

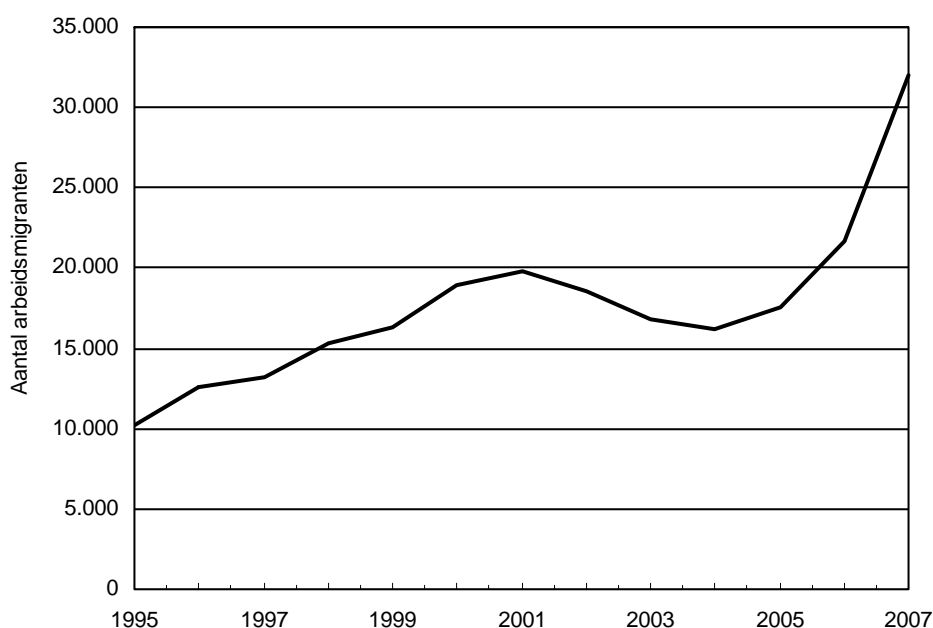
2 Arbeidsmigratie

Frank Cörvers (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, ROA), Joan Muysken (Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde), Chris de Neubourg en Anke Schliwen (Maastricht Graduate School of Governance) (Universiteit Maastricht)

2.1 Inleiding

Sinds 1995 registreert het CBS cijfers over het migratiemotief van migranten. Een algemeen overzicht is gegeven in de inleiding van dit rapport. Daaruit komt ook het toenemende belang naar voren van arbeidsmigratie: migratie met het doel in Nederland arbeid te verrichten. Uit figuur 1 blijkt dat er in 1995 slechts 10.000 personen naar Nederland kwamen om te werken, waarna dit is toegenomen tot 32.000 arbeidsmigranten in 2007. Daarmee is ‘arbeid’ sinds 2007 het belangrijkste migratiemotief (in 40% van de gevallen) en verdringt het gezinsmigratie naar plaats twee.

Figuur 1 Ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten, 1995-2007¹



Bron: CBS Statline

Dit hoofdstuk gaat nader in op de ontwikkeling van arbeidsmigratie sinds 1995, de achtergronden ervan en het beleid gericht op arbeidsmigratie. Eerst wordt in

¹ Vanaf 2005 verschilt het aantal arbeidsmigranten volgens het CBS sterk met het aantal verleende verblijfsvergunningen volgens de IND. De verschillen ontstaan door schattingen van EU-migranten door het CBS op basis van het Sociaal Statistisch Bestand (SSB).

paragraaf 2.2 ingegaan op de theorieën rondom arbeidsmigratie en de algemene ontwikkelingen op het gebied van arbeidsmigratie in Nederland. Deze worden enerzijds afgezet tegen de ontwikkelingen van de conjunctuur, die zoals wij laten zien een belangrijke rol speelt. Anderzijds gaan we in op de structurele verschuivingen wat betreft het land van herkomst, waarbij zal blijken dat de MOE-landen sterk in belang toenemen, en de structurele verschuivingen wat betreft de samenstelling naar leeftijd en geslacht van de migranten.

Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 uitgebreid stil gestaan bij het beleid. Eerst worden de ontwikkelingen in het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid besproken, waarna wordt ingegaan op het Europese beleid dat steeds belangrijker wordt voor de situatie in Nederland.

Omdat het overgrote deel van de arbeidsmigranten sinds midden jaren negentig afkomstig is uit Europa, wordt in paragraaf 2.4 stilgestaan bij de arbeidsmigratie uit de Europese Unie (EU). Daarbij wordt uitgebreid aandacht geschonken aan de ontwikkeling van arbeidsmigratie uit de MOE-landen vanwege hun grote aandeel in de totale arbeidsmigratie. In paragraaf 2.5 wordt vervolgens de ontwikkeling van de overige arbeidsmigranten (uit derde landen) besproken, waarbij wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van tijdelijke migranten, reguliere migranten en kennismigranten en de volumeontwikkeling van deze migranten in de loop van de tijd.

In paragraaf 2.6 wordt eerst aandacht geschonken aan twee belangrijke actuele ontwikkelingen die samenhangen met arbeidsmigratie: het toenemende belang van remigratie en de vergrijzing. Tevens worden kort enkele toekomstscenario's voor arbeidsmigratie besproken, waarna speciaal aandacht wordt geschonken aan het migratiepotentieel uit nieuwe EU-lidstaten en aan de invloed van de huidige recessie.

Wij besluiten met enkele conclusies in paragraaf 2.7.

2.2 Theorieën en algemene ontwikkelingen

Om de ontwikkelingen in het beleid en de omvang van arbeidsmigratie in Nederland beter te kunnen duiden is het zinvol om kort stil te staan bij de belangrijkste theorieën die in de migratieliteratuur worden onderscheiden. In paragraaf 2.2.1 wordt ingegaan op deze theorievorming, vooral met betrekking tot de relevantie voor de analyse van arbeidsmigratie. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2.2 ingegaan op de relatie tussen economische groei, arbeidsmarkt, en arbeidsmigratie in Nederland vanaf de jaren tachtig. Dit biedt een goede achtergrond voor de interpretatie van de ontwikkelingen in het Nederlandse migratiebeleid en de meer recente ontwikkelingen in de arbeidsmigratie, waarop in de vervolgparagrafen in detail wordt ingegaan.

2.2.1 Theorieën over arbeidsmigratie

Het verklaren van de omvang en de samenstelling van de arbeidsmigratiestromen aan de hand van theorieën is complex. Veranderingen van macrostromen

op middellange en lange termijn lijken vooral te verklaren door grote cyclische bewegingen, waarbij internationale verschillen in de timing van economische groeicycli een belangrijke rol spelen (Hatton and Williamson, 2006). Bij het zoeken naar verklaringen waarom individuele mensen wel of niet migreren, naar de determinanten van de veranderingen daarin en naar de determinanten van de keuze voor bepaalde bestemmingen, wordt er in grote lijnen van uitgegaan dat potentiële migranten zich laten leiden door afwegingen die de kosten en de opbrengsten van het migreren vergelijken. De oudere economische theorieën gaan er van uit dat mensen gaan migreren als hun verwachtingen over het bereiken van een hoger inkomen, betere leef- en arbeidsomstandigheden, etc. hun kosten overtreffen (Todaro, 1969). Belangrijke kosten zijn het opgeven van een vertrouwde omgeving, het opgeven van een arbeidspositie, de migratiebeweging zelf en de kosten die gemaakt moeten worden om de arbeidsmarkt in het ontvangende land te betreden. Als in het land van herkomst de lonen laag zijn, de werkloosheid hoog is en de perspectieven voor de beroepsbevolking slecht zijn – en in het land van bestemming precies andersom – zullen mensen eerder bereid zijn om elders een baan te gaan zoeken (DeJong & Fawcett, 1981). Vanuit de ‘human capital’ theorie werd het carrière perspectief en de persoonlijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de migrant in het bestemmingsland benadrukt (Sjastaad, 1962; Borjas, 1994). Een probleem voor al deze theorieën is dat, op wereldschaal bekeken, slechts een klein percentage van de potentiële migranten ook daadwerkelijk migreert. Kennelijk zijn de belemmeringen voor mensen om te gaan migreren voor velen heel belangrijk; die belemmeringen zijn te vinden in de individuele institutionele inbedding in het herkomstland en de potentiële institutionele inbedding in het bestemmingsland (Hagen-Zanker, Siegel, & De Neubourg, in druk).

Een gedeelte van de sociale en institutionele inbedding van individuen wordt bepaald door het gezin en/of de familie waarin ze leven. De ‘New Economics of Labour Migration (NELM)’ (Stark & Bloom, 1985; Stark, 1991) ziet de beslissing voor migratie dan ook niet langer als een individuele beslissing, maar vooral als een strategie voor het gehele gezin waarbij de situatie van alle familieleden wordt afgewogen. De theorie over familiemigratie (Mincer, 1978) benadrukt dat ook de kansen van de partner om werk te vinden, de opleidingsmogelijkheden, de opties voor kinderopvang en de kwaliteit van het schoolsysteem meespelen in de overwegingen bij arbeidsmigratie. Daarnaast ziet de NELM ook de toegang tot de welvaartsstaat als een belangrijke factor. Als een land zich bewust afsluit, geen toegang geeft tot ziektekostenverzekering, pensioensregelingen of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, een hoogdrempelige bureaucratische procedure heeft voor het toelaten van migranten, of bijvoorbeeld de in het land van herkomst behaalde opleiding niet erkent, zullen mensen minder geneigd zijn om juist dit land als toekomstige werkplek te kiezen. Andersom gezien kunnen landen er natuurlijk ook juist naar streven om een aantrekkelijk migratieland te zijn. Faciliteiten als belastingsvoordelen of het vergemakkelijken van gezinsmigratie zijn volgens de ‘amenity theories’ belangrijke pull factoren (Graves & Linneman, 1979; Florida, 2002; Florida, 2005; Krupka, 2007). De ‘New Economics of Labour Migration’ legt er tevens de nadruk op dat migratie er mede voor dient te zorgen dat risico’s voor de familie gespreid worden; de migrant zal een bestemming kiezen waarbij de conjunctuur en de economische groei niet synchroon lopen met de cyclische veranderingen in het herkomstland.

Het gezin en de familie vormen evenwel niet de enige institutionele inbedding van individuen. Diverse auteurs hebben gewezen op het belang van netwerken in de bestemmingslanden. Mac Donald (1964) spreekt dan ook van ketenmigratie. Het is opvallend dat als zich ergens pioniermigranten hebben gevestigd, mensen uit dezelfde regio van herkomst volgen. Tilly (1990) spreekt zelfs niet meer van personen die migreren, maar van netwerken, die van het ene land naar het andere verschuiven. Financiële ondersteuning in de overgangperiode, hulp bij het zoeken van een baan en woonruimte en psychologische ondersteuning bij het inleven in een nieuwe cultuur zijn de belangrijkste functies van een dergelijk netwerk (Choldin, 1973; Wallerstein, 1974; Kritz & Zlotnik, 1992). De kosten van arbeidsmigratie worden daardoor geminimaliseerd. Studies van Vertovec en Cohen (1999), Brettell (2000), Poros (2001), en Meyer (2001) tonen aan dat lokale arbeidsmarkten veelal door sociale netwerken van migranten zijn verbonden en dat netwerken zowel arbeidsmigratie aanlokken, als dat tegelijkertijd arbeidsmigratie nieuwe netwerken creëert. Gross en Schmitt (2006) laten zien dat voor migranten naar Frankrijk de laaggeschoolden meer aangetrokken worden vanwege netwerkeffecten, terwijl hooggeschoolden juist sterker reageren op financiële prikkels zoals loonverschillen tussen het land van herkomst en Frankrijk. Cörvers, Heijke en Lintjens (2007) laten bovendien zien dat het internationale karakter van de faculteit waar men is afgestudeerd een positieve invloed heeft op de kans dat afgestudeerden in het buitenland werk vinden.

De inbedding van migratiebeslissingen in familiestrategieën en het reduceren van de kosten en de risico's van migratie door gebruik te maken van netwerken, zijn belangrijke factoren die bij de studie van migratiebeslissingen een rol spelen. Institutionele inbedding van individuen in de 'welfare pentagon' van het herkomstland en het vooruitzicht op een zekere mate van inbedding in de 'welfare pentagon' van het bestemmingsland zijn voor migratiebeslissingen van belang. Bij deze vijfhoek spelen naast (1) 'de markt' als economisch krachtenveld niet alleen de (2) familie, maar ook (3) vrienden en sociale netwerken een rol, alsmede de toegang tot (4) 'lidmaatschaporganisaties' (vakbonden, kerken-religie, liefdadigheidsorganisaties, etc.) en tot (5) het publieke domein (wettelijke bescherming, sociale zekerheid, arbeids- en ziektewetgeving, etc.). Voor de toegang tot al deze kanalen zijn echter ook 'assets' vereist die de toegang daadwerkelijk mogelijk maken (sociaal kapitaal, financieel kapitaal, politiek kapitaal, humaan kapitaal, etc.). De actuele institutionele inbedding (die ook als mate van sociale inclusie kan worden gelezen) van individuen in de samenleving van het herkomstland en de verwachte institutionele inbedding in het bestemmingsland, zijn de voornaamste factoren bij het verklaren van migratiebeslissingen van individuen, of voor het uitblijven van de beslissing om te migreren (zie De Neubourg, Beckers, & Hercog (2009), De Neubourg & Weigand (2000) en De Neubourg (2002) voor een uiteenzetting over de 'welfare pentagon').

Bekeken vanuit het migratie- en integratiebeleid van de overheid in een bestemmingsland (Nederland), is het beïnvloeden van de kwaliteit van de institutionele inbedding van individuen in het bestemmingsland van groot belang. Die kwaliteit kan men beïnvloeden door het voor individuen gemakkelijker of moeilijker te maken om ingebed te geraken in het bestemmingsland. Ook bij het stimuleren van de eventuele terugkeer van arbeidsmigranten naar het herkomstland is

de institutionele inbedding van belang en dan niet langer alleen in het bestemmingsland maar ook in het herkomstland (belangrijk voor circulaire migratie). De overheid heeft zo een palet aan mogelijkheden om migratiestromen te beïnvloeden. Door technologische veranderingen in reizen (en reiskosten), in de mogelijkheden van virtuele contacten en in de efficiëntie (veiligheid) van 'remittances', is recentelijk het transnationale karakter van het gedrag van migranten in het onderzoek centraal komen te staan (Schiller, Basch, & Blanc-Szanton, 1992). Transnationalisme verlaagt de kosten van (re-)migratie en laat simultane inbedding in meer dan één 'welfare pentagon' toe en vormt als dusdanig een nieuw en belangrijk element in het verklaren en bestuderen van migratie en haar determinanten.

Alhoewel het voor nationale overheden mogelijk is om migratiestromen tot op zekere hoogte te stimuleren of af te remmen, vormen de economische mogelijkheden in een bestemmingsland nog steeds een dominante en noodzakelijke factor voor het versnellen en vertragen van migratiestromen. Dit wordt ook in de volgende secties duidelijk; als het erop aankomt een langetermijnperspectief op de veranderingen in de migratiestromen naar Nederland te schetsen dan blijken de economische groei en vooral de veranderingen daarin een zeer belangrijke rol te spelen. Dat betekent niet dat de overheid de omvang van de migratiestromen niet zou kunnen sturen, evenmin dat de overheid de samenstelling van de migratiestromen niet zou kunnen beïnvloeden. Het betekent echter wel dat ook de overheid in belangrijke mate onderworpen is aan de realiteit van de veranderingen in de vraag naar arbeid die op hun beurt bepaald worden door het wel en wee van de nationale economie.

Bij het overheidsbeleid speelt ook een aantal andere overwegingen een rol en sommige van die overwegingen worden ingegeven door inzichten in het functioneren van de arbeidsmarkten in ontwikkelde landen. Ten eerste is het plausibel om er van uit te gaan dat het overheidsbeleid met betrekking tot arbeidsmigratie in belangrijke mate mede gestuurd wordt door het (on)evenwicht op de arbeidsmarkt dat op zijn beurt in belangrijke mate bepaald wordt door de snelheid van de economische groei en de conjunctuur. Is de werkloosheid in Nederland hoog en zijn de groeivoorzichten niet rooskleurig, dan zal de overheid de immigratie van arbeidskrachten trachten af te remmen; is omgekeerd de vraag naar arbeid groot en wordt verwacht dat het aanwezige aanbod hieraan in de toekomst niet kan voldoen, dan zal de overheid meer arbeidsimmigratie stimuleren. Hiermee versterkt de overheid de autonome invloed van de economische groei en de conjunctuur op de omvang van de immigratie.

Ten tweede houdt de overheid er ook rekening mee dat de arbeidsmarkt bestaat uit verschillende segmenten waartussen slechts een beperkte uitwisseling plaatsvindt. Arbeidsimmigratie is geconcentreerd in (maar niet beperkt tot) de segmenten van de arbeidsmarkt voor (zeer) laag opgeleiden en hoogopgeleiden. Het is duidelijk dat de overheid zal proberen om als antwoord op tekorten of overschotten in die specifieke onderdelen van de arbeidsmarkt, de omvang van de immigratie voor specifieke sectoren te beïnvloeden en zo bijvoorbeeld immigratie van laagopgeleiden te ontmoedigen en die van hoogopgeleiden te stimuleren. Of het overheidsbeleid ook daadwerkelijk het gewenste effect sorteert hangt in hoge mate af van de mate waarin 'gereguleerde' arbeidsmigratie even-

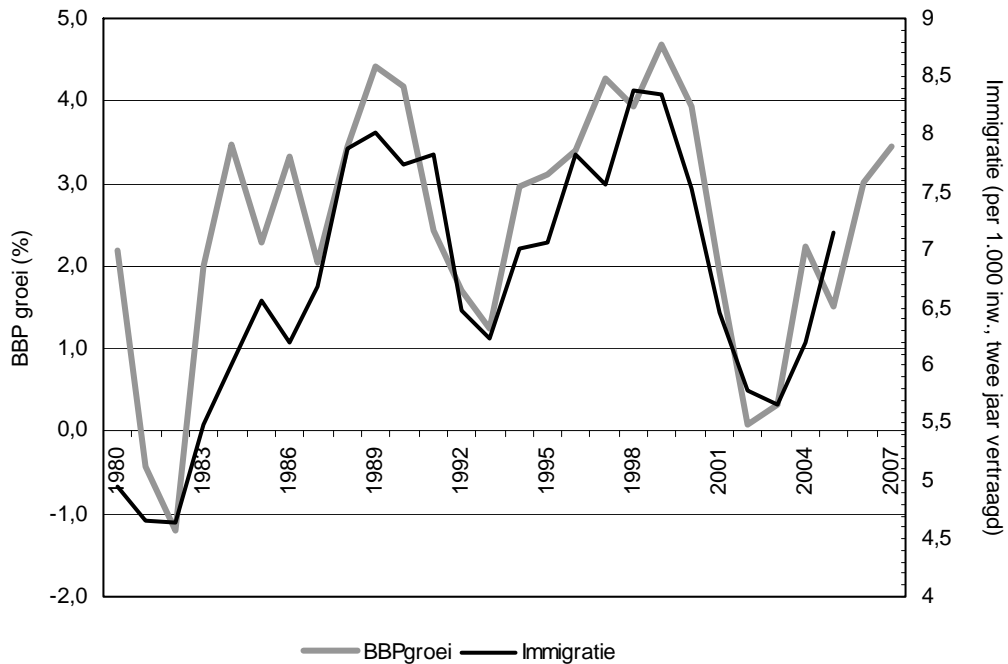
tueel vervangen wordt door ‘minder reguliere’ (maar niet noodzakelijk illegale) vormen van arbeidsmigratie.

