

Legale kanalen voor arbeidsmigranten

DE INTERNATIONALE, EUROPESE EN NATIONALE
CONTEXT

Verkenning



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Verkenning 'Legale kanalen voor arbeidsmigranten'

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2019

kenmerk: 53 – 2019, juni 2019

ISBN: 978-90-8521-082-5

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.acvz.org

Tel: 070 3704300

Deze ACVZ-publicatie is voorbereid door:

Tesseltje de Lange

Saskia Bonjour

Joanne van der Leun

Ton van Loon

Koos Richelle

Sonja Avontuur

Lambert Obermann

Huub Verbaten

Samenvatting en conclusies

Drie redenen vormen voor de ACVZ aanleiding om een verkennend onderzoek uit te doen naar legale arbeidsmigratiekanalen. Deze redenen zijn:

- de huidige krapte op de arbeidsmarkt;
- de veel gehoorde stelling dat legale migratiekanalen kunnen dienen als een alternatief voor irreguliere migratie;
- het streven van de ACVZ om het maatschappelijk debat over migratie te voeden met feitelijke en geduide informatie en het open schetsen van knelpunten, kansen, dilemma's en oplossingsrichtingen.

Deze verkenning behandelt de volgende vragen:

- Welke risico's en kansen spelen een rol bij legale arbeidsmigratie?
- Welke juridische kaders worden geboden door internationale, Unierechtelijke en Nederlandse afspraken en regelingen voor legale arbeidsmigratie?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit recente ontwikkelingen in het Duitse beleid ten aanzien van legale arbeidsmigratiekanalen?
- Wat is er nodig indien in Nederland de wens bestaat legale kanalen voor arbeidsmigratie (verder) open te stellen?

Bij de belangenafweging voor het te voeren arbeidsmigratiebeleid moeten vier actoren en hun te onderscheiden posities ten aanzien van het vraagstuk worden meegenomen: de migrant, de werkgever, het land van herkomst en Nederland. De belangen van deze actoren zijn niet altijd dezelfde en kunnen soms zelfs tegenovergesteld zijn, maar kunnen ook samenvallen.

Wanneer over arbeidsmigratie wordt gesproken kan er begripsverwarring ontstaan. De meeste buitenlandse werknemers in Nederland komen uit een andere lidstaat van de Europese Unie (EU) en vallen onder het vrij verkeer van personen binnen de EU. Daarnaast is er sprake van arbeidsmigratie van niet-EU- burgers (de zogeheten derdelanders).

De thans geldende juridische kaders voor arbeidsmigratie naar Nederland worden opgesomd in de hoofdstukken 3, 4 en 6 en zijn gemarkeerd met een blauwe achtergrond.

De verkenning leidt tot de volgende conclusies.

Conclusie 1:

Als het Nederlands economisch belang en/of de bescherming en een verbetering van de rechten van vluchtelingen en migranten als uitgangspunten voor beleid worden genomen is er aanleiding om het arbeidsmigratiebeleid te heroverwegen. Als het uitgangspunt van het beleid is dat migratie zoveel mogelijk moet worden beperkt bestaat daarvoor geen aanleiding.

In de toekomstverkenning 'Op weg naar 2030' heeft de ACVZ erop gewezen dat in het migratiedebat in Nederland drie van elkaar te onderscheiden visies domineren:

- Migratiebeleid moet het Nederlands economisch belang dienen;
- Migratiebeleid heeft als doel vluchtelingen en migranten te beschermen en hun rechten te verbeteren;
- Migratie is een last voor de samenleving en het beleid moet de migratie naar Nederland zoveel mogelijk beperken.

Beredeneerd vanuit de eerste twee visies zou er momenteel voldoende aanleiding zijn om het arbeidsmigratiebeleid te heroverwegen. Een uitnodigend arbeidsmigratiebeleid dat er in slaagt de tekorten op de arbeidsmarkt te verlichten én irreguliere migratie te verminderen biedt, gezien vanuit deze twee visies, veel kansen. Dat is de weg die Duitsland momenteel verkent. Beredeneerd vanuit de laatste visie zou daarvoor geen aanleiding bestaan. Het eventuele economische en internationaal strategische voordeel dat Nederland zou kunnen hebben van een uitnodigender arbeidsmigratiebeleid is in deze visie ondergeschikt aan risico's zoals (mogelijke) kosten voor integratie, risico op verdringing op de arbeidsmarkt en risico op een verdieping van de scheidslijnen in de samenleving.

Conclusie 2:

Het *Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration* en het *Global Compact on Refugees* bieden een kader en daarmee een kans om van migratie een beter controleerbaar proces te maken.

De eind 2018 ondertekende pacts op het terrein van vluchtelingen en migratie bieden het voordeel dat deze twee onderwerpen naast elkaar én in samenhang gezien worden. De doelstellingen die zijn geformuleerd in het *Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration* (verder: migratiepact) zouden als uitgangspunt kunnen dienen voor de afweging van belangen bij het heroverwegen van het Nederlands arbeidsmigratiebeleid.

Conclusie 3:

Indien Nederland de mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie verder zou willen verruimen, kunnen daarvoor EU-instrumenten als de seizoenarbeidersrichtlijn, de langdurig ingezetenenrichtlijn, de mobiliteitspartnerschappen en door de EU gefinancierde projecten worden ingezet.

Nederland trekt in vergelijking met de EU als geheel relatief veel kennismigranten aan. Nederland maakt tot nu toe geen gebruik van de mogelijkheden die de seizoenarbeidersrichtlijn biedt en hanteert een streng nationaal toetsingkader (met arbeidsmarkttoets) voor personen die vallen onder de richtlijn voor langdurig ingezetenen. Nederland neemt verder niet deel aan door de EU gefinancierde projecten voor arbeidsmigratie die in het kader van mobiliteitspartnerschappen worden ontwikkeld. Indien Nederland de mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie verder zou willen verruimen, kan het inzetten van deze instrumenten overwogen worden (zie ook: De Lange, Oomes, Gons, & Spanikova, 2019, pp. 35-36). Daarbij kan lering worden getrokken uit de ervaringen die andere lidstaten al met deze instrumenten hebben opgedaan.

Conclusie 4:

De huidige krapte op de arbeidsmarkt kan aanleiding zijn om nader onderzoek te doen naar flankerende maatregelen die ons land aantrekkelijker maken voor

geschoolde krachten afkomstig uit andere lidstaten van de EU die over specifieke kennis en vaardigheden beschikken waaraan in Nederland een tekort is.

Het vrij verkeer van personen binnen de EU brengt met zich mee dat Unieburgers over het algemeen zonder juridische belemmeringen tot de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen toetreden. Er kunnen echter praktische belemmeringen zijn, onder meer op het gebied van informatie over de Nederlandse arbeidsmarkt, gebrek aan huisvesting en internationaal onderwijs en belemmeringen bij het opbouwen van een sociaal netwerk, die aan een verhuizing naar Nederland in de weg staan.

Conclusie 5

Gelet op de ervaringen in Duitsland zijn er indicaties dat het ontwikkelen van een legaal arbeidsmigratiekanaal kan bijdragen aan het verminderen van ongecontroleerde migratie.

Legale arbeidsmigratie wordt in Nederland thans niet ingezet als alternatief voor irreguliere migratie. Het kabinet-Rutte III heeft 'het bevorderen van legale migratieroutes' als één van de zes pijlers van haar integrale migratieagenda geformuleerd. Dit is bovendien ook één van de doelstellingen van het migratiepact (zie doelstelling 5 en 23). De ACVZ wijst daarom in dit kader op de aanbeveling uit haar eerdere advies 'Op zoek naar veilige(-r) landen' om op beperkte schaal arbeidsmigratie toe te staan voor landen die meewerken aan terugkeer (ACVZ, 2018, p. 9).

Conclusie 6:

In Duitsland draagt de regering de visie dat het migratiebeleid het economisch belang moet dienen, sterker uit dan in Nederland.

Duitsland is bezig om een uitnodigend arbeidsmigratiebeleid te ontwikkelen om gericht tekorten op de arbeidsmarkt aan te pakken. Dit heeft tot gevolg dat er nu een wetsvoorstel ligt waarbij vakkrachten van buiten de EU die een beroepsopleiding van tenminste twee jaar hebben voltooid onder voorwaarden toegang kunnen krijgen tot de Duitse arbeidsmarkt. Onder meer ter bevordering van eerlijke concurrentie zou het Nederlandse bedrijfsleven een vergelijkbare optie geboden kunnen worden.

Conclusie 7:

De eerdere aanbeveling van de ACVZ om een staande commissie in te stellen die regelmatig onderzoekt aan welke kwalificaties behoefte is en in hoeverre arbeidsmigranten eventueel in die behoefte kunnen voorzien (ACVZ, 2009) heeft nog steeds relevantie.¹

Het huidige Duitse arbeidsmigratiesysteem is afgestemd op vraag en aanbod van arbeidsmigranten en op de economische strategie van de Duitse federale regering. Er wordt gericht gestuurd op de oplossing van het probleem van 'tekortberoepen'. Ook het VK heeft een 'Migration Advisory Committee' die de regering adviseert over arbeidsmigratie in relatie tot de arbeidsmarkt.² Met de recente SEO publicatie '*Dutch labour market shortages and potential labour market supply from Africa and the Middle East: is there a Match?*' (SEO Amsterdam

Economics, 2019), heeft Nederland een begin gemaakt met een dergelijke afstemming, die echter naar het oordeel van de ACVZ zou moeten worden geïnstitutionaliseerd.

Conclusie 8:

Het middensegment van de Nederlandse arbeidsmarkt wordt, in tegenstelling tot het topsegment, niet ondersteund door een daarop afgestemd arbeidsmigratiebeleid. Het Nederlands economisch belang speelt hier in de politieke afweging een ondergeschikte rol.

Nederland heeft al lange tijd oog voor de behoefte van de kenniseconomie aan buitenlandse arbeidskrachten en faciliteert kennismigratie dan ook met een over het algemeen goed functionerende regeling, waarin de werkgever als erkend referent een regierol heeft. Ook het zoekjaar voor afgestudeerden staat in het teken van het ondersteunen van de kenniseconomie. Daarnaast heeft Nederland regelingen voor zelfstandigen en innovatieve startups indien zij kunnen bijdragen aan 'een wezenlijk Nederlands belang'.

Voor minder kennisintensieve arbeid of lager betaald specialistisch werk waaraan de Nederlandse economie behoefte heeft, is minder oog. Nederland voert voor deze beroepsgroepen een restrictief beleid, waarin de visie dat arbeidsmigratie een last voor de samenleving is de boventoon voert. Het gevolg hiervan is dat de uitvoeringspraktijk niet in staat is om mee te ademen met de daadwerkelijke behoefte aan arbeidskrachten, terwijl één op de vijf werkgevers inmiddels productiebelemmeringen ervaart als gevolg van het tekort aan arbeidskrachten (UWV, 2018).

Conclusie 9:

Arbeidsmigratie is naar het oordeel van de ACVZ een onderwerp waarvoor Nederland in het belang van haar economie meer interesse zou kunnen hebben.

Er zijn momenteel hiaten in de kennis over het onderwerp, waardoor het lastig wordt om de voor- en nadelen van arbeidsmigratie tegen elkaar af te wegen. De ACVZ ziet het SEO rapport '*Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East: is there a Match?*', dat in mei 2019 verscheen in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dan ook als een stap in de goede richting (SEO Amsterdam Economics, 2019). Het maatschappelijk debat over legale arbeidsmigratie is erbij gebaat als het wordt gevoed door feitelijke en geduide informatie en door het open schetsen van knelpunten, kansen, dilemma's en oplossingsrichtingen. Dit is ook verwoord in doelstellingen 1 en 17 van het migratiepact. De ACVZ herhaalt daarom haar in de toekomstverkenning 'Op weg naar 2030' geformuleerde aandachtspunt van het opstellen van een jaarlijkse integraal overzicht van alle inspanningen en resultaten op het brede terrein van migratie, waaronder arbeidsmigratie (een zogeheten 'Staat van de migratie') en het maandelijks publiceren van statistieken die voeding kunnen geven aan het maatschappelijk debat over het onderwerp (ACVZ, 2018).

¹ zie ook: De Lange, Oomes, Gons, & Spanikova, 2019 p.25

² <https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee>

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding	9
1.2	Onderzoeksvragen	12
Hoofdstuk 2	Risico's en kansen	13
2.1	Risico's en kansen voor de legale arbeidsmigrant	14
2.2	Risico's en kansen voor het land van herkomst	16
2.3	Risico's en kansen voor de werkgever	18
2.4	Risico's en kansen voor Nederland	21
2.5	Conclusie	23
Hoofdstuk 3	Internationale ontwikkelingen	25
3.1	Het vluchtelingenpact en het migratiepact	25
3.2	Internationale afspraken	28
3.3	Conclusie	30
Hoofdstuk 4	Unierechtelijke afspraken	32
4.1	Legale arbeidsmigratie binnen de Europese Unie	32
4.2	Legale arbeidsmigratie naar de Europese Unie	35
4.3	Conclusie	43
Hoofdstuk 5	Arbeidsmigratie naar Duitsland	45
5.1	Introductie	45
5.2	De Duitse arbeidsmarkt anno 2019	45
5.3	Legale kanalen voor arbeidsmigratie naar Duitsland	46
5.4	Nieuwe ontwikkeling: wetsvoorstel voor het aantrekken van vakmensen	50
5.5	Conclusie	54
Hoofdstuk 6	Arbeidsmigratie naar Nederland	57
6.1	Inleiding	57
6.2	Stand van zaken	57
6.3	Het Nederlandse juridische kader voor arbeidsmigratie	58
6.4	Conclusie	65
Literatuur	69	
Beschrijving van figuren		72



Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Er zijn drie redenen waarom de ACVZ aanleiding heeft gezien om een verkenning uit te voeren naar legale migratiekanalen voor arbeidsmigranten.

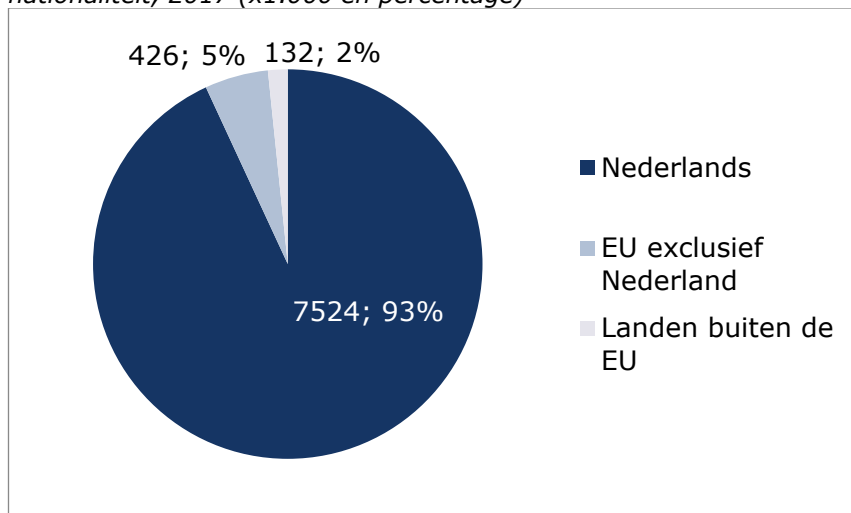
1. *De krapte op de arbeidsmarkt is aanleiding voor een nieuwe afweging van kansen en risico's die arbeidsmigratie met zich meebrengt.*

Op 29 maart 2018 presenteerde het kabinet-Rutte III haar integrale migratieagenda.³ Het kabinet kiest hierin voor een brede, integrale benadering van het migratievraagstuk. Eén van de zes pijlers van de agenda is 'het bevorderen van legale migratieroutes'. Het kabinet wijst er daarbij op dat de meeste migratie naar Nederland, waaronder arbeidsmigratie, ook nu al op legale wijze plaatsvindt.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2017 93% van de banen in Nederland werd vervuld door Nederlanders, 5% door andere Unieburgers en 2% door personen van buiten de Europese Unie (EU), de zogeheten derdelanders (zie figuur 1). De migranten die deze banen vervullen kunnen met verschillende doelen naar Nederland zijn gekomen. Dat kan zijn met het doel arbeidsmigratie, maar ook met als doel gezinshereniging of asiel.

Legale arbeidsmigratie kent volgens het kabinet zowel nadelen (zoals bijvoorbeeld het risico van verdringing op de arbeidsmarkt) als voordelen (zoals versterking van de economie, innovatieve slagkracht en concurrentiepositie van Nederland). Er is daarom steeds een goede afweging nodig van de kansen en uitdagingen die migratie met zich meebrengt, aldus het kabinet. De huidige krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt is naar het oordeel van de ACVZ aanleiding om deze afweging opnieuw te maken. In dit verkennend onderzoek geeft de ACVZ de kaders voor een dergelijke afweging.

Figuur 1. Werknemers in Nederland naar Nederlandse, EU- en niet-EU-nationaliteit, 2017 (x1.000 en percentage)



Bron: CBS Statline tabel 'Werkgelegenheid; geslacht, dienstverband, kenmerken werknemer, SBI2008', geraadpleegd op 11 april 2019.
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81434ned/table?ts=1554991281332>

[Naar de tabel bij figuur 1](#)

2. *Legale migratiekanalen kunnen mogelijk dienen als een alternatief voor irreguliere migratie.*

Behalve dat het bieden van legale migratiekanalen voordelen kan bieden voor de Nederlandse economie, kunnen legale migratiekanalen dienen als alternatief voor irreguliere, of 'illegale' migratie. Daarbij kan gedacht worden aan humanitaire visa, verruimde hervestiging van familieleden (gezinshereniging), maar ook aan (tijdelijke) arbeidsmigratie. Het denken over alternatieven voor irreguliere migratie staat hoog op de internationale en Europese agenda.⁴ Hoewel legale migratie vaak als oplossing voor irreguliere migratie wordt genoemd kent de ACVZ geen onderzoek waaruit blijkt dat er een direct verband is tussen het openen van legale migratiekanalen en een afname van irreguliere migratie. Het is ook moeilijk om data te genereren waarmee dat verband kan worden aangetoond, irreguliere migratie laat zich moeilijk meten. Wél is er onderzoek verricht waaruit naar voren komt dat het *sluiten* van legale migratiekanalen leidt tot het verschuiven naar andere migratiekanalen, waaronder irreguliere migratie (Czaika & Hobolth, 2016). Een omgekeerd 'verplaatsingseffect' is daarmee ook een reële optie. De ACVZ concludeerde vorig jaar in haar toekomstverkenning 'Op weg naar 2030' (ACVZ, 2018, pp. 53, 60) dat legale arbeidsmigratie in de toekomst kan bijdragen aan een beperking van (deels) economisch gemotiveerde asielverzoeken en irreguliere economische migratie. Die gedachte sluit ook aan bij recente documenten van de Verenigde Naties en de EU waarin eveneens een verband wordt gelegd tussen legale arbeidsmigratie en het voorkómen van illegale migratie.⁵ In hoofdstuk 5 worden de eerste bevindingen met de Duitse initiatieven op dit terrein gepresenteerd.

De tweede aanleiding voor deze verkenning is dan ook om nader te onderzoeken of het verruimen van legale arbeidsmigratiekanalen ertoe kan leiden dat mensen die legale routes zullen gebruiken in plaats van irreguliere, en vaak gevaarlijke, migratiekanalen.

3. *Het maatschappelijk debat over legale arbeidsmigratie is erbij gebaat als het wordt gevoed door feitelijke en geduide informatie en door het open schetsen van knelpunten, kansen, dilemma's en oplossingsrichtingen.*

De discussie in Nederland over het *Global compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (verder: migratiepact), over migratie in het algemeen, en – zij het in mindere mate – over arbeidsmigratie, laat zien dat migratie een onderwerp is waarover veel, maar niet altijd op basis van feiten, wordt gedebatteerd. De discussie wordt vaak gevoed door veronderstellingen over migratie en de impact daarvan. Dat is niet verwonderlijk, want wanneer het over arbeidsmigratie gaat, spelen ook verschillende normatieve kaders en belangen. De ACVZ heeft er in haar toekomstverkenning *'Op weg naar 2030'* al op gewezen dat er geen normatieve consensus is over het migratiebeleid en dat in het debat drie van elkaar te onderscheiden doelstellingen overheersen (ACVZ, 2018):

- Migratiebeleid moet het Nederlands economisch belang dienen;
- Migratiebeleid heeft als doel vluchtelingen en migranten te beschermen en hun rechten te verbeteren;
- Migratiebeleid moet de migratie naar Nederland zoveel mogelijk beperken omdat het een last is voor de samenleving.

Het maken van keuzen uit (een mix van deze) normatieve kaders is een taak van de politiek. Deze verkenning beoogt eraan bij te dragen dat die afweging zo veel mogelijk kan worden gebaseerd op rationele argumenten en op feiten (zie ook De Beer & De Valk, 2019).

In hoofdstuk 3 wordt beschreven dat in het migratiepact aanbevelingen zijn opgenomen om door het bieden van ruimere kanalen voor (arbeids)migratie irreguliere migratie te verminderen. Uit hoofdstuk 4 komt naar voren dat de Europese Commissie (EC) en het Europees Parlement (EP) voorstander zijn van het verruimen van legale migratiekanalen, en dat de EC aandacht vraagt voor arbeidsmigratie als deel van de oplossing voor de krapte op de Europese arbeidsmarkt. In hoofdstuk 5 wordt beschreven hoe Duitsland concreet stappen zet om de arbeidsmigratiekanalen te verruimen. Het migratiepact bevestigt het soevereine recht van staten om hun nationale migratiebeleid te bepalen en hun exclusieve recht om migratie binnen hun jurisdictie te regelen (uiteraard wel in overeenstemming met bestaand internationaal recht). De vraag die zich nu aandient is of Nederland, na een afweging van belangen en een oordeel over de feiten, eveneens een dergelijke stap zou moeten zetten.

1.2 Onderzoeksvragen

In deze verkenning geeft de ACVZ antwoord op de volgende vragen:

- Welke risico's en kansen spelen een rol bij legale arbeidsmigratie?
- Welke juridische kaders worden geboden door internationale, Unierechtelijke en Nederlandse afspraken en regelingen voor legale arbeidsmigratie?
- Welke lessen kunnen worden getrokken uit recente ontwikkelingen in het Duitse beleid ten aanzien van legale arbeidsmigratiekanalen?
- Wat is er nodig indien in Nederland de wens bestaat legale kanalen voor arbeidsmigratie (verder) open te stellen?

³<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/30/migratiebeleid-toekomstbestendig>

⁴ Europese Commissie "A European Agenda on Migration", 13 mei 2015, COM (2015)240 final; Europese Commissie "Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy", 12 september 2018, COM(2018) 635.

