. Er wordt getwijfeld aan de betrouwbaarheid van deze methode, zo meent O'Neill dat de Amerikaanse immigratiedienst heen en weer reizende werknemers dubbel telt. "Where's the Flood?" O'Neill 1999). Op basis van andere data komt Helliwell (1999) tot tegenovergestelde conclusies. Vergeleken met de jaren zestig is er in de jaren negentig geen sprake van *brain drain*. In historisch perspectief is de migratie van hoogopgeleiden Canadezen naar de Verenigde Staten verrassend klein en er is zeker geen aanleiding voor paniek. Zijn analyse wordt bevestigd door O'Neill, die schrijft dat de emigratie naar de VS weliswaar toeneemt sinds de jaren tachtig, maar nog altijd drie keer minder omvangrijk is dan in het verleden (1999).

741 Zao en Murray 2000.

742 O'Neill 1999.

743 Tot slot wijst het vertrek van Canadezen naar de Verenigde Staten volgens hem op onderliggende economische tekortkomingen (devoretz 1999).

744 devoretz en Laryea 1999, devoretz 1999 en devoretz en Werner 2002.

745 devoretz en Ozsomer 1998 in devoretz en Werner 2002, p. 46.

746 "In sum, the foreign-born with a few important exceptions - female headed households and residents of Montreal - subsidize resident Canadians and make resident Canadians winners in the public finance area" (devoretz en Ozsomer 1998 in devoretz en Werner 2002, p. 46).

retz de naoorlogse absorptie van immigranten op de Canadese arbeidsmarkt als succesvol. Toch maakt hij zich zorgen over de 'kwaliteit' van en de balans in de recente instroom, die de verslechterde arbeidsmarktpositie volgens hem verklaren. Er zou meer nadruk moeten worden gelegd op de taalvaardigheid van de potentiële immigrant, de werkervaring, het land waar deze is opgedaan en de affiniteit met moderne technologieën.⁷⁴⁷ Volgens devoretz en Laryea hebben taalproblemen en gebrek aan relevante ervaring de arbeidsmarktpositie van hoogopgeleide immigranten verslechterd: denk aan Chinese ingenieurs die werkloos zijn of taxichauffeur. In hun ogen is een van de belangrijkste lessen van de Canadese ervaringen voor het immigratiebeleid in Europese landen de *equal share rule*, wat betekent dat 50% van de instroom bestaat uit economische immigranten en 50% uit alle andere categorieën waaronder vluchtelingen en volgimmigranten. "The logic of the 50% economic class admission rule is actually straight forward. One economically active entrant supports the other non-economic entrant with at least one strong positive experience in the labour market insured by an economic screening rule".⁷⁴⁸

De recente oproep van Collacott om het Canadese immigratiebeleid ingrijpend te hervormen mag hier niet onvermeld blijven.⁷⁴⁹ Volgens deze auteur heeft de instroom van hoogopgeleide arbeidsimmigranten het vertrek van Canadezen naar Amerika juist in de hand gewerkt, omdat de salarissen erdoor zijn achtergebleven bij de grote zuiderbuur. De economische voordelen van het Canadese immigratiebeleid zijn sinds begin jaren tachtig om twee redenen afgenomen: een groter gedeelte van de totale instroom bestaat uit niet-economische immigranten (met name familiemigranten) en hoogopgeleide arbeidsimmigranten hebben meer moeite om succes te boeken op de arbeidsmarkt.⁷⁵⁰ Evenals devoretz benadrukt Collacott het belang van de taalvaardigheid. Volgens Collacott is onzeker of het economische effect van immigratie in Canada per saldo nog wel positief is, aangezien de hoge belastingen die noodzakelijk zijn om het systeem in stand te houden (taaltraining, sociale zekerheid) mogelijk een ontmoedigend effect hebben op investeerders.⁷⁵¹ Het feit dat Canadese arbeidsimmigranten in aanmerking komen voor bijstand, wanneer zij geen werk kunnen vinden, beschouwt Collacott als onbevredigend voor zowel de immigrant als voor Canada.⁷⁵² Dit geldt overigens niet voor tijdelijke arbeidsimmigranten zoals seizoenarbeiders (zie paragraaf 3.5.5). De voorlichting aan potentiële arbeidsimmigranten moet worden verbeterd. De informatie die aan inwonende thuiszorgers wordt gegeven is hier wellicht een voorbeeld van. Daarnaast is meer onderzoek noodzakelijk naar de mate waarin arbeidsimmigranten succes boeken op de arbeidsmarkt en, zoniet, waarom niet.⁷⁵³

De *equal share rule* is in Canada niet helemaal onomstreden. Akbari heeft namelijk aangetoond dat de relatieve toename van het aantal familiemigranten en vluchtelingen vanaf 1967 niet heeft geleid tot een verslechtering van het opleidingsniveau van de gemiddelde immigrant, in tegenstelling tot wat veelal wordt beweerd. Het aandeel

747 Volgens devoretz en Laryea zouden arbeidsimmigranten zich het Engels of het Frans voor aankomst eigen moeten maken. Taaltraining na aankomst is weliswaar een goede investering, maar kost de belastingbetaler veel geld (1999, p. 25).

748 devoretz en Laryea 1999, p. 25.

749 Collacott 2002.

750 Collacott 2002, p. 16. De federale regering weigert volgens Collacott om deze reden een schatting te maken van de economische kosten en baten van het immigratiebeleid. Collacott vermoedt bovendien dat het merendeel van de kosten gedragen wordt door provinciale en lokale overheden.

751 Collacott 2002, p. 18.

752 "Unfortunately the government's determination to increase the number of immigrants (even if there is no obvious employment available for them), and the enthusiasm of immigration consultants and lawyers for encouraging eager applicants to avail themselves of their services, has resulted in large numbers of people coming here who are disappointed by what they find and incur considerable expense to the Canadian taxpayer as well" (Collacott 2002, p. 18-19).

753 Collacott 2002, p. 19.

immigranten met een universitaire opleiding is nog steeds groter dan onder de reeds aanwezige bevolking en neemt zelfs toe. Het is dan ook de vraag of de verslechterende economische prestaties van immigranten kunnen worden verbeterd door gezinsvorming en gezinshereniging te beperken of door meer nadruk te leggen op het opleidingsniveau van nieuwkomers (door uitbreiding van de selectie via het puntensysteem). Evenals Marr en Siklos wijst Akbari op de algehele economische situatie. Daarnaast moet de mogelijkheid van discriminatie niet worden uitgesloten, zeker gezien het feit dat een toenemend deel van de recent immigranten bestaat uit zogenaamde 'visible minorities'.⁷⁵⁴ "In sum, results indicate that while a shift towards independent class immigrants would result in further increases in educational levels among new arrivals in Canada, this policy alone may not ensure better economic returns to immigration".⁷⁵⁵

Lessen voor Nederland

Welke voor Nederland relevante conclusies kunnen uit deze beschouwing worden getrokken? Bovenal blijkt uit het Canadese voorbeeld dat economische selectie gericht op jonge, hoogopgeleide arbeidsimmigranten mogelijk is. De internationale concurrentie is echter sterk: al wordt de *brain drain* naar de Verenigde Staten vaak overdreven, het debat toont aan dat het opvullen van binnenlandse tekorten op de internationale arbeidsmarkt niet vanzelfsprekend is. De doelstelling om het aantal economische en het aantal niet-economische immigranten in balans te houden heeft z'n vruchten afgeworpen, maar is niet zaligmakend. De absorptiecapaciteit van de arbeidsmarkt hangt immers ook af van de economische situatie in het algemeen en het voorkomen van discriminatie. Wel is gebleken dat arbeidsimmigranten die zijn geselecteerd met behulp van het puntensysteem minder beroep doen op de verzorgingsstaat. Uit het onderzoek van Akbari zou tot slot kunnen worden afgeleid dat het opleidingsniveau van volgmigranten die van de 'voorhoede' weerspiegelt. Deze neiging impliceert dat het financiële risico van volmigratie afneemt naarmate de initiële instroom uit meer hoogopgeleiden bestaat.

6.5.2 Economische effecten van arbeidsimmigratie in Duitsland

In Duitsland is in vergelijking met andere Europese landen relatief veel onderzoek gedaan naar de economische effecten van immigratie in het algemeen. Over het beroep op de verzorgingsstaat is meer gepubliceerd dan over de looneffecten. Leveren immigranten een positieve of een negatieve nettobijdrage aan de publieke kas? Zijn immigranten vaker afhankelijk van een uitkering? Welke factoren beïnvloeden het economische succes van immigranten? In deze paragraaf zal tevens kort worden ingegaan op enkele opvallende verschillen tussen Nederland en Duitsland.

Immigranten in Duitsland zijn relatief laag opgeleid (zie paragraaf 6.3). Empirisch onderzoek uit 1998 bevestigt het theoretische vermoeden dat immigratie een loondrukkend effect heeft op laagopgeleiden en een loonstuwend effect op hoogopgeleiden, maar de geconstateerde verbanden zijn nauwelijks significant. Rekening houdend met het Duitse *Tarifsystem* concluderen Von Loeffelholz en Köpp dan ook dat immigratie geen merkbare invloed op het inkomen van Duitsers heeft.⁷⁵⁶ In een rapport over de komende uitbreiding van de EU spreken Sinn e.a. Echter de vrees uit dat een massale instroom van arbeidsimmigranten lagere toekomstige loonstijgingen tot gevolg zou kunnen hebben,

754 "Visible minorities are persons (other than Aboriginal persons), who are non-Caucasian in race or non-white in colour" (Statistics Canada 1999 in devoretz en Werner 1999, p. 51).

755 Akbari 1999, p. 173.

756 Loeffelholz en Köpp 1998. In 1998 publiceren Von Loeffelholz en Köpp één van de eerste omvattende studies naar de arbeidsmarkteffecten, budgettaire en macro-economische effecten van immigratie naar Duitsland op de lange termijn. Het algemene eindoordeel van de auteurs is positief als het gaat om de economische gevolgen van immigratie en de ondanks alles snelle en duurzame integratie.

met name in de industrie en de bouw. Zo'n massale instroom uit Midden- en Oost-Europa wordt echter niet verwacht.⁷⁵⁷

Von Loeffelholz en Köpp schatten in dat (arbeids- en overige) immigranten jaarlijks een directe positieve nettobijdrage aan de Duitse begroting leveren van 20 tot 35 miljard DM, wat vooral het gevolg is van de geringere aanspraak op pensioenvoorzieningen en de lagere onderwijskosten.⁷⁵⁸ Sinn e.a. Stellen hier een ander bedrag tegenover. Uit een momentopname van het jaar 1997 blijkt volgens hen dat een gemiddelde immigrant de collectieve sector jaarlijks 1400 DM kost, ondanks het feit dat immigranten door hun huidige leeftijdsstructuur meer aan het pensioenstelsel bijdragen dan zij ontvangen.⁷⁵⁹ In zijn commentaar op deze studie merkt Bosman op dat de hoogte van de zogeheten *user fee* voor collectieve goederen doorslaggevend is voor het uiteindelijke saldo: welke deel van de kosten van het wegennet, de nationale defensie et cetera kun je redelijkerwijs bij immigranten in rekening brengen?⁷⁶⁰ Bonin heeft (met enkele collega-onderzoekers) geprobeerd om met behulp van de *generational accounting*-methode een minder statische inschatting te maken van de effecten van immigratie op de openbare financiën. Immigratie kan volgens hem positief uitpakken voor de publieke sector, aangezien veel immigranten arriveren in de productieve fase van hun leven en zij een deel van de overheidsschuld op hun schouders nemen (waardoor toekomstige generaties per saldo beter af zijn). Het positieve effect is mede afhankelijk van het gemiddelde opleidingsniveau en de snelheid waarmee immigranten succes boeken op de arbeidsmarkt. Aan de analyse van Bonin ligt de overtuiging ten grondslag dat het huidige Duitse begrotingsbeleid op lange termijn onhoudbaar is. Bij ongewijzigd beleid zal het beschikbaar stellen van publieke goederen aan de nakomelingen van de huidige inwoners (buitenlanders en Duitsers) onbetaalbaar worden. De komst van jonge, productieve immigranten kan acute tekorten helpen opvullen.⁷⁶¹

Eén van de eerste onderzoeken naar de uitkeringsafhankelijkheid van buitenlanders in Duitsland is verricht door Riphahn en stamt uit 1999.⁷⁶² In het algemeen wordt de uitkeringsafhankelijkheid van een inwoner van Duitsland bepaald door de omvang van het huishouden, de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt en de regio, waarin hij of zij woonachtig is. Volgens Riphahn is de kans dat een buitenlander sociale steun geniet groter, ongeacht het land van herkomst en het jaar van binnenkomst (geen cohort-effect). Wel significante invloed hebben de leeftijd van de immigrant (hoe ouder, hoe groter de kans) en de verblijfsduur van de immigrant in Duitsland (assimilatie-effect: hoe langer, hoe kleiner de kans).⁷⁶³ Is de uitkeringsafhankelijkheid van immigranten in de jaren tachtig en begin jaren negentig toegenomen, zoals Riphahn beweert? Ter relativering wijst Bauer op de sterke correlatie met het aantal binnengekomen asielzoekers. De mogelijkheden voor asielzoekers om in hun eigen levensonderhoud voorzien zijn in Duitsland, net als in Nederland wettelijk zeer beperkt. Bauer concludeert dan ook dat de

757 Sinn e.a. 2001, p. Xx., zie over Midden- en Oost-Europa ook Bosman 2003, p. 49-50.

758 Von Loeffelholz en Köpp 1998.

759 De verblijfsduur speelt hierbij volgens Sinn e.a. Een grote rol: immigranten die nog geen tien jaar in Duitsland leven 'kosten' 4.600 DM en immigranten die tussen de 10 en de 25 jaar in Duitsland leven ongeveer 2.300 DM. Personen die reeds langer dan 25 jaar in Duitsland verblijven leveren juist een positieve nettobijdrage, van ongeveer 1.700 DM per persoon. Volgens de auteurs wijzen deze resultaten erop dat de integratie van een buitenlander in Duitsland na 25 jaar vrijwel voltooid is (Sinn e.a. 2001, p. 226).

760 Bosman 2003, p. 31-32. Hoe 'zuiver' zijn zulke collectieve goederen? Zie WRR 2001.

761 Bonin e.a. 2000, Bonin 2001 en Bonin 2002. Zie ook de bespreking van Bosman (2003, p. 32).

762 Riphahn 1999. Riphahn onderzoekt de oorzaken van de relatieve oververtegenwoordiging van inwoners uit Turkije, Italië, Joegoslavië, Spanje en Griekenland in de sociale zekerheid. Ook dit onderzoek heeft dus niet specifiek betrekking op arbeidsimmigranten.

763 Deze resultaten bevestigen Amerikaans onderzoek, bijvoorbeeld van Borjas. Riphahn suggereert overigens nieuw onderzoek naar het effect van institutionele discriminatie op de arbeidsmarktpositie van buitenlanders (*Inländerprimat*).

uitkeringsafhankelijkheid van buitenlanders in Duitsland minder dramatisch is dan vaak wordt voorgesteld.⁷⁶⁴ Fertig en Schmidt bekritisieren het feit dat Riphahn geen onderscheid maakt tussen de eerste en de tweede generatie buitenlanders in Duitsland en dat in de onderzoeksopzet niet wordt gecorrigeerd voor relevante sociaal-demografische kenmerken (zoals de gezins- en leeftijdsstructuur). De uitkeringsafhankelijkheid van immigranten, vooral de jongere onder hen, is volgens deze auteurs juist iets lager dan van Duitsers.⁷⁶⁵ Ook andere onderzoekers stellen dat de uitkeringsafhankelijkheid van immigranten in perspectief moet worden geplaatst: "While the raw take-up rates of immigrants are higher than the take-up rates of Germans, this is because immigrants are more likely to be in the circumstances that would lead any household - German or immigrant - to claim benefits more frequently".⁷⁶⁶ Vrijwel alle auteurs zijn het erover eens dat het beroep van immigranten op de verzorgingsstaat (door werkloosheid, arbeidsongeschiktheid) moet worden gezien in het licht van het Duitse naoorlogse immigratiebeleid van voor de wervingsstop van 1973, dat gericht was op het binnenhalen van laagopgeleide arbeidskrachten voor zwaar werk. Ook in Duitsland sloeg de economische herstructurering bijzonder hard toe in de sectoren waar immigranten werkzaam waren.⁷⁶⁷ Daarnaast zijn de meeste auteurs van mening dat Duitsland zou moeten proberen jonge, hoogopgeleide arbeidsimmigranten te werven. Om een eventuele magneetwerking tegen te gaan pleiten Sinn e.a. Voor een gefaseerde toegang tot het sociale-zekerheidsstelsel.⁷⁶⁸

De arbeidsmarktpositie van buitenlanders in Duitsland is beter dan die van allochtonen in Nederland, afgaande op de werkloosheidscijfers, het aantal langdurig werklozen en de arbeidsongeschiktheid. Dit kan deels worden teruggevoerd op het tempo van de economische herstructurering en de concentratie in sectoren.⁷⁶⁹ Aan de verschillende achtergrond van de immigranten (landen van herkomst) ligt het volgens Böcker en Thränhardt niet.⁷⁷⁰ Verschillen in het integratiebeleid zouden wel een rol hebben kunnen gespeeld. De belangrijkste bevinding van een studie van Doomernik naar de effecten van het integratiebeleid in Duitsland, Frankrijk en Nederland luidde dat de verschillen in het beleid dat deze landen er op na houden veel kleiner zijn dan men op het eerste gezicht zou vermoeden - althans waar het om de integratie van nieuwkomers gaat. De verschillen in het

764 In 1993 werd de opvang van asielzoekers uit de reguliere sociale zekerheid gehaald, waarna de oververtegenwoordiging van buitenlanders weer sterk terugliep. Terecht merkt Bauer bovendien op dat onderzoek naar de kans, dat een immigrant in de sociale zekerheid belandt, geen uitsluitel geeft over de kosten en baten voor de publieke sector, die afhangen van de duur en de hoogte van een veelheid aan bijdragen en ontvangsten (Bauer 2002).

765 De nakomelingen van immigranten verschillen nauwelijks van Duitsers. Fertig en Schmidt maken gebruik van een andere dataset (*Microzensus*), waarmee ze een momentopname maken voor het jaar 1995 van de 'empirisch meest relevante' groepen buitenlanders. Net als Riphahn constateren zij dat de kans op uitkeringsafhankelijkheid na een langer verblijf afneemt. Een andere conclusie luidt dat in Duitsland nog vele vragen onbeantwoord zijn (Fertig en Schmidt 2002).

766 Bird e.a. 1999, p. 17 en Castronova e.a. 2001, p. 744.

767 Zoals Loeffelholz en Köpp schrijven: "Allerdings wäre es verfehlt, ihnen die Instabilität ihrer Beschäftigungsverhältnisse zum Vorwurf zu machen, wurden und werden sie doch gerade für solche Tätigkeiten und Beschäftigungsbereiche angeworben, in denen ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko besteht" (1998, p. 148, zie ook Brücker e.a. 2001).

768 Sinn e.a. 2001. Krieger en Sauer (2002) hebben overigens aangetoond dat het Duitse pensioenstelsel hoogstwaarschijnlijk geen aantrekkingskracht op potentiële migranten uit Polen, Hongarije en Tsjechoë uit zal oefenen.

769 In de jaren tachtig gingen in Nederland in rap tempo vele banen in de textiel- en de metaalindustrie verloren. De verandering van de werkgelegenheidsstructuur voltrok zich het Duitsland van de jaren negentig geleidelijker dan in Nederland in de jaren tachtig (althans, zo voegen Böcker en Thränhardt hieraan toe, in de oude deelstaten).

770 Böcker en Thränhardt 2002. Men kan beide categorieën overigens niet zomaar met elkaar vergelijken, omdat in Duitsland wordt onderscheiden naar nationaliteit en in Nederland naar geboorteland (van de persoon zelf en van de ouders). Vanaf 1950 kwamen 4,1 miljoen etnische Duitsers uit Oost Europa als 'Aussiedler' naar Duitsland, maar zij zijn in de Duitse statistieken niet terug te vinden. Evenmin houdt de Duitse overheid gegevens bij van genaturaliseerde Duitsers, waaronder vele nakomelingen van immigranten. Zoals Böcker en Thränhardt aangeven hebben deze beide categorieën waarschijnlijk een betere arbeidsmarktpositie dan de inwoners met een buitenlandse nationaliteit, wat betekent dat er een vertekening plaatsvindt in het 'voordeel' van Nederland (2002).

toelatingsbeleid bleken echter wel substantieel, en mogelijk van groter belang voor de uitkomst van het integratieproces. Waar het Duitse beleid er vanaf de wervingsstop lange tijd op gericht bleef permanente vestiging te ontmoedigen en verblijfsrecht gekoppeld bleef aan economische zelfredzaamheid (in loondienst of als zelfstandige), was het Nederlandse beleid veel eerder gericht op de sociale kanten van de zaak en is de terugkeer van (werkloze) gastarbeiders nooit serieus ter discussie gesteld. De in Duitsland ruim verstrekte terugkeerpremies werden in Nederland als onethische 'oprotpremies' gezien. Duitsland voerde bovendien lange tijd een meer restrictief beleid ten aanzien van gezinshereniging. Böcker en Thränhardt bevestigen de conclusie dat dit heeft geleid tot de export van substantiële aantallen (potentiële) werklozen. "Het Duitse succes lijkt voor een deel te zijn behaald op kosten van de immigrantenbevolking en de herkomstlanden".⁷⁷¹ Uit de literatuur komt tot slot een interessant contrast tussen Nederland en Duitsland naar voren. Op het 'micro-niveau' van individuele arbeidsrelaties worden buitenlanders in Duitsland waarschijnlijk minder gediscrimineerd dan in Nederland.⁷⁷² In dit verband wijzen Böcker en Thränhardt erop dat immigranten in Duitsland relatief vaker bij vakbonden zijn aangesloten en beter in ondernemingsraden zijn vertegenwoordigd. Op het 'macro-niveau' van de samenleving als geheel geldt wellicht het omgekeerde. De sociale prijs van het uit economisch oogpunt rationeel lijkende restrictieve Duitse toelatingsbeleid zou wel eens hoog geweest kunnen zijn. In Duitsland bleef de overheid benadrukken dat immigranten er eigenlijk niet zouden moeten zijn, en indien aanwezig dan toch ooit weer zouden vertrekken. Dit lijkt ten koste te zijn gegaan van de sociale cohesie, hetgeen zeker medio jaren negentig zeer zichtbare vormen kreeg. In Nederland bracht volmigratie hogere kosten voor de verzorgingsstaat met zich mee, maar de opbrengst zat in de bijdrage aan de sociale vrede.⁷⁷³ (Volgens Brücker e.a. Was de nadruk op de bescherming van de arbeidsmarkt in beide landen achteraf misplaatst, zie paragraaf 6.6.)