Bij dit alles houdt de overheid ook rekening met inzichten in de mate van het optreden van zogenaamde verdringingseffecten. Ondanks het inzicht dat reguliere arbeidsmigranten toegevoegde waarde voor de Nederlandse arbeidsmarkt (kunnen) leveren, wordt vaak aangenomen dat er ook verdringing van Nederlandse ingezetenen plaatsvindt. Er zijn echter geen harde cijfers beschikbaar die aantonen dat arbeidsplaatsen voor nationale werknemers verloren gaan (Van den Berg et al., 2008). Versantvoort et al. (2006) maken op basis van een literatuurstudie de tentatieve schatting dat door het openstellen van Europese grenzen in 2006 per 100 arbeidsmigranten 25 werkplekken van ingezetenen verloren kunnen gaan. Of deze schattingen ook vandaag nog geldig zijn is niet aan te nemen, maar er zijn verschillende algemene indicatoren die hierover uitsluitsel kunnen geven. Van den Berg et al. (2008) gaan uit van een verdringingspercentage tussen de 10 en 20% en verwachten dat vraag en aanbod zich op lange termijn aan elkaar aanpassen. Verdringingseffecten treden dus vooral op de korte termijn op. Als de werkloosheid laag is, de werkgelegenheid en de netto participatiegraad stijgen en er een groot aantal vrijstaande vacatures bestaat, is verdringing in het algemeen laag. Ook seizoenswerk en vergrijzing verminderen het verdringingseffect. Stijgende uitkeringen en een langere uitkeringsduur bevorderen echter verdringing (Versantvoort et al., 2006). Maar Versantvoort et al. maken ook duidelijk dat eventuele verdringing sterk afhangt van de karakteristieken van de immigranten en de autochtone bevolking, en per regio sterk kan verschillen.

2.2.2 Trends in arbeidsmigratie in Nederland

Cijfers over het migratiemotief van migranten worden pas sinds 1995 geregistreerd. De door het CBS gepubliceerde cijfers voor arbeidsmigratie zijn weergegeven in figuur 1 in paragraaf 2. Men ziet dat 10.000 personen naar Nederland kwamen om te werken in 1995; in 2007 is dit aantal opgelopen tot 32.067. Zoals eerder opgemerkt is ‘arbeid’ daarmee sinds 2007 het belangrijkste migratiemotief (39,8%) en verdringt het de migratie op grond van gezinshereniging en -vorming naar de tweede plaats. De periode waarover wij arbeidsmigratie kunnen waarnemen is echter te kort om een goed beeld te krijgen van de samenhang met de conjunctuur. Wij bezien dan ook eerst de relatie met migratie in brede zin over een langere periode. Daarnaast laten wij zien dat er een duidelijke relatie is tussen arbeidsmigratie en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Tot slot schetsen wij de ontwikkeling van arbeidsmigratie naar land van herkomst en samenstelling naar leeftijd en geslacht.

Figuur 2 Samenhang tussen immigratie en BBP-groei, 1980-2007*

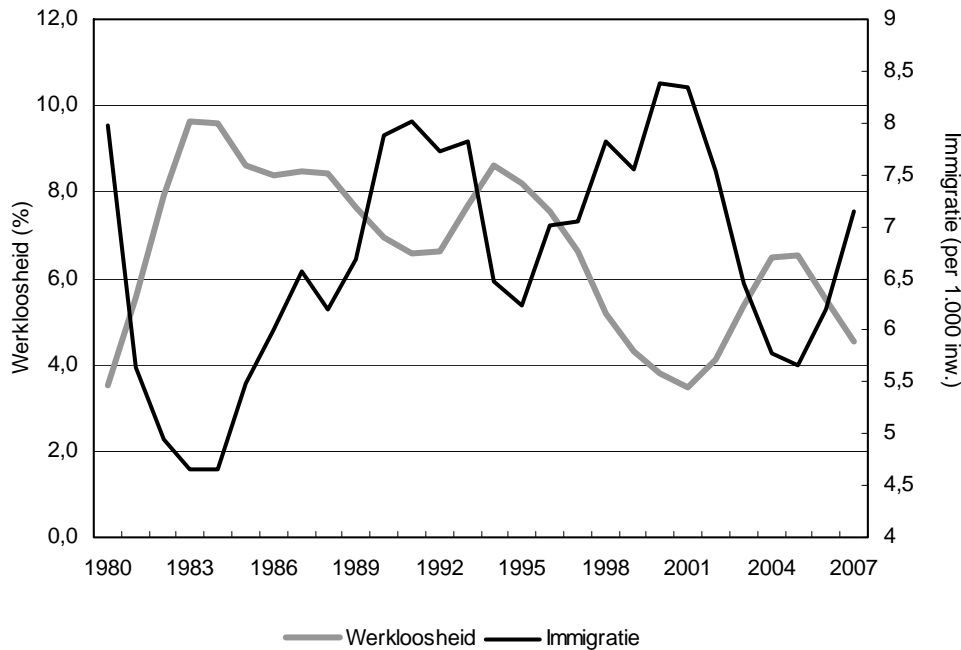


* Figuur 2 laat de samenhang zien tussen de totale immigratie en veranderingen in het BBP. Slechts een deel van deze immigratie bestaat uit immigranten die als arbeidsmigrant geregistreerd zijn (i.e. bij binnenkomst als motief 'arbeid' hebben aangegeven).

Bron: CBS Statline

Zoals in figuur 2 is te zien, neemt het aantal immigranten toe in tijden van sterke economische groei, terwijl bij een minder snelle stijging of afname van het bruto binnenlandse product (BBP) de immigratie daalt. Het is opmerkelijk hoe het aantal immigranten dat Nederland binnenkomt gerelateerd is aan de conjunctuurcyclus met grofweg een vertraging van twee jaar. Dit hangt samen met de vertraagde reactie van de arbeidsmarkt op de economische conjunctuur (CPB, 2006). Werkgevers zullen namelijk bij economische tegenslag niet zo snel hun werknemers ontslaan, bijvoorbeeld omdat ze niet weten hoe lang de economische neergang zal duren en omdat er kosten zijn verbonden aan het ontslaan en opnieuw aannemen van personeel. Daarnaast vragen saneringen en ontslagrondes, inclusief het opstellen van een sociaal plan, enige tijd voordat ze geëffectueerd kunnen worden.

Figuur 3 Samenhang tussen immigratie en werkloosheid, 1980-2007



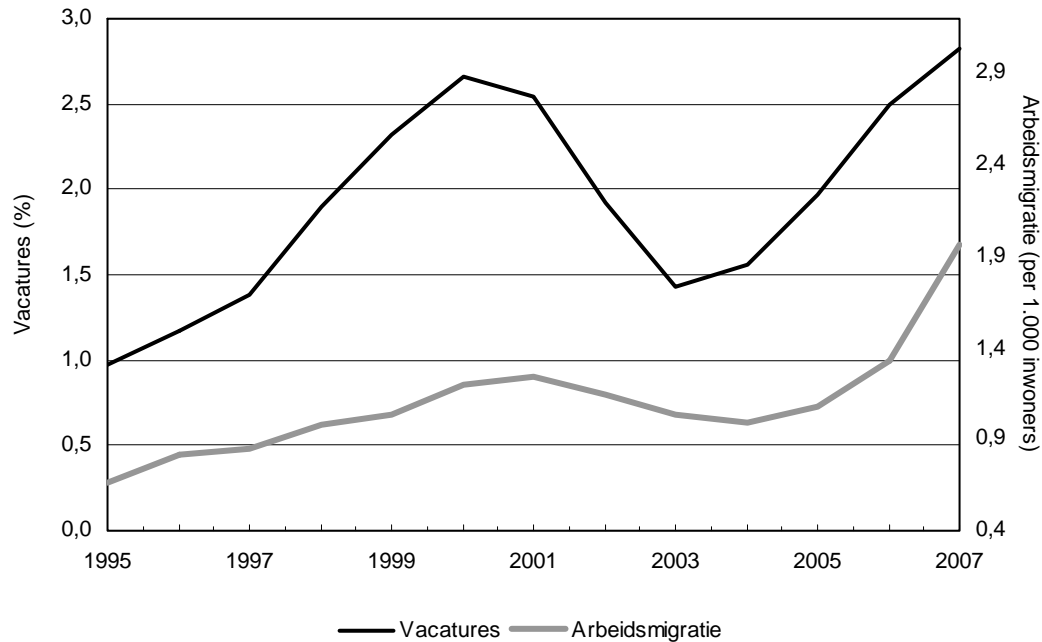
Bron: CBS Statline

De relatie tussen migratie en de arbeidsmarkt wordt weergegeven in figuren 3 en 4. Deze figuren laten een sterke relatie met het aantal werklozen en het aantal openstaande vacatures in Nederland zien: stijgt de nationale werkloosheid, dan neemt de immigratie af. Bijvoorbeeld, in 1995-2001 daalde het aantal werklozen in Nederland waardoor het aantal arbeidsmigranten toenam van 10.000 naar 20.000 (vergelijk figuren 1 en 3). Stijgt het arbeidsaanbod en zijn er meer openstaande vacatures, dan volgt immigratie deze ontwikkeling na een periode van ongeveer een jaar. Vooral de migratie vanuit Europese landen blijkt erg conjunctuurgevoelig te zijn en sterk samen te hangen met de werkloosheid in Nederland (Van Duin & Nicolaas, 2006).

Dit geeft aan dat de arbeidsmarktsituatie in Nederland een belangrijke rol speelt; de omvang van de immigratie lijkt in belangrijke mate bepaald te zijn door de zuiging van de arbeidsmarkt. Het overheidsbeleid reageert deels op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en heeft vooral invloed op de samenstelling van de migrantenstromen (migratietypen) en in mindere mate op de omvang ervan. Dit heeft te maken met het betere perspectief dat een krappe arbeidsmarkt aan potentiële migranten biedt. Een krappe arbeidsmarkt geeft immers een grotere kans op werk en stelt hogere beloningen in het vooruitzicht (De Neubourg, Beckers, & Hercog, 2009). Het beleid lijkt wel de samenstelling van de immigrantenstromen te kunnen beïnvloeden. Zo verminderde het restrictieve toelatingsbeleid van de laatste jaren de kansen om als gezinsmigrant Nederland binnen te komen. Anderzijds werden de mogelijkheden voor hoogopgeleide arbeidsmigranten verruimd. Terwijl het totaal aantal migranten dus vooral gerelateerd is aan de economische ontwikkelingen in Nederland, wordt het aantal immigranten per migratiemotief sterk door het Nederlandse beleid beïnvloed. De verschuiving van niet-westerse naar westerse arbeidsmigranten is dan ook

voornamelijk door het migratiebeleid op EU-niveau en de EU-uitbreidingen in 2004 en 2007 te verklaren.

Figuur 4 Samenhang tussen open staande vacatures en arbeidsmigratie, 1995-2007



Bron: CBS Statline

Tabel 1 laat zien dat de arbeidsmigranten over de hele periode voor ongeveer 75% uit Europa afkomstig zijn. Een belangrijke reden voor de sterke toename van de arbeidsmigratie na 2005 lijkt de ontwikkeling op de arbeidsmarkt te zijn, zie ook figuur 4. Dat deze met name werd gevoed uit Europa hangt ook samen met de uitbreiding van de EU; men ziet dat de toename van aantal arbeidsmigranten vanuit Europa vrijwel parallel loopt met de toename vanuit de EU. Dit blijkt ook uit de sterke toename van het aantal Polen dat vanaf 2003 als arbeidsmigrant naar Nederland komt. Anno 2007 zijn zij met een vijfde van het totale aantal arbeidsmigranten veruit de grootste groep. Verder valt op dat in 2007 het aantal Bulgaren en Roemenen dat naar Nederland is gekomen om te werken, explosief is gestegen. Daarnaast kan ook worden gewezen op de rol van netwerken om de komst van deze groepen naar Nederland te verklaren. Er waren al veel Polen met een Duits paspoort in Nederland. Bulgaren (en dan met name etnische Turken uit Bulgarije die daar ongeveer 10% van de bevolking uitmaken) zouden gebruik kunnen maken van Turkse netwerken. De sterke toename van het aantal Indiërs gedurende de laatste jaren heeft uiteraard weinig van doen met de uitbreiding van de EU, maar kan verklaard worden uit de economische ontwikkeling van India en de grote personeelstekorten in Nederland. Van belang is verder de notie dat een deel van de migranten die een ander migratiemotief dan arbeid opgeven uiteindelijk ook op de arbeidsmarkt terecht komen (Sprangers et al., 2004).

Box 1 Belangrijkste bronnen voor cijfers over arbeidsmigratie

Het is moeilijk om een volledig beeld van arbeidsmigratie te schetsen omdat verschillende instanties met arbeidsmigranten te maken hebben en omdat niet alle arbeidsmigranten zich in Nederland registreren. Om de ontwikkeling van arbeidsmigratie in kaart te brengen werd gebruik gemaakt van vier bronnen:

De IND registreert het motief voor migratie op het ogenblik dat migranten een verblijfsvergunning aanvragen. Iedereen die langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven heeft een verblijfsvergunning nodig. Arbeidsmigranten afkomstig uit de EU, landen van de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland hoeven geen verblijfsvergunning aan te vragen, maar dienen zich wel bij het EU-loket van de IND in te schrijven als ze langer dan drie maanden in Nederland willen blijven. EU-onderdanen die zich niet in Nederland inschrijven ondervinden hiervan geen consequenties voor het verblijfsrecht in Nederland. INDIAC verstrekt gegevens over het aantal verleende verblijfsvergunningen naar motief vanaf 1995. Gegevens over de migratiemotieven zijn alleen geldig voor het tijdstip van de eerste migratie; als een niet-arbeidsmigrant zijn/haar status daarna wijzigt en, na te zijn toegelaten, alsnog actief wordt op de arbeidsmarkt, dan komt dat niet in die cijfers tot uitdrukking.

De IND geeft de cijfers over motief van migratie door aan het CBS. Deze bewerkt de cijfers om er vijf categorieën van te maken: arbeid, studie, gezin, asiel en overigen. De cijfers van 1995-2007 staan via het CBS ter beschikking. Bovendien levert het CBS informatie over de kenmerken van arbeidsmigranten zoals leeftijd, geslacht, land van herkomst en burgerlijke staat.

Om arbeidsmigranten in Nederland in loondienst te nemen, moeten werkgevers voor arbeidsmigranten die niet uit de EU of de EER komen en niet onder de Kennismigrantenregeling vallen, bij het UWV werkbedrijf (voorheen het Centrum voor Werk en Inkomen, CWI) een tewerkstellingsvergunning (TWV) aanvragen. Een TWV kan worden verlengd maar is slechts voor maximaal drie jaar geldig. Werkgevers moeten kunnen aantonen dat een functie niet door nationaal personeel of door EU-burgers kan worden vervuld voordat een TWV toegekend kan worden.

Omdat het aantal EU arbeidsmigranten moeilijk vast te stellen is met de eerste drie databestanden, is in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van OECD data: die cijfers zijn gebaseerd op de Gemeentelijke Basisadministratie en op data met betrekking tot sociale verzekeringen in Nederland. EU-migranten zijn verplicht om zich bij de gemeente waar ze woonachtig zijn in te schrijven als ze langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven. Data over arbeidsmigratie zouden verzameld kunnen worden aan de hand van gegevens over inschrijvingen bij de sociale verzekeringen, die veelal aan een dienstverband zijn gekoppeld. Omdat deze data echter vertrouwelijk zijn en omdat het om een groot databestand gaat, hebben we er voor gekozen om met recente OECD-schattingen te werken en zelf geen data te verzamelen of nieuwe schattingen te maken.

Tabel 1 Immigratie van niet-Nederlanders met een arbeidsmotief naar geboorteland, 1995-2007

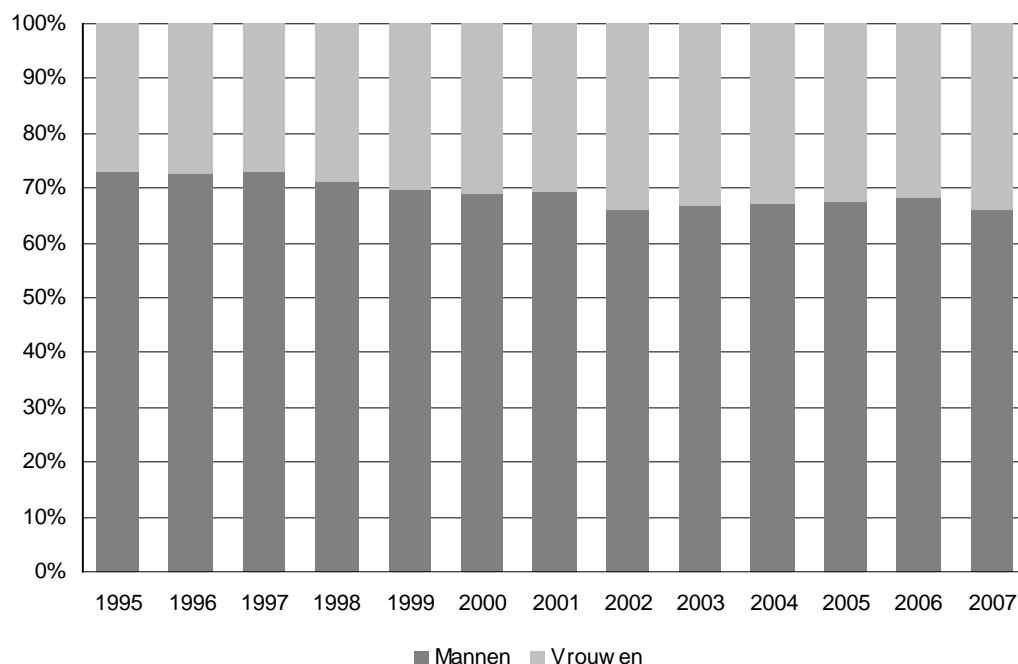
	1995	1997	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007
Totaal van alle landen	10.111	13.176	16.229	19.849	16.758	16.113	17.467	21.753	32.067
Totaal Europa	7.421	9.466	11.697	14.743	12.446	12.239	13.286	16.680	25.155
Europese Unie	6.687	8.426	10.361	12.101	9.698	8.494	12.229	15.406	23.951
Totaal Azië	1.169	1.345	1.716	1.879	1.654	1.560	2.004	2.666	4.095
Totaal Amerika	902	1.458	1.637	1.694	1.392	1.230	1.366	1.504	1.832
Totaal Afrika	472	716	849	1.175	1.052	883	617	649	748
Top 10 in 2007									
Polen	84	194	246	810	775	2.019	3.360	4.500	6.505
Bulgarije	10	31	49	73	75	62	65	108	3.119
Duitsland	1.203	1.429	1.745	2.161	1.970	1.900	1.815	2.225	2.863
VK	1.889	2.599	2.930	3.629	2.372	1.899	1.556	1.918	2.209
India	155	215	340	292	241	209	494	986	1.523
Frankrijk	455	725	998	1.060	785	770	911	1.023	1.207
Italië	494	672	864	959	753	647	823	934	1.102
Roemenië	33	56	97	223	141	167	143	310	1.072
Portugal	218	252	496	834	763	657	538	876	1.062
V.S.	619	1.028	1.130	974	790	650	750	833	1.026

Bron: CBS Statline

Opmerking: De arbeidsmigratie vanuit de Europese Unie heeft vanaf 2005 ook betrekking op de nieuw toetredende landen. Het gebied 'Totaal Europa' is inclusief Turkije en de voormalige Sovjet-Unie.