⁵Zie hoofdstuk 3 over het VN vluchtelingenpact en VN migratiepact; zie in EU verband de Agreement Establishing the EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of Irregular migration and displaced persons in Africa.

https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en

Hoofdstuk 2

Risico's en kansen

In dit hoofdstuk staan wij vooral stil bij de belangenafweging die gemaakt moet worden als Nederland haar arbeidsmigratiebeleid wil heroverwegen. Oog hebben voor de diverse belangen, risico's en kansen tegen de achtergrond van de verschillende juridische kaders waarbinnen geopereerd moet worden, acht de ACVZ cruciaal voor het bereiken van een afgewogen arbeidsmigratiebeleid. Daarbij is ook de rol van het vrij verkeer van personen binnen de EU relevant, nu het merendeel van de buitenlandse werknemers in Nederland uit de EU afkomstig is (zie figuur 1). Het vrije verkeer binnen de EU kan maar zeer ten dele door de Nederlandse overheid worden gereguleerd, maar er zijn wel allerlei flankerende maatregelen denkbaar waarmee werknemers uit andere lidstaten al dan niet kunnen worden gestimuleerd om in Nederland te komen werken.

In de belangenafweging over arbeidsmigratie staan vier actoren en hun te onderscheiden positie ten aanzien van het vraagstuk centraal: de migrant, de werkgever in Nederland, de Nederlandse samenleving als geheel en de samenleving van het land van herkomst van de migrant. Dit komt ook duidelijk naar voren in het migratiepact. De belangen van de actoren zijn niet altijd dezelfde en kunnen soms zelfs tegengesteld zijn, maar kunnen ook samenvallen. Een interessante vraag is of en zo ja hoe, het verruimen, of mogelijk zelfs alleen maar het verduidelijken, van mogelijkheden voor legale (arbeids)migratie naar Nederland een verbetering teweeg kan brengen voor alle vier de genoemde actoren. Hieronder schetsen we enkele factoren die een rol spelen bij de afweging van risico's en kansen van de vier actoren.

Figuur 2. Actoren betrokken bij arbeidsmigratie



2.1 Risico's en kansen voor de legale arbeidsmigrant

Figuur 3. Risico's en kansen voor de legale arbeidsmigrant

Migrant	
Risico's	Kansen
Kleine kans op toelating	Veilige en goedkope reis
Geen lange termijn werkzekerheid	Beter salaris dan in land van herkomst
Verzwakking sociale positie in land van herkomst	Betere sociale positie in land van herkomst
Lagere sociaaleconomische positie in gastland	Betere toekomst voor kinderen en familie
Werk onder eigen niveau (deskilling)	Verwerving en/of verbetering netwerk, competenties en vaardigheden

Risico's

Kleine kans op toelating (alleen voor derdelanders)

Voor derdelanders geldt dat legale toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt beperkt is en meestal is voorbehouden aan personen die een bepaald inkomen, netwerk of opleidingsniveau hebben. Legale arbeidsmigratie naar Nederland is daarmee voor veel potentiële migranten niet bereikbaar. Ook als Nederland zou besluiten om de mogelijkheden voor arbeidsmigratie te verruimen, zullen er altijd mensen blijven die daar niet voor in aanmerking komen. De beperkte toegang tot de arbeidsmarkt kan ook op voorhand al de perceptie met zich meebrengen dat het geen zin heeft om te proberen op legale wijze te migreren. Voor het vrij verkeer van werknemers binnen de EU geldt dit risico niet: zij hebben over het algemeen vrij toegang tot de arbeidsmarkt.

Geen lange termijn werkzekerheid (met name voor derdelanders die vallen onder de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en die werken binnen eventuele projecten)

Werkvergunningen in het kader van de Wav worden in eerste instantie voor één jaar verstrekt. Projecten die speciaal worden opgezet voor tekortberoepen of die het doel hebben een legaal migratiekanaal te bieden als alternatief voor irreguliere migratie hebben vaak als voorwaarde dat de migrant slechts voor een vooraf bepaalde periode mag komen werken. Voor Unieburgers en voor kennismigranten geldt dit risico minder.

Verzwakking sociale positie in land van herkomst

Migratie kan tot gevolg hebben dat het netwerk van de migrant in de samenleving van herkomst schade oploopt. Sommige groepen arbeidsmigranten (bijvoorbeeld seizoenarbeiders of migranten die in het kader van speciale projecten migreren) mogen hun gezin niet meenemen. Ook kan migratie tot gevolg hebben dat de migrant in het eigen land daalt op de maatschappelijke ladder, zeker als de carrière in het gastland niet zo verloopt als gehoopt of gepland.

Lagere sociaaleconomische positie in het gastland

Migratie kan tot gevolg hebben dat de migrant in het gastland een lagere sociaaleconomische positie heeft dan in het land van herkomst, bijvoorbeeld wegens onbekendheid met de taal en cultuur, het ontbreken van een netwerk of vanwege een negatieve beeldvorming over migranten. De migrant loopt zelfs het risico om in het ergste geval in een uitbuitingssituatie terecht te komen, zoals bijvoorbeeld sommige Unieburgers overkomt die in Nederland in de tuinbouw of bouwsector werken.

Werk onder niveau (deskilling)

Veel arbeidsmigranten werken onder hun niveau. De verhalen over tandartsen en bouwkundigen uit Oost-Europa die in Nederland in de kassen werken zijn legio. Ook komt het vaak voor dat behaalde diploma's niet worden erkend in het gastland, of op een lager niveau worden gewaardeerd.

Kansen

Veilige en goedkope reis

Een groot voordeel van legale arbeidsmigratie ten opzichte van irreguliere migratie is dat de migrant geen gevaarlijke route hoeft af te leggen en dat de kosten voor de migratie veel lager zullen zijn dan wanneer gebruik wordt gemaakt van smokkelaars.

Beter salaris

De grootste drijfveer voor arbeidsmigratie is dat de migrant in het land van bestemming een veel beter salaris kan verdienen dan in het thuisland. Een inkomensverschil van tenminste 30 tot 40% tussen het zendende en ontvangende land maakt migratie een aantrekkelijk alternatief (CEPS, 2013).

Betere sociale positie in het land van herkomst

De migrant *kan* door migratie in het land van herkomst een betere sociale positie verwerven, bijvoorbeeld doordat hij/zij geld naar huis kan sturen of na terugkeer geld kan investeren in bijvoorbeeld een eigen bedrijf of een betere woning.

Betere toekomst voor kinderen en familie

Uit onderzoek komt naar voren dat een verbetering van het welzijn van familieleden in het algemeen en betere scholingskansen voor kinderen in het bijzonder een drijfveer zijn voor arbeidsmigratie. Dit laatste kan worden bereikt als de kinderen mee kunnen migreren en in het gastland naar school kunnen, maar ook als de migrant dankzij het betere salaris in staat is betere scholing voor de kinderen te bekostigen in het thuisland (OECD, 2016, pp. 141-150).

Verwerving en/of verbetering netwerk, competenties en vaardigheden

De migrant kan door arbeidsmigratie een internationaal netwerk verwerven. Ook kan de migrant mogelijk in de nieuwe baan en dankzij het verblijf in het gastland competenties en vaardigheden ontwikkelen waartoe in het land van herkomst geen of onvoldoende gelegenheid bestond.

2.2 Risico's en kansen voor het land van herkomst

Figuur 4. Risico's en kansen voor het land van herkomst

Land van herkomst	
Risico's	Kansen
Weinig tastbaar voordeel bij kleine aantallen	Voordeel door normalisatie op lange termijn
Ongelijkwaardige onderhandelingspositie	Steun bij migratie, grenscontroles en invulling internationale afspraken
Negatief voor het imago van het land	Geldovermakingen
Sociaaleconomische problemen door bevolkingsafname	Verlaging kosten door afnemende bevolkingsdruk
Brain drain	Brain gain

Risico's

Weinig tastbaar voordeel op korte termijn

Indien legale arbeidsmigratie slechts op beperkte schaal kan plaatsvinden, is dit geen geschikte oplossing voor de sociaaleconomische problemen waarin veel landen van herkomst van migranten zich bevinden. Migratie is dan geen effectief middel tegen hoge bevolkingsgroei en hoge werkloosheid. Mogelijk kan het zelfs

de sociale onrust doen toenemen als blijkt dat de regering er slechts in slaagt om een zeer beperkte groep de mogelijkheid te bieden voor arbeidsmigratie.

Ongelijkwaardige onderhandelingspositie (geldt niet voor vrij verkeer van personen binnen de EU)

Het is voorstelbaar dat een land zich in een hoek gedrukt voelt als het aan een onderhandelingstafel wordt geroepen om in ruil voor zeer beperkte mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie te moeten voldoen aan allerlei voorwaarden, bijvoorbeeld op het gebied van migratiecontrole of meewerken aan terugkeer (ACVZ, 2015).

Negatief voor het imago van het land

Als een land veel inwoners heeft die de voorkeur geven aan migreren boven in het eigen land blijven, dan kan dat het land een negatief imago bezorgen. Het negatieve imago kan bijdragen aan een verdere verslechtering van de situatie van het land.

Sociaaleconomische problemen als gevolg van bevolkingsafname

Grootschalige arbeidsmigratie kan in het land van herkomst sociaaleconomische problemen met zich meebrengen, zeker omdat het met name de productieve bevolking is die migreert. Gevolg kan zijn dat met name ouderen en kinderen achterblijven en dat het sociaal vangnet voor hen kwetsbaar wordt. Bevolkingsafname in een land of in bepaalde streken van een land kan zorgen voor een verdere economische stagnatie. Verschillende Oost-Europese landen kampen hiermee als gevolg van het vrij verkeer binnen de EU in combinatie met lage geboortecijfers.

Brain drain

De 'battle for talent' kan met zich meebrengen dat met name de hoogopgeleide en ondernemend ingestelde bevolking erin slaagt om te migreren naar landen waar meer kansen voor hen zijn en waar zij meer kunnen verdienen. Als de migratie permanent wordt, verliest het land daarmee een waardevolle arbeidskracht, waar het land bovendien vaak zelf in heeft geïnvesteerd in de vorm van onderwijs.

Kansen

Voordeel door normalisatie op lange termijn

Als arbeidsmigratie op lange termijn de jeugd een reëel perspectief kan bieden, omdat de werkloosheid in het land zelf waarschijnlijk niet op korte termijn kan worden opgelost, kan dit zorgen voor rust onder de bevolking.

Steun bij migratie, grenscontroles en invulling internationale afspraken

Samenwerkingsverbanden rondom migratie kunnen landen van herkomst mogelijkheden bieden om hulp te krijgen bij de publieke taak die ze te vervullen hebben op het gebied van migratie, personenverkeer en bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel (ACVZ, 2015).

Geldovermakingen

Geldovermakingen door migranten naar het land van herkomst vormen voor veel landen een belangrijke inkomstenbron en dragen bij aan de sociaaleconomische ontwikkeling van het land van herkomst (World Bank Group, 2015, pp. 175-179).

Verlaging kosten door afnemende bevolkingsdruk

Arbeidsmigratie kan de druk op nationale sociale voorzieningen verminderen.

Brain gain

Tegenover het verschijnsel *brain drain* staat de *brain gain*: de winst die het land van herkomst kan boeken als de arbeidsmigrant terugkeert. De arbeidsmigrant kan in het gastland competenties en vaardigheden hebben ontwikkeld die worden ingezet in het land van herkomst, of een internationaal netwerk met zich meebrengen dat kan worden ingezet. Ook kan hij/zij kapitaal hebben verworven dat wordt geïnvesteerd in het land van herkomst. Dit kan de economische groei van het land van herkomst bevorderen.

2.3 Risico's en kansen voor de werkgever

Figuur 5. Risico's en kansen voor de werkgever

Werkgever	
Risico's	Kansen
Geen afdoende oplossing tekorten arbeidsmarkt	Meer aanbod van werknemers
Kosten en verplichtingen voor o.a. huisvesting en scholing	Opbouw internationaal netwerk
Grotere sociaal-culturele afstand tot werknemer	Stimulans voor innovatie
Tijdelijkheid	Gemotiveerde medewerkers
Rechtsonzekerheid	Bijdrage aan sociaal ondernemerschap

Risico's

Geen afdoende oplossing tekorten arbeidsmarkt

Arbeidsmigratie is één van de instrumenten die kunnen bijdragen aan het oplossen van tekorten van de arbeidsmarkt. Echter, de relatie tussen een vergrijzende samenleving, de innovatie van de economie en arbeidsmigratie is erg complex (ACVZ, 2018, p. 30) (WRR, 2012). Arbeidsmigratie is niet de enige en mogelijk ook niet een afdoende oplossing voor een werkgever die met een tekort aan arbeidskrachten wordt geconfronteerd. Innovatie, aanpassing van het onderwijs in

Nederland, verhoging van de arbeidsparticipatie en om- of bijscholing van de Nederlandse beroepsbevolking kunnen eveneens noodzakelijk zijn.

Kosten en verplichtingen voor o.a. huisvesting en scholing

In veel regelingen voor arbeidsmigratie zijn verplichtingen voor werkgevers opgenomen ten aanzien van huisvesting van arbeidsmigranten.⁶ Speciale projecten brengen vaak nog meer verplichtingen met zich mee. Bilaterale afspraken tussen landen verplichten de werkgever om in een bepaald land te rekruteren. Verder zijn er meestal afspraken over een bepaalde vaste periode van het dienstverband en zijn er aanvullende verplichtingen op het gebied van scholing. Dit alles bij elkaar kan voor een werkgever reden zijn om af te zien van deelname (HIT Foundation, 2011, pp. 15-16).

Grotere sociaal-culturele afstand tot werknemer

Sociaal-culturele verschillen kunnen er voor zorgen dat een buitenlandse werknemer ondanks dat hij of zij over de juiste kwalificaties beschikt toch niet functioneert zoals was verwacht en/of dat er een extra investering in onderwijs of begeleiding nodig is.

Tijdelijkheid (geldt niet voor vrij verkeer binnen de EU)

Vergunningen voor arbeidsmigranten worden in eerste instantie op een tijdelijke basis verstrekt. Zo stelt bijvoorbeeld de Wav in artikel 11 lid 1 dat een tewerkstellingsvergunning voor ten hoogste één jaar wordt verleend. De werkgever loopt het risico dat de vergunning niet wordt verlengd, en dat een werknemer die na een jaar goed is ingewerkt weer moet vertrekken. Ook speciale projecten hebben meestal de eis dat de werknemer slechts tijdelijk een vergunning krijgt en daarna weer moet terugkeren naar het eigen land.

Rechts- en beleidsonzekerheid (geldt niet voor vrij verkeer binnen de EU)

Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is gevoelig voor normatieve en politieke discussies en is als gevolg daarvan aan verandering onderhevig. Dit is een risico voor de werkgever, omdat het gevolg van gewijzigd beleid kan zijn dat een contract niet verlengd kan worden of dat de werknemer vertrekt omdat zijn/haar arbeidsvoorwaarden wijzigen. Toen Nederland bijvoorbeeld van plan was om de 30% belastingnorm voor kennismigranten te beëindigen, gaven respondenten in een onderzoek van Regioplan aan dat dit voor hen aanleiding kon zijn om terug te keren naar het land van herkomst (Regioplan, 2018, p. 30).

Kansen

Meer aanbod van werknemers

Ruimere mogelijkheden voor arbeidsmigratie vergroten de mogelijkheden voor werkgevers om de juiste arbeidskrachten te werven.

Opbouw internationaal netwerk

Een buitenlandse werknemer neemt een netwerk vanuit zijn/haar land van herkomst mee. Dit kan mogelijk nuttige contacten opleveren voor de Nederlandse werkgever.

Stimulans voor innovatie

Een buitenlandse werknemer kan inzichten met zich meenemen die in Nederland niet of onvoldoende bekend zijn, maar die bijdragen aan het bedrijfsresultaat van de werkgever. Bovendien blijkt uit onderzoek dat diversiteit en 'cognitieve afstand' bijdragen aan innovatie (WRR, 2008, pp. 45-46) (AWTI, 2017, p. 20).

Gemotiveerde werknemers

Arbeidsmigranten hebben krachtige drijfveren om te migreren, die er vaak in zijn gelegen dat zij hopen hun eigen situatie en die van hun familieleden structureel te verbeteren op een manier waarop dat in het eigen land niet mogelijk is (zie onder migrant). De stap om te migreren voor een baan is groot en de meeste migranten zullen dan ook erg gemotiveerd zijn om er wat van te maken.

Bijdrage aan sociaal ondernemerschap

Werkgevers die bereid zijn om mee te werken aan projecten die als doel hebben om een alternatief te bieden voor irreguliere migratie, en/of om werknemers uit derde landen de kans te bieden vaardigheden te leren die zij bij terugkeer naar hun land van herkomst kunnen inzetten, kunnen dit scharen onder hun inzet als 'sociaal ondernemer'.

2.4 Risico's en kansen voor Nederland

Figuur 6. Risico's en kansen voor Nederland

Nederland	
Risico's	Kansen
Geen afdoende oplossing tekorten arbeidsmarkt	Invulling tekorten arbeidsmarkt bevordert economische groei
Tijdelijkheid moeilijk te garanderen	Invulling internationale afspraken
Kosten integratie en huisvesting	Betere onderhandelingspositie met landen van herkomst over grensbewaking, terugkeer e.d.
(Perceptie) verdringing arbeidsmarkt	Controleerbaar en beheersbaar proces
Verdieping scheidslijnen samenleving	Vergroting innovatiekracht

Risico's

Geen afdoende oplossing tekorten arbeidsmarkt

In paragraaf 2.3 werd ten aanzien van werkgevers opgemerkt dat arbeidsmigratie niet de enige oplossing kan zijn voor de complexe situatie waarin de arbeidsmarkt zich in deze tijden van vergrijzing en innovatie bevindt. Hetzelfde geldt natuurlijk voor de samenleving als geheel.

Tijdelijkheid moeilijk te garanderen

Het verleden heeft geleerd dat tijdelijkheid van arbeidsmigratie (indien dat wordt beoogd) moeilijk te garanderen is en dat terugkeer een weerbarstig probleem kan zijn. Anderzijds is het zo dat arbeidsmigratie in haar aard meestal tijdelijk is (ook als er geen verplichting is tot terugkeer): uit recente cijfers van het CBS blijkt dat na vijf jaar zes van de tien arbeidsmigranten weer zijn vertrokken.⁷ Tijdelijkheid is overigens niet altijd een doel van arbeidsmigratie, bijvoorbeeld bij de kennismigrantenregeling wordt dat niet beoogd. Ook het nieuwe Duitse wetsvoorstel voor arbeidsmigratie (zie hoofdstuk 5) heeft niet als doel dat de arbeidsmigratie tijdelijk moet zijn.

Kosten integratie en huisvesting

Een bijdrage aan de integratie en huisvesting van migranten kan de samenleving geld kosten. Ook kunnen arbeidsmigranten de druk op beperkte voorzieningen zoals (sociale) huisvesting vergroten.⁸

(Perceptie) verdringing arbeidsmarkt (inclusief drukkende werking op arbeidsvoorwaarden)

Onder 'verdringing op de arbeidsmarkt' verstaan we in navolging van het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat een zittende groep werkenden negatieve gevolgen ondervindt van de toename in het

arbeidsaanbod van een andere groep. Dat nadeel bestaat niet alleen uit een lagere kans op werk, maar ook bijvoorbeeld uit een lager loon. Volgens het CPB en SCP is er voor de meeste groepen geen sprake van verdringing op de arbeidsmarkt door de komst van migranten, maar kan het aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor groepen die direct concurreren met migranten gedurende een korte termijn wel een rol spelen (Van den Berge, et al., 2018, p. 38). Mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt gaven in dit onderzoek ook aan dat ze druk ervaren op hun arbeidsmarktpositie door de instroom van nieuw arbeidsaanbod (Van den Berge, et al., 2018, p. 9).

Verdieping scheidslijnen samenleving

Migratie zorgt in Nederland tot verhitte debatten: er bestaat geen normatieve consensus over het fenomeen (ACVZ, 2018). Het SCP verwacht daarnaast dat de etnische tegenstellingen in de samenleving de komende jaren zullen toenemen en dat er in toenemende mate sprake zal zijn van ruimtelijke segregatie (SCP, 2016). De WRR constateert dat een toenemende verscheidenheid naar herkomst leidt tot een lagere sociale cohesie in buurten (Jennissen, Engbersen, Bokhorst, & Bovens, 2018).

Kansen

Invulling tekorten arbeidsmarkt bevordert economische groei

Indien bedrijven gemakkelijker voldoende en/of de juiste arbeidskrachten kunnen inzetten heeft dat een positief gevolg voor hun bedrijfsresultaten en daar profiteert ook de Nederlandse economie als geheel van.

Invulling internationale afspraken

In het migratiepact zijn allerlei afspraken gemaakt om wereldwijd te komen tot beter gecontroleerde en duurzamere regelingen voor migratie. Indien Nederland een ruimere invulling geeft aan de mogelijkheden voor arbeidsmigratie kan dit bijdragen aan het invullen van afspraken in het migratiepact.

Betere onderhandelingspositie met landen van herkomst over grensbewaking, terugkeer e.d.

Een verruiming van de mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie staat hoog op de agenda van veel herkomstlanden van migranten. Indien Nederland hiertoe concrete mogelijkheden biedt, ontstaat er een betere onderhandelingspositie op andere aspecten in het migratiebeleid, zoals grensbewaking en terugkeer (ACVZ, 2015).

Controleerbaar en beheersbaar proces

Een voordeel van legale arbeidsmigratie boven irreguliere migratie is vanzelfsprekend dat het een controleerbaar en beheersbaar proces is. Als het bieden van een legaal migratiekanaal eraan kan bijdragen dat de irreguliere migratie afneemt, is dat een pluspunt.

Vergroting innovatiekracht

Zoals in paragraaf 2.3 al werd aangegeven, draagt diversiteit bij aan de innovatiekracht.

2.5 Conclusie

In paragraaf 1.1. wezen we erop dat er in Nederland drie van elkaar te onderscheiden visies zijn die het migratiedebat domineren.

De eerste visie is dat migratie het Nederlands economisch belang moet dienen. De belangen van de werkgever en de Nederlandse samenleving nemen in deze visie een belangrijke plaats in. Vanuit deze visie bezien zou de belangenafweging zoals die hierboven is uiteengezet in tijden van krapte op de arbeidsmarkt ertoe leiden dat het belang van het invullen van de tekorten op de arbeidsmarkt en het bevorderen van innovatie vooropstaan. Het ligt dan voor de hand om een uitnodigend arbeidsmigratiebeleid te formuleren dat is afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt. Het bieden van legale migratiekanalen als alternatief voor irreguliere migratie biedt Nederland bovendien de kans om de negatieve gevolgen van ongecontroleerde migratie te verminderen.

De tweede visie is dat migratiebeleid als doelstelling heeft om bescherming te bieden aan vluchtelingen en migranten en hun rechtspositie te versterken. De belangen van de migrant wegen in deze visie zwaar. Vanuit deze visie bezien is er aanleiding om legale migratiekanalen te bieden om op die manier irreguliere migratie te verminderen en de migrant beter te beschermen. Een uitnodigend arbeidsmigratiebeleid dat er in slaagt de tekorten op de arbeidsmarkt te verlichten én irreguliere migratie te verminderen biedt, bezien vanuit deze twee visies, veel kansen. In hoofdstuk 5 wordt uiteengezet dat dat de weg is die Duitsland momenteel verkent.