Lessen voor Nederland

Het belangrijkste advies, dat uit de literatuur over Duitsland naar voren komt, is dat toekomstig immigratiebeleid rekening zou moeten houden met de leeftijd van de immigrant en de integratiecapaciteit op de arbeidsmarkt. Daarnaast is de verhouding tussen de verschillende 'loketten' van belang: volgens Bauer zal de uiteindelijke balans voor de collectieve sector daarvan afhangen. In directe vergelijking met Nederland valt vooral het andere toelatingsbeleid van Duitsland op, waarvan de voor- en de nadelen hierboven naast elkaar werden gezet. Beide landen zijn eind jaren '90 naar elkaar toe gegroeid. In Duitsland wordt (het versterken van de) gefaseerde toegang tot het socialezekerheidsstelsel als een mogelijkheid gezien om de financiële risico's van arbeidsimmigratie voor de verzorgingsstaat zoveel mogelijk te beperken.

6.53 Economische effecten van arbeidsimmigratie in Noorwegen

Noorwegen is een van de landen waar Zorlu onderzoek naar heeft gedaan.⁷⁷⁴ De economische theorie met betrekking tot de looneffecten van immigratie op de reeds aanwezige bevolking wordt in Noorwegen bevestigd. Immigratie uit Scandinavische en EU-landen, van relatief hoogopgeleiden, heeft een klein positief effect onderaan de arbeidsmarkt en een klein negatief effect bovenaan. Een instroom van laagopgeleiden leidt tot lichte loonstijgingen van de *medium skilled* en de *high skilled*. In Noorwegen meet Zorlu de

⁷⁷¹ Böcker en Thränhardt 2002.

⁷⁷² Böcker en Thränhardt 2002. Onderzoek van het ILO ontkracht deze these niet (zie paragraaf 6.6).

⁷⁷³ Doornik 1998.

⁷⁷⁴ Zorlu 2002.

hoogste loonelasticiteit: de immigratie van Oost-Europeanen heeft een licht positief effect op het inkomen van hoogopgeleide Noorse vrouwen en een licht negatief effect op het inkomen van laag opgeleide Noorse vrouwen. De binnenkomst van één extra immigrant (per 10 personen van de reeds aanwezige bevolking) leidt voor deze categorieën tot een loonverandering van +2,05% respectievelijk -1,25%.⁷⁷⁵ De looneffecten van nieuwkomers op oudkomers (reeds aanwezige immigranten) leveren ongeveer hetzelfde beeld op, met dien verstande dat immigratie uit Scandinavische landen zowel een positieve invloed heeft op reeds aanwezige Scandinaviërs als op reeds aanwezige EU-immigranten. Migratie uit ontwikkelingslanden naar Noorwegen heeft ook een positief effect op de lonen van EU-immigranten. Wat betreft al deze resultaten moet worden gerealiseerd dat ze niet alleen betrekking hebben op arbeidsimmigranten, maar ook op vluchtelingen en volgmigranten. Er is ons geen onderzoek bekend naar het beroep dat immigranten in Noorwegen doen op de verzorgingsstaat.

6.5.4 Economische effecten van arbeidsimmigratie in Spanje

De economische effecten van migratie naar Spanje zijn nauwelijks onderzocht. De enige studie, waarin wordt nagegaan wat de gevolgen zijn van immigratie voor de publieke sector, dateert uit 2000.⁷⁷⁶ De belangrijkste conclusie luidde dat immigranten een zeer positieve nettobijdrage leveren aan de publieke sector. In 1998 waren de ontvangsten naar schatting tweemaal zo hoog als de uitgaven.⁷⁷⁷ Omdat immigranten relatief veel tijdelijk werk verrichten en periodes van illegaliteit en legaliteit afwisselen, kunnen zij vaak minder aanspraak doen op sociale uitkeringen. Door de verschillende regularisaties is de waarde van de afgedragen sociale premies wel toegenomen. Men moet rekening houden met het feit dat de Spaanse verzorgingsstaat verschilt van bijvoorbeeld de Nederlandse of de Duitse: het niveau van sociale zekerheid is lager (behalve als het gaat om de gezondheidszorg en pensioenen). De werkloosheid onder immigranten is lager dan het Spaanse gemiddelde en immigranten in Spanje hebben geen grotere uitkeringsafhankelijkheid. Dit geldt ook voor laagopgeleide immigranten. Het aandeel buitenlanders in Spanje is nog relatief gering, waardoor het effect van immigratie op de arbeidsmarkt in zijn geheel waarschijnlijk beperkt is. In sommige sectoren zijn echter wel dege-lijk effecten merkbaar.⁷⁷⁸ Naar het effect van immigratie op de lonen van reeds aanwezige bevolking is geen onderzoek verricht. Van sommige sectoren bestaat de indruk dat de salarissen er gedaald zijn, nadat de dominantie van immigranten in deze sectoren toenam, bijvoorbeeld in de huishoudelijke dienstverlening.⁷⁷⁹ Empirisch bewijs is echter niet voorhanden. Het loonniveau van immigranten ligt in elk geval fors lager dan het Spaanse gemiddelde: op bijna de helft. In Spanje is sprake van een zeer sterke niche-effect. Immigranten zijn geconcentreerd in bepaalde sectoren en doen veelal werk dat

775 Dit effect is extreem klein in vergelijking met de Verenigde Staten, waar Borjas bijvoorbeeld een inkomensdaling van 22,5% berekende voor de categorie 'vrouwelijke schoolverlaters' (Borjas 1999, in Zorlu 2002, p. 168). In het algemeen suggereren de bevindingen van Zorlu een veel kleiner effect dan eerder onderzoek, niet alleen in traditionele immigratielanden zoals de Verenigde Staten en Canada, maar ook in Duitsland (Zorlu 2002, p. 190).

776 "La economía y la inmigración española", Rosa Aparicio y Andrés Tornos. Edita: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. IMSERSO. Zie de website van Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (<http://www3.upco.es/pagnew/iem/>). Professor Aparicio heeft in een telefonisch onderhoud met de auteurs aangegeven wat de belangrijkste resultaten van het onderzoek waren. Daarnaast wordt de studie in de meest recente Economic Survey van de OECD aangehaald, zie de website van de OECD. Op dit moment wordt overigens gewerkt aan een update.

777 Het onderzoek omvatte een schatting van de kosten en baten van illegale immigratie voor de publieke sector. Recent onderzoek naar een bepaalde immigrantengroep, de Colombianen, bevestigde het resultaat (informatie van professor Aparicio).

778 OECD 2003, p. 109.

779 Informatie van professor Aparicio.

nauwelijks (meer) door Spanjaarden wordt gedaan. Beide groepen 'werken langs elkaar heen', wat impliceert dat de arbeidsmarktpositie van reeds aanwezige bevolking nauwelijks door immigranten wordt beïnvloed. Aparicio wijst op het bestaan van sectoren, die sterk leunen op irreguliere arbeid, zoals schoenenfabrikanten. Daarbij gaat het vaak om zeer kleine bedrijfjes, waarin thuiswerkers (met name vrouwen) traditioneel een belangrijke bijdrage aan de productie leveren. De lonen zijn er laag en sociale premies worden vaak niet afgedragen. Ook de Spaanse agrarische sector leunt van oudsher op zeer kleine familiebedrijfjes. Van veel van deze bedrijfjes zou het overleven in gevaar komen, indien ze niet gebruik konden maken van irreguliere arbeid. Ook in de horeca en in sommige functies in de bouwsector zijn buitenlanders oververtegenwoordigd (zie paragraaf 6.3).⁷⁸⁰

Collado e.a. Zijn nagegaan in hoeverre immigratie een positief effect op de betaalbaarheid van de Spaanse verzorgingsstaat zou kunnen hebben.⁷⁸¹ Met behulp van de *generational accounting*-methode worden drie scenario's geschetst: een netto immigratie van 0, 30.000 of 100.000 mensen per jaar. De conclusie van de auteurs luidt dat een toename van het aantal nieuwe immigranten zou resulteren in lagere lasten voor toekomstige (niet geïmmigreerde) Spanjaarden. Het positieve effect wordt met name veroorzaakt door het feit dat het huidige Spaanse begrotingsbeleid, evenals het Duitse, niet in balans is. Zoals in het algemeen geldt voor zulke berekeningen van het effect van immigratie op de publieke sector zijn de resultaten sterk afhankelijk van de aannamen. Collado e.a. Geven zelf aan dat bijvoorbeeld een sterke toename van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen de positieve begrotingseffecten van immigratie zou kunnen verminderen. Rojas benadrukt dat veel afhangt van de veronderstelde inwisselbaarheid of complementariteit van toekomstige immigranten.⁷⁸²

Lessen voor Nederland

Gezien de ernst van het vergrijzingsproces is het niet verrassend dat juist in de literatuur over Spanje wordt gewezen op de mogelijke budgettaire voordelen van immigratie. In Nederland heeft de WRR betoogd dat verantwoordelijk gefinancierd overheidsbeleid geen immigranten nodig heeft om financiële problemen op te lossen.⁷⁸³ In dezelfde lijn past het streven van de Nederlandse regering om de staatsschuld binnen één generatie af te lossen en het pensioenstelsel betaalbaar te houden door een sterke stijging van de arbeidsmarktparticipatie. Niet genoeg benadrukt kan worden dat de realisatie van deze doelstellingen afhangt van vele onzekere factoren, waaronder het omkeren van de maatschappelijke trends als deeltijdwerken en vervroegd uitreden. Collado e.a. Suggesteren in feite, net als Bonin met betrekking tot Duitsland, dat het binnen afzienbare tijd op orde brengen van de begroting een vorm van *wishful thinking* is. Hetzelfde geldt wellicht voor het voordragen van arbeidsimmigratie als deel van de oplossing, omdat de succesvolle integratie van arbeidsimmigranten op de arbeidsmarkt nooit gegarandeerd kan worden. Mochten de rentebetalingen toch naar volgende generaties worden opgeschoven en acute tekorten ontstaan als gevolg van de vergrijzingspiek, dan is de voorspelling gerechtvaardigd dat de roep om meer immigranten steeds luider zal klinken, om de schuldenlast over meer schouders te verdelen en om krapte op de arbeidsmarkt te bestrijden.

⁷⁸⁰ De OECD bevestigt deze analyse: "Although in many cases they seem to complement Spanish workers, the presence of this flexible and easily exploitable workforce is probably exerting some downward pressure on wages and labour conditions of the low-skilled Spanish workers in the same sectors. In their absence the sectors they work in would either have to provide better pay and working conditions to attract workers or would not exist" (OECD 2003, p. 111).

⁷⁸¹ Collado e.a. 2002.

⁷⁸² Rojas 2002.

⁷⁸³ WRR 2001.

6.5.5 Economische effecten van arbeidsimmigratie in het Verenigd Koninkrijk

In 2001 kreeg het onderzoek naar de economische effecten van immigratie in het Verenigd Koninkrijk een belangrijke impuls met het rapport "Migration: an economic and social analysis". Dat was ook precies de bedoeling. Tot dan toe, zo constateerden de auteurs, hadden opvallend weinig wetenschappers zich met dit onderwerp beziggehouden.⁷⁸⁴ Wat waren de belangrijkste bevindingen? Op basis van de bestaande literatuur en een eigen, verkennende analyse van onder andere de Labour Force Survey concludeerde het onderzoeksteam dat migratie in potentie significante economische voordelen oplevert, rekening houdend met de heterogeniteit van de immigrantenpopulatie en de verschillende wijzen waarop individuen bijdragen aan de economie en de maatschappij. Voorzichtig concludeerden de onderzoekers dat immigratie 'ernaar heeft geneigd' de economische groei in het Verenigd Koninkrijk te stimuleren en dat niet is bewezen dat de reeds aanwezige bevolking economische nadelen ondervindt. Integendeel, gezien de aanwijzingen dat migranten gaten op de arbeidsmarkt vullen, de productiviteit verhogen en nieuwe banen creëren door het opstarten van nieuwe bedrijven.⁷⁸⁵ Hieronder zal worden ingegaan op de voor dit rapport relevante resultaten van de inmiddels verrichte vervolgonderzoeken en enkele andere teksten.

Wat zijn de looneffecten van arbeidsmigratie naar het Verenigd Koninkrijk? Eenvoudige economische theorieën voorspellen dat immigratie (op korte termijn) een loondrukkend effect heeft vanwege de toename van het arbeidsaanbod en mogelijke concurrentie op de arbeidsmarkt. De praktijk blijkt echter ingewikkelder. Zoals aangegeven in het begin van dit hoofdstuk hangt veel af van de vraag of immigranten vaardigheden hebben die overeenkomen met de aanwezige beroepsbevolking of juist niet. In de onderzoeken, die in opdracht van het ministerie van binnenlandse zaken zijn uitgevoerd, worden geen negatieve looneffecten geconstateerd, waarbij moet worden opgemerkt dat de kwaliteit van de data op dit terrein volgens de onderzoekers nog veel te wensen over laat. Een toename van de immigratie met één procent levert de reeds aanwezige bevolking een loonstijging op van bijna twee procent. Dit betekent dat immigranten wervingsproblemen op de arbeidsmarkt helpen oplossen.⁷⁸⁶ Uit de onderzoeken blijkt bovendien dat nieuwe immigranten in het Verenigd Koninkrijk géén negatieve invloed hebben op het loon en de werkgelegenheidskansen van de reeds aanwezige immigranten.⁷⁸⁷

Deze onderzoeksresultaten worden door Zorlu deels bevestigd en deels weerlegd. Zo constateert hij dat immigratie van hoogopgeleiden in het Verenigd Koninkrijk loonstuwende effecten heeft op de reeds aanwezige bevolking, maar immigratie van laagopgeleiden niet. Evenzo lijkt er een complementaire verhouding te bestaan tussen (relatief hoogopgeleide) Indiase immigranten en reeds aanwezige groepen, terwijl laagopgeleide

784 Glover e.a. 2001, p. 1.

785 De geconstateerde complexiteit van het onderwerp en het gebrek aan relevante data leverden vruchtbare suggesties op voor verder onderzoek. De behoefte van de Britse regering om de effecten van het bestaande immigratiebeleid te begrijpen was sterk. Ook een raamwerk, waarbinnen de kosten en baten van eventuele alternatieven zouden kunnen worden afgewogen, bestond nog niet. Tegen de achtergrond van de toename van immigratie naar het Verenigd Koninkrijk in de jaren '90 (en een verwachte verdere stijging van het aantal immigranten), de voortdurende discussie over de krapte op de arbeidsmarkt en de gevolgen van de vergrijzing was het opzetten van een wetenschappelijk onderzoeksprogramma een logische stap. Het genoemde rapport was de eerste poging om vanuit beleidsperspectief een systematische analyse te maken van de effecten van immigratie in het Verenigd Koninkrijk. Inmiddels zijn in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (Home Office) diverse andere studies gepubliceerd (zie Dustmann e.a. 2003a; Dustmann e.a. 2003b; Gott en Johnston 2002; Haque 2002 en Shields en Price 2003). Deze publicaties zijn te downloaden van de website van het Home Office Research, Development and Statistics Directorate of (in het geval van Haque 2002) van het Department of Work and Pensions.

786 Kempton 2002, p. 8. In het Verenigd Koninkrijk is het bijvoorbeeld moeilijk om personeel te vinden voor de oogst van sommige agrarische producten. Als immigranten deze wervingsproblemen oplossen wordt tegelijkertijd de vraag naar aanvullende arbeid gestimuleerd (managers, vervoer).

787 Kempton 2002, p. 8.

nieuwkomers meer concurrentie met zich meebrengen. Alle door Zorlu gemeten looneffecten zijn overigens zeer gering en hebben, evenals de andere onderzoeken, betrekking op generieke immigratie. (Zie voor een uitgebreide bespreking van zijn onderzoek paragraaf 6.6.)

Wat is er bekend over het beroep dat arbeidsimmigranten in het Verenigd Koninkrijk op de verzorgingsstaat te doen? Gott en Johnston concluderen voorzichtig dat immigranten in het Verenigd Koninkrijk een positieve nettobijdrage aan de publieke sector opleveren van ongeveer 2,5 miljard pond (31,2 miljard pond aan belastinginkomsten minus 28,8 miljard pond aan uitkeringen en subsidies).⁷⁸⁸ Dit bedrag heeft betrekking op de immigrantenpopulatie in zijn geheel, terwijl er grote verschillen bestaan tussen immigrantengroepen. Sommige van hen presteren economisch gezien beter dan andere, die waarschijnlijk een negatieve nettobijdrage leveren. Men moet zich bovendien realiseren dat zo'n bedrag een momentopname is, die sterk samenhangt met de leeftijdsstructuur van immigranten en de algehele macro-economische situatie.⁷⁸⁹

Welke factoren beïnvloeden de mate van economisch succes van immigranten het meest? In het algemeen heeft het opleidingsniveau positieve effecten op de arbeidsmarktparticipatie. Het is niet onbelangrijk waar de kwalificaties zijn behaald: vaardigheden, die in het Verenigd Koninkrijk zijn verworven, worden op de arbeidsmarkt beter gewaardeerd. Vanzelfsprekend is vloeiende beheersing van het Engels een voordeel. Immigranten die tot een etnische minderheid behoren, maar de taal goed beheersen, hebben meer kans op een baan en verdienen meer. In samenhang hiermee speelt de duur van het verblijf een rol: hoe langer een immigrant in het Verenigd Koninkrijk is, hoe beter de economische integratie (assimilatie-effect). Uit recente onderzoeken blijkt verder dat het land van herkomst op zichzelf geen verklarende factor is.⁷⁹⁰

Een aantal auteurs is het niet eens met de conclusie dat de economische effecten van migratie naar het Verenigd Koninkrijk gunstig zijn. Zo publiceerde Browne eind 2002 een boek met de retorische titel "Do We Need Mass Immigration?". Hij is van mening dat tekorten op de arbeidsmarkt in het Verenigd Koninkrijk oplosbaar zijn.

Grootschalige arbeidsimmigratie is gezien het hoge aantal werklozen niet te rechtvaardigen. Alleen voor bepaalde beroepen, zoals hartchirurgen, zou een uitzondering kunnen worden gemaakt. Het economische voordeel voor immigranten zelf staat buiten kijf, maar in het proces zien ontwikkelingslanden hun hoogst opgeleide en gemotiveerde burgers vertrekken (de brain drain). Het bnp per hoofd van de bevolking in het land van bestemming zou door immigratie eerder afnemen dan toenemen. De lonen van de laagste inkomensgroepen zouden erdoor worden gedrukt, wat een enorme binnenlandse inkomensverschuiving zou betekenen. De nettobijdrage van immigranten aan de publieke sector in het Verenigd Koninkrijk is inderdaad positief, maar dit wordt veroorzaakt door het economisch succes van immigranten uit Noord-Amerika, Japan en de EU. Volgens Browne staat vrijwel vast dat immigranten uit de derde wereld een negatieve nettobijdrage leveren.⁷⁹¹ De denktank Migration Watch UK meent dat de positieve nettobijdrage van 2,5 miljard pond onbeduidend is in verhouding tot het totale budget van de regering (ongeveer 400 miljard pond per jaar). Teveel 'oude' immigranten zijn in deze berekening betrokken: het echte debat zou moeten gaan over het economische effecten van recente immigratie.⁷⁹² De instroom van buitenlandse verpleegsters zou ervoor gezorgd hebben dat de arbeidsvoorwaarden in de zorgsector decennialang niet zijn ver-

788 Gott en Johnson 2002. Hun onderzoek is het eerste dat een inschatting maakt van de begrotingseffecten van immigratie.

789 Gott en Johnson 2002.

790 Kempton 2002.

791 Zoals hijzelf aangeeft zijn er geen cijfers die zijn beweringen kunnen staven (Browne 2002, p. Xii).

792 De organisatie vermeldt niet welke definitie dan zou moeten worden gehanteerd (Migration Watch UK 2002).

beterd. Brits personeel is in principe voorradig, maar biedt zich nauwelijks meer aan. Kortom, het verband tussen economisch succes en immigratie is volgens Migration Watch UK niet aangetoond.⁷⁹³

Lessen voor Nederland

Concluderend lijkt het onderzoek naar de economische effecten van immigratie in het Verenigd Koninkrijk de Duitse en Canadese bevindingen te bevestigen. Volgens de meest gezaghebbende bronnen zijn de economische effecten van immigratie op lange termijn positief. Het land van herkomst is op zichzelf geen bepalende factor voor het economische succes van een immigrant. Wel van belang zijn de taalvaardigheid, het opleidingsniveau en de verblijfsduur (assimilatie-effect). Ook doet het ertoe waar de immigrant zijn opleiding heeft ontvangen. De literatuur over de looneffecten in het Verenigd Koninkrijk is niet helemaal eenduidig, behalve als het gaat om de constatering dat (positieve of negatieve) looneffecten doorgaans zeer klein zijn. De Britse discussie over de arbeidsvoorwaarden in de zorgsector roept de vraag op, wat er zou gebeuren als ook in Nederland meer buitenlands zorgpersoneel zou worden toegelaten. De scherpte van de discussie over de kosten van immigratie in het algemeen moet worden gezien tegen de achtergrond van de stijging van het aantal asielzoekers in het Verenigd Koninkrijk eind jaren negentig. Voor het beter begrijpen van de economische effecten van arbeidsimmigratie is de stand van zaken in dit debat minder van belang.

6.6 Internationaal vergelijkende studies

In deze paragraaf worden drie recente internationaal vergelijkende studies behandeld, één over discriminatie op de arbeidsmarkt, één over het Europese immigratiebeleid en de verzorgingsstaat in historisch perspectief en één over de looneffecten van immigratie. Deze studies hebben wederom grotendeels betrekking op generieke immigratie in een het verleden, maar zijn toch relevant voor toekomstige beleidskeuzen op het terrein van arbeidsimmigratie.

6.6.1 "Discrimination in European Labour Markets"

In de jaren negentig deed het International Labour Office (ILO) uitgebreid onderzoek naar discriminatie van immigranten op de arbeidsmarkt in Europa. Uit een vergelijkende studie naar discriminatie in België, Duitsland, Nederland en Spanje kwam naar voren dat discriminatie in sollicitatieprocedures ernstig is en wijdverbreid.⁷⁹⁴ Voor het eerst werd op statistisch betrouwbare wijze aangetoond dat de werkgelegenheidskansen van minderheidsgroeperingen sterk door discriminatie worden beperkt. Voor het onderzoek

793 Beide teksten gaan ook in op mogelijke negatieve (congestie-)effecten van immigratie. De hier genoemde kanttekeningen van Browne worden door de onderzoeken van het Home Office in beperkte mate ondersteunt, met dien verstande dat hij de negatieve gevolgen meer waarde toekent dan empirisch gerechtvaardigd lijkt. Het betoog van Migration Watch UK lijkt in zijn algemeenheid onder een gebrekkige argumentatie (asielzoekers worden bijvoorbeeld gelijk gesteld aan illegale immigranten, niet alle buitenlanders in Duitsland zijn geïmmigreerd) (migrationwatchuk 2002).