Zoals uit figuur 5 blijkt is het aandeel vrouwelijke arbeidsmigranten in de afgelopen twaalf jaar licht gestegen, en is dit aandeel de laatste jaren ongeveer een derde van het totaal. Opmerkelijk is dat de samenstelling van de arbeidsmigrantenpopulatie wat betreft leeftijd door de tijd heen nauwelijks is veranderd, zoals blijkt uit tabel 2. De leeftijdsgroepen 21-30 jaar en 30-40 jaar zijn met respectievelijk 45% en 32% in 2007 het sterkst vertegenwoordigd. Slechts 12% van alle arbeidsmigranten is getrouwd; de meerderheid is alleenstaand (CBS, 2006). Het opleidingsniveau van arbeidsmigranten wordt helaas niet geregistreerd. Volgens schattingen van Dumont en Lemaitre (2005) is circa 16% van alle immigranten hooggeschoold. De meeste hoogopgeleide migranten komen van buiten de EU, uit de VS, China, India of ex-Sovjetstaten (CPB, 2007b).

Figuur 5 Arbeidsmigratie naar geslacht, 1995-2007



Bron: CBS Statline

Tabel 2 Arbeidsmigratie naar leeftijd (in %), 1995-2007

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
18-21jr	3	3	3	3	3	3	4	4	3	3	2	2	3
21-30 jr.	39	40	39	42	42	43	41	41	41	42	43	46	45
30-40 jr.	35	35	35	35	35	35	34	34	35	35	34	35	32
40> jr.	23	23	23	21	20	19	21	21	21	21	21	17	20
Totaal in %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Totaal in aantal	10.111	12.518	13.176	15.279	16.229	19.010	19.849	18.463	16.758	16.113	17.467	21.753	32.067

Bron: CBS Statline

2.3 Migratie en beleid

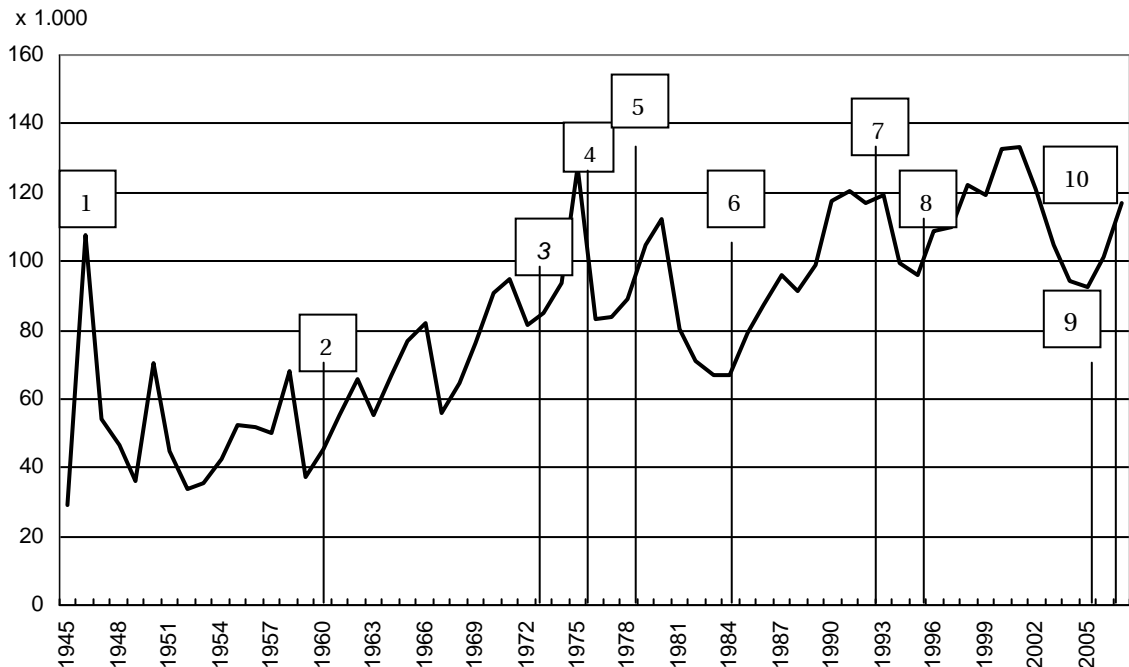
Het Nederlandse beleid ten aanzien van arbeidsmigratie is een belangrijke factor voor de interpretatie van de ontwikkelingen van de migratiestromen in Nederland. Daarom geven wij in paragraaf 2.3.1 een historisch overzicht van het Nederlandse beleid sinds 1945. Daarnaast is in toenemende mate het beleid van de Europese Unie belangrijk geworden voor het Nederlandse beleid. Dit wordt besproken in paragraaf 2.3.2.

2.3.1 Het Nederlandse beleid

Arbeidsmigratie is geen nieuw fenomeen in Nederland. Vóór 1975 was arbeidsmigratie zelfs het dominante migratietype. Omdat arbeidsmigranten hun familie lieten overkomen, verschoof de nadruk ná 1975 in de richting van een toename van het aantal gezinsmigranten. Arbeidsmigratie en gezinsmigratie zijn dus historisch met elkaar verbonden. De ontwikkeling van de totale immigratie in Ne-

derland vanaf 1945 wordt in figuur 6 samengevat en puntsgewijs besproken vanuit het perspectief van arbeidsmigratie.

Figuur 6 Totale immigratie met toelichting van de belangrijkste ontwikkelingen in het arbeidsmigratiebeleid, 1945-2006



Bron: CBS Statline

Figuur 6 [1]

1945 Na de Tweede Wereldoorlog werd de ‘Wet voor het verrichten van arbeid door vreemdelingen’ uit 1934 weer van kracht (Min. SZW, 2006). Deze wet verplichtte werkgevers een tewerkstellingsvergunning (TWV) voor buitenlandse werknemers aan te vragen.

Figuur 6 [2]

1960-1970 Nederland stabiliseert economisch na de Tweede Wereldoorlog en ervaart een tekort aan arbeidskrachten. In 1960 sluit de Nederlandse regering de eerste wervingsverdragen met Italië; andere Mediterrane landen volgen later (Spanje 1961, Portugal 1963, Turkije 1964, Griekenland 1966, Marokko 1969 en Tunesië 1970). Naar het Duitse voorbeeld worden deze werknemers ‘gastarbeiders’ genoemd. De beleidsmaatregelen, die als gevolg van de recessie 1966/67 door de regering Cals worden genomen, leidden er toe dat in de periode tussen oktober 1966 en eind 1967 meer dan de helft van de gastarbeiders uit Nederland vertrok (Lakeman, 1999).

Op 15 oktober 1968 besluit de Raad van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), de voorloper van de huidige Europese Unie, tot invoering van het recht van vrij verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de EEG (Verordening 1612/68/EEG), waartoe op dat moment behoren: de Benelux-landen, Duitsland, Frankrijk en Italië. Voor werknemers uit andere landen treedt in 1969 de

‘Wet Arbeidsvergunning Vreemdeling’ in werking. Zij kunnen via deze wet in de economie ingeschakeld worden mits de Nederlandse arbeidsmarkt daarvan geen schade ondervindt. In 1970 voert het kabinet een vergunningenlimiet per bedrijf in met de bedoeling het aantal arbeidsmigranten te stabiliseren. Men gaat ervan uit dat de meeste arbeidsimmigranten na verloop van de economische groei-periode het land weer zouden verlaten; Nederland wordt ondanks de honderdduizenden gastarbeiders (alleen in 1965 al 63.100) door de beleidsmakers niet als immigratieland gezien.

Figuur 6 [3]

1973 De economische teruggang na de oliecrisis van 1973 leidt tot een vermindering van de wervingsinspanningen in alle mediterrane landen en legale arbeidsmigratie wordt sterk beperkt (Min. SZW, 2006). Alhoewel de economische situatie aanzienlijk verslechtert verlaten de meeste niet-westerse immigranten het land niet, tegen de officiële verwachtingen in.

Figuur 6 [4]

1975 In 1975 bood de ‘eenmalige regularisatie’-regeling in 1975 illegaal in Nederland verblijvende arbeidsmigranten de kans om een legale verblijfsstatus te verkrijgen. Rond 15.000 personen, vooral Marokkanen en Turken, maakten van deze regeling gebruik (Min. SZW, 2006).

Figuur 6 [5]

1979 De nieuwe ‘Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers’ zet, in tegenstelling tot Frankrijk en Duitsland, geen absolute stop op arbeidsmigratie, maar heeft tot doel deze aanzienlijk te beperken. De hoge werkloosheid in Nederland leidt tot een verschuiving van een ‘ja, mits’ naar een ‘nee, tenzij’ uitgangspunt. Van de werkgever wordt vereist eerst op de nationale arbeidsmarkt te gaan zoeken en zijn vacature bij het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening te melden. Een tewerkstellingsvergunning kan worden geweigerd als de werkgever onvoldoende wervingsinspanningen in Nederland heeft ondernomen (Klaver & Odé, 2002).

Figuur 6 [6]

1983 Tussen 1975 en 1985 verdrievoudigt het aantal immigranten zich, vooral vanwege de echtgenoten en kinderen van gastarbeiders uit Turkije en Marokko. Strikt gesproken is dit geen onderdeel van het arbeidsmigratiebeleid maar de omvangrijke immigratie omwille van gezinshereniging in die periode heeft het Nederlandse immigratiebeleid sterk beïnvloed.

Figuur 6 [7]

1993 Oprichting van de Europese Unie (EU), die op dat moment bestaat uit 15 landen. In het EU verdrag worden vier fundamentele vrijheden vastgelegd, waaronder het vrij verkeer van personen.

Figuur 6 [8]

1995 De ‘Wet Arbeid Vreemdelingen’ (WAV) wordt ingevoerd. Het doel van deze wet is om illegale tewerkstelling, en daarmee oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt, tegen te gaan. In de wet is de toets op de beschikbaarheid van het

binnenlands aanbod daarom dwingend geformuleerd (art. 9 WAV). Het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten komt in samenspraak met sectoren tot stand die op arbeidskrachten vanuit het buitenland zijn aangewezen. Het toelatingsbeleid voor hoogopgeleiden wordt liberaler (Klaver & Odé, 2002).

Figuur 6 [9]

2004 Het besef dat Nederland hoogopgeleide specialisten nodig heeft voor verdere economische groei leidt in 2004 tot de 'Kennismigrantenregeling'. Het beleid met betrekking tot kennismigranten (dat in paragraaf 2.5.4 verder wordt uitgewerkt) is ten dele in EU-verband tot stand gekomen en was ingegeven door de wens om de positie van de EU te versterken in de concurrentie met Azië en de VS om kennismigranten. Ook om de concurrentiestrijd om hoogopgeleiden tussen EU-landen onderling aan te kunnen zou de nieuwe regeling nodig zijn (Geelhoed & Nauta, 2003).

Tien nieuwe lidstaten treden toe tot de EU: Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Malta en Cyprus. Omdat men vreest voor verdringing op de arbeidsmarkt is voor de acht Midden- en Oost-Europese lidstaten (de zgn. MOE-landen) een overgangsregeling ingesteld voor wat de toegang van werknemers uit deze landen tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

2006 Verschijnen van de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid'; zie verder paragraaf 2.5.1.

Figuur 6 [10]

2007 De overgangsregeling voor de MOE-landen loopt af op 1 mei 2007. Voor hen gelden van dan af dezelfde regels als voor de EU15 landen. De overgangsregeling voor Bulgarije en Roemenie die per 1 januari 2007 zijn toegetreden blijft in ieder geval nog tot 1 januari 2012 van kracht (Brief SZW, 28 november 2008).

Recente ontwikkelingen in het arbeidsmigratiebeleid en beleidsmatige aandachtspunten, alsmede de consequenties voor Nederland worden verder uitgewerkt in paragraaf 2.5.

2.3.2 Het Europese beleid

Als lidstaat van de EU houdt Nederland ook rekening met de bepalingen, verordeningen en richtlijnen die in het kader van Europese verdragen bepaald zijn. Het Nederlandse beleid krijgt daardoor een Europees kader. Reeds bij de oprichting van de EEG (1957) hebben overwegingen met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers, en dus met betrekking tot arbeidsmigratie tussen de lidstaten onderling, een grote rol gespeeld. Dit leidde eerst tot de verordening uit 1968. Sinds enige tijd zijn richtlijnen in voorbereiding met betrekking tot seizoensarbeid en binnen een onderneming overgeplaatste werknemers (TK 2006-2007, nr. 19 637).

De Europese Commissie houdt zich sinds de EU-top van Tampere in 1999 actief bezig met arbeidsmigratie naar en binnen de EU. Dit resulteerde in 2001 in een voorstel voor een gezamenlijke werk- en verblijfsvergunning voor migranten van buiten de EU: de Europese 'blue card'. Veel lidstaten gingen deze regeling te ver omdat er veel nationale soevereiniteit zou worden opgegeven, waardoor de ontwerprichtlijn in 2002 weer werd ingetrokken. In het Groenboek van 2005 over

het beheer van economische migratie verkende de Commissie opnieuw de mogelijkheden voor een communautair arbeidsmigratiebeleid. Maar ook aan de voorstellen over deze kwesties wordt, vooral door druk vanuit Duitsland, tot op dit moment niet verder gewerkt.

In de periode 2000 tot en met 2007 is er één nieuwe officiële EU richtlijn tot stand gekomen die specifiek gericht is op arbeidsmigratie (Richtlijn 2005/71/EG). Dit betreft de toelating van wetenschappelijke onderzoekers. Daarnaast bestaat er een richtlijn die een kader geeft voor de toelating en het verblijf van buitenlandse studenten binnen de EU. Een onderzoek van Parey en Waldinger (2008) toont aan dat uniform beleid wat betreft studentenuitwisseling een grote invloed heeft op de mobiliteit van hoogopgeleiden, ook ná hun studie. De lidstaten hebben naast deze twee regelingen een grote beleidsvrijheid en zijn over het algemeen terughoudend om hun bevoegdheden uit handen te geven (SER, 2007). Voor een gezamenlijk beleid voor wat betreft kennismigranten is grote Europese belangstelling vanwege de mogelijke grensoverschrijdende positieve effecten van onderzoek en ontwikkeling; het wordt ook belangrijk geacht om de Europese positie tegenover klassieke landen voor kennisimmigratie (zoals de VS) te verstevigen (Thissen & Ederveen, 2006).

Het Nederlandse kabinet steunt een gemeenschappelijke aanpak om negatieve neveneffecten van het nationale beleid op de andere lidstaten tegen te gaan, gezamenlijk illegale immigratie te bestrijden en de positieve effecten van arbeidsmigratie voor de EU als geheel te maximaliseren teneinde met de VS en Canada te kunnen concurreren. Echter het Nederlandse kabinet wil dat wat betreft het beleid gericht op laagopgeleide arbeidsmigranten het accent blijft liggen bij de lidstaten. Dit betekent dat voor laaggeschoolde arbeid de arbeidsmigratie vraaggestuurd blijft, dat de behoefte van de ontvangende landen leidend is en dat er geen werk- en/of verblijfsvergunning op EU-niveau wordt ingevoerd. Het EU accent op kennismigranten wordt door Nederland ondersteund. Staatssecretaris Albayrak heeft zich op 19 september 2008 positief geuit over de bediscussieerde 'blue card' voor kennismigranten in de EU. De 'blue card' geeft hoogopgeleide kennismigranten het recht om, onder bepaalde voorwaarden met betrekking tot een minimale verblijfsduur in de eerste EU-lidstaat (18 maanden), overal binnen de EU te werken (COM 2007, 637 final). Volgens de Staatssecretaris is dit 'een eerste, voorzichtige stap (...) op weg naar een meer gemeenschappelijk uitnodigend beleid van de Europese Unie ten aanzien van kennismigranten' (TK 2008-2009, 23 490, nr. 521).

De Sociaal-Economische Raad (SER) is voorstander van een gemeenschappelijk Europees beleid wat betreft de procedures voor het aanvragen van een verblijfstitel, de voorwaarden voor verblijf in een van de lidstaten en de intra-EU-mobiliteit voor migranten van buiten de EU (SER, 2008). Het bepalen van het aantal arbeidsmigranten en de mogelijke landen van herkomst zou echter vanwege het principe van subsidiariteit aan de lidstaten overgelaten moeten worden. De criteria voor toelating, inclusief de kwalificatievereisten voor arbeidsmigranten, dienen volgens de SER een zaak van de lidstaten te zijn en niet op Europees niveau te worden bepaald. Ook zou Europa moeten streven naar een gezamenlijke definitie van bijvoorbeeld 'kennismigratie' voordat er een algemeen geldend EU-beleid kan komen. Dit is wenselijk bij kennisimmigratie, maar bij seizoens-

migratie en andere vormen van kortdurende migratie overbodig, omdat deze vaak een regionaal karakter hebben. Bovendien wil Nederland restrictief blijven wat betreft laagopgeleide migranten, aldus de SER.

De EU heeft in de zogenaamde Lissabonverklaring de ambitie uitgesproken in 2010 de meest dynamische kenniseconomie ter wereld te willen zijn. Nederland heeft naar aanleiding van deze ambitie aangegeven in Europa tot de koplopers te willen horen wat betreft de immigratie van hoogopgeleide specialisten (Minister van Justitie, 2004). Hooggeschoolde arbeidsmigranten dragen bij aan het innovatie- en groeipotentieel van de Nederlandse economie. Buitenlandse hooggeschoolden vergroten de productiecapaciteit van de economie en verhogen de gemiddelde productiviteit, maar kunnen ook een impuls geven aan nieuwe vormen van innovatie en ondernemerschap (CPB, 2007a). Bovendien is het risico relatief klein dat hooggeschoolden afhankelijk worden van collectieve voorzieningen, zoals de bijstand. Kennismigranten leveren vooral een grote bijdrage aan de Nederlandse welvaartstaat als ze niet te oud zijn bij binnenkomst (Roodenburg et al., 2003). Verder vervullen kennismigranten vacatures voor topposities van Nederlandse ondernemingen, die met werknemers uit eigen land niet vervuld kunnen worden. Daarmee verhogen kennismigranten de productiviteit van Nederlandse bedrijven. Een kwart van alle openstaande vacatures op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn op het hoogste beroepsniveau (INDIAC, 2007).

Om de bovengenoemde redenen werd in oktober 2004 de zogenaamde ‘Kennismigrantenregeling’ (WBV 2005/19) ingevoerd. Deze regeling heeft betrekking op arbeidsmigranten die een arbeidsovereenkomst kunnen laten zien met een salarisoniveau van meer dan € 47.565 (tot 30 jaar € 34.881). Het aanvragen van een TWV is voor deze zogenaamde kennismigranten niet vereist, en er geldt een versnelde procedure voor een verblijfsvergunning voor de duur van het contract, met een maximum van vijf jaar. De arbeidsmarkttoets (i.e. de eis aan werkgevers dat eerst op de nationale en Europese markt gezocht moet worden) vervalt voor kennismigranten. Werkgevers hebben dus letterlijk vrije toegang tot de mondiale arbeidsmarkt van hoogopgeleiden. De Kennismigrantenregeling geldt ook voor de gezinsleden van de kennismigrant. In januari 2007 vond een uitbreiding van de Kennismigrantenregeling (WBV 2006/37) naar wetenschappelijk onderzoekers en artsen in opleiding plaats. Deze hoeven niet te voldoen aan het looncriterium van kennismigranten, maar wel aan de algemene middelenvereiste die ook voor reguliere arbeidsmigranten geldt: zij dienen voldoende inkomen hebben om zichzelf en hun familie te onderhouden. Verder mogen in Nederland afgestudeerde vreemdelingen langer naar werk zoeken (periode verlengd van drie maanden naar één jaar) en hoeven zij aan een lagere loongrens dan overige kennismigranten te voldoen (WBV 2007/14).