De derde visie op migratie is dat immigratie naar Nederland zoveel mogelijk moet worden beperkt, omdat het nadelig wordt geacht voor de samenleving. In deze visie zijn de belangen van de migrant en het land van herkomst niet relevant voor de belangenafweging en de belangen van de werkgever zijn ondergeschikt aan die van de samenleving als geheel. Bij de belangenafweging voor Nederland geven de risico's de doorslag ten opzichte van de kansen. De nadruk ligt in deze visie op risico's rondom terugkeer, de kosten voor de samenleving op het gebied van integratie, de (perceptie van) verdringing op de arbeidsmarkt en het verdiepen van de scheidslijnen in de samenleving. Het eventuele economische voordeel dat Nederland zou kunnen hebben bij een uitnodigender arbeidsmigratiebeleid wordt hieraan ondergeschikt gemaakt. Bezien vanuit deze visie is de economische schade die het gevolg is van de huidige krapte op de arbeidsmarkt en de mogelijke voordelen van het bieden van legale migratiekanalen onvoldoende aanleiding om het arbeidsmigratiebeleid te heroverwegen.

⁶ Zie bijvoorbeeld art 9 lid 1 onder d Wav.

⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-60-procent-arbeidsmigranten-binnen-zes-jaar-weg>

⁸ <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/08/30/een-wijze-les-uit-1973-pas-op-met-massale-arbeidsmigratie-a1614683>

Hoofdstuk 3

Internationale ontwikkelingen

De meest in het oog springende recente internationale beleidsontwikkelingen op het terrein van arbeidsmigratie en het tegengaan van irreguliere migratie zijn het vluchtelingenpact en het migratiepact. In paragraaf 1 van dit hoofdstuk staan de vragen centraal wat er in deze pacten staat over arbeidsmigratie als oplossing of alternatief voor irreguliere migratie, en wat dat betekent voor Nederland. In paragraaf 2 wordt ingegaan op internationale verdragen met betrekking tot arbeidsmigratie die gelden voor Nederland en die een kader kunnen bieden voor eventuele toekomstige regelingen voor arbeidsmigratie. In paragraaf 3 volgt een tussenconclusie.

3.1 Het vluchtelingenpact en het migratiepact

“De juiste poging om een antwoord te geven op wereldwijde problemen en die internationaal, met elkaar, op te lossen. (...) Het is voor de bescherming van onze burgers belangrijk om samen illegale migratie te bestrijden”
(*Bondskanselier Merkel, 10 december 2018, vertaling ACVZ*)

Brede steun voor internationale samenwerking

Op 19 september 2016 namen alle 193 lidstaten in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) de *New York Declaration for Refugees and Migrants* (verder: Verklaring van New York) aan.⁹ De Verklaring was een reactie van de VN op het grote aantal mensen, zowel vluchtelingen als (reguliere en irreguliere) migranten, dat op dat moment in beweging was. In december 2018 zijn vervolgens het vluchtelingenpact¹⁰ en het migratiepact¹¹ ondertekend. In een aantal landen is discussie ontstaan over het migratiepact, met name omdat de vrees bestond dat dit pact ervoor zou zorgen dat landen met de ondertekening ervan verplicht zouden worden om migranten toe te laten.¹² Uiteindelijk hebben meer dan 160 landen het pact getekend. Australië, Bulgarije, Chili, Estland, Hongarije, Israël, Polen, de Verenigde Staten, Oostenrijk, Tsjechië en Zwitserland deden dat niet.

Het migratiepact bouwt voort op een veelvoud aan normen neergelegd in internationale VN-verdragen, zoals het Internationale verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.¹³ Ook normen neergelegd in mensenrechtenverdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie,¹⁴ Conventies van de *International Labour*

*Organisation (ILO)*¹⁵ en een aantal actuele 'Agenda's', waaronder de *2030 Agenda for Sustainable Development*¹⁶ en de *Addis Ababa Action Agenda*¹⁷ hebben voeding gegeven aan de beide pacten. Migratie krijgt, aldus de pacten, een cruciale rol in de mondiale benadering van duurzaamheid en mensenrechten.

De ACVZ heeft de Nederlandse regering in meerdere rapporten geadviseerd om vraagstukken rond migratie in interdepartementale samenwerking alsook in samenwerking met de landen van herkomst te benaderen (ACVZ, 2018) (ACVZ, 2017) (ACVZ, 2015). De ACVZ is dan ook positief over de Nederlandse ondertekening van de beide pacten. Het migratiepact biedt belangrijke richtsnoeren voor de nodige internationale samenwerking op het gebied van migratie. Dit is in overeenstemming met het standpunt van het kabinet-Rutte III.

Algemeen wordt aangenomen dat de beide pacten niet juridisch bindend zijn, maar *soft law*.¹⁸ Dat wil zeggen dat deze normen niet rechtstreeks doorwerken in de nationale rechtsorde en er geen rechtstreeks beroep op kan worden gedaan voor de nationale rechter.

Het vluchtelingenpact stelt dat er een bredere verantwoordelijkheidsverdeling tussen landen moet plaatsvinden voor de opvang van vluchtelingen

De pacten stellen de voordelen van arbeidsmigratie voor zowel het ontvangende land, het land van herkomst als de arbeidsmigrant voorop. De kansen die arbeidsmigratie biedt voor migranten, het mensenrechtenperspectief en het bijeenbrengen van vraag en aanbod van arbeid staan centraal. Onder meer de paragrafen 41 en 57 van de Verklaring van New York, de voorloper van de pacten, zijn gerelateerd aan het ontwikkelen van reguliere migratiekanalen:

41. We zetten ons in om te allen tijde de veiligheid, waardigheid en mensenrechten en fundamentele vrijheden van alle migranten te beschermen, ongeacht hun migratiestatus. We zullen nauw samenwerken om veilige, ordelijke en reguliere migratie te faciliteren, waarbij nationale wetgeving in aanmerking wordt genomen.

57. We zullen overwegen om mogelijkheden voor veilige, ordelijke en reguliere migratie te faciliteren waaronder, indien relevant, het creëren van werkgelegenheid, arbeidsmobiliteit op alle niveaus, circulaire migratie, gezinshereniging en opleidingsgerelateerde mogelijkheden. We zullen bijzondere aandacht besteden aan het toepassen van minimum arbeidsstandaarden voor arbeidsmigranten ongeacht hun status, als ook aan het werven en andere migratiegerelateerde kosten, de stroom van geldovermakingen, de overdracht van vaardigheden en kennis en de creatie van kansen op werk voor jonge mensen.

Bron: Verklaring van New York, vertaling ACVZ

Het vluchtelingenpact staat voor een betere verantwoordelijkheidsverdeling voor het opvangen van vluchtelingen tussen landen van bestemming, landen van oorsprong en transitlanden. Landen in de onmiddellijke nabijheid van conflictgebieden draaien nu vaak grotendeels op voor de opvang van grote

aantallen vluchtelingen uit hun buurlanden. Deze landen verdienen volgens het vluchtelingenpact steun van de internationale gemeenschap. Het pact stelt dat er een bredere verantwoordelijkheidsverdeling zal moeten plaatsvinden, zoals door het inzetten van instrumenten als hervestiging en andere vormen van legale migratie, inclusief arbeidsmigratie. De nadruk op het vinden van oplossingen – naast of als alternatief voor het bieden van bescherming – vraagt dus om ideeën en initiatieven voor legale arbeidsmigratie juist ook voor mensen die bescherming behoeven.

Het migratiepact biedt een raamwerk voor legale arbeidsmigratie

Het migratiepact gaat specifiek in op arbeidsmigratie. In het tekstkader hieronder staan de doelstellingen van het migratiepact die (mede) relevant zijn voor arbeidsmigratie weergegeven.

Migratiepact: relevante doelstellingen voor arbeidsmigratie

- Verzamel en gebruik correcte en uitgesplitste data als basis voor een op feiten gebaseerd beleid (doelstelling 1);
- Minimaliseer de drijvende krachten en structurele factoren die mensen dwingen om hun land van herkomst te verlaten (doelstelling 2);
- Vergroot de toegang en flexibiliteit van legale migratiekanalen (doelstelling 5);
- Faciliteer eerlijke en ethische werving en borg fatsoenlijke arbeidsomstandigheden voor migranten (doelstelling 6);
- Adresseer en verminder kwetsbaarheden bij migratie (doelstelling 7);
- Voorkom, bestrijd en stop mensenhandel in de context van internationale migratie (doelstelling 10);
- Voorzie in toegang tot basisvoorzieningen voor migranten (doelstelling 15);
- Versterk migranten en samenlevingen om volledige inclusie en sociale cohesie te realiseren (doelstelling 16);
- Stop alle vormen van discriminatie en stimuleer een op feiten gebaseerd publiek debat om de opvattingen over migratie te vormen (doelstelling 17);
- Investeer in de ontwikkeling van vaardigheden en faciliteer de wederzijdse erkenning van vaardigheden, kwalificaties en competenties (doelstelling 18);
- Creëer omstandigheden voor migranten en diasporas om volledig bij te dragen aan duurzame ontwikkeling in alle landen (doelstelling 19);
- Faciliteer snellere, veiligere en goedkopere geldovermakingen naar de landen van herkomst van migranten en borg de financiële inclusie van migranten (doelstelling 20);
- Ontwikkel mechanismen voor het meenemen van opgebouwde socialezekerheidsrechten en verdiende inkomsten (doelstelling 22);
- Versterk internationale samenwerking en mondiale partnerschappen voor veilige, ordentelijke en reguliere migratie (doelstelling 23).

Bron: VN-migratiepact, vertaling ACVZ

Deze doelstellingen weerspiegelen de wens om een balans te treffen tussen de belangen van landen van ontvangst (waaronder de behoefte aan arbeidsmigranten op hun nationale arbeidsmarkt en de belangen van werkgevers en werknemers), de belangen van de migrant op eerlijke kansen en de belangen van het land van herkomst. De doelstellingen die zijn geformuleerd in het migratiepact zouden als uitgangspunt kunnen dienen voor de afweging van belangen bij het heroverwegen van Nederlands arbeidsmigratiebeleid.

3.2 Internationale afspraken

Internationale afspraken over arbeidsmigratie die van kracht zijn in Nederland

Het vluchtelingenpact en het migratiepact zijn geen bindend recht. Er zijn echter wel internationale regels met betrekking tot arbeidsmigratie waar Nederland aan gebonden is. Deze verdragen vormen samen met het Unierechtelijke (hoofdstuk 4) en het nationale kader (hoofdstuk 6) het juridische kader voor verschillende soorten arbeidsmigratie naar Nederland. Hieronder volgt een opsomming van deze voor Nederland verbindende verdragen.

Migration for Employment Convention (ILO), 1949

Dit verdrag is door Nederland op 20 mei 1952 ondertekend en regelt onder meer het recht op gelijke behandeling van de legaal tewerkgestelde arbeidsmigrant (loon, werkuren, arbeidstraining, uitkeringen in verband met werk etc.). Uitgezonderd zijn grensarbeiders, kort verblijf van mensen in vrije beroepen en artiesten en zeevarenden.¹⁹

Het verdrag en de bijbehorende modelovereenkomst voor de werving van arbeidsmigranten is in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw gebruikt als raamwerk voor de werving van 'gastarbeiders'. Destijds werd al opgemerkt dat de tijdelijkheid van het vermeende verblijf van arbeidsmigranten niet goed geregeld was (De Lange, Staat, Markt en Migrant, 2007). Bij eventueel toekomstig gebruik van deze ILO conventie zal dat dus opnieuw een punt van aandacht kunnen zijn.

Europees Sociaal Handvest (Raad van Europa), 1961

In 1980 trad het Europees Sociaal Handvest (ESH) in Nederland in werking nadat in de jaren '70 van de vorige eeuw het verdrag regelmatig ter sprake kwam in politieke debatten over arbeidsmigratie naar Nederland (De Lange, Staat, Markt en Migrant, 2007, pp. 185-187). De herziening van het verdrag uit 1996 trad in 2006 voor Nederland in werking.²⁰ Artikel 18 ESH regelt een recht op het verrichten van betaald werk in een andere lidstaat van de Raad van Europa, welk recht gaandeweg soepeler zou moeten worden. Deze bepaling bleef ongewijzigd in 1996. De bepaling heeft, aldus de Afdeling rechtspraak van de Raad van State in 1980, geen rechtstreekse werking.²¹ Dat neemt niet weg dat de Nederlandse overheid wel tot naleving is gehouden. Artikel 19 ESH bevat een bepaling over het recht op gelijke behandeling voor arbeidsmigranten uit verdragsluitende landen. Omdat het verdrag uitgaat van wederkerigheid heeft het in Nederland relevantie voor arbeidsmigranten uit de andere EU lidstaten en uit elf andere Raad van Europa lidstaten.

Europees Verdrag over de Rechten van Migrerende Werknemers (Raad van Europa), 1977

In 1983 trad het Europees Verdrag over de Rechten van Migrerende werknemers (EVRMW) in werking in Nederland. Naast grensarbeiders, kunstenaars, artiesten en sporters en zeevarenden zijn stagiaires, seizoenarbeiders en voor een specifieke klus uitgezonden werknemers uitgesloten van de werking van dit verdrag. Dit verdrag heeft in Nederland alleen relevantie voor arbeidsmigranten uit Moldavië en Oekraïne, omdat het behalve door Nederland door slechts tien andere landen is geratificeerd.²²

Dit verdrag heeft in het verleden vooral voor discussie gezorgd over de vraag hoe lang Nederland een arbeidsmigrant aan een bepaalde werkgever mag 'binden' (De Lange, Staat, Markt en Migrant, 2007, p. 188). Uitgangspunt van het verdrag is dat een arbeidsmigrant niet langer dan één jaar aan de wervende werkgever mag worden gebonden.²³

Wereldhandelsorganisatie (WTO) en General Agreement on Trade in Services (GATS).

De EU en haar lidstaten zijn sinds 1995 partij bij het GATS. Op grond van deze overeenkomst kunnen internationale dienstverleners gedurende drie maanden arbeid verrichten zonder dat een arbeidsmarkttoets, waarbij wordt gekeken of er prioriteitgenietend aanbod is, wordt uitgevoerd.

Onder het prioriteitgenietend aanbod vallen Nederlanders, Unieburgers, en derdelanders (vreemdelingen van buiten de EU) die in Nederland mogen werken, zoals asielstatushouders, gezinsleden van Nederlanders en van Unieburgers, en houders van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.²⁴ Wel is bij tewerkstelling in het kader van de GATS een tewerkstellingsvergunning verplicht. Het gaat hier om diensten als accountancy, fiscale advisering, architectuur, informatica en technisch advies. Het verdrag wordt in Nederland op beperkte schaal toegepast. Werkzaamheden korter dan drie maanden vallen onder het begrip 'incidentele arbeid' waarvoor geen verblijfsvergunning is vereist.

Bilaterale handelsverdragen met meestbegunstigingsclausules

Nederland heeft sinds eind 19^e eeuw een aanzienlijk aantal vriendschaps- en handelsverdragen gesloten, in het kader waarvan in beperkte mate ook arbeidsmigratie (overplaatsing binnen ondernemingen) en vestiging als zelfstandige mogelijk is.

Het met de Verenigde Staten in 1956 gesloten 'Verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart' is als enige expliciet in de vreemdelingenregelgeving opgenomen, hoewel het gros van de andere verdragen ook verblijfsrechtelijke aspecten regelen en voor de toelating van vreemdelingen in Nederland van belang kunnen zijn.²⁵ Eind 2018 deed de Rechtbank Amsterdam uitspraak over de werking van het Nederlands-Boliviaans Handelsverdrag uit 1929, wat in dat concrete geval tot verlening van een verblijfsvergunning leidde.²⁶ Er zijn nog meer oudere handelsverdragen van kracht die mogelijk toekomstige migratie van zelfstandigen kan faciliteren (Roelofs S. , 2004).

Relevante internationale afspraken die niet van kracht zijn in Nederland

Er zijn ook enkele voor arbeidsmigratie relevante verdragen die **niet** door Nederland zijn ondertekend. Die worden hieronder genoemd.

Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICMW) (VN), 1990

Dit verdrag legt de rechten van arbeidsmigranten vast. Geen enkel land in West-Europa tekende dit verdrag. Hetzelfde geldt voor de VS, Canada, Australië, India, Zuid-Afrika en de Golfstaten. Het ICMW - dat op 1 juli 2003 in werking trad - is daarmee één van de minst geratificeerde mensenrechtenverdragen. Veel landen van herkomst van migranten zoals Mexico, Marokko en de Filipijnen hebben dit verdrag wel ondertekend met als doel de rechten van hun arbeidsmigranten te waarborgen.

Migrant Workers Convention (Supplementary Provisions) (ILO), 1975

Dit verdrag is niet ondertekend door Nederland, met name omdat het ook rechten toekent aan illegaal verblijvende arbeidsmigranten.

3.3 Conclusie

De eind 2018 ondertekende pacten zijn niet rechtstreeks verbindend in Nederland. Deze pacten vragen, ook van Nederland, evenwel om de daarin neergelegde beginselen door te laten werken in de ontwikkeling van legale migratiekanalen, waarbij rekening moet worden gehouden met het bestaande internationaalrechtelijke kader. Het voordeel van de totstandkoming van de twee pacten is dat de onderwerpen vluchtelingen en migratie naast elkaar én in samenhang gezien worden. De pacten bieden een kader en daarmee een kans om van migratie een beter controleerbaar proces te maken en dat is in ieders belang (zie daarvoor hoofdstuk 2).

De *Migration for Employment Convention* van de ILO biedt een relevant raamwerk voor toelating van arbeidsmigranten. De verdragen van de Raad van Europa zijn slechts in beperkte mate relevant voor enkele landen van herkomst en regelen niet zozeer de toelating van arbeidsmigranten, maar wel de verplichting tot graduele versoepeling van de toelatingsregelingen voor burgers uit verdragslanden, alsook hun rechtspositie. Bilaterale handelsverdragen tenslotte bieden ook, beperkt, ruimte voor arbeidsmigratie of, iets uitgebreider, een recht op vestiging als zelfstandige voor onderdanen uit de verdragsstaten.

In het volgende hoofdstuk onderzoekt de ACVZ het Unierechtelijke kader voor legale arbeidsmigratie.

⁹ https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1

¹⁰ https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf

¹¹ https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195

¹² Zie bijvoorbeeld: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/03/de-acht-heikele-punten-van-het-migratiepact-a3011435>

¹³ <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001016/1979-03-11>

¹⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBV0002911/1972-01-09>

¹⁵ <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/standards/lang--en/index.htm>

¹⁶ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

¹⁷ https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

¹⁸ Zie voor de visie van de Nederlandse regering hierover de [brief](#) van 30 november 2018.

¹⁹ Artikel 11, tweede lid ESH.

²⁰ *Trb.* 2006-128

²¹ ARRvS 25 september 1980, *RV* 1980, 79. Opgemerkt zij dat in 2006 Nederland het *Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints* (nr. 158) heeft ondertekend, met een territoriaal voorbehoud. Dat betekent dat klachten over de naleving van het ESH in Nederland kunnen worden ingediend door sociale partners en non-gouvernementele organisaties bij het *European Committee of Social Rights*.

²²Zie voor de slechts 11 ratificaties, waaronder Nederland, https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/093/signatures?p_auth=I5xCRk4t.

²³ Artikel 8, tweede lid EVRMW.

²⁴ Zie ook artikel 1 sub g Wet arbeid vreemdelingen.

²⁵ Zie over de rechtspositie van Japanse arbeidsmigranten ABRvS 11 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:3079, bevestigd op 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1573) waarin is geoordeeld dat Japanse onderdanen geen beroep meer kunnen doen op het Nederlands-Zwitsers Tractaat. Daarmee werd expliciet teruggekomen op haar eerdere voor Japanse zelfstandigen en arbeiders in loondienst gunstige uitspraak van 19 juni 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:3230). Verschillende wetenschappers en advocaten uitten kritiek op het feit dat de Afdeling geen prejudiciële vragen stelde aan het HvJ EU. (Roelofs S. , 2017/1).

²⁶ Rechtbank Den Haag, 7 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:12282. Niet in geschil was dat bij toepassing van het Nederlands-Boliviaans Handelsverdrag gelet op de meest begunstigde natie clause gelijk beslist moest worden als ingevolge het Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag zodat beleid zoals neergelegd in paragraaf B6/2.5 van de Vc 2000 toegepast had moeten worden.

Hoofdstuk 4

Unierechtelijke afspraken

De ACVZ gaat in dit hoofdstuk in op de mogelijkheden die het huidige Unierecht biedt voor legale arbeidsmigratie **binnen** de EU (par 4.1) en **naar** de EU (par 4.2). In paragraaf 4.3 volgt een conclusie.

4.1 Legale arbeidsmigratie binnen de Europese Unie

Het vrij verkeer van personen binnen de EU brengt met zich mee dat Unieburgers over het algemeen vrij toegang hebben tot de arbeidsmarkt in andere lidstaten (Zwaan, et al., 2018, p. 98). Daarnaast is er Unierecht van kracht dat bepaalde groepen derdelanders het recht geeft om in een andere lidstaat van de Unie dan waar zij een verblijfsrecht hebben te werken. De relevante regels worden in deze paragraaf op een rijtje gezet, vergezeld van relevante data. De richtlijnen 2014/66 en 2016/801, die aan het einde van deze paragraaf worden besproken bieden mogelijkheden voor derdelanders om zowel legaal **binnen** als **naar** de EU te migreren.

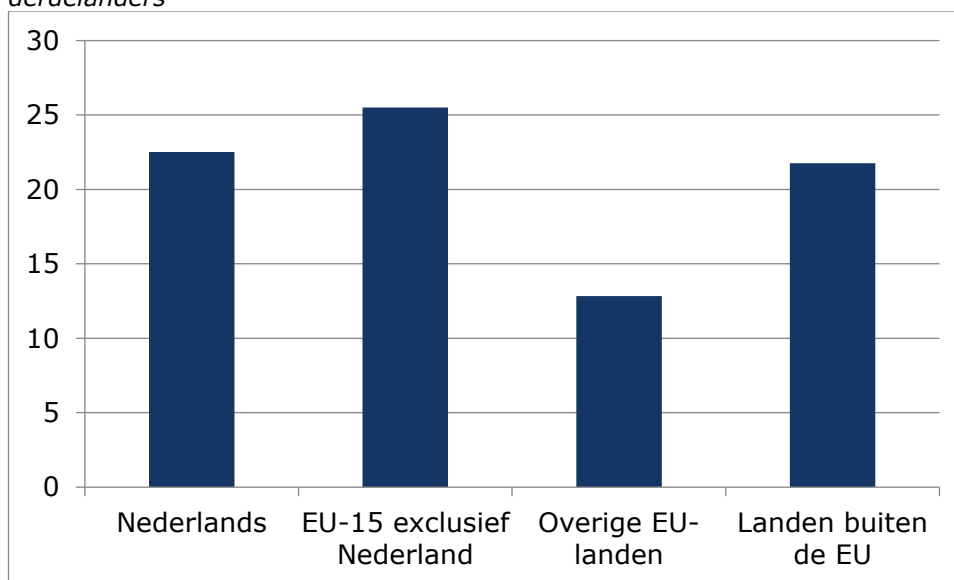
Artikel 21 en 45-62 Verdrag van de werking van de Europese Unie (VWEU) en de Richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (2004/38/EG)

In artikel 21 VWEU wordt het recht van vrij verkeer aan Unieburgers toegekend. Het recht op vrij verkeer als werknemer, zelfstandige en dienstverlener is opgenomen in de artikelen 45-62 VWEU (Zwaan, et al., 2018, p. 271). Dit recht is nader uitgewerkt in richtlijn 2004/38/EG en voor wat betreft werknemers in Verordening 492/2011 (Zwaan, et al., 2018, p. 93). Het recht op verblijf langer dan 3 maanden is geregeld in art. 7 van de richtlijn. Unieburgers en hun familieleden mogen zich op grond van deze richtlijn over het algemeen vrij vestigen in Nederland en toetreden tot de arbeidsmarkt (Zwaan, et al., 2018, p. 98).

