



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Enkele beschouwingen over het Europese arbeidsmigratiebeleid

de Lange, T.

Publication date

2018

Document Version

Final published version

Published in

Liber Amicorum Ted L. Badoux

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Lange, T. (2018). Enkele beschouwingen over het Europese arbeidsmigratiebeleid. In A. M. van Melle (Ed.), *Liber Amicorum Ted L. Badoux* (pp. 59-74). Sdu.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Enkele beschouwingen over het Europese arbeidsmigratiebeleid

TESSELTJE DE LANGE

1. Inleiding

In deze bijdrage volgen enkele beschouwingen over arbeidsvoorziening en arbeidsmigratie in 1948 en nu. 1948 was een jaar dat een periode inluide van bezorgdheid over de Nederlandse bevolkingsomvang en arbeidsvoorziening. De zorgen van destijds, die ik wat losjes zal beschrijven aan de hand van enkele bijdragen in het tijdschrift *De Economist*, blijken achteraf niet helemaal de juiste te zijn geweest; andere thema's waarover men bezorgd had kunnen en wellicht moeten zijn, kregen veel minder aandacht. Dat is wijsheid achteraf. Met die wijsheid kijk ik vervolgens naar het heden en de Europese dilemma's rond arbeidsmigratie. Het Europeesrechtelijke en hedendaagse deel van deze bijdrage bestaat vervolgens uit een beschouwing op een notitie van het Migration Policy Institute uit 2015 luidende 'Towards a pro-active European labour migration policy' in het licht van de thans geldende en voorgestelde Europese arbeidsmigratierichtlijnen.¹ Ik zal daarbij ook af en toe verwijzen naar adviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken waar ik sinds 2011 lid en nu ook vicevoorzitter van ben.² De dilemma's uit beide perioden analyseer ik aan de hand van de drie belangen die de regulering van arbeidsmigratie zouden dicteren zoals uiteengezet door Freedlander en Costello³ en die ook centraal stonden in mijn proefschrift *Staat, markt en migrant*.⁴ De drie belangen waarmee bij de regulering van arbeidsmigratie rekening wordt gehouden, zijn het belang van het bedrijfsleven dat behoefte heeft aan werknemers, het belang van het collectief en de zittende bevolking (het zogenoemde 'prioriteit genietend aanbod') bij werkgelegenheid en dus minder uitkeringsafhankelijkheid en tot slot het belang van de migrant bij de mogelijkheid om elders een (beter) inkomen te verwerven. Het thema van deze bijdrage, het Europese arbeidsmigratiebeleid, ligt voor de hand: het is niet alleen mijn academisch specialisme, het is vooral een specialisme dat Ted mij in de praktijk heeft bijgebracht toen ik tussen 1994-1999 bij Everaert Advocaten zijn advocaat-stagiaire en medewerker was.

1. Migration Policy Centre with the contribution of Peter Bosch, *Towards a pro-active European labour migration policy concrete measures for a comprehensive package*, March 2015.

2. Dat neemt niet weg dat deze bijdrage zoals gezegd geheel op eigen titel is geschreven.

3. C. Costello and M. Freedlander, *Migrants at Work: Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford University Press 2014.

4. T. de Lange, 'Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006', BJu 2007.

2. 1948: de Nederlandse bevolking en de arbeidsvoorziening

In 1948 werd Th. L. Badoux geboren. Dat geboortjaar maakt Ted tot een echte babyboomer. Over deze generatie en hun impact op de Nederlandse demografische ontwikkeling:

*'Als er tussen 1945 en 1970 jaarlijks niet meer dan 190.000 kinderen waren geboren dan had dat in totaal geleid tot 4,75 miljoen kinderen. In werkelijkheid kwamen er toen 6,01 miljoen kinderen ter wereld, 1,25 miljoen kinderen meer. Als gesproken wordt over de naoorlogse geboortegolf wordt daarmee doorgaans bedoeld op iedereen die in die periode is geboren, niet alleen de 'extra' kinderen. Van de zes miljoen geborenen uit die periode wonen er anno 2011 nog 5,98 miljoen in Nederland, dat wil zeggen dat de baby boom generatie circa 36 procent van de totale bevolking vormt.'*⁵

Met de geboorte, en het verblijven in Nederland, van Ted Badoux kunnen we ons gelukkig prijzen.

In 1948 werden er evenwel nog de nodige zorgen geuit over de demografische ontwikkeling van Nederland. Prof. C.A. Verrijn Stuart wierp destijds de vraag op of Nederland overbevolkt was.⁶ Verrijn Stuart meende van wel. Volgens hem was de overbevolking (dat daarvan sprake was vond hij evident, de verwachte groei naar een bevolking van 10 miljoen al helemaal)⁷ een probleem omdat dit tot onhoudbare toestanden zou leiden voor de huisvesting,⁸ arbeidsvoorziening en voedselvoorziening. Het baarde hem zorgen dat wij voor onze voedselvoorziening op invoer waren aangewezen. Hij zag in dat een verdergaande industrialisatie nodig was, maar kon zich niet voorstellen dat het tempo daarvan hoog genoeg zou liggen om de groeiende bevolking te voeden. Als oplossing noemde hij emigratie, verho-

⁵ G. Beets, 'De geboortepiek van 1946. Het begin van Nederlands grootste babyboom wordt 65 jaar', *Demos*, 2011, vol 27, nr. 2.

⁶ C.A. Verrijn Stuart, 'Opmerkingen en aantekeningen. Het bevolkingsvraagstuk in Nederland', *De Economist*, februari 1948. Verrijn Stuart leefde van 1865 tot 1948, was econoom en de eerste directeur van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁷ Nederland telde op 1 oktober 1947 een bevolking van 9.672.217 zielen. Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage, om precies te zijn op 11 september 2017, stond de teller op 17.147.651, dus nog net geen verdubbeling sinds 1947. Stuart berekende, bij ongewijzigde geboorte- en sterftecijfers, een bevolking van 35 miljoen aan het eind van de 20e eeuw. Dat was dus wat aan de ruime kant.