Om het nog aantrekkelijker te maken naar Nederland te emigreren zijn er belastingsvoordelen voor hoogopgeleiden geïntroduceerd. Onder de ‘30%-regeling’ is 30% van het reguliere inkomen 10 jaar lang belastingvrij. Ook wordt het schoolgeld van kinderen die een internationale school bezoeken terugbetaald. Als hooggeschoolde buitenlanders zich voor de 30%-regeling willen kwalificeren dienen zij over vaardigheden te beschikken die extreem schaars zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bovendien moet aan het inkomenscriterium van

€ 47.565 voldaan worden en moet de werknemer ervaring in het betreffende vakgebied kunnen aantonen.

2.4 Arbeidsmigranten uit de EU

De arbeidsmigratie uit de EU-landen is in de loop der tijd sterk toegenomen. Tabel 1 laat zien dat het aandeel arbeidsmigranten uit de EU-landen eerst is gedaald van 66% in 1995 tot 53% in 2004 en vervolgens sterk is gestegen tot 75% in 2007. Dat laatste is een gevolg van de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten die de laatste jaren spectaculair aan belang heeft gewonnen. Derhalve zullen we in paragraaf 2.4.1 eerst aandacht schenken aan de arbeidsmigratie in EU-landen, waarna in paragraaf 2.4.2 wordt stilgestaan bij de arbeidsmigratie uit laatst toetreden EU-landen.

2.4.1 Arbeidsmigratie uit EU-landen

De arbeidsmigratie van EU-burgers kan met cijfers van Eurostat worden geschetst. Deze gegevens zijn gebaseerd op sociale zekerheidsformulieren, die elke werknemer moet invullen (EU, 2008, Paragraaf 2.3). In tabel 3 is te zien dat Nederland niet tot de belangrijkste instroomlanden behoort. Het aandeel EU-burgers dat in Nederland werkt lijkt groot te zijn, zoals wij in tabel 1 zagen, maar dit reflecteert blijkbaar niet de grote groei van intracommunautaire migranten ten opzichte van de beroepsbevolking in de laatste jaren. Eén van de mogelijke oorzaken is dat Nederland zijn grenzen pas in mei 2007 voor arbeidsmigranten uit de MOE-landen heeft opengesteld. Populaire landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Ierland hadden dit meteen na de toetreding in 2004 gedaan. Bureaucratische drempels, zoals het aanvragen van een verblijfsvergunning of TWV, waren in het Verenigd Koninkrijk en Ierland dus afwezig.

Tabel 3 Belangrijkste landen van bestemming voor recente intracommunautaire migranten, 2007

Nationaliteit van EU-onderdanen*	Belangrijkste drie landen van bestemming in de EU**		
Polen (PL)	58% Verenigd Koninkrijk (UK)	17% Ierland (IE)	11% Duitsland (DE)
Roemenië (RO)	57% Spanje (ES)	26% Italië (IT)	2% Verenigd Koninkrijk (UK)
Duitsland (DE)	33% Frankrijk (FR)	22% Oostenrijk (AT)	18% Verenigd Koninkrijk (UK)
Verenigd Koninkrijk (UK)	39% Frankrijk (FR)	20% Spanje (ES)	18% Ierland (IE)
Frankrijk (FR)	35% Verenigd Koninkrijk (UK)	16% Duitsland (DE)	16% België (BE)
Portugal (PT)	31% Spanje (ES)	28% Frankrijk (FR)	28% Verenigd Koninkrijk (UK)
Bulgarije (BG)	56% Spanje (ES)	15% Duitsland (DE)	7% Griekenland (EL)
Slowakije (SK)	55% Verenigd Koninkrijk (UK)	21% Tsjechië (CZ)	11% Ierland (IE)
Italië (IT)	26% Spanje (ES)	23% Verenigd Koninkrijk (UK)	21% Frankrijk (FR)
Lithouwen (LT)	52% Verenigd Koninkrijk (UK)	33% Ierland (IE)	10% Frankrijk (FR)
Overige EU-landen	38% Verenigd Koninkrijk (UK)	17% Duitsland (DE)	9% Frankrijk (FR)
Alle recente intracommunautaire migranten	32% Verenigd Koninkrijk (UK)	18% Spanje (ES)	10% Ierland (IE)

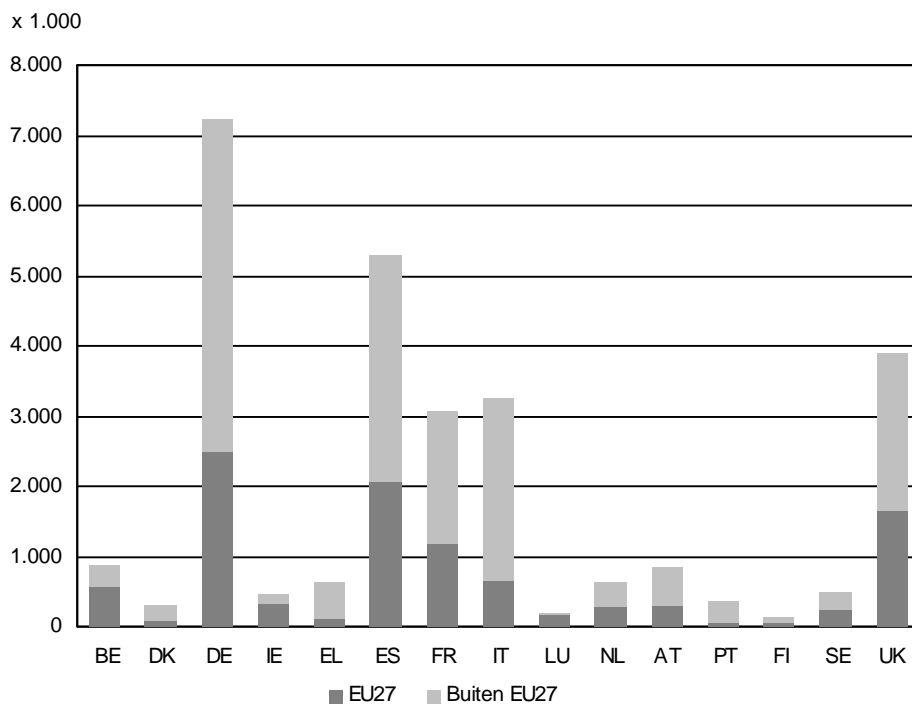
* Onderdanen die vier jaar of minder in een andere EU-lidstaat verblijven

** Percentage van het totale aantal onderdanen in de leeftijd van 15-64 jaar, dat vier jaar en minder in een andere lidstaat verblijft.

Bron: EU (2008), Hoofdstuk 3, tabel 6

Figuur 7 toont het totaal van migranten uit Europese landen en andere landen. Nederland neemt in vergelijking tot andere EU-landen, met name de grote landen, verhoudingsgewijs meer migranten uit Europa op. In 2006 waren er 14.000 arbeidsmigrantten uit de nieuwe EU-lidstaten in Nederland aanwezig.

Figuur 7 Migranten uit de EU-27 en andere landen naar ontvangend land, 2007



Bron: EU (2008), hoofdstuk 3, tabel 3

2.4.2 Arbeidsmigratie uit MOE-landen

In de periode na 1 mei 2004 nam de migratie naar Nederland van binnen de EU sterk toe door de toetreding van 10 nieuwe lidstaten tot de EU (zie tabel 1). Het betrof de toetreding van de zogenaamde MOE-landen (Midden- en Oost-Europese landen: Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië), plus Malta en Cyprus, waardoor de EU in oostelijke en zuidelijke richting werd uitgebreid. Voor de eerste drie jaar waren er overgangsregelingen voor de vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt voor de werknemers uit de MOE-landen. Om in Nederland in loondienst te kunnen werken moesten de werkgevers van burgers uit de nieuwe lidstaten nog steeds een TWV aanvragen. Ten aanzien van bepaalde arbeidsmarktsectoren (bijv. de land- en tuinbouw en metaalindustrie) kon het toenmalige CWI echter de zogeheten arbeidsmarkttoets buiten toepassing laten, als duidelijk was dat de vacatures in die sectoren niet konden worden vervuld door het zogeheten prioriteitsgenietend werknemersaanbod uit Nederland of andere EER-landen. In het kader van de afgifte van een TWV toetste het CWI uitsluitend of de arbeidsomstandigheden en huisvesting van de betrokken werknemers aan de wettelijke eisen voldeden. Sinds 1 mei 2007 is de TWV-plicht is zijn geheel opgeheven en hoeven ook migranten met bovengenoemde nationaliteiten alleen nog te voldoen aan een registratieplicht. Alleen voor inwoners uit Bulgarije en Roemenië (die pas op 1 januari 2007 toegetreden) geldt de overgangsregeling nog tot ten minste 1 januari 2012.

De spectaculaire stijging van het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen is weergegeven in tabel 4. Voor Polen en in mindere mate (het voormalige)

Tsjecho-Slowakije is deze stijging begonnen in 2004, voor Roemenië, Bulgarije en in mindere mate Hongarije in 2007. De stijging van het aantal immigranten in deze landen houdt verband met de toetreding van de MOE-landen tot de EU, ook al waren er bij de toetreding nog restricties om in Nederland te mogen werken. Het grote aantal Oost-Europese arbeidsmigranten valt tevens te verklaren door het grote verschil in beloning tussen de Nederlandse en de Oost-Europese arbeidsmarkt. In Nederland is het wettelijk minimumloon met € 1.335 per maand (2008) vele malen hoger dan in het land van herkomst: in Polen was het € 246 per maand (2007), in Tsjechië € 288 (Eurostat, 2008). Daarnaast was ook de werkloosheid in bijvoorbeeld Polen in 2003 nog erg hoog, namelijk 20% tegenover 3% in Nederland (European Commission, 2008). Overigens is het werkloosheidspercentage in Polen tussen 2003 en 2007 grofweg gehalveerd.

Tabel 4 Ontwikkeling van het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen, 1995-2007

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bulgarije	10	17	31	29	49	60	73	54	75	62	65	108
Hongarije	24	39	37	85	58	113	199	99	92	184	175	238
Polen	84	186	194	281	246	563	810	696	775	2.019	3.360	4.500
Roemenië	33	38	56	113	97	148	223	169	141	167	143	310
(voormalig) Tsjecho-Slowakije	27	28	56	125	67	129	195	117	90	279	431	632

Bron: CBS Statline

Opmerking: De aantallen migranten uit de overige MOE-landen zijn erg klein en daarom niet door het CBS uitgesplitst.

Een andere mogelijkheid om de arbeidsmigratie vanuit de MOE-landen weer te geven is door de ontwikkeling van het aantal verleende TWV's over de afgelopen jaren te tonen. Hoewel TWV's slechts hoeven te worden aangevraagd voor werknemers uit derde landen, gold voor werknemers uit de MOE-landen nog tot 1 mei 2007 een TWV-plicht. De MOE-landen zijn daarom tot 2007 in de cijfers van verleende TWV's opgenomen. Werkgevers van arbeidsmigranten uit Roemenië en Bulgarije zullen nog tot ten minste 1 januari 2012 een TWV moeten aanvragen. De cijfers in tabel 5 geven de totale aantallen van verleende TWV's weer. Het gaat dus niet alleen om eerste vergunningen, ook de verlengingen van vergunningen zijn erbij inbegrepen.

Tabel 5 Aantal verleende tewerkstellingsvergunningen (TWV) voor migranten uit de MOE-landen, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polen	2.829	6.572	9.510	20.190	26.080	53.981	32.195
Roemenië	741	860	1.098	1.300	1.885	2.266	2.657
Bulgarije	427	324	381	400	546	739	996
Slowakije	683	612	681	1.234	1.036	1.504	883
Hongarije	1.063	1.000	953	1.080	644	633	530
Tsjechië	992	881	971	1.455	1.161	1.403	443
Litouwen	127	157	213	302	378	346	150
Letland	44	60	48	72	61	171	76
Slovenië	101	69	105	50	53	54	26
Estland	24	27	50	37	32	36	11
Totaal MOE	7.031	10.562	14.010	26.120	31.876	61.133	37.967
Overige landen	23.122	23.996	24.026	17.992	14.237	12.923	12.060
Totaal aantal verleende TWV's	30.153	34.558	38.036	44.112	46.113	74.056	50.027

Bron: CWI

Tabel 5 laat zien dat het aantal TWV's voor Poolse arbeidsmigranten aanzienlijk is gestegen na de toetreding van Polen tot de EU in 2004 – een ontwikkeling die vanaf 2007 ook voor Bulgarije en Roemenië geldt. Omdat de overgangsregeling voor MOE-landen per 1 mei 2007 is opgeheven vindt er (met uitzondering van Bulgarije en Roemenië), een aanzienlijke afname plaats van de aantallen verleende TWV's voor werknemers uit deze landen.

Tabel 6 Aantal verleende tewerkstellingsvergunningen van één, drie of langer dan drie jaren voor arbeidsmigranten van MOE-landen, 2002-2007

Duur van TWV	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polen						
1 jr	596	763	1.431	1.423	12.439	15.238
3 jr	237	262	889	575	4.535	5.671
> 3jr	1	1	4	0	1	4
Slowakije						
1 jr	292	202	295	307	606	357
3 jr	109	69	341	165	204	243
> 3jr	0	0	1	0	1	0
Tsjechië						
1 jr	378	367	530	479	507	174
3 jr	144	168	340	230	399	163
> 3jr	0	0	0	2	2	0
Totaal (incl. overige MOE-landen)						
1 jr	2.205	2.150	2.939	2.734	14.254	16.805
3 jr	816	747	2.115	1.286	5.502	6.353
> 3jr	2	1	5	3	4	4

Bron: CWI

Bij de verlening van TWV's kan het gaan om verschillende geldigheidsduren.² In principe wordt een TWV voor een termijn van hooguit drie jaar verleend (art. 11, Wav). Tabel 6 geeft de duur van de verleende TWV's voor personen uit MOE-landen weer.³ Opvallend is dat in enkele gevallen de TWV's voor langer

² In paragraaf 2.5 worden nader ingegaan op het verschil tussen tijdelijke en reguliere arbeidsmigratie.

³ Gegevens over overige derde landen voor Tabellen 6 en 7 waren helaas niet op korte termijn bij het CWI beschikbaar.

dan drie jaar lijken te gelden.⁴ Het aantal verleende TWV's voor maximaal één of drie jaar steeg voortdurend tot mei 2007 voor de meeste MOE-landen. Voor alle MOE-landen, behalve voor Polen, was er daarna een terugloop of een stagnatie waar te nemen omdat de overgangsregelingen werden opgeheven. Het toenemend aantal TWV's voor één of drie jaar zegt echter niet iets over het totaal aantal arbeidsmigranten dat jaarlijks het land binnenkomt. Zoals al eerder aangegeven kunnen TWV's worden verlengd; het is dus denkbaar dat een Poolse arbeidsmigrant al twee keer een éénjarige en twee keer een driejarige tewerkstellingsvergunning toegekend heeft gekregen en daardoor al acht jaar in Nederland werkt. Wel geeft tabel 6 een indicatie van de verhouding tussen éénjarige en langer durende TWV's. Voor alle MOE-landen werden duidelijk meer éénjarige dan langer durende TWV's verleend. Daarnaast laat tabel 7 zien hoe de ontwikkeling van een deel van de kortdurende arbeidsmigratie (van maximaal 24 weken) van werknemers uit de nieuwe EU lidstaten de laatste jaren sterk is gestegen. Werden in 2002 nog 7.582 vergunningen voor de duur van maximaal 24 weken verleend, in 2006 zijn dit er 42.470. De sterke terugloop in 2007 is te verklaren door het opheffen van de overgangsregelingen voor de MOE-landen die in mei 2007 tot de EU zijn toegetreden.

Tabel 7 Kortdurende tewerkstellingsvergunningen voor 24 weken voor arbeidsmigranten van MOE-landen, 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polen	5.698	8.627	18.128	24.491	38.112	8.550
Roemenië	431	793	980	1.552	1.894	2.083
Bulgarije	212	244	300	439	650	823
Overige MOE-landen	1.241	1.535	1.948	1.667	1.814	487
Totaal	7.582	11.199	21.356	28.149	42.470	11.943

Bron: CWI

De meerderheid van de Oost-Europese arbeidsmigranten met een kortdurende TWV werkte in de land- en tuinbouwsector. In deze sector werden tussen 2002 en 2008 zo'n 98.000 kortdurende TWV's voor arbeidsmigranten uit de MOE-landen verleend. De tweede grote sector was de zakelijke dienstverlening met 16.845 kortdurende TWV's in dezelfde periode (bron: CWI).

2.5 Arbeidsmigranten uit derde landen

In de vorige paragraaf hebben wij aandacht besteed aan arbeidsmigranten uit de EU, gezien het grote aandeel arbeidsmigranten dat uit EU-landen afkomstig is. In deze paragraaf gaan wij in op de arbeidsmigranten uit de overige landen. Wij volgen het Ministerie van Justitie dat bij de toelating van migranten uit derde landen onderscheid maakt naar drie typen arbeidsmigranten. Wij werken dat onderscheid uit in paragraaf 2.5.1. Vervolgens worden de drie typen behandeld in de paragrafen 2.5.2, tijdelijke migranten, 2.5.3, reguliere arbeidsmigranten, en 2.5.4, kennismigranten. Tot slot besteden wij in paragraaf 2.5.5 afzonderlijk aandacht aan arbeidsmigranten die werkzaam zijn als zelfstandigen.

⁴ Het is niet duidelijk waardoor dit komt, bijvoorbeeld door uitzonderingen op de regels of door fouten in de registratie.

2.5.1 Typen arbeidsmigratie

Het Ministerie van Justitie maakt sinds de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid' van 2006 onderscheid naar drie typen arbeidsmigratie. Deze worden hieronder besproken.

Tijdelijke arbeidsmigranten, waaronder seizoensarbeiders, komen in aanmerking voor een niet-verlengbare verblijfsvergunning van maximaal één jaar.⁵ Voor seizoensarbeiders is de maximale verblijfsduur 24 weken. Seizoensarbeiders die na 24 weken opnieuw willen werken, moeten eerst Nederland verlaten en in hun land van herkomst opnieuw een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen (Wv, art. 11). Voor migranten die voor tijdelijke arbeid naar Nederland komen is een TWV vereist. De migrant heeft geen recht op gezinshereniging en bijstand.

Voor reguliere arbeidsmigranten wordt de verblijfsduur van de vergunning bepaald door de duur van de tewerkstelling. Voor het aantrekken van een reguliere arbeidsmigrant is een TWV vereist. De verblijfsvergunning kan worden verlengd en de migrant kan na drie jaar zonder onderbreking in Nederland te hebben gewerkt, een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd met de opmerking 'arbeid vrij toegestaan' aanvragen. Reguliere arbeidsmigranten hebben recht op gezinshereniging en -vorming als ze hun familie financieel kunnen onderhouden.

In het geval van *kennismigranten* is de verblijfsvergunning gekoppeld aan de duur van het arbeidscontract en maximaal vijf jaar geldig. Kennismigranten hebben een contract met een bedrijf of instelling nodig voordat ze verblijfsvergunning kunnen aanvragen; migranten onder de talentenregeling krijgen eerst een verblijfsvergunning voor twee jaar, die verlengd kan worden. Ook deze groep van migranten kan na vijf jaar in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Werkgevers van kennismigranten hebben geen tewerkstellingsvergunning nodig.