In 2017 woonden 580.599 burgers uit andere EU+ landen²⁷ in Nederland, in 2018 611.795.²⁸ Dit betekent dat 4% van de bevolking in Nederland uit burgers uit andere EU-lidstaten of uit Noorwegen, IJsland, Zwitserland of Liechtenstein bestaat. Hieronder vallen ook economisch niet-actieve personen en studenten. Volgens gegevens van het CBS werden in 2017 426.000 banen (5% van het totaal) vervuld door niet-Nederlandse Unieburgers (zie figuur 1). Het vrij verkeer van personen vormt daarmee de grootste bron van buitenlandse arbeidskrachten in Nederland. Werknemers uit de oudere EU-lidstaten hebben gemiddeld een hoger

en werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten een lager uurloon dan Nederlanders (zie figuur 7).

Figuur 7. Gemiddeld uurloon in Euro's van Nederlanders, Unieburgers oude lidstaten (EU-15),²⁹Unieburgers nieuwe lidstaten (overige EU-landen)³⁰ en van derdelanders



Bron: CBS Statline tabel 'Werkgelegenheid; geslacht, dienstverband, kenmerken werknemer, SBI2008', geraadpleegd op 11 april 2019.
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81434ned/table?ts=1554991281332>

[Naar de tabel bij figuur 7](#)

Gezinsleden uit derde landen van Unieburgers die in Nederland wonen kunnen op grond van het Unierecht eveneens het recht hebben om zich te vestigen in Nederland. Zij zijn verplicht om bij de IND een aanvraag in te dienen voor een EU-document. In 2018 werden er ongeveer 7.300 aanvragen door derdelanders ingediend voor een EU-document.³¹ Het inwilligingspercentage was 82%. (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019).

Het vrij verkeer betekent natuurlijk ook dat Nederlanders zich mogen vestigen in andere lidstaten. In 2017 betrof dit ten minste 562.523 Nederlanders in de EU+ landen (cijfers van Ierland, Oostenrijk, Polen en Liechtenstein ontbreken). De cijfers van 2018 laten een daling zien naar 472.249 omdat het aantal Nederlanders woonachtig in het Verenigd Koninkrijk daar niet in zijn meegenomen.³²

Richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen van derdelanden (2003/109/EG)

Deze richtlijn regelt dat derdelanders die langer dan vijf jaar onafgebroken legaal in de EU hebben verbleven een status van langdurig ingezetene kunnen krijgen, indien zij voldoen aan bepaalde voorwaarden (zoals in hun levensonderhoud kunnen voorzien en een ziektekostenverzekering hebben). Personen die in het bezit zijn van deze verblijfsvergunning mogen ook in een andere lidstaat gaan wonen en werken.

In 2017 waren er iets meer dan 3 miljoen derdelanders die in de EU woonden in het bezit van de vergunning voor langdurig ingezetenen, ongeveer 32.000 van hen woonden in Nederland.³³ Hoeveel hiervan gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om vanuit een andere lidstaat in Nederland te komen werken of ondernemen wordt niet bijgehouden, althans niet openbaar gemaakt. Omdat Nederland een arbeidsmarkttoets hanteert voor het eerste verblijfsjaar kan volgens onder meer De Lange nauwelijks gebruik worden gemaakt van deze legale migratieroute naar Nederland (Della Torre & De Lange, 2017, pp. 1418-1420); (De Lange, Oomes, Gons, & Spanikova, 2019, p. 34).

In veel lidstaten, waaronder Nederland, bestaan eveneens nationale verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd, die vaker wordt verstrekt dan de EU-status voor langdurige ingezetenen (in de EU als geheel gaat het om ruim 9,5 miljoen personen en in Nederland om bijna honderdduizend personen die in het bezit zijn van een nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd). De EC concludeert in een recente fitnesscheck dat de parallelle nationale voorzieningen afbreuk doen aan de effectiviteit van de Richtlijn.³⁴

Richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (2014/66/EU)

De richtlijn regelt de voorwaarden voor toegang en verblijf voor langer dan 90 dagen op het grondgebied van de lidstaten, evenals de rechten van onderdanen van derde landen en hun gezinsleden in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming én de voorwaarden voor hun toegang en verblijf in een andere lidstaat.

In 2017 kwamen 4.089 derdelanders naar Nederland op grond van richtlijn 2014/66 naar Nederland, waarvan het merendeel de Indiase nationaliteit had. Deze derdelanders kunnen zowel zijn overgeplaatst vanuit een andere EU-lidstaat als vanuit een vestiging buiten de EU.

Figuur 8. Aantal personen naar nationaliteit dat in 2017 naar Nederland kwam op basis van richtlijn 2014/66 EU

Land	Aantal
India	3.080
Verenigde Staten	390
China	131
Canada	42
Taiwan	39
Brazilië	36
Rusland	35
Zuid-Korea	31
Japan	29
Maleisië	29
Filipijnen	29
Overig	225
Totaal	4.096

Bron: Eurostat tabel Intra-corporate transferee permits issued, renewed and withdrawn by type of permit, length of validity and citizenship (migr_resict1_1), geraadpleegd 21 mei 2019

Richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten (2016/801).

De richtlijn regelt de voorwaarden voor derdelanders voor toegang en verblijf als onderzoeker (en hun gezinsleden), student, stagiair of vrijwilliger in het kader van het Europees vrijwilligerswerk. Onderzoekers en hun gezinsleden hebben op basis van deze richtlijn, indien wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden, tevens het recht om voor een deel van hun onderzoek naar een andere lidstaat te gaan. Nederland heeft een nationaal au-pair-beleid dat niet is gebaseerd op deze richtlijn.

4.2 Legale arbeidsmigratie naar de Europese Unie

EU positief over de ontwikkeling van legale migratiekanalen naar de EU als alternatief voor irreguliere migratie

Uit paragraaf 4.1. komt naar voren dat het Unierecht legale arbeidsmigratie-routes binnen de EU biedt voor Unieburgers én voor sommige niet-Unieburgers. Zowel de EC als het Europees Parlement (EP) zijn daarnaast voorstander van het ontwikkelen van legale kanalen voor migratie **naar** de EU. Al in 2004 vroeg de Commissie Prodi om aandacht voor het bestrijden van irreguliere migratie door het openen van legale migratiekanalen en bracht de EC op verzoek van de Europese Raad hierover een studie uit.³⁵ De onderzoekers concludeerden dat er een verband is tussen legale en irreguliere migratie, maar het is een complex en beslist geen

direct verband omdat er allerlei factoren in aanmerking moeten worden genomen. De EC heeft in 2005 een Groenboek over het beheer van economische migratie uitgebracht.³⁶ Het EP vroeg vervolgens om aandacht voor het verband tussen irreguliere en legale migratie.³⁷

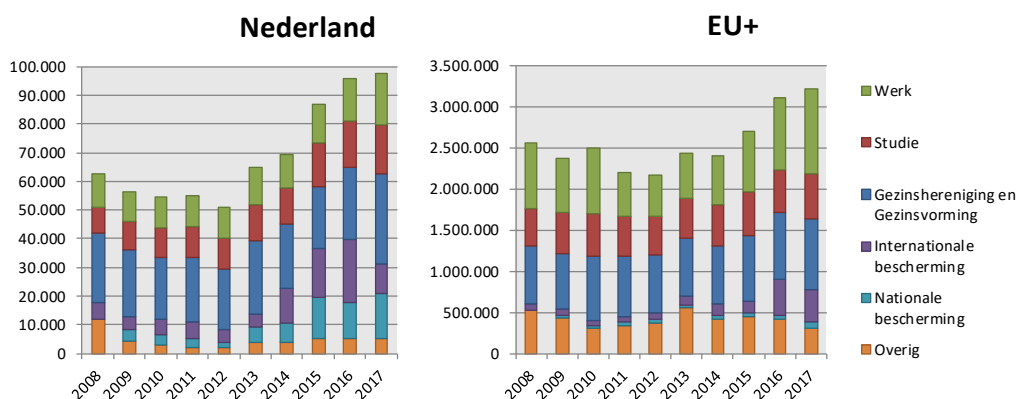
In 2015 heeft de Commissie Juncker in haar migratieagenda opnieuw aandacht gevraagd voor het goede beheer van legale migratie en het visumbeleid.³⁸ Het EP heeft in een aantal resoluties voorstellen gedaan voor een holistische aanpak van migratie en is van mening dat verdere mogelijkheden van legale migratie moeten worden onderzocht.³⁹ Ook het EU Agentschap voor de Fundamentele Rechten (FRA) onderschrijft het ontwikkelen van legale kanalen voor migratie (Fundamental Rights Agency, 2015).

De EC heeft in september 2017 en september 2018 voorstellen gedaan om te gaan werken aan een aantal legale migratiekanalen voor asielzoekers en voor reguliere migranten.⁴⁰ Hierbij wordt gedacht aan het opnemen van vluchtelingen (van wie van tevoren is vastgesteld dat ze recht hebben op asiel) uit landen rondom de EU. De EC publiceerde op 15 november 2018 een studie naar het ontwikkelen van sponsorprogramma's als mogelijk migratiekanaal naar de EU, inclusief hervestiging (European Commission, 2018). Relevant is dat de EC projecten rondom legale arbeidsmigratie financiert. Door middel van deze budgettaire inzet stimuleert de EC toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten zonder dat daarvoor nadere wetgeving nodig is (Den Hertog, 2016).

Omvang reeds bestaande legale migratiekanalen naar de EU en het aandeel van arbeidsmigratie daarin

Voordat we de concrete mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie naar de EU van derdelanders bespreken staan we stil bij de omvang van legale migratie naar de EU en, omdat ons perspectief Nederlands is, Nederland.

Figuur 9. Verleende verblijfsvergunningen naar verblijfsdoel in NL en EU+, 2008-2017



Bron: Eurostat, bewerking door De Lange, Oomes, Gons, & Spanikova, 2019.

[Naar de tabellen bij figuur 9](#)

Figuur 9 toont het aantal afgegeven verblijfsvergunningen aan derdelanders naar verblijfsdoel voor zowel Nederland als alle EU+ landen gezamenlijk in de periode 2008-2017. Daaruit blijkt dat een meerderheid van de Nederlandse verblijfsvergunningen⁴¹ is afgegeven op basis van sociale redenen: ruim een derde voor gezinsmigratie en ruim een vijfde voor bescherming (internationaal dan wel nationaal) naar aanleiding van een asielaanvraag. Een minderheid van de vergunningen is verleend op basis van economische redenen: bijna een vijfde voor het verrichten van arbeid en bijna een vijfde voor het volgen van studie/opleiding. Personen die op basis van een ingewilligde asielaanvraag een verblijfsvergunning hebben gekregen zijn over het algemeen op irreguliere wijze naar Nederland gekomen (het aandeel van het legale migratiekanaal hervestiging is met 4% in Nederland en 5% in de EU+ zeer beperkt).⁴²

De meerderheid van de afgegeven verblijfsvergunningen betreft reguliere verblijfsdoelen (werk, studie, familie) waarbij derdelanders op reguliere wijze naar Nederland/EU+ zijn gemigreerd. Er zijn dus al bestaande legale migratiekanalen voor werk, studie en familie naar de EU en dus ook naar Nederland, waarvan gebruik wordt gemaakt.

Voor de EU+ als geheel komt een grotendeels vergelijkbaar beeld naar voren.⁴³ Het belangrijkste verschil is dat het aandeel vergunningen afgegeven voor het verrichten van arbeid (ruim een kwart) hoger ligt dan bij Nederland en voor bescherming juist lager (minder dan een tiende). Het aantal afgegeven verblijfsvergunningen is de afgelopen jaren gestegen voor zowel Nederland (naar bijna 100.000 in 2017) als voor de EU+ landen gezamenlijk (naar meer dan 3 miljoen in 2017). De stijging heeft plaatsgevonden bij alle verblijfsdoelen.

De Commissie Juncker vraagt aandacht voor goed beheerde arbeidsmigratie als mogelijk middel voor het tegengaan van tekorten op de arbeidsmarkt

De Commissie Juncker wijst er in september 2018 op dat de werkloosheid in de EU het laagst is in tien jaar, en het aantal werkenden een recordhoogte heeft bereikt en zegt hierover het volgende:

‘Hoewel dat nog niet overal in Europa in gelijke mate het geval is, zijn er in verschillende lidstaten steeds meer openstaande vacatures en zijn er aanwijzingen voor structurele tekorten aan vaardigheden in sommige economische sectoren, zoals informatie- en communicatietechnologie, gezondheid en specifieke beroepen. Steeds meer werkgevers ondervinden moeilijkheden om vacatures op te vullen. Gemiddeld geldt dat voor meer dan 40%, en in Duitsland, Polen, Slowakije en Hongarije is dat percentage zelfs meer dan 50%. De grootste tekorten zijn te vinden bij geschoolde beroepen, ingenieurs, technici en IT-specialisten, maar ook bij beroepen waarvoor minder formele vaardigheden nodig zijn, zoals verkopers en chauffeurs.

Deze trends zullen in de toekomst een steeds groter impact krijgen, aangezien de EU met een geleidelijke krimp van de beroepsbevolking (15 tot 64 jaar) wordt geconfronteerd. Naar verwachting zal dit tekort steeds verder toenemen: door de vergrijzing, en ook als gevolg van recente migratietrends, wordt verwacht dat de beroepsbevolking de komende twee decennia met ongeveer 22 miljoen zal afnemen (een vermindering met 7%). Weliswaar kan een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere werknemers deze trend deels compenseren, maar de prognoses voor de totale beroepsbevolking wijzen in dezelfde richting: in de nabije toekomst (2015-2035) zal de beroepsbevolking in de EU naar schatting krimpen met 18,3 miljoen (7,4%).

Tegelijkertijd zal de vraag naar specifieke vaardigheden waarschijnlijk toenemen en zich aanpassen aan de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Verwacht wordt bijvoorbeeld dat de vraag naar hoogwaardige kwalificaties het arbeidsaanbod zal overtreffen, aangezien voor 43% van de nieuwe banen die in de periode tot 2030 op stapel staan, een hoog opleidingsniveau vereist zal zijn. Waarschijnlijk zullen er tot 2030 veel vacatures zijn voor specialisten op het gebied van bedrijfsbeheer en administratie, maar ook voor mensen met een traditioneel als middengeschoold beschouwd beroep, zoals verkopers, schoonmakers en huishoudelijke hulpen. Hoewel de EU er allereerst naar streeft om het bestaande talent en het menselijk kapitaal nog beter te benutten, met name door opleiding en bijscholing van de binnenlandse beroepsbevolking, kan ook een goed beheerde arbeidsmigratie ertoe bijdragen dat aan de

huidige en toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt in de EU wordt voldaan.

Deze situatie beperkt zich niet tot Europa. Op dit moment is de EU echter niet optimaal toegerust om de benodigde arbeidsmigranten aan te trekken. Tot dusver is de EU minder concurrerend dan andere OESO-landen (wat hun economisch profiel betreft de meest voor de hand liggende concurrenten van de EU) bij het aantrekken van werknemers. Zij trekt veel minder arbeidsmigranten aan dan bij haar economisch gewicht past, met name wat hoogopgeleide migranten betreft. Van alle migranten die in 2015-16 in OESO-landen verbleven, koos slechts 25% van de hoogopgeleide migranten een bestemming in de EU, terwijl 75% koos voor een bestemming elders, voornamelijk VS, Canada en Australië.⁴⁴

*Reeds bestaande EU- instrumenten voor legale arbeidsmigratie **naar** de EU*

In 2017 kwamen er meer dan drie miljoen legale migranten uit derdelanden naar de EU (zie figuur 9), waaronder ruim een miljoen arbeidsmigranten. Er zijn binnen de EU richtlijnen van kracht die arbeidsmigratie van derdelanders naar de EU reguleren. De in par. 4.1. reeds besproken richtlijnen 2014/66 en 2016/801 zijn relevant voor zowel arbeidsmigratie **binnen** als **naar** de EU. Hieronder volgt een overzicht van de overige relevante richtlijnen.

Blauwe kaart richtlijn – toegang en verblijf van hooggekwalificeerde werknemers (2009/50/EG)

De richtlijn zet de voorwaarden voor toegang en verblijf voor hooggekwalificeerde niet-EU-burgers uiteen die een hooggekwalificeerde baan wensen aan te nemen in een land in de EU (met uitzondering van Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk) en voor hun gezin.

In Nederland, en ook in veel andere lidstaten wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de Blauwe kaart richtlijn omdat de nationale kennismigrantenregeling gunstiger voorwaarden kent (zie figuur 10 en hoofdstuk 6). Er wordt daarom onderhandeld over een herziening van de richtlijn waarbij mogelijk een ruimere groep arbeidsmigranten dan nu het geval is verblijf kan krijgen op grond hiervan.

Richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (2014/36/EU).

Deze richtlijn beoogt bij te dragen aan een doeltreffend beheer van seizoenmigratie en tot het garanderen van behoorlijke arbeidsvoorwaarden en levensomstandigheden voor seizoenarbeiders, terwijl in de regeling tegelijk stimulansen en waarborgen worden ingebouwd om te voorkomen dat hun verblijf langer duurt dan is toegestaan of dat een tijdelijk verblijf permanent wordt.

Nederland laat geen seizoenarbeiders uit derde landen toe en maakt tot dusverre geen gebruik van de richtlijn (zie figuur 10).

Richtlijn betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (2011/98/EU).

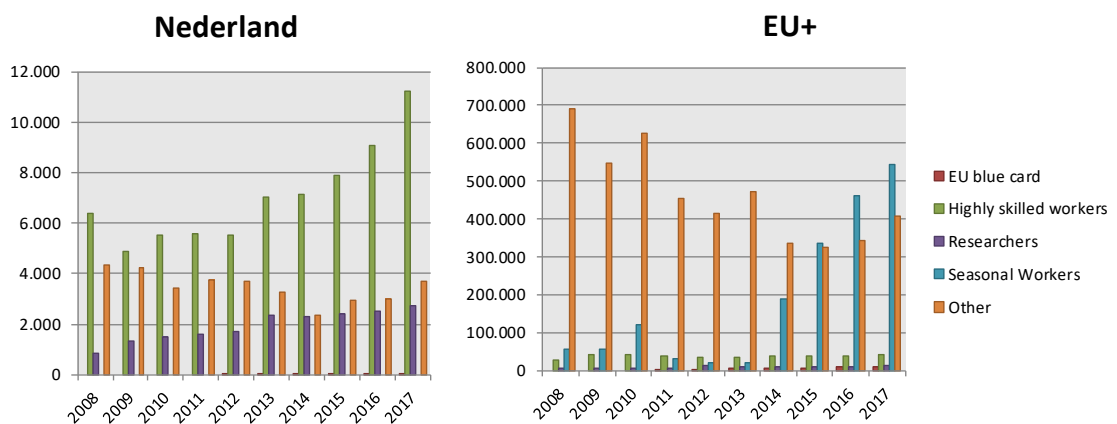
Het doel van deze richtlijn is om procedures in de lidstaten voor arbeidsmigranten te vereenvoudigen en verder te harmoniseren.

Volgens artikel 5, tweede lid van de Richtlijn mag de procedure maximaal vier maanden in beslag nemen. Omdat de richtlijn echter niet ziet op de mvv-procedure, die maximaal 6 maanden in beslag kan nemen, is het mogelijk dat een aanvraagprocedure alsnog 10 maanden in beslag neemt.⁴⁵

Nederland trekt in vergelijking met de EU als geheel een hoog percentage hooggeschoolde werknemers aan

Figuur 10 toont het aantal door de lidstaten afzonderlijk en alle EU+-landen gezamenlijk afgegeven verblijfsvergunningen voor het verrichten van arbeid naar juridische basis⁴⁶ aan derdelanders in de periode 2008-2017.

Figuur 10. Verleende verblijfsvergunningen voor het verrichten van arbeid naar juridische basis in Nederland en EU+, 2008- 2017



Bron: Eurostat, bewerking door De Lange, Oomes, Gons, & Spanikova, 2019

[Naar tabellen bij figuur 10](#)

In 2017 is er in Nederland aan 17.744 personen⁴⁷ een reguliere verblijfsvergunning verleend voor het verrichten van arbeid. Voor het overgrote deel betrof het hooggeschoolde arbeid (11.252, 63%)⁴⁸ en wetenschappelijke onderzoekers (2.751, 16%).⁴⁹ Er zijn geen verblijfsvergunningen afgegeven voor het verrichten van seizoenarbeid. De categorie reguliere arbeid overig bedroeg 3.683 (20%).⁵⁰

Voor de EU als geheel is het beeld anders. Het aandeel van hooggeschoolden is daarin beperkter: ongeveer 11.500 verblijfsvergunningen op grond van de Blauwe kaart richtlijn op een totaal van 1.027.741 afgegeven verblijfsvergunningen in

2017 voor het verrichten van arbeid (1%), 41.883 (4%) op grond van nationale kennismigrantenregelingen en 12.477 (1%) voor onderzoekers. Daarentegen zijn er 542.595 (52%) vergunningen voor het verrichten van seizoenarbeid afgegeven (voor het overgrote deel door Polen) en 409.199 (40%) voor overige typen werk (met name door het Verenigd Koninkrijk, Polen en Duitsland).

Samenwerking met derdelanden via handelsverdragen

Zoals Nederland bilaterale handels- en vriendschapsverdragen heeft gesloten (zie hoofdstuk 3), zo heeft ook de EU een aanzienlijk aantal handelsverdragen gesloten met derde landen. In feite kunnen deze nu al gebruikt worden en zijn geen verdere afspraken nodig over legale migratie binnen het raamwerk van deze verdragen. Deze handelsverdragen bieden meestal legale arbeidsmigratie-mogelijkheden voor de overplaatsing van specialistisch of management personeel, en ook voor het vestigen van een onderneming in de EU.

Het EU handelsverdrag met bijvoorbeeld Rusland biedt zo'n mogelijkheid voor mobiliteit van ondernemers en sleutelpersoneel (Guild, 2018).