⁸ Het huisvestingsvraagstuk laat ik rusten. Het is wel een fascinerend en telkens terugkerend probleem in Nederland om genoeg huizen te hebben. Zie bijvoorbeeld over de huisvesting van vluchtelingen en asielgerechtigden Janneke Jansen, *Bepaalde huisvesting. Een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland, 1945-1995*, Aksant, Amsterdam 2006 en onlangs het advies *Pieken en Dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders*, ACVZ 2017, bij de totstandkoming waarvan ik betrokken was.

ging van de algemene sterfte (ongewenst) en inperking van de huwelijksvruchtbaarheid tot drie kinderen per gezin.⁹

In 1948 werd ook in internationale kring (e)migratie onder de loep genomen als 'oplossing' van het demografische probleem.¹⁰ Sauvy maakte een onderscheid tussen twee vormen van internationale migratie: economische en demografische migratie. De eerste gaat vooral om de mobiliteit van tijdelijke werknemers en wordt gedictieerd door de behoefte van het bedrijfsleven aan werknemers. De tweede vorm is meer permanent en minder afhankelijk van de vraag op de arbeidsmarkt. De eerste vorm kende Nederland vooral in de gedaante van grensarbeid, aldus weer een andere econoom Steigenga uit die tijd.¹¹ De tweede vorm kenden wij van emigratie naar immigratielanden zoals Australië, Canada en de VS.¹² Je zou kunnen zeggen dat hier de eerste twee belangen geschetst in de inleiding duidelijk centraal stonden: het belang bij arbeidsvoorziening van werkgevers en het collectieve belang bij werkgelegenheid voor de eigen bevolking. Ook het derde belang zien we hier terug in de Nederlands emigranten op weg naar een betere toekomst. In 1948 werden evenwel ook de eerste onderhandelingen gevoerd met de Italiaanse overheid over een wervingsovereenkomst voor de komst van zogenoemde gastarbeiders om in de steenkolenmijnen te werken.¹³ Het leek wel alsof de economen en demografen die schreven in *De Economist*, daar geen weet van hadden. Of ze vonden het niet interessant, want het ging (in eerste instantie) maar om zo'n 1000 tot 2000 Italianen. Wel was bekend dat België dit soort afspraken maakte en Poolse en Italiaanse mijnwerkers aantrok omdat 'het beroep [van mijnwerker] bij de

⁹ Vruchtbaarheid buiten het huwelijk paste niet zo in zijn denken, vermoed ik. Hij zou blij zijn geweest met ons 1,7 kind per gezin anno 2017. Maar in Europa baart dat lage aantal, demografisch gezien, juist weer zorgen.

¹⁰ A. Sauvy, 'Some Aspects of the International Migration Problem', 58 *International Labour Review* 18, 37 (1948). Sauvy was destijds directeur van het Franse demografie instituut in Parijs.

¹¹ W. Steigenga, 'Bevolkingsvermeerdering en Arbeidsvoorziening', *De Economist*, 1949. In mijn proefschrift *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*, BJu, Den Haag 2007, laat ik zien dat Nederland ook toen al andere vormen van tijdelijke arbeidsmigratie kende. Sinds 1946 werden steeds meer soorten arbeid of werkgevers vrijgesteld van de verplichting om een werkvergunning voor buitenlandse werknemers te vragen. In 1946 waren dit elf vrijstellingen, onder andere voor de zee- en binnenvaart, persoonlijke dienstverlening van diplomaten. In 1954 kwamen hierbij monteurs, buitenlandse correspondenten, handelsvertegenwoordigers en vreemdelingen die zakelijke besprekingen kwamen voeren gedurende maximaal drie maanden per jaar. Ik kom er nog op terug, maar wil hier alvast kwijt dat deze lijst van uitzonderingen op de werkvergunningplicht anno 2017 is uitgebreid tot zeker 22 uitzonderingen op de vergunningplicht en nog zeker even zo veel uitzonderingen op de noodzaak van een beoordeling of het Nederlandse arbeidsvoorzieningsbelang zich verzet tegen de (tijdelijke) komst van de vreemdeling.

¹² Zie over de geschiedenis van emigratie Marijke van Faassen, 'Min of meer misbaar. Naoorlogse emigratie vanuit Nederland: achtergronden en organisatie, particuliere motieven en overheidsprykkels, 1946-1967' in: J.W. Schilthuis e.a., *Van hot naar her. Nederlandse migratie vroeger, nu en morgen*, Amsterdam 2001. Th. J. Delfgaauw, 'Emigratie als bijdrage tot vermindering van den bevolkingsdruk in Nederland', *De Economist* 1953.

¹³ *Staat, markt en migrant*, p. 68.

eigen bevolking weinig gewild was.¹⁴ Dat zou slechts om incidentele gevallen gaan.

Historica Van Faassen beschrijft mooi hoe begin jaren zestig van de vorige eeuw de paradox tussen emigratie en ‘tijdelijke’ immigratie aanleiding was voor cabaretier Wim Kan om in zijn eindejaarsconferentie een grap over de minister van Sociale Zaken te maken die eerst emigranten uitwuide om vervolgens Italiaanse en Spaanse arbeiders welkom te heten. ‘Kan’s satirische voorstelling van de tussen haven en Centraal Station heen en weer vliegende minister duidt er echter al op dat er in de loop van de jaren vijftig een merkwaardige situatie ontstond. Doordat Marshallhulp en industrialisatiebeleid hun vruchten begonnen af te werpen, was er eerder sprake van een tekort aan arbeidskrachten dan van een overschot. Zelf zag de regering niets paradoxaals in de oplossing voor dit probleem: het binnenhalen van gastarbeid. Deze immigratie zou immers tijdelijk van karakter zijn, de emigratie permanent!’ aldus Van Faassen.¹⁵ De regering had de twee vormen van internationale migratie van Sauvy dus goed in de oren geknoopt.

Als het in 2017 over arbeidsmigratie gaat, gaat het ook over de interne mobiliteit van werkenden binnen de EU. De EU, of EEG, bestond nog niet in 1948. Maar niet lang daarna woedde er wel een discussie over de mogelijke integratieproblemen van het dan nog min of meer op te starten ‘project’ van een gemeenschappelijke markt in ‘Schumann-Europa’.¹⁶ Zonder hier te diep te willen duiken in de geschetste economische analyse van de verhouding tussen de verplaatsbare productiefactoren kapitaal en arbeid en het goederenverkeer, is het wel interessant dat Wemelsfelder opmerkte dat vrije migratie een zekere nivellering van nationale rijkdom veroorzaakt. Toch ging hij ervan uit dat vrij goederenverkeer genoeg was voor de gewenste Europese integratie. ‘Bepaalde bedrijfstakken in een land zullen onder invloed van de buitenlandse concurrentie inkrimpen, terwijl andere bedrijfstakken zullen uitbreiden. (...) In de inkrimpende bedrijfstakken [zal] kapitaal vrijkomen, die voor de uitbreidende bedrijfstakken kunnen worden gebruikt.’¹⁷ Je kunt een textielarbeider niet zonder meer overplaatsen naar de metaalindustrie (hoewel betonvlechten en textiel weven misschien wel te vergelijken zijn). Dat was niet iedereen met hem eens. Een andere auteur beargumenteerde dat er geen volledige integratie te bereiken is als niet ook arbeid en kapitaal vrij zijn.¹⁸ De angst was destijds overigens vooral dat er in Nederland onvoldoende werkgelegenheid voor Nederlanders zou zijn. Nederland wilde dus vooral vrij werknemersverkeer om de eigen bevolking aan werk te helpen, mocht het openen van de grenzen voor goederenverkeer

¹⁴ Delfgaauw 1953.