Daarnaast hebben ook Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP'ers) geen tewerkstellingsvergunning nodig. Zij mogen in Nederland werken als ze ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel in Nederland of in hun land van herkomst. Vooral in de bouw, land- en tuinbouw en in de transportsector steeg het aantal ZZP'ers uit de MOE-landen. Volgens Pleijster en van der Valk (2007) is het fenomeen ZZP niet statistisch te meten omdat er zo veel verschillende verschijningsvormen zijn en omdat deze steeds weer veranderen. Zij onderscheiden onder meer schijnzelfstandigen en gedwongen zelfstandigen. Van den Berg et al. (2008) merken op dat Poolse of Roemeense ZZP'ers vaak zelf niet weten dat ze ZZP'er zijn. Ze krijgen hun loon normaal door de werkgever uitbetaald, maar zijn niet als arbeidsmigrant in Nederland aangemeld. Werkgevers hoefden voor deze ZZP'ers dus geen tewerkstellingsvergunning aan te vragen en de buitenlandse arbeidskrachten zijn zich er vaak niet van bewust dat ze geen betaald ziekteverlof kunnen nemen en omzetbelasting moeten betalen. Volgens Van den Berg et al. (2008) worden werkgevers steeds creatiever in het bedenken van constructies met ZZP'ers die de arbeidskracht van vooral MOE-landers goedkoper maakt. In de rest van deze paragraaf zullen de ZZP'ers niet worden besproken.

⁵ In de blauwdruk 'Modern Migratiebeleid' wordt daarnaast nog de categorie 'lerend werken' onderscheiden, deze betreft stagiaires en praktikanten.

Tabel 8 geeft een overzicht van de ingewilligde aanvragen voor een eerste verblijfsvergunning, onderverdeeld naar de drie typen arbeidsmigranten. Deze uitsplitsing is pas vanaf 2005 beschikbaar. Opmerkelijk is dat het CBS in 2005 17.543 arbeidsmigranten telde, terwijl er 21.372 eerste verblijfsvergunningen met als verblijfsdoel arbeid zijn verleend. Het lijkt erop dat de vergunningen door de IND zijn verstrekt aan seizoensarbeiders die niet (meer) in het GBA staan geregistreerd, waardoor het CBS ze niet geteld heeft.

Tabel 8 Ingewilligde aanvragen voor een eerste verblijfsvergunning 2005-2008*

	2005	2006	2007	2008**
Arbeid tijdelijk	390	420	376	492
Arbeid regulier	18.009	16.416	7.521	7.158
Kennis en talent	2973	5427	7.544	9.866
Totaal aanvragen arbeid	21.372	22.263	15.441	17.561

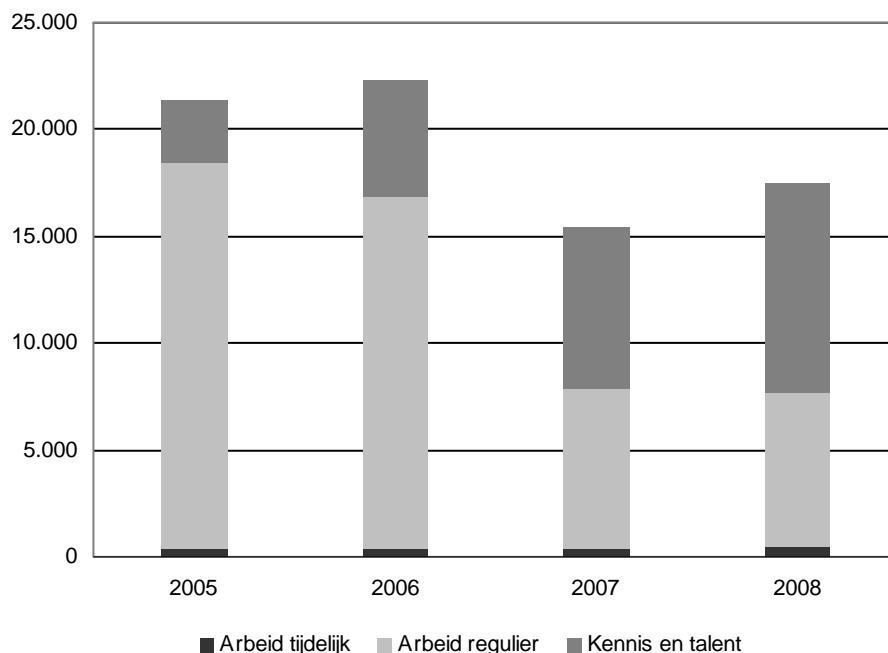
* Verblijfsvergunningen kunnen voor verschillende periodes worden verleend. Een tijdelijke verblijfsvergunning kan verlengd worden. Tabel 3 geeft alleen de eerste aanvragen voor een verblijfsvergunning weer, niet de aanvragen tot verlenging van de verblijfsvergunning.

** Cijfers tot en met juni 2008 (x 2).

Bron: INDIAC

Uit figuur 8 dringt zich de volgende observatie op: terwijl het aantal reguliere arbeidsmigranten daalt, neemt het aantal kennismigranten toe. De Kennismigrantenregeling van 2004, die in paragraaf 2.5.4 wordt besproken, kan tot een verschuiving van reguliere arbeidsmigratie naar kennismigratie hebben geleid, zonder dat het totaal aantal hoogopgeleide arbeidsmigranten noodzakelijkerwijs is toegenomen. De grote terugloop van reguliere aanvragen in 2007 is voor een belangrijk deel te verklaren door de opheffing van de overgangsregelingen voor de MOE-landen.

Figuur 8 Ontwikkeling aantal verblijfsvergunningen over de drie kolommen



Bron: INDIAC (2008)

Het Nederlandse migratiebeleid gaat er sinds enkele jaren vanuit dat de instroom van hoogopgeleide specialisten en talenten gestimuleerd moet worden (i.e. 'Kennismigrantenregeling'). Ten aanzien van niet-hooggeschoolde arbeidsmigranten met zogenaamde geringe verdien capaciteit is het beleid echter veel voorzichtiger. De bijdrage van laaggeschoolde immigranten aan de economie dient vooral gericht op het oplossen van tijdelijke arbeidsmarktknelpunten (Ministerie van Justitie, 2006).

De drie onderscheiden typen arbeidsmigranten worden in de volgende paragrafen besproken.

2.5.2 Tijdelijke arbeidsmigratie

In de beleidsnotitie 'Ontwikkeling en Migratie' uit 2004 constateerde het kabinet dat circulaire migratie en tijdelijke migratie een waardevolle manier kunnen zijn om de Nederlandse economie te stimuleren. Tijdelijke migratie is aantrekkelijk omdat voor de arbeidsmigranten het salarisoniveau meestal veel hoger is dan in hun land van herkomst. De werkgever heeft op zijn beurt personeel ter beschikking in de periode waarin het ook echt nodig is. Knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen zo worden opgelost. De welvaartsstaat zou profiteren omdat migranten belastingen betalen en na een korte tijd het land weer verlaten, geen familie meebrengen, niet oud worden in Nederland en niet in aanmerking komen voor uitkeringen (Chorny et al., 2007). Circulaire migratie is volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008) ook wenselijk voor het land van herkomst. Migranten doen nieuwe kennis en vaardigheden op die ze mee terug nemen, en ze dragen via financiële overboekingen bij aan de ontwikkeling in hun land van herkomst.

Deze voordelen gelden echter alleen als de arbeidsmigranten het land ook daadwerkelijk na gedane arbeid weer verlaten. Permanente laaggeschoolde arbeidsmigranten hebben namelijk juist geen positieve invloed op de welvaartsstaat (Euwals et al., 2007). Om de tijdelijkheid van het verblijf te garanderen, kan volgens Euwals et al. (2007) de verantwoordelijkheid bij drie actoren worden gelegd. De Nederlandse staat zou arbeidsmigranten na afloop van hun werkperiode actief het land uit kunnen zetten, wat politiek moeilijk uit te voeren blijkt. Ten tweede kan de werkgever garant staan voor de inkomsten van de arbeidsmigrant als deze geen werk meer heeft. Een derde optie is een financiële prikkel voor tijdelijke terugkeer van de arbeidsmigrant naar het land van herkomst. Omdat geen van de drie opties optimaal blijkt te werken in de praktijk (Euwals et al., 2007), zou de tijdelijkheid van laaggeschoolde immigranten op permanente immigratie kunnen uitlopen, zoals is gebeurd in de jaren zeventig in Nederland en andere Europese staten met gastarbeiders van buiten Europa.

In de jaren 2002 tot en met 2007 werd door de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland in samenwerking met het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) het project 'seizoensarbeid' uitgevoerd om tekorten bij Nederlandse tuinbouwbedrijven tegen te gaan.⁶ Grote tuinbouwbedrijven konden gemakkelijker collec-

⁶ In paragraaf 2.4.2 is reeds ingegaan op tijdelijkheid van werk en verblijf van arbeidsmigranten uit MOE-landen.

tieve tewerkstellingsvergunningen voor een seizoenspiek aanvragen (Van den Berg et al., 2008). Ook werd door erkende Nederlandse uitzendbureaus actief in het buitenland voor tijdelijk werk geworven. In de periode 2000-2005 verdriedvoudigde het aantal tijdelijke arbeidsmigranten uit Oost-Europa, Zij kwamen vooral terecht in de sectoren tuinbouw en uitzendwerk. In 2005 ging het om 104.000 banen voor werknemers uit Oost-Europa (Corpeleijn, 2007a). Het aantal banen zegt echter niet iets over het totaal aantal werknemers, aangezien een tijdelijk arbeidscontract in 2004 gemiddeld korter dan drie maanden duurde en arbeidsmigranten vaak meerdere banen hadden (Corpeleijn, 2007b).

2.5.3 Reguliere arbeidsmigratie

In het huidige systeem voor reguliere arbeidsmigratie mag een migrant uit een derde land alleen in Nederland werken, als hij of zij een contract met een werkgever kan overleggen. Werkgevers zijn verplicht om eerst binnen de Europese Economische Ruimte (EER) naar geschikte kandidaten voor hun vacatures te zoeken. Pas als de vacature na drie maanden niet met nationaal of Europees personeel uit de EER vervuld kan worden, mag de werkgever een arbeidsmigrant uit een derde land aannemen.

Om de reguliere arbeidsmigratie vanuit landen buiten de EU te schetsen worden in deze subparagraaf cijfers over TWV's gebruikt – daarover is de meest gedetailleerde informatie beschikbaar. De MOE- lidstaten zijn daarbij in alle tabellen tot 2007 vertegenwoordigd omdat de overgangsregelingen pas in mei 2007 zijn opgeheven. Om meer zicht te krijgen op de samenstelling van reguliere arbeidsmigratie uit derde landen kijken we achtereenvolgens naar het functieniveau en naar de sector van economische activiteit van de tewerkstellingsvergunningen.

Tabel 9 Tewerkstellingsvergunningen voor het hoge, midden en lage functieniveau naar vijf meest voorkomende nationaliteiten, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Top 5 hoog functieniveau							
India	804	593	670	834	823	990	778
VS	1.883	1.727	1.782	1.308	960	879	703
Rusland	394	432	467	306	456	710	538
China	495	502	570	641	652	481	478
Canada	337	260	318	302	292	192	307
Totaal hoog	9.486	8.447	9.176	7.754	6.733	6.089	5.151
Top 5 middelbaar functieniveau							
Polen	1.466	1.420	1.870	3.002	2.792	3.559	1.880
China	161	278	414	364	371	519	787
Slowakije	433	349	458	820	487	378	156
Hongarije	590	589	476	579	308	266	155
Indonesië	343	429	408	245	179	155	154
Totaal midden	8.007	8.849	8.974	9.083	6.698	7.243	4.245
Top 5 laag functieniveau							
Polen	776	4.593	7.246	13.696	21.507	40.433	22.845
Roemenië	53	272	622	858	1.403	1.778	2.155
China	420	930	1.238	1.263	1.127	1.068	883
Bulgarije	43	133	213	271	394	565	841
Slowakije	141	185	128	195	295	729	493
Totaal laag	9.491	15.481	19.124	22.749	28.629	47.715	29.128
Totaal verleende tewerkstellingsvergunningen							
Totaal	30.153	34.558	38.036	44.113	46.114	74.056	50.027

Bron: CWI

Tabel 9 geeft het aantal verleende TWV's voor het hoge, middelbare en lage functieniveau weer voor de nationaliteiten met het grootste aantal verleende vergunningen. TWV's voor het hoge functieniveau worden vooral verleend voor arbeidsmigranten uit India en de VS. Het aantal arbeidsmigranten met een hoog functieniveau waarvoor een TWV is aangevraagd, daalt voor alle nationaliteiten, behalve voor de hoogopgeleide arbeidsmigranten uit Canada. Vanwege de Kennismigrantenregeling van 2004 is voor hoogopgeleiden met een bepaald inkomen geen TWV meer nodig. Vanaf 2007 vallen hieronder ook onderzoekers, promovendi en artsen in opleiding. Zij hoeven niet aan het inkomenscriterium te voldoen. De totalen in de tabel zeggen dus niet dat het totaal aantal arbeidsmigranten met een hoog functieniveau daalt omdat migranten ook via de Kennismigrantenregeling kunnen worden toegelaten. Tabel 9 geeft vanaf 2005 alleen die werknemers met een hoog functieniveau weer, die niet in aanmerking komen voor, of geen gebruik maken van de Kennismigrantenregeling (bijvoorbeeld omdat ze de inkomensgrens niet behalen).

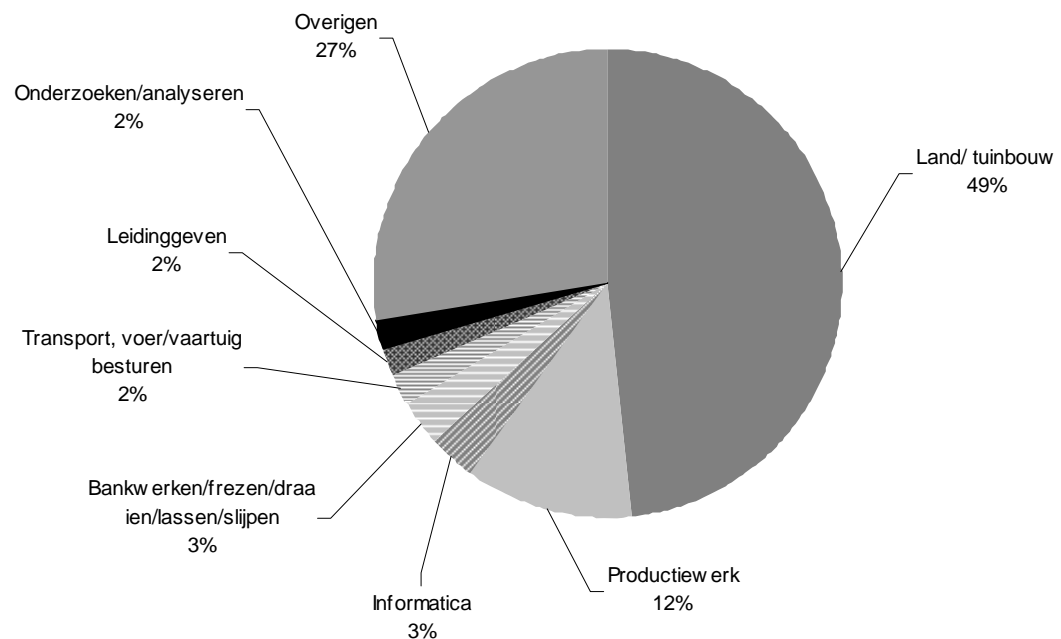
Het aantal TWV's voor het midden functieniveau was gedurende de laatste jaren het grootst voor Polen en China. Terwijl voor de nieuwe lidstaten de sterke terugloop opvalt van 2006 naar 2007, vanwege de opheffing van de overgangsregeling, neemt het aantal Chinese arbeidsmigranten met een midden functieniveau toe.

De meeste TWV's worden verleend voor arbeidsmigranten in de lage loonsector met een laag functieniveau. Opvallend is dat hier vooral de nieuwe EU-lidstaten sterk vertegenwoordigd zijn. De grote loonverschillen tussen de oude en nieuwe EU landen kunnen een verklarende factor zijn waarom laagopgeleide arbeidsmigranten naar Nederland komen. China is ook bij dit functieniveau sterk vertegenwoordigd en is daarmee het enige land dat in de top vijf voor zowel het lage, midden als hoge functieniveau verschijnt.

Reguliere arbeidsmigratie naar sector van economische activiteit

In figuur 9 wordt het totaal aantal TWV's uitgesplitst naar sector. De figuur laat zien dat arbeidsmigranten uit derde landen vooral in de land- en tuinbouwsector werkzaam zijn of productiewerk verrichten. De sector land- en tuinbouw heeft veel seizoensmigranten nodig, die in de voorbije jaren vooral uit Polen, Roemenië en Bulgarije kwamen. Ook de andere sectoren in figuur 9 worden gekenmerkt door veel tijdelijke aanstellingen in plaats van permanente contracten. Diez Guardia en Pichelmann (2006) geven aan dat arbeidsmigranten vooral in sectoren werken die grote lichamelijke inspanning vergen en waar de lonen laag zijn. Arbeidmigranten vervullen dus voornamelijk openstaande vacatures die door de Nederlandse beroepsbevolking worden gemeden vanwege bijvoorbeeld de relatief slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Verder is het aannemelijk dat de TWV's in de sectoren informatica, leidinggeven en onderzoeken/analyseren betrekking hebben op hoogopgeleiden.

Figuur 9 Tewerkstellingsvergunningen per werksector, 2007



Bron: CWI (2008)

Om een beter inzicht te krijgen wat het niveau van de werkzaamheden is van de banen waarvoor TWV's worden aangevraagd, geeft tabel 10 de top vijf sectoren

weer met het grootste aandeel TWV's op het lage en het hoge functieniveau. De sectoren met het hoogste percentage TWV's van een laag functieniveau zijn niet verassend. Rond 87% van alle verleende TWV's voor de sector Land- en tuinbouw heeft bijvoorbeeld betrekking op een laag functieniveau. Het aandeel TWV's neemt in de horeca sterk af tussen 2006 en 2007. Bij de sectoren met veel banen op een hoog functieniveau is over de laatste zes jaar een enorme stijging in de sector sport en recreatie opmerkelijk. De terugloop van hoogopgeleiden in de sector onderzoek is te verklaren door de invoering van de Kennismigrantenregeling.

Tabel 10 Sectoren met het grootste aandeel tewerkstellingsvergunningen op het hoge en lage functieniveau, 2001-2007

Top 5 sectoren met laag functieniveau							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Land- en tuinbouw	83,8%	87,7%	91,9%	82,4%	94,5%	89,9%	86,7%
Zakelijke dienstverlening	35,3%	53,9%	55,7%	39,9%	35,6%	44,9%	58,3%
Overige dienstverlenende bedrijven	53,0%	63,4%	66,4%	63,0%	33,2%	29,7%	58,1%
Voedings- en genotmiddelindustrie	8,8%	29,5%	49,0%	8,9%	7,6%	23,7%	45,0%
Hotels, Restaurants, Cafés	32,0%	50,7%	58,9%	61,2%	56,1%	62,4%	43,9%
Top 5 sectoren met hoog functieniveau							
Sport en Recreatie	3,4%	10,9%	20,8%	51,2%	80,5%	74,4%	90,4%
Sociaal culturele instellingen	12,5%	31,0%	51,4%	26,9%	58,2%	82,9%	81,9%
Onderwijs	74,2%	57,5%	50,0%	65,2%	64,0%	58,3%	65,9%
Gezondheid en veterinaire dienst	44,6%	43,0%	43,0%	58,9%	56,6%	64,1%	59,9%
Researchinstellingen en overige sociale organisaties	89,2%	89,4%	85,1%	74,8%	71,8%	56,6%	55,6%

Bron: CWI

2.5.4 Kennismigratie

Volgens cijfers van de IND (INDIAC 2007) werken de meeste kennismigranten in de IT sector en overige zakelijke diensten (40,1% in 2006), gevolgd door financiële diensten waar kennismigranten vooral als managers worden ingezet (11% in 2006), en in het wetenschappelijk onderwijs (10,8% in 2006). Een enquête van INDIAC in 2005 toont aan dat van de deelnemende werkgevers de meerderheid (52,8%) een kennismigrant voor drie tot vijf jaar in dienst wil nemen.