Op 31 januari 2019 trad het handelsverdrag tussen de EU en Japan in werking, dat de migratie van zelfstandige 'craftsmen' faciliteert. Craftsmen kunnen zich als natuurlijk persoon in de meeste gevallen op het handelsverdrag beroepen.⁵¹ Dit hangt af van de tekst van de handelsovereenkomst. De handelsovereenkomst tussen de EU en Canada (CETA) sluit dat nadrukkelijk uit.⁵² Andere handelsovereenkomsten zijn gesloten met onder meer Algerije (2005), Armenië (1999), Moldavië (1999), Oekraïne (1998, vervangen in 2016), Oezbekistan (1999) en Jordanië (2002).⁵³

Europese samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en mobiliteit
In het vorige hoofdstuk is besproken dat het VN-vluchtelingenpact en migratiepact niet juridisch bindend zijn. Zo kent ook de EU niet-bindende beleidsinstrumenten op het gebied van migratie, die kunnen helpen bij het verder ontwikkelen van een arbeidsmigratiebeleid. Nederland heeft tot nu toe geen gebruik gemaakt van deze instrumenten.

De *Global Approach to Migration* is sinds 2005 het overkoepelende kader voor het externe migratie- en asielbeleid van de EU. In dat kader is vastgelegd hoe de EU invulling geeft aan de beleidsdialoog en de operationele samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en mobiliteit. Vanaf 2011 is een tweede fase gestart met de *Global Approach to Migration and Mobility* en zijn nieuwe elementen geïntroduceerd. Zo zijn internationale bescherming en de externe dimensie van asiel er als nieuwe thematische prioriteit in opgenomen en is het toepassingsgebied van het beleidskader uitgebreid, zodat het ook 'mobiliteit' omvat. In 2015 is het Valletta Action Plan tot stand gekomen en in 2017 de African Union - European Union (AU-EU) verklaring, waarin het faciliteren van legale migratie en mobiliteit centraal staan. Tot nu toe is er op dit punt echter weinig bereikt (SEO Amsterdam Economics, 2019, p. i).

Mobiliteitspartnerschappen en Gemeenschappelijke Agenda's

De EU heeft mobiliteitspartnerschappen gesloten met Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Jordanië, Kaapverdië, Marokko, Moldavië, Wit-Rusland en Tunesië. Een meer informele vorm van samenwerking heeft de EU door middel van 'Gemeenschappelijke agenda's voor migratie en mobiliteit' met Ethiopië, India en Nigeria.

Nederland staat in beginsel positief tegenover het concept van een mobiliteitspartnerschap, maar wijst uitdrukkelijk naar de bevoegdheden van de lidstaten op de eigen arbeidsmarkt (ACVZ, 2015, p. 18). Nederland is partner bij de mobiliteitspartnerschappen met Kaapverdië, Georgië, Armenië, Marokko en Azerbeidzjan. Mobiliteitspartnerschappen en gemeenschappelijke agenda's bevatten niet zozeer juridisch bindende afspraken, maar betreffen partnerschappen tussen de EU en derde landen die een basis kunnen vormen voor samenwerking met derde landen, onder meer het (verder) ontwikkelen van bestaande en toekomstige legale migratiekanalen. Duitsland zet de mobiliteitspartnerschappen hiervoor in (zie hoofdstuk 5).

Financieel kader

Met het *EU Noodtrustfonds voor Afrika* wordt gewerkt aan het bestrijden van de grondoorzaken van migratie, beter grensbeheer en aanpak van mensensmokkel.⁵⁴ Tegelijkertijd voert de EU een dialoog met landen van oorsprong, transit en opvang, om te zoeken naar duurzame oplossingen voor migratie, instabiliteit en conflict. In 2020 verloopt het *Verdrag van Cotonou*, dat de EU op tal van beleidsterreinen verbindt met de landen in Afrika, de Caraïbische regio en de Stille Oceaan. De onderhandelingen over een vervolgpact zijn in 2018 gestart.

Legal migration schemes for labour or traineeship purposes

De EC financiert pilot projecten voor '*legal migration schemes for labour or traineeship purposes*', bij voorkeur met specifieke (Afrikaanse) partnerlanden.⁵⁵

De uitvoering van de legal migration schemes is in handen van de ICMPD (*International Centre for Migration Policy Development*).⁵⁶ Twee pilot-projecten bevinden zich nu in de implementatiefase. Ten eerste het project 'Digital Explorers' dat is ontwikkeld in het raamwerk van de gemeenschappelijke agenda voor migratie en mobiliteit tussen de EU en Nigeria, waarin 50 jonge Nigeriaanse ICT-specialisten tijdelijk in Litouwen kunnen werken. Ten tweede het project 'Addressing Labour Shortages through Innovative Labour Migration Models'. Dit project vindt plaats in het kader van het mobiliteitspartnerschap tussen België en Marokko en voorziet in een training van 60 ICT-specialisten in Marokko, waarna 30 van hen een arbeidscontract van zes maanden in België kunnen krijgen.⁵⁷

4.3 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij in vogelvlucht inzicht willen geven in de ontwikkelingen op het niveau van de EU ten aanzien van legale arbeidsmigratiekanalen. Het vrij verkeer van personen binnen de EU zorgt voor een aanzienlijke bron van (potentiële) arbeidsmigranten in Nederland. De huidige krapte op de arbeidsmarkt kan aanleiding zijn om nader onderzoek te doen naar flankerende maatregelen die ons land aantrekkelijker maken voor geschoolde krachten afkomstig uit andere lidstaten van de EU die over specifieke kennis en vaardigheden beschikken waaraan in Nederland een tekort is. Het vrij verkeer van personen binnen de EU brengt met zich mee dat Unieburgers over het algemeen zonder juridische belemmeringen tot de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen toetreden. Er kunnen echter praktische belemmeringen zijn, onder meer op het gebied van informatie over de Nederlandse arbeidsmarkt, gebrek aan huisvesting en internationaal onderwijs en belemmeringen bij het opbouwen van een sociaal netwerk, die aan een verhuizing naar Nederland in de weg staan.

Naast toelatingsregimes die op basis van arbeidsmigratierichtlijnen aanwezig zijn in de lidstaten stimuleert de EU legale migratiekanalen via internationale samenwerking op het terrein van migratie, financiert de EU projecten, zowel in de landen van herkomst om migratie te voorkomen als pilot-projecten om legale migratie mogelijk te maken en sluit de EU handelsverdragen die vooral de vestiging van ondernemingen, maar ook van zelfstandigen, faciliteren.

Nederland trekt in vergelijking met de EU als geheel relatief veel kennismigranten aan. Nederland maakt tot nu toe geen gebruik van de mogelijkheden die de seizoenarbeidersrichtlijn biedt en hanteert een streng nationaal toetsingskader (met arbeidsmarkttoets) voor personen die vallen onder de richtlijn voor langdurig ingezetenen. Nederland neemt verder niet deel aan door de EU gefinancierde projecten voor arbeidsmigratie die in het kader van mobiliteitspartnerschappen worden ontwikkeld. Indien Nederland de mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie verder zou willen verruimen, kan het inzetten van deze instrumenten overwogen worden (zie ook De Lange, Oomes, Gons, & Spanikova, 2019, p.35-36).

²⁷ Dit zijn de lidstaten van de EU + Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein.

²⁸ Eurostat, tabel 'population on 1 January by age group, sex and citizenship' (migr_pop1ctz), geraadpleegd op 5 april 2019.

²⁹ België, Duitsland, Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, VK en Zweden

³⁰ Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Kroatië, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Tsjechië

³¹ <https://data.overheid.nl/data/dataset/immigratie--eu-documenten>

³² Eurostat, tabel 'EU and EFTA citizens who are usual residents in another EU/EFTA country as of 1 January' (migr_pop9ctz), geraadpleegd op 5 april 2019

³³ Eurostat, tabel 'Long-term residents by citizenship on 31 December of each year' [migr_reslong], geraadpleegd op 8 april 2019.

³⁴ European Commission: Legal migration fitness check, 29 maart 2019. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

³⁵ Zie Mededeling van EC aan de Raad: 'Studie naar de samenhang tussen legale en illegale migratie', 4 juni 2004, [COM\(2004\)412](#) def.

³⁶ Zie EC Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak, A6-0136/2005, 11 januari 2005, [COM/2004/811](#) def.

³⁷ Zie 'Report on the links between legal and illegal migration and integration of migrants', (2004/2137(INI)), 3 mei 2005, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.

³⁸ Zie de mededeling van de EC aan de Raad en EP 'Een Europese migratieagenda' van 13 mei 2015, [COM\(2015\)240](#) def.

³⁹ Zie o.a. resolutie van het Europees Parlement van 17 december 2014 over de situatie in het Middellandse Zeegebied en de noodzaak van een holistische EU-aanpak van migratie (2014/2907(RSP)).

⁴⁰ Zie mededeling EC 'over de uitvoering van de Europese migratieagenda', [COM\(2017\)558](#) van 27 september 2017 en EC 'Meer legale mogelijkheden voor migratie naar Europa: onmisbaar voor een evenwichtig en omvattend migratiebeleid', [COM\(2018\)635](#) van 12 september 2018.

⁴¹ Het betreft ongeveer 700.000 afgegeven eerste verblijfsvergunningen in de periode 2008-2017

⁴² Op basis van Eurostat gegevens over de periode 2008-2017 blijkt dat het aandeel hervestiging in Nederland 4% bedraagt (6.975 hervestigde vluchtelingen op totaal van 158.700 verleende asielvergunningen) en het aandeel hervestiging 5% bedraagt in de EU+ (100.825 hervestigde vluchtelingen op totaal van 1.987.675 asielvergunningen (nationale + internationale bescherming)).

⁴³ Het betreft ongeveer 25 miljoen afgegeven eerste verblijfsvergunningen in de periode 2008-2017.

⁴⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Meer legale mogelijkheden voor migratie naar Europa: onmisbaar voor een evenwichtig en omvattend migratiebeleid. Bijdrage van de Europese Commissie aan de bijeenkomst van de leiders in Salzburg op 19-20 september 2018 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-635-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>

⁴⁵ Brussel, 29.3.2019 COM(2019) 160 final, p. 5-6 (VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over Richtlijn (VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over Richtlijn 2011/98/EU betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven).

⁴⁶ EU Blue Card, Researchers and Seasonal Workers verwijzen naar EU richtlijnen. Highly Skilled Workers betreft nationale programma's voor hooggeschoold werk (in Nederland de kennismigrantenregeling).

⁴⁷ Bij deze gegevenslevering aan Eurostat zijn 1.257 vergunningen verleend aan au-pairs meegeteld in de categorie 'other remunerated activities'. In figuur 13 in hoofdstuk 6 zijn deze au-pairs niet meegeteld, waardoor het totaal daar lager uitkomt.

⁴⁸ De categorie highly skilled workers is een verzameling van: kennismigranten (7.100), overplaatsing binnen een onderneming (4.096), en innovatieve start-ups (55).

⁴⁹ Daarnaast zijn er 58 vergunningen afgegeven op grond van de Blue Card richtlijn.

⁵⁰ De categorie 'other remunerated activities' is een verzameling van: arbeid in loondienst (1.555), au-pair (1.257), zelfstandigen (493), zoekjaar hoogopgeleiden (369) en grensoverschrijdende dienstverlening (9).

⁵¹ Zie artikel 8.2, hoofdstuk 8 'TRADE IN SERVICES, INVESTMENT LIBERALISATION' van AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND JAPAN FOR AN ECONOMIC PARTNERSHIP, te raadplegen via <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1684> (laatst bezocht op 20 maart 2019)

⁵² Zie artikel 30.6, eerste lid, van de CETA en ABRvS 19 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3769.

⁵³ Zie de uitvoerige website van de Europese Commissie over de van kracht zijnde of in onderhandeling zijnde handelsovereenkomsten:

<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>.

⁵⁴ *EU Emergency Trust Fund for Africa (economic development, migration management, stability and government)*. Sahel regio: Burkina Faso, Kameroen, Tjaad, Ivoorkust, Gambia, Ghana, Guinee, Mali, Mauritanië, Niger, Nigeria en Senegal. Hoorn van Afrika: Djibouti, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Somalië, Zuid Soedan, Soedan, Tanzania en Oeganda. Noord Afrika: Marokko, Algerije, Tunesië, Libië en Egypte.

⁵⁵ Zie COM(2017)558, COM(2018)635.

⁵⁶ Zie "Pilot projects on legal migration: Guidelines for a restricted Call for Proposals with an open deadline", te raadplegen via:

<https://www.icmpd.org/our-work/capacity-building/european-and-global-initiatives/mobility-partnership-facility-mpf/pilot-projects-on-legal-migration-call-for-proposals/>

⁵⁷ https://www.icmpd.org/fileadmin/1_2018/staff_photos/Information_on_Funded_Actions_01-18.pdf

Hoofdstuk 5

Arbeidsmigratie naar Duitsland

5.1 Introductie

Duitsland heeft, net als Nederland, het vluchtelingenpact en migratiepact ondertekend, na een juridische discussie over de mate van verbindendheid van de daarin neergelegde normen. De ACVZ gaat in dit hoofdstuk in op de legale arbeidsmigratiekanalen in Duitsland, omdat Duitsland op het terrein van arbeidsmigratie een uitnodigender koers vaart en omdat de Nederlandse economie sterk vervlochten is met de Duitse. Na een korte schets van de situatie op de Duitse arbeidsmarkt (par. 5.2), volgt informatie over de legale kanalen voor arbeidsmigratie naar Duitsland (par. 5.3) en een nieuw wetsvoorstel voor het aantrekken van vakmensen (par. 5.4.) We sluiten af met een tussenconclusie (par 5.5).

5.2 De Duitse arbeidsmarkt anno 2019

De Duitse arbeidsmarkt is de afgelopen jaren voortdurend verbeterd en vertoont momenteel in bepaalde sectoren een krapte,⁵⁸ ook in Europese en internationale vergelijkingen.⁵⁹ Duitsland had in februari 2019 het op één na laagste werkloosheidspercentage in de EU: 3,1% van de beroepsbevolking was werkloos. Het gemiddelde werkloosheidspercentage in de EU lag in februari 2019 op 6,5%.⁶⁰

Ter ondersteuning van het aantrekken van geschoolde arbeidsmigranten (zowel van binnen als buiten de EU) heeft Duitsland een interministeriële website 'Make it in Germany' ingesteld.⁶¹ Duitsland maakt hiermee werk van een uitnodigend migratieklimaat voor bepaalde groepen migranten (Griesbeck, 2014). In oktober 2018 stonden meer dan 700.000 vacatures open (functies in de ICT, ingenieurs, medische beroepen, vakkrachten, etc.).⁶² Deze vacatures zijn een goede weergave van de zogenoemde 'Whitelist' opgesteld door het Bundesagentur für Arbeit, welke in augustus 2018 de meest gevraagde beroepen voor 'skilled workers' in Duitsland identificeerde (Düvell, 2019, p. 7).⁶³

De demografische ontwikkeling in Duitsland, de geschetste behoefte aan geschoolde arbeidskrachten en de roep om arbeidsmigratie vanuit de Duitse industrie zijn voor de Duitse regering aanleiding om nieuwe

immigratiemogelijkheden te bieden (Bünthe & Knödler, 2018). Het huidige Duitse arbeidsmigratiesysteem is meer dan in andere lidstaten afgestemd op vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.⁶⁴ In Nederland brengt het UWV periodiek een prognose uit over arbeidsmarktbehoeften en tekorten op landelijk en regionaal niveau, (UWV, 2018) en het CBS publiceert over spanning op de arbeidsmarkt, onder meer via het 'dashboard arbeidsmarkt'.⁶⁵ Daarnaast brengt het Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) publicaties uit over de arbeidsmarktontwikkelingen in Nederland (zie bijvoorbeeld ROA, 2017: *de arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2022*). Zowel het UWV als het ROA gaan in hun rapportages niet in op arbeidsmigratie en het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is ook niet op een andere manier afgestemd op deze rapportages. Wel heeft SEO in 2019 op verzoek van het ministerie van Buitenlandse zaken een rapport uitgebracht waarin op basis van de publicaties van het ROA is onderzocht of in Nigeria, Tunesië en Jordanië arbeidskrachten beschikbaar zijn die kunnen bijdragen aan het oplossen van (verwachte) tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt (SEO Amsterdam Economics, 2019).

De stabiele arbeidsmarktsituatie in Duitsland biedt (lager) opgeleide werknemers goede kansen om werk te vinden, zo volgt uit een EMN-rapportage over arbeidsmigratie van lager opgeleide arbeidsmigranten naar Duitsland.⁶⁶ In deze EMN-rapportage worden vier groepen lager opgeleide arbeidsmigranten onderscheiden:

- Arbeidsmigranten uit de Oost-Europese EU-lidstaten (zij maken gebruik van het vrij verkeer van personen in de EU) (januari-september 2017:387.000)
- Arbeidsmigranten uit de "GIPS-landen", te weten Griekenland, Italië, Portugal en Spanje (ook zij hebben recht op vrij verkeer) (januari-september 2017: 67.000);
- Arbeidsmigranten uit andere migratielanden, te weten de meest voorkomende herkomstlanden van asielzoekers op de Balkan (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië en Servië) (januari-september 2017:68.000);
- Arbeidsmigratie uit andere landen in Oost-Europa (Russische Federatie en Oekraïne) (januari-september 2017: 21.000).

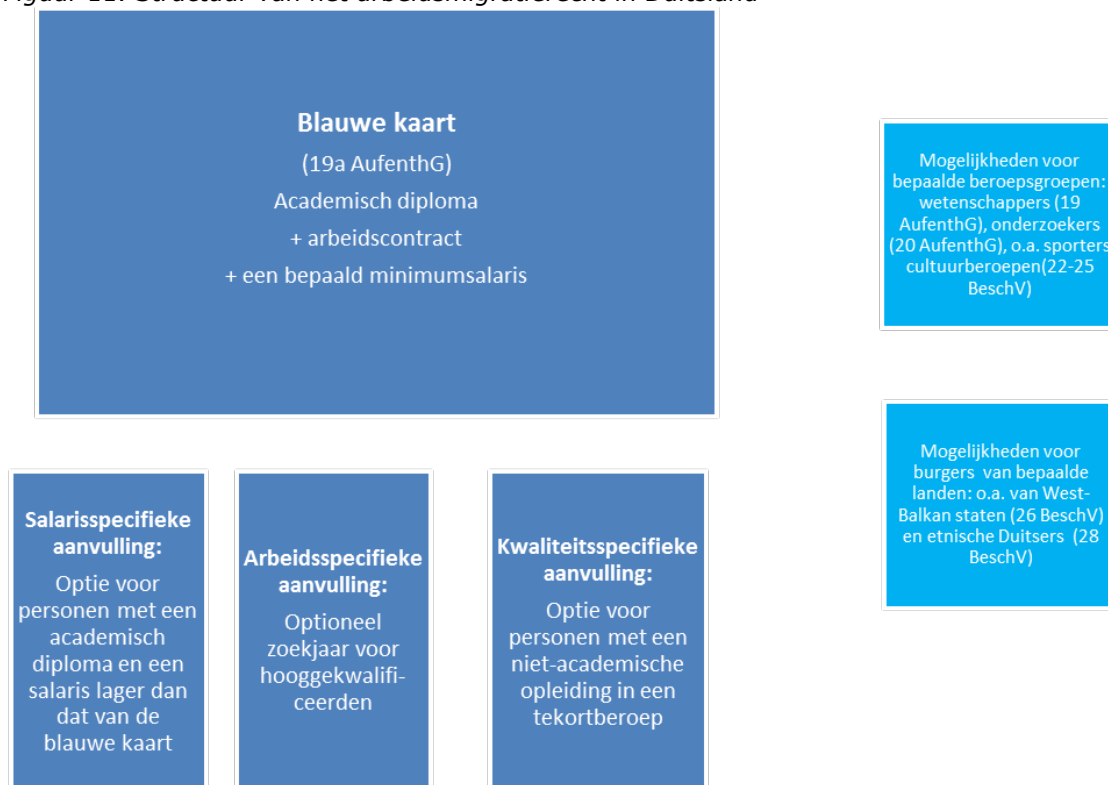
Als onderdeel van de uitnodigende houding voor arbeidskrachten die Duitsland nodig heeft, bestaat een website 'Anerkennung in Deutschland' die het voor de arbeidsmigrant eenvoudiger maakt om te bepalen of met buitenlandse startkwalificaties ook een beroep in Duitsland uitgeoefend kan worden.⁶⁷

5.3 Legale kanalen voor arbeidsmigratie naar Duitsland

Duitsland heeft als lid van de EU, net als Nederland, de Unierechtelijke regelingen inzake arbeidsmigratie geïmplementeerd. Zo hanteert Duitsland sinds 1 augustus

2012 de Europese Blauwe Kaart voor hooggekwalificeerde kennismigranten uit niet-EU-landen die in Duitsland een baan aangeboden krijgen.⁶⁸ In Duitsland is de Europese Blauwe kaart voor hoogopgeleide personen dé vergunning waar dat in Nederland de nationale kennismigrantenregeling is. In Figuur 11 wordt de structuur van de diverse Duitse regelingen vereenvoudigd weergegeven.

Figuur 11. Structuur van het arbeidsmigratierecht in Duitsland



Bron: Sächverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR, 2018), vertaling ACVZ

[Link naar beschrijving figuur 11](#)

De toegang tot de Duitse arbeidsmarkt voor niet-EU-burgers wordt geregeld in de nationale Duitse vreemdelingenwet *Aufenthaltsgesetz* (AufenthG.) in combinatie met de verordening betreffende de toelating van vreemdelingen met het oog op toegang tot werk *Beschäftigungsverordnung* (BeschV), die vergelijkbaar is met de Nederlandse Wet arbeid vreemdelingen en lagere regelgeving. Hierin zijn bijzondere regelingen voor burgers van bepaalde landen en voor etnische Duitsers opgenomen. Verder hanteert Duitsland, zoals hierboven uiteengezet, een lijst met tekortberoepen. Migranten die een beroepsopleiding in die tekortberoepen hebben voltooid komen versoepeld in aanmerking voor arbeidsmigratie naar Duitsland. Duitsland heeft dus voor bepaalde *beroepsgroepen* en bepaalde *herkomstlanden* bijzondere legale migratiekanalen ontwikkeld. Als gevolg hiervan zijn er bijvoorbeeld initiatieven waarbij gezondheidswerkers worden geworven in onder meer de Filipijnen en Albanië. In Manilla is een opleiding gestart waar gezondheidswerkers de Duitse taal kunnen leren.⁶⁹

Arbeidsmigratie in het kader van Europese mobiliteitspartnerschappen en projecten gefinancierd door de Wereldbank

Zoals in het vorige hoofdstuk over het Unierechtelijke kader al is aangegeven heeft de EU mobiliteitspartnerschappen gesloten met (toekomstige) landen van herkomst. Deze mobiliteitspartnerschappen worden uitgevoerd door het hiervoor ook al genoemde International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) waar Duitsland een donorland van is, maar Nederland niet. De Duitse instantie verantwoordelijk voor de uitvoering van de Mobility Partnerships is de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH,⁷⁰ een publiek-private organisatie. GIZ heeft hiervoor een apart programma ontwikkeld, gericht op enerzijds terugkeer en re-integratie en anderzijds ontwikkeling georiënteerde migratie.⁷¹ Daarnaast heeft GIZ *Migration Advice Centres* in een aantal landen van waaruit informatie wordt verschaft over migratie naar Duitsland en trainingen worden verzorgd, ook voor terugkeerders.⁷² GIZ heeft in Marokko een programma dat wordt gefinancierd door de Wereldbank waarin 110 schoolverlaters in Duitsland in de horeca in een leer-werk traject zijn geplaatst.