¹⁵ Van Faassen 2001.

¹⁶ Dr. J. Wemelsfelder, ‘Enige problemen samenhangend met het vormen van een Gemeenschappelijke Markt in Schuman-Europa’, *De Economist* 1954.

¹⁷ Naschrift onder de reactie van F. Hartog, ‘Verruiming van het inter-Europese productiemiddelenverkeer’, *De Economist* 1954.

¹⁸ Enige raakvlakken met de discussie over de Brexit anno 2017 zijn er wel.

betekenen dat de Nederlandse industrie werd overschaduwed door de ‘industriële verder ontwikkelde buurlanden’.¹⁹

Kortom, 1948 was een mooi bouwjaar, met een vanuit de migratiegeschiedenis gezien spannende tijd voor de boeg. Ted is daar middenin gaan staan en heeft zijn bijdrage geleverd, vooral – maar zeker niet alleen – door die migratie naar Nederland te begeleiden waarmee een zogenaamd wezenlijk Nederlands belang werd gediend dan wel de Europese integratie waarbij het vrije verkeer van werkenden (werknemers en dienstverrichters) werd benadrukt. Dat brengt mij bij het heden en eigenlijk ook de toekomst.

3. Europees en Nederlands arbeidsmigratierecht in kort bestek

Over die toekomst denkt Ted Badoux nog graag mee. Eind 2016, na afloop van een debat in het Amsterdamse Pakhuis de Zwijger over ‘ongedocumenteerde’ arbeidsmigranten, drukte Ted mij op het hart dat een regularisatie de oplossing zou zijn. Denk aan de zogenoemde ‘witte illegalen’-regeling van eind jaren negentig. De betrokkenheid van Ted bleek ook toen hij in het voorjaar 2017 verscheen bij een denksessie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie over (arbeidsmarkt)integratie van vluchtelingen. Toen ik Ted daar zag, wist ik het zeker: er moet een sterker verband gelegd worden tussen arbeidsmigratie en arbeidsmarktintegratie van andere nieuwkomers, zoals asielgerechtigden. De juridische en beleidsmatige waterscheiding die in het Nederlandse vreemdelingenrecht én het Europese migratierecht zo pregnant is, behoeft daarvoor een herbeoordeling. Voordat ik, zoals in de inleiding aangekondigd, inga op de in de notitie ‘Towards a pro-active European labour migration policy’ geschetste maatregelen, introduceer ik de mogelijk iets minder ingevoerde lezer in het geldende arbeidsmigratierecht.²⁰

Ingevolge artikel 79 VWEU ontwikkelt de EU een gemeenschappelijk immigratiebeleid, dat ‘erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en een preventie en intensievere bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel’. Het gaat hier dus om migratiebeleid en niet om arbeidsmarkt of sociaal beleid. Die indeling is volgens mij al problematisch omdat, in ieder geval in Nederland, arbeidsmigratie onder de verantwoordelijkheid valt van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en dus wél primair gezien wordt als sociaal arbeidsmarktbeleid. Hoe dan ook: op het terrein van arbeidsmigratie en de rechtspositie van werkende derdelanders zijn inmiddels een aantal richtlijnen tot stand gekomen. Het betreft een procedurele richtlijn, de Eén-procedurerichtlijn²¹ die beoogt de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU naar de lidstaten van de EU efficiënter te laten verlopen.²² De

¹⁹ F. Hartog, ‘Verruiming van het inter-Europese productiemiddelenverkeer’, *De Economist* 1954.

²⁰ Migration Policy Centre with the contribution of Peter Bosch, *Towards a pro-active European labour migration policy concrete measures for a comprehensive package*, March 2015.

²¹ Richtlijn 2011/98/EU, *PbEU* 2011 L-343/1.

²² Zie hierover uitbreider T. de Lange 2014b en S. Gaastra & T. de Lange 2014.

voorwaarden voor toelating worden niet bepaald door de Eén-procedure Richtlijn. Wel bepaalt deze richtlijn dat vreemdelingen die als arbeidsmigrant zijn toegelaten, of die voor een ander doel zijn toegelaten en arbeid verrichten, recht hebben op gelijke behandeling met eigen onderdanen.²³

Er is één richtlijn die betrekking heeft op de toelating van arbeidsmigranten voor lager geschoolde arbeid, dit is de op 26 februari 2014 aangenomen Seizoenarbeidersrichtlijn.²⁴ Deze richtlijn gaat over de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider en bepaalt ook dat werkgevers sancties opgelegd moeten kunnen krijgen als zij zich niet aan de regels houden. De gedachte achter deze richtlijn is dat als de lidstaten een legale route hebben voor seizoenarbeid er minder vreemdelingen illegaal naar de Europese Unie komen om te werken. Ook seizoenarbeiders hebben een recht op nagevoegde gelijke behandeling met eigen onderdanen.²⁵

Voor hoger geschoolde arbeidsmigratie zijn meer richtlijnen ontworpen. Het is een deelgebied waarover makkelijker overeenstemming is te bereiken. Als eerste kwam er een richtlijn voor de toelating van wetenschappers tot stand, de Wetenschappersrichtlijn.²⁶ Deze richtlijn is inmiddels opgegaan in een richtlijn die de toelating van onder andere buitenlandse studenten en wetenschappers combineert.²⁷ De toelating van wetenschappers lijkt veel op het Nederlandse toelatingsbeleid voor kennismigranten, waarover hierna meer. De vreemdeling kan alleen worden toegelaten voor werk bij een erkende onderzoeksinstituut. Naast het doen van onderzoek mag de onderzoeker onderwijs geven zolang het onderzoek maar zijn hoofdtaak blijft. Als tweede kwam er een richtlijn voor hooggekwalificeerde en goed verdienende migranten, de Europese Blauwe kaartrichtlijn.²⁸ Ook deze richtlijn wordt herzien.²⁹ De richtlijn wordt alleen in Duitsland veel gebruikt.³⁰ De in Nederland geldende kennismigrantenregeling is voor veel aanvragende werkgevers gunstiger en mag

²³ Dit staat in art. 12 Richtlijn 2011/98/EU. Het HvJ EU 21 juni 2017, zaak C-449/16 (Martinez Silva t. INPS) oordeelde dat werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven op basis van een single permit (in Nederland omgezet in een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid, kort gvva) niet mogen worden uitgesloten van een toelage betaald aan huishoudens met ten minste drie minderjarige kinderen zoals die in Italië bij wet is ingesteld. Ik moet meteen aan de hierboven besproken discussie uit 1948 over onze bevolkingsomvang denken en de beleids optie om gezinnen te stimuleren niet meer dan drie kinderen te krijgen. Italië komt grote gezinnen, die zij om demografische redenen wel kunnen gebruiken, nu juist financieel tegemoet. Dat mag van het Hof van Justitie dus niet alleen 'Italiaanse' gezinnen en kinderen betreffen.