Het aantal verblijfsvergunningen dat voor kennismigranten werd verleend is sinds de introductie van de Kennismigrantenregeling in 2004 gestaag gestegen. In 2006 waren er 5.427 toekenningen, in 2007 steeg dit aantal tot 7.544 en in 2008 werden er tot juni al 4.933 vergunningen verleend zodat er over 2008 wederom een stijging te verwachten is (INDIAC, 2008). Bijna alle aanvragen (97%) voor verblijf als kennismigrant worden ingewilligd.

Tabel 11 laat zien dat Indiase, Amerikaanse, Chinese, Japanse en Turkse kennismigranten domineren sinds de invoering van de Kennismigrantenregeling. De top vijf van landen van waaruit de meeste kennismigranten naar Nederland

komen is de laatste vier jaar nauwelijks veranderd.⁷ India heeft de VS in 2006 gepasseerd en staat met ruime voorsprong op plaats één. Het aantal Zuid-Afrikaanse kennismigranten is vooral in de zorgsector sterk toegenomen; de opkomst van de Roemenen hangt sterk samen met de EU-toetreding van Roemenië. De meeste aanvragen worden gedaan door vreemdelingen in de leeftijd van 18 tot 30 jaar en deze kennismigranten zijn overwegend man (76% in 2008; INDIAC, 2008).

Tabel 11 Top 10 nationaliteiten van kennismigranten bij ingewilligde aanvragen voor een eerste verblijfsvergunning, rang en aantal immigranten, 2005-2008

Nationaliteit	rang	2008*		2007		2006		2005
India	1	1.710	1	1.513	1	934	2	280
VS	2	726	2	734	2	528	1	286
China	3	368	3	341	3	189	3	98
Japan	4	310	4	259	4	189	4	88
Turkije	5	266	5	256	5	160	5	79
Zuid-Afrika	6	246	7	150	10	98	11	37
Roemenië	7	164	9	141	11	93	12	36
Australië	8	158	10	129	6	141	6	76
Rusland	9	148	6	157	9	109	9	50
Canada	10	132	8	142	8	111	8	52
Overig		1.560		1.355		1.050		531
Totaal		5.788		5.177		3.592		1.613

* Cijfers tot en met juni 2008 (x2).

Bron: INDIAC Trendrapportage Regulier (2008).

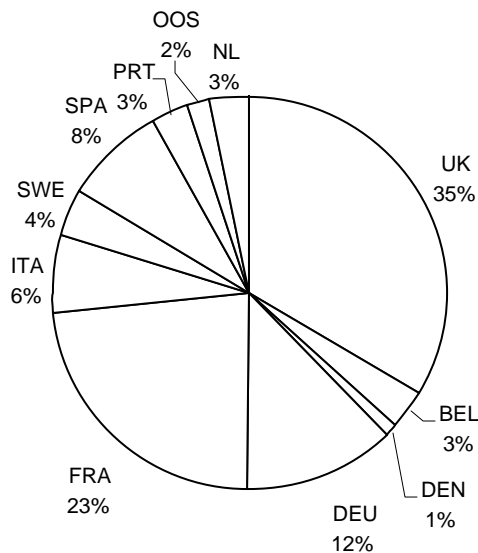
Figuur 10 toont dat veel andere Europese landen in 2001 een groter aandeel van hoogopgeleide arbeidsmigranten aantrokken dan Nederland.⁸ Het Verenigd Koninkrijk was bijvoorbeeld veel succesvoller in het aantrekken van hoogopgeleiden dan Nederland. Nederland heeft een Kennismigrantenregeling binnen de vergunningsverlening, die niet alle Europese landen hebben, maar geen apart programma voor het rekruteren van hoogopgeleiden zoals in het Verenigd Koninkrijk. Het 'Highly Skilled Migrant Programme' (HSMP) en later het Programma 'Tier One' zijn voorbeelden van puntengeoriënteerde, aanbodgestuurde systemen waar hoogopgeleide arbeidsmigranten worden beoordeeld op hun inkomsten, kwalificaties, ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en leeftijd. Als een aanvrager minstens 75 punten bij elkaar heeft (een PhD degree telt bijvoorbeeld al voor 50 punten) en de verplichte taaltoets haalt mag deze het VK binnen zonder een concreet werkaanbod te moeten kunnen tonen. Kennismigranten hebben dus het recht om ter plekke een werkgever te zoeken en kunnen gemakkelijk van werkgever wisselen omdat hun verblijfsrecht niet van een bepaald arbeidscontract afhangt zoals dat in Nederland het geval is (EMN, 2007). Een dergelijk puntensysteem wordt ook in Canada gehanteerd. In Australië wordt dit

⁷ Kennismigranten uit de EU zijn hier niet meegenomen omdat ze zich niet als kennismigrant kenbaar hoeven te maken. Een tewerkstellingsvergunning hebben ze niet nodig en ook de versnelde verblijfsvergunningsprocedure biedt geen voordelen omdat hoogopgeleide EU-migranten, zoals alle EU-migranten, een dergelijke procedure niet hoeven te doorlopen.

⁸ Meer recente OECD-gegevens waren ten tijde van het schrijven van dit rapport niet beschikbaar. Uiteraard kan de situatie wat betreft de migratiestromen inmiddels zijn veranderd. Bovendien had Nederland in 2001 nog geen Kennismigrantenregeling.

systeem gecombineerd met een quotaregeling voor het aandeel arbeidsmigranten naar opleiding en sector dat jaarlijks het land binnen mag (INDIAC, 2007).

Figuur 10 Aandeel van EU-lidstaten in totale stroom hooggeschoolde immigranten als percentage van totale stroom naar EU12-landen, 2001



Bron: OECD, Trends in International Migration 2005 SOPEMI, Paris

Het OECD rapport 'Economic surveys' van 2008 beveelt Nederland aan om ook een aanbodgestuurd systeem te overwegen omdat het de directe beschikbaarheid van hoogopgeleiden zal verhogen (ze zijn al in het land als ze nodig zijn), en de mobiliteit van arbeidsmigranten groter zal worden omdat ze niet meer aan een specifieke werkgever zijn gebonden. Roodenburg (2005) steunt echter de vraaggestuurde aanpak die Nederland heeft vanwege het directe toezicht dat de werkgever op zijn toekomstige werknemer heeft. Het systeem is minder fraudegevoelig dan aanbodgestuurde selectie door de overheid voordat de werkgever überhaupt contact heeft met een potentiële kandidaat. Evaluaties in het Verenigd Koninkrijk laten zien dat vervalste en gekochte diploma's vrij vaak voorkomen en het Nederlandse kabinet noemt dit punt als een nadeel van het aanbodgestuurd systeem (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004). Bovendien levert vraaggestuurd kennismigratiebeleid minder risico's op voor de sociale zekerheid. In een aanbodgestuurd systeem bestaat geen zekerheid dat migranten ook daadwerkelijk een baan vinden. De waarschijnlijkheid dat kennismigranten aangewezen raken op sociale zekerheid is in het algemeen gering, maar wordt door de baangarantie in het vraaggestuurd systeem nog verder beperkt (Roodenburg, 2005).

In vergelijking met andere Europese landen zijn de Nederlandse belastingsvoorwaarden (30%) voor hoogopgeleiden attractief. Zweden heeft soortgelijke criteria, maar biedt slechts 25% van het inkomen belastingvrij aan. De belastingsvoor-

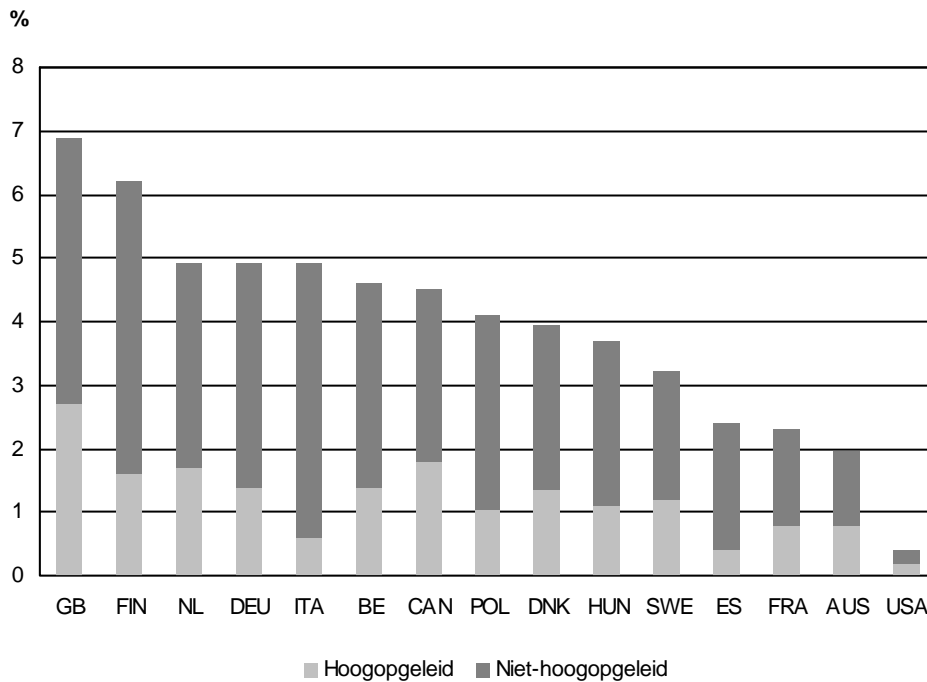
delen in Denemarken zijn groter, maar van kortere duur (36 maanden). Nadeel van het Nederlandse systeem is de geringe transparantie van de criteria: er is geen vergelijkbare maat voor schaarste op de Nederlandse arbeidsmarkt of voor de benodigde werkervaring. De OECD (2008) stelt daarom voor om inkomenscriteria ook als indicatie voor de andere criteria te laten gelden. Bovendien bekritiseert de OECD (2008) Nederland omdat de belastingsvoordelen slecht afgestemd zijn op de groepen men wil bereiken. Door het inkomenscriterium hoog te stellen en tegelijkertijd de aanvraagperiode te verkorten zou de gerichtheid van het systeem verbeterd kunnen worden

Emigratie van hoogopgeleiden

Er komen niet alleen kennismigranten naar Nederland, maar er verlaten ook een groot aantal hoogopgeleiden het land. Het aandeel hoogopgeleide emigranten ten opzichte van de totale bevolking is in Nederland bijna 2%. Figuur 11 laat zien dat Nederland in vergelijking met een aantal andere OECD-landen de derde plaats inneemt, na het Verenigd Koninkrijk en Canada.

Er is geen onderscheid te maken tussen autochtone, hoogopgeleide emigranten en kennismigranten die ooit naar Nederland zijn gekomen en nu weer remigreren. Het kan zijn dat kennismigranten in het algemeen meer migreren, zich korte tijd in Nederland vestigen en dan weer vertrekken. Andere redenen voor het hoge aantal hoogopgeleide emigranten zijn de sterke internationale oriëntatie van het Nederlandse bedrijfsleven waardoor werknemers vaak naar het buitenland verhuizen, of in het algemeen beperkte ontplooiingsmogelijkheden in Nederland hebben. Ook is Nederland een klein land binnen Europa en heeft daardoor relatief meer grensstreken. Grensmigratie van hoger opgeleiden vanwege lagere huizenprijzen of belastingsvoordelen, zou dan een reden kunnen zijn waarom de cijfers voor hoogopgeleide emigratie hoog zijn in vergelijking met andere OECD-landen.

Figuur 11 De bevolking in den vreemde, Nederlanders woonachtig in het buitenland als percentage van de bevolking in Nederland, 2000-2002



Bron: OECD, Database on Immigrants and Expatriates

Aan het bovenstaande bezwaar met betrekking tot de herkomst van emigranten wordt enigszins tegemoet gekomen in de volgende twee tabellen over pas afgestudeerde HBO'ers en WO'ers die in het buitenland werken. Daarbij is het percentage afgestudeerden dat in het buitenland werkt, uitgesplitst naar herkomst. De gegevens zijn afkomstig uit enquêtes die het ROA jaarlijks houdt onder hoger opgeleiden anderhalf jaar na hun afstuderen aan een Nederlandse onderwijsinstelling.⁹ Tabel 12 geeft het percentage HBO'ers dat werkzaam is in het buitenland weer voor de jaren 2001 tot en met 2007. Het blijkt dat ongeveer 1,5% van de werkzame autochtone afgestudeerden in het buitenland werkt. Er is geen duidelijke trend. Hetzelfde geldt voor de westers allochtone afgestudeerden, hoewel het percentage dat in het buitenland werkt beduidend hoger ligt, namelijk ongeveer 12%. Alleen in 2001 was dit percentage wat lager. Bij de afgestudeerden van niet-westerse herkomst is het percentage grofweg verdubbeld, van ongeveer 2% in de eerste vier jaar van periode tussen 2001 en 2007, naar ongeveer 4% in de laatste drie jaar. Voor de gehele groep afgestudeerde HBO'ers blijkt het percentage dat in het buitenland werkt te schommelen rond 2%.

⁹ De afgestudeerden kunnen overigens wel nog in Nederland wonen. Dit zou in het bijzonder kunnen gelden voor de Nederlandse regio's die grenzen aan België en Duitsland. Het betreft hier echter slechts een kleine groep. Daarnaast zijn er buitenlandse afgestudeerden van niet-Nederlandse nationaliteit (met name Duitse) die wel aan een Nederlandse onderwijsinstelling zijn afgestudeerd, maar niet daadwerkelijk in Nederland hebben gewoond tijdens hun studietijd. Ook deze afgestudeerden zijn in de cijfers over allochtonen opgenomen.

Tabel 12 Werkzame HBO'ers met een baan in het buitenland als percentage van het totaal aantal werkzame HBO'ers anderhalf jaar na afstuderen, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Autochtoon	1,6	1,2	1,2	1,7	1,8	1,8	1,5
Westers allochtoon	9,5	12,1	11,6	13,1	12,1	12,5	11,2
Niet-westers allochtoon	2,1	0,8	2,0	2,3	4,7	4,4	3,8
Totaal	2,0	1,7	1,8	2,3	2,6	2,6	2,3

Bron: ROA

Tabel 13 geeft het percentage afgestudeerde WO'ers werkzaam in het buitenland anderhalf jaar na afstuderen aan een Nederlandse universiteit. Over het algemeen blijkt dat het percentage afgestudeerden dat in het buitenland werkt twee keer zo hoog is voor WO'ers als voor HBO'ers. Van de WO'ers van autochtone herkomst werkt ongeveer 3% in het buitenland. Bij de westerse allochtonen afgestudeerd aan een Nederlandse universiteit is dat percentage veel hoger, en stijgt het bovendien aanzienlijk, namelijk van 8,1% in 2001 naar 21,3% in 2007. Een grote stijging is ook te zien bij de niet-westers allochtone afgestudeerden. Terwijl in 2001 4,8% van deze groep in het buitenland ging werken na afstuderen, steeg dit naar 10,2% in 2007. Voor de totale groep van WO'ers is het percentage dat in het buitenland werkt gestegen met ca. 2%-punt sinds 2001 tot 5,1% in 2007. Dit in tegenstelling tot bij het HBO, waar het gemiddelde percentage afgestudeerden werkzaam in het buitenland nauwelijks steeg. Gebleken is dat dit komt door de sterke toename van allochtonen (percentage is meer dan verdubbeld) die afgestudeerd zijn aan een Nederlandse instelling van het hoger onderwijs en in het buitenland werk. De belangrijkste reden hiervoor zou kunnen zijn dat allochtonen in toenemende mate naar Nederland komen om te studeren aan het Nederlandse hoger onderwijs, en niet per se om in Nederland een baan te zoeken en carrière te maken. Er is echter geen sprake van een significante toename van pas afgestudeerde autochtone hoger opgeleiden die in het buitenland werken. Wat betreft autochtone afgestudeerden blijft de 'brain drain' dus beperkt, terwijl de 'brain circulation' onder allochtone afgestudeerden lijkt toe te nemen. Hierbij dient men wel te beseffen dat ook de samenstelling van deze allochtonen kan zijn veranderd: er studeren bijvoorbeeld steeds meer allochtonen met een buitenlandse nationaliteit aan een Nederlandse hogeschool of universiteit, en allochtonen die alleen naar Nederland zijn gekomen om hier te studeren, en niet om carrière te maken.

Tabel 13 Werkzame WO'ers met een baan in het buitenland als percentage van het totaal aantal werkzame WO'ers anderhalf jaar na afstuderen, 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Autochtoon	2,7	2,6	2,9	3,0	3,5	3,6	3,3
Westers allochtoon	8,1	9,1	10,2	13,8	13,6	16,3	21,3
Niet-westers allochtoon	4,8	2,0	3,6	4,3	2,0	7,8	10,2
Totaal	3,2	3,1	3,4	3,9	4,2	4,9	5,1

Bron: ROA

2.6 Actuele en toekomstige ontwikkelingen

Bij het bespreken van de actuele ontwikkelingen staan we allereerst stil bij twee punten die een belangrijke rol spelen in het publieke debat: remigratie en de vergrijzingsproblematiek in Nederland. Wij gaan in op het belang van deze punten voor het arbeidsmigratiebeleid in de paragrafen 2.6.1 en 2.6.2. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.6.3 in op de toekomstige ontwikkelingen. Daarbij bespreken wij kort enkele toekomstscenario's voor arbeidsmigratie, waarna wij apart aandacht schenken aan het migratiepotentieel uit nieuwe EU-lidstaten en aan de invloed van de recessie.

2.6.1 Remigratie

De maatschappelijke debatten over immigratie gaan er vaak van uit dat arbeidsimmigranten zich permanent in Nederland zullen vestigen. Dit klopte in zekere mate ook voor de laagopgeleide niet-westerse arbeidsmigranten uit de jaren zestig en zeventig. Tegenwoordig is echter te zien dat arbeidsmigranten minder geneigd om zich permanent in Nederland te vestigen. Vooral door het openstellen van de Europese grenzen is arbeidsmigratie veel dynamischer geworden (Van Gaalen, Ooijevaar, & Bijwaard, 2008).

Nicolaas (2007) voorspelt dat in 2050 50.000 mensen die niet in Nederland zijn geboren maar ooit zijn geïmmigreerd, het land weer zullen verlaten. Daarnaast verwacht hij dat dan 43.000 autochtonen en allochtonen van de tweede generatie zullen emigreren. De totale emigratie zal volgens deze voorspelling dalen van ruim 122.000 in 2007 tot 93.000 emigranten in 2050. Vooral het aantal emigrerende autochtonen zal afnemen vanwege de vergrijzing en krimp van de bevolking.

De schattingen voor terugkerende immigranten wordt aan de hand van het retourpercentage vastgesteld. Het retourpercentage is hoger voor mensen die tussen 30 en 60 jaar oud waren toen ze in Nederland arriveerden dan voor kinderen en ouderen. Vooral Westerse arbeidsmigranten hebben een sterke neiging om weer te vertrekken: na 10 jaar heeft ongeveer de helft van alle Westerse immigranten Nederland weer verlaten. Voor EU-migranten is de afstand tussen Nederland en het land van herkomst kleiner en het in en uitreizen naar Nederland gaat veel gemakkelijker dan voor de arbeidsmigranten uit Turkije, Marokko of andere derde landen (Van Gaalen et al., 2008). Werknemers uit EU-landen worden 'pendelende migranten' genoemd en kunnen gemakkelijk heen en weer migreren. Deze observatie wordt gesteund door het feit dat een substantieel deel van de EU-arbeidsmigranten kortdurende functies vervult en zich vaak niet officieel in Nederland vestigt (Corpeleijn, 2007).