794 Deze studie verscheen in 1999 onder redactie van Roger Zegers de Beijl.

werd gebruikgemaakt van de methode van Situation Testing, in sollicitatieprocedures.⁷⁹⁵ In grofweg één op de drie gevallen werden sollicitanten uit minderheidsgroeperingen gediscrimineerd. Het hoogste niveau van discriminatie werd gemeten in Nederland en het laagste in Duitsland; België en Spanje bevonden zich tussen deze beide landen. In alle landen van het onderzoek verliep de discriminatie volgens hetzelfde patroon. De meeste afwijzingen vonden reeds plaats in de eerste fase van de sollicitatieprocedure: potentiële werkgevers bleken niet geïnteresseerd in de cv's van 'zwarte' kandidaten, die, onmiddellijk nadat zij zich hadden voorgesteld met hun buitenlandse naam, werden afgewezen.⁷⁹⁶ In de tweede fase, waarbij de proefpersonen probeerden voor een sollicitatiegesprek te worden uitgenodigd, kwam discriminatie minder vaak voor (evenals in de derde fase, het sollicitatiegesprek zelf).⁷⁹⁷ De totale netto discriminatie na afronding van de drie fasen van de sollicitatieprocedure was 33% in België, 36% in Spanje en 37% in Nederland. Het onderzoek in Duitsland beperkte zich tot de eerste twee fasen, waarbij een cumulatieve discriminatie van 19% werd geconstateerd. Dit cijfer was aanzienlijk lager dan de resultaten in de andere drie landen na afronding van de eerste twee fasen. In Nederland en Spanje leverde alleen al de eerste fase een discriminatie van 22 à 23% op.⁷⁹⁸ In alle vier de landen werd de sterkste discriminatie gemeten in de dienstensector, met name in die beroepen waar contact met cliënten een essentieel onderdeel van de verleende dienst uitmaakt. Dit is extra zorgwekkend gezien het feit dat de vraag naar arbeid hier relatief groot is en dat veel nieuwe banen in deze sector worden gecreëerd.⁷⁹⁹ Het feit dat Nederland in vergelijking slecht scoort wekt verbazing, aangezien Nederland het land is met de meeste anti-discriminatie wetgeving. Daarnaast komt Nederland in de Eurobarometer steevast als het land uit de bus, waarin racistische en xenofobie ideeën het minst verspreid zijn. Nederland heeft een tolerant imago en Duitsland niet. De verklaring, die de ILO hiervoor aandraagt, is in de literatuur als volgt geformuleerd: "as social norms become stronger against open prejudice and racist rejection, discrimination becomes more sophisticated and coded".⁸⁰⁰ Het onderzoek van het ILO lijkt het contrast tussen Duitsland en Nederland, dat in de vorige paragraaf werd geconstateerd, te bevestigen. In het algemeen toont het onderzoek aan dat discriminatie op de arbeidsmarkt een serieus te nemen factor is als het gaat om de integratie van immigranten.

795 Hierbij lokken twee 'identieke' proefpersonen, één uit de meerderheidsgroepering en een ander uit een minderheids-groepering, een reactie uit van een *real life* actor, in dit geval een werkgever die nieuw personeel zoekt. Beide proefpersonen verschillen wat betreft etnische achtergrond, maar hebben dezelfde leeftijd, opleiding, werkervaring enzovoorts. Het voordeel van deze methode is de systematische en objectieve wijze waarop discriminatie kan worden aangetoond. Het belangrijkste nadeel is dat alleen de uitkomst van een selectieproces gemeten kan worden en niet de werking van het proces zelf, inclusief de overwegingen van de actor (Zegers de Beijl 1999, p. 12-13). Volgens Bovenkerk, die de methode mede ontwikkelde, resulteert deze methode in een conservatieve schatting van het discriminerende gedrag waarmee minderheidsgroeperingen in het dagelijks leven geconfronteerd worden (p. 69).

796 Vaak werd de sollicitanten wijsgemaakt dat de plaats al bezet was, terwijl de 'witte' kandidaat werd uitgenodigd voor een gesprek. Soms werd de kandidaat met de buitenlands klinkende naam eenvoudigweg meegedeeld dat buitenlanders niet voor de functie in aanmerking kwamen (Zegers de Beijl 1999, p. 71).

797 In veel gevallen werden aan de 'zwarte' kandidaat hogere eisen gesteld of werd hem/haar dezelfde baan onder ongunstiger voorwaarden aangeboden.

798 Zegers de Beijl 1999, p. 69-76.

799 Zorlu 2002, Doornik 1998.

800 Wrench 1997 in Zegers de Beijl 1999, p. 75. Zoals Zegers de Beijl opmerkt wordt de vraag, hoe discriminatie moet worden bestreden, hierdoor des te urgenter. Uit ander onderzoek is gebleken dat discriminerend gedrag niet zozeer wordt bepaald door de overtuigingen van de werkgevers zelf, waarbij de veronderstelde vooroordelen van hun klanten. Men denkt met andere woorden dat het aanstellen van minderheden in deze beroeps groepen slecht voor de zaken is (p. 75).

6.6.2 "Managing Migration in the European Welfare State"

Juni 2001 vond in Trieste een conferentie plaats met de titel "Immigration Policy and the Welfare State".⁸⁰¹ Tijdens de conferentie presenteerden twee onderzoeksteams de resultaten van hun onderzoek naar de economische en sociaal-politieke aspecten van migratie naar respectievelijk Europa en de Verenigde Staten. Het meer dan 180 pagina's tellende rapport "Managing Migration in the European Welfare State" is één van de weinige recente studies waarin de gevolgen van immigratie voor de verzorgingsstaten in West-Europa systematisch worden vergeleken.⁸⁰² Alhoewel ook deze tekst sterke empirische tekortkomingen heeft (vanwege de geringe kwaliteit van de nauwelijks beschikbare data), worden interessante verschillen en overeenkomsten tussen Europese landen voor het voetlicht gebracht.

Het Europese immigratiebeleid heeft volgens de auteurs tot paradoxale resultaten geleid. Ondanks het vrij verkeer van personen nam de mobiliteit van EU-burgers nauwelijks toe. Tegelijkertijd steeg het aantal buitenlanders van buiten de EU, terwijl het beleid nu juist gericht was op het zoveel mogelijk beperken van deze instroom.⁸⁰³ Het rapport geeft een uitgebreide beschrijving van de bestaande literatuur over economische effecten van immigratie in Europa. Zowel arbeidsmarkteffecten als het beroep op de verzorgingsstaat komen aan de orde. In de literatuur is vastgesteld dat van merkbare effecten op het loon van de reeds aanwezige bevolking geen sprake is. Daarnaast is er nauwelijks bewijs gevonden voor de stelling dat immigratie leidt tot hogere werkloosheid.⁸⁰⁴ Ook al weten we nog steeds weinig over de manier waarop economieën reageren op immigratie, de sterke nadruk van het Europese immigratiebeleid op de bescherming van de arbeidsmarkt is volgens de auteurs misplaatst en misplaatst geweest.⁸⁰⁵ Volgens Brücker, Epstein, McCormick, Saint-Paul, Venturini en Zimmermann heeft het immigratiebeleid een negatieve invloed gehad op de 'kwaliteit' van de instroom (in termen van opleidingsniveau). In continentaal Europa werden de belangrijkste categorieën na de werfingsstop volmigranten en vluchtelingen, immigranten met minder goede vooruitzichten op de arbeidsmarkt. In het Verenigd Koninkrijk is de balans tussen economische immigratie en de overige kanalen min of meer in evenwicht gebleven, wat heeft geleid tot een gunstige selectie van immigranten van buiten de EU. Hun belangrijkste conclusie luidt dan ook: "policies that would have promoted 'economic' migration at the expense of the other channels would have improved the skill composition of migrant cohorts and their labour market performance without involving large effects on wages and unemployment risks of natives".⁸⁰⁶ De mogelijkheid om terugkeer te stimuleren met behulp van financiële prikkels laten zij expliciet open. De meest efficiënte manier is volgens Brücker e.a. de verplichting voor de tijdelijke arbeidsimmigrant om een deel van het salaris op te sparen, dat slechts wordt uitgekeerd wanneer hij of zij legaal terugkeert.⁸⁰⁷ Deze prikkel is in Nederland toegepast bij de regeling voor Chinese koks, waarover helaas geen empirische materiaal beschikbaar is (zie paragraaf 2.4.4).

Deze studie blijkt ook dat immigranten in West-Europa een achterstandspositie innemen op de arbeidsmarkt. De werkloosheid onder immigranten is hoger, immigranten

801 De conferentie werd georganiseerd door de fondazione Rodolfo De Benedetti en het William Davidson Institute. Onder de deelnemers diverse grote namen uit het onderzoeksveld: onder andere George Borjas, Riccardo Faini (IMF), Gordon Hanson, Ignazio Visco (OECD) en Klaus Zimmermann. Zie voor meer namen en details de internetsite <http://www.frdp.org>.

802 Brücker e.a. 2001.

803 Brücker e.a. 2001, p. 121, zie over dit onderwerp ook het SER-advies "Arbeidsmobiliteit in de EU" (2001).

804 Brücker e.a. 2001, p. 114-117.

805 Brücker e.a. 2001, p. 117.

806 Brücker e.a. 2001, p. 123.

807 Brücker e.a. 2001, p. 140-141.

blijven langer werkloos en de kloof is het afgelopen decennium breder geworden. Immigranten uit andere EU landen presteren economisch gezien meestal beter dan immigranten van buiten de EU (de zogenaamde 'derdelanders'), en soms zelfs beter dan nationale burgers. Immigranten uit OECD-lidstaten hebben doorgaans meer succes op de arbeidsmarkt dan andere.⁸⁰⁸ In de literatuur wordt hiervoor een aantal oorzaken geformuleerd. Ten eerste zijn het inkomen en de arbeidsmarktparticipatie nauw gerelateerd aan het menselijk kapitaal van migranten. Migranten met een hoge opleidingsniveau en een betere taalvaardigheid verdienen meer en zijn minder vaak werkloos. Sommige studies concluderen dat de achterstandspositie van immigranten hiermee volledig kan worden verklaard, terwijl andere de mogelijkheid van discriminatie en andere moeilijk meetbare factoren openhouden. Volgens Brücker e.a. Kunnen Europese landen wat betreft opleidingsniveau van de immigrantenpopulatie in twee groepen worden ingedeeld. In de ene groep zijn immigranten gemiddeld een stuk lager opgeleid dan de reeds aanwezige bevolking. Tot deze groep behoren Duitsland, Nederland, Denemarken, België en Frankrijk. In de andere groep zijn immigranten juist hoger opgeleid, zoals in het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Griekenland en Portugal (en Noorwegen, zie paragraaf 6.3). Een tweede centrale conclusie luidt dat de prestaties van vluchtelingen en andere humanitaire immigranten op de arbeidsmarkt achterlopen bij die van andere immigranten. Dit geldt ook voor landen die hun arbeidsmarkt makkelijk toegankelijk hebben gemaakt voor deze categorie. Ten derde valt op dat de integratie van immigranten op de arbeidsmarkt in Europa op uiteenlopende manieren plaatsvindt. Er is geen duidelijk patroon herkenbaar dat op alle landen van toepassing is. In elk geval lijkt het land van herkomst op zichzelf geen doorslaggevende rol te vervullen.⁸⁰⁹ Er zijn slechts weinig studies waarin de uitkeringsafhankelijkheid van immigranten in Europa wordt geanalyseerd. Volgens Brücker e.a. Kunnen op dit punt drie belangrijke conclusies worden getrokken, die overigens overeenkomen met het eerder in het hoofdstuk gepresenteerde materiaal. Ten eerste kan het relatief sterke beroep op te verzorgingsstaat door immigranten worden verklaard door verschillen in sociaal-economische kenmerken. Wanneer wordt gecorrigeerd naar opleidingsniveau, leeftijd, aantal kinderen e.d. Blijkt dat immigranten in gelijke of zelfs mindere mate afhankelijk zijn van de verzorgingsstaat dan de reeds aanwezige bevolking. Vanzelfsprekend bestaat er een nauw verband tussen het succes van immigranten op de arbeidsmarkt en het beroep op de verzorgingsstaat. Ten tweede concluderen onderzoekers dat de uitkeringsafhankelijkheid van immigranten in Europa na verloop van tijd afneemt, terwijl voor de Amerikaanse situatie het tegenovergestelde is beweerde.⁸¹⁰ Het staat niet vast dat de verschillen tussen immigranten en de reeds aanwezige bevolking op dit punt na een lang verblijf helemaal verdwijnen. Ten derde toont onderzoek aan dat de uitkeringsafhankelijkheid van immigranten die zijn toegelaten op humanitaire gronden gemiddeld hoger is en dat zij er langer over doen om economisch op eigen benen te komen te staan.⁸¹¹ Het eigen onderzoek van Brücker e.a. Richt zich op de 'magneetwerking' die van de socialezekerheidsstelsels in West-Europa uit zou gaan. De hypothese luidt dat landen met een meer genereuze verzorgingsstaat immigranten aantrekken die (in vergelijking met de reeds aanwezige bevolking) een relatief grotere kans hebben van een uitkering afhan-

808 Hierbij moet worden opgemerkt dat de literatuur betrekking heeft op immigranten in het algemeen en niet alleen op arbeidsimmigranten (Brücker e.a. 2001, p. 118).

809 Brücker e.a. 2001, p. 119-120. De auteurs zijn nagegaan in hoeverre de verschillen in opleidingsniveau samenhangen met de herkomst. In sommige emigratielanden is de bevolking immers beter geschoold dan in andere. Er blijkt echter geen verband te zijn. Als bijvoorbeeld gekeken wordt naar immigranten met een Afrikaanse achtergrond, dan wordt het algemene beeld bevestigd: in sommige Europese landen zijn Afrikaanse immigranten gemiddeld hoger opgeleid dan in andere (Brücker e.a. 2001, p. 67-68).

810 Borjas en Hilton 1996 in Brücker e.a. 2001, p. 58.

811 Deze conclusie is getrokken uit onderzoek naar de situatie van immigranten in Zweden (Hansen en Lofstrom 1999 in Brücker e.a. 2001, p. 58).

kelijk te worden. Deze theoretische veronderstelling baseren zij met name op de zelfselectie van immigranten en netwerkeffecten.⁸¹² Het onderzoek bevestigt de hypothese ten dele. Brücker e.a. Meten een mate van afhankelijkheid van werkloosheidsuitkeringen die niet door sociaal-economische verschillen kan worden verklaard. Deze *residual dependency* blijkt niet na verloop van tijd te verdwijnen, zoals eerder onderzoek suggereert. In de landen met een meer genereus sociale zekerheidssysteem is de *residual dependency* sterker dan elders. Immigratie zou in deze landen dus tot een bescheiden extra beroep op de verzorgingsstaat kunnen leiden. Het gaat hierbij specifiek om landen waar relatief veel immigranten een werkloosheidsuitkering ontvangen, zoals in Nederland. In het idee van de 'magneetwerking' lijkt dus enige waarheid te schuilen.⁸¹³ Dit geldt overigens niet specifiek voor nieuwe arbeidsimmigranten, omdat die in Nederland slechts beperkte rechten hebben (zie paragraaf 2.9.2). Hierbij moet worden aangetekend dat de hypothese wat betreft de kinderbijslag en het pensioensysteem niet opgaat. Het is niet zo dat landen met een relatief genereus systeem van kinderbijslag immigranten aantrekken met gemiddeld meer kinderen (wel ontvangen immigranten doorgaans meer kinderbijslag, omdat zij meer kinderen hebben).⁸¹⁴ Aan het pensioensysteem leveren immigranten een positieve netto bijdrage. Door de jonge leeftijdsstructuur van immigranten zorgt hun aanwezigheid ervoor dat de financiering van het pensioensysteem tijdens een lange transitieperiode vergemakkelijkt wordt. Een mogelijkheid die door het onderzoek wordt bevestigd noch ontkracht is dat de *residual dependency* wordt veroorzaakt door discriminatie op de arbeidsmarkt. In dit verband verwijzen Brücker e.a. Erop dat de werkloosheid van immigranten in Nederland zo hoog is dat de positieve netto bijdrage aan het pensioensysteem waarschijnlijk teniet wordt gedaan door de hoge kosten van de werkloosheidsuitkeringen.⁸¹⁵

Tot slot moet worden gewezen op een apart hoofdstuk van "Managing Migration in the European Welfare State", dat is gewijd aan de houding van Europeanen ten opzichte van immigratie. Drie factoren die mogelijk van invloed zijn worden onderzocht: de toestand van de arbeidsmarkt, het beroep dat immigranten op de verzorgingsstaat doen en racisme. Volgens Brücker e.a. Hebben zowel zorgen over de arbeidsmarkt als zorgen over de welvaartsstaat significante invloed op de houding van Europeanen. Racisme is echter de belangrijkste factor bij het verklaren van attitudes ten aanzien van immigratie. In het algemeen bestaat er een sterke correlatie tussen het opleidingsniveau van de respondenten en de houding ten opzichte van immigratie.⁸¹⁶

6.6.3 "Absorption of Immigrants in European Labour Markets"

De studie "Absorption of Immigrants in European Labour Markets" van Zorlu is het verslag van een origineel onderzoek, dat helaas niet overal in de literatuur is opgemerkt.⁸¹⁷

812 De gegevens die zij gebruiken om deze hypothese te testen zijn afkomstig uit het European Community Household Panel (ECHP) uit 1994, 1995 en 1996. Het aantal observaties is in sommige gevallen klein, in Spanje werden bijvoorbeeld slechts 41 niet-EU-burgers onderzocht (Brücker e.a. 2001, p. 64).

813 Brücker e.a. 2001, p. 82. "Overall, our findings are broadly consistent with the view that welfare benefits distort the composition of migrants, both in terms of their observable and unobservable characteristics; while the effects are quantitatively moderate, some of the most generous countries seem to act as welfare magnets" (Brücker e.a. 2001, p. 83).

814 Het recht op kinderbijslag is overigens voor sommige nieuwe arbeidsimmigranten in Nederland aan voorwaarden verbonden.

815 Hetzelfde geldt voor Denemarken (Brücker e.a. 2001, p. 73-83).

816 Brücker e.a. 2001.

817 Zorlu 2002. De rapporten die eerder dit jaar onder auspiciën van het Britse ministerie van binnenlandse zaken verschenen maken geen gewag van zijn werk, ondanks de relevantie ervan voor het doorgronden van de economische effecten van immigratie in het Verenigd Koninkrijk (en deels overeenkomstige resultaten). Bijvoorbeeld: Immigranten in het Verenigd Koninkrijk zijn geconcentreerd boven- en onderaan de *skill distribution*. Immigranten uit Pakistan en Bangladesh hebben relatief de slechtste positie op de Britse arbeidsmarkt.

Zorlu probeert erachter te komen wat de looneffecten zijn van immigratie in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen. Oftewel, wie zijn de winnaars en wie zijn de verliezers? Daarnaast onderzoekt hij de 'absorptiecapaciteit' van de ontvangende economieën om de nadelige positie van immigranten op de arbeidsmarkt beter te begrijpen. Eén van Zorlu's verdiensten is dat hij de onzekerheid, die het onderwerp omgeeft, duidelijk aangeeft. De werkloosheid onder buitenlanders is in veel landen een stuk hoger dan onder de nationale burgers (zie paragraaf 6.3). Dit feit op zichzelf suggereert een lage mate van 'inwisselbaarheid' (*substitutability*) tussen immigranten en de reeds aanwezige bevolking.⁸¹⁸ Het restrictieve immigratiebeleid in West-Europa is echter gebaseerd op de veronderstelling dat de komst van nieuwe immigranten een negatief effect heeft op het loon en de werkgelegenheid van de reeds aanwezige bevolking, met name van zogenaamde 'oudkomers' en hun nakomelingen. Daarnaast speelt de verwachting een rol dat de concurrentie in de onderste regionen van arbeidsmarkt zal intensiveren, zodat het laagopgeleide deel van de reeds aanwezige bevolking het meest te lijden zal hebben. Zoals al eerder in dit hoofdstuk is aangegeven staat echter in het geheel niet vast hoe de arbeidsmarkt van het ontvangende land reageert op de komst van nieuwkomers en hoe nieuwkomers zich aanpassen aan deze arbeidsmarkt.⁸¹⁹ Uit theoretisch oogpunt is het erg moeilijk om de effecten van immigratie op de economie van het ontvangende land te meten, omdat hiervoor welhaast een allesomvattend model noodzakelijk is, waarin handelsstromen, kapitaal-, en arbeidsmarkten zijn geïntegreerd. Empirisch gezien bestaat een groot gebrek aan statistische gegevens, in Europa nog meer dan in de traditionele immigratielanden. De bestaande literatuur heeft hier duidelijk onder te lijden.⁸²⁰ Er is bovendien nog relatief weinig bekend over het ondernemerschap van immigranten (self-employment), terwijl dit een van de belangrijkste manieren zou kunnen zijn waarop de economische integratie van immigranten plaatsvindt.⁸²¹

De meest in het oog springende conclusie van Zorlu is dat het effect van immigratie op de lonen van reeds aanwezige bevolking zeer klein is. Daarnaast is het vaker positief dan negatief.⁸²² De hoogste loonelasticiteit meer Zorlu in het Noorwegen, waar de binnenkomst van één extra immigrant (per 10 personen van de reeds aanwezige bevolking) voor sommige categorieën tot een loonverandering leidt van +2,05% respectievelijk -1,25%. Zoals uit onderstaande tabel blijkt, is in veel gevallen van een significant effect helemaal geen sprake.

818 Zorlu 2002, p. 162.

819 Zorlu 2002, p. 160.

820 In sommige gevallen is dit probleem onontkoombaar, zo weten we welhaast per definitie weinig over de rol van illegale of ongedocumenteerde immigratie (Zorlu 2002, p. 161-162).

821 Clark en Drinkwater 2000 in Zorlu 2002 p. 161. Hoe gaat Zorlu zelf te werk? Eén van empirische beperkingen waarvoor de auteur in zijn onderzoek een oplossing heeft moeten vinden is het geringe aantal observaties in de bruikbare datasets. Niettegenstaande de heterogeniteit van immigrantenpopulaties kan vaak slechts onderscheid worden gemaakt naar etnische afkomst, en niet naar andere kenmerken zoals opleidingsniveau en werkervaring. Men is meestal genooddaakt uit te gaan van 'het gemiddelde menselijke kapitaal' van een bepaalde groep, zoals Zorlu doet. Daarnaast voegt hij verschillende immigrantengroepen met vergelijkbare relevante kenmerken samen om betere vergelijkingen te kunnen maken tussen de drie landen. Enkele cruciale problemen blijven echter overeind, zoals het feit dat statistische gegevens niet geharmoniseerd zijn. Ook de definitie van 'inkomen' en 'werk' verschilt per land. Om het effect van immigratie op de arbeidsmarkt te meten, moeten deze natuurlijk gedefinieerd worden. Zorlu veronderstelt dat de concurrentie op de arbeidsmarkt tussen etnische minderheden en de etnische meerderheid, indien überhaupt aanwezig, sterker is binnen regio's dan binnen industrieën. Dit heeft te maken met het feit dat de interregionale mobiliteit van laag opgeleide arbeidskrachten meestal minder groot is dan van hoogopgeleide arbeidskrachten en met de concentratie van industrieën in bepaalde regio's (Zorlu 2002, p. 165).