²⁴ Richtlijn 2014/36/EU *PbEU* 2000, L-94/375; T. de Lange & C. Rijken 2014.

²⁵ Art. 23 Richtlijn 2014/36/EU.

²⁶ Richtlijn 2005/71/EG, *PbEU* 2005 L-289; T. de Lange 2012a.

²⁷ Richtlijn 2016/801/EU, *PbEU* 2016 L-132; T. de Lange & A. Overmars 2016. Pieter Boeles behandelt in deze bundel de jurisprudentie van het Hof van Justitie over de toelating van buitenlandse wetenschappers en studenten.

²⁸ Richtlijn 2009/50/EG, *PbEU* 2009 L-155.

²⁹ Het wijzigingsvoorstel dateert van 7 juni 2016, COM(2016) 378 (Raadsdocumenten 2016/0176 (COD)).

³⁰ COM(2014) 287 Communication on the implementation of Directive 2009/50/EC van 22 mei 2014.

naast de Europese Blauwe Kaart bestaan, maar dit is wel een punt van discussie in de herziene richtlijn.³¹

Relatief nieuw is de op 15 mei 2014 aangenomen Intracorporate transfer (ICT) richtlijn.³² De ICT-richtlijn regelt de toelatingsvoorwaarden in geval van overplaatsing binnen een concern voor een periode langer dan negentig dagen van leidinggevenden, specialisten en 'stagiair-werknemers'. De rechtspositie van deze arbeidsmigranten en hun gezinsleden die worden overgeplaatst op grond van deze richtlijn, lijkt veel op de positie van werknemers die gedetacheerd worden op grond van de Detacheringsrichtlijn en is geen volledige gelijke positie met eigen onderdanen.³³ De ICT-verblijfsvergunning is een tijdelijke vergunning maar geeft, en biedt – en dat is er gunstig aan – de mogelijkheid om bij andere vestigingen van het concern in een andere EU-lidstaat te werken.

Tot slot kennen we de Werkgeverssanctierichtlijn die bepaalt dat de EU-lidstaten werkgevers van illegaal tewerkgestelde derdelanders zonder rechtmatig verblijf moeten bestraffen.³⁴ Daarnaast bepaalt de Werkgeverssanctierichtlijn dat de lidstaten de illegaal tewerkgestelde vreemdelingen een zekere bescherming moeten bieden. De Europese Commissie concludeerde in haar evaluatie van de Werkgeverssanctierichtlijn dat die bescherming in onder andere Nederland nog niet voldoende is.³⁵

Het nationale recht inzake de toelating tot Nederland voor een aan arbeid gerelateerd verblijfsdoel is neergelegd in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) uit 1995.³⁶ De Wav is sindsdien vaak veranderd, onder andere in 2005 met de invoering van de bestuurlijke handhaving van de Wav.³⁷ De Wav is uitgewerkt in het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Buwav), Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Ruwav) en de daaronder hangende uitvoeringsregels, alsmede de Beleidsregels boeteoplegging Wet arbeid vreemdelingen. Hoewel de hoofdregel is dat het een werkgever verboden is een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning (twv) of zonder dat een vreemdeling in het bezit is van een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva), zijn er vele uitzonderingen op deze hoofdregel en komen er ook regelmatig uitzonderingen bij.³⁸

Met de meest recente wijziging van de Wav uit 2014 werd de bestuurlijke ruimte om van de wet af te wijken behoorlijk ingeperkt, de geldigheidsduur van twv's

³¹ Art. 4 Richtlijn 2009/50/EG. Zie daarover bijvoorbeeld de notitie ten behoeve van het Europees Parlement: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282017%29603942, geraadpleegd op 28 september 2017.

³² Richtlijn 2014/66/EU, Intra corporate transfer (ICT) richtlijn, *PbEU* 2014 L-157/1.

³³ Richtlijn 96/71/EG, Detacheringsrichtlijn.

³⁴ Richtlijn 2009/52/EG, Werkgeverssanctierichtlijn.

³⁵ COM(2014) 286 Communication on the application of Directive 2009/52/EC; Lange 2014, p. 395.

³⁶ Wet arbeid vreemdelingen, *Stb.* 1994, 959.

³⁷ Wet tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met invoering van bestuursrechtelijke handhaving, *Stb.* 2004, 705.

³⁸ Zie hiervoor noot 11 over de historie van die uitzonderingen.

werd beperkt tot maximaal één jaar en de vrijheid van migranten om van werkgever te wisselen werd eveneens ingeperkt. Je zou kunnen zeggen dat sinds 1995 de Wav-wetgever steeds minder interesse heeft voor het belang van de arbeidsmigrant bij het hebben van een mogelijkheid om in Nederland te werken, en zeker na de financiële crisis steeds minder geïnteresseerd is in de behoefte van werkgevers aan arbeidsmigranten bij wijze van 'noodventiel' in geval van tekorten op de arbeidsmarkt. Toch geeft het aantal wat in lagere regelgeving verstopte vrijstellingen een beeld van een uitvoeringsorganisatie die daar wél oog voor probeert te hebben. Hier lijkt een gat te gapen tussen politiek en praktijk. Een dergelijke kloof tussen politiek en praktijk maakt het ontwikkelen van een 'omvattend' pakket aan maatregelen voor de regulering van arbeidsmigratie wel lastig.

4. 2018: Europa en internationale arbeidsmigratie

In de inleiding van deze bijdrage is al even gerefereerd aan de drie belangen waarmee bij de regulering van arbeidsmigratie rekening wordt gehouden. Dit zijn het belang van het bedrijfsleven dat behoefte heeft aan werknemers, het belang van het collectief en de zittende bevolking (het zogenoemde 'prioriteit genietend aanbod' of prio-aanbod) bij werkgelegenheid en dus minder uitkeringsafhankelijkheid en tot slot het belang van de migrant bij de mogelijkheid om elders een (beter) inkomen te verwerven. Hoe gaat Europa met deze belangen om en kan een andere, wellicht betere balans worden gevonden?