Vrouwen gaan minder vaak terug, wat mede bepaald wordt door het motief van hun komst naar Nederland. Vrouwen maken een groot gedeelte uit van de gezinsmigratie, die veelal bestaat uit mensen die willen blijven (Bijwaard, 2008). Arbeidsmigranten vertrekken sneller – vooral de laagstbetaalden en de topverdieners blijven niet lang in Nederland, terwijl werknemers met een gemiddeld salaris een grotere kans hebben om te blijven. Van alle remigranten heeft of had 93% een baan als werknemer in Nederland – zelfstandigen en mensen met uit-

kering verlaten het land minder snel. Ook verlaat een arbeidsmigrant Nederland sneller als die niet van werkgever in Nederland is veranderd. Van Gaalen et al. (2008) wijten dit aan de betere integratie en het grotere netwerk van baanwisselaars. Hun onderzoek levert nog een verrassende uitkomst op: de neiging van arbeidsmigranten om het land te verlaten neemt af naarmate het economisch slechter gaat. De stijgende werkloosheid in Nederland laat arbeidsimmigranten naar de uitkomsten van Van Gaalen en Bijwaard (2008) juist langer in Nederland blijven. Ze gaan ervan uit dat in economisch slechte tijden ook de arbeidsmarktperspectieven in andere EU-landen slechter zijn en dat mensen in Nederland wellicht gemakkelijker voor een uitkering in aanmerking kunnen komen dan in het buitenland. Voorts is men in economisch slechtere tijd minder bereid om de risico's te nemen die met een vertrek naar het buitenland samenhangen.

De economische omstandigheden in Oost-Europa zijn tot voor de recente recessie in hoog tempo verbeterd. Zo kende bijvoorbeeld Polen een economische groei van 6,6% in 2007, het werkloosheidspercentage is gedaald van 20% in 2003 naar rond 8% in 2007 en er vonden meer buitenlandse investeringen in Polen plaats. Daarom is te verwachten dat de bereidheid tot arbeidsmigratie zal afnemen en remigratie zal toenemen (Wiering, Euwals, & Groot, 2008). Ongeveer 25% van de Poolse immigranten die in 2004 naar Nederland kwamen blijken in 2006 al weer te zijn teruggekeerd (CBS, 2007). Circulaire migranten, zoals seizoensmigranten, zijn hier niet bij inbegrepen. Bovendien is Nederland niet het eerste land van voorkeur voor MOE-landers (Grabowska-Lusinska & Okolski, 2008). Slechts 3% van de Poolse emigranten komt naar Nederland – de meeste gingen tot nu toe naar Ierland en Groot-Brittannië, waar ze ook langer blijven dan in Nederland, mede omdat deze landen geen enkele restrictie op de arbeidsmarkt voor de nieuwe lidstaten hebben geïntroduceerd (European Commission, 2006).

Cavelaars en Hessel (2007) zien de arbeidsmobiliteit binnen Europa op lange termijn niet stijgen. De grensoverschrijdende immigratie betreft maar 0,6% van de Europese bevolking en zal vanwege de nationale belemmeringen op de arbeidsmarkt niet toenemen. Hoge en langdurige uitkeringen in geval van werkloosheid, overmatige ontslagbescherming, weinig informatie over Europese vacatures en lage loondifferentiatie tussen landen maken migratie weinig attractief. De verschillen tussen landen wat betreft economische ontwikkelingen worden steeds kleiner wat leidt tot verzwakte economische motieven voor migratie. Dit wordt bevestigd door cijfers van het CBS (Statline) waaruit blijkt dat sinds 2000 rond 2,5% van de Nederlandse beroepsbevolking afkomstig is uit MOE-landen en de recente stijging in 2004 (3%) alweer is teruggelopen (2,4% in 2006). Dit betreft echter alleen de reguliere migratie.

De Neubourg, Beckers en Hercog (2009) zien in het faciliteren van circulaire migratie een kans voor zowel het ontvangende land als het land van herkomst. Omdat regelmatige contacten met netwerken, werkgevers, en het sociale zekerheidssysteem in het land van herkomst belangrijk zijn, is een mogelijkheid om immigranten korte opdrachten van een tot twee maanden in het land van eerste herkomst uit te laten voeren en dan naar Nederland terug te keren. De opdrachten zouden gefinancierd kunnen worden door Nederland en zouden de economische ontwikkelingen in het land van eerste herkomst bevorderen en de kans

voor latere remigratie verhogen. Een beleid van circulaire migratie heeft in de eerste plaats veel betekenis voor hoger opgeleiden. Toch is het ook van minder hoog opgeleiden potentieel van betekenis. De kwalificaties van migranten veranderen immers ook terwijl zij aan het werk zijn het ontvangende land (Nederland). Daardoor kunnen aanvankelijk laag opgeleide immigranten betere kwalificaties verwerven en die betere kwalificaties kunnen hen dan weer tot aantrekkelijke (tijdelijke) werknemers in hun land van herkomst maken.

Het is belangrijk om bij emigratie en bij circulaire migratie te vermelden dat de stromen niet alleen het oorspronkelijk land van herkomst en het bestemmingsland betreffen. In toenemende mate migreren arbeidskrachten tussen meer dan twee landen en is er sprake van een groeiende groep van werknemers die 'internationaal mobiel' zijn. Het concept 'immigrant' heeft dan nog wel een technische betekenis (iemand die in een bepaald land instroomt) maar verliest langzamerhand zijn connotatie van 'iemand die op één tijdstip in zijn/haar leven besluit om van het ene naar het andere land te verhuizen', naar 'iemand die in diverse fases van zijn/haar levensloop besluit om in een ander land te gaan werken'; daarbij zijn het oorspronkelijke herkomstland en bestemmingsland slechts twee van de vele mogelijkheden.

2.6.2 Vergrijzing

Vanaf 2020 zal de potentiële beroepsbevolking in Nederland beginnen te krimpen – tot dan zorgt de babyboom van de jaren vijftig en zestig nog voor een licht groeiende potentiële beroepsbevolking tussen de 20 en 64 jaar. Het aantal 65-plussers zal tot 2034 van 2,4 tot 4,3 miljoen toenemen, dat is dan een kwart van de Nederlandse bevolking (CBS, 2006). De groeiende vraag kan niet alleen door grotere arbeidsparticipatie van vrouwen en een hogere pensioensleeftijd voor ouderen worden opgevangen. Het idee om de krimp van de beroepsbevolking te compenseren of af te remmen door meer immigratie wordt steeds weer als oplossing genoemd.

Onderzoek op zowel Europees als Nederlands niveau laat zien dat arbeidsmigratie echter geen structurele oplossing kan vormen voor de tekorten op de arbeidsmarkt (Crujisen 1990; Van Imhoff & van Nimwegen 2000; Cichon et al. 2003). Volgens het NIDI zal vanaf 2020 een instroom van meer dan 100.000 migranten per jaar nodig zijn om de krimp te voorkomen (Van Imhoff & van Nimwegen 2000). Ook deze arbeidsimmigranten worden op korte of lange termijn ouder en om de knelpunten op de arbeidsmarkt te voorkomen zullen steeds meer (rond 17 miljoen tussen 1997 en 2050) migranten naar Nederland moeten komen (Advies Commissie Bakker, 2008). De bevolking van Nederland, het dichtst bevolkte land in Europa, zou van 16,4 miljoen in 2008 tot 39 miljoen in 2050 en 109 miljoen in 2100 moeten toenemen (Van Imhoff & van Nimwegen, 2000).

Ook is de vraag waar de toenemende aantallen migranten vandaan zouden moeten komen. Vergrijzing is een mondiaal fenomeen en alleen in Sub-Sahara Afrika zal de grijze druk in de komende jaren niet fors toenemen (Holzmann, 2005). Volgens Cichon et al. (2003) is een beleidscombinatie van langere werktijden, hoger pensioensleeftijd, enige rem op de groei van de levensstandaard en

iets verhoogde arbeidsmigratie realistischer om de economische problemen ten gevolge van het krimpen van de arbeidsbevolking tegen te gaan. Immigratie kan dus wel een deel van het vergrijzingsprobleem oplossen, en zoals Muysken, Cörvers en Ziesemer (2008) aangeven, hoeft de immigratie niet uitsluitend uit hoger opgeleiden te bestaan. Zolang de integratie en arbeidsparticipatie van de veelal jonge immigranten op hetzelfde niveau is als van de Nederlandse bevolking, zorgen zij voor extra besparingen voor Nederland door belastingen en afdrachten aan het sociale zekerheidsstelsel. Uiteraard is het belangrijk ervoor te zorgen dat de integratie, de scholing en de arbeidsparticipatie van in het bijzonder laagopgeleide immigranten gewaarborgd is.

2.6.3 Toekomstige ontwikkelingen

Toekomstscenario's voor arbeidsmigratie

Huizinga en Smid (2004) schetsen vier mogelijke toekomstscenario's voor de economische situatie in Nederland tot 2040 aan de hand van twee sleutelonzekerheden: de mate van internationale samenwerking en de hervorming van de collectieve sector. De vergrijzing en de zich ontwikkelende kloof tussen hoog- en laagopgeleiden verhogen de druk op de collectieve sector omdat er een groter beroep op de sociale zekerheid wordt gedaan door ouderen en laaggeschoolden. De vraag of dergelijke ontwikkelingen nationaal of internationaal aangepakt moeten worden staat centraal in de scenario's. De mate waarin internationale samenwerking tot stand komt en de hervorming van de collectieve sector doorgang vindt hebben invloed op de bevolkingsontwikkeling, het arbeidsaanbod, de arbeidsproductiviteit en de sectorstructuur van Nederland. Vooral de eerste drie aandachtspunten zijn gerelateerd aan de ontwikkeling van de arbeidsmigratie. De voornaamste uitkomsten van de verschillende scenario's zijn samengevat in tabel 14.

In het eerste toekomstbeeld '*Regional Communities*' willen landen zo weinig mogelijk soevereiniteit afstaan, is de bevolkingsgroei laag en het immigratiebeleid heel restrictief. De nationale economie groeit langzaam en is weinig aantrekkelijk voor hooggeschoolde arbeidsmigranten. Het arbeidsaanbod stagneert.

Het tweede toekomstbeeld '*Strong Europe*' voorziet een succesvolle hervorming van Europese instituties en een gedeeltelijk opgeven van nationale soevereiniteit. De Europese 'blue card' wordt ingevoerd maar arbeidsmigranten komen vooral uit de armere EU-lidstaten. Het immigratiebeleid is opener dan in *Regional Communities* en er is ruimte voor gezinsmigratie. Een tweede belangrijke stroom van immigranten komt tot stand door de toetreding van Turkije die dit scenario voorziet. Doordat het sociale beleid op soevereiniteit en gelijkmatige inkomensverdeling gericht blijft, is de economische groei relatief laag.

In het scenario '*Transatlantic Market*' daarentegen wordt de sociale zekerheid hervormd en ingeperkt. Landen hechten aan hun soevereiniteit, maar er vindt liberalisatie van de handel tussen Europa en Amerika plaats. Migranten vanuit buiten de EU worden alleen selectief, tijdelijk en met inachtneming van de criteria voor kennismigratie toegelaten. Mogelijkheden voor gezinsmigratie zijn heel beperkt en de meeste arbeidsmigranten komen uit de EU.

Het vierde scenario 'Global Economy' laat de selectie van arbeidsmigranten vooral aan de markt over. De EU breidt zich verder uit en er vindt wereldwijde economische integratie plaats. Arbeidsmigranten kunnen Nederland binnen als ze een gunstig arbeidsmarktperspectief hebben en Nederland heeft een hoog positief migratiesaldo. Ook in dit scenario is een Europese blue card aan-nemelijk.

Tabel 14 Migratiesaldo, bevolking, arbeidsaanbod en BBP in vier toekomstscenario's, 2001-2040

	1971-2001	Regional Communities	Strong Europe	Transatlantic Market	Global Economy
Migratiesaldo per jaar (x1.000)	30,3	8	38	22	54
Mutaties per jaar in %					
Bevolking	0,7	0,2	0,5	0,3	0,6
Arbeidsaanbod	1,1	-0,1	0,3	0,4	0,7
BBP per hoofd	1,9	0,8	1,3	1,9	2,3

Bron: CPB (2007a) naar aanleiding van Huizinga en Smid (2004)

Migratiepotentieel uit nieuwe EU-lidstaten

Tijdens een overgangstermijn van maximaal zeven jaar kunnen oude EU-lidstaten beperkingen voor de arbeidsmigranten opleggen. De overgangsregelingen voor de MOE-landen werden in mei 2007 door het kabinet afgeschaft. Voor Roemenië en Bulgarije, die in 2007 zijn toegetreden, heeft Nederland besloten om in ieder geval voor de eerste twee jaar beperkingen voor het vrij werknemersverkeer op te leggen. In 2009 is besloten worden dat Nederland de regeling nog drie jaar zal laten doorlopen tot 1 januari 2012. In 2007 kwamen rond 3.650 mensen uit deze twee landen naar Nederland. De bevolking van Roemenië bedraagt ongeveer 22 miljoen mensen en van Bulgarije ongeveer 8 miljoen – er is dus potentieel voor een verder stijgende arbeidsmigratie als de grenzen van meer Europese landen open gaan. Bovendien zijn de twee nieuwste lidstaten nog armer dan de eerste golf toetreders in 2004. De migratieprikkel kunnen dus nog hoger worden. Men kan zich echter afvragen of Nederland populair genoeg zal zijn – Italië en Spanje zullen vanwege kleinere culturele verschillen aantrekkelijker zijn. Daarnaast zal wellicht daar ook meer seizoenswerk in bijvoorbeeld de landbouw verricht moet worden en is er meer werk aan de bodem van de arbeidsmarkt, vaak in een (semi-)illegale sfeer. Echter, er mag verwacht worden dat door netwerkeffecten van al aanwezige migranten, een relatief groot deel van de arbeidsmigranten naar Nederland zal komen (SER, 2007).

Turkije is al sinds jaren in gesprek als een potentiële nieuwe lidstaat. Door de relatief jonge bevolking is Turkije een aantrekkelijk immigratieland. Men kan wel aannemen dat er ook een overgangperiode voor Turkije zal gelden en als men rekening houdt met de duur van toetredingsonderhandelingen praat men over een verwachte verhoogde instroom vanaf ongeveer 2020. Vanwege de historie van gastarbeiders en netwerkeffecten, zullen Duitsland en Nederland naar verhouding meer Turkse arbeidsmigranten dan Oost-Europese arbeidsmigranten kunnen verwachten. Lejour et al. (2004) gaan ervan uit dat de migratiestroom ongeveer vergelijkbaar zal zijn met de instroom die heeft plaatsgevonden toen de MOE-landen toetraden.

Recessie

In december 2008 voorspelde het CPB (2008) dat het bruto binnenlands product (BBP) in 2009 met 0,75% zal dalen en in 2010 met 1% zal stijgen. De Europese Commissie voorspelde in januari 2009 voor Nederland een negatieve groei van zelfs 2% in 2009, en een geringe groei van 0,5% in 2010.¹⁰ In februari 2009 heeft het CPB zijn groeiprognoses verder verlaagd. Het CPB gaat in deze prognoses uit van een krimp 3,5% in 2009 en een krimp van 0,25% in 2010.¹¹ Hoe ernstig en langdurig de recessie ook moge zijn, haar invloed op de arbeidsmigratie kan verklaard worden vanuit de economische theorie. Op macro-economisch niveau betekent een negatieve economische groei dat er minder geproduceerd wordt, en dat er minder werkgelegenheid is. Omdat de vraag naar arbeid afneemt, zal met enige vertraging de werkloosheid toenemen. Voor immigranten zal Nederland minder aantrekkelijk zijn omdat de kans op werk kleiner wordt, in het bijzonder voor mensen die een zwakke positie hebben op de arbeidsmarkt, zoals laag opgeleiden of allochtonen, of die nog een plaats op de arbeidsmarkt moeten verwerven. Tot de laatste groep behoren schoolverlaters, herintreders en dus ook immigranten. Zij zullen een meer dan gemiddelde kans hebben om werkloos te worden, of in elk geval langer moeten zoeken naar een baan.

Daarnaast geldt in een recessie dat de reële lonen minder groeien dan anders, of zelfs dalen. Dit zorgt ervoor dat de verdiensten van de verrichte arbeid kleiner worden. Ook kunnen allerlei 'secundaire arbeidsvoorwaarden' voor arbeidsmigranten verslechteren, bijvoorbeeld de huisvesting of het vervoer naar het bedrijf. Bovendien kan ten tijde van grote werkloosheid de vijandigheid van de bevolking ten opzichte van immigranten toenemen, zodat zij zich minder welkom voelen. Het sentiment van de bevolking kan zich tevens vertalen in het migratiebeleid van de regering. De regering zal door de recessie eerder overgaan tot het beperken van de nieuwe instroom van immigranten door bijvoorbeeld de toelatingscriteria en - procedures te verscherpen, in het bijzonder voor de landen die recent zijn toegetreden, of in de toekomst mogelijk nog zullen toetreden (zoals Turkije) tot de EU.¹² Dit sluit aan bij de opmerkingen die wij maakten bij de bespreking van het theoretisch kader in paragraaf 2.2.1, met name hoe de overheid met haar beleid kan reageren op vooruitzichten voor economische groei.

In het bovenstaande is nog een aantal nuances aan te brengen. Ten eerste mag men verwachten dat de economische groei en de arbeidsmarktsituatie vooral van invloed zijn op de aantrekkingskracht voor arbeidsmigranten. Asielzoekers, gezinsmigranten en studenten komen in theorie immers niet naar Nederland vanwege economische motieven. Toch is het waarschijnlijk dat ook deze groepen migranten rekening houden met de economische situatie van het land waar ze naar toe migreren. Ten tweede speelt niet alleen de economische situatie in Nederland maar ook die in het herkomstland van de migrant een belangrijke rol. In de huidige wereldwijde economische malaise worden vrijwel alle landen betrokken. Als de situatie in het herkomstland ook aanzienlijk verslechtert, kan

¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article13727_en.htm#abstract

¹¹ http://www.cpb.nl/nl/prognoses/kerngegevens_cep2009_voorlopig.html

¹² Voor zover de 'standstill-bepalingen' in de toetredings- of associatieverdragen dit toelaten.

dit voor de mensen van dat land toch nog voldoende reden zijn om te migreren naar Nederland, zeker als de economische groei en de werkloosheid in Nederland gunstig afsteekt tegenover veel andere Europese landen. Zo zal de werkloosheid in Nederland volgens de Europese Commissie weliswaar stijgen van 2,9% in 2008 naar 5,5%¹³ in 2010, maar blijft deze in dat jaar ver achter bij het gemiddelde van 10,2% in het Eurogebied.

Omdat de economische conjunctuur per definitie op en neer gaat, kan aan de hand van een figuur het verband tussen groei van het BBP en immigratie eenvoudig worden weergegeven.¹⁴ Dit is in figuur 1 gedaan. Als het effect van economische groei op de immigratie in een eenvoudig regressiemodel wordt geschat, dan blijkt dat een afname van de economische groei twee jaar later een negatief effect heeft op de immigratie gedeeld door populatie.¹⁵ Volgens het CBS was in 2007 de totale populatie 16,4 miljoen mensen groot en de omvang van de totale immigratie bijna 117.000 personen.¹⁶ Uitgaande van een constante populatie tussen 2007 en 2010, leidt 1% minder economische groei tot ongeveer 5.300 minder immigranten. Er wordt hier verondersteld dat deze 5.300 personen allemaal arbeidsmigranten zijn, omdat juist zij op de economische conjunctuur reageren. Een daling van de economische groei van 3,5% in 2007 naar -0,75% in 2009 (CPB-raming december 2008) leidt in 2011 tot bijna 22.500 minder (arbeids)immigranten, een daling naar -2,0% (EU-raming januari 2009) tot 29.000 minder (arbeids)migranten, en een daling naar -3,5% (CPB-raming februari 2009) zelfs tot 37.000 minder (arbeids)migranten. De hier gepresenteerde veranderingen in de immigratie als gevolg van een lagere economische groei moeten echter als grove indicaties worden gezien, aangezien er is uitgegaan van een zeer eenvoudig schattingsmodel, er vele impliciete veronderstellingen ten aanzien van de schatting van arbeidsmigratie zijn gebruikt, en de onzekerheden over de economische groei in 2009 erg groot zijn.