822 Zorlu 2002, p. 290.

		Low skilled		Medium skilled		High skilled		Men	Women
Netherlands (CBS data)	Western	-		.		.		.	.
	Non-Western	.		.		.		.	.
		.		+		+		+	+
		Men	Women	Men	Women	Men	Women		
	Western	.	.	-	.	.	.	-	.
	Turkish	-	.	.	.	.	.	-	-
Moroccan	+	.	.	.	.	.	+	.
Surinamese	.	.	.	.	+	.	+	.
Antilleans	.	.	+	+	.	.	.	+	
IM	+		+		+		+	+	
BPB	-		-		-		-	-	
UK		Men	Women	Men	Women	Men	Women		
	Black	-	-	.	-	.	.	.	.
	Indian	+	.	+	.	.	+	.	.
	Pakis/Bang	-	-	-	-	-	-	.	.
	Mixed/Other	+	+	.	+	.	+	.	.
Norway (1989) 1996	Nordic/EU	+		(+)		(-)		(+)	+
	Other	.		.		.		.	.
	Immigrants.	.		+		(+)		(+)+	.
		Men	Women	Men	Women	Men	Women		
Nordic	.	(-)	-	+	(-)	.	(-)	+	
EU	.	(+)	(+)	.	(-)	.	(+)	(+)	
East-Europe	.	.	.	.	(+)	+	.	.
World	.	.	+	.	.	.	+	.	

Tabel 10: Het effect van immigranten op het loon van de reeds aanwezige bevolking in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen
Bron: Zorlu 2002.⁸²³

823 EU betekent immigranten uit EU-landen, BPB staat voor de etnische categorieën *Black*, *Pakistani* en *Bangledeshi* en IM staat voor *Indian* en *Mixed/Other*. De tekens tussen haakjes voor Noorwegen zijn gebaseerd op cijfers uit 1989. *World* staat hier voor immigranten uit ontwikkelingslanden. De stipjes geven aan dat er geen significant effect gemeten is. Deze tabel is overgenomen uit Zorlu 2002, p. 169: "Table 7.1 The impact of immigrants on wages of natives in the Netherlands, UK and Norway: Signs of reduced-form elasticities based on the empirical results presented in Chapters 4 through 6". Het verschil is dat hier alleen de statistisch significante resultaten staan weergegeven. De mintekens geven een negatief looneffect weer (*substitution relationship*), terwijl de plustekens wijzen op een positief looneffect (*complementary relationship*). Voor alle drie de landen staan de looneffecten weergegeven voor vier of vijf aparte immigrantengroepen en twee 'pools' of verzamelcategorieën waarin de verschillende groepen zijn samengebracht. Dit samenbrengen is gebeurd op basis van het opleidingsniveau in combinatie met taalvaardigheid en 'culturele afstand' tot het land van bestemming. Het spreekt voor zich dat deze criteria sterk samenhangen. De eerste verzamelcategorie omvat hoogopgeleide immigranten met een opleidingsniveau dat vergelijkbaar is met de reeds aanwezige bevolking. In Nederland zijn dit zogenaamde 'westerse allochtonen', in het Verenigd Koninkrijk zijn dit personen die zichzelf definiëren als *Indian* of *Mixed/Other* en in Noorwegen immigranten uit Scandinavische en EU-landen. De tweede verzamelcategorie omvat laagopgeleide immigranten die de taal van het gastland doorgaans minder goed beheersen en een andere culturele achtergrond hebben. Zorlu merkt hierbij terecht op dat deze veronderstellingen niet altijd opgaan. Zo delen vele zwarte immigranten in het Verenigd Koninkrijk dezelfde culturele waarden als de reeds aanwezige bevolking en spreken zij de taal vloeiend. Desalniettemin hebben zij een achterstandspositie, die te wijten zou kunnen zijn aan discriminatie (Zorlu 2002, p. 169). In de Nederlandse data worden immigranten uit de voormalige koloniën (behalve uit Indonesië), Turkije, Marokko en ontwikkelingslanden gerekend tot de tweede categorie. In het Verenigd Koninkrijk gaat het hierbij om de etnische categorie 'Black' en immigranten en hun nakomelingen uit Pakistan en Bangladesh, terwijl voor de Noorse berekeningen is uitgegaan van immigranten uit Oost-Europa en ontwikkelingslanden.

Hoe kan het dat de looneffecten van immigratie vaak niet significant zijn? In algemene zin geldt dat het aantal immigranten meestal te gering is in verhouding tot het totale arbeidsaanbod. Verder wordt in de literatuur gewezen op het verschijnsel van 'zelf-selectie': immigranten zijn geneigd naar regio's en steden te migreren, waar een stijgende vraag tot hogere lonen heeft geleid en waar de te verwachten integratie op de arbeidsmarkt gunstig is.⁸²⁴ Helaas kan uit de studie van Zorlu niet worden afgeleid hoe belangrijk dit effect is. De econoom Borjas heeft gesuggereerd dat er een directe relatie bestaat tussen de binnenlandse mobiliteit van werknemers en de effecten van immigratie op lokale arbeidsmarkten (oftewel, de instroom uit het buitenland zorgt ervoor dat nationale burgers gaan verhuizen). Volgens Zorlu is hiervoor in Amerikaans en Duits onderzoek echter geen enkel empirisch bewijs gevonden.⁸²⁵ Het bestaan van dit effect kan hij tegelijkertijd niet weerleggen.

Een opvallende conclusie, die kan worden afgeleid uit de door Zorlu gemeten significantie effecten, luidt dat er geen eenduidig verband bestaat tussen het opleidingsniveau van immigranten en het opleidingsniveau van de reeds aanwezige bevolking als het gaat om het looneffect, in weerwil van eenvoudige, maar niet minder vaak aangehaalde economische modellen. Die modellen voorspellen dat hoogopgeleiden profiteren van de immigratie van laagopgeleiden en vice versa.⁸²⁶ "Dit suggereert dat andere factoren een belangrijke rol spelen in het bepalen van de substitutie-elasticiteit, zoals discriminatie, motivatie, kwaliteit van scholing, land van herkomst, verblijfsduur".⁸²⁷ Het Nederlandse voorbeeld toont volgens Zorlu aan dat het effect van discriminatie op de arbeidsmarktpositie van immigranten groot is. Als het gaat om de inwisselbaarheid of complementariteit tussen immigrantengroepen onderling valt op te maken dat de immigratie van hoogopgeleiden in alle drie de landen een positief effect heeft op het loon van laagopgeleide immigrantengroepen, conform de theorie.⁸²⁸ Er is in de drie landen ook sprake van concurrentie tussen immigrantengroepen, maar in mindere mate. De onderzoeksresultaten wijzen daarnaast verschillende kanten op, waarvoor oorzaken moeilijk kunnen worden aangegeven.⁸²⁹ Er zijn aanwijzingen dat laagopgeleide immigrantengroepen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk sterker met elkaar concurreren dan in Noorwegen. Volgens Zorlu kan dit mogelijk worden verklaard door de lage arbeidsmarktparticipatie van immigranten uit ontwikkelingslanden in Noorwegen. Een andere verklaring zou een verschil in de verblijfsduur van immigranten kunnen zijn. Het grootste effect op de lonen van reeds aanwezige werknemers werd immers gemeten in Noorwegen, dat een relatief jong immigratieland is.⁸³⁰

Tot slot wijst Zorlu erop dat zijn conclusies niet zo verrassend zijn als wellicht lijkt. Immigranten waarnaar geen vraag bestaat zijn niet in staat om het loonniveau van de reeds aanwezige bevolking te beïnvloeden op de sterk geïnstitutionaliseerde West-Europese arbeidsmarkten. Hij citeert Borjas, die in dit verband schreef over "een zeldzame consensus in de sociale wetenschappen", die extra opmerkelijk is gezien het feit dat werknemers blijven benadrukken dat immigranten hun economische mogelijkheden beperken en het feit dat *common-sense* wijsheid over vraag en aanbod suggereert dat een toename van het aantal werknemers het loon doet dalen.⁸³¹ Net als verschillende andere

824 Zorlu 2002.

825 Zorlu 2002, p. 174-175.

826 Zie WRR 2001.

827 Zorlu 2002, p. 290.

828 Dit laat de theoretische mogelijkheid open dat nieuwkomers de werkloosheid van oudkomers vergroten. Zoals al eerder is aangegeven is in de literatuur geen overtuigend bewijs gevonden voor de stelling, dat immigratie de werkgelegenheid van reeds aanwezige bevolking beperkt (Zorlu 2002, p. 174-176).

829 Zorlu 2002, p. 170-171.

830 Zorlu 2002, p. 172, 176.

831 Borjas 1999 in Zorlu 2002, p. 176.

auteurs concludeert Zorlu dat het restrictieve immigratiebeleid de uitkeringsafhankelijkheid van immigranten in de hand werkt. Terugkeer is geen aantrekkelijke optie, zelfs wanneer het iemand niet lukt om vast werk te vinden, omdat het oorspronkelijke land van bestemming een eventuele tweede binnenkomst meestal onmogelijk heeft gemaakt. Het is bovendien maar de vraag of de remigrant in kwestie ooit nogmaals de kans zal krijgen zijn geluk buiten de eigen landsgrenzen te beproeven.⁸³² Doomernik heeft in dit verband geschreven over de 'premie op blijven': omdat de deur na vertrek volledig op slot gaat, worden immigranten ontmoedigd om terug te gaan.⁸³³ Ook Harris, die in zijn boek "Thinking the Unthinkable: The Immigration Myth Exposed" een krachtig pleidooi houdt voor vrije arbeidsmigratie, wijst erop dat de permanente vestiging van migranten vaak noodgedwongen is.⁸³⁴ Dit geldt waarschijnlijk in sterkere mate voor laaggeschoolde immigranten dan voor hooggeschoolde.

6.7 Conclusie

Uit de in dit hoofdstuk besproken literatuur kunnen verschillende conclusies worden getrokken. De eerste belangrijke opmerking die nogmaals gemaakt moet worden, is dat de hoofdmoot van de literatuur betrekking heeft op immigratie in het algemeen. Er zijn slechts weinig studies waarin expliciet een onderscheid wordt gemaakt naar de 'poort' waardoor de immigrant is binnengekomen. Enkele inzichten bestaan er op dit punt wel, en zij zijn cruciaal bij het beoordelen van de vraag of voor Nederland in de toekomst meer arbeidsimmigratie wenselijk is. Het gaat dan om de tijdelijkheidsgedachte, de nadruk op immigratiebeperking in plaats van immigratiesturing, de mogelijkheid om de 'kwaliteit' van de instroom te beïnvloeden door middel van economische selectie, de rol van beeldvorming over immigratie en bepaalde groepen immigranten en het maatschappelijke draagvlak voor immigratie. Uit de literatuur over de verschillende landen in dit rapport kan in elk geval worden afgeleid dat er een verband bestaat tussen de toelatingsgrond, het succes op de arbeidsmarkt en de uitkeringsafhankelijkheid. Hetzelfde geldt voor het opleidingsniveau van de immigrant: hoe hoger, hoe succesvoller, economisch gezien.

Het restrictieve immigratiebeleid van Europese landen werkt de vestiging van immigranten en na verloop van tijd hun familieleden in de hand (volgmigratie). Een immigrant komt zelden alleen, zeker als in het land van bestemming sprake is van een 'premie op blijven'. Misschien is de vooral in Nederland dominante tijdelijkheidsgedachte een denkfout, ondanks het feit dat veel arbeidsimmigranten feitelijk tijdelijk in Nederland verblijven. Het risico bestaat dat de geschiedenis zich zal herhalen, juist doordat beleidsmakers zich blindstaren op de 'fouten' uit het verleden. In dit verband is wel gesproken over de paradox van het naoorlogse Europese immigratiebeleid. Aan de ene kant leidde het wegnemen van de barrières niet tot meer personenverkeer binnen de EU, waardoor het aandeel EU-burgers dat in een andere lidstaat verblijft nauwelijks is toegenomen. Aan de andere kant verdubbelde het aandeel buitenlanders van buiten de EU (de zogenaamde 'derdelanders'), ondanks de pogingen op nationaal en Europees niveau om de arbeidsmarkt tegen immigratie te 'beschermen'. Tegen de achtergrond van het empirische bewijs lijkt de nadruk op beperking van arbeidsimmigratie misplaatst (te zijn geweest): het onderzoek dat in Europa is gedaan naar de economische effecten van immigratie toont aan dat immigranten het loonniveau van de reeds aanwezige bevolking op de sterk geïstitutionaliseerde arbeidsmarkten niet kunnen beïnvloeden en dat de effecten op de werkgelegenheid/werkloosheid klein zijn. In plaats daarvan leidde de

832 Zorlu 2002, p. 160.

833 Doomernik 1998.

834 Harris 2002.

gewijzigde balans tussen geregleerde economische immigratie en de overige kanalen (gezinshereniging en gezinsvorming, gedwongen migratie) tot de instroom van immigranten met relatief slechte vooruitzichten op de arbeidsmarkt, wat mogelijk in sommige landen een intensiever beroep op de verzorgingsstaat tot gevolg heeft gehad. Het lage opleidingsniveau van immigranten in landen als Duitsland en Nederland in vergelijking met Canada en het Verenigd Koninkrijk kan hierdoor worden verklaard. Daarbij moet nogmaals gewezen worden op het feit dat een laag opleidingsniveau vóór de wervingsstop juist wenselijk werd geacht. Als gevolg van de herstructurering van de economie kwamen veel oud-gastarbeiders in de werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen terecht. Investeren in landspecifiek menselijk kapitaal was tot dan toe niet aan de orde geweest. Immers, zo meende niet in de laatste plaats de immigranten zelf, men zou weer terugkeren. Nadat op de weg tussen Nederland en het land van herkomst eenrichtingsverkeer was ingevoerd vestigden velen zich noodgedwongen, met hun familie. Het is goed mogelijk dat het beroep van immigranten op de Nederlandse verzorgingsstaat kleiner zou zijn geweest, indien Nederland (net als Duitsland) positieve en negatieve prikkels had geïmplementeerd (vertrekpremies, stopzetting uitkering) om terugkeer van 'gastarbeiders' te stimuleren. Zij die pleiten voor een behoudzaam arbeidsimmigratiebeleid geven terecht aan dat de kosten van grootschalige permanente immigratie van laaggeschoolden (met een grotere kans op werkloosheid) en inactieven voor de publieke sector aanzienlijk kunnen zijn, als deze uitmondt in een sterke instroom in de sociale zekerheid (vooropgesteld dat toegang tot de sociale zekerheid bestaat). Daarbij zij wel opgemerkt dat de nadruk die door sommige auteurs wordt gelegd op het risico van volgmigratie enigszins overtrokken lijkt, aangezien vele niet-economische immigranten ook een bijdrage aan het nationaal product leveren, als zelfstandige/werknemer/investeerder of indirect als consument of 'inactieve' (zie tevens hoofdstuk 5).

In hoeverre kan het immigratiebeleid de 'kwaliteit' van de instroom beïnvloeden? Het Canadese voorbeeld toont aan dat economische selectie van immigranten mogelijk is en dat het gunstige resultaten kan hebben. Het vertrek van hoogopgeleiden Canadezen naar de Verenigde Staten wordt ruimschoots gecompenseerd door de instroom van arbeidsimmigranten uit de rest van de wereld (met uitzondering wellicht van de medische sector). Later arriverende familieleden blijken qua opleidingsniveau niet onder te doen voor de reeds aanwezige bevolking. Natuurlijk zijn er kosten verbonden aan het integreren van deze mensen op de arbeidsmarkt en in de samenleving als geheel. De dominante opvatting in Canada luidt echter dat arbeidsimmigratie op lange termijn economische nuttig is. Tekorten op de arbeidsmarkt worden ingevuld en nieuwe economische activiteit ontstaat. Ook in de literatuur over Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is men over het algemeen positief gestemd over de mogelijkheden om met behulp van arbeidsimmigratie goede economische resultaten te boeken. Hoe de economische selectie van immigranten in Nederland zou uitpakken is onzeker. Zowel een overdreven optimisme als een overdreven pessimisme zijn ons inziens niet gerechtvaardigd. We herhalen hier dat uit de literatuur geen eenduidig patroon valt af te leiden als het gaat om de economische effecten van arbeidsimmigratie. Zoals verschillende auteurs aangeven ontbreekt eenvoudigweg de kennis over het verloop van de integratie van immigranten op de arbeidsmarkt, 'etnisch ondernemerschap', micro-, meso- en macro-economische effecten in het algemeen. Termen die vallen zijn 'krapte op de arbeidsmarkt', 'flexibilisering', 'informalisering', 'economische dynamiek' - alle op velerlei wijzen interpreteerbaar. Duidelijk is echter wel het volgende. Er zijn meer verschillen dan overeenkomsten tussen de arbeidsmigratie van de jaren zestig en zeventig en het heden. Import van (goedkope) arbeid vindt sowieso plaats via internationale handel. Het verschijnsel van 'zelfselectie' kan ook ter relativering worden genoemd. Ietwat gechargeerd geformuleerd: arbeidsimmigranten waarnaar geen vraag is, komen niet. Sommige auteurs suggereren dat immigratie 'kostendekkend' is als de verhouding tussen economische en niet-economische toelating één op één is. Rationeel, calculerend 'arbeidsimmigratiemanagement'

versterkt in deze redenering het draagvlak voor humanitaire opvang. De grootste winst van een transparant, economisch beargumenteerd immigratiebeleid zit wellicht in de beeldvorming. Aan het eind van de jaren negentig hebben vrijwel alle Europese regeringen erkend dat hun landen de facto immigratielanden zijn geworden. Toch wordt immigratie, zeker van 'economische vluchtelingen', vaak als abnormaal beschouwd. Alhoewel uitspraken op dit terrein zelden hardgemaakt kunnen worden, is het niet onwaarschijnlijk dat het officiële discours de beeldvorming rondom immigranten heeft verslechterd en indirect heeft bijgedragen aan de discriminatie op de arbeidsmarkt. De Nederlandse situatie steekt niet gunstig af bij andere landen, afgaande op de in dit hoofdstuk besproken onderzoeken. Positieve terugkoppelingseffecten van een beleidsomslag van immigratiebeperking naar immigratiesturing zijn dan ook niet uit te sluiten. In die zin zou een weldoordacht, ondubbelzinnig beleid ook tot een positieverbetering van de zogenaamde 'oudkomers' kunnen leiden. Het stimuleren van tijdelijkheid kan hier zeer wel een onderdeel van zijn, zonder dat het voorkomen van permanent verblijf verwordt tot de *conditio sine qua non* van het Nederlandse immigratiebeleid.

Arbeidsmigratie en brain drain

7.1 Inleiding

In het Nederlandse debat over arbeidsmigratie wordt de term *brain drain* vooral gebruikt om de emigratie van hoogopgeleiden uit ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen aan te duiden. De term heeft echter zijn oorsprong in het Verenigd Koninkrijk, waar in de jaren '60 zorgen werden geuit over het vertrek van wetenschappers en ingenieurs naar de Verenigde Staten.⁸³⁵ In Canada zal men ook nu nog bij *brain drain* vaak eerst denken aan het verlies van menselijk kapitaal door emigratie van Canadese dokters, ingenieurs, et cetera naar de Verenigde Staten. Toch duikt het andere perspectief ook in deze landen op, zoals blijkt uit het feit dat het recente onderzoek van het International Labour Office (ILO) naar het fenomeen is gefinancierd door het Britse Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking.⁸³⁶ In het Spaanse migratiebeleid speelt *brain drain* geen enkele rol.⁸³⁷ In dit hoofdstuk zal de landenindeling van de voorgaande hoofdstukken worden losgelaten. De vraag die centraal staat is de volgende: in hoeverre leidt arbeidsmigratie tot effecten van *brain drain*?

In de Nederlandse discussie over arbeidsmigratie heeft de term *brain drain* bij uitstek een ethische connotatie. Het wordt bijna altijd aangehaald als argument om de immigratie van hooggeschoolden uit ontwikkelingslanden te beperken. Dat gebeurde bijvoorbeeld in het Nederlandse debat over de immigratie naar Nederland van Zuid-Afrikaanse kinderartsen en Surinaamse en Zuid-Afrikaanse verpleegkundigen (zie hoofdstuk 2). Sommige critici beschouwen systemen van selectieve arbeidsimmigratie, zoals die door ontwikkelde landen worden gehanteerd, als een nieuwe, verwerpelijke vorm van kolonialisme. Zelfs verklaarde tegenstanders van immigratie betrekken *brain drain* in hun betoog: voor het overige komen de belangen van de landen van herkomst er in hun bijdragen meestal bekaaid van af.⁸³⁸ De nuance is in deze discussies vaak zoek. Elke vertrekkende geschoolde werknemer wordt als een aderlating voor ontwikkelingslanden beschouwd. Het argument van de *brain drain* moet echter realistisch beoordeeld worden en niet als alibi dienen om niet meer over arbeidsmigratie na te denken.⁸³⁹ Vanuit het oogpunt van individuele mensenrechten moet het debat zuiver worden gevoerd: door het in verdragen vastgelegde recht op emigratie kunnen overheden mensen immers niet verbieden te vertrekken.⁸⁴⁰ Het beleid ter voorkoming van *brain drain* moet zich ons inziens daarom beperken tot stimuli.

In de volgende paragraaf (7.2) zal duidelijk worden dat *brain drain* eigenlijk op twee verschillende manieren kan worden gedefinieerd. Paragraaf 7.3 biedt een overzicht van de verschillende beleidsopties die op dit terrein volgens het International Labour Office (ILO) bestaan. Een aparte paragraaf (7.4) is gewijd aan de zogenaamde *remittances* of overboekingen, waarvan het ontwikkelingspotentieel nog lang niet volledig wordt benut. In de conclusie (7.5) wordt aangegeven wat het zou betekenen, wanneer landen

835 Deze paragraaf leunt sterk op Loobuyck 2001, p. 108-112.

836 En uit de visie van de Canadese auteur devoretz (1999, zie hoofdstuk 6) en de Brit Browne (2002).

837 Aldus professor Aparicio van de Universidad Pontificia Comillas in een telefonisch onderhoud met de auteurs. Uit de informatie die voor dit rapport is verzameld kan niet worden afgeleid, welke rol *brain drain* speelt in het Duitse en Noorse beleid.