4.1. Welke arbeidsmigranten zijn eigenlijk nodig: het behoefte perspectief

De Arbeidsmarktprognose van het UWV 2017-2018 laat zien dat het aantal banen toeneemt en in enkele sectoren, zoals zorg en welzijn en de bouw, weer krapte ontstaat.³⁹ In de ICT is de arbeidsmarkt al krap. In 2018 is de sector zorg en welzijn zelfs weer de banenmotor, aldus het UWV. Over arbeidsmigratie of de arbeidsmarktbijsdrage van asielgerechtigden staats niets in deze prognose. Wel was de komst van meer vluchtelingen goed voor de werkgelegenheid bij het COA, maar dat neemt in 2017 al weer af. Er wordt in de prognose wel rekening gehouden met innovatie. 'De productiviteit van arbeid neemt vrijwel elk jaar toe door technologische en organisatorische innovaties. Een hogere arbeidsproductiviteit betekent dat het BBP met minder arbeid kan worden geproduceerd: dit drukt de vraag naar arbeid'.⁴⁰

³⁹ UWV Arbeidsmarktprognose 2017-2018, 30 mei 2017, te raadplegen via www.uwv.nl. Ikzelf ondervond de krapte in de bouw rond de verhuizing van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam van de Oudemanhuispoort naar het Roeterseiland. De aannemer kon de elektriciens en timmerlieden niet aanslepen om het gebouw op tijd voor de opening van het academisch jaar in september 2017, af te hebben. Alle zalen waren klaar behalve de grote collegezaal. De studenten werden ontvangen in een drijvende noodzaal. Overigens hingen er in het hele gebouw in het Pools instructies over welke deuren wel of niet te gebruiken om de studenten niet te storen. Dankzij de Poolse bouwvakkers konden wij in ons nieuwe onderkomen onderwijs verzorgen!

⁴⁰ Ibidem punt 31.

In de notitie 'Towards a pro-active European labour migration policy' stellen de auteurs voorop dat er een systeem moet zijn om te kunnen voorspellen welke arbeidskrachten op korte en lange termijn nodig zijn. Bestaande instrumenten om dit te meten voldoen volgens hen niet, want die houden bijvoorbeeld geen rekening met innovatieve productiemethoden. De auteurs stellen voor om sectorale arbeidsmarkt-councils in het leven te roepen die tijdig kunnen aangeven waar het bedrijfsleven behoefte aan heeft.

Uit mijn onderzoek naar de regulering van arbeidsmigratie naar Nederland van 1945-2007 bleek dat er vaak op basis van demografische en arbeidsmarktanalyses, zoals hiervoor beschreven, gekozen werd voor emigratie of (tijdelijke) arbeidsmigratie. Met het oog op de kortetermijnbehoefte van werkgevers werden arbeidsmigranten uit Italië en Spanje naar Nederland gehaald. Met het oog op de demografische verwachtingen op de lange termijn, werd emigratie van Nederlanders gestimuleerd. Een enkeling die daar een opmerking over maakte, werd weggezet als onnozel: de ontwikkelingen waren niet te vergelijken, de Italianen en de Spanjaarden, later aangevuld met Marokkanen en Turken, zouden immers slechts tijdelijk blijven. Hoewel dat waar was voor zo'n 50% van de 'gastarbeiders', is de andere 50% wel gebleven.

Natuurlijk is het goed te weten aan welke arbeidskrachten (in de toekomst) behoefte bestaat. Als je kijkt naar het soort arbeid waarvoor in Nederland een kennismigrantenverblijfsvergunning wordt verleend, is dat voor een groot deel voor ICT-werkzaamheden. Daar is dus kennelijk (al jaren, zo blijkt ook uit de UWV-arbeidsmarktprognose) behoefte aan en een tekort aan aanbod. Ik ben geen ICT-expert, maar ik begrijp dat het niet altijd *rocket science* is waarvoor kennismigranten naar Nederland komen. Gerichtte projecten om jongeren (zoals de op de arbeidsmarkt nog steeds gediscrimineerde derde generatie afstammelingen van 'gastarbeiders') op te leiden, komen moeizaam van de grond lijkt het. De Nederlandse Wet arbeid vreemdelingen maakt het mogelijk om als een werkgever voor een arbeidsmigrant een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) of tewerkstellingsvergunning krijgt, hem te verplichten zogenaamd prioriteit genietend aanbod (zoals de derdegeneratiejongeren) op te leiden, maar dat instrument wordt zelden gebruikt.⁴¹ Bij kennismigranten is dit opleidingsinstrument overigens niet in te zetten. Ook de Europese variant van de nationale kennismigrantenregeling, de Europese Blauwe Kaart (Blue Card Directive 2009/50/EC), kent de mogelijkheid van het opleggen van zo'n opleidingsverplichting niet. Hoe dan ook, als

⁴¹ Artikel 10, onderdeel d, Wet arbeid vreemdelingen luidt: 'Onze Minister kan voorschriften verbinden aan een tewerkstellingsvergunning of Onze Minister van Veiligheid en Justitie kan voorschriften verbinden aan een gecombineerde vergunning, die ertoe strekken: (...) d. dat de werkgever geheel of gedeeltelijk door opleiding of scholing voorziet in het in de toekomst aanwezig zijn van een voor zijn arbeidsorganisatie geschikt aanbod.' Ik heb zelf als advocaat, voor de invoering van de kennismigrantenregeling, wel eens afspraken gemaakt met de voorloper van het UWV over de afgifte van tewerkstellingsvergunningen voor een groot aantal werknemers (ik meen een stuk of 50 ICT'ers uit Zuid-Afrika) met een voorschrift tot opleiding.

een *Council* wordt ingesteld (of zelfs als die er al is, zoals het UWV) om de sectorale arbeidsmarktbehoefte in de toekomst tijdig te signaleren, lijkt het primair van belang dat gerichte scholing voor de desbetreffende sector wordt opgepakt, maar in de praktijk blijkt dat niet altijd te werken. Het meest populaire voorbeeld is de Chinese horeca. Met de Chinese horeca worden al sinds in ieder geval 1967 afspraken gemaakt om in hun personeelsbehoefte te voorzien.⁴² Het opleiden van lokaal aanbod lijkt daar gewoon niet te lukken.

Als een bepaalde sector echt niet verder kan zonder arbeidsmigranten wordt in de Nederlandse praktijk de toelating gefaciliteerd; de regels worden dan op aandringen van de sector versoepeld. Dat het zo werkt stond ook al in één van de bijdragen in *De Economist*: 'Business conditions are in fact a dominating determinant of cyclical fluctuations in immigration', of te wel als het bedrijfsleven migranten nodig heeft, dan komen er migranten.⁴³ Maar het gaat soms ook om bijzondere vaardigheden waar behoefte aan is, en die behoefte is niet per definitie cyclisch zodat ook bij hogere werkloosheid toch arbeidsmigratie nodig kan zijn. Zo kregen de Nederlandse Rijksmusea begin 2015 een eigen toelatingsregeling voor curatoren en restauratoren.⁴⁴

De Nederlandse 'polderstructuur' maakt dit soort regelingen mogelijk. Als we al een *Council* nodig hebben, moeten daarin de arbeidsmarktbehoefte en opleidingsbehoefte centraal staan. Als we nu behoefte hebben aan bepaalde zorgprofessionals, waarom dan niet het collegegeld omlaag, beurzen uitdelen en veel agressiever dan nu gebeurt stimuleren dat die opleidingen gevolgd worden? Dat zou passen bij het behartigen van het belang van het bedrijfsleven in het voorzien van arbeidskrachten, het belang van de zittende bevolking bij werkgelegenheid en minder uitkeringsafhankelijkheid. Het zou migranten minder kansen geven. Maar ik heb niet de indruk dat dat de reden is waarom Nederland er onvoldoende in slaagt om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen.

4.2. *Hebben we niet al de mensen die we zoeken: het prio-aanbod perspectief*

In de notitie wordt aandacht gevraagd voor het arbeidsmarktpotentieel van (kinderen van) migranten die al tot de EU zijn toegelaten als arbeidsmigrant of om andere redenen (zoals asiel- en gezinsmigranten). In grote lijnen kan ik met de voorgestelde maatregelen alleen maar instemmen. Discriminatie op de arbeidsmarkt, in Nederland een erkend probleem, kan niet hard genoeg worden aangepakt. De maatregelen betreffen verder een mentorprogramma, een partnerprogramma en het (beperkt) stimuleren van intra-EU mobiliteit en het behoud van buitenlandse studenten.

⁴² L. Meijer, *De toelating van Chinese (arbeids-)migranten tot Nederland in de periode 1934-2016*, masterscriptie staats- en bestuursrecht UvA. Zie ook het werk van historica C. van Eijl, *Tussenland. Illegaal in Nederland, 1945-2000*, Uitgeverij Verloren, Hilversum 2012.

⁴³ Delfgaauw 1953.

⁴⁴ Par. 34a Ruwaf, *Stcrt.* 2015, 46478.

Mentorprogramma

Kennismigranten zouden andere hooggeschoolde migranten (zoals asielstatushouders) moeten begeleiden bij het vinden van werk. Ook de partner van een kennismigrant zou hierbij ingezet kunnen worden. Dat hoogopgeleide asielzoekers geholpen kunnen zijn met een mentor is inmiddels wel duidelijk geworden.⁴⁵ Dat hoeft natuurlijk niet een andere migrant te zijn.

Dual careers

De inzet van de partners van kennismigranten als mentor vind ik lastig: deze partners weten zelf maar moeizaam hun weg te vinden op de arbeidsmarkt. In Nederland hebben zij en hun werkende partner geen integratieverplichtingen. Of zij zo'n kennis hebben van de arbeidsmarkt dat ze anderen kunnen helpen, vraag ik me af. Ik zou dus eerder inzetten op programma's die de partners assisteren bij het voortzetten van hun eigen carrière: kennismigranten maken immers vaak deel uit van een *dual career couple*. Hoewel de Nederlandse minister van OC&W in de *Wetenschapsvisie 2015-2025* schrijft dat onderwijsinstellingen onder andere moeten investeren in talent door dual career services te faciliteren, gebeurt hier in de Nederlandse praktijk nog niet heel veel mee.⁴⁶ Hoe anders doen universiteiten dit in het buitenland, zoals in Zwitserland, waar het dual career programma twee vliegen in een klap probeert te vangen: aantrekkelijker zijn voor internationaal talent en meer vrouwen aan het werk in hogere wetenschappelijke posities.⁴⁷

Langdurig ingezetenen

Een groep al aanwezige arbeidsmigranten die in de notitie niet wordt genoemd, zijn de houders van de status van langdurig EU-ingezetene die op grond van de Langdurig Ingezetenen Richtlijn 2003/109/EG gebruik kunnen maken van mobiliteitsrechten. Uit mijn onderzoek naar de toelating van zelfstandigen (waaronder langdurig ingezetenen) in Nederland blijkt dat tussen 1 april 2014 en 1 mei 2015 in totaal 81 aanvragen om toelating van langdurig EU-ingezetenen uit andere EU-lidstaten zijn gedaan (of in ieder geval als zodanig zijn geregistreerd). Het inwilligingspercentage in eerste instantie is laag: 17 langdurig ingezetenen waren welkom, 64 werden afgewezen (maar krijgen mogelijk in bezwaar of beroep alsnog de gevraagde vergunning). Uit het onderzoek van Lisa Berntsen bij de Inspectie SZW blijkt dat er ook bijna-langdurig ingezetenen zijn die vanuit Spanje of Italië al naar Nederland komen om te werken, wat dan als illegale arbeid kwalificeert en de werkgever een bestuurlijke boete oplevert.⁴⁸ Zij willen de kansen die de EU biedt graag gebruiken, maar de nationale arbeidsmarkt wordt totdat ze de langdurig

⁴⁵ Zie ook T. de Lange, E. Besselsen, S. Rahouti en C. Rijken, *Van azc naar een baan*. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2017.

⁴⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetenschap/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/11/25/wetenschapsvisie-2025-keuzes-voor-de-toekomst.html>.

⁴⁷ Zie de Zwitserse website <http://www.carriere2.ch>.

⁴⁸ L. Berntsen, T. de Lange en C. Rijken, 'Ongedocumenteerde levens: de sociaal-economische en rechtspositie van ongedocumenteerde migranten in Nederland' WLP: *nog te verschijnen*.

ingezetene status hebben angstvallig dicht gehouden. Het arbeidspotentieel van deze bijna EU-burgers is onderbelicht. Sterker nog, er liggen voorstellen om toegelaten vluchtelingen en houders van een status als subsidiair beschermde zelfs te straffen als zij vroegtijdig mobiel zijn.⁴⁹ Dus de EU focust gek genoeg op afscherming van de nationale arbeidsmarkten in plaats van het aanwezige talent te benutten. Alleen als de vluchteling zou kwalificeren voor een Blauwe Kaart zou hij of zij eerder mobiel mogen zijn. Die nadruk op hooggekwalificeerden is volgens mij niet terecht. Als je naar de tekorten op de arbeidsmarkt kijkt dan worden die bijvoorbeeld ook voorzien in de zorg. Waarom zou een in Italië toegelaten Syrische verpleegkundige niet in Nederland aan de slag mogen?

Zet in op onderwijs

Andere maatregelen waar in de notitie aandacht voor wordt gevraagd, beogen betere buitenlandse studenten aan te trekken. Hoewel de EU veel buitenlandse studenten krijgt, zijn het volgens de notitie niet *the best and the brightest* en ze vertrekken weer na afronding van hun studie. Een aantal maatregelen om hen te behouden zijn er gekomen met de nieuwe richtlijn 2016/801/EU, zoals een zoekjaar, waarover hierna meer. Na dat zoekjaar moeten ze werk hebben. In de notitie wordt benadrukt dat al voor het afronden van de studie het arbeidsmarktpotentieel moet worden geïnventariseerd en een koppeling aan het bedrijfsleven moet plaatsvinden. Ook vroege aandacht voor ondernemersvaardigheden kan geen kwaad en Nederlandse les.⁵⁰ Ook de SER in zijn rapport *Make it happen in the Netherlands* concludeerde eerder al dat maar weinig studenten in Nederland willen of mogen blijven. Het idee om buitenlandse studenten als ze toch vertrekken een multiple entry visum te geven voor de EU voor vijf jaar vind ik interessant. Het is dan makkelijk contacten te onderhouden (anders dan via Facebook, Skype of LinkedIn) met studiegenoten in Europa en alumninetwerken bieden kansen voor toekomstige samenwerkingen.⁵¹ Maar ik heb ook een waarschuwing. Want té veel buitenlandse studenten, die hoge collegegelden betalen en daarmee de kas van universiteiten substantieel voeden, is een vorm van omgekeerde ontwikkelingshulp van de studenten (en hun land van herkomst via de beurzen die zij de studenten meegeven) voor ons onderwijsstelsel. In Australië schijnt dit al een punt van zorg te worden: als de buitenlandse studenten niet meer zouden komen, moeten er afdelingen of hele universiteiten sluiten. Er moet vooral ook geïnvesteerd worden in het onderwijs van Nederlandse jongeren, gericht op de beroepen met te voorziene tekorten. Dat is een standpunt dat mooi past bij de doelstelling om naast arbeidsvoorziening voor het bedrijfsleven

⁴⁹ Art. 29 en art. 44 COM(2016) 465 inhoudende een wijziging van artikel 4 van de Langdurig Ingezetenenrichtlijn 2003/109/EG.

⁵⁰ In de onderzochte periode waarin ik in *Wezenlijk Nederlands Belang* verslag doe, werd van de 418 beslissingen op aanvragen om toelating als zelfstandige (veel zzp'ers) van oud-studenten (en andere migranten die eerder een andere verblijfsvergunning hadden) ongeveer de helft ingewilligd.

⁵¹ A. David en F. Coenen, 'Alumni Networks. An Untapped Potential to Gain and Retain Highly-Skilled Workers?', *Higher Education Studies*, 2014, 4/5.

ook de aanwezige bevolking kansen te geven. Daar moet je ze dan wel toe uitrusten en voor opleiden.

4.3. Maatregelen die (nieuwe) migranten aan bestaansmogelijkheden helpen?

Eigenlijk zijn de hiervoor genoemde maatregelen, die gericht zijn op het inzetten van aanwezige migranten, natuurlijk al goed voor nieuwe migranten. Maar de vraag is vooral of er maatregelen zijn die nog niet (permanent) toegelaten migranten voorzien in ruimte om in de toekomst in hun inkomensbehoefte te voorzien als arbeidsmigrant. MPI neemt in de notitie aan dat het aanwezige arbeidspotentieel niet in toekomstige behoefte gaat voorzien. Dat is de algemene aanname, ook van de OESO, gelet op de demografische ontwikkelingen. In het eind 2017 te verschijnen ACVZ-rapport over migratiemanagement in 2030 werken we ook met die hypothese. Ik persoonlijk ben sceptisch over die behoefte. Zoals ik eerder al zei, vroegere demografische prognoses bleken niet te kloppen. De economische vooruitzichten uit 1948 blijken achteraf ook maar beperkt iets met de latere werkelijkheid van doen te hebben gehad. Maar toegegeven, het lijkt reëel te verwachten dat er in ieder geval een kloof tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zal (blijven) bestaan.

Zoekjaar hoogopgeleiden/job search visa

In de notitie wordt gewezen op de noodzaak om zakenvisa makkelijker en voor een langere periode te verstrekken, zodat mensen makkelijker toegang hebben tot de Europese economie. Ook zou er een *job search visum* moeten komen: dat heeft Nederland al met het zoekjaar hoogopgeleiden.⁵² Nederland stelt geen beperkingen aan de sectoren waarvoor zo'n zoekjaar kan worden verkregen, een beperking die in de notitie wel wordt voorgesteld. Dat kan alleen als je weet in welke sectoren er echt tekorten zijn, en die discussie is een (te) lastige zoals hiervoor al bleek. Houd het simpel, dus geen sectorale beperkingen voor de zoekjaarvergunning. Na dat zoekjaar moet de vreemdeling in Nederland als kennismigrant, of als houder van de Europese Blauwe Kaart, aan de bak kunnen.

Mobility partnerships & job search visa

Ook staat in de notitie de suggestie om het instrument van job search visa eventueel toe te voegen aan *Mobility partnerships*. Dat vind ik een lastige, maar tegelijk ook leuke gedachte. Mobility partnerships worden tot nu toe vooral afgesloten met landen waarnaar de EU uitgeprocedeerde vreemdelingen wil terugsturen. In ruil voor het terugnemen van de ongewenste vreemdelingen kan dat land zijn talenten naar de EU sturen. Vanuit EU-perspectief interessant, voor de vreemdeling die een zoekjaar krijgt ook interessant, maar vanuit het perspectief van de terugkeerder en het land van herkomst wellicht minder interessant, lijkt me. Hier zouden incentives ingebouwd kunnen worden.⁵³ Je zou ook de terugkeerder de gelegenheid kunnen

⁵² Art. 3.42 Vreemdelingenbesluit, *Stb.* 2016, 86.

⁵³ Zie over deze mogelijke 'ruil' ook ACVZ, *Strategische landenbenadering migratie*, 2015.

bieden om te blijven (of terug te komen onder een versoepeld regime) mits hij of zij een baan aangeboden heeft gekregen.

European Start-up visa

Vervolgens wordt in de notitie onder verwijzing naar startupvisa in Canada en de VS als voorbeeld gerept over een Europees startupvisum. Ik ben het van harte eens met de ingenomen stelling dat de EU buitenlandse ondernemers meer kansen moet bieden om in de Europese economie te investeren. Onder het Estse voorzitterschap in deze tweede helft van 2017 staat 'de global race for talent', waaronder startups, centraal.⁵⁴ Nederland kent natuurlijk inmiddels ook zo'n startupvisum en er zijn voorstellen gedaan om de toelating van ondernemers te versoepelen.⁵⁵ Meerdere EU-landen hebben inmiddels ook startup- en investeerdersvergunningen. Ik zou de EU zeker in overweging geven zo'n startupbeleid met intra-EU-aspecten te ontwikkelen. Eén punt van zorg is wel de selectie van de private partners (facilitators) waarmee de Nederlandse overheid in de startupregeling samenwerkt. Dit moeten betrouwbare en ervaren begeleiders zijn. Dat betekent in de Nederlandse context dat zo'n facilitator een staat van dienst van twee jaar moet hebben. Sinds de invoering van de regeling kent Nederland 34 facilitators. Maar ook met een erkend facilitator is het nog niet makkelijk beginnen als startup: in het eerste halfjaar van 2015 zijn veertig aanvragen ingediend waarvan er in ieder geval twaalf zijn ingewilligd en vijf afgewezen; inmiddels zijn er in totaal 107 positieve adviezen over de toelating van startups afgegeven door RVO, welke adviezen de IND in de regel volgt.⁵⁶

Regulariseer!

Ted zei het al, op die regenachtige avond in november 2016: regulariseer! In de notitie wordt ook voorgesteld onder strenge voorwaarden regularisaties toe te staan of misschien zelfs één grote Europese regularisatie uit te voeren. In Nederland kennen we ongeveer om de zeven jaar een regularisatie, telkens weer van een andere groep vreemdelingen ('witte' illegalen na de invoering van de Koppelingswet, Ranov-regeling na de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en nu het kinderpardon). In de notitie wordt voor het uitvoeren van een regularisatie samenwerking met vakbonden en werkgevers, naar Amerikaans voorbeeld, voorgesteld. Dat past wel in sommige EU-landen, en misschien dat Nederlandse vakbonden en werkgeversorganisaties het ook nog eens willen proberen... De meeste illegale

⁵⁴ <https://www.eu2017.eu/political-meetings/eu-global-race-talents-challenges-and-solutions-strengthening-eus>.

⁵⁵ *City Deal Warm Welkom Talent 2017*; de voorstellen zijn mede gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek waartoe het Expat Centrum Amsterdam mij opdracht gaf en dat leidde tot de publicatie 'Wezenlijk Nederlands Belang'. Ted en zijn collega's gaven daar nog zeer nuttige input voor tijdens een intensief seminar op zijn kantoor.

⁵⁶ S. Lindenboom, 'Toelatingsregeling voor vernieuwende starters kent voorspelde problemen', *Asiel & Migrantenrecht* 2015, nr. 7. Met dank aan Nelleke Corbett, RVO, voor de recente cijfers.

arbeid in Nederland lijkt toch in huishoudelijke kring te worden verricht en die werkgevers zijn moeilijk te verenigen. Een interessante opmerking in de notitie is dat we eigenlijk meer zouden moeten weten over de financiële consequenties van eerdere regularisaties. Wat hebben de 'witte' illegalen van destijds de Nederlandse economie inmiddels opgeleverd en gekost, en, terecht genoemd, denk daarbij niet alleen aan de financiële, maar ook de immateriële gevolgen van de regularisatie. Ik denk daarbij aan het voorkomen van arbeidsuitbuiting en andere sociale misstanden die migranten zonder rechtmatig verblijf ervaren en die een welvarend land niet zou moeten dulden. Het Europese instrument (Werkgeverssanctierichtlijn 2009/52 EG) om de illegaal tewerkgestelde arbeidsmigrant te beschermen, werkt in Nederland eigenlijk niet of nauwelijks, hoewel Stichting Fair Work één rechtszaak die was aangespannen door een uitgebuite werknemer met positief gevolg begeleid heeft.⁵⁷ Een regularisatie zou, mits de condities niet te rigide geformuleerd zijn, zeker uitkomst bieden voor de niet rechtmatig verblijvende arbeidsmigrant die hier wellicht ooit kwam om asiel te vragen in het kader van een relatie of als toerist en is blijven hangen, en op zoek is naar een mogelijkheid om een (beter) inkomen te verwerven.

5. Afsluitend

Uit deze beschouwingen naar aanleiding van zowel historische als recentere standpunten over arbeidsmigratie blijkt in ieder geval dat een duurzame oplossing, waarin alle drie de belangen de hoeveelheid aandacht krijgen die hen toekomt, wel niet zal bestaan. Tijdens het afronden van deze bijdrage verscheen een nieuw Europees plan op het gebied van asiel en migratie.⁵⁸ De plannen lijken vooral het eerste belang te dienen: met de nieuwe Europese Kaart verwacht de Europese Commissie 'het vermogen van de EU om hooggekwalificeerde werknemers aan te trekken en te behouden' te versterken zodat 'ervoor [kan] worden gezorgd dat de lidstaten steeds kunnen rekenen op de werkkrachten die zij nodig hebben.' Maar ook het derde belang wordt genoemd, het is de bedoeling 'irreguliere stromen om te vormen tot economische migratie naar de EU-lidstaten op behoeftebasis.' Behoeftebasis betekent dat het gaat om arbeidsvoorziening, maar het openen van reguliere wegen kan ook voor migranten kansen bieden op een (beter) inkomen. We gaan economisch goede tijden tegemoet, en er is een demografische behoefte aan verjonging, zo is de gedachte. Economische en demografische cycli beïnvloeden het evenwicht tussen de hier in beschouwing genomen belangen. Het recht faciliteert die cycli en probeert te voorkomen dat de balans te ver doorschiet naar een crisis, een situatie waarin één van de belangen het meest de aandacht krijgt of de overhand

⁵⁷ Hof Amsterdam wees een loonclaim toe omdat het hof met omkering van de bewijslast zoals bedoeld in artikel 23 Wet arbeid vreemdelingen (artikel 6 Richtlijn 2009/52/EG) uitging van een dienstverband van zes maanden. Hof Amsterdam 5 april 2016, nr. 200.160.819/01 (niet gepubliceerd).

⁵⁸ Persbericht: *Staat van de Unie 2017 – Commissie presenteert volgende stappen naar krachtiger, doeltreffender en eerlijker migratie- en asielbeleid van de EU*, Brussel, 27 september 2017.

neemt. Dat het recht die rol vervult, is mede te danken aan de actoren die het handen en voeten geven, onder wie rechtshulpverleners. Scherpe en actieve advocaten zoals Ted houden de uitvoerders en makers van wet- of regelgever aan de gemaakte afspraken en stimuleren zo nodig een verschuiving in de balans tussen de belangen van arbeidsvoorziening voor werkgevers, bescherming van werkgelegenheid en kansen voor migranten. Waarvoor dank.

Liber Amicorum

Ted L. Badoux