In de recent verschenen publicatie van Düvell (2019) wordt de Duitse samenwerking met onder meer Tunesië, Marokko en Egypte in het kader van de mobiliteitspartnerschappen en door de Wereldbank gefinancierde projecten uitgebreid beschreven. Een publicatie van de *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* (SVR) geeft een overzicht van alle initiatieven (SVR, 2018, p. 28).

Legale migratie in plaats van asielmigratie

Ongeschoolde migranten kunnen in Duitsland een verblijfsvergunning voor werkdoeleinden verkrijgen op grond van para. 18 (3) van het AufenthG. Dit geldt voor onderdanen van Andorra, Australië, Israël, Japan, Canada, de Republiek Korea, Monaco, Nieuw-Zeeland, San Marino, VS (BeschV, para. 26 (1)). Deze lijst van 'westerse' herkomstlanden is voor de periode van 2016 tot en met 2020 uitgebreid met Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië (BeschV, para. 26 (2)).

De *Bundesagentur für Arbeit* keurt tewerkstelling op grond van BeschV, para. 26 alleen goed wanneer de volgende voorwaarden zijn vervuld:

- de arbeidsmigrant heeft een concreet werkaanbod van een werkgever;
- geen Duitser of vreemdeling met dezelfde wettelijke status (bijv. EU-burger, erkende vluchteling) is beschikbaar voor de baan (arbeidsmarkttoets);
- de arbeidsmigrant ontvangt geen slechtere arbeidsvoorwaarden (met inbegrip van beloning, werkuren) ten opzichte van voorwaarden die van toepassing zijn op vergelijkbare Duitse werknemers;

- burgers van de landen van de Westelijke Balkan mogen in de afgelopen 24 maanden geen asielvoorzieningen in Duitsland hebben ontvangen.

De verruimde arbeidsmigratieregeling voor de Westelijke Balkanlanden loopt van 2016 tot 2020.⁷³ Naast de mogelijkheid om in Duitsland te gaan werken probeert Duitsland op diverse manieren meer perspectief te bieden in de Westelijke Balkan in het algemeen en in het bijzonder in Albanië. De Albanese overheid en het *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* werken samen om Albanese beroepstraining te geven, zoals het Vocational Education and Training (VET) Programme. Ook het ProSEED project 'Make it in Albania' heeft als doel arbeidsmogelijkheden te creëren in Albanië, zodat vooral de jeugd meer perspectief op werk krijgt. Deze programma's zijn volgens GIZ succesvol omdat inmiddels ongeveer 7.000, vooral jonge Albanese tussen 19 en 34 jaar oud, hebben deelgenomen aan korte of langlopende beroepstraining. Het Deutsches Informationszentrum für Migration, Ausbildung und Karriere (DIMAK) is in Tirana om zowel terugkerende Albanese als de lokale bevolking te helpen bij herintegratie en het zoeken naar werk.⁷⁴ Het doel is om informatie te geven over werkgelegenheid in Albanië en over de (on)mogelijkheden van het op legale wijze verkrijgen van werk in Duitsland.

De ACVZ adviseerde in 2018 dat dit voorbeeld van de Duitse inzet voor legale migratie en het organiseren van een beroepsopleiding in het herkomstland mogelijk het navolgen waard is ter voorkoming van asielverzoeken uit zogenaamde 'veilige landen van herkomst' (ACVZ, 2018, pp. 32-34). Er zijn indicaties dat deze insteek in Duitsland succes heeft, al wijst de *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* erop dat het wegens het ontbreken van data niet mogelijk is om een direct oorzakelijk verband aan te tonen tussen de maatregelen en de daling van het aantal asielverzoeken in Duitsland vanuit de Westelijke Balkanlanden. (SVR, 2018, p. 25). De maatregelen zijn ingegaan in 2016. Als we de procentuele daling van asielverzoeken in Duitsland uit de Westelijke Balkan in 2018 ten opzichte van ijkjaar 2015 vergelijken met die van de EU als geheel en van Nederland, valt op dat het aantal asielverzoeken in Duitsland procentueel gezien harder is gedaald dan in de EU als geheel en in Nederland (met uitzondering van Kosovaren, waarvan het aantal eerste asielaanvragen ook in de EU en Nederland sterk is verminderd). In onderstaande figuur staan deze cijfers weergegeven.

Figuur 12. Percentuele daling van het aantal eerste asielverzoeken uit zes landen van de Westelijke Balkan in 2018 ten opzichte van 2015 in de EU, Duitsland en Nederland

	EU	Duitsland	Nederland
Albanië	-71%	-97%	-45%
Bosnië en Herzegovina	-76%	-89%	-52%
Kosovo	-95%	-98%	-95%
Noord-Macedonië	-69%	-86%	-18%
Montenegro	-90%	-95%	-50%
Servië	-77%	-93%	-72%

Bron: Eurostat tabel 'Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)' [migr_asyappctza], geraadpleegd op 5 april 2019

Tegelijkertijd is in dezelfde periode het aandeel en het aantal personen met een verblijfsvergunning voor arbeid uit de Westelijke Balkan in Duitsland sterk toegenomen. Eind 2015 was 9% van de buitenlanders met een verblijfsvergunning voor arbeid in Duitsland uit deze regio afkomstig, eind 2018 bijna 25%. Het aantal personen uit de Balkan dat een verblijfsvergunning voor arbeid in Duitsland heeft steeg in die periode volgens Destatis, het Duitse Bureau voor de statistiek, met 53.000 (van 13.000 naar 66.000), terwijl het aantal personen met een humanitaire status uit deze regio (in de woorden van Destatis) slechts licht toenam met 7.000. Volgens Destatis is deze omslag waarschijnlijk deels het gevolg van de beleidswijzigingen waarmee de Balkanlanden als veilig land van herkomst werden bestempeld maar tegelijkertijd personen uit deze landen soepeler toegang tot de Duitse arbeidsmarkt kregen.⁷⁵

5.4 Nieuwe ontwikkeling: wetsvoorstel voor het aantrekken van vakmensen

Om de blijvende krapte op de arbeidsmarkt te adresseren heeft in maart 2019 de Duitsland coalitie SPD en CDU/CSU een wetsvoorstel ingediend om te komen tot een *Fachkräftezuwanderungsgesetz*, een migratiewet voor vakmensen. Hiertoe was in oktober 2018 al een akkoord op hoofdlijnen gesloten.⁷⁶ De wettelijke regeling beoogt het aanbod van geschoolde werknemers te vergroten door gerichte en gecontroleerde immigratie van vakmensen van buiten de EU te faciliteren. Het gaat hier uitdrukkelijk om zowel hooggeschoolde "Fachkräfte mit akademischer Ausbildung" als ook om vakkrachten met een beroepsopleiding "Fachkräfte mit Berufsausbildung". Opvallend is de strikte scheiding tussen vluchtelingen en (arbeids)migranten. Dit ligt in de lijn van de opmerking van de bondskanselier in Marrakesh dat een heldere scheiding tussen beide categorieën belangrijk is.⁷⁷ Het wetsvoorstel biedt inzicht in hoe Duitsland de verschillende belangen die bij arbeidsmigratie zijn gemoeid afweegt. Die belangen, die wij in hoofdstuk 2 hebben

geschetst, zijn de belangen van de werkgevers, migranten, het land van herkomst én de ontvangende samenleving.

Vakmensen

In de kern stelt dit wetvoorstel twee voorwaarden aan arbeidsmigranten: een arbeidsplaats en een relevante (vak)opleiding voor die arbeidsplaats. In het wetsvoorstel wordt onder vakmensen verstaan iedereen met een voltooide beroepsopleiding van minstens twee jaar. Zij kunnen gaan werken in beroepen waarvoor vaardigheden, kennis en capaciteiten nodig zijn die in de studie worden verkregen.⁷⁸ Vakmensen die aan de voorwaarden voor de Europese blauwe kaart voldoen, krijgen een blauwe kaart, de anderen krijgen een Duitse verblijfsvergunning. Ook migranten zonder de kwalificaties kunnen een vergunning krijgen wanneer de 'Beschäftigungsverordnung' of een overeenkomst tussen staten bepaalt dat de vreemdeling voor dit beroep kan worden toegelaten. Dit kan relevant zijn voor vreemdelingen met specifieke praktische vaardigheden, of als zij in een bepaalde regio nodig zijn.⁷⁹ Dit is dus een voortzetting van het huidige Duitse beleid om voor bepaalde tekortberoepen, en eventueel alleen voor bepaalde regio's, arbeidsmigratie toe te staan. Hier worden de belangen van de lokale economie en werkgevers mee gediend, maar ook die van de vakmensen zelf, die hiermee een legaal migratiekanaal naar Duitsland krijgen. Ook de landen van herkomst kunnen profiteren, in ieder geval van geldovermakingen van de migranten naar de landen van herkomst.

Omklassen status asielmigranten

Duitsland heeft, nog meer dan Nederland, de afgelopen jaren grote groepen mensen een vluchtelingen- of asielstatus verleend en werkt aan hun integratie op de Duitse arbeidsmarkt. Enerzijds wordt geconstateerd dat de Duitse arbeidsmarkt nog behoefte heeft aan arbeidsmigranten.⁸⁰ Anderzijds zou het paradoxaal zijn om migranten van buiten de EU te werven als ze binnen Duitsland aanwezig zijn. In de overgangsfase tussen de huidige situatie en de nieuwe strikt gescheiden regelgeving faciliteert dit wetsvoorstel het 'omkassen' van de status van niet-uitzetbare maar afgewezen asielzoekers, die in Duitsland gedoogd worden (een 'Duldung' hebben) naar gereguleerde arbeidsmigranten.⁸¹ Hieraan worden voorwaarden verbonden waarbij voorop staat dat de migrant in staat is gebleken te integreren, Duits spreekt, en werk heeft. Opgemerkt zij dat asielzoekers in Duitsland, ook als ze nog in procedure zijn, al na 3 maanden toegang krijgen tot de Duitse arbeidsmarkt. Zij kunnen onder voorwaarden ook steun krijgen bij het vinden van werk. In de overgangsfase krijgen ook houders van een Duldung van overheidswege ondersteuning aangeboden bij het vinden van een passende beroepsopleiding of werk. Voor de groep momenteel al in Duitsland verblijvende gedoogde uitgeprocedeerde asielzoekers wordt de mogelijkheid geboden een beroepsopleiding te volgen om zich daarmee te kwalificeren voor een arbeidsplaats als vakkracht in de zin van de nieuwe wet. De uitzichtloosheid van deze migrantengroep wordt daarmee aangepakt en de inspanningen van de lokale

overheden om hen aan het werk te krijgen worden beloond. Het wetsvoorstel faciliteert dat houders van een Duldung een gewone verblijfsvergunning kunnen krijgen als zij een erkende beroepsopleiding hebben afgesloten of sinds twee jaar ononderbroken in een beroep hebben gewerkt op basis van een vergelijkbaar in het buitenland verkregen diploma, of drie jaar in een gekwalificeerd beroep hebben gewerkt en daarmee in hun levensonderhoud hebben kunnen voorzien, over woonruimte beschikken en het Duits voldoende beheersen. Daarmee worden zij aangespoord werk te maken van hun integratie in de Duitse samenleving. Er worden in de wet verder strikte eisen gesteld zoals: de betrokkene mag geen bedrog hebben gepleegd in het kader van een eerdere aanvraagprocedure, maatregelen gericht op verblijfsbeëindiging niet ontdoken of verhinderd hebben, geen banden hebben met terroristische organisaties, en niet veroordeeld zijn voor een strafbaar feit, waarbij straffen tot maximaal 90 dagen voor daden die ingevolge de asielwet alleen door vreemdelingen kunnen worden begaan buiten beschouwing blijven.⁸² Belangrijkste voordeel is dat via deze weg de gedoogsituatie wordt beëindigd.

Voorkomen aanzuigende werking uit andere EU-lidstaten

Uitgezonderd van de regeling zijn onder andere asielzoekers en statushouders uit andere EU-lidstaten en vreemdelingen die een vertrekplicht hebben in een andere EU-lidstaat. Vreemdelingen die op andere gronden wél recht op mobiliteit hebben in de EU, zoals langdurig ingezetenen, moeten van die mogelijkheid gebruik maken en kunnen dan ook niet via deze nieuwe regeling naar Duitsland komen.⁸³

Zoekperioden

Het wetsvoorstel kent verder een variëteit aan zoekperioden voor vakmensen om in Duitsland een baan te vinden. Het wetsvoorstel faciliteert dus zowel aanbod- als vraaggestuurde arbeidsmigratie. Wij noemen hier de aangeboden mogelijkheid voor vakmensen uit landen buiten de EU om voor zes maanden naar Duitsland te komen en werk te zoeken. Voorwaarde is dat zij moeten aantonen te beschikken over een basisbeheersing van de Duitse taal en in hun eigen onderhoud moeten kunnen voorzien. Tijdens de zoekperiode mag maximaal tien uur per week gewerkt worden in elk willekeurig beroep.⁸⁴ Mede ter voorbereiding op zo'n zoekperiode gaat de federale regering de Duitse taalbeheersing faciliteren door inzet van de Goethe instituten in het buitenland. Ook hiermee faciliteert de Duitse overheid sociaal-culturele integratie van de nieuwkomers en benadrukt zij het belang van taalvaardigheid voor succes op de arbeidsmarkt.

Rol werkgever

Opvallend is de rol die in het wetsvoorstel is weggelegd voor de werkgever. De werkgever kan voor een beoogde werknemer de procedure doorlopen en de vergunning aanvragen. De werkgever en de bevoegde instantie (vgl IND) sluiten een overeenkomst waarbij o.a. wordt vastgelegd wat de gevolgen zijn als de

gemaakte afspraken niet worden nagekomen.⁸⁵ Die versnelde procedure geldt tevens voor gezinshereniging met huwelijkspartners en minderjarige kinderen. De nieuwe wet heeft hiermee kenmerken van de Nederlandse erkend referentenprocedure. Het lijkt er echter op dat in Duitsland meer nadruk ligt op de daadwerkelijke behoefte op de arbeidsmarkt en het Duitse economische belang. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een uitbreiding naar vakkrachten, waarbij de inkomenseis is losgelaten maar daarvoor in de plaats een opleidingseis is gesteld. Het economisch belang is in Duitsland centraler en van bovenaf geformuleerd terwijl dit in Nederland meer wordt overgelaten aan de werkgever die bereid en in staat is om als referent te worden erkend.

Geen arbeidsmarkttoets

Als de arbeidsmigrant een arbeidsovereenkomst krijgt aangeboden zal de arbeidsmarkttoets vervallen.⁸⁶ Bij wijzigingen op de arbeidsmarkt zal zo'n arbeidsmarkttoets wel weer ingevoerd kunnen worden. Het wetsvoorstel zoekt hiermee duidelijk aansluiting bij de belangen van de Duitse industrie en arbeidsmarkt door, indien nodig, de arbeidsmarkt te beschermen tegen verdringing mocht een sector geen tekorten meer kennen. Bij onverhoopte werkloosheid kan betrokkene gebruik maken van een zoektermijn en nieuw werk proberen te vinden.

Vier jaar verblijfsvergunning

Volgens het voorstel krijgen de vakmensen een verblijfsvergunning voor vier jaar.⁸⁷ Als ze nog steeds de voorgeschreven baan hebben, minstens 48 maanden premies hebben betaald en voldoende Duits spreken kan een permanente verblijfsvergunning worden verkregen. Als een *binnenlandse* beroepsopleiding of studie met succes is afgerond mag de migrant al na twee jaar permanent verblijf aanvragen.⁸⁸ Blauwe-kaart-houders mogen na 33 maanden permanent verblijf aanvragen. Het snel bieden van een zekere verblijfstitel dient waarschijnlijk meerdere belangen, aangenomen mag worden dat zicht op verblijfszekerheid de migranten zal motiveren zich in te zetten om aan de gestelde voorwaarden te voldoen.

Het is een omvangrijk wetsvoorstel met veel details. Essentie is evenwel dat, mede gezien in het licht van de aanbevelingen gedaan in het migratiepact en de EU inzet op arbeidsmigratie uit partnerlanden, het voorstel praktisch invulling beoogt te geven aan de opdracht om een serieus legale migratiekanaal te openen voor vakmensen, ook als ze niet hooggeschoold en veel verdienend zijn. Het is evenwel pas een voorstel.

5.5 Conclusie

Legale migratiekanalen ter voorkoming van irreguliere migratie

Duitsland heeft, om kansloze asielaanvragen te voorkomen, legale migratiekanalen geopend voor migranten uit veilige landen van herkomst. Er zijn aanwijzingen dat deze aanpak effect heeft: het aantal asielverzoeken uit de zes Balkanlanden is sinds 2015 in Duitsland harder gedaald dan in de EU als geheel en in Nederland, terwijl het aandeel en aantal arbeidsmigranten afkomstig uit deze landen hard is gegroeid. Het ontwikkelen van een legaal migratiekanaal lijkt daarmee te kunnen bijdragen aan het verminderen van ongecontroleerde migratie. De ACVZ herhaalt hier dan ook de aanbeveling uit haar eerdere advies 'Op zoek naar veilige(-r) landen' om een vergelijkbare aanpak te hanteren voor landen die meewerken aan terugkeer (ACVZ, 2018, p. 9).

Legale arbeidsmigratie als hulpmiddel bij het oplossen van tekorten op de arbeidsmarkt

Duitsland maakt in lijn met de afspraken in het vluchtelingen- en migratiepact een scherpe scheiding tussen vluchtelingen en arbeidsmigranten. Duitsland zoekt naar legale migratiekanalen die in het belang van Duitsland zijn en waarover met andere landen afspraken gemaakt kunnen worden.⁸⁹ De Duitse plannen en ideeën ten aanzien van arbeidsmigranten zijn mogelijk ook voor Nederland interessant. In Duitsland is er meer aandacht voor de daadwerkelijke behoefte op de arbeidsmarkt en voor het Duitse economisch belang dan in Nederland. De Duitse regering komt tot de conclusie dat er een structureel tekort aan vakkrachten is, dat ook niet binnen de EU kan worden opgelost. Daarom is Duitsland bezig om een uitnodigend arbeidsmigratiebeleid te ontwikkelen om gericht tekorten op de arbeidsmarkt aan te pakken. Dit heeft tot gevolg dat er momenteel in Duitsland ruimere mogelijkheden worden geboden voor arbeidsmigratie dan in Nederland en dat er begin maart 2019 een wetsvoorstel is ingediend om die mogelijkheden nog verder te verruimen. Daarbij wordt de inkomenseis voor vakkrachten geheel losgelaten, maar daarvoor in de plaats wordt een opleidingseis gesteld. Na vier jaar komt de arbeidsmigrant in aanmerking voor permanent verblijf en naturalisatie, mits is voldaan aan bepaalde criteria die betrekking hebben op onder meer het leren van de Duitse taal, het afdragen van premies en het behoud van de baan. Opvallend daarbij is dat het Duitse wetsvoorstel de werkgever een rol geeft die vergelijkbaar is met de erkende referentprocedure in Nederland, hoewel de beoordeling van het Duits economische belang centraal bepaald blijft.

Het huidige Duitse arbeidsmigratiesysteem is afgestemd op vraag en aanbod van arbeidsmigranten en op de economische strategie van de Duitse federale regering. Ook het VK heeft een Migration Advisory Committee die de regering adviseert over arbeidsmigratie in relatie tot de arbeidsmarkt.⁹⁰ Met de recente SEO publicatie 'Dutch labour market shortages and potential labour market supply from Africa and the Middle East: is there match?' (SEO Amsterdam Economics, 2019), heeft

Nederland een begin gemaakt met een dergelijke afstemming, die echter naar het oordeel van de ACVZ zou moeten worden geïnstitutionaliseerd. De ACVZ heeft eerder geadviseerd om een staande commissie in te stellen die regelmatig onderzoekt aan welke kwalificaties behoefte is en in hoeverre arbeidsmigranten eventueel in die behoefte kunnen voorzien (ACVZ, 2009, pp. 20-22). Die aanbeveling heeft nog steeds relevantie.

⁵⁸ Bundesagentur für Arbeit (2018), [Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung](#), Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt.

⁵⁹ Manpower Talent Shortage Survey (2018 Q3). Steeds meer werkgevers ondervinden moeilijkheden om vacatures op te vullen. Gemiddeld geldt dat in de EU voor meer dan 40%, en in Duitsland, Polen, Slowakije en Hongarije is dat percentage zelfs meer dan 50%.
⁶⁰ Eurostat tabel Unemployment by sex and age - monthly average' [une_rt_m], geraadpleegd 5 april 2019.

⁶¹ <https://www.make-it-in-germany.com/en/>

⁶² Bundesministerium für Wirtschaft (2018), [Job listings](#) oktober 2018.

⁶³ Bundesagentur für Arbeit (2018), [Whitelist immigration into recognised occupations](#).

⁶⁴ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018):

<https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/immigration/labour-migration/labour-migration-node.html> .

⁶⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt>

⁶⁶ EMN (2018) Ad-Hoc Query on Economic Migration Policy regarding Low Skilled Workers.

⁶⁷ <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/>

⁶⁸ Bundesamt für Migration and Flüchtlinge (2018), Blaue Karte EU:

<http://www.bamf.de/DE/Migration/Arbeiten/BuergerDrittstaat/BlaueKarte/blaue-karte-node.html> .

⁶⁹ <https://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/1721676/>; <https://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/1654351/> ; <https://www.zeit.de/gesellschaft/2018-06/bundesregierung-pflege-fachkraefte-ausland-afd-anfrage-mangel>;

⁷⁰ Dit programma loopt van 2015-2020, zie <https://www.giz.de/de/weltweit/62318.html>

⁷¹ Het programma is geïmplementeerd in Afghanistan, Albanië, Ethiopië, Equador, Georgië, Ghana, Irak, India, Indonesië, Jordanië, Kameroen, Kenia, Colombia, Kosovo, Marokko, Nepal, Nigeria, de Palestijnse gebieden, Peru, Senegal, Servië, Tunesië, Oekraïne en Vietnam.

⁷² Albanië, Ghana, Senegal, Kosovo, Servië, Tunesië, Marokko en Irak, <https://www.giz.de/en/mediacenter/64714.html>

⁷³ In de periode van 2016 tot en met 2020 voor onderdanen van Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië, BeschV, para. 26 (2).

⁷⁴ Zie: <https://www.returningfromgermany.de/programmes/giz-deutsche-informationszentren-fuer-migration-ausbildung-und-karriere-dimak-in-albanien> .

⁷⁵ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/04/PD19_149_12521.html

⁷⁶ Bundesregierung (2018), [Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten](#), 2/10/2018. Süddeutsche Zeitung, Fachkräfteeinwanderungsgesetz.

⁷⁷ Es ist auch klar tussen vlucht en Migration onderschieden worden, was besonders wichtig ist. www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundestkanzlerin-merkel-bei-der-internationalen-konferenz-zur-annahme-des-globalen-pakts-fuer-sichere-geordnete-und-regulaere-migration-am-10-dezember-2018-in-marrakesch-1559050

⁷⁸ Artikel 1 onder 2, d *Wetsvoorstel Vakmensen* p. 9.