838 Zie bijvoorbeeld Browne 2002.

839 Loobuyck 2001, p. 110.

840 Abella 1997, zie ook Loobuyck 2001, p. 110. Veel ontwikkelingslanden voeren echter wel een restrictief emigratiebeleid..

van bestemming bij het formuleren van het immigratiebeleid consequent rekening zouden houden met *brain drain*.

7.2 Arbeidsmigratie en brain drain

In zijn meest eenvoudige vorm wijst *brain drain* op het argument dat het vertrek van de vaak meest getalenteerde en gemotiveerde burgers de bestaande kloof tussen rijke en arme landen bestendigt. In de praktijk blijkt de waarheid ingewikkelder.⁸⁴¹ Volgens Loobuyck bestaat er een enge definitie van *brain drain*, die gaat over de emigratie van hooggeschoolden vanuit ontwikkelingslanden, en een brede definitie, die probeert een beeld te vormen van het verband tussen emigratie en ontwikkeling. Hierbij worden meer factoren meegenomen.⁸⁴²

7.2.1 Emigratie van hoogopgeleiden: het enge perspectief

Hoe groot is de *brain drain*? Kenmerkend voor het debat is het gebrek aan relevante betrouwbare gegevens. Tot voor kort bestond er eigenlijk maar één publicatie, waarin een kwantitatieve inschatting van de wereldwijde omvang van het probleem werd gemaakt. Op basis van drie verschillende datasets concludeerden Carrington & Detragiache dat het vertrek van hoogopgeleiden in sommige regio's van de wereld inderdaad substantieel is. In absolute aantallen is de grootste stroom van hoogopgeleide migranten afkomstig uit Azië, maar ten opzichte van het totale reservoir is de *brain drain* voor de meeste Aziatische landen relatief klein (met uitzondering van Iran en Taiwan). Sommige landen in het Caribisch gebied, Centraal-Amerika en Afrika daarentegen zien meer dan 30% van het totaal aantal hoogopgeleiden vertrekken naar Noord-Amerika en West-Europa; een land als El Salvador maar liefst 60%.⁸⁴³ De afgelopen tijd zijn verschillende studies gepubliceerd door het ILO, die de resultaten van dit onderzoek bevestigen.⁸⁴⁴

In het algemeen staat vast dat hoogopgeleide individuen mobieler zijn dan laagopgeleide, zowel internationaal als binnen de landsgrenzen. Vaak kunnen alleen de geschoolde burgers van ontwikkelingslanden zich emigratie veroorloven.⁸⁴⁵ Het immigratiebeleid van rijke landen is ook van invloed op de cijfers: een aantal landen voert een soepeler toelatingsbeleid voor deze categorie migranten, vooral met het oog op de vergrijzing en technologische ontwikkelingen (ICT). Het kwantitatieve gewicht van de emigratie van hooggeschoolden baart zorgen: het lijkt zeer waarschijnlijk dat de economische groei en de productiviteit van de landen van herkomst negatief worden beïnvloed door het vertrek van zo'n groot deel van het arbeidsaanbod. Het vertrek van doktoren en verpleegsters, waaraan in sommige ontwikkelde landen een tekort bestaat, kan het gemis aan medisch personeel in ontwikkelingslanden nog schrijnender maken.⁸⁴⁶

Toch is het niet eenvoudig om de balans van de voor- en nadelen van deze emigratiestroom op te maken. De effecten verschillen per land, al naar gelang de sector en ook wat betreft de korte of lange termijn. Een veelgehoord argument luidt dat er voor hoogopgeleide burgers toch geen werk is in het land van herkomst. Een eventueel opgevallen plek kan snel worden opgevuld door een ander (behalve als het absolute aantal hoogop-

841 Entzinger 2002, p. 87.

842 Loobuyck 2001.

843 Carrington en Detragiache 1998.

844 Lowell en Findlay 2001, p. 1.

845 Carrington en Detragiache 1998.

846 Findlay 2001.

geleiden te laag is).⁸⁴⁷ Beine e.a. Hebben aangetoond dat emigratievooruitzichten investeringen in onderwijs kunnen stimuleren. Potentiële emigranten zijn beter gemotiveerd om een opleiding te volgen. Wanneer voldoende mensen achterblijven kan per saldo sprake zijn van een "beneficial brain drain". Gebruikmakend van data voor 37 ontwikkelingslanden, tonen de auteurs aan dat zo'n effect meer is dan een theoretische curiositeit.⁸⁴⁸ Het blijkt bovendien dat veel hoogopgeleide emigranten uiteindelijk terugkeren, volgens sommige bronnen bijna de helft.⁸⁴⁹ In Nederland heeft toenmalig minister Bomhoff betoogd dat de kwaliteit van het Zuid-Afrikaanse onderwijs met het oog op emigratie zou worden afgestemd op de internationale normen. Daarnaast zou de buitenlandse praktijkervaring de Zuid-Afrikaanse verpleegsters later goed van pas kunnen komen.⁸⁵⁰ Sommige landen van herkomst stimuleren juist de emigratie van hoogopgeleiden, omdat zij in het land van bestemming meer zullen verdienen en hopelijk meer geld naar huis zullen sturen. Andere overwegingen die hierbij een rol spelen zijn het imago dat emigranten van hun thuisland verspreiden en de kleinere kans dat hoogopgeleide emigranten elders in de illegaliteit belanden.⁸⁵¹ Door de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie is de aard van internationale mobiliteit veranderd. Netwerkindustrieën, zoals de softwaresector, verkleinen de mate waarin vaardigheden 'verloren gaan'.⁸⁵² In paragraaf 7.3 en 7.4 zal dieper op de terugkoppelingseffecten van emigratie worden ingegaan (remigratie, transnationale netwerken en overboekingen).

7.2.2 Emigratie en ontwikkeling: het brede perspectief

De brede definitie van *brain drain* onderzoekt de verbanden tussen emigratie en (economische en andere) ontwikkeling.⁸⁵³ De relatie tussen emigratie en economische groei is in de literatuur niet eenduidig. Volgens sommigen is emigratie uiteindelijk altijd slecht voor het thuisland. Een door Sassen geformuleerd argument stelt bijvoorbeeld dat door internationale migratie een vicieuze cirkel ontstaat waarbij voordeel tot meer voordeel leidt en nadeel tot meer nadeel. Ook wijst zij op het feit dat het vertrek van werklozen tot uitstel of afstel van noodzakelijke economische hervormingen kan leiden. Het grootchalig vertrek van emigranten kan de lonen opdrijven en daardoor investeringen tegen gaan.⁸⁵⁴ Aan de andere kant kan het voor een land voordeliger zijn om arbeid te exporteren dan om er binnenslands een werkloze bij te hebben.⁸⁵⁵ Positieve uitkomsten zijn niet alleen theoretisch mogelijk. Wat te denken van de industrialisering in het West-Europa van de 19e eeuw en de snelle groei van de economie in landen als Italië, Turkije, Algerije, Griekenland en Mexico ten tijde van de grote emigratiebewegingen?⁸⁵⁶ De transitie van een agrarische naar een industriële kapitalistische samenleving gaat bijna overal gepaard met een toename van de emigratie. De snelle verspreiding van technologie versterkt dit effect wellicht.⁸⁵⁷

Het is een misverstand dat economische ontwikkeling vanzelf bijdraagt tot de afname van migratiedruk. Toenemende welvaart kan er juist voor zorgen dat het aantal potentiële vertrekkers toeneemt, omdat emigratie voor een grotere groep mensen financieel

847 Loobuyck 2001, p. 106, Entzinger 2002.

848 Beine e.a. 2001.

849 Lowell en Findlay 2001.

850 *Handelingen II* 2002/03, 7-369 (vrageuur 1 oktober 2002).

851 Loobuyck 2001, p. 109.

852 Commander e.a. 2002.

853 Loobuyck 2001 (p. 101-118) biedt een beknopt overzicht van relevante thema's, die hier ook worden aangesneden.

854 Sassen 1999, p. 84.

855 Loobuyck 2001, p. 108-109.

856 Loobuyck 2001, p. 102.

857 Stalker 2000.

mogelijk wordt. Andere oorzaken voor dit fenomeen, dat in de literatuur wordt aangeduid als de *migration hump*, kunnen liggen in demografische ontwikkelingen of teleurstelling over het uitblijven van verbeterde arbeidsomstandigheden, democratische hervormingen en cetera. Op lange termijn neemt de emigratie na een initiële stijging af, zodra het inkomen eenmaal een bepaald niveau heeft bereikt (de zogenaamde *migration transition*).⁸⁵⁸ Dit is een van de redenen waarom in de literatuur na de uitbreiding van de EU geen massale exodus uit Midden- en Oost-Europa wordt verwacht. Naast economische spelen ook politieke factoren een rol. Niet vergeten moet worden, dat hoogopgeleiden het land van herkomst vaak om politieke redenen verlaten, op de vlucht voor oorlogen, repressieve regimes etc. Om deze *brain drain* te bestrijden zou de ontwikkeling van de democratie en de rechtstaat moeten worden gestimuleerd, zodat potentiële emigranten goede redenen hebben om te blijven en de terugkeer van hoogopgeleide vluchtelingen wordt versterkt.

7.3 Arbeidsmigratie en brain drain in beleid

Uit onderzoek van het ILO komt naar voren dat de emigratie van hoogopgeleiden drie belangrijke positieve terugkoppelingseffecten heeft: remigratie, transfer van kennis en technologie (netwerkeffecten) en *remittances*.⁸⁵⁹ Deze effecten wegen vaak op tegen eventuele initiële negatieve effecten op ontwikkelingslanden. Het is de uitdaging de voordelen te maximaliseren, waarbij de ontvangende landen een belangrijke rol kunnen spelen. Lowell en Findlay groeperen de beleidsopties op het terrein van arbeidsmigratie en *brain drain* onder de 6 'r'-en: *restriction, return, recruitment, reparation, retention* en *resourcing*.⁸⁶⁰

7.3.1 Restriction

De beleids optie *restriction* wijst op de beperkingen die staten aan hun burgers op kunnen leggen. Uit angst voor *brain drain* voeren veel ontwikkelingslanden een restrictief emigratiebeleid dat de mogelijkheden van burgers om in het buitenland te gaan werken beperkt. (Politieke redenen spelen vaak ook een rol.) Het nadeel hiervan is dat het indruist tegen het internationale recht, dat ieder mens het recht toekent om het grondgebied van zijn of haar staat te verlaten. Daarnaast kunnen eventuele positieve terugkoppelingseffecten van emigratie (die meestal toch beperkt plaatsvindt) erdoor worden gehinderd.

7.3.2 Return

Het stimuleren van de terugkeer van arbeidsemigranten is één van de meest veelbelovende beleids opties. Sommige economen zijn zelfs van mening dat remigratie effectiever is voor het bevorderen van ontwikkeling dan ontwikkelingshulp. Wat kunnen overheden doen? In ontwikkelde landen benadrukt menig commentator het strikt handhaven van tijdelijke arbeidscontracten. Uit ons rapport is echter naar voren gekomen dat het afdwingen van tijdelijkheid extreem moeilijk is.⁸⁶¹ Er valt veel voor te zeggen om het beleid op dit terrein, de tewerkstelling van vreemdelingen, te beperken tot prikkels - met name financiële. Zo hebben Brücker e.a. De mogelijkheid geopperd om arbeidsmigran-

858 Skeldon 1997 in Loobuyck 2001, p. 102, zie ook Widgren en Martin 2002.

859 Lowell en Findlay 2001, p. 1-9.

860 Onderstaande zes paragrafen zijn dan ook hoofdzakelijk op hun onderzoek gebaseerd.

861 Zo ook Mattoo 2002 in Rahta 2003.

ten te dwingen een deel van hun salaris op te sparen, dat slechts bij terugkeer wordt uitbetaald.⁸⁶² Anderen hebben gepleit voor het hanteren van een gefaseerde toegang tot het sociale zekerheidsstelsel van het land van bestemming, iets wat Nederland eigenlijk al in zekere mate doet.⁸⁶³ Positieve prikkels zijn natuurlijk ook mogelijk. Rijke landen zouden landen van herkomst financiële ondersteuning kunnen bieden, zodat arbeidsmigranten bij terugkeer meer in het vooruitzicht kan worden gesteld (bij voorkeur een baan). Grote ondernemingen zouden kunnen worden gestimuleerd ook inheemse managers op te leiden en niet alleen consultants uit het moederland in te vliegen.

Eén van de belangrijkste manieren om remigratie te stimuleren is wellicht het wegemen van de 'premie op blijven', waarvan eerder gewag werd gemaakt.⁸⁶⁴ In het huidige beleid worden veel migranten ontmoedigd om naar het thuisland terug te keren, omdat zij gedwongen worden de deur voorgoed achter zich dicht te trekken. Vooral de kans dat laaggeschoolden terug zullen kunnen keren is klein. Migratiebeslissingen hebben zo ongewild een definitief karakter. Vrijer internationaal personenverkeer zou een verdere stap betekenen op de weg naar werkelijke transnationale mobiliteit. Brücker e.a. hebben er in dit verband op gewezen dat een rotatiesysteem van tijdelijke migratie meer migranten in staat stelt om geld in het buitenland te verdienen en vaardigheden op te doen. De kans dat permanente emigranten het contact met het thuisland verliezen is groter.⁸⁶⁵ Terugverwijzend naar het brede perspectief op *brain drain* kan tot slot worden opgemerkt dat meer politieke stabiliteit, vrede en veiligheid in de landen van herkomst waarschijnlijk ook tot meer remigratie zouden leiden.

7.3.3 Recruitment

Buitenlandse werknemers worden 'gerekruteerd' om tekorten op de nationale arbeidsmarkt op te vullen. Sommige 'landen van herkomst' gaan op hun beurt de internationale concurrentie aan: zo worden Cubaanse artsen geworven voor het Zuid-Afrikaanse platteland.⁸⁶⁶ Het spreekt voor zich dat dit erg moeilijk is, gezien de verschillende ontwikkelingsniveaus van landen en het simpele feit dat zulke landen zich niet dezelfde salarissen kunnen veroorloven als OECD-landen. Zelfs Canada heeft moeite om het aantal hoogopgeleiden 'op peil' te houden, aangezien het jaarlijks een flink aantal burgers naar de Verenigde Staten ziet vertrekken. Rekening houden met de structurele achterstandspositie van landen als Zuid-Afrika betekent voor rijke landen dat goed gecommuniceerd moet worden met de landen van herkomst, om te voorkomen dat bepaalde sectoren en regio's etc. Onevenredig te lijden hebben van het vertrek van hoogopgeleiden.⁸⁶⁷ Bilaterale overeenkomsten, waarin verschillende beleidsterreinen in onderling verband aan de orde komen, zouden een goede manier kunnen zijn om het beleid ter voorkoming van *brain drain* gestalte te geven. Het betekent dat bedrijven moeten worden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheden. Het ILO stelt ook voor wervingsbureaus goed te reguleren en te controleren om excessen te voorkomen.⁸⁶⁸

7.3.4 Reparation

Reparation is eigenlijk een idee dat populair was in de jaren zeventig: de zogenaamde *brain drain*-belasting, waarbij rijke landen compensatie zouden moeten bieden aan arme

862 Brücker e.a. 2001.

863 Sinn e.a. 2001.

864 Doornik 2001, Harris 2002.

865 Brücker e.a. 2001.

866 Crush 2002.

867 Lowell en Findlay 2001, p. 2.

868 Zie het voorbeeld van Zuid-Afrika in Crush 2002 en Lowell en Findlay 2001.

landen. Aan dit idee kleven praktische bezwaren, die er in combinatie met politieke onwil toe hebben geleid dat het nooit is uitgevoerd. Vertaald naar de huidige situatie wijst *reparation* in onze visie eenvoudigweg op de morele plicht die rijke landen hebben om de economische ontwikkeling van arme landen te stimuleren, zeker als jonge, geschoolde burgers naar het Westen zijn geëmigreerd. Schuldenverlichting en het beperken van protectionistische maatregelen worden in deze context vaak genoemd. In het kader van de uitbreiding van de EU hebben Brücker e.a. Voorgesteld om gelden uit het Europese structuurfonds naar de onderwijssectoren in de Midden- en Oost-Europa over te hevelen, omdat de uitstroom van zelfs een relatief klein aantal leraren en academici zeer schadelijke effecten zou kunnen hebben.⁸⁶⁹ Van zulke initiatieven gaat natuurlijk ook een preventieve werking uit.

7.3.5 Retention

Voor preventie als beleidsoptie gebruiken Lowell en Findlay de term *retention*. In het algemeen zijn er volgens hen twee manieren om emigratie te voorkomen: investeringen in het onderwijsbeleid en investeringen in de algemene economische ontwikkeling. Beide geven inwoners betere redenen om te blijven (of om terug te keren).⁸⁷⁰ Sommige ontwikkelingslanden verlangen van afgestudeerden dat zij een aantal jaren in het thuisland werken, alvorens (eventueel) te emigreren. Ook op andere wijzen proberen landen onderwijsinvesteringen 'terug te verdienen'. In zijn algemeenheid biedt het internationale karakter van de academische wereld mogelijkheden om de voordelen van emigratie beter te benutten (zie *resourcing*). Zoals eerder aangegeven hebben rijke landen een verantwoordelijkheid als het gaat om de economische situatie in landen van herkomst. Het is belangrijk in dit verband stil te staan bij de constatering van de demograaf Van Praag, dat het in veel gevallen niet meer dan logisch is dat werkgelegenheid wordt verplaatst naar bevolkingsrijke gebieden.⁸⁷¹

7.3.6 Resourcing

Resourcing wijst op het gegeven dat de contacten van emigranten met het thuisland kunnen leiden tot de overdracht van kennis en nieuwe technologieën, ongeacht de duur van het verblijf. Steeds meer regeringen proberen zulke transnationale netwerken te stimuleren, wat ook wel de 'diaspora-optie' wordt genoemd. Het internet speelt hierbij natuurlijk een belangrijke rol. Ontvangende landen zouden alleen al door het verzamelen van gegevens, bijvoorbeeld als het gaat om het opleidingsniveau van immigranten, bij kunnen dragen aan het succes van deze initiatieven. Bilaterale overeenkomsten, waarbij zoveel mogelijk aspecten van het migratieproces aan de orde komen, zouden vruchtbare resultaten op kunnen leveren. Het op grotere schaal toestaan van dubbele nationaliteit kan in hetzelfde raamwerk worden gezien. Volgens Bhagwati zouden landen van herkomst een soort van 'emigratiebelasting' kunnen heffen. Voor een land als India, met veel landgenoten 'in den vreemde', zou zelfs een klein percentage al een grote hoeveelheid inkomsten genereren.⁸⁷² Aan zo'n beleid zijn ons inziens overigens wel risico's verbonden, omdat emigranten ertoe zouden kunnen worden gebracht de banden met het land van herkomst juist helemaal te verbreken. Ook hier geldt waarschijnlijk dat stimuli tot betere resultaten zullen leiden dan dwang.

869 Brücker e.a. 2001, p. 3.

870 Lowell en Findlay 2001, p. 18-19.

871 Van Praag 2001.

872 Bhagwati 2003.

7.4 Overboekingen: het onbenutte potentieel

Overboekingen uit het buitenland kunnen een zeer positieve invloed hebben op de ontwikkeling van het land van herkomst.⁸⁷³ Volgens een recent rapport van de Wereldbank vormt het geld dat emigranten naar familieleden terugsturen een zeer belangrijke bron van inkomsten en investeringen.⁸⁷⁴ In 2002 maakten werknemers in het buitenland het recordbedrag van 80 miljard dollar over naar huis, tegenover 72,3 miljard in 2001 en 64,5 miljard in 2000. Gedurende vrijwel het gehele afgelopen decennium overtroffen de overboekingen de totale ontwikkelingshulp. Directe investeringen door bedrijven blijven de grootste financieringsbron, in 2002 143 miljard dollar (in 2001 overigens nog bijna 30 miljard dollar meer). Voor de armste landen zijn overboekingen als percentage van het bnp omvangrijker dan gemiddeld. Overboekingen zijn bovendien gelijkmatiger verdeeld over de verschillende landen en stabielere dan andere geldstromen, die meestal toenemen als het economisch wat beter gaat en afnemen zodra de conjunctuur inzakt. Het bedrag dat emigranten naar huis sturen is minder conjunctuurgevoelig en neemt vaak zelfs toe in slechtere tijden.⁸⁷⁵ Hierbij speelt ook het mechanisme mee dat burgers uit ontwikkelingslanden emigreren om te helpen de moeilijke economische situatie het hoofd te bieden (risicospreiding). Vanwege de stabiliteit kunnen overboekingen (in harde valuta) voor ontwikkelingslanden dienen als onderpand bij het aangaan van leningen.

Het is een vooroordeel dat het teruggestuurde geld voornamelijk aan (buitenlandse) consumptiegoederen besteed wordt en weinig bijdraagt aan de duurzame ontwikkeling van een land.⁸⁷⁶ Het overgemaakte geld wordt juist dikwijls in de binnenlandse economie geïnvesteerd. Het *multiplier* effect is gunstiger naarmate in een land een beter investeringsklimaat heerst, denk aan de verhouding tussen de formele en informele sector, minder corruptie et cetera.⁸⁷⁷ Positieve economische verwachtingen zorgen ook voor een toename. In veel landen wordt het geld gebruikt om het scholen en ziekenhuizen te bouwen.⁸⁷⁸ Soms wordt betoogd dat emigratie kwalijk is, omdat overboekingen de inkomensongelijkheid in het land van herkomst kunnen vergroten. In dit argument schuilt zeker een kern van waarheid, gezien het feit dat absolute armoede een groot deel van de bevolking internationaal immobiel maakt. De morele geldigheid ervan is echter twijfelachtig. Een aantal onderzoeken heeft bovendien aangetoond dat overboekingen ook een nivellerende werking kunnen hebben.

Wat zouden ontwikkelde landen kunnen doen om dit positieve terugkoppelingseffect van emigratie te maximaliseren? Allereerst zijn de transactiekosten zijn op dit moment veel te hoog: vaak meer dan 20% van het overgemaakte bedrag (meestal minder dan 200 dollar). Banken varen er dan ook wel bij: volgens schattingen bedroeg de totale provisie op overboekingen in 2001 ongeveer 12 miljard dollar.⁸⁷⁹ Wanneer de transactiekosten met 5 procentpunten zouden dalen, zou dit reeds een jaarlijkse besparing van 3,5 miljard dollar opleveren. Ontwikkelde landen zouden dus een bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de financiële infrastructuur. Mexico en de Verenigde Staten werken bijvoorbeeld samen om de financiële dienstverlening aan Mexicaanse immigranten te verbeteren (inclusief illegale immigranten). Sommige grote westerse banken zijn partnerschappen aangegaan met landen van herkomst, bijvoorbeeld om optimaal gebruik te

873 Entzinger 2002, p. 88.

874 Hoofdstuk 7 van het rapport van de Wereldbank "Global Development Finance 2003": "Workers Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance" (Ratha 2003).

875 Een goed voorbeeld hiervan biedt de financiële crisis in Azië aan het eind van de jaren negentig.

876 Abella 1997, zie ook Loobuyck 2001, p. 115 en De Haas 2001 over Marokko.

877 Lowell en Findlay 2001, p. 9-10, Loobuyck 2001, p. 115.

878 Martin, Martin en Weil 2002 in Rathka 2003, p. 164.

879 Maldonado en Robledo 2002 in Rathka 2003, p. 161.

maken van het nationale netwerk van postkantoren. Ook zouden reisvoorwaarden kunnen worden versoepeld. Wanneer de economische situatie in de OECD-landen verbetert, zal de vraag naar arbeidsimmigranten toenemen. De belangrijkste - en meest controversiële - manier om de *remittances* te laten toenemen is het vergemakkelijken van internationale arbeidsmigratie. Meer grensoverschrijdend personenverkeer zal het bedrag dat naar huis gestuurd wordt naar verwachting fors doen toenemen.⁸⁸⁰ Volgens Harris, die pleit voor wereldwijde vrije arbeidsmigratie, zijn overboekingen in potentie zelfs de manier om de armoede in de wereld te verlichten.⁸⁸¹

7.5 Conclusie

Het onderwerp *brain drain* is niet eenvoudig te duiden en kan met vele andere onderwerpen in verband worden gebracht. Voorzichtigheid is geboden bij het trekken van conclusies en boude uitspraken moeten worden voorkomen. Goed beschouwd werpt het een licht op de morele kant van het immigratiebeleid van rijke landen. Het *brain drain* argument moet geen doodoener zijn, dat er zelfs toe kan leiden dat emigranten een gebrek aan nationalisme wordt verweten. Terugkeer en tijdelijkheid kunnen worden gestimuleerd (door financiële prikkels of het toestaan van hernieuwde immigratie), maar teveel dwang is onwenselijk en bovendien onuitvoerbaar. Het heeft weinig zin om het braafste jongetje van de klas te willen zijn: het is goed mogelijk dat immigranten na een tijdelijk verblijf niet terugkeren naar huis, maar eenvoudigweg doormigreren.

De *brain drain* bestaat. In enge zin wijst deze term op het grote aantal hoogopgeleiden dat de afgelopen decennia vanuit ontwikkelingslanden is geëmigreerd naar ontwikkelde landen. In brede zin betekent *brain drain* volgens onze interpretatie dat ontwikkelingslanden in onvoldoende mate profijt hebben van de emigratie van hun burgers, terwijl de potentiële voordelen groot zijn. Sommige ontwikkelingslanden willen internationale migratie beperken, omdat zij zich zorgen maken over de *brain drain*: een tekort aan hoogopgeleide werknemers dat de economische groei en de belastinginkomsten kan verminderen. Landen die hebben geïnvesteerd in de opleiding van hun eigen burgers zijn bang (financiële) schade te lijden. Toch zouden overboekingen en positieve netwerkeffecten op handel en investeringen wel eens meer dan voldoende kunnen zijn om te compenseren voor de emigratie van hoogopgeleide burgers. Daarnaast keren veel emigranten (tijdelijk) terug, een verschijnsel dat bij toenemende transnationale mobiliteit aan belang zou kunnen winnen. Ontwikkelde landen willen internationale migratie echter beperken, waarvoor volgens de Wereldbank vier redenen zijn: angst voor toenemende concurrentie op de nationale arbeidsmarkt, angst voor een beroep op de nationale verzorgingsstaat, angst voor erosie van de nationale culturele identiteit en angst voor nationale onveiligheid.⁸⁸²

Voor de landen van bestemming heeft rekening houden met het fenomeen *brain drain* naar onze mening drie consequenties. Ten eerste noopt het risico van *brain drain* tot een langetermijnvisie op arbeidsmigratie. Dit betekent onder andere dat rekening moet worden gehouden met de *migration hump*: economische ontwikkeling zou op korte termijn tot meer emigratiedruk kunnen leiden. De doelstelling om immigratie absoluut te beperken is in dit perspectief realistisch noch wenselijk, waarbij nogmaals zij gewezen op het individuele mensenrecht op emigratie. Ten tweede versterkt *brain drain* de noodzaak van integraal beleid, waarin het immigratiebeleid in samenhang met ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse zaken, onderwijs etc. wordt gevoerd. Zo ontslaat de beschikbaarheid van buitenlands medisch personeel ons niet van de plicht om zelf voldoende

881 Harris 2002.

882 Rathka 2003, p. 158-168.

artsen op te leiden. Ook bestaat er bijvoorbeeld een spanning tussen de wens, de verplaatsing van bedrijvigheid naar lagelonenlanden te voorkomen en het stimuleren van economische ontwikkeling in andere delen van de wereld. Partnerschappen met de landen van herkomst kunnen ervoor zorgen dat de belangen van alle partijen werkelijk worden meegewogen. Westerse bedrijven en staten zouden zich aan gedragscodes moeten houden: maatschappelijk verantwoord ondernemen dus, ook op internationaal niveau. De belangrijkste consequentie is dat beleidsmakers worden gedwongen afstand te nemen van enge, nationaal gedefinieerde belangen en in plaats daarvan te kiezen voor internationale solidariteit (een term die ons eraan herinnert dat het debat over *brain drain* al langer gevoerd wordt). In een wereld waarin transnationale mobiliteit steeds normaler wordt, maakt *brain drain* ons bewust van het feit dat migratie niet exclusief vanuit het perspectief van de nationale staat kan en moet worden bekeken.

Conclusies

8.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk maken we de balans op. Wij begonnen dit rapport met het formuleren van een zestal vragen, die deels descriptief te beantwoorden waren en deels vergelijkend en analyserend. We hebben ons afgevraagd: wat kan Nederland leren van de ervaringen in andere landen ten aanzien van de tijdelijkheid van arbeidsmigratie en flexibilisering van arbeidsmigratieregimes? Daarbij concentreerden we ons op de ervaringen in Canada, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Spanje. Voor een uitgebreide vergelijking verwijzen wij naar hoofdstuk 4, hierna vatten wij deze vergelijking op hoofdlijnen nog eens samen. Vervolgens hebben we onderzocht of er in die specifieke landen discussies worden gevoerd - of recentelijk onderzoek is gedaan - waaruit zich wellicht nieuwe elementen aandienen ten behoeve van de Nederlandse debatten over de (potentiële) economische effecten van arbeidsmigratie; de effecten van *brain drain* en *brain gain* door migratie; en over de relaties tussen arbeidsmigratie en demografische ontwikkelingen (met name de vergrijzing).

8.2 Arbeidsmigratie in vergelijkend perspectief

Het eerste dat in het oog springt indien we het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid vergelijken met dat van Canada, Duitsland, Noorwegen, Spanje, en Groot-Brittannië is de sterke en nog toenemende nadruk op tijdelijkheid van het verblijf in Nederland voor alle arbeidsmigranten. In Nederland is door opeenvolgende regeringen gezocht naar een compromis tussen de verschillende doelstellingen van de Wav. In de praktijk lijkt dit vooral een compromis geworden tussen het restrictieve toelatingsbeleid enerzijds en de behoeften aan buitenlandse werknemers op de arbeidsmarkt anderzijds, waarbij de overige doelstellingen van de Wav zijn verwaarloosd, met name de bescherming van de rechtspositie van toegelaten arbeidsmigranten en het hen gunnen van een zo groot mogelijke vrijheid van arbeidskeuze.

Tegelijkertijd heeft de Nederlandse regering bij herhaling aangegeven de concurrentie met het buitenland aan te willen gaan waar het gaat om de rekrutering van hooggekwalficeerde immigranten van buiten de Europese Unie/EER. Nederland zet echter bij deze wereldwijde concurrentie andere middelen in dan de overige door ons bestudeerde landen. Aldaar heeft men voor hooggekwalficeerde en gewilde werknemers toelatingsbeleid ontwikkeld dat bestaat uit (1) het benadrukken van permanente vestiging en (2) geen of een zeer beperkte arbeidsmarkttoets, die dan bij voortgezet verblijf na één jaar niet meer wordt toegepast. Nederland heeft voor deze categorie werknemers alleen de vacaturemeldingsplicht laten vervallen maar verlangt van de werkgever zowel bij eerste toelating als bij verlenging gedurende de eerste drie jaar van de tewerkstelling dat deze zich inspant om prioriteitgenietend aanbod te vinden. In de andere landen komen deze werknemers dus meteen of op termijn in aanmerking voor permanent verblijf terwijl Nederland het verblijf zo lang mogelijk als tijdelijk blijft bestempelen zonder te differentiëren naar opleidingsniveau of arbeidsmarktpositie.

Als in andere landen tijdelijkheid van arbeidsmigratie wordt nagestreefd, betreft dit nadrukkelijk niet hoger geschoolden, behalve in sommige landen wanneer het gaat om overplaatsingen in concernverband. In de regel gaat het in deze landen bij tijdelijke toelating om lager geschoolde werknemers waarbij in de praktijk die tijdelijkheid nauwelijks wordt gecontroleerd of gesanctioneerd. Slechts in het geval van seizoensarbeiders vonden

we voorbeelden van juridische maatregelen die tijdelijkheid kunnen stimuleren. Als negatieve sanctie wordt veelal het recht op gezinshereniging aan tijdelijke arbeidsmigranten onthouden (terwijl dit in Nederland ook voor hen wel geldt). Een voorbeeld van een positieve sanctie die de kans op terugkeer na gedane arbeid vergroot, troffen we in Spanje aan. Daar dient de terugkeer het opbouwen van verblijfsrecht en weet de werknemer dat regelmatig terugkeren naar het land van herkomst hem op termijn vestiging in Spanje kan opleveren. De Duitse praktijk waarbij seizoensgebonden werk elk jaar door dezelfde tijdelijke buitenlandse werknemers wordt verricht, is een vergelijkbaar instrument.

8.2.1 Controle op de tijdelijkheid van verblijf

In het verlengde hiervan is verder de vaststelling belangrijk dat tijdelijkheid met juridische middelen slechts mondjesmaat kan worden afgedwongen, en dat gebeurt (voor zover we in onze landenstudies zien) in de praktijk dan ook niet of nauwelijks. Een arbeidsmigrant kan in afwachting van een nieuw contract 'op papier' tijdelijk terugkeren naar het land van herkomst maar in de praktijk permanent in het land verblijven. Ook is het in (vrijwel) alle gevallen mogelijk om, eenmaal als tijdelijke arbeidsmigrant binnengelaten, op andere gronden (bijvoorbeeld huwelijk) permanent te blijven. Hoe vaak dit in Nederland gebeurt, is onbekend. Interessant is wel de vaststelling van het CBS (zie paragraaf 2.2) dat *feitelijk* veel migranten uit OECD landen na verloop van tijd weer vertrekken terwijl zij *permanent* zijn toegelaten. Dit roept vragen op omtrent de relaties tussen beleidsdoelstellingen en -uitkomsten waarop we verderop in dit laatste hoofdstuk nog terugkomen.

8.2.2 Werven en Faciliteren

Ten aanzien van hoger geschoolden laat onze vergelijking niet alleen zien dat in andere landen permanente vestiging wordt nagestreefd, maar dat daartoe ook andere wervingsinstrumenten worden ingezet. Is in Nederland het systeem nog uitsluitend vraaggestuurd (de werkgever heeft een concrete vacature) wordt in verschillende andere landen (Canada, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Duitsland) - door middel van een puntensysteem - ook via de aanbodzijde gereguleerd. Dit onderstreept nogmaals het belang dat in deze landen wordt gehecht aan het binnenhalen van goed geschoolde, initiatiefrijke en gemotiveerde werknemers.

Verder tonen deze landen zich geïnteresseerd in jonge buitenlanders die zich aan hun instellingen voor hoger onderwijs hebben laten scholen. In plaats van ervan uit te gaan dat deze het land na hun studie verlaten, bieden ze hen de mogelijkheid op de arbeidsmarkt actief te worden.

De teneur lijkt te zijn dat Nederland op alle terreinen de concurrentie met andere landen niet aankan als het gaat om het (tijdelijk) aantrekken van hoger geschoolde arbeidskrachten. Dit doet de waarheid geweld aan. We zagen reeds dat in Nederland het recht op gezinshereniging ook geldt voor tijdelijk toegelaten arbeidsmigranten. Daarin is Nederland weliswaar niet uniek maar het is toch ook zeker geen internationale regel. Wat wel uniek lijkt te zijn - we vonden althans geen andere voorbeelden - is het fiscale voordeel ten faveure van buitenlandse werknemers (de dertig procent regeling) dat in Nederland voor deze categorie van arbeidsmigranten geldt.

8.2.3 Flexibilisering en tijdelijkheid

De Wav is bij uitstek bedoeld als flexibel arbeidsmarktinstrument. In deze paragraaf gaan we kort in op de vraag of deze flexibiliteit gewaarborgd is dan wel versterkt kan worden. Daarbij onderscheiden wij naar de verschillende 'belanghebbenden': overheid, werkgever en werknemer.

De overheid, voor zover belast met de uitvoering van een restrictief toelatingsbeleid, krijgt mogelijk door de voorgenomen aanpassingen van het vreemdelingenrecht en de Wav (zie paragraaf 8.2.1) minder ruimte om desgewenst af te wijken van de hoofdregels van het restrictieve toelatingsbeleid. De overheid wil arbeidsmigratie ook sturen door het afsluiten van convenanten. De overheid wordt daarmee voor het voeren van een arbeidsmigratiebeleid afhankelijk van de resultaten van overleg met bepaalde werkgeversorganisaties. Het is de vraag of het sectorale convenant de overheid de gelegenheid zal bieden om snel in te spelen op de behoefte van de Nederlandse arbeidsmarkt of dat het convenant niet juist bepaalde werkgeversorganisaties de mogelijkheid geeft om de overheid 'te gebruiken' om (niet georganiseerde) werkgevers in de sector voorschriften op te leggen.

Ook voor werkgevers betekent de nadruk op tijdelijkheid en de lange arbeidsmarkttoets geen flexibilisering. Om te voorkomen dat zij een tijdelijke en niet verlengbare tewerkstellingsvergunning krijgen zouden zij arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd moeten afsluiten met nieuwe buitenlandse werknemers. Zij kunnen zich vervolgens, indien nodig, niet makkelijk van de werknemer ontdoen. Buitenlandse werknemers binnen het bedrijf laten doorstromen wordt ook moeilijker omdat voor de werkvergunning voor die nieuwe positie drie jaar lang - en in de toekomst mogelijk vijf jaar lang - een arbeidsmarkttoets van toepassing is. Allocatie van buitenlandse werknemers op de arbeidsmarkt wordt inflexibel. De tot nu toe afgesloten convenanten in de zorg en de horeca hebben de werkgevers in het algemeen alleen maar extra verplichtingen opgelegd. Het is niet uitgesloten dat de ene werkgever daar makkelijker aan kan voldoen dan de andere. De convenanten benadelen dan een deel van de sector. Hetzelfde effect zien we bij de voorgenomen vrijstelling van de arbeidsmarkttoets voor kenniswerkers, welke vrijstelling in het bedrijfsleven alleen voor multinationals gaat gelden. Alleen in sectoren waar op grond van de Wav tot nog toe géén tewerkstellingsvergunningen worden verleend, zoals bijvoorbeeld de bouwsector of voor huishoudelijke hulpen of thuiszorgers, zou een sectoraal convenant - met verplichtingen voor de sector om nationaal aanbod op de arbeidsmarkt te activeren - een mogelijke oplossing zijn om een andere doelstelling van de Wav, namelijk het tegengaan van illegale tewerkstelling, te bereiken. In Canada wordt een instrument vergelijkbaar met het convenant juist voor die situaties gebruikt, terwijl Spanje en Duitsland met bilaterale overeenkomsten met landen van herkomst werken.

Als over flexibilisering wordt gesproken wordt door de Nederlandse regering niet gerept over de belangen van de werknemer, waar twee van de doelstellingen van de Wav zich op richten. Zijn vrijheid van arbeidskeuze is sinds 2000 aanzienlijk aan banden gelegd. De werknemer wordt lang afhankelijk van zijn werkgever. Door de tijdelijkheid van de tewerkstelling te benadrukken is zijn rechtspositie in Nederland verzwakt. De tot nu toe afgesloten convenanten hebben de verblijfspositie van de buitenlandse werknemer nog meer verslechterd.

Bovendien: een werkgever die bij voorbaat rekening houdt met het feit dat hij een bepaalde werknemer slechts voor een bepaalde tijd in dienst krijgt, zal er weinig belang bij hebben om in deze werknemer te investeren. De werknemer zelf, voor zover hij in zichzelf investeert, zal daarbij geen toekomst in Nederland voor ogen hebben. Tegelijkertijd moeten we rekening houden met de kans dat deze immigrant de facto duurzaam in Nederland blijft (we zagen immers dat tijdelijkheid slechts in beperkte mate afdwingbaar is). De jaren daaraan voorafgaand zijn dan 'verloren' als het gaat om sociale en culturele integratie in Nederland. Hoe problematisch zulks is, is waarschijnlijk een kwestie van smaak. Dat is minder het geval daar waar gebrekkige investeringen in menselijk kapitaal op termijn tot uitkeringsafhankelijkheid zou leiden. Daarmee zouden de grote fouten van de gastarbeid en zijn nasleep worden herhaald - een gevaar waarop door economen nadrukkelijk wordt gewezen.

8.3 Economische effecten van arbeidsimmigratie

Een belangrijke bevinding die op basis van de door ons onderzochte literatuur werd gedaan, is de onverwachte relatie tussen restrictieve toelating van arbeidsmigranten en de economische gevolgen daarvan. Er wordt overtuigend gesuggereerd dat pogingen om de nationale arbeidsmarkt voor concurrentie te behoeden - zoals door het hanteren van een arbeidsmarkttoets - nadelige kanten hebben als het gaat om de macro-economische effecten: de balans tussen toelating op humanitaire gronden enerzijds en om economische redenen anderzijds is er sterk door verschoven in het voordeel van de eerste categorie. Uiteindelijk is daardoor het gemiddeld aanwezige *human capital* onder de totale immigranten populatie negatief beïnvloed en daarmee de uitkeringsafhankelijkheid waarschijnlijk verhoogd.

Voor de aanname dat arbeidsimmigratie gepaard kan gaan met loonstuwende dan wel loondrukkende effecten, hebben wij in de literatuur weliswaar bevestiging gevonden maar als zulke effecten optreden, blijken ze niet eenduidig en minimaal te zijn. Uit het onderzoek dat in Europa is gedaan laat verder zien dat vermoedde negatieve effecten op de werkgelegenheid minimaal zijn. Over mogelijke positieve effecten blijkt weinig bekend te zijn.

Het Canadese voorbeeld leert overigens wel dat door een aanbod gestuurd immigratieregim de kans op werkloosheid gedurende de eerste jaren hoger is dan voor personen die zich reeds langer op de arbeidsmarkt bewegen. In Nederland is eerder het omgekeerde waarneembaar. De Wav en de Vreemdelingenwet maken in eerste instantie de kans klein dat een immigrant werkloos in Nederland verblijft. Zijn verblijfsrecht is immers gebonden aan het verblijfsdoel: het verrichten van arbeid in loondienst. Gedurende de eerste vijf jaren heeft de buitenlandse werknemer bovendien slechts een beperkte aanspraak op een werkloosheidsuitkering.

Waar vervolgens echter in Canada (en het Verenigd Koninkrijk) de kans op werkloosheid met het vorderen der jaren door voortschrijdende aanpassing afneemt, is hiervan in het verleden in Nederland minder gebleken. Dit is ongetwijfeld deels verklaarbaar uit specifieke kenmerken van de 'gastarbeiders' (die waren immers juist vanwege hun geringe kwalificaties aantrekkelijke werknemers geweest), maar deels ook uit het feit dat de beoogde tijdelijkheid van hun verblijf geen aanmoediging inhield - noch voor de migranten, noch voor hun werkgevers - in hun aanpassing aan de Nederlandse samenleving te investeren.

De Canadese ervaring laat verder zien dat hoger opgeleide immigranten uiteindelijk, gemiddeld genomen, *minder* een beroep doen op sociale voorzieningen dan de autochtone bevolking.

Een argument dat veelvuldig tegen (meer) arbeidsmigratie naar Nederland wordt aangevoerd, is dat de volgmigratie nauwelijks te reguleren is - naar kwantiteit noch naar kwaliteit. Op zichzelf is deze constatering terecht. Eventuele angst die ermee geassocieerd is, is evenwel sterk verbonden met de ervaringen eerder opgedaan met de 'gastarbeiders' die precies vanwege hun lage scholingsgraad werden geworven. Dat hun partners en kinderen evenmin tot de hoger geschoolden behoorden, is evenwel niet zeer verwonderlijk. Een dergelijke correlatie is evenwel ook waarneembaar bij hoger opgeleide immigranten. Hun gezinsleden hebben een profiel dat met dat van hen zeer vergelijkbaar is. Meer recente ervaringen elders, bijvoorbeeld in Canada, zijn zelfs dat door de volgmigratie die wordt gegenereerd door hoog opgeleide primaire immigranten, personen arriveren die gemiddeld hoger zijn opgeleid dan de autochtone bevolking.

Tenminste een belangrijk deel van de arbeidsmigranten die Nederland nu en in de toekomst nodig lijkt te hebben, is hoger geschoold. Er zal echter ook behoefte (blijven) bestaan aan minder geschoolde arbeid die, bij duurzaam verblijf, inderdaad tot een instroom van immigranten kan leiden die, meer dan gemiddeld, een beroep zouden kunnen doen op de openbare kas en/of hoge integratiekosten opleveren.

8.4 Brain drain of brain gain?

Het morele argument tegen arbeidsmigratie van hoger geschoolden dat het vaakst in stelling wordt gebracht, is dat het de ontwikkeling - economisch of anderszins - van het land van herkomst negatief beïnvloedt. In het algemeen zijn de directe negatieve gevolgen van deze *brain drain* evident en is dit effect uitvoerig in de literatuur terug te vinden. Artsen zijn een veel genoemd voorbeeld. Op de wat langere termijn is het evenwel niet in alle gevallen vanzelfsprekend dat *brain drain* economisch schadelijk is voor het land van herkomst. Weliswaar hebben deze landen zich investeringen in de opleiding van deze emigranten getroost, die zij vervolgens elders ten gelde maken, maar vaak leiden deze landen meer specialisten op dan op de nationale arbeidsmarkt (zinvol) inzetbaar zijn. Soms is dit zelfs expliciet beleid in de hoop arbeid te exporteren in ruil voor *remittances* of overboekingen. Economen suggereren bovendien dat het perspectief op emigratie de bereidheid stimuleert zich te laten scholen waardoor ook bij substantiële arbeidsemigratie van hoger geschoolden het opleidingsniveau voor de bevolking in zijn geheel toch toeneemt, hetgeen de samenleving uiteindelijk per saldo méér *human capital* en kansen oplevert.

Geheel los van de gevolgen van *brain drain* voor de landen van herkomst, moet tegelijkertijd worden vastgesteld dat de mogelijkheden voor overheden van bestemmingslanden om in dat proces in te grijpen zeer beperkt zijn. Deze beperkingen zijn van juridische en praktische aard. Zo heeft een ieder het recht een land, met inbegrip van het eigen land, te verlaten. Het lijkt dan problematisch indien de overheid van een bestemmingsland afspraken maakt met die van een herkomstland ter beperking van dat recht. Maar zelfs als dit zou gebeuren, emigranten feitelijk aan vertrek te hinderen lijkt in het huidige tijdsgewricht nauwelijks mogelijk.

In het licht van het voorafgaande dient zich dan ook eerder de vraag aan of er mogelijkheden zijn de positieve kanten van de migratie van hoger geschoolden voor het land van herkomst (nog) groter te maken, dan de vraag hoe hun emigratie het best kan worden geremd.

Uit de literatuur blijkt dat die mogelijkheden zich vooral voordoen door het stimuleren van retourmigratie en van kapitaalstromen. De ervaring en het verdiende spaargeld kunnen dan de economie van het land van herkomst stimuleren (op voorwaarde dat de economie en het landsbestuur voldoende stabiel zijn en de rechtsstaat gewaarborgd is). Deze retourmigratie is echter niet of nauwelijks positief gecorroleerd aan het vreemdelingenbeleid alhier: het benadrukken van tijdelijkheid bevordert zulks als zodanig niet en kan zelfs in het tegendeel resulteren. Wel wordt in de literatuur gesuggereerd dat positieve prikkels zouden kunnen worden ingezet. Te denken valt dan aan van overheidswege verstrekte vertrekpremies (zoals Duitsland in het verleden kende) of het achterhouden van een deel van het loon tot op het moment van terugkeer, zoals dat onderdeel was van het Chineko Convenant (hoofdstuk 2) (waarbij het uiteraard de vraag blijft of daarmee ook hervestiging in het land van herkomst gegarandeerd kan worden). Ook immigranten die zich voor langere tijd of permanent elders vestigen kunnen een positief effect op de ontwikkelingen in het land van herkomst hebben. In de eerste plaats doordat zij ook dan geneigd zullen zijn geld daarheen te zenden, t.b.v. Familie en vrienden of de eigen toekomst (investeringen in onroerend goed of een eigen bedrijf hetgeen de plaatselijke werkgelegenheid stimuleert). Deze overboekingen dragen in belangrijke mate bij aan het BNP van veel ontwikkelingslanden. Daar staat tegenover dat deze geldstromen als ze vooral richting particuliere huishoudens vloeien ook lokale ongelijkheid kunnen versterken, en tot inflatie en op korte termijn tot meer emigratiedruk kunnen leiden.

Een andere suggestie die in de literatuur wordt gedaan, is te trachten de verdeling van baten en lasten van arbeidsmigratie op formele wijze tussen land van herkomst en vestiging te regelen, bijvoorbeeld door (kleine) additionele inkomstenbelasting voor migran-

ten in de 'diaspora' ten voordele van het land van herkomst. Dit is met name een optie als de migrant (nog) zijn oorspronkelijke nationaliteit bezit. Enige scepsis lijkt hier evenwel op zijn plaats omdat het effect evenzogoed kan zijn dat de migrant ter vermijding van deze belasting de draad die hem met zijn land van herkomst verbindt, doorknipt. De consequentie kan dan allicht juist een afname van kapitaalstromen zijn.

De aanwezigheid van immigranten alhier kan ook anderszins bijdragen aan de ontwikkelingen in het herkomstland doordat zij ervaring op doen met ordentelijk bestuur, de democratische rechtsorde en politiek. Als ze deze ervaringen al niet zelf mee terug brengen, zullen ze tenminste in de vorm van informatie aankomen. Daarmee samenhangend is ook van belang vast te stellen dat *brain drain* niet alleen optreedt waar migranten primair economische motieven hebben, maar ook het gevolg kan zijn van het feit dat het uitgerekend hoger opgeleiden zijn die hun land de rug toekeren omdat het politieke klimaat hen niet aanstaat (zonder dat er direct van vervolging sprake hoeft te zijn).

In het algemeen lijkt het fenomeen *brain drain* voor bestemmingslanden (als zij genegen zijn er beleid tegen te ontwikkelen) de volgende drie antwoorden te moeten behelzen.

Ten eerste vraagt *brain drain* om een lange termijn visie op arbeidsmigratie en de kansen die daarmee geboden worden voor de economische ontwikkeling van het land van herkomst. Ten tweede kan worden gewezen op de noodzaak van integraal beleid waarin ontwikkelingssamenwerking, investeringen, onderwijs en migratiebeleid samenkomen - bijvoorbeeld binnen bilaterale overeenkomsten. Belangrijk ook is de vaststelling dat het importereren van - bijvoorbeeld - artsen de ontvangende samenleving wijst op de noodzaak in de eigen medische opleidingen te investeren. In het verlengde van een integrale aanpak ligt het derde antwoord: de noodzaak dat beleid op zo'n wijze geformuleerd wordt dat daarin niet uitsluitend het nationale belang van de ontvangende samenleving voorop staat maar waarin ook internationale solidariteit en de realiteit van toenemende transnationale mobiliteit een nadrukkelijke plaats krijgen.

8.5 Demografische ontwikkelingen

Dankzij de welvaart in de geïndustrialiseerde wereld is daar vrijwel overal sprake van een ingrijpende demografische transitie: de geboortecijfers zijn laag en liggen onder het 'vervangingsniveau' terwijl de gemiddelde leeftijd van de bevolking stijgt en de levensverwachting steeds hoger is komen te liggen. Vroeger of later betekent dit in al deze landen een netto bevolkingsafname en een steeds zwaardere verschuiving in de balans tussen de potentiële beroepsbevolking en het gepensioneerde deel van de bevolking (voorop gesteld dat de pensioengerechtigde leeftijd ongewijzigd blijft) in het 'voordeel' van de laatste categorie. Deze ontwikkeling roept een aantal vragen op, waarvan die van de financiering van deze 'vergrijzing' de meest prangende is. Concreet gaat het dan primair om de pensioenen en de stijgende kosten van de gezondheidszorg. Er zijn verschillende, complementaire, wijzen om deze problemen het hoofd te bieden - zoals verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, verhoging van premies, aanpassingen in de pensioenstelsels, vergroting van de arbeidsparticipatie - en arbeidsimmigratie is er daar één van. Immigratie ter 'versterking' van de bevolkingsopbouw heeft weliswaar slechts een beperkte effectiviteit, vooral omdat immigranten ook ooit pensioengerechtigd worden, maar kan wel degelijk de gevolgen van vergrijzing en stijgende pensioenkosten afzwakken.

In de meeste Westerse landen doen deze vragen zich vooralsnog dringender voor dan in Nederland. Wel wordt er in de literatuur overtuigend op gewezen dat de trend in Nederland niet wezenlijk afwijkt van die in andere Europese landen. De regering stelt

dan ook maar deels terecht in 2001⁸⁸³ dat de Nederlandse bevolking nog relatief jong is en er dus geen behoefte is aan immigranten. Dit is momenteel wellicht van toepassing maar bij een midden of lange termijn perspectief wordt dit anders. De regering stelt eveneens dat de vergrijzing en ontgroening kleinere gevolgen zullen hebben dan elders doordat de pensioenen deels kapitaalgedekt zijn. Dat maakt de situatie stellig financieel minder problematisch dan in veel andere Europese landen. Desalniettemin is deze vaststelling gebaseerd op een momentopname - namelijk ten tijde van hoogconjunctuur en uniek hoge beurskoersen - en zou momenteel (of op het moment dat de *baby boomers* massaal met pensioen gaan) wel eens minder stellig kunnen uitpakken. Vooralsnog echter beperkt de regering zich tot de vaststelling dat als er door demografische scheefgroei toch problemen zullen ontstaan, deze zich door tekorten op de arbeidsmarkt merkbaar zullen maken. Deze kunnen volgens de regering dan via de Wav worden bevredigd. Voorondersteld wordt daarbij dat er voldoende aanbod van buitenlandse werknemers zal bestaan dat Nederland een aantrekkelijk land vindt om te komen werken.

8.6 Afsluitende opmerkingen

Uit onze literatuurstudie is gebleken dat het benadrukken van tijdelijkheid bij arbeidsmigratie weinig zinvol is als het gaat om hoog opgeleide immigranten. De kans dat zij, of hun partners en kinderen, een last in plaats van een lust voor de Nederlandse samenleving zullen (gaan) vormen is gering. Het ook anderszins restrictief benaderen van deze categorie immigranten - door hoge leges, bureaucratische vereisten etc. - heeft weinig positieve effecten in de zin van migratiebeheersing maar ondermijnt wel het gestelde doel: het stimuleren van een kenniseconomie.

Bij lager opgeleide immigranten is tijdelijke immigratie wellicht eenvoudiger en zinvoller te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door het aangaan van bilaterale overeenkomsten met landen van herkomst. Maar ook dan kan niet altijd vermeden worden dat tijdelijk verblijf permanent wordt doordat migranten van status zullen switchen dan wel periodes van illegaliteit voor lief nemen, of omdat de overheid het, als werkgevers of werknemers daarop aandringen, in de praktijk met die tijdelijkheid niet zo nauw neemt.

Tenslotte zij opgemerkt dat in toenemende mate duidelijk sprake zal zijn van mondiale concurrentie tussen hooggeïndustrialiseerde landen om de beter opgeleide immigrant. Het is evident dat de besten onder hen zich zullen willen vestigen in die landen die hen de meeste ontplooiingskansen bieden. In deze concurrentiestrijd zet de Nederlandse overheid slechts in beperkte mate instrumenten in die positief prikkelen en meerdere die dit negatief lijken te willen doen. In vergelijking met de overige door ons onderzochte landen is het de vraag of dit instrumentarium volstaat om het gestelde doel te bereiken: een bloeiende Nederlandse kenniseconomie.

883 *Kamerstukken II 2001/02, 19637, nr. 616.*

LITERATUURLIJST

Abella, Manolo I. 1997

Manolo I. Abella, *Sending Workers Abroad. A Manual for Low- and Middle Income Countries*, Genève: International Labour Office (ILO) 1997.

Akbari, Ather H. 1999

Ather H. Akbari, Immigrant "Quality" in Canada: More Direct Evidence of Human Capital Content, 1956-1994, *International Migration Review*, 1999, p. 156-175.

Alders, M. E.a. 2003

M. Alders & H. Nicolaas, *Eén op de drie immigranten vertrekt binnen zes jaar*, www.cbs.nl 21 januari 2003.

Algemene Directie voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie/CWI 1998-2002

Algemene Directie voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie/CWI, *Jaarverslag uitvoering Wet arbeid vreemdelingen*, Zoetermeer 1998 t/m 2002.

Algemene Directie voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie 2001

Algemene Directie voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, *Vademecum Wet arbeid vreemdelingen*, Zoetermeer 2001.

Apap, J. 2002

J. Apap, 'Shaping Europe's Migration Policy. A Comparative Analysis of Member States' "Green card" legislation: A Comparison of Strategies in Germany, Sweden, the Netherlands and the UK', *European Journal of Migration and Law*, 2002-3, p. 309-328.

Aparicio, R. E.a. 2003

R. Aparicio & A. Tornos, 'Towards an Analysis of Spanish Integration Policy', in: F. Heckmann & D. Schnapper (red.), *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*, p. 213- 252: Lucius, 2003.

Bakker, E. De 2001

E. De Bakker, *De cynische verkleuring van legitimiteit en acceptatie*, Amsterdam: Aksant 2001.

Bauer, Thomas K. 2002

Thomas K. Bauer, Migration, *Sozialstaat und Zuwanderungspolitik*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Discussion Paper, 2002 (505).

Becker, Frans e.a. 2002

Frans Becker, Wim van Hennekeler, Monika Sie Dhian Ho & Bart Tromp (red.), 2002. *Transnationaal Nederland. Het drieëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, in samenwerking met Uitgeverij De Arbeiderspers.

Beine, Michel e.a. 2001

Michel Beine, Frédéric Docquier & Hillel Rapoport, *Brain drain and economic growth: theory and evidence*, Journal of Development Economics, 2001, 64, p. 275-289.

Berg, I.H. van den e.a. 2002

I.H. van den Berg & T. De Lange, 'Wet arbeid vreemdelingen', in: P.F. van der Heijden e.a. (red.), *T&C Arbeidsrecht*, 2e druk p. 521-553, Deventer: Kluwer, 2002.

Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 2002

Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berling & Bonn: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfrage, 2002.

Bhagwati, Jagdish 2003

Jagdish Bhagwati, *Borders Beyond Control*, Foreign Affairs, 2003, 82 (1).

Bird, Edward J. E.a. 1999

Edward J. Bird, Hilke Kayser, Joachim R. Frick & Gert G. Wagner, *The Immigrant Welfare Effect: Take-Up or Eligibility?*, Institute for the Study of Labor (IZA)

- Discussion Paper, 1999, 66.
- Bluiminck, F. 2001**
F. Bluiminck, *Arbeidsmigratie*: FNV, 2001.
- Bonin, Holger e.a. 2000**
Holger Bonin, Bernd Raffelhüschen & Jan Walliser, *Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?*, Finanzarchiv, 2000, 57 (1), p. 1-21.
- Bonin, Holger 2001**
Holger Bonin, *Fiskale Effekte der Zuwanderung nach Deutschland: Eine Generationbilanz*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Discussion Paper, 2001 (302).
- Bonin, Holger 2002**
Holger Bonin, *Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Discussion Paper, 2002 (516).
- Böcker, A. E.a. 2002**
A. Böcker & D. Thranhardt, (*Waarom*) *integreert Duitsland beter?*, Economisch Statistische Berichten (ESB), 2002, 87 (4387).
- Bosman, Ronald 2003**
Ronald Bosman, *Immigratie vanuit historisch en economisch perspectief*, De Nederlandsche Bank (DNB) Afdeling Monetair en economisch beleid, MEB Serie, 2003 (02).
- Browne, Anthony 2002**
Anthony Browne, *Do We Need Mass Immigration? The economic, demographic, environmental, social and developmental arguments against large-scale net immigration to Britain*, London: Civitas: Institute for the Study of Civil Society 2002.
- Brücker, Herbert e.a. 2001**
Herbert Brücker, Gil S. Epstein, Barry mccormick, Gilles Saint-Paul, Alessandra Venturini & Klaus Zimmermann, *Managing Migration in the European Welfare State*: The William Davidson Institute, Fondazione Rodolfo De Benedetti, International Conference Trieste, 23 juni 2001.
- Carrington, William J. E.a. 1998**
William J. Carrington & Enrica Detragiache, *How Big Is the Brain Drain?*, International Monetary Fund (IMF) Working Paper, 1998 (102).
- Castronova, Edward J. E.a. 2001**
Edward J. Castronova, Hilke Kayser, Joachim R. Frick & Gert G. Wagner, *Immigrants, Natives and Social Assistance: Comparable Take-Up Under Comparable Circumstances*, International Migration Review, 2001, 35 (3), p. 726-748.
- Cholewinski, R. 2002**
R. Cholewinski, *Legal Status of Migrants Admitted for Employment. A comparative study of law and practice in selected European States*, Straatsburg: Council of Europe Committee of Experts on the Legal Status and Other Rights of Immigrants, Doc. MG-ST, 4 december 2002.
- Clark, T. 2000**
T. Clark, "Migrant Workers in Canada" (mei 2000), artikel te raadplegen op de website van de NGO, 18 december:
<http://www.december18.net/paper4Canada.htm>
- Coleman, David 2001**
David Coleman, 'Is Nederland gidsland of buitenbeentje?' in: Joop Garssen e.a. (red.), *Samenleven. Nieuwe feiten over relaties en gezinnen*, p. 179-197, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2001.
- Collacott, Martin 2002**
Martin Collacott, *Canada's Immigration Policy: The Need for Major Reform*, Public Policy Sources, Fraser Institute Occasional Paper, 2002 (64).

Collado, Dolores e.a. 2002

Dolores Collado, Iñigo Iturbe-Ormaetxe & Guadalupe Valera, *Quantifying the Impact of Immigration on the Spanish Welfare State*, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) Working Paper, 2002 (AD 2002-04).

Commander, Simon e.a. 2002

Simon Commander, Mali Kangasniemi & L. Alan Winters, *The Brain Drain: Curse or Boon? A Survey of the Literature*, Paper prepared for the CEPR/NBER/SNS International Seminar on International Trade, Stockholm, 24-25 May, 2002.

Coppel, Jonathan e.a. 2001

Jonathan Coppel, Jean-Christophe Dumont & Ignazio Visco, *Trends in Immigration and Economic Consequences*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Economics Department Working Papers, 2001 (284).

Crush, Jonathan 2002

Jonathan Crush, *The Global Raiders: Nationalism, Globalization and the South African Brain Drain*, Journal of International Affairs, 2002, 56 (1), p. 147-172.

Dalen, H.P. van 2001

H.P. van Dalen, *Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie?*, Bevolking en Gezin, 2001, 30 (3), p. 3-36.

Davy, U. 2002

U. Davy, 'Das neue Zuwanderungsrecht: Vom Ausländergesetz zum Aufenthaltsgesetz', *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 2002-5/6, p. 171-179.

'Deutschland: nach Green Card nun Blue Card' 2000

'Deutschland: nach Green Card nun Blue Card', *Migration und Bevölkerung*, 2000-Juli, p. 3-4.

Devoretz, D. J. 1999

D. J. Devoretz, *The brain drain is real and it costs us*, Policy Options, 1999, September, p. 18-24.

Devoretz, Don e.a. 1999

Don devoretz & Samuel A. Laryea, *Canadian Immigration Experience: Any Lessons for Europe?*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Discussion Paper, 1999 (59).

Devoretz, Don e.a. 2002

Don devoretz & Christiane Werner, 'Canada: An Entrepôt Destination for Immigrants?' in: Ralph Rotte & Peter Stein (red.), *Migration Policy and the Economy: International Experiences*, p. 37-56, München: Hanns-Seidel-Stiftung, Academy for Politics and Current Affairs, Studies and Comments, 2002.

Doomernik, J. E.a. 1996

J. Doomernik, R. Penninx & H. Van Amersfoort, *Migratiebeleid voor de toekomst. Mogelijkheden en beperkingen.*, Amsterdam: Het Spinhuis 1996.

Doomernik, Jeroen 1998

Jeroen Doomernik, *The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands*, International Labour Office (ILO), Conditions of Work Branch, International Migration Papers, 1998 (27).

Doomernik, Jeroen 2001

Jeroen Doomernik, *De mythe van het restrictieve immigratiebeleid*, Justitiële Verkenningen, 2001, 27 (8), p. 31-40.

Doomernik, Jeroen 2003

Jeroen Doomernik, 'Drittstaatenangehörige und Arbeitsimmigration in den Niederlanden', in: Ullrich Heilemann & Hans Dietrich von Loeffelholz (red.), *Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung - neuere deutsche Ansätze und Internationale Erfahrungen. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) Heft 43*, Essen 2003.

Dunnewijk, B. 2001

B. Dunnewijk, *Immigratie geen structurele oplossing voor arbeidsmarkt*, Economisch Statistische Berichten (ESB), 2001, 25 mei, p. 448-451.

Dustmann, Christian e.a. 2003a

Christian Dustmann, Francesca Fabbri, Ian Preston & Jonathan Wadsworth, *Labour market performance of immigrants in the UK labour market*, Home Office Online Report, 2003a (05/03).

Dustmann, Christian e.a. 2003b

Christian Dustmann, Francesca Fabbri, Ian Preston & Jonathan Wadsworth, *The local labour market effects of immigration in the UK*, Home Office Online Report, 2003b (06/03).

EC 2002

EC, *The EU Economy: 2002 Review. ECFIN/475/02-EN*, Brussels: European Commission (EC), Directorate-General for Economic and Financial Affairs 2002.

EC 2003

EC, *Ontwerp van gezamenlijk verslag van de Commissie en de Raad inzake toereikende en betaalbare pensioenen. 6527/2/03 REV 2 ECOFIN 51 SOC72*, Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen, het Comité voor economische politiek en het Comité voor sociale bescherming 2003.

Engbersen, Godfried 2002

Godfried Engbersen, *Illegaliteit en arbeidsmigratie (interview)*, Migratie info, 2002, 8 (4), p. 12-15.

Entzinger, Han 2002

Han Entzinger, 'Arbeidsmigratie in de eenentwintigste eeuw: noodzaak of last?' in: Frans Becker e.a. (red.), *Transnationaal Nederland. Het drieëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, p. 68-91, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, in samenwerking met Uitgeverij De Arbeiderspers, 2002.

EPC 2001

EPC, *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances. Executive Summary. EPC/ECFIN/630-EN final*, Brussels: Economic Policy Committee (EPC) of the European Union 2001.

ERT 2000

ERT, *European Pensions. An Appeal for Reform. Pension Schemes that Europe Can Really Afford*, Brussels: European Round Table of Industrialists (ERT) 2000.

Ewijk, C. Van e.a. 2000

C. Van Ewijk, B. Kuipers, H. Ter Rele, M. Van de Ven & E. Westerhout, *Ageing in the Netherlands: a Manageable Problem*, Den Haag: Centraal Planbureau (CPB) 2000.

Faist, Th. E.a. 1999

Th. Faist, K. Sieveking, U. Reim & S. Sandbrink, *Ausland im Inland. Die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland. Rechtliche Regulierung und politische Konflikte.*, 28, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1999.

Fertig, Michael e.a. 2002

Michael Fertig & Christoph M. Schmidt, 'First- and Second-Generation Migrants in Germany - What Do We Know and What Do People Think', in: Ralph Rotte & Peter Stein (red.), *Migration Policy and the Economy: International Experiences*, p. 179-218, München: Hanns-Seidel-Stiftung, Academy for Politics and Current Affairs, Studies and Comments, 2002.

Findlay, Allan 2001

Allan Findlay, *From Brain Exchange to Brain Gain: Policy Implications for the UK of Recent Trends in Skilled Migration from Developing Countries*, International Labour Office (ILO), International Migration Branch, International Migration Papers, 2001

(43).

Garssen, Joop e.a. 2001

Joop Garssen, Joop de Beer, Peter Cuyvers & Andries de Jong (red.). 2001. *Samenleven. Nieuwe feiten over relaties en gezinnen*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Gerritsma, E. 2002

E. Gerritsma, 'Weigering tewerkstellingsvergunning in verband met tekort verpleegkundigen in Suriname', *Migrantenrecht*, 2002-6, p. 171.

Gott, Ceri e.a. 2002

Ceri Gott & Karl Johnston, *The migrant population in the UK: fiscal effects*, Home Office Research, Development and Statistics Directorate (RDS) Occasional Paper, 2002 (77).

Gortázar, C. 2002

C. Gortázar, 'Spain: Two Immigration Acts at the End of the Millennium', *European Journal of Migration and Law*, 2002-1, p. 1-21.

Gowricharn, Ruben 2000

Ruben Gowricharn, *Andere gedachten...Over de multiculturele samenleving*, Utrecht: Uitgeverij DAMON Budel, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling FORUM 2000.

Groenendijk, C.A. e.a. 1995

C.A. Groenendijk & R. Hampsink, *Temporary employment of Migrants in Europe*, Reeks recht & samenleving, Nijmegen 1995.

Groenendijk, C.A. e.a. 2001

C.A. Groenendijk & R. Barzilay, *Verzwakking van de rechtspositie van toegelaten vreemdelingen (1990-2000)*, Utrecht: Forum 2001.

Groenendijk, C. A. E.a. 2003

C.A. Groenendijk & C.A.J.M. Kortmann, 'Nieuwe verhoging leges voor verblijfsvergunningen: wederom onredelijk, onverstandig en onrechtmatig', *NJB*, 2003-7, p. 314-321.

Haas, Hein de 2001

Hein de Haas, *Migration, Development and Agricultural Change in the South-Moroccan Todgha Valley*, *The Arab World Geographer/Le Géographe du monde arabe*, 2001, 4 (4), p. 302-320.

Haque, Russel 2002

Russel Haque, *Migrants in the UK. A descriptive analysis of their characteristics and labour market performance, based on the Labour Force Survey*: HM Government, Department of Work and Pensions 2002.

Harris, Nigel 2002

Nigel Harris, *Thinking the Unthinkable. The Immigration Myth Exposed*, London & New York: I.B.Tauris Publishers 2002.

Helliwell, John F. 1999

John F. Helliwell, *Checking the Brain Drain. Evidence and Implications*: Advisory Council on Science and Technology Canada 1999.

Hess, S. 2002

S. Hess, 'Bodenpersonal der Globalierung. Die neue Dienstmädchenfrage: Auch die Hausarbeit wird international - jenseits der Legalität', *Die Zeit*, 2002 p. 13.

Imhoff, E. Van e.a. 2000

E. Van Imhoff & N. Van Nimwegen, *Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing. Reacties op VN-Rapport*, Demos, Bulletin over Bevolking en Samenleving van de Stichting Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), 2000, 16 (februari).

Interdepartementale Werkgroep Kennismigranten 2003

Interdepartementale Werkgroep Kennismigranten, *Notitie over de vreemdelingenrechtelijke positie van en de toelatingsprocedures voor arbeidsmigranten*: DG Internationale

- Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken, 5209214/03/DVB, 7 februari 2003 2003.
- Iqbal, Mahmood 1999**
Mahmood Iqbal, *Are we losing our minds?*, Policy Options, 1999, September, p. 34-38.
- Johnston, P. 2003**
P. Johnston, 'Fast-track visas for IT migrants 'hit British jobs'', The Telegraph (UK), 13 mei 2003.
- Jong, Andries de e.a. 2001**
Andries de Jong, Han Nicolaas & Arno Sprangers, *Bevolkingsprognose 2000-2050: kunnen in de toekomst meer arbeidsmigranten worden verwacht?*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociaal-economische maandstatistiek, 2001 (juli), p. 20-24.
- Jonker, E. E.a. 2002**
E. Jonker & M. Scholten, 'Noodgreep. Over de inburgering van bijzondere categorieën vreemdelingen in Nederland.' *Migrantenstudies*, 2002-1, p. 37-54.
- Kempton, Jeremy 2002**
Jeremy Kempton, *Migrants in the UK: their characteristics and labour market outcomes and impacts*, Summary document compiled by Jeremy Kempton, from research studies by Russell Haque, Christian Dustmann, Francesca Fabbri, Ian Preston, Jonathan Wadsworth, Michael Shields and Stephen Wheatley Price. Home Office Research, Development and Statistics Directorate (RDS) Occasional Paper, 2002 (82).
- Klaver, J.F.L. e.a. 1999**
J.F.L. Klaver & E.T. Visser, *Evaluatie wet arbeid vreemdelingen*, Den Haag: Regioplan, juni 1999.
- Kloosterman, R.B. 2003**
R.B. Kloosterman, 'Verschil in wet en beleid - het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid gespiegeld aan het Duitse', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 2003-3, p. 103-111.
- Kolb, H. 28-29 april 2003**
H. Kolb, *Secretive Doors: German Immigration Policy between Openness for Business and Xenophobic Attitudes*, paper gepresenteerd op: Dutch-German Research Conference on Migration and Immigration (NIAS Wassenaar, 28-29 april 2003).
- Lakeman, Pieter 1999**
Pieter Lakeman, *Binnen zonder kloppen*, Amsterdam: Meulenhoff 1999.
- Landsverk, Camilla 2002**
Camilla Landsverk, *Norway 2002. Trends of migration to and from Norway and the situation of immigrants in Norway*: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Continuous Reporting System on Migration SOPEMI 2002.
- Lange, T. De 2001**
T. De Lange, 'Buitenlandse werknemers', *Arbeidsrecht*, 2001-10, 48.
- Lange, T. De e.a. 2001**
T. De Lange, R. Driec & R. Blaakman, *Vreemdelingen in Nederland aan het werk*, Actueel Recht voor P&O, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2001.
- Langenberg, Hans e.a. 2002**
Hans Langenberg & Chantal Melsers, *Spanning op de arbeidsmarkt nader bekeken*, Sociaal-economische maandstatistiek, 2002, 11, p. 18-22.
- Laryea, Samuel A. 1998**
Samuel A. Laryea, *The Impact of Foreign-Born Labor on Canadian Wages: A Panel Analysis*, Vancouver Centre of Excellence, Research on Immigration and Integration in the Metropolis (RIIM) Working Paper Series, 1998 (06).
- Leibfritz, Willi e.a. 2002**
Willi Leibfritz, Paul O'Brien & Jean-Christophe Dumont, *Effects of Immigration on Labour Markets and Government Budgets: An Overview*, Den Haag: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Centraal Planbureau (CPB), Workshop over Policy Competition and the Welfare State, 29/30 November 2002.

Loeffelholz, Hans Dietrich von e.a. 1998

Hans Dietrich von Loeffelholz & Günter Köpp, *Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland*, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Neue Folge, 1998 (Heft 63).

Loobuyck, P. 2001

P. Loobuyck, *Vreemdelingen over de (werk)vloer. Het debat over arbeidsmigratie en de migratiestop in kaart*, Gent: Academia Press 2001.

Lowell, B. Lindsay 2001

B. Lindsay Lowell, *Policy Responses to the International Mobility of Skilled Labour*, International Labour Office (ILO), International Migration Branch, International Migration Papers, 2001 (45).

Lowell, B. Lindsay e.a. 2001

B. Lindsay Lowell & Allan Findlay, *Migration Of Highly Skilled Persons From Developing Countries: Impact and Policy Responses, Synthesis Report*, International Labour Office (ILO), International Migration Branch, International Migration Papers, 2001 (44).

Lowell, B. Lindsay 2002

B. Lindsay Lowell, *Skilled Labour Migration from Developing Countries: Annotated Bibliography on Economic Analyses, Impact and Policy Issues*, International Labour Office (ILO), International Migration Branch, International Migration Papers, 2002 (56).

Lozowski, Wilma e.a. 2000

Wilma Lozowski & Wim Verberk, 'Materiële rechtspositie van vreemdelingen (asiel en regulier)', *Migrantenrecht*, 2000-3/4, p. 116-130.

LTO-Nederland 2001

LTO-Nederland, *Vermeend en LTO willen afspraken maken over piekarbeid*, www.ltonet.nl/Nieuws 20 november 2001.

Mahnig, Hans 1998

Hans Mahnig, 'Between Economic Demands and Popular Xenophobia: the Swiss system of immigration regulation', in: Anita Böcker e.a. (red.), *Regulation of Migration. International Experiences*, p. 174-190, Amsterdam: Het Spinhuis Publishers, 1998.

Mallourides, E. E.a. 2001

E. Mallourides & G. Turner, *Control of Immigration: Statistics, United Kingdom 2001*: Home Office, 26 september 2001.

Marr, William L. E.a. 1999

William L. Marr & Pierre L. Siklos, *Immigrant Class and the Use of Unemployment Insurance by Recent Immigrants in Canada: Evidence from a New Data Base, 1980 to 1995*, *International Migration Review*, 1999, p. 561-593.

Marshall, B. 2000

B. Marshall, *The new Germany and migration in Europe*, Europe in Change, Manchester & New York: Manchester University Press 2000.

Martin, P. L. 1998

P. L. Martin, *Germany: reluctant land of immigration*, German Issues, Washington D.C.: AICGS 1998.

Martin, P. L. E.a. 2002

P. L. Martin, H.D. von Loeffelholz & Th. Straubhaar, *Managing Migration for economic Growth: Germany and the United States in Comparative Perspective*, Washington, D.C.: AICGS, 2002.

Massey, Douglas S. E.a. 1993

Douglas S. Massey, Joaquin Arango, Graeme Hugo, All Kouaouci, Adela Pellegrino & J. Edward Taylor, *Theories of International Migration: A Review and Appraisal*, *Population and Development Review*, 1993, 19 (3), p. 431-466.

- Mclaughlan, G. E.a. 2002**
G. Mclaughlan & J. Salt, *Migraton policies towards the highly skilled*, London: Home Office, 2002.
- Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten 2001**
Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten: Ausländerbeauftragten, 2001 (<http://www.integrationsbeauftragte.de/publikationen/migration2001.pdf>).
- Migrationwatchuk 2003**
Migrationwatchuk, *Migrants - do they bring economic benefit?*, <http://www.Migrationwatchuk.org/bulletiino8.htm>, 2003
- Minderhoud, P. 2001**
P. Minderhoud, *Vreemdelingen & voorzieningen. De uitwerking van het koppelingsbe-
ginsel in de Invoeringswet Vw 2000*, Utrecht: Forum 2001.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2003**
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Inval SIOD bij ICT-bedrijf*, [http://home.szw.nl/actueel/27 maart 2003](http://home.szw.nl/actueel/27%20maart%2003)
- Niessen, Jan e.a. 2002**
Jan Niessen & Yongmi Schibel, *Demographic changes and the consequences for
Europe's future. Is immigration an option?*, Brussel: Migration Policy Group (MPG)
2002.
- Nimwegen, N. Van 2000**
N. Van Nimwegen, *Vergrijzing geen reden tot paniek*, Demos, Bulletin over Bevolking
en Samenleving van de Stichting Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
(NIDI), 2000, 16 (februari).
- Nimwegen, Nico van e.a. 2000a**
Nico van Nimwegen & Gijs Beets (red.). 2000a. *Bevolkingsvraagstukken in Nederland
anno 2000*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut,
Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken.
- Nimwegen, Nico van e.a. 2000b**
Nico van Nimwegen & Gijs Beets, 'Bevolkingsvraagstukken anno 2000: samenvatting
en discussie', in: Nico van Nimwegen & Gijs Beets (red.), *Bevolkingsvraagstukken in
Nederland anno 2000*, p. 13-31, Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch
Instituut, Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken, 2000b.
- Nonnenmacher, S. 2002**
S. Nonnenmacher, *Labour Migration: Spain*, Geneva: (ongepubliceerd IOM Working
Paper), 2002.
- OECD 2001a**
OECD, *Trends in International Migration, Annual Report: Organisation for Economic
Co-operation and Development (OECD), Continuous Reporting System on
Migration SOPEMI 2001a*.
- OECD 2001b**
OECD, *International Mobility of the Highly Skilled*, Parijs: OECD 2001b.
- OECD 2002**
OECD, *Labour Shortages And The Need For Immigrants: A Review Of Recent Studies:*
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Directorate for
Education, Employment, Labour and Social Affairs, Employment, Labour and Social
Affairs Committee, Working Party on Migration 2002.
- OECD 2003**
OECD, *Economic Survey Spain: April 2003*, Economic Surveys Country Reviews,
2003.
- Østby, L. 2002**
L. Østby, 'The Demographic Characteristics of Immigrant Population in Norway', in:
Y Courbage (red.), *The Demographic Characteristics of Immigrant Populations*,
p. 299-362, Straatsburg: Raad van Europa, 2002.

O'Neill, Tim 1999

Tim O'Neill, *Trends in Canada-US Migration: Where's the Flood?*, Bank of Montreal Economic Analysis, 1999, March 24.

Ours, J. Van 2001

J. Van Ours, *Arbeidsimmigratie. Goed voor ons?*, Justitiële Verkenningen, 2001, 27 (8), p. 55-60.

Passaris, Constantine 1998

Constantine Passaris, *The Role of Immigration in Canada's Demographic Outlook*, International Migration, 1998, 36 (1), p. 93-105.

Peers, S. E.a. 2000

S. Peers, R. Barzilay, C.A. Groenendijk & E. Guild, *The legal status of persons admitted for family reunion*, Nijmegen: Centrum voor Migratierecht, januari 2000.

Pérez, C.O. 2003

C.O. Pérez 'Spain: Forging an Immigration Policy', Migration Policy Institute, februari 2003, Washington, DC:
www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=97

Praag, Carlo van 2001

Carlo van Praag, 'Nederland en Europa: overeenkomsten en verschillen', in: Joop Garssen e.a. (red.), *Samenleven. Nieuwe feiten over relaties en gezinnen*, p. 161-178, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2001.

Ratha, Dilip 2003

Dilip Ratha, 'Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance', in: Wereldbank (red.), *Global Development Finance. Striving for Stability in Development Finance*, p. 157-175, Washington 2003.

Ray, Brian 2002

Brian Ray, *Canada: Policy Legacies, New Directions, and Future Challenges*, Migration Policy Institute (MPI), Migration Information Source (internetbron), 2002 (mei).

Regeringsnotitie 2001

Regeringsnotitie, *Het Nederlandse standpunt over het communautair immigratiebeleid, oktober 2001*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken, Directie Vreemdelingenbeleid 2001.

Rele, H.J.M. ter e.a. 2001

H.J.M. ter Rele & H.J. Roodenburg, *Monitor arbeidsimmigratie: Hoe meer zielen, hoe minder vreugd*, Economisch-Statistische Berichten, 2001, 86 (4330), p. 808-810.

Rele, Harry ter e.a. 2001

Harry ter Rele & Ivo Habets, *Future Public Pensions in the Netherlands. Country Fiche*, Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances. Economic Policy Committee (EPC) of the European Union, 2001.

Reyneri, Emilio 1999

Emilio Reyneri, *Immigration and the underground economy in new receiving South European countries: Manifold negative effects, manifold deep-rooted causes*, <http://www.sociologia.unimib.it/dipartimento/Docentita/Reyneri/Reyneri-Euresco-conf.PDF>, 1999.

Riphahn, Regina T. 1999

Regina T. Riphahn, *Immigrant Participation in Social Assistance Programs: Evidence from German Guestworkers*, Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Paper, 1999 (2318).

Roelofs, S.H.J.M. 2001

S.H.J.M. Roelofs, 'Het Europees Sociaal Handvest en de restrictieve toepassing van de Wav', *Migrantenrecht*, 2001-8, p. 256 - 261.

Rojas, Juan A. 2002

Juan A. Rojas, *Immigration and the Pension System in Spain*, http://www.fundacion-centra.org/pdfs/pdfs_18_19_oct._02/juanr.pdf (1 februari 2002), 2002.

Roodenburg, Hans 2000a

Hans Roodenburg, 'Immigratie in Nederland: economische gevolgen', in: Nico van Nimwegen & Gijs Beets (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, p. 197-215, Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken, 2000a.

Roodenburg, Hans 2000b

Hans Roodenburg, *Migrant kan beter thuisblijven*, Trouw, 29 december 2000b, p. 19.

Roodenburg, Hans 2001

Hans Roodenburg, Arbeidsimmigratie. *Winnaars, verliezers en onbetaalde rekeningen*, Justitiële Verkenningen, 2001, 27 (8), p. 49-54.

Rotte, Ralph e.a. 2002

Ralph Rotte & Peter Stein (red.). 2002. *Migration Policy and the Economy: International Experiences*. München: Hanns-Seidel-Stiftung, Academy for Politics and Current Affairs, Studies and Comments.

Sassen, Saskia 1999

Saskia Sassen, *Guests and Aliens*, New York: The New Press 1999.

Schiedermaier, R. E.a. 2002

R. Schiedermaier & M. Wollenschläger, *Handbuch der Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland: Ausländerrechtliche Sonderregelungen: beschäftigung ausländischen Arbeitnehmer*: Luchterhand (losbladig) 2002.

SER 2001

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

Shields, Michael A. E.a. 2003

Michael A. Shields & Stephen Wheatley Price, *The labour market outcomes and psychological well-being of ethnic minority migrants in Britain: Research, Development and Statistics* (RDS), Home Office Online Report 07/03 2003.

Siklos, Pierre L. E.a. 1998a

Pierre L. Siklos & William L. Marr, *The unemployment insurance compensation experience of immigrants in Canada, 1980-1987*, Journal of Population Economics, 1998a, 11, p. 127-147.

Siklos, Pierre L. E.a. 1998b

Pierre L. Siklos & William L. Marr, *The Unemployment Insurance Compensation Usage Canada's Immigrants in Selected Provinces 1981-1988*, International Migration, 1998b, 36 (3), p. 337-355.

Sinn, Hans-Werner e.a. 2001

Hans-Werner Sinn, Gebhard Flaig, Martin Werding, Sonja Munz, Nicola Düll, Herbert Hofmann, Andreas Hänlein, Jürgen Kruse, Hans-Joachim Reinhard & Bernd Schulte, *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung des Arbeitsmarktes*: ifo Institut für Wirtschaftsforschung in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht 2001.

Spain 2001

Spain, *Impact of Ageing Populations on Public Pension Expenditure. Country Fiche*, Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances. Economic Policy Committee (EPC) of the European Union, 2001.

Stalker, Peter 2000

- Peter Stalker, *Workers without frontiers: the impact of globalization on international migration*: International Labour Office (ILO), Lynne Rienner Publishers 2000.
- Steenbergen, J.D.M. e.a. 1999**
J.D.M. Steenbergen, T.P. Spijkerboer, B.P. Vermeulen & R. Fernhout, *Internationaal Immigratierecht*, Serie Immigratierecht, Den Haag: SDU 1999.
- Straubhaar, Thomas e.a. 1994**
Thomas Straubhaar & Peter A. Fischer, 'Economic and Social Aspects of Immigration into Switzerland', in: Heinz Fassmann & Rainer Münz (red.), *European Migration in the Late Twentieth Century*, p. 127-148, Laxenburg: IIASA, 1994.
- Süssmuth-commissie 2001**
Süssmuth-commissie, *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*: Kommission "Zuwanderung" 2001.
- Taran, Patrick A. E.a. 2003**
Patrick A. Taran & Eduardo Geronimi, *Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount*, Genève: International Labour Office (ILO), Perspectives on Labour Migration 3E 2003.
- Tiessler-Marenda, E. 2002**
E. Tiessler-Marenda, 'Die neue Zuwanderungsregelung für Haushaltshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen', *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 2002-7, p. 233-237.
- Tjadens, F. E.a. 2002**
F. Tjadens & H. Roerink, *Arbeidsmigratie door verpleegkundigen naar Nederland*, Utrecht: NIZW 2002.
- UK 2001**
UK, *Country Fiche on pension projections. Draft 17th October 2001*, Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances. Economic Policy Committee (EPC) of the European Union, 2001.
- Verslag Expertmeeting VN-vrouwenverdrag 2002**
Verslag Expertmeeting VN-vrouwenverdrag, ACVZ 2002 (www.acvz.nl)
- Visco, Ignazio 2000**
Ignazio Visco, *Immigration, Development and the Labour Market*: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), International Conference 'Migration: Scenario's for the 21st Century' in Rome, 12-14 Juli 2000.
- Vluchtelingenwerk Nederland 2002.**
Vluchtelingenwerk Nederland, 'Introductie Sociaal-fiscaal nummer (sofi-nummer)', *Vluchtweb*, 2002.
- VN 2000**
VN, *Replacement Migration: Is it A Solution to Declining and Ageing Populations?*, New York: Verenigde Naties (VN), Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat 2000.
- VN 2003**
VN, *World Population Prospects. The 2002 Revision. Highlights*, New York: Verenigde Naties (VN), Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat 2003.
- VNO-NCW 2001**
VNO-NCW, *Toegang buitenlandse werknemers in Nederland*, December 2001 (www.vno-ncw.nl dossier arbeidsmigratie).
- Vogel, D. 2001**
D. Vogel, 'Identifying Unauthorized Foreign Workers in the German Labor Market', in: Jane Caplan & John Torpey (red.), *Documenting individual identity: the development of state practices in the modern world*, p. 328 - 344, Princeton: Princeton

University Press, 2001.

Vonk, G.J. 2002

G.J. Vonk, 'Migration, Social Security and the Law: Some European Dilemmas', *European Journal of Social Security*, 2002-3/4, p. 315-332.

Werding, Martin e.a. 2000

Martin Werding & Harald Blau, *The impact of demographic change on public finances: projections for the German public pension schemes*, Institute for Economic Research (Ifo), Department of Social Policy and Labour Markets, Study commissioned by the Federal Ministry of Finance. In: Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances. Economic Policy Committee (EPC) of the European Union, Country Fiche., 2000.

Wereldbank 2003

Wereldbank (red.). 2003. *Global Development Finance. Striving for Stability in Development Finance*.

Werner, H. 1999/2000

H. Werner, *From Guests to Permanent Visitors. From the German "Guestworker" Programmes of the Sixties to the Current "Green Card" Initiative for IT Specialists*, paper gepresenteerd op: Magnet societies: immigration in postwar Germany and the United States (Dallas, 1999/2000).

Werner, H. 2001

H. Werner, 'The Current "Green Card" Initiative for Foreign IT Specialists in Germany', in: OECD (red.), *International Mobility of the Highly Skilled*, p. 321-326, Parijs: OECD, 2001.

Westland Interventie Team 2000

Westland Interventie Team, Het multidisciplinaire samenwerkingsverband W.I.T. *Jaarverslag*, 2000.

Westland Interventie Team 2001

Westland Interventie Team, *WIT: een succesvol multidisciplinair samenwerkingsverband. Jaarverslag*, 2001.

Widgren, Jonas e.a. 2002

Jonas Widgren & Philip Martin, *Managing Migration: The Role of Economic Instruments*, *International Migration*, 2002, 40 (5), p. 213-229.

Work Permits (UK)

Work Permits (UK), *Highly Skilled Migrant Programme*,
<http://www.workpermits.gov.uk>

Work Permits (UK), *Seasonal Agricultural Workers' Review and Notice inviting expressions of interest to become a SAWS Operator*,

<http://www.workpermits.gov.uk>

Work Permits (UK), *Sector Based Short-Term Work Schemes*,

<http://www.workpermits.gov.uk>

Zegers de Beijl, Roger 1999

Roger Zegers de Beijl (red.), *Discrimination in European Labour Markets. A comparative study of four European countries*, International Labour Office (ILO), 1999.