2.7 Conclusie

Nederland heeft een lange geschiedenis als migratieland: zowel de immigratie als de emigratie zijn substantieel en het is niet te verwachten dat daarin snel een verandering komt. Toch is er aantal ontwikkelingen die de toekomst boeiend maar onzeker maken.

¹³ Bij deze cijfers van de Europese Commissie wordt de internationale definitie van werkloosheid gebruikt. Buiten Nederland worden de werkloosheidscijfers doorgaans weergegeven door de 1-uurgrens in plaats van de 12-uurgrens te nemen, dat wil zeggen dat degenen die voor 1 uur of meer per week een baan hebben of werk zoeken al tot de beroepsbevolking worden gerekend.

¹⁴ Uiteraard kan emigratie gestimuleerd worden bij een slechte economische situatie in Nederland, onder de voorwaarde dat het in andere landen economisch beter gaat. Omdat de Nederlandse economische situatie vaak een afgeleide is van de internationale situatie, is dat niet waarschijnlijk. Het ligt dus meer voor de hand dat emigratie uit Nederland en de immigratie naar Nederland in dezelfde richting bewegen. Dat betekent dat het netto migratiesaldo minder uitgesproken fluctueert vergeleken met de bruto stromen van emi- en immigratie.

¹⁵ De schatting is uitgevoerd op basis van gegevens over BBP-groei en immigratie/populatie van 1969 tot 2007. Het effect is statistisch significant op 1%-niveau (p -value = 0,000).

¹⁶ Schattingen met andere vertragingen of met werkloosheid leiden tot een lagere significantie. De CBS-prognose voor 2008 (Bevolkingsprognose 2008-2050) is ruim 140.000 immigranten in 2008 en ongeveer 130.000 immigranten per jaar voor de periode erna.

Arbeidsmigratie is altijd belangrijk geweest en heeft grofweg in het laatste decennium steeds aan belang gewonnen. Rekrutering uit de EU-landen (eerder de EEG en EG) was altijd al omvangrijk en is door de uitbreiding van de Unie steeds belangrijker geworden. Daarnaast is er een (relatief) aanzienlijke immigratie geweest vanuit de ex-koloniën en vanuit Turkije en Marokko. De laatste jaren is de immigratie van hoog opgeleiden vanuit landen als India, China, Japan, de Verenigde Staten en ook hier Turkije, sterk in belang toegenomen.

Nederland heeft ook een lange geschiedenis in migratiebeleid, zij het dat onderdelen van dat beleid gedurende lange perioden eerder omschreven werden als integratiebeleid. Het arbeidsmigratiebeleid in strikte zin, wordt op diverse manieren gekleurd door de bewegingen op de arbeidsmarkt en door de onderliggende veranderingen in de economische groei. Het 'kleuren' van het beleid door de onderliggende economische krachten vindt plaats via diverse kanalen. In de eerste plaats heeft het beleid in de naoorlogse geschiedenis de economie de nodige ruimte willen verschaffen door migratie toe te laten of te stimuleren *wanneer* de vraag naar arbeid hoger was dan het aanbod van arbeid en het omgekeerde te doen *wanneer* er sprake was van een aanbodoverschot op de arbeidsmarkt (hoge werkloosheid).

Ten tweede heeft het beleid de intentie immigratie toe te laten of te stimuleren *waar* de behoefte aan extra arbeidskrachten het grootst is (en af te remmen waar er een aanbodoverschot is). Na de Tweede Wereldoorlog hebben daarin diverse verschuivingen plaatsgevonden, met gedurende de laatste tien jaren een toenemende nadruk op hooggeschoolde arbeidskrachten enerzijds en laaggeschoolde tijdelijke arbeidskrachten anderzijds.

Ten slotte heeft het beleid migratie willen stroomlijnen in een *vorm* die aangepast is aan de behoeften van de arbeidsmarkt. Voor wat het strikte toelatingsbeleid betreft (naast het integratiebeleid dat bijkomende doelstellingen heeft) komt dat tot uitdrukking in de flankerende voorwaarden (diplomavereisten, inkomenseisen, belastingsvoordelen, gezinsmigratie, etc.) en de lengte van de verstrekte vergunningen.

Nieuwe ontwikkelingen in de beleidsvoering op supranationaal niveau zijn ook verantwoordelijk voor een toegenomen onzekerheid rond migratie. De toekomstige rol van de EU als institutie, maar vooral de toekomstige dynamiek van de krachten binnen de EU zijn moeilijk te begrijpen behalve in zeer uiteenlopende scenario's zoals die in paragraaf 2.6.3 zijn samengevat en die variëren tussen 'regional communities' en 'global economy' elk met een volstrekt ander migratiepatroon in de toekomst.

Voor de nabije en de iets verdere toekomst, zijn er rond de economie en de arbeidsmarkt een aantal nieuwe krachten aan het werk die de historische driehoek economie – beleid – migratie in een nieuw daglicht plaatsen. Ten eerste zal de vergrijzing in Nederland en alle Europese landen de vraag naar arbeidskrachten doen toenemen niet alleen door dat de met pensioen gaande cohorten vervangen dienen te worden, maar ook omdat de oudere cohorten een steeds grotere druk zullen leggen op de financiering van de pensioenen en vele andere vormen van de sociale zekerheid. Opmerkelijk daarbij is dat de vergrijzing speciaal hard zal toeslaan in de EU landen die nu een groot deel van de immigranten in Nederland leveren.

Ten tweede is er sprake van convergerende economieën vooral in welvaartsniveau; dat zal de prikkel om naar de relatief welvarende economieën in Europa te immigreren vanuit de snel groeiende convergerende economieën wellicht doen afnemen.

Ten derde convergeren de welvaartsniveaus van de economieën niet alleen, maar is er door de globalisering sprake van een groeiende synchronisatie in de conjunctuur; daardoor wordt risicospreiding door middel van het zoeken naar inkomensbronnen vanuit economieën met een asynchrone conjunctuurbeweging minder gemakkelijk.

Ten vierde is er de in de tweede helft van 2008 begonnen recessie. Het is mogelijk dat de recessie in de ontwikkelde landen gepaard gaat met een systeemshock; als daarvan sprake zou zijn dan zullen de gevolgen van de recessie wellicht langer aanslepen en ook diepere dalen bereiken. Hoe ingrijpend de gevolgen voor de vraag naar arbeid zullen zijn laat zich moeilijk voorspellen, Het netto resultaat van de vier 'nieuwe' economische krachten is nog moeilijker te voorspellen zeker als rekening wordt gehouden met de asymmetrie die migratiebewegingen laten zien (minder groei leidt tot minder immigratie, maar ook tot minder emigratie).

Ook in de sociale werkelijkheid waarin de migratie zich afspeelt, zijn grote historisch nieuwe en relevante ontwikkelingen aan de gang. De belangrijkste kracht in deze context is waarschijnlijk de snelle opmars van het transnationale gedrag van migranten en niet-migrant. Door technologische veranderingen kunnen mensen veel gemakkelijker actief worden en blijven in sociale contexten die zich niet langer op één geografische locatie afspelen. Daardoor worden de prikkels voor diegenen die migreren drastisch veranderd: waarschijnlijk worden meer mensen geprikkeld om te migreren of beter gezegd om internationaal mobiel te zijn. Traditionele concepten als retourmigratie en ketenmigratie en zelfs 'immigratie' zelf krijgen daardoor ook een heel andere invulling. Transnationale netwerken zorgen er mogelijkwijze ook voor dat mensen anders zullen reageren op de prikkels die hen door de economische groei en de conjuncturele veranderingen worden aangereikt. De internationale mobiele werknemers reageren wellicht ook anders op de prikkels die het nationale en supranationale beleid hen aanbiedt.

Vele van de hierboven beschreven krachten zijn onzeker in omvang, impact en timing. Dat maakt het formuleren van vooruitzichten rond arbeidsmigratie tot een uiterst precaire aangelegenheid. Met enige zekerheid kan evenwel gesteld worden dat migratie en internationale arbeidsmobiliteit op korte termijn niet uit het politieke debat of van de wetenschappelijke onderzoeksagenda zullen verdwijnen.

Literatuur

- Advies Commissie Bakker, Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt*. Rotterdam: s.n.
- Berg, N. van den, Brukman, M., & Rij, C. van (2008). *De Europese Grenzen verlegd: Evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers uit MOE-landen*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Bijwaard, G.E. (2007). Dynamic economic aspects of migration. In R. Ghosh & A. Kumar Pain (red.), *Migration of labor: Global perspectives* (pp. 21-31). Hyderabad: ICFAI University Press.
- Bijwaard, G.E. (2008). *Modeling migration dynamics of immigrants: The case of the Netherlands*. Discussion Paper TI 2008-070/4. Amsterdam: Tinbergen Institute.
- Borjas, G. (1994). The economics of immigration. *Journal of Economic Literature*, 32, 1666-1717.
- Brettell, C.B. (2000). Theorizing migration in anthropology: The social construction of networks, identities, communities and globalscapes. In C.B. Brettell & J.F. Hollifield (red.), *Migration Theory* (pp. 97-135). Londen: Routledge.
- Cavelaars, P., & Hessel, J. (2007). *Regional Labour Mobility in the European Union: Adjustment Mechanism or Disturbance?* Amsterdam: DNB. Working paper 137.
- Centraal Planbureau (CPB) (2006). *Centraal Economisch Plan 2006*. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (CPB) (2007a). *Toekomstverkenning arbeidsmigratie*. Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (CPB) (2007b). *Selectief arbeidsmigratiebeleid: Europees of nationaal?* Den Haag: CPB.
- Centraal Planbureau (CPB) (2008). *CPB Nieuwsbrief*. Den Haag: CPB.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2006). *Over dertig jaar is kwart bevolking 65-plus*. Voorburg: CBS. Persbericht PB06-117.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2008). *Immigratie trekt aan*. Voorburg: CBS. CBS Persbericht 13 mei 2008.
- Choldin, H. (1973). Kinship networks in the migration process. *International Migration Review*, 7, 163-175.

- Chorny, V., Euwals, R., & Folmer, K. (2007). *Immigration Policy and Welfare State Design: A Qualitative Approach to Explore the Interaction*. Den Haag: CPB. Memorandum, nr. 153.
- Cichon, M., Léger, F., & Knop, R. (2003). *White or Prosperous: How much migration does the ageing European Union need to maintain its standard of living in the twenty-first century?* Genève: International Social Security Association, ILO.
- Constant, A., & Zimmermann, K. (2005). Immigrant performance and selective immigration policy: A European perspective. *National Institute Economic Review*, 194, 94-105.
- Corpeleijn, A. (2007a). Werknemers uit de nieuwe EU-landen. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 23, 14-16.
- Corpeleijn, A. (2007b). Onderzoeksnotitie: Werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 23, 177-182.
- Cörvers F., Heijke H., & Lintjens E. (2007). *What do highly able graduates from the Netherlands decide after their studies: Going abroad, starting a PhD, or both?* Paper presented at the 2007 conference of the European Association of Labour Economists (EALE), Oslo.
- Cruijsen, H. (1990). Buitenlandse migratie kan ontgroening en vergrijzing niet tegenhouden. *Maandstatistiek van de Bevolking*, 38(4), 10-11.
- DeJong, G., & Fawcett, J. T. (1981). Motivations for migration: An assessment and a value-expectancy research model. In G. DeJong & R. Gardner (red.), *Migration decision-making* (pp. 13-58). New York: Pergamon.
- Diez Guardia, N., & Pichelmann, K. (2006). *Labour migration patterns in Europe: Recent trends, future challenges*. Brussel: DF Economic and Financial Affairs, European Commission. Economic papers no. 256.
- Duin, C. van, & Nicolaas, H. (2006). *Analysemodellen immigratie*. Notitie ten behoeve van het overleg van het Demografieplatform over de migratieprognose op 13-6-2006. Voorburg: CBS.
- Dumont, J.C., & Lemaitre, G. (2005). *Counting migrants and expatriates in OECD countries: A new perspective*. Parijs: Directorate Employment, Labour and Social Affairs, OECD. Working Paper 25.
- European Commission (2006). *Report on the functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 may 2004 - 30 april 2006)*. Brussels: EC.
- European Commission (2008). *Employment in Europe 2008*. Brussel: EC.

- Euwals, R., Dagevos, J., Gijsberts, M., & Roodenburg, H. (2007). *Immigration, Integration and the Labour Market: Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). IZA Discussion Paper 2677.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Florida, R. (2005). *The Flight of the Creative Class*. New York: Harper Business.
- Gaalen, R. van, Ooijevaar, J., & Bijwaard, G. (2008). Eerder verblijf in Nederland vergroot kans op vertrek en terugkomst. *Bevolkingstrends*, 56, 39-43.
- Gaalen, R. van, & Bijwaard, G. (2008). Wat bindt arbeidsmigranten aan Nederland? Levenslooptdynamiek van tussen 1999 en 2003 gearriveerde arbeidsmigranten. In M. Mols, H.J. Dirven & R. van der Bied (red.), *Dynamiek in de sociale statistiek: nieuwe cijfers over de sociaaleconomische levensloop* (pp. 191-205). Den Haag: CBS.
- Geelhoed, J., & Nauta, F. (2003). *Grenzeloze Mobiliteit Kennismigranten: Hoe krijgen we het talent naar Nederland toe?* Amsterdam: Innovatieplatform Stichting Nederland Kennisland. Projectnummer 3.01.
- Glick-Schiller, N., Basch, L., & Blanc-Szanton, C. (1992). Transnationalism: A New Analytical Framework for Understanding Migration. In N. Glick-Schiller, L. Basch, & C. Blanc-Szanton (red.), *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity, and Nationalism Reconsidered* (pp. 1-24). New York: Academy of Sciences.
- Grabowska-Lusinska, I., & Okólski, M. (2008). *Working Paper – Migrations from Poland after May 1st 2004: Its intensity, directions and allocations of migrants in the labour markets of the European Union*. Warschau: Centre of Migration Research (CMR), Warsaw University.
- Graves, P.E., & Linneman, P.D. (1979). Household Migration: Theoretical and Empirical Results. *Journal of Urban Economics*, 6, 135-147.
- Gross, M., & Schmitt, N. (2006). *Why Do Low- and High-Skill Workers Migrate, Flow Evidence from France*. München: Cesifo. Working Paper No. 1797.
- Hagen-Zanker, J., Siegel, M., & Neubourg, C. de (in druk). Strings attached: The Impediments to Migration. *South-East European and Black Sea Studies*.
- Hatton T.J., & Williamson, J.G. (2006). *Global Migration and the World Economy: Two Centuries of Policy and Performance*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Imhoff, E. van, & Nimwegen, N. van, (2000). Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing. *Demos: Bulletin over bevolking en samenleving*, 16(2), 36-37.

- Holzmann, R. (2005). *Demographic Alternatives for Aging Industrial Countries: Increased Total fertility Rate Labor Force Participation, or Immigration*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). Discussion Paper 1885.
- Huizinga, F., & Smid B. (2004). *Vier vergezichten op Nederland: Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*. Den Haag: CPB. CPB Bijzondere Publicatie 55.
- INDIAC (2007). *Hoog opgeleide migranten uit derde landen: Voorwaarden voor toegang en verblijf in Nederland*. Rijswijk: IND / Nederlands Nationaal contactpunt voor het Europees Migratie Netwerk.
- INDIAC (2008). *Tendrapportage Regulier 2008: Reguliere migratie naar Nederland in beeld*. Rijswijk: IND.
- Klaver, J., & Odé, A. (2002). *Arbeidsmigratie naar Nederland: Nieuwe visies op veranderende condities*. Amsterdam: Regioplan.
- Kritz, M.M., & Zlotnik, H. (1992). Global interactions: Migration systems, processes, and policies. In M.M. Kritz, L.L. Lim, & H. Zlotnik (red.), *International migration systems: A global approach* (pp. 1-16). Oxford: Claredon Press.
- Krupka, D.J. (2007). *Location-Specific Human Capital, Location Choice and Amenity Demand*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). Discussion Papers no. 2987.
- Lakeman, P. (1999). *Binnen Zonder Kloppen: Nederlandse Immigratiepolitiek en de Economische Gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Lejour, A.M., De Mooij, R.A., & Capel, C.H. (2004). *Assessing the economic implications of Turkish accession to the EU*. Den Haag: CPB. Document no. 56.
- MacDonald, J.S. (1964). Chain migration, ethnic neighborhood formation and social networks. *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 42, 82-96.
- Meyer, J.B. (2001). Network approach versus brain drain: Lessons from the diaspora. *International Migration* 39, 91-108.
- Mincer, J. (1978). Family Migration Decisions. *Journal of Political Economy*, 86, 749-773.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). *Tijdelijke migratie uit ontwikkelingslanden*. www.minbuza.nl/nl/themas,armoedebestrijding/coherent-beleid/bij_welke_actuele_onderwerpen_speelt_coherentie/arbeidsmigratie/Het-probleem.html op 4.12.2008.
- Ministerie van Justitie (2004). *Kabinetsstandpunt Kennismigranten 24 mei 2004*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

- Ministerie van Justitie (2006). *Naar een modern migratiebeleid: Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002). *Grenzeloze Mobiliteit Kennismigranten: Hoe krijgen we het talent naar Nederland toe?* Den Haag: Ministerie van SZW. Persbericht ministerraad, 26 april 2002, Nr. 02/013.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006). *Beleidsverkennende notitie arbeidsmigratie*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Muysken, J., Cörvers, F., & Ziesemer, T. (2008). *Immigration can alleviate the ageing problem*. Research Memoranda 004. Maastricht: METEOR.
- Neubourg, C. de, (2002). The Welfare Pentagon and the Social Management of Risks. In R. Sigg, & C. Behrendt (Eds.), *Social Security in the Global Village* (pp. 313-331). New Brunswick: Transaction Publishers. International Social Security Series No 8.
- Neubourg, C. de, & Weigand, C. (2000). Social Policy as Social Risk Management. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 13, 401-412.
- Neubourg, C., de, Hercog, M., & Beckers, P. (2009). *Burning Ships and Building Bridges, Immigration in the Netherlands: Trends, Policies and Incentives*. Washington DC: World Bank.
- Nicolaas, H. (2007). Bevolkingsprognose 2006-2050: veronderstellingen over emigratie. *Bevolkingstrends*, 55, 65-73.
- OECD (2008). *Economic survey of the Netherlands 2008: Reaping the economic benefits of immigration*. Parijs: OECD.
- Parey, M., & Waldinger, F. (2008). *Studying Abroad and the Effect on International Labor market Mobility: Evidence from the Introduction of ERASMUS*. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA). Discussion Paper No. 3430.
- Pleijster, F., & Valk, P. van der (2007). *Van onbemand tot onmisbaar: De economische betekenis van zzp'ers nu en in de toekomst*. Zoetermeer: EIM.
- Poros, M. (2001). The role of migrant networks in linking local labor markets: The case of Asian Indian migration to New York and London. *Global Networks*, 1, 243-59.
- Roodenburg, H. (2005). *Discussiebijdrage over vraag- en aanbodgestuurde arbeidsmigratie*. Den Haag: CPB. Memorandum nr. 108.
- Roodenburg, H. Euwals, R., & Ter Rele, H. (2003). *Immigration and the Dutch Economy*. Den Haag: CPB.