⁷⁹ *Wetsvoorstel Vakmensen* par. 19 c.

⁸⁰ Süddeutsche Zeitung, Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Was ändert sich für Unternehmen und Zuwanderer?, 2/10/2018,

<https://www.sueddeutsche.de/politik/fachkraefteeinwanderungsgesetz-das-aendert-sich-fuer-unternehmen-und-fuer-zuwanderer-1.4153872>.

⁸¹ *Wetsvoorstel Vakmensen* par. 19 e.

⁸² *Wetsvoorstel Vakmensen* par. 19 d, (p. 25).

⁸³ *Wetsvoorstel Vakmensen* par. 19 f (p. 27).

⁸⁴ *Wetsvoorstel Vakmensen* par. 20 (p. 28).

⁸⁵ *Wetsvoorstel Vakmensen* par. 81a (p.35).

⁸⁶ *Wetsvoorstel Vakmensen* par 18 onder 2 (p. 17)

⁸⁷ Par. 18 onder 4, (p. 17).

⁸⁸ Par. 18c onder 5, (p. 18).

⁸⁹ 'Deutschland ist ein Land, das aufgrund seiner demografischen Entwicklung auch in Zukunft vermehrt Fachkräfte, auch vermehrt aus Ländern außerhalb der Europäischen Union,

brauchen wird. Also haben wir ein Interesse an legaler Migration. Und es unterliegt der souveränen Selbstbestimmung, was in unserem Interesse liegt. Das besagt der Pakt ausdrücklich: Die Mitgliedstaaten bestimmen souverän ihre Politik. Gleichzeitig ist er auch rechtlich nicht bindend. Wir werden also im Fachkräftebereich auf legale Migration angewiesen sein und mit anderen Ländern darüber sprechen, was in unserem Interesse liegt.' (Bundskanselier Merkel, 10 december 2018)

⁹⁰ <https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee>

Hoofdstuk 6

Arbeidsmigratie naar Nederland

6.1 Inleiding

In het laatste hoofdstuk van deze verkenning naar legale migratiekanalen staan wij stil bij de huidige mogelijkheden voor arbeidsmigratie naar Nederland. De Nederlandse regering zet tot nu toe vooral in op voor Nederland gunstige arbeidsmigratie die de kenniseconomie kan versterken.⁹¹ De vraag is of reeds bestaande vormen van legale migratie beter kunnen worden benut om het gebruik van illegale kanalen tegen te gaan en of de krapte op de arbeidsmarkt reden is om bestaande kanalen te verruimen en/of om nieuwe kanalen voor arbeidsmigranten te openen.

6.2 Stand van zaken

Wanneer in Nederland gesproken wordt over arbeidsmigratie kan dit zowel de mobiliteit van Unieburgers betreffen (denk aan Poolse of Spaanse werknemers in Nederland), als migratie van niet-Unieburgers naar Nederland.⁹² Bij deze laatste groep gaat het in Nederland meestal om hoogopgeleide professionals, zoals kennismigranten.

In reactie op het ACVZ advies 'Op zoek naar veilige(r) landen' heeft het kabinet in haar brief van 26 juni 2018 gewezen op de huidige inzet op verbeterde terugkeer door in te zetten op een strategische benadering in de relaties met de landen van herkomst op het gebied van terugkeer (zie daarvoor ook ACVZ, 2015) en een verkenning naar legale migratiekanalen aangekondigd.⁹³ Het kabinet stelt dat zowel negatieve als positieve prikkels nodig kunnen zijn richting herkomstlanden voor effectieve terugkeer en preventie van irreguliere migratie en voert momenteel een verkenning uit naar de mogelijkheden voor beperkte studie- en arbeidsmigratie voor ingezetenen uit bepaalde landen.⁹⁴ Daaraan worden twee voorwaarden verbonden: vooraf geconstateerde verbeterde terugkeersamenwerking en een breder pakket van afspraken over migratiesamenwerking dat bij voorkeur op het niveau van de EU tot stand wordt gebracht. Zoals wij hiervoor hebben laten zien liggen die kaders er al en worden die door bijvoorbeeld Duitsland, Litouwen en België ook gebruikt.

Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' 10 oktober 2017

"Asielmigratie dient om bescherming te bieden, niet om het verkrijgen van arbeid te faciliteren. De asielprocedure is niet bedoeld voor mensen die om economische redenen naar Nederland willen komen. Die vermenging is onwenselijk en moet worden tegengegaan. Er zijn echter ook arbeidsmigranten die een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie en samenleving. Voor Nederland gunstige arbeidsmigratie wordt dus gefaciliteerd. Het kan de (kennis)economie, innovatieve slagkracht en concurrentiepositie van Nederland versterken. Daarom voert de regering naar rato van de behoefte van de arbeidsmarkt een positief legaal migratiebeleid."

De regering streeft naar het ontwikkelen van legale migratiekanalen onder pijler vijf van de Integrale Migratieagenda die op 30 maart 2018 aan de Tweede kamer is gepresenteerd.

Met het uitzetten van het onderzoek '*Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East: Is there a Match?*' bij SEO door het Ministerie van Buitenlandse Zaken is s een begin gemaakt met het onderzoeken van tekorten op de arbeidsmarkt in relatie tot de vraag in hoeverre migranten in de behoefte aan arbeidskrachten kunnen voorzien, zoals ook is aanbevolen in het migratiepact. In Nederland blijkt vooral een tekort binnen de zorg, ICT en techniek.⁹⁵ Toch zet Nederland arbeidsmigranten uit landen van buiten de EU niet snel in om specifieke tekorten op te lossen (EMN, 2015). Het EMN zegt hierover:

'maatregelen voor het oplossen van tekorten in Nederland zijn vooral gericht op de beroepsbevolking uit Nederland en de EU/EER zoals omscholing en arbeidsbemiddeling. Wel kan een werkgever op eigen initiatief een migrant uit een derde land in dienst nemen, maar alleen als is aangetoond dat het vervullen van de vacature door iemand uit Nederland of de EU (of EER) niet tot de mogelijkheden behoort.'

6.3 Het Nederlandse juridische kader voor arbeidsmigratie

In hoofdstuk 4 zijn de Unierechtelijke regelingen voor arbeidsmigratie besproken, die voor Nederland als lidstaat van de EU eveneens gelden. In aanvulling daarop kent Nederland een nationaal toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten. Dit alles bij elkaar leidt (naast het vrij verkeer van personen binnen de EU) tot een aantal gronden voor legale arbeidsmigratie naar Nederland. Deze staan opgesomd in artikel 3.4 lid 1 Vreemdelingenbesluit. In het Vreemdelingenbesluit worden de gronden aangeduid als 'beperkingen'. Deze term geeft aan dat de verblijfsvergunning uitsluitend wordt verleend op die specifieke grond en dat als de vreemdeling op basis van een andere grond zijn/haar verblijf in Nederland wil voortzetten daarvoor een aanvraag 'wijziging beperking' moet worden ingediend. De hier relevante 'beperkingen' zijn:

- arbeid als zelfstandige (3.4 lid 1 onder **c** Vb);
- arbeid als kennismigrant (3.4 lid 1 onder **d** Vb);
- verblijf als houder van de Europese Blauwe kaart (3.4 lid 1 onder **e** Vb) ;
- seizoenarbeid (3.4 lid 1 onder **f** Vb);
- overplaatsing binnen een onderneming (3.4 lid 1 onder **g** Vb);
- arbeid in loondienst (3.4 lid 1 onder **h** Vb);
- grensoverschrijdende dienstverlening (3.4 lid 1 onder **i** Vb);
- onderzoek in de zin van richtlijn (EU) 2016/801 (3.4 lid 1 onder **j** Vb);
- lerend werken (3.4 lid 1 onder **k** Vb);
- arbeid als niet-geprivilegieerd militair of niet-geprivilegieerd burgerpersoneel (3.4 lid 1 onder **l** Vb);
- het zoeken naar en verrichten van arbeid al dan niet in loondienst (3.4 lid 1 onder **n** Vb).

Ook migranten die met een ander doel naar Nederland komen kunnen toegang krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen met een asielvergunning en voor de meeste gezinsmigranten. De regels over arbeidsmarkttoegang voor deze vreemdelingen zijn terug te vinden in de Wav. Voor derdelanders die korter dan drie maanden in Nederland komen werken hoeft de werkgever geen verblijfsvergunning aan te vragen, maar alleen een tewerkstellingsvergunning. De regels die voor deze groep gelden zijn eveneens terug te vinden in de Wav. Deze groepen zijn verder niet meegenomen in dit hoofdstuk. Ook hybride vormen van culturele uitwisseling gecombineerd met werken, zoals de au-pair regeling en 'working holiday programs' zijn verder niet in dit hoofdstuk meegenomen. We beschrijven hier op welke gronden een verblijfsvergunning specifiek voor arbeid kan worden verleend.

Figuur 13. Aantal arbeidsmigranten naar Nederland in 2017 naar grond voor arbeidsmigratie (exclusief vrij verkeer van personen)

Categorie	Aantal 2017
Zelfstandigen, waaronder 55 start-ups (nationaal)	550
Kennismigrant (nationaal)	7.100
Blauwe kaart (EU)	60
Seizoenarbeid (EU)	0
Overplaatsing (EU)	4.100
Loondienst (nationaal)	1.560
Grensoverschrijdende dienstverlening (nationaal)	10
Onderzoek (EU)	2.750
Lerend werken (nationaal)	360
Niet-geprivilegieerd militair of burgerpersoneel (nationaal)	- ⁹⁶
Zoeken naar en verrichten arbeid (nationaal)	370
Totaal	16.860⁹⁷

Bron: IND Metis. De cijfers zijn afgerond op 10-tallen

Arbeid als zelfstandige (nationaal)

De verblijfsvergunning voor zelfstandigen kan worden verleend als daarmee een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend, de zelfstandige uit de werkzaamheden duurzaam en voldoende middelen van bestaan verwerft én voldoet aan de bevoegdheidseisen voor de uitoefening van die arbeid en aan de vereisten voor het uitoefenen voor het desbetreffende bedrijf. De beoordeling van het wezenlijk Nederlands belang wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en geschiedt aan de hand van een puntenstelsel (De Lange, 2016).⁹⁸

Per 1 januari 2015 bestaat een startup-regeling voor innovatieve ondernemers. De verblijfsvergunning wordt voor één jaar afgegeven waarna in de volgende jaren voldaan moet worden aan (versoepelde) voorwaarden arbeid als zelfstandige.⁹⁹ Vanaf 1 oktober 2015 geldt een vrijstelling van het mvv-vereiste. Sinds 1 januari 2016 is het voor vreemdelingen die in het bezit zijn van een startup-vergunning relatief gemakkelijk om de vergunning om te zetten naar een reguliere zelfstandigenvergunning. Het enige wat daarvoor nodig is, is een positieve verklaring van de begeleider (een begeleider is verplicht bij buitenlandse start-ups).¹⁰⁰ De verklaring levert vervolgens de basis voor de RVO om een positief advies te geven. Het puntenstelsel dat geldt voor de reguliere zelfstandigenaanvraag is dus niet van toepassing (De Lange, 2016, pp. 37-82). Om ondernemerschap te stimuleren geldt per 1 april 2017 dat kennismigranten, houders van een Europese Blauwe kaart, wetenschappelijk personeel, studenten en (later toegevoegd) werknemers van multinationals die werkzaam in het kader van overplaatsing binnen een onderneming, ook als zelfstandige mogen werken zolang hun hoofdbezigheid het werk als werknemer blijft.¹⁰¹ Op 6 juni 2019 kondigde het kabinet een pilot aan voor een verblijfsregeling voor essentiële personeelsleden van een startup afkomstig van buiten de EU.¹⁰²

Arbeid als kennismigrant (nationaal)

Per 1 oktober 2004 bestaat de regeling voor kennismigranten. Als kennismigrant worden aangemerkt derdelanders die een bepaald minimum marktconform salaris per maand (gaan) verdienen.¹⁰³ Hetzelfde geldt voor derdelanders die aansluitend op het zoekjaar hoogopgeleiden of direct binnen drie jaar na het afronden van een hogere beroepsopleiding of een wetenschappelijke studie in Nederland worden tewerkgesteld op basis van een arbeidsovereenkomst en ten minste een marktconform loon verdienen (thans € 2.464 bruto per maand).

Voorwaarde voor de verlening van de vergunning is dat de kennismigrant gaat werken voor een als referent erkende werkgever.¹⁰⁴ Deze erkend referentprocedure is vastgelegd in artikel 2c Vw. In artikel 2e Vw en de artikelen 1.9 en 1.18-1.19 Vreemdelingenbesluit zijn voorwaarden opgenomen waaraan de werkgever moet voldoen om als referent te worden erkend en criteria op grond waarvan wordt getoetst of de referent voldoende betrouwbaar is.

Aan vreemdelingen die voldoen aan het looncriterium, dan wel aan de kwalificatie van wetenschappelijk onderzoeker of arts in opleiding tot specialist, kan verblijf als kennismigrant worden toegestaan mits de werkgever bij wie zij in dienst treden erkend referent is. De verblijfsvergunning van de kennismigrant kan voor maximaal vijf achtereenvolgende jaren worden verleend.

Blauwe kaart (EU)

Zie hiervoor hoofdstuk 4. Omdat de nationale kennismigrantenregeling vanuit het perspectief van de werkgever gunstiger voorwaarden kent, wordt de richtlijn in Nederland niet veel gebruikt.

Seizoenarbeid (EU)

Zie hiervoor hoofdstuk 4. Nederland heeft tot nu toe geen gebruik gemaakt van de richtlijn.

Overplaatsing (EU)

Zie hiervoor hoofdstuk 4.

Arbeid in loondienst (nationaal)

De kern van het toelatingsbeleid voor arbeid in loondienst is selectiviteit: Nederland is uitnodigend voor kennismigranten en terughoudend voor overige arbeidsmigranten, uitzonderingen voor bepaalde specialistische beroepen daargelaten. De Vw regelt de voorwaarden voor zowel de toelating tot als het verblijf in Nederland van de vreemdeling, terwijl de Wav regels voor de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt bevat. De hoofdregel van de Wav luidt dat een werkgever een vreemdeling niet in Nederland mag laten werken zonder tewerkstellingsvergunning dan wel zonder dat de vreemdeling een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid heeft.¹⁰⁵ Een door de werkgever ingediende aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning dan wel voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid wordt getoetst aan de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod, de wervingsinspanningen van de werkgever, marktconforme beloning, tenminste het wettelijk minimumloon¹⁰⁶ en adequate huisvesting.

Nederland kent daarnaast een veelvoud aan bijzondere regelingen voor arbeidsmigranten. Hierbij gaat het veelal om specialistisch werk. We noemen enkele opvallende regelingen.

Per 1 oktober 2016 is de *Regeling Aziatische horeca in verband met de tijdelijke tewerkstelling van koks ten behoeve van de Aziatische horeca* in werking getreden. Deze regeling is een vervolg op een eerdere tijdelijke regeling en het Convenant Aziatische horeca, dat de werkgeversorganisaties in de Aziatische horeca, UWV en de IND op 1 oktober 2014 hebben ondertekend. Op 1 oktober 2016 liep de tijdelijke regeling en het convenant af.

Met de Regeling Aziatische horeca kunnen de IND en het UWV voor bepaalde functies een maximum aantal gecombineerde vergunningen voor verblijf en arbeid en tewerkstellingsvergunningen verlenen voor gekwalificeerde Aziatische koks. Bij deze aanvragen toetst UWV niet of er Nederlandse of Europese werkzoekenden zijn die voorrang hebben. Daar staat tegenover dat de werkgevers zich verplichten om tijdens de looptijd van de vergunning koks uit Nederland of Europa op te leiden of aan te nemen en het afgesproken loon te betalen aan de buitenlandse koks. Op 15 april 2019 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Kamer geïnformeerd dat er per 1 oktober 2019 een permanente regeling komt waarbij het quotum wordt losgelaten. Er is in de regeling een uitzondering gemaakt op de verplichting tot wervingsinspanningen voor de werkgever. Er wordt, anders dan bij de huidige regeling, door het UWV wel getoetst of er prioriteitgenietend aanbod aanwezig is in Nederland of de EER die de vacature zou kunnen vervullen. Het zwaartepunt komt hiermee te liggen op voorkoming van verdringing van aanbod dat bekend is bij het UWV (uitkeringsgerechtigden) en van de werkgever wordt niet verwacht om zelf actief te werven. In de overgangsperiode tot 1 oktober 2019 wordt het quotum verhoogd naar 800.¹⁰⁷

Per 1 juli 2017 is de *Regeling internationaal handelsverkeer* in werking getreden. Deze regeling biedt het internationale bedrijfsleven de mogelijkheid om flexibel arbeidskrachten vanuit het buitenland tijdelijk in Nederland te laten werken. Het gaat bijvoorbeeld om werknemers die getraind worden in het werken met nieuwe machines of het geven van trainingen aan werknemers van een buitenlandse klant van het Nederlandse bedrijf.

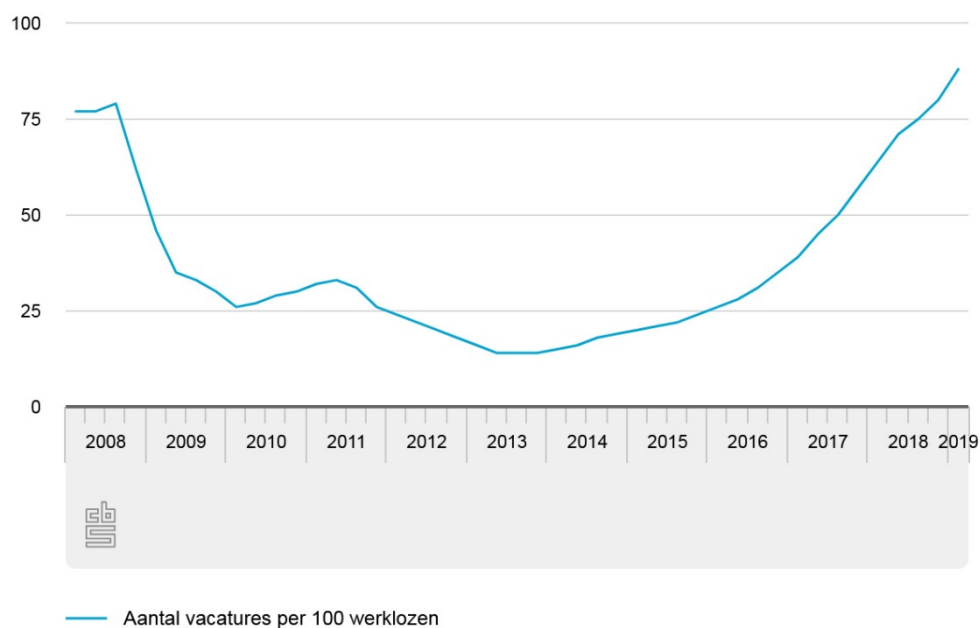
Migranten die niet vallen onder begunstigende regelingen zoals die gelden voor hoger opgeleide arbeidsmigranten of speciale regelingen, vallen onder de strenge toetsing van de Wav. Nu blijkt dat het restrictieve karakter van deze wet tot gevolg heeft dat de uitvoeringspraktijk niet in staat is om mee te ademen met de daadwerkelijke behoefte aan arbeidskrachten. Vóór 2014 bood de Wav een flexibeler toetsingskader, waarin het UWV meer beoordelingsvrijheid had. Bij de wijziging van de Wav in 2014 is al opgemerkt dat daarmee de mogelijkheid om mee te ademen met de behoefte op de arbeidsmarkt mogelijk (te) zeer werd beperkt (De Lange, 2013).

Een vergelijking van figuur 14 en 15 kan illustreren dat de bandbreedte van het aantal verleende vergunningen in de periode 2008-2017 beperkt is (tussen 4.338 in 2008 en 2.399 in 2014). Uit het relatief lage aantal vergunningen dat ook in tijden van grote krapte op de arbeidsmarkt wordt verleend kan worden afgeleid

dat arbeidsmigratie door werkgevers nauwelijks wordt ingezet als een middel om in de behoefte aan arbeidskrachten te voorzien. Dit terwijl het UWV in juni 2018 rapporteerde dat inmiddels één op de vijf werkgevers productiebelemmeringen ervaart als gevolg van een tekort aan personeel. Veel van de moeilijk vervulbare vacatures bevinden zich in het lager- en middelbaar beroepsniveau (UWV, 2018).

Figuur 14: Spanning op de arbeidsmarkt 2008-2019

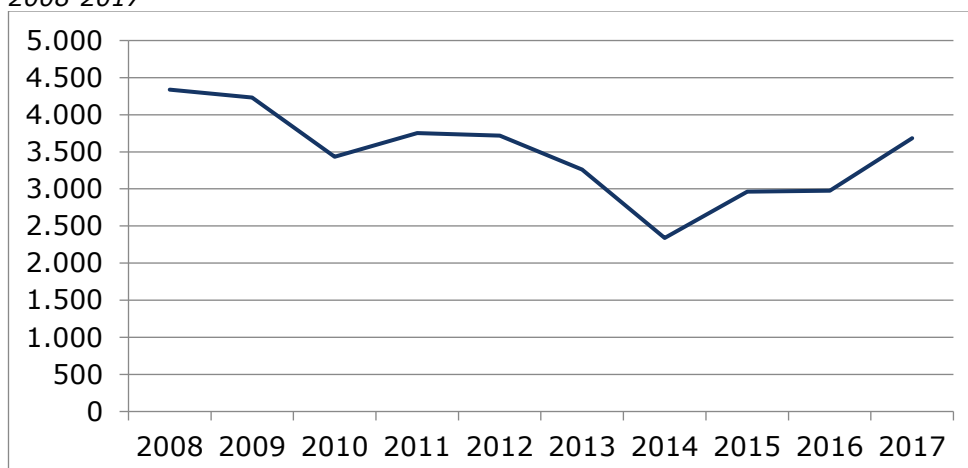
Spanning op de arbeidsmarkt



<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/20/krapte-arbeidsmarkt-neemt-verder-toe>

[Naar de tabel bij figuur 14](#)

Figuur 15: Aantal verleende verblijfsvergunningen in Nederland 'overig arbeid' 2008-2017



Bron: Eurostat, geraadpleegd oktober 2018

[Naar de tabel bij figuur 15](#)

In hoofdstuk 4 is erop gewezen dat uit de fitnesscheck van de Richtlijn betreffende één enkele aanvraagprocedure is gebleken dat het feit dat de procedure voor verkrijging van een mvv niet onder de richtlijn valt de doorlooptijd negatief beïnvloedt. De doorlooptijd voor een mvv-aanvraag is in Nederland maximaal zes maanden, die voor de aanvraag voor de gecombineerde vergunning maximaal vier maanden. Dit betekent dat het tien maanden kan duren voordat een werkgever daadwerkelijk de beschikking heeft over de arbeidskracht waarvoor een aanvraag wordt ingediend. Deze lange doorlooptijd maakt het instrument minder geschikt om nijpende tekorten op de arbeidsmarkt snel terug te dringen.

