

# Migratie die werkt

Naar een rechtvaardig  
en menswaardig  
arbeidsmigratiebeleid

Wetenschappelijk Bureau GroenLinks



# Migratie die werkt

Naar een rechtvaardig  
en menswaardig  
arbeidsmigratiebeleid



**WETENSCHAPPELIJK  
BUREAU GROENLINKS**

## **Wetenschappelijk Bureau GroenLinks**

**Postbus 8008, 3503 RA Utrecht**

**Telefoon (030) 2399900**

**E-mail [info@wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl](mailto:info@wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl)**

**Website [www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl](http://www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl)**

ISBN 9789083021935

Utrecht, oktober 2020, Wetenschappelijk Bureau GroenLinks



Dit werk valt onder de Creative Commons-licentie 'Naamsvermelding-NietCommercieel-GelijkDelen 4.0 Internationaal' (CC BY-NC-SA 4.0).

Voor de volledige licentie, zie <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.nl>. Voor een samenvatting van de licentie, zie <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.nl>

# Inhoud

Samenvatting	5
Verantwoording	13
Lijst met afkortingen	14
Voorwoord	
<b>Selectief toelaten: Eerlijke arbeidsmarkt in plaats van restrictieve migratie</b>	17
<i>Auteur: Robbert Bodegraven</i>	
<b>1 Het huidige beleid voor arbeidsmigratie</b>	<b>27</b>
<b>1.1 Een eeuw Nederlands arbeidsmigratiebeleid in vogelvlucht</b>	29
<b>1.2 Kerncijfers arbeidsmigratie in Nederland</b>	31
<b>1.3 Het huidige Nederlandse arbeidsmigratiebeleid</b>	38
<b>1.4 Flankerend beleid</b>	45
<b>1.5 EU-arbeidsmigratiebeleid voor derdelanders</b>	54
<b>1.6 Conclusie</b>	58
<b>2 Feit of mythe? Zes argumenten onder de loep</b>	<b>59</b>
<b>2.1 Gereguleerde arbeidsmigratie vergroot internationale kansengelijkheid</b>	60
<b>2.2 Een opener arbeidsmigratiebeleid is een logisch antwoord op de bestaande realiteit</b>	62
<b>2.3 Arbeidsmigratie is (onderdeel van) de oplossing voor structurele personeelstekorten</b>	66
<b>2.4 Arbeidsmigratie is goed voor het land van herkomst</b>	79
<b>2.5 Arbeidsmigratie voor lager betaald werk gaat gepaard met misstanden en uitbuiting</b>	83
<b>2.6 Arbeidsmigratie is slecht voor (burgers in) het ontvangende land</b>	87
<b>2.7 Conclusie</b>	102

3	Wat doen andere landen? Opties, lessen en <i>best practices</i>	105
3.1	Aanbod- versus vraaggestuurd beleid	106
3.2	Mogelijke gidslanden	110
3.3	Inzichten uit beleid van andere landen: tekortberoepen en migratiepartnerschappen	125
3.4	Conclusie	136
4	Ons voorstel voor een rechtvaardig en menswaardig arbeidsmigratiebeleid	137
4.1	Ethische uitgangspunten	139
4.2	Een fatsoenlijke arbeidsmarkt	142
4.3	Een selectieve verruiming van het arbeidsmigratiebeleid voor 'niet-kennismigranten' van buiten de EU	168
4.4	Praktische uitwerking	180
4.5	Een integraal beleid	190
4.6	Conclusie	203
5	Aanbevelingen voor de politiek	205
1.	Investeer maximaal in reeds aanwezig arbeidspotentieel	207
2.	Verbeter minimumarbeidsvoorwaarden en zorg dat deze voor iedereen gelden	208
3.	Pak systemische oorzaken van uitbuiting en ongelijke concurrentie aan	209
4.	Zorg voor effectieve controle en strenge handhaving van arbeidswetten	210
5.	Schrap de arbeidsmarkttoets voor 'tekortberoepen'	211
6.	Start pilot projecten met ( <i>global skills</i> ) partnerschappen	212
7.	Zet stappen in de richting van een EU-breed 'blijken van belangstelling' systeem	213
8.	Trek lessen uit het gastarbeidersverleden	213
9.	Realiseer voldoende en goede huisvesting voor arbeidsmigranten	214
10.	Stimuleer de participatie en integratie van arbeidsmigranten	215
11.	Zorg voor coherentie met het beleid voor ontwikkelingssamenwerking	216
	Literatuurlijst	217
	Colofon	235

# Samenvatting

In Nederland kampen veel sectoren – zelfs met het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie (EU) – met een structureel tekort aan personeel. Het gaat hier niet alleen om hooggeschoolde banen in de informatietechnologie en de financiële sector, maar juist ook om praktisch geschoold werk in bijvoorbeeld de landbouw-, schoonmaak- of logistieke sector. Hoewel er buiten de EU genoeg mensen zijn die dit werk willen doen, is het voor derdelanders (mensen van buiten de EU, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein of Zwitserland) moeilijk om een werkvergunning te krijgen. Het gevolg: personeelstekorten aan de ene kant en ongereguleerde migratie en kansarme asielaanvragen aan de andere kant.

Tegelijkertijd gaat arbeidsmigratie voor lager betaald werk – op dit moment vooral van binnen de EU – binnen het huidige beleid gepaard met misstanden. Er is sprake van uitbuiting en ongelijke concurrentie. Ook worstelen gemeenten met de integratie van arbeidsmigranten en het tekort aan huisvesting voor deze groep. Kortom: van een rechtvaardig arbeidsmigratiebeleid is op dit moment geen sprake. In dit rapport onderzoekt Wetenschappelijk Bureau GroenLinks de mogelijkheden voor een rechtvaardig en menswaardig arbeidsmigratiebeleid. Centraal staat de vraag: Moet het arbeidsmigratiebeleid voor mensen uit derde landen worden herzien? En zo ja, hoe dan?

## Het huidige arbeidsmigratiebeleid voor mensen uit derde landen is onrechtvaardig

Tot in de jaren '70 werden arbeidsmigranten in Nederland, ongeacht hun opleidings- of inkomensniveau, met open armen ontvangen. Op dit moment kunnen alleen EU-burgers onder het vrij verkeer van werknemers zonder vergunning in Nederland komen werken. Mensen uit derde landen hebben een vergunning nodig. Voor deze groep gelden sinds 2004 verschillende eisen voor 'kennismigranten' en 'overige arbeidsmigranten'. Kennismigranten worden, anders dan de term doet vermoeden, niet op hun kennis of kwalificaties maar op de hoogte van het geboden salaris getoetst. In 2020 moet een kennismigrant minimaal een bruto maandsalaris van 4.612 euro (3.381 euro voor mensen jonger dan dertig jaar) gaan verdienen.

Voor deze zogenaamde kennismigranten voert Nederland een uitnodigend beleid. Voor overige arbeidsmigranten is het veel moeilijker om een vergunning te krijgen om direct (dus niet via detachering) in Nederland aan het werk te gaan. Een vergunningsaanvraag voor een lagerbetaalde baan wordt – ook wanneer in de sector sprake is van een structureel personeelstekort – aan een strenge

'arbeidsmarkttoets' onderworpen. Dit betekent dat de aanvraag alleen wordt goedgekeurd wanneer het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) oordeelt dat binnen heel Nederland én de rest van de EU geen geschikte kandidaat aanwezig is. Door de complexe procedure en onzekerheid over de kans op toekenning worden voor overige arbeidsmigranten van buiten de EU maar weinig vergunningen aangevraagd.

Wetenschappelijk Bureau GroenLinks ziet dit beleid als onrechtvaardig. In Nederland is, zeker op de korte- tot middellange termijn en óók binnen een duurzame en eerlijke economie, meer vraag naar personeel dan de EU kan leveren. Door een selectieve verruiming van het toelatingsbeleid voor derdelanders krijgen mensen een kans om op een veilige, gereguleerde manier naar Nederland te komen om openstaande vacatures te vervullen. Zoals we in dit rapport laten zien berusten veel argumenten tegen een verruiming van het arbeidsmigratiebeleid op mythen. Zo laat onderzoek keer op keer zien dat arbeidsmigratie voor praktisch geschoold of lager betaald werk niet leidt tot structurele of grootschalige verdringing. Ook vormen arbeidsmigranten geen bedreiging voor de fiscale duurzaamheid van de verzorgingsstaat.

Wij erkennen reële problemen met arbeidsmigratie voor lager betaald werk. De oplossing voor deze problemen ligt volgens ons echter niet in een restrictief arbeidsmigratiebeleid. Uitbuiting en ongelijke concurrentie moeten worden aangepakt met een fatsoenlijk arbeidsmarktbeleid. Problemen met huisvesting voor arbeidsmigranten vragen om een goed woonbeleid. En de oplossing voor gebrekkige taalkennis en participatie ligt in een actief integratiebeleid. In dit rapport doen we concrete aanbevelingen voor aanpassingen in zowel het arbeidsmigratiebeleid als flankerend beleid. Met deze aanpassingen is een rechtvaardig en menswaardig arbeidsmigratiebeleid mogelijk.

## Een goede basis

Volgens ons is een fatsoenlijke arbeidsmarkt de basis voor rechtvaardige arbeidsmigratie. In ons rapport doen wij vier aanbevelingen voor een fatsoenlijk arbeidsmarktbeleid.

### Aanbevelingen – een fatsoenlijke arbeidsmarkt

- 1 Investeer maximaal in reeds aanwezig arbeidspotentieel.
- 2 Verbeter minimumarbeidsvoorwaarden en zorg dat deze voor iedereen gelden.
- 3 Pak systemische oorzaken van uitbuiting en ongelijke concurrentie aan.
- 4 Zorg voor effectieve controle en strenge handhaving van arbeidswetten.



Om arbeidsmigratie rechtvaardig te laten verlopen is het van groot belang dat mensen die al in Nederland en de EU aanwezig zijn de kans krijgen om openstaande vacatures te vervullen. Daarom pleiten wij voor een actief arbeidsmarktbeleid, waarin maximaal wordt geïnvesteerd in Nederlanders en nieuwkomers die (meer) willen en kunnen werken.

Om banen aantrekkelijk te maken voor bestaand arbeidspotentieel én zowel Nederlanders als arbeidsmigranten de garantie te bieden op fatsoenlijk werk moeten minimumarbeidsvoorwaarden worden verbeterd. Dit betekent een hoger minimumloon, betere regulering van de flexibele arbeidsmarkt en een aanpassing van de regels voor oproepwerk, overwerk en nachtwerk. Om uitbuiting en ongelijke concurrentie te voorkomen moeten minimumarbeidsvoorwaarden in alle gevallen voor zowel Nederlandse werknemers als hun buitenlandse collega's gelden. Hiervoor moeten de regels voor detachering verder worden aangescherpt.

Op dit moment worden wettelijk geldende arbeidsvoorwaarden op grote schaal ontrokken. Om dit probleem aan de pakken pleiten wij onder meer voor een herinvoering van een vergunningstelsel voor uitzendbureaus en een verbod op inhoudingen op het minimumloon. Om de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten te verkleinen en tegelijkertijd de kans op melding van misstanden te vergroten moet meervoudige afhankelijkheid worden aangepakt. Het moet werkgevers worden verboden om tegelijkertijd de rol van huisbaas te vervullen. Ook moet er een verbod komen op de koppeling van contracten (voor arbeid, huisvesting, transport en ziektekostenverzekering). Verder adviseren wij om arbeidsmigranten, zowel vóór vertrek als direct na aankomst, in hun eigen taal te informeren over hun rechten, plichten en veilige routes voor melding van misstanden.

Om de kans op naleving van regels te vergroten moet de slagkracht van de arbeidsinspectie worden vergroot en informatie-uitwisseling en samenwerking met andere instanties worden verbeterd. Op overtreding van arbeidswetten moeten afschrikwekkende boetes, stilleggingen, dwangsommen en (bij zware of herhaalde overtredingen) bestuurs- of beroepsverboden komen te staan. Tegelijkertijd is het van groot belang dat arbeidsmigranten die de dupe zijn van uitbuiting maximaal worden beschermd.

## Een selectieve verruiming

Wanneer binnen deze fatsoenlijke arbeidsmarkt vraag is naar 'niet-kennismigranten' uit derde landen moet het voor deze groep makkelijker worden om in Nederland te komen werken. In ons rapport pleiten wij voor een selectieve verruiming van het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten van buiten de EU.

### Aanbevelingen – selectieve verruiming

- 5 Schrap de arbeidsmarkttoets voor 'tekortberoepen'.
- 6 Start pilot projecten met (*global skills*) partnerschappen.
- 7 Zet stappen in de richting van een EU-breed 'blijken van belangstelling' systeem.

Wij adviseren om de arbeidsmarkttoets te schrappen voor vergunningsaanvragen voor mensen met een baan in een 'tekortberoep'. Voor deze aanvragen moet niet langer worden getoetst of binnen Nederland of elders in de EU geschikte kandidaten aanwezig zijn. Door de arbeidsmarkttoets te laten vervallen kunnen personeelstekorten worden verlicht en krijgen arbeidsmigranten van buiten de EU meer mogelijkheden om via een veilig en gereguleerd kanaal in Nederland te komen werken.

Om te bepalen welke beroepen voor deze uitzondering in aanmerking komen moet een lijst met tekortberoepen worden opgesteld. In lijn met eerder advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken pleiten wij ervoor deze lijst op te laten stellen door een nieuwe Arbeidsmigratie Planningscommissie. In deze commissie zitten vertegenwoordigers vanuit de overheid, werkgeversorganisaties, vakbonden en de wetenschap. Bij het opstellen van de tekortberoepenlijst moet de commissie naast de 'spanningsindicator' (openstaande vacatures in relatie tot arbeidspotentieel) ook kijken naar andere factoren, waaronder de gevoeligheid van de sector voor economische veranderingen. Door de lijst vier keer per jaar te herzien kan het arbeidsmigratiebeleid maximaal meebewegen met de stand van de arbeidsmarkt.

Ook adviseren wij om migratiepartnerschappen met specifieke partnerlanden op te zetten. Binnen deze partnerschappen kan worden geëxperimenteerd met nieuwe kanalen voor gereguleerde arbeidsmigratie. Binnen een regulier partnerschap kunnen in samenwerking met het arbeidsbureau in het partnerland arbeidsmigranten voor de Nederlandse arbeidsmarkt worden geworven. Binnen een *Global Skills Partnership* kunnen gezamenlijk mensen worden opgeleid voor zowel de lokale als de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit 'model' biedt mogelijkheden voor de werving van buitenlands zorgpersoneel. Bij de selectie van partnerlanden moet worden gekeken naar de *match* tussen vraag en aanbod, de impact op de arbeidsmarkt van het partnerland en mogelijkheden voor re-integratie na terugkeer. Naast het Nederlandse belang moet ook het belang van het partnerland worden gediend.

Hoewel ons rapport zich vooral richt op nationaal beleid, is het belangrijk om op EU-niveau stappen te zetten richting een gemeenschappelijk arbeidsmigratiebeleid voor derde landen. Hierbij kan een voorbeeld worden genomen aan het Canadese 'blijken van belangstelling' systeem. Door dit systeem op EU-niveau in te voeren kunnen potentiële arbeidsmigranten online toetsen of zij aan de

toelatingsvoorwaarden van tenminste één lidstaat voldoen. Geschikte kandidaten worden vervolgens opgenomen in een arbeidspool waaruit werkgevers en lidstaten mensen kunnen uitnodigen om te solliciteren. Nederland moet zich hiernaast inzetten voor een richtlijn voor een EU-brede vergunning voor mensen met kwalificaties voor een EU-breed tekortberoep.

## Mensen, geen productiemiddelen

Hoewel wij kiezen voor een vraaggestuurd arbeidsmigratiebeleid (waarbij de vraag naar en niet het aanbod van arbeidsmigranten centraal staat) zien wij arbeidsmigranten niet als productiemiddelen. Het door ons voorgestelde beleid is selectief wanneer het gaat om toelating, maar eenmaal toegelaten wordt goed voor arbeidsmigranten gezorgd. Dit betekent dat arbeidsmigranten – net als ieder ander – rechten opbouwen en in staat worden gesteld om volwaardig deel te nemen aan de Nederlandse samenleving.

In tegenstelling tot andere voorstellen voor een herziening van het arbeidsmigratiebeleid zijn wij er geen voorstander van om een maximale verblijfsduur in te stellen voor arbeidsmigranten van buiten de EU. Net als nu het geval is, moeten arbeidsmigranten die minimaal vijf jaar met een geldige vergunning in Nederland hebben gewerkt (en aan de overige voorwaarden voldoen) een permanente verblijfsvergunning kunnen aanvragen. En hoewel wij ervoor pleiten de huidige getrapte toegang tot de Nederlandse verzorgingsstaat te behouden, zijn wij tégen een verdere inperking van de toegang tot sociale voorzieningen.

Sommige politieke partijen maken zich zorgen dat een opener arbeidsmigratiebeleid leidt tot een herhaling van het gastarbeidersverleden, waarbij relatief veel arbeidsmigranten ná het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning langdurig werkloos werden. Om deze situatie te voorkomen moeten lessen worden getrokken uit het gastarbeiderstijdperk.

### Aanbeveling – mensen, geen productiemiddelen

#### 8 Trek lessen uit het gastarbeidersverleden.

Door vanaf dag één te investeren in de taalkennis en vaardigheden van arbeidsmigranten, worden zij in staat gesteld mee te bewegen met de arbeidsmarkt. Om arbeidsmigranten die toch werkloos worden weer aan het werk te helpen, moet de dienstverlening van het UWV beter aansluiten bij de behoeften van arbeidsmigranten. Ook moet discriminatie op de arbeidsmarkt worden aangepakt. Een deel van de arbeidsmigranten zal na verlies van werk terug willen keren naar het land van herkomst. Het is daarom belangrijk om barrières voor terugkeer weg te nemen. Dit kan door arbeidsmigranten vrij op en neer te laten reizen tussen

Nederland en het land van herkomst, zonder dat dit gevolgen heeft voor het verblijfsrecht. Ook moet het mogelijk worden om een deel van de betaalde pensioenpremies mee te nemen naar het land van herkomst.

## In goede banen

Om arbeidsmigratie in goede banen te leiden moeten naast aanpassingen in het arbeidsmarkt- en arbeidsmigratiebeleid ook veranderingen in flankerend beleid worden doorgevoerd.

### Aanbevelingen – in goede banen

- 9 Realiseer voldoende en goede huisvesting voor arbeidsmigranten.
- 10 Stimuleer de participatie en integratie van arbeidsmigranten.
- 11 Zorg voor coherentie met het beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

Het huidige tekort aan goede huisvesting voor arbeidsmigranten biedt ruimte aan malafide huisvesters die arbeidsmigranten de hoofdprijs laten betalen voor ondermaatse huisvesting. Om zicht te krijgen op de vraag naar arbeidsmigranten moeten gemeenten de registratie van arbeidsmigranten verbeteren. Huisvesting voor arbeidsmigranten moet actief worden meegenomen in de woonvisie, bestemmingsplannen, afspraken met woningcorporaties en huisvestingsverordeningen van gemeenten. Om overlast voor omwonenden te beperken moet de gemeente verkamering van reguliere woningen aan banden leggen en *shortstay* in woonwijken verbieden. Om fatsoenlijke huisvesting te garanderen pleiten wij ervoor het keurmerk van de Stichting Normering Flexwonen aan te scherpen. In het keurmerk moeten normen voor de maximumhuurprijs en afspraken over privacy en veiligheid worden opgenomen. Ook moeten onaangekondigde inspecties plaatsvinden.

Minimale taalkennis en deelname aan de samenleving zijn essentieel voor het welzijn van arbeidsmigranten, de veiligheid op de werkvloer en sociale cohesie in de ontvangende gemeenschap. Gemeenten moeten arbeidsmigranten actief benaderen, wijzen op beschikbare taalcurssussen en publieke voorzieningen en hen stimuleren om deel te nemen aan een vrijwillig inburgeringstraject. Ook werkgevers hebben een rol te vervullen. Zij moeten via de wettelijke scholingsplicht medeverantwoordelijk worden gemaakt voor het taalonderwijs van arbeidsmigranten.

Ten slotte is het belangrijk dat de risico's van arbeidsmigratie voor het land van herkomst worden geminimaliseerd en dat de positieve impact van arbeidsmigratie wordt vergroot. In lijn met het Migratiepact adviseren wij om mobiliteit te faciliteren, initiatieven van diaspora te ondersteunen en geldovermakingen sneller, veiliger en goedkoper te maken. Om coherentie tussen het arbeidsmigratie- en het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te bewerkstelligen moeten projecten om

migratie richting Europa te verminderen niet uit officiële ontwikkelingsgelden worden betaald. Ook is het belangrijk dat het gesprek over terugname en overname van uitgeprocedeerde asielzoekers of strenger migratiemanagement wordt losgekoppeld van het gesprek over een soepeler visumbeleid en mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie.

In dit rapport pleiten wij voor een selectieve verruiming van het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit derde landen én verregaande aanpassingen in het arbeidsmarktbeleid en flankerend beleid. Om arbeidsmigratie rechtvaardig en menswaardig te laten verlopen is deze integrale aanpak van cruciaal belang.



# Verantwoording

Dit rapport is geschreven door Sarah Hardus (project- en onderzoeksleider bij Wetenschappelijk Bureau GroenLinks) met een voorwoord door Robbert Bodegraven (directeur van Wetenschappelijk Bureau GroenLinks).

Het rapport is gebaseerd op een bureaustudie, waarbij een groot aantal wetenschappelijke publicaties, beleidsrapporten, -adviezen en -evaluaties zijn geraadpleegd. In het kader van het project zijn hiernaast een drietal expertbijeenkomsten georganiseerd.

We danken Alexandre Afonso (universitair hoofddocent, Universiteit Leiden), Sonja Avontuur (senior adviseur, ACVZ), Imke van Gardingen (beleidsadviseur arbeidsmigratie, FNV), Arjan Heyma (senior onderzoeker, SEO economisch onderzoek), Tesseltje de Lange (hoogleraar Europees Migratierecht, Centrum voor Migratierecht RU Nijmegen), Tom Postmes (hoogleraar Sociale Psychologie, Rijksuniversiteit Groningen) en Barbara Wegelin (advocaat, Van der Woude de Graaf Advocaten) voor het delen van hun kennis en hun commentaar en suggesties.

Ook bedanken we Meike Hellevoort, Farah Karimi, Bram van Ojik, Judith Sargentini, Paul Smeulders en Tineke Strik voor hun betrokkenheid bij dit project.

De ideeën van de betrokken deskundigen kunnen afwijken van de analyse en aanbevelingen in dit rapport.

# Lijst met afkortingen

ABU	Algemene Bond Uitzendondernemingen
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AOW	Algemene Ouderdomswet
APC	Arbeidsmigratie Planningscommissie
BNP	Bruto Nationaal Product
BuWav	Besluit uitvoering Wav
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
GAMM	Gemeenschappelijke Agenda inzake Migratie en Mobiliteit
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CMS	<i>Collective Management System</i>
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
CPB	Centraal Planbureau
CRS	<i>Comprehensive Ranking System</i>
CRW	Commissie Regulering van Werk
EC	Europese Commissie
EER	Europese Economische Ruimte
ELA	Europese Arbeidsautoriteit
ET-regeling	Extraterritoriale kosten regeling
EU	Europese Unie
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
GSP	<i>Global Skills Partnership</i>
GVVA	Gecombineerde vergunning verblijf en arbeid
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
ILO	<i>International Labour Organisation</i> (Internationale Arbeidsorganisatie)
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KIS	Kennisplatform Integratie en Samenleving
KTK	Kamerstukken Tweede Kamer
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MOE-landen	Landen in Midden- en Oost-Europa
MP	Mobiliteitspartnerschap
NBBU	Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen
NHS	<i>National Health Service</i> (Nationale Gezondheidsdienst)



ODA	<i>Official Development Aid</i> (Officiële ontwikkelingshulp)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
ROA	Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt'
RuWav	Regeling uitvoering Wav
SER	Sociaal-Economische Raad
SNA	Stichting Normering Arbeid
SNF	Stichting Normering Flexwonen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAC	Tripartiete Arbeidsmigratiecommissie
Twv	Tewerkstellingsvergunning
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
Vw	Vreemdelingenwet
Wab	Wet arbeidsmarkt in balans
Wabw	Wet arbeid buitenlandse werknemers
Was	Wet aanpak schijnconstructies
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wet AVV	Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten
WHO	<i>World Health Organisation</i> (Wereldgezondheidsorganisatie)
Wml	Wet minimumloon
WML	Wettelijk minimumloon
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WW	Werkloosheidswet



## Voorwoord

# Selectief toelaten: Eerlijke arbeidsmarkt in plaats van restrictieve migratie

Het is een veelgehoorde klacht: het politieke debat is gepolariseerd. Tegenstellingen worden vergroot. De opponent wordt het liefst weggezet als een wereldvreemde idealist of een hardvochtige egoïst. Al naar gelang je wereldbeeld en politieke voorkeur. Als er één terrein is waar die polarisatie steeds weer tot verhitte koppen en slaande deuren leidt, dan is dat wel het debat over migratie.

Er zijn minder belangrijke onderwerpen waar je je druk over kunt maken.

Volgens schattingen van de Verenigde Naties (VN) zijn er ruim 270 miljoen migranten wereldwijd.<sup>1</sup> De grote meerderheid is arbeidsmigrant, dat wil zeggen: het zijn mensen die hun huis, familie en geschiedenis verlaten om elders werk, en wie weet geluk, te vinden. Zo'n kwart van alle migranten is op de vlucht voor vervolging en geweld. Meestal gaat het over die laatste groep als we het over migratie hebben.

---

*Als er één terrein is waar polarisatie steeds weer tot verhitte koppen en slaande deuren leidt, dan is dat wel het debat over migratie.*

Over die 'politieke vluchtelingen' gaat het in deze publicatie niet. Natuurlijk willen mensen die aanspraak maken op een vluchtelingenstatus ook aan het werk in hun nieuwe land. Maar de regels die gelden voor mensen op de vlucht – vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het

---

<sup>1</sup> Verenigde Naties, 'Migration', <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/migration/>.

VN-Vluchtelingenverdrag – gelden niet voor mensen die migreren om een beter bestaan op te bouwen, werk te vinden, inkomen zoeken. Over hen gaat dit rapport.

## Vrij verkeer

Verreweg de meeste arbeidsmigranten in Nederland komen uit andere landen binnen de Europese Unie (EU). Sinds de invoering van het vrije verkeer van personen binnen de EU is dat vanzelfsprekend. Nederland stelt net als andere EU-lidstaten geen beperkingen aan EU-burgers die hun werkgeluk in een ander land willen proberen. In Nederland zijn Polen en Roemenië grootleveranciers. Het werk wordt gedaan in de land- en tuinbouw, de metaalindustrie, in distributiecentra en de bouw.

Probleemloos gaat dat niet. Uit een peiling van het programma Een Vandaag bleek begin 2020 dat een meerderheid van de ondervraagde Nederlanders vindt dat het vrije verkeer van mensen aan banden moet worden gelegd.<sup>2</sup> Te vaak, denken Nederlanders, nemen mensen uit andere EU-landen de plaats van Nederlanders in. 'Verdringing' heet dat in jargon. De praktisch of niet-geschoolde Nederlanders zitten met een uitkering thuis, de Polen en Roemenen pikken hun banen in. Althans: dat is de perceptie.

Politici reageren op dit soort opiniepeilingen. Zo riep het CDA onlangs om een quotum voor arbeidsmigranten en kwamen de SP en ChristenUnie met een voorstel om opnieuw werkvergunningen binnen de EU in te voeren. Opmerkelijk was dat uit het Een Vandaag onderzoek bleek dat alleen de GroenLinks achterban in overtuigende meerderheid tégen het invoeren van quota en werkvergunningen binnen de EU bleek te zijn.

---

*De veronderstelling dat werknemers uit andere EU-landen massaal het werk van Nederlanders innemen is een nooit bewezen idee-fixe.*

De tegenstanders van een herinvoering van werkvergunningen binnen de EU hebben een punt. Om meer dan één reden. Allereerst is het voorstel om quota en werkvergunningen binnen de EU in te voeren een regelrechte aanval op een van de Europese kernwaarden. De vrijheid van beweging geldt voor alle EU-burgers en is vastgelegd in het EU-verdrag dat aan de basis van de Unie ligt. Ook is, zoals uit hoofdstuk twee van dit rapport blijkt, de veronderstelling dat werknemers uit

---

2 Rozemarijn Lubbe, 'Zo denken kiezers over strengere immigratiemaatregelen', *EenVandaag*, 28 januari 2020.

andere EU-landen massaal het werk van Nederlanders innemen een nooit bewezen idee-fixe.

Politieke partijen, van rechts tot links, sluiten zich toch graag bij dit frame aan. Zij willen arbeidsmigratie reguleren. Lees: beperken. We moeten ervoor zorgen, vinden deze partijen, dat er minder mensen uit Midden- en Oost-Europa naar Nederland komen. De ene kant van het politieke spectrum maakt zich vooral zorgen over de concurrentie voor ongeschoolde Nederlandse arbeiders en de beroerde omstandigheden waarin arbeidsmigranten nogal eens moeten werken. De andere kant vindt dat we sowieso minder migranten moeten toelaten omdat de draagkracht van de samenleving meer migratie niet aankan.

## Verdringing

Die zorgen sluiten aan bij het maatschappelijk sentiment. Maar, zoals gezegd, op de argumenten die aan dit sentiment ten grondslag liggen is het een en ander af te dingen. Verdringing van 'laag' en ongeschoolde werknemers komt in specifieke gevallen voor, maar is geen structureel probleem. Het werk in de land- en tuinbouw, de arbeiders in de metaalindustrie, de krachten die de distributiecentra bemensen, het zijn banen waar de Nederlandse arbeidsmarkt eenvoudigweg niet in voorziet. Arbeidsmigratie neemt toe als er tekorten in deze sectoren ontstaan die niet door Nederlandse werknemers worden opgevuld. Andersom zal het aantal arbeidsmigranten die van binnen de EU naar Nederland komen om dergelijk werk te doen weer afnemen als het aanbod van werk afneemt. Zonder kans op werk blijven mensen liever thuis of keren zij terug naar huis.

---

*Onfatsoenlijke werkgevers werken met constructies die de lonen van arbeidsmigranten tot een niveau onder het wettelijk minimum brengen.*

Toch zijn er Nederlandse werknemers die last hebben van arbeidsmigranten. Dan gaat het vooral om mensen met weinig tot geen scholing in sectoren waar de arbeidsvoorwaarden onder druk staan. Dat is minder een probleem van verdringing dan een gevolg van onfatsoenlijke werkgevers, die minimumvoorwaarden in de Nederlandse wetgeving behendig omzeilen. Ze werken met constructies die de lonen van arbeidsmigranten tot een niveau onder het wettelijk minimum brengen. Daarmee wordt de concurrentie met Nederlandse werknemers oneerlijk en ontstaat er dus op beperkte schaal verdringing.

De oplossing is niet, zoals vrijwel alle partijen voorstellen, het beperken van arbeidsmigratie. De oplossing ligt in het beter reguleren en controleren van de

voorwaarden waaronder arbeidsmigranten naar Nederland komen en hier werken en leven. In plaats van restrictiever arbeidsmigratiebeleid, hebben we eerlijker en fatsoenlijker arbeidsmarktbeleid nodig. Dit is dan ook een van de centrale aanbevelingen in dit rapport.

## Derde landen

De discussie over arbeidsmigratie beperkt zich veelal tot het vrije verkeer van personen en diensten binnen de EU. Dat is niet verwonderlijk, want arbeidsmigranten van buiten de EU zijn er nauwelijks. Zij maken in Nederland vrijwel geen kans op een werkvergunning. Althans, als ze aan de slag willen in lagerbetaalde banen. Voor beter betaald werk, dat betekent werk dat maandelijks meer dan 4.612 euro oplevert, staat de deur in Nederland wijd open (voor wie onder de 30 is geldt een lager maandloon, maar nog altijd minimaal 3.381 euro). Die groep noemen we versluierend geen arbeidsmigranten maar kennismigranten. Daarmee de suggestie wekkend dat wie veel verdient vanzelfsprekend ook veel kennis toevoegt.

Door arbeidsmigratie te beperken tot de kennismigranten van buiten de EU en de arbeidsmigranten vanuit de EU-landen (preciezer: de 27 lidstaten en Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland) ontstaan problemen. Op de korte termijn, omdat we niet alle tekorten in minder betaalde banen op de arbeidsmarkt kunnen opvangen met werknemers uit Nederland en de EU. Op langere termijn, omdat we in hoog tempo vergrijzen en kunnen voorspellen dat er steeds meer zogenaamde 'tekortbanen' komen, werk waar geen mensen voor te vinden zijn.

---

*Voor nieuwe 'groene' banen zal op heel korte termijn een tekort aan praktisch geschoolde arbeidskrachten ontstaan.*

Het bekendste en meest terugkerende voorbeeld is de zorg. Maar voorspellingen uit Nederlands en internationaal onderzoek wijzen uit dat er ook behoefte gaat zijn aan mensen in de dienstverlening, de industrie en de landbouw. Bovendien is er de verwachting dat bij een 'vergroening' van de economie nieuwe banen ontstaan. Voor elke verloren baan in fossiele sectoren komen er zeven groene banen terug, meldt TNO in een rapport uit 2019.<sup>3</sup> Voor deze nieuwe banen zal op heel korte termijn een tekort aan praktisch geschoolde arbeidskrachten ontstaan.

Daarom gaan we in dit rapport uitvoerig in op arbeidsmigratie van buiten de EU. In jargon heet dat 'migratie uit derde landen'. En dan hebben we het niet over

---

3 Ton van Dril, *Verkenning werkgelegenheidseffecten van klimaatregelen* (Petten 2019).

de 'kennismigranten' die met hoge salarissen in de informatie- en communicatietechnologie (ICT) sector, financiële sector of de wetenschap werken, maar over de mensen met praktische scholing die het lager betaalde werk doen.

Het verzet tegen verruiming van de toelatingsregels voor deze groep is, ik schreef het hierboven al, breed gedragen. Uit het onderzoek dat in dit rapport wordt samengebracht blijkt dat die maatschappelijke consensus echter niet strookt met de realiteit van economische en demografische ontwikkelingen. We laten stapsgewijs zien waarom er meer ruimte moet komen voor arbeidsmigratie van buiten de EU.

Dat betekent niet dat we de grenzen wijd open willen zetten; een verwijt dat linkse politiek nogal eens krijgt als de partij niet meehuilt met populistische wolven die de grenzen liefst hermetisch sluiten. Regulering van arbeidsmigratie is essentieel. Maar de grenzen rücksichtslos sluiten voor arbeidskrachten is schadelijk voor de samenleving. Het tast niet alleen onze eigen welvaart aan, het schaadt ook de landen waar arbeidsmigranten vandaan komen. En het is uiteraard nadelig voor de potentiële arbeidsmigrant zelf.

## Prioriteiten

We stellen daarbij prioriteiten. Allereerst moet de kloof tussen arbeidsvoorwaarden voor arbeidsmigranten en Nederlandse werknemers worden gedicht. Gelijk werk moet gelijk worden beloond. Dat spreekt vanzelf. De kosten die een werkgever voor een werknemer maakt, mogen niet verschillen. Ook dat is logisch. En de meervoudige afhankelijkheid die arbeidsmigranten nu vaak van de werkgever hebben moet worden gestopt.

---

### *Constructies die arbeidsmigranten goedkoper maken dan hun Nederlandse collega's moeten worden verboden.*

Concreet betekent dit niet alleen dat lonen voor gelijk werk hetzelfde moeten zijn, maar dat werkgevers ook dezelfde premies afdragen voor hun werknemers. Arbeidsmigrant of niet. De constructies die nu veelvuldig gebruikt worden, waarbij lagere sociale premies worden betaald of inhoudingen worden gedaan op het minimumloon voor huisvestingskosten, moeten wettelijk verboden worden. En de ergste uitwassen, waarbij arbeidsmigranten worden onderbetaald, de hoofdprijs betalen voor onfatsoenlijke huisvesting, of niet eens over hun eigen zorgpas beschikken moeten hard worden aangepakt.

De fatsoenlijke borging van de rechten van arbeidsmigranten heeft ook prioriteit omdat het ongelijke concurrentie met Nederlandse werknemers tegengaat.

De arbeidsmigrant uit de EU of van daarbuiten kan dan immers niet langer minder worden betaald dan een Nederlandse collega. Ook dit is een van de belangrijke conclusies die in dit rapport wordt getrokken.

Voor arbeidsmigranten van buiten de EU is pas ruimte wanneer vacatures open blijven staan. Nederlanders die (meer) willen en kunnen werken krijgen voorrang en worden maximaal begeleid en ondersteund in hun zoektocht naar werk. Ook nieuwkomers – asielzoekers, statushouders en langdurig ingezetenen in andere EU-lidstaten – moeten snel de kans krijgen om betaald aan het werk te gaan. Dat is niet alleen goed voor henzelf, maar ook voor de Nederlandse samenleving.

---

*Voor arbeidsmigranten van buiten de EU is pas ruimte wanneer binnen een actief arbeidsmarktbeleid vacatures open blijven staan.*

Wanneer tekorten op de arbeidsmarkt niet door Nederlanders, nieuwkomers of EU-burgers worden opgevuld, moeten ook mensen van buiten de EU de kans krijgen om in Nederland te komen werken. Wanneer derdelanders een baan vinden in een tekortberoep stellen wij voor om de arbeidsmarkttoets te laten vervallen. Hiermee wordt het voor deze groep makkelijker om openstaande vacatures te vervullen.

## Coronacrisis

Dit rapport verschijnt midden in een gezondheids crisis die Nederland en de wereld in zijn greep houdt. Covid-19 ontwricht de mondiale economie. Ook in Europa en Nederland zijn de gevolgen maar al te voelbaar. Dankzij een overheid die de crisis bestrijdt met forse investeringen blijven de gevolgen voor de economie vooralsnog beperkt, maar zeker is dat er veel banen verloren gaan. De prognoses voorspellen dat meer dan een half miljoen Nederlanders werkloos zullen worden.<sup>4</sup> Is het dan nog wel verstandig om de arbeidsmarkt open te stellen voor arbeidsmigranten? Moeten we de arbeidsmarkt niet vrijhouden voor al die Nederlanders die nu of in de nabije toekomst een baan zoeken?

Ook hier loont het om naar het bestaande onderzoek te kijken. Want beschikbare banen en beschikbare werknemers leiden niet altijd tot een *match*. Ook niet na omscholing, zelfs niet bij verplichtende maatregelen. Dat blijkt opnieuw uit de meest recente cijfers van tekorten op de arbeidsmarkt. Die nemen in veel traditionele 'tekortsectoren' nauwelijks af. In één sector waar altijd al veel

---

<sup>4</sup> CPB, *Juniraming 2020* (Den Haag 2020).



arbeidsmigranten werken, de pakketbezorging en distributiecentra, neemt de vraag naar werknemers zelfs toe. Met de nu bekende ontwikkelingen is er dus geen reden om vanwege de covid-19 crisis een stop op arbeidsmigratie te zetten.

Ons voorstel voor een versoepeling van de toelatingseisen voor tekortsectoren draagt bovendien bij aan een arbeidsmigratiebeleid dat maximaal kan meebewegen met de stand van de arbeidsmarkt. Bij een afname van werkgelegenheid zullen minder mensen de kans krijgen om in Nederland te komen werken, terwijl in perioden van economische groei het aantal werknemers van buiten Nederland zal toenemen. In hoofdstuk vier van dit rapport wordt nauwgezet beschreven welke voorwaarden en regels nodig zijn voor deze gebalanceerde arbeidsmigratie. Zo is het belangrijk om barrières voor remigratie weg te nemen, onder andere door een deel van de opgebouwde sociale premies bij remigratie mee te geven.

## Brede welvaart

Dit rapport geeft een diepgaand overzicht van de mogelijkheden en risico's van arbeidsmigratie, nu en in de nabije toekomst. We zijn daarbij uitgegaan van kernwaarden voor een rechtvaardige en duurzame politiek. Dat betekent allereerst dat mensen onder goede en gelijke omstandigheden werken. Het betekent ook dat Nederlandse werknemers beschermd worden voor ongelijke concurrentie. En dat arbeidsmigranten behoed worden voor de grillen van malafide werkgevers die hen vooral als verdienmodel zien.

---

*Arbeidsmigranten moeten worden behoed voor de grillen van malafide werkgevers die hen vooral als verdienmodel zien.*

Vanuit die waarden komen we tot de conclusie dat, met instandhouding van het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Economische Ruimte (EER), een selectieve verruiming van de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU wenselijk is. Het is met nadruk een 'selectieve verruiming'. Selectief, omdat er duidelijke criteria worden gehanteerd voor arbeidsmigratie van buiten de EU. Maar ook een verruiming, omdat de huidige regeling voor arbeidsmigranten uit derde landen onvoldoende ruimte biedt aan werknemers voor lagergeschoolde banen waar zowel vraag naar als aanbod voor is.

Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid moet bijdragen aan een breder begrip van welvaart dan welvaart die alleen gedefinieerd wordt door de economische waarde van werknemers. In dit rapport pleiten wij dan ook voor ontwikkelings- en ontplooiingskansen, voldoende middelen voor een fatsoenlijk leven, duurzame

inzetbaarheid van mensen en een sociaal vangnet dat behoedt voor een duikeling in armoede.

Tot slot besteden we in dit rapport ook aandacht aan de kansen en gevolgen van arbeidsmigratie voor de landen van herkomst. Ook dat hoort bij een rechtvaardig arbeidsmigratiebeleid vanuit een bredere blik op welvaart. Arbeidsmigratie kan positieve effecten hebben op herkomstlanden. Mits de voorwaarden juist zijn. Het is belangrijk dat arbeidsmigranten niet ontmoedigd worden om terug te keren naar hun land van herkomst, zoals het geval was bij de de 'gastarbeiders' die in de tweede helft van de twintigste eeuw naar Nederland kwamen.

Migratiepartnerschappen voor de werving van arbeidsmigranten en gemeenschappelijke opleidingstrajecten die niet alleen gericht zijn op Nederlandse tekorten maar ook voordelen bieden voor herkomstlanden, dragen bij aan een evenwichtig, duurzaam en rechtvaardig arbeidsmigratiebeleid.

## Feiten en aanbevelingen

In het nu volgende rapport leest u er veel meer over. De auteur, Sarah Hardus, leidt u in de publicatie door een korte geschiedenis van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid en veel, heel veel feiten en cijfers. Die zijn nodig om de vele misvattingen over arbeidsmigratie te lijf te gaan. Dat gebeurt in het tweede hoofdstuk, waarin enkele hardnekkige mythen over arbeidsmigratie worden weersproken.

---

*Door de beschikbare feiten en kennis voor het voetlicht te brengen willen wij een bijdrage leveren aan meer rust in het debat over arbeidsmigratie.*

Vervolgens leest u over arbeidsmigratiebeleid in landen als Canada, Duitsland en Zweden, die vaak als voorbeeld worden genoemd voor een succesvol arbeidsmigratiebeleid. Hoewel de ervaring van deze landen ons belangrijke lessen leert, laten we zien dat 'het Canadese model', de Duitse vakkrachtenregeling en het 'open' Zweedse beleid geen van allen als blauwdruk voor een succesvol Nederlands beleid kunnen dienen.

Daarom doen we in het vierde hoofdstuk, op basis van de eerder gepresenteerde feiten en onderzoeksresultaten, en op basis van de lessen uit het buitenland, zelf voorstellen voor een rechtvaardig arbeidsmigratiebeleid (binnen een fatsoenlijk arbeidsmarktbeleid). Gewoontegetrouw sluiten we ons rapport af met een reeks politieke aanbevelingen.

We begonnen dit voorwoord met de constatering dat het debat over arbeidsmigratie tot één van de meest gepolariseerde gesprekken in de Nederlandse

politiek behoort. Door de beschikbare feiten en kennis voor het voetlicht te brengen willen wij met dit rapport een bijdrage leveren aan meer rust in dat debat. Uiteraard doen we hiernaast, als wetenschappelijk bureau van een politieke partij, ook voorstellen die de politiek in de praktijk kan brengen.

Aan jou, geïnteresseerde lezer, de uitnodiging te reageren op dit rapport en de aanbevelingen. Het debat eindigt niet hier. We kijken uit naar jouw reactie.

**Robbert Bodegraven**

*Directeur Wetenschappelijk Bureau GroenLinks*



# 1

## Het huidige beleid voor arbeidsmigratie

*Tot in de jaren '70 werden arbeidsmigranten in Nederland, ongeacht hun opleidings- of inkomensniveau, met open armen ontvangen. Arbeidsmigranten uit andere EU-lidstaten zijn ook binnen het huidige beleid vrij om in Nederland te komen werken. Ook voor 'kennismigranten' van buiten de EU geldt een uitnodigend beleid. 'Niet-kennismigranten' maken door de strenge arbeidsmarkttoets daarentegen weinig kans om rechtstreeks in Nederland aan het werk te gaan. In 2018 werden maar 610 vergunningen met een volledige arbeidsmarkttoets afgegeven. Hoe steekt het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid precies in elkaar? In hoeverre wordt arbeidsmigratie meegenomen in het beleid ten aanzien van de arbeidsmarkt, huisvesting, integratie en ontwikkelingssamenwerking? En is er sprake van een gemeenschappelijk Europees arbeidsmigratiebeleid voor derde landen?*

- Tot in de jaren '70 had Nederland een relatief open arbeidsmigratiebeleid.
- Op dit moment geldt voor mensen van buiten de EU alleen een uitnodigend beleid voor zogenaamde 'kennismigranten'.
- Voor 'overige arbeidsmigranten' uit derde landen is het moeilijk om een directe werkvergunning te krijgen.
- Naast het migratiebeleid, zijn ook het arbeidsmarkt-, huisvestings-, integratie- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van invloed op arbeidsmigratie.
- Hoewel de EU al jaren pleit voor een gemeenschappelijk arbeidsmigratiebeleid voor derdelanders, zijn lidstaten amper bereid om bevoegdheden over te dragen.

In dit rapport onderzoeken wij of, en zo ja hoe, het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten van buiten de EU moet worden herzien. Zoals we in het volgende hoofdstuk bespreken, zijn er in Nederland een groot aantal sectoren die kampen met een structureel personeelstekort. Het gaat hier zowel om hooggeschoolde als laaggeschoolde banen. Hoewel de Wet modern migratiebeleid een uitnodigend beleid beoogd voor migranten waar economisch behoefte aan is, biedt het huidige arbeidsmigratiebeleid vooral kansen aan mensen met een duurbetaalde baan (zogenaamde 'kennismigranten', zie kader hieronder). Vergunningsaanvragen voor lagerbetaalde banen worden aan een lange reeks voorwaarden getoetst (zie sectie 1.3.1 later in dit hoofdstuk). Hierdoor is het voor 'niet-kennismigranten' moeilijk om rechtstreeks in Nederland te komen werken. Dit beleid lijkt niet alleen onlogisch – er is immers vraag naar deze mensen – maar ook onrechtvaardig. Bij gebrek aan mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie komt een deel van de mensen alsnog via gevaarlijke smokkelroutes.

---

*Ook 'niet-kennismigranten' brengen waardevolle kennis mee en kunnen een positieve bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving.*

In het volgende hoofdstuk bespreken we de belangrijkste argumenten voor en tegen ruimere mogelijkheden voor arbeidsmigratie uit derde landen (landen buiten de EER en Zwitserland). In dit hoofdstuk geven we eerst een overzicht van het huidige beleidskader voor arbeidsmigratie. We bespreken de recente geschiedenis van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid, presenteren de belangrijkste cijfers over huidige arbeidsmigratie naar Nederland en zetten het bestaande arbeidsmigratiebeleid voor derdelanders uiteen. Ook kijken we kort naar het beleid in

aangrenzende beleidsterreinen zoals het arbeidsmarkt- en integratiebeleid. Ten slotte besteden we aandacht aan het arbeidsmigratiebeleid voor derdelanders op EU-niveau. Met deze informatie creëren we de basis voor onze verdere discussie.

### **Arbeidsmigranten: 'kennismigranten' en 'overige arbeidsmigranten'**

Wanneer wij in dit rapport over 'arbeidsmigranten' spreken hebben we het over mensen die gedocumenteerd (met een geldige vergunning) voor een baan in loondienst naar Nederland komen. Ongedocumenteerde werknemers of asielzoekers en statushouders met een betaalde baan vallen niet onder deze definitie maar worden wel meegenomen in onze aanbevelingen (zie sectie 4.2.2 later in dit rapport).

In het Nederlandse beleid wordt onderscheid gemaakt tussen drie groepen arbeidsmigranten: EU-arbeidsmigranten, kennismigranten en overige arbeidsmigranten. EU-arbeidsmigranten zijn zij die in de context van het vrij verkeer van werknemers naar Nederland komen om te werken. De term 'kennismigranten' wordt gebruikt voor arbeidsmigranten met een bruto maandsalaris van minimaal 4.612 euro (30 jaar en ouder); 3.381 euro (jonger dan 30 jaar); of 2.423 euro (pas afgestudeerden). De term 'overige arbeidsmigranten' wordt gebruikt voor arbeidsmigranten die niet onder de kennismigrantenregeling vallen.

De Nederlandse regering omschrijft kennismigranten als zij die 'een zinvolle bijdrage [kunnen] leveren aan de Nederlandse samenleving en economie'.<sup>5</sup> Deze formulering impliceert dat 'overige arbeidsmigranten' geen zinvolle bijdrage zouden leveren. Dit is uiteraard geenszins het geval. Ook 'niet-kennismigranten' brengen waardevolle kennis mee en kunnen een positieve bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving.

## **1.1 Een eeuw Nederlands arbeidsmigratiebeleid in vogelvlucht**

Nederland heeft een lange geschiedenis met arbeidsmigratie. Omdat deze geschiedenis van invloed is op het huidige denken over arbeidsmigratie, geven we in deze sectie een beknopt overzicht van de evolutie van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid gedurende de afgelopen eeuw. Deze uiteenzetting heeft geenszins tot doel een volledig overzicht te geven. Wel willen we laten zien dat het beleid voor arbeidsmigranten lang niet altijd zo streng is geweest als nu het geval is. Voor een

---

5 Rijksoverheid, 'Bevorderen legale migratieroutes', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/migratie/bevorderen-legale-migratieroutes>.

uitgebreide bespreking van de evolutie van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid verwijzen we graag naar een aantal uitstekende studies.<sup>6</sup>

---

*Pas in 1934 werd voor beroepen zonder aangetoonde tekorten een vergunningsplicht ingevoerd.*

Eind jaren '20 van de vorige eeuw kwamen er al arbeidsmigranten uit Duitsland, België, Polen, Italië en Joegoslavië naar Nederland om te werken. Deze mensen gingen aan de slag in de sigarenindustrie, de mijnbouw, de scheepvaart of de huishouding. Arbeidsmigranten die in deze tijd naar Nederland wilden komen werd weinig strobreed in de weg gelegd. Pas in 1934 werd een vergunningsplicht ingevoerd. Deze gold in eerste instantie alleen voor beroepen zonder aangetoonde tekorten.

Na de Tweede Wereldoorlog kampten veel sectoren, waaronder de bouwsector, de mijnbouwsector, de metaal- en kledingindustrie en de verpleging, met een groot tekort aan personeel. Om deze tekorten op te vullen werd allereerst actief personeel uit Italië, Duitsland, Polen en de Baltische staten geworven. Toen het personeelstekort begin jaren '60 verder opliep besloot de Nederlandse regering om met specifieke partnerlanden bilaterale wervingsverdragen af te sluiten. De werving van deze zogenaamde 'gastarbeiders' richtte zich vooral op jonge mannen (maximaal 35 jaar voor ongeschoolde werknemers of 45 jaar voor geschoolde arbeidskrachten), waarbij de voorkeur werd gegeven aan alleenstaanden.<sup>7</sup> De komst van deze gastarbeiders zorgde voor een snelle groei in immigratie van 45.407 personen in 1960 tot 90.829 in 1970.<sup>8</sup>

- 
- 6 Zie bijvoorbeeld: Tesseltje de Lange, *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006* (Den Haag 2007); Wilma Roos, *Van gastarbeider tot euroforens: de uitdagingen van arbeidsmigratie voor de vakbeweging* (Amsterdam 2015); en Leo Lucassen en Jan Lucassen, *Vijf eeuwen migratie. Een verhaal van winnaars en verliezers* (Amsterdam 2018).
  - 7 Vina Wijkhuijs en Roel Jennissen, *Arbeidsmigratie naar Nederland. De invloed van gender en gezin* (Den Haag 2010), p. 22-30.
  - 8 CBS, 'Bevolkingsontwikkeling; levend geboren, overleden en migratie per regio', 28 augustus 2019, <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/37259ned>.



### **Migratiemythe: 'Links heeft de grenzen opgezet voor gastarbeiders'**

Het idee dat linkse partijen verantwoordelijk zijn voor 'massale immigratie' in de jaren '60 wordt breed gedragen. De wervingsverdragen met Turkije en Marokko kwamen echter uit de koker van de centrumrechtse regering van de VVD en de voorgangers van het CDA (KVP, ARP, CHU). Onder het linkse Kabinet-Den Uyl werden de grenzen voor nieuwe gastarbeiders juist gesloten.

De oliecrisis van 1973 zorgde voor een economische recessie en groeiende werkloosheid. In reactie op de nieuwe situatie op de arbeidsmarkt besloot het Kabinet-Den Uyl in 1974 om de werving van gastarbeiders te stoppen. Eén jaar later begonnen de onderhandelingen over een nieuw arbeidsmigratiebeleid. In 1979 werd de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw) aangenomen. Deze wet markeert de verschuiving van een uitnodigend naar een selectief arbeidsmigratiebeleid. De arbeidsmarkttoets die onder de Wabw werd ingevoerd zorgde voor een sterke daling in het aantal arbeidsmigranten. In 1995 werd de Wabw vervangen door de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Deze wet is nog steeds bepalend voor de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU. Ook met de laatste herziening van de Wav in 2014 zijn de uitgangspunten onveranderd gebleven. Tot op heden is er in Nederland sprake van een selectief arbeidsmigratiebeleid dat uitgaat van het Nederlands belang.<sup>9</sup>

## **1.2 Kerncijfers arbeidsmigratie in Nederland**

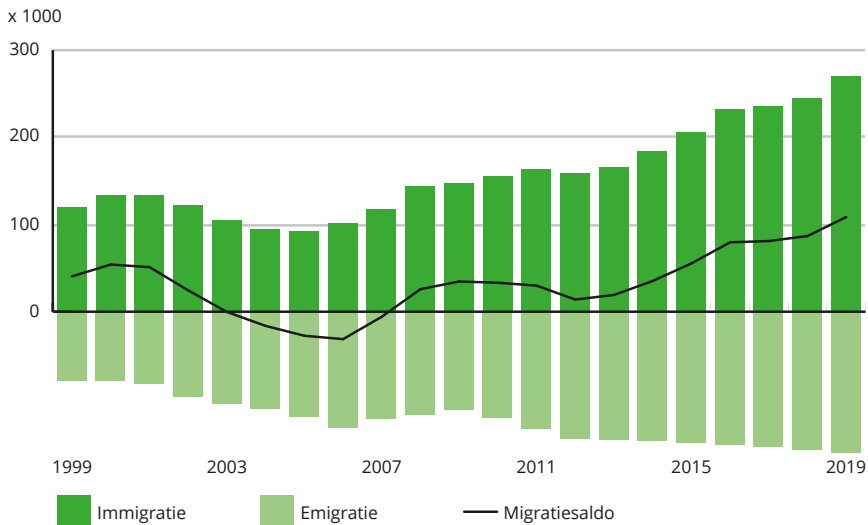
Om ervoor te zorgen dat de discussie over arbeidsmigratie op basis van feitelijke informatie kan worden gevoerd, presenteren wij hier een aantal kerncijfers over huidige arbeidsmigratie naar Nederland. Hoeveel arbeidsmigranten komen er op dit moment naar Nederland? Hoe groot is het aandeel arbeidsmigranten in verhouding tot het totale aantal immigranten? Waar komen de meeste arbeidsmigranten vandaan? In welke sectoren gaan mensen aan het werk? En hoelang blijven de meeste arbeidsmigranten in Nederland?

Het totale aantal immigranten dat naar Nederland komt is de afgelopen tien jaar toegenomen (zie figuur 1 hieronder). In 2019 ging het om 267.738 personen.<sup>10</sup> In hetzelfde jaar vertrokken 158.572 mensen uit Nederland. Hiermee kwam het 'migratiesaldo' (immigratie min emigratie) op 109.166 personen.

<sup>9</sup> Op dit moment ligt er een voorstel tot wijziging van de Wav. In dit voorstel blijft het principe van selectiviteit overeind.

<sup>10</sup> Hierbij gaat het zowel om mensen met een buitenlandse nationaliteit als Nederlanders die remigreren.

**Figuur 1 Immigratie, emigratie en migratiesaldo, 1999-2019**



Bron: CBS, 'Hoeveel immigranten komen naar Nederland?', <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-immigranten-komen-naar-nederland->.

### *Voor immigranten van binnen de EU is werk het voornaamste doel.*

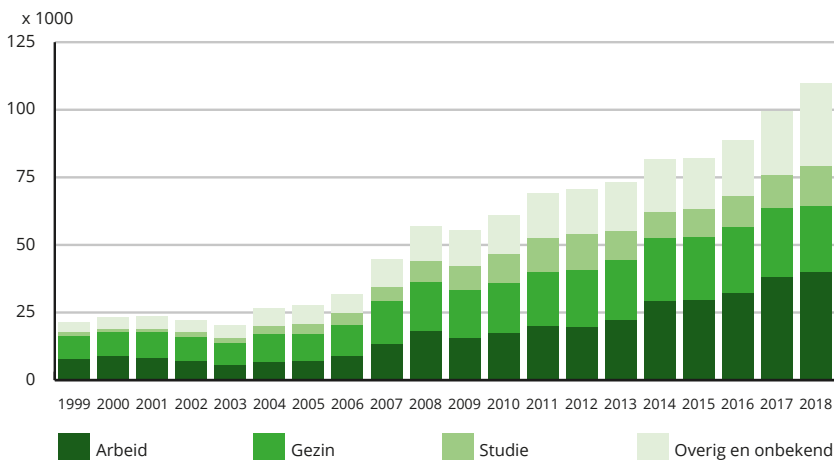
De meeste immigranten komen van binnen de EU of uit één van de landen die lid zijn van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA).<sup>11</sup> In 2018 kwamen uit deze landen zo'n 110 duizend mensen naar Nederland. De grootste groep (36,4 procent) kwam als arbeidsmigrant. Hiernaast kwam zo'n 22 procent van de mensen als gezinsmigrant en 13,5 procent voor studietoelagen.<sup>12</sup> Voor de resterende groep was het migratiedoel niet duidelijk.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland.

<sup>12</sup> CBS, 'Werk en gezin belangrijkste migratiemotieven voor immigranten', 23 juli 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/30/werk-en-gezin-belangrijkste-migratiemotieven-voor-immigranten>.

<sup>13</sup> Voor meer informatie over de manier waarop migratiemotieven worden toegekend, zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/statistiek-migratiemotieven>.

**Figuur 2 Immigranten uit EU- en EVA-landen, uitgesplitst naar migratiedoel, 1999-2018**



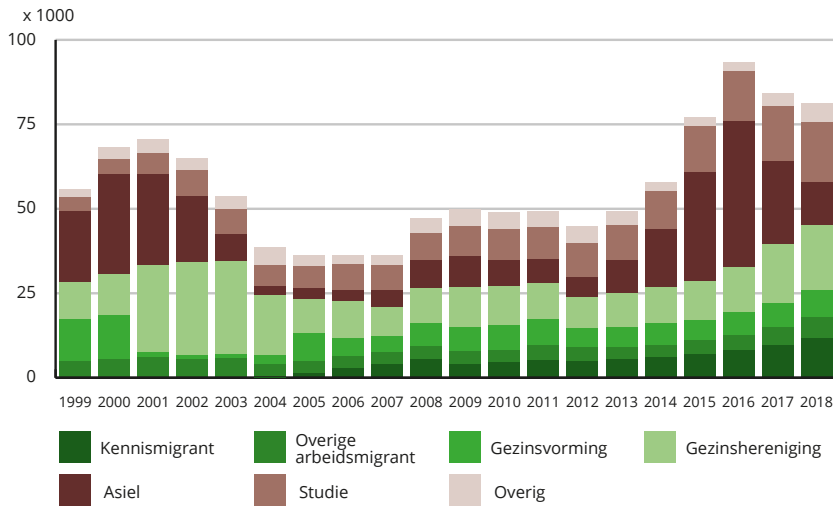
Bron: CBS, 'Werk en gezin belangrijkste migratiemotieven voor immigranten'.

*In 2018 kwam 14,6 procent van de derdelanders als 'kennismigrant' en 7,4 procent als 'overige arbeidsmigrant' naar Nederland.*

In 2018 kwamen hiernaast ruim 81 duizend mensen van buiten de EU/EVA-landen naar Nederland. Voor deze groep is gezinsvorming/-hereniging het belangrijkste doel (33,4 procent). Verder kwam zo'n 22 procent als studiemigrant en zo'n 16 procent van de mensen als asielzoeker naar Nederland. Relatief weinig derdelanders komen voor werkdoeleinden. In 2018 kwam maar 14,6 procent van de derdelanders als kennismigrant naar Nederland en slechts 7,4 procent als overige arbeidsmigrant.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> CBS, 'Werk en gezin belangrijkste migratiemotieven voor immigranten'.

**Figuur 3 Immigranten uit derde landen, uitgesplitst naar migratiedoel, 1999-2018**



Bron: CBS, 'Werk en gezin belangrijkste migratiemotieven voor immigranten'.

### Hoe volledig zijn de data over buitenlandse werknemers?

Niet alle buitenlandse werknemers zijn officieel geregistreerd. EU-arbeidsmigranten die korter dan vier maanden in Nederland verblijven hoeven zich niet in te schrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Hierdoor is deze groep moeilijk terug te vinden in de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Ook worden EU-arbeidsmigranten, wanneer zij wél worden ingeschreven, bij vertrek lang niet altijd uitgeschreven. Dit zorgt voor 'vervuiling' van de cijfers over arbeidsmigratie.<sup>15</sup> Kennismigranten en zelfstandig ondernemers van buiten de EU zijn wel in de GBA terug te vinden maar zijn weer niet altijd geregistreerd bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Ook arbeidsmigranten die via bijzondere contractvormen in Nederland werken blijven vaak buiten beeld. Zo worden zzp'ers wel bij de Kamer van Koophandel ingeschreven maar worden deze statistieken niet altijd meegenomen in de cijfers over arbeidsmigratie. Verder geldt voor gedetacheerde werknemers pas sinds 1 maart 2020 een meldingsplicht.<sup>16</sup> Ten slotte is er nog een groep mensen die zonder werk- en/of verblijfsvergunning in Nederland werkt. Schattingen over de grootte van deze groep lopen uiteen van 60 duizend tot 211 duizend personen.<sup>17</sup>

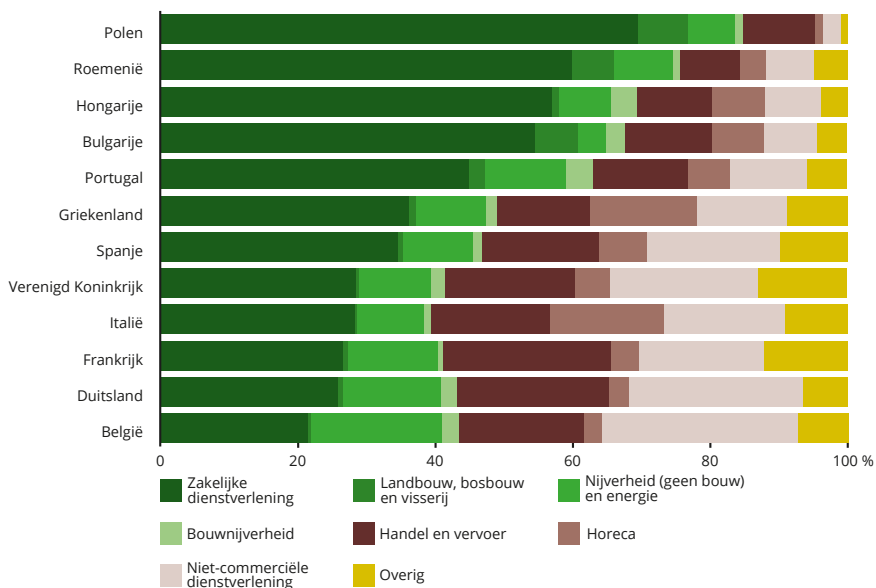
15 Petra Vissers, 'Van 2,3 miljoen migranten met bsn weet Nederland niet waar ze zijn', *Trouw*, 27 februari 2020.

16 Roos, *Van gastarbeider tot euroforens*, p. 44-47.

17 Bram Frouws, *Illegaal aan de slag. Onderzoek naar illegale tewerkstelling in Nederland* (Zoetermeer 2010) p. 20.

De meeste EU-arbeidsmigranten werken in praktisch geschoolde beroepen, waarvan het merendeel als uitzendkracht (zie figuur 4). Uitzendkrachten, die onder de sector 'zakelijke dienstverlening' worden geschaard, worden tewerkgesteld in distributiecentra, de agrarische sector, de voedselverwerkingsindustrie en de horeca (zie figuur 5).<sup>18</sup>

**Figuur 4 Banen van EU-arbeidsmigranten, uitgesplitst naar sector, 2017**

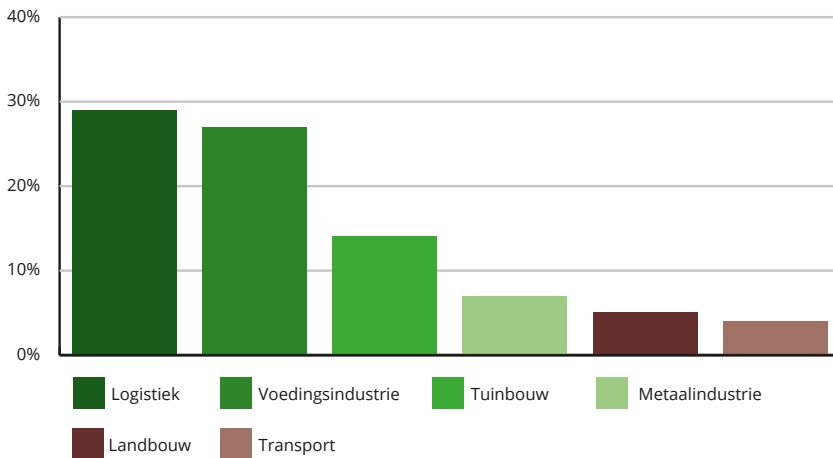


Bron: CBS, 'Bijna 180 duizend banen vervuld door Polen', 4 april 2019, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-180-duizend-banen-vervuld-door-polen>.

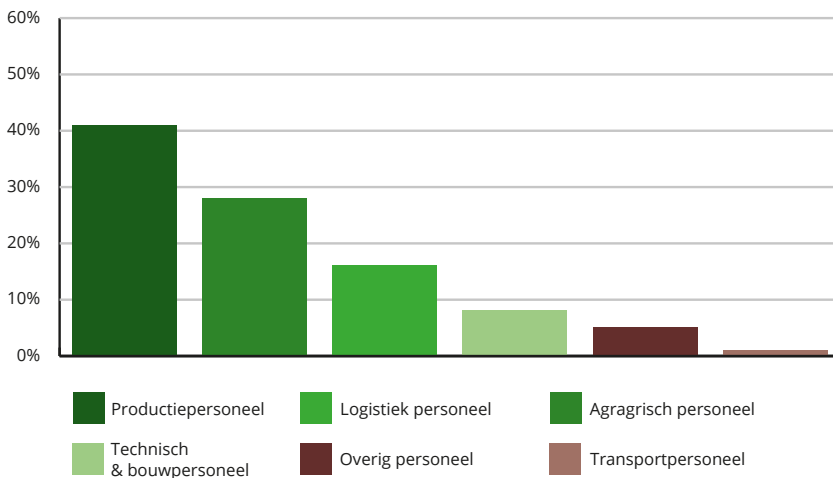
18 Jan Cremers en Eefje de Volder, *Arbeidsmigratie in Noord-Brabant - de markt en de mensen (handel): Een inventarisatie* (Amersfoort 2020) p. 21.

**Figuur 5 Top-sectoren en -functiegroepen arbeidsmigranten, 2018**

Sectoren:



Functiegroepen:



Bron: ABU en NBBU, 'Stap voor stap. Inzichtkaart werken met arbeidsmigranten.', <https://www.abu.nl/app/uploads/2019/02/Inzichtkaart-arbeidsmigranten-ABU-NBBU-lowres.pdf>.

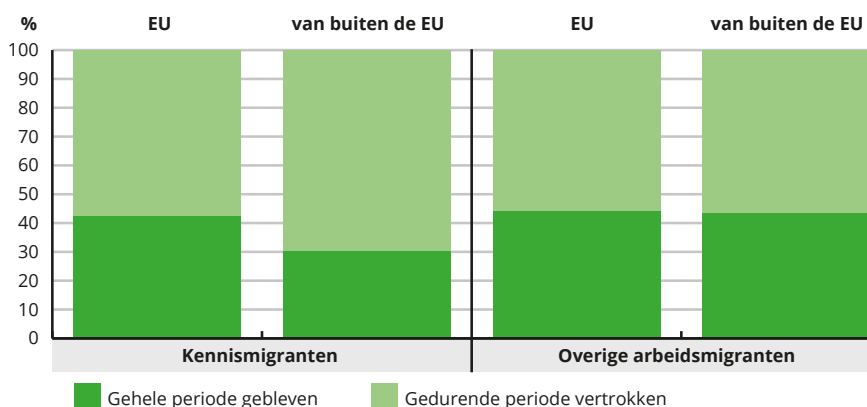
Van de arbeidsmigranten van buiten de EU valt het merendeel onder de categorie kennismigranten. Het gaat hier om mensen uit India, de Verenigde Staten en China die werken in de ICT-sector, de industrie, de zakelijke dienstverlening,

de wetenschap of de kunstensector.<sup>19</sup> Derlanders die via andere EU-lidstaten in Nederland worden gedetacheerd (zie het kader 'Detachering van derdelanders via andere EU-lidstaten' in sectie 2.3.3) werken juist vaak in lagerbetaalde beroepen.