Grensoverschrijdende dienstverlening

Een verblijfsvergunning op deze grond kan worden verleend aan een vreemdeling die in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening tijdelijk in Nederland arbeid verricht in dienst van een werkgever die is gevestigd in een andere lidstaat van de EU, EER of Zwitserland.¹⁰⁸

Onderzoek

Zie hiervoor hoofdstuk 4.

Lerend werken

Een verblijfsvergunning op deze grond kan worden verleend aan een vreemdeling die in Nederland relevante werkervaring verwerft of wil verwerven in het kader van dienst arbeid of studie buiten Nederland, indien voldaan is aan een aantal voorwaarden.¹⁰⁹

Niet gepriviliegeerd militair of burgerpersoneel

Een verblijfsvergunning op deze grond kan worden verleend aan bepaalde groepen militairen en burgerpersoneel die in Nederland woonachtig zijn en in dienst zijn van een krijgsmacht of van een internationaal militair hoofdkwartier.¹¹⁰

Zoeken naar en verrichten arbeid

Nederland hanteert een zoekjaar voor afgestudeerden.¹¹¹ Onder andere vreemdelingen die in Nederland een postdoctorale opleiding hebben afgerond of aan een buitenlandse top 200-universiteit zijn afgestudeerd en vreemdelingen die in Nederland wetenschappelijk onderzoek hebben verricht hebben een zoekjaar.¹¹² Het zoekjaar kan binnen drie jaar na afronding van de studie worden aangevraagd.

Daarnaast kan op grond van het Associatiebesluit tussen de EU en Turkije een verblijfsvergunning voor het zoeken naar en verrichten van arbeid worden verleend aan vreemdelingen die ingevolge dit verdrag ten minste één jaar een verblijfsvergunning in Nederland hebben gehad op grond van een huwelijk of geregistreerd partnerschap en wiens huwelijk of geregistreerd partnerschap na drie jaar is ontworpen of ontbonden.

6.4 Conclusie

Samenvattend blijkt dat er reeds diverse legale routes voor arbeidsmigranten naar Nederland bestaan. Deze routes zijn deels gebaseerd op Unierecht en deels op nationaal recht. Nederland heeft al lange tijd oog voor de behoefte van de kenniseconomie aan buitenlandse arbeidskrachten en faciliteert kennismigratie dan ook met een over het algemeen goed functionerende regeling, waarin de werkgever als erkend referent een regierol heeft. Ook het zoekjaar voor afgestudeerden staat in het teken van het ondersteunen van de kenniseconomie. Daarnaast heeft Nederland regelingen voor zelfstandigen en innovatieve start-ups indien zij kunnen bijdragen aan 'een wezenlijk Nederlands belang'.

Het middensegment van de arbeidsmarkt wordt, in tegenstelling tot het topsegment, niet ondersteund door een daarop afgestemd arbeidsmigratiebeleid. Voor minder kennisintensieve arbeid of lager betaald specialistisch werk waarvoor in toenemende mate tekorten op de arbeidsmarkt zijn ontstaan, hanteert Nederland een restrictief kader, dat is geformuleerd in de Wav. Een door de werkgever ingediende aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning wordt onder meer getoetst aan de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod in de EU en de wervings- en opleidingsinspanningen van de werkgever, en de wervings- en eventuele opleidingsinspanningen van de werkgever ingevolge de Wav. Vervolgens wordt de vergunning ten hoogste voor één jaar verleend, waarna opnieuw wordt getoetst of er inmiddels prioriteitgenietend aanbod aanwezig is. De procedure wordt bij visumplichtige landen voorafgegaan door een mvv-procedure die zes maanden kan duren. Een dergelijk kader ontmoedigt werkgevers om een aanvraag in te dienen. Het restrictieve karakter van deze wet heeft tot gevolg dat de uitvoeringspraktijk niet in staat is om mee te ademen met de daadwerkelijke behoefte aan arbeidskrachten, terwijl één op de vijf werkgevers inmiddels productiebelemmeringen ervaart als gevolg van het tekort aan arbeidskrachten.

Migratie is één van de instrumenten die zou kunnen bijdragen aan oplossing van dit probleem. De vergelijking met Duitsland leert dat Duitsland scherper dan Nederland oog heeft voor de bijdrage die buitenlandse vakkrachten aan de Duitse economie kunnen leveren.

Nederland zet tot nu toe arbeidsmigratie niet in als alternatief voor irreguliere migratie, zoals Duitsland dat bijvoorbeeld doet. Evenmin maakt Nederland gebruik van mogelijkheden om afspraken te maken met landen van herkomst over arbeidsmigratie in samenhang met terugkeer.

Ten tijde van dit verkennend onderzoek bleek dat het lastig was om cijfers over arbeidsmigratie naar Nederland te vinden. Hiervoor moesten veel verschillende bronnen worden geraadpleegd en een aantal cijfers die zien op specifieke categorieën (zoals het zoekjaar hoger opgeleiden, arbeid in loondienst, zelfstandigen) bleken niet openbaar beschikbaar gesteld te zijn via bijvoorbeeld Eurostat, de Rapportage Vreemdelingenketen of de IND-jaarverslagen. Dit staat in scherp contrast met de gedetailleerde maandcijfers die over asielverzoeken beschikbaar zijn. Het UWV, de instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wav publiceert wel maandcijfers over de wetten WW, IOW, WIA, WAO, WAZ, Wajong, Ziektewet en Wazo, maar niet over de Wav.¹¹³ In het jaarverslag van het UWV zijn wel cijfers over de aanvragen en afhandelingen van aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen terug te vinden (UWV, 2019, p. 42). Deze cijfers geven echter geen inzicht in het aantal arbeidsmigranten dat een verblijfsvergunning op grond van arbeid in Nederland heeft gekregen, omdat ook sommige groepen vreemdelingen die op een andere grond naar Nederland zijn gekomen (bijvoorbeeld asiel of studie) niet volledig vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt en een tewerkstellingsvergunning moeten aanvragen. Het CBS tot slot publiceert wel regelmatig over arbeidsmigratie maar hanteert daarin definities waarin ook andere migranten en zelfs sommige Nederlanders met een migratieachtergrond in de cijfers zijn meegenomen.¹¹⁴

Arbeidsmigratie is naar het oordeel van de ACVZ een onderwerp waarvoor we in het belang van onze economie meer interesse kunnen hebben. Er zijn momenteel hiaten in onze kennis over dit onderwerp, waardoor het lastig wordt om de voor- en nadelen van arbeidsmigratie tegen elkaar af te wegen. De ACVZ ziet het SEO rapport '*Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East: is there a Match?*', dat in mei 2019 verscheen in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken dan ook als een stap in de goede richting (SEO Amsterdam Economics, 2019). Het maatschappelijk debat over legale arbeidsmigratie is erbij gebaat als het wordt gevoed door feitelijke en geduide informatie en door het open schetsen van knelpunten, kansen, dilemma's en oplossingsrichtingen. De ACVZ herhaalt daarom haar in de toekomstverkenning '*Op weg naar 2030*' geformuleerde aandachtspunt van het opstellen van een jaarlijkse integraal overzicht van alle inspanningen en resultaten op het brede terrein van migratie (een zogeheten 'Staat van de migratie') en het maandelijks publiceren van statistieken die voeding kunnen geven aan het maatschappelijk

debat over het onderwerp (ACVZ, 2018) en verwijst daarbij naar de aangenomen motie Groothuizen van gelijke strekking.¹¹⁵

⁹¹ Zie *Kamerstukken II*, 2017/18, 19 637, nr. 2375.

⁹² Arbeidsmigratie (SER): Arbeidsmigratie van buiten de EU. De lidstaten kunnen in beginsel zelf bepalen hoeveel mensen zij van buiten de EU toelaten. Hierbij gelden echter wel een aantal gezamenlijke Europese spelregels ten aanzien van de toegang, het verblijf en het recht zich naar een andere lidstaat te verplaatsen.

Arbeidsmobiliteit (SER): Grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de interne markt van de EU. Dit betreft werknemers, ondernemers en hun familieleden die gebruikmaken van het EU vrij verkeer van personen en/of diensten.

⁹³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/26/tk-kabinetsreactie-op-acvz-rapport-op-zoek-naar-veilige-r-landen>

⁹⁴ De Hoog Ambtelijke Taskforce migratie (HAT) heeft de door het kabinet aangekondigde verkenning uitgezet bij het ministerie van SZW die momenteel de mogelijkheden van beperkte studie- en arbeidsmigratie verkend binnen de kaders van de Wet arbeid vreemdelingen.

⁹⁵ UWV [Arbeidsmarktprognose 2018-2019](#) .

⁹⁶ Deze beperking wordt door de IND niet apart geregistreerd.

⁹⁷ Bij de gegevenslevering aan Eurostat (figuur 10) zijn 1.257 vergunningen verleend aan au-pairs meegeteld in de categorie 'other remunerated activities' en zijn 360 vergunningen voor lerend werken niet meegeteld. In deze figuur zijn de au-pairs niet meegeteld en lerend werken wel. Dit verklaart de verschillen in de totalen.

⁹⁸ Art. 3.30 Vb.

⁹⁹ Stb. 2014,450. Art. 3.30 lid 6 jo 3.58 lid 1 Vb 2000.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 30 573, nr. 133, p. 1-2.

¹⁰¹ Stb. 2017, 134. Thans geregeld in artikel 1d, 1f en 1i BuWav.

¹⁰² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/06/03/kabinet-investeert-65-miljoen-euro-in-beleid-startups-en-scale-ups>

¹⁰³ Met ingang van 1 januari 2019 gelden voor kennismigranten de volgende minimum bruto looncriteria per maand exclusief 8% vakantiegeld: Kennismigranten jonger dan 30 jaar: 3.299 euro (2018: 3.229 euro) Kennismigranten van 30 jaar en ouder: 4.500 euro (2018: 4.404 euro)

¹⁰⁴ Art. 3.30a Vb

¹⁰⁵ Artikel 2, eerste lid Wav.

¹⁰⁶ Artikel 8, eerste lid Wav. Het gaat om Sv-loon per maand zonder vakantiegeld.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2018/19 29 544, nr. 910.

¹⁰⁸ Art. 3.31a Vb; Art. 1^e BuWav.

¹⁰⁹ Art. 3.39 Vb.

¹¹⁰ Art. 3.40 Vb.

¹¹¹ Art. 3.42 Vb.

¹¹² De vergunning wordt verleend voor maximaal 1 jaar en is niet verlengbaar, art. 3.58, eerste lid Vb.

¹¹³ <https://www.uwv.nl/overuwv/kennis-cijfers-en-onderzoek/index.aspx>

¹¹⁴ Zie hierover: <https://www.socialelvraagstukken.nl/geen-838-duizend-maar-558-duizend-buitenlandse-werknemers-in-nederland/>

¹¹⁵ *Kamerstukken II* vergaderjaar 2018-19, 35000 IV, nr. 78

Literatuur

- ACVZ. (2009). *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*.
- ACVZ. (2015). *Strategische landenbenadering migratie: tussen wens en werkelijkheid*.
- ACVZ. (2017). *Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders*.
- ACVZ. (2018). *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*.
- ACVZ. (2018). *Op zoek naar veilige(-r) landen. Onderzoek naar beweegredenen van asiezoekers*.
- AWTI. (2017). *WTI-diplomatie. Offensief voor internationalisering van wetenschap, technologie en innovatie*.
- Bünthe, R., & Knödler, C. (2018). Einwanderungsgesetz: Plädoyer für weitere Ausdifferenzierung. *ZRP*, 102.
- CEPS. (2013). *The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe*. Brussel: Europese Unie.
- Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. (2005). *Report on the links between legal and illegal migration and integration of migrants (2004/2137)*.
- Czaika, M., & Hobolth, M. (2016). Deflection into irregularity? The (un)intended effects of restrictive asylum and visa policies. *European Union Politics*, 345-365.
- De Beer, J., & De Valk, H. (2019). Feit of fictie: Kan de wetenschap bijdragen aan een toekomstbestendig migratiebeleid? *Journal Vreemdelingenrecht*, 39-44.
- De Lange, T. (2007). *Staat, Markt en Migrant*. Den Haag: BJU.
- De Lange, T. (2013). De wet arbeid vreemdelingen herzien: arbeidsmarktregulering in tijden van crisis. *PS Documenta*, 907-920.
- De Lange, T. (2016). *Wezenlijk Nederlands belang. De toelating tot Nederland van ondernemers van buiten de EU*.
- De Lange, T., Oomes, N., Gons, N., & Spanikova, V. (2019). *Labour Migration and Labour Market Integration of Migrants in the Netherlands: Barriers and Opportunities. Annex D to 'Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East'*.
- Della Torre, L., & De Lange, T. (2017). 'The importance of staying put': third country nationals' limited intra-EU mobility rights. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1409-1424.
- Den Hertog, L. (2016). EU budgetary responses to the 'refugee crisis': reconfiguring the funding landscape. CEPS. *Liberty & Security in Europe papers nr. 93*.
- Düvell, F. (2019). *Germany: Selected Migration Policies. Annex E to "Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East"*.

- EMN. (2015). *Arbeidsmarkttekorten en migratie. Het vaststellen van arbeidsmarkttekorten en de behoefte aan arbeidsmigratie van derdelanders in Nederland.*
- European Commission. (2018). *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement.*
- Fundamental Rights Agency. (2015). *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox.*
- Griesbeck, M. (2014). Erleichterung der Fachkräftezuwanderung durch rechtliche Regelungen und flankierende Maßnahmen - ein Zwischenbilanz. *ZAR*, 181.
- Guild, E. (2018). Intra-Corporate Transferees: Between the Directive and the EU's International Obligations. In P. Minderhoud, & T. De Lange, *The Intra Corporate Transferee Directive: Central Themes, Problem Issues and Implementation in Selected Member States.*
- Guild, E. (2019). The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What Place for Human Rights? *International Journal of Refugee Law*, doi:10:1093:ijrl/eey049.
- HIT Foundation. (2011). *Pilot Circular Migration: Towards sensible migration policies. Lessons learned en recommendations.*
- Jennissen, R., Engbersen, G., Bokhorst, M., & Bovens, M. (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland.* WRR.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2019). *Rapportage Vreemdelingenketen 2018.*
- OECD. (2016). *Perspectives on Global Development 2017: International Migration in a shifting world.* OECD Publishing.
- Regioplan. (2018). *Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten. Een onderzoek naar hoe aantrekkelijk kennismigranten Nederland vinden als potentieel vestigings- en carrière land.*
- ROA. (2017). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2022.*
- Roelofs, S. (2004). Een doos van pandora voor de toelating van vreemdelingen. *Migrantenrecht.*
- Roelofs, S. (2017/1). Ontmanteling van het Nederlands-Japans Handelsverdrag. Bres in toelatingsbeleid gedicht. *A&MR.*
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). (2018). *Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018.*
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). (2018). *Alternativen zum Asylantrag? Legale migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive.*
- SCP. (2016). *De toekomst tegemoet. Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later.*
- SEO Amsterdam Economics. (2019). *Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East: is there a match?*
- UWV. (2018). *Arbeidsmarktprognose 2018-2019.*
- UWV. (2018). *Moeilijk vervulbare vacatures: overzicht van beroepen.*

- UWV. (2019). *Kwantitatieve informatie 2018*.
- Van den Berge, W., Vlasblom, J. D., Ebregt, J., Putman, L., Zweerink, J., & De Graaf-Zijl, M. (2018). *Verdringing op de arbeidsmarkt. Beschrijving en beleving*. SCP;CPB.
- World Bank Group. (2015). *Global Economic Prospects, having Fiscal Space and Using it*.
- WRR. (2008). *Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud*.
- WRR. (2012). *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*.
- Zwaan, K., Terlouw, A., Strik, T., Oosterom-Staples, H., De Lange, T., De Hart, B., Fernhout, R. (2018). *Nederlands Migratierecht*. boomjuridisch.

Beschrijving van figuren

Tabel bij figuur 1. Werknemers in Nederland naar Nederlandse, EU- en niet-EU-nationaliteit, 2017 (x1.000 en percentage)

Nationaliteit	Aantal werknemers	Percentage
Nederlands	7.524	93%
EU exclusief Nederlands	426	5%
Landen buiten de EU	132	2%

[Terug naar figuur 1](#)

Tabel bij Figuur 7. Gemiddeld uurloon in Euro's van Nederlanders, Unieburgers oude lidstaten (EU-15), Unieburgers nieuwe lidstaten (overige EU-landen) en van derdelanders

Nationaliteit	Gemiddeld uurloon
Nederlands	22,52
EU-15 exclusief Nederland	25,51
Overige EU-landen	12,83
Landen buiten de EU	21,76

[Terug naar figuur 7](#)

Tabellen bij figuur 9. Verleende verblijfsvergunningen naar verblijfsdoel in NL en EU+, 2008-2017

1. Nederland

Jaar	Gezin	Studie	Werk	Int. bescherming	Nat. bescherming	Overig	Totaal
2008	24.092	8.850	11.613	6.088	0	11.946	62.589
2009	23.077	9.944	10.433	4.473	4.017	4.544	56.488
2010	21.560	10.510	10.448	5.301	3.702	2.952	54.473
2011	22.327	10.701	10.961	6.039	2.698	2.348	55.074
2012	21.160	10.747	10.921	4.314	1.925	2.095	51.162
2013	25.376	12.878	12.673	4.696	5.089	4.027	64.739
2014	22.115	12.746	11.780	12.466	6.336	4.126	69.569
2015	21.683	15.263	13.308	16.896	14.328	5.213	86.691
2016	24.962	16.317	14.621	21.988	12.379	5.486	95.753
2017	30.968	17.239	17.744	10.564	15.402	5.478	97.395

2. EU+

Jaar	Gezin	Studie	Werk	Int. Bescherming	Nat. Bescherming	Overig	Totaal
2008	696.920	458.637	794.312	78.481	0	526.648	2.554.998
2009	674.123	507.625	655.356	68.945	34.342	431.697	2.372.088
2010	784.606	514.052	797.894	61.503	33.762	308.878	2.500.695
2011	730.792	497.035	531.560	64.258	34.777	346.044	2.204.466
2012	701.961	469.353	500.046	81.710	42.144	375.170	2.170.384
2013	703.080	479.608	555.694	103.473	42.022	551.238	2.435.115
2014	708.845	490.212	594.193	136.493	54.877	412.224	2.396.844
2015	792.053	540.491	725.838	146.058	46.285	445.037	2.695.762
2016	816.082	514.143	872.172	433.848	59.997	410.923	3.107.165
2017	864.209	545.364	1.027.741	390.978	73.722	309.410	3.211.424

[Terug naar figuur 9](#)

Tabellen bij figuur 10. Verleende verblijfsvergunningen voor het verrichten van arbeid naar juridische basis in Nederland en EU+, 2008- 2017

1. Nederland

Year	EU blue card	Highly skilled workers	Researchers	Seasonal Workers	Other remunerated activities	Total
2008	:	6.411	864	0	4.338	11.613
2009	:	4.895	1.305	0	4.233	10.433
2010	:	5.531	1.485	0	3.432	10.448
2011	0	5.594	1.616	0	3.751	10.961
2012	1	5.514	1.689	0	3.717	10.921
2013	3	7.046	2.363	0	3.261	12.673
2014	8	7.123	2.310	0	2.339	11.780
2015	20	7.909	2.418	0	2.961	13.308
2016	42	9.084	2.519	0	2.976	14.621
2017	58	11.252	2.751	0	3.683	17.744

2. EU+

Year	EU blue card	Highly skilled workers	Researchers	Seasonal Workers	Other remunerated activities	Total
2008	0	26.158	4.759	57.572	690.286	794.312
2009	0	40.482	6.659	56.565	546.159	655.356
2010	0	41.321	7.235	121.358	627.681	797.894
2011	156	39.172	7.642	29.661	454.929	531.560
2012	1.646	36.175	12.683	22.095	416.172	500.046
2013	5.096	35.001	10.470	19.160	472.583	555.694
2014	5.825	37.853	10.249	190.386	337.104	594.193
2015	4.908	37.321	10.952	335.477	327.011	725.838
2016	8.988	37.749	10.978	460.367	344.057	872.172
2017	11.554	41.883	12.477	542.595	409.199	1.027.741

[Terug naar figuur 10](#)

Beschrijving van figuur 11. Structuur van het arbeidsmigratierecht in Duitsland

Blauwe kaart (19a AufenthG)

Academisch diploma + arbeidscontract + een bepaalde minimumsalaris

- *Salarisspecifieke aanvulling*: Optie voor personen met een academisch diploma en een salaris lager dan dat van de blauwe kaart
- *Arbeidsspecifieke aanvulling*: Optioneel zoekjaar voor hooggekwalificeerden
- *Kwaliteitsspecifieke aanvulling*: Optie voor personen met een niet-academische opleiding in een tekortberoep

Mogelijkheden voor bepaalde beroepsgroepen

- wetenschappers (19 AufenthG)
- onderzoekers (20 AufenthG)
- o.a. sporters, cultuurberoepen (22-25BeschV)

Mogelijkheden voor burgers van bepaalde landen, o.a. van West-Balkanstaten (26 BeschV) en etnische Duitsers (28 BeschV)

[Terug naar figuur 11](#)

Tabel bij figuur 14. Spanning op de arbeidsmarkt 2008-2019

Jaar	Kwartaal	Aantal vacatures per 100 werklozen
2008	1e kwartaal	77
2008	2e kwartaal	77
2008	3e kwartaal	79
2008	4e kwartaal	62
2009	1e kwartaal	46
2009	2e kwartaal	35
2009	3e kwartaal	33
2009	4e kwartaal	30
2010	1e kwartaal	26
2010	2e kwartaal	27
2010	3e kwartaal	29
2010	4e kwartaal	30
2011	1e kwartaal	32
2011	2e kwartaal	33
2011	3e kwartaal	31
2011	4e kwartaal	26
2012	1e kwartaal	24
2012	2e kwartaal	22
2012	3e kwartaal	20
2012	4e kwartaal	18
2013	1e kwartaal	16
2013	2e kwartaal	14
2013	3e kwartaal	14
2013	4e kwartaal	14
2014	1e kwartaal	15
2014	2e kwartaal	16
2014	3e kwartaal	18
2014	4e kwartaal	19
2015	1e kwartaal	20
2015	2e kwartaal	21
2015	3e kwartaal	22
2015	4e kwartaal	24
2016	1e kwartaal	26
2016	2e kwartaal	28
2016	3e kwartaal	31
2016	4e kwartaal	35

2017	1e kwartaal	39
2017	2e kwartaal	45
2017	3e kwartaal	50
2017	4e kwartaal	57
2018	1e kwartaal	64
2018	2e kwartaal	71
2018	3e kwartaal	75
2018	4e kwartaal	80
2019	1e kwartaal	88

[Terug naar figuur 14](#)

Tabel bij figuur 15. Aantal verleende verblijfsvergunningen in Nederland 'overig arbeid' 2008-2017

Jaar	Aantal
2008	4.338
2009	4.233
2010	3.432
2011	3.751
2012	3.717
2013	3.261
2014	2.339
2015	2.961
2016	2.976
2017	3.683

[Terug naar figuur 15](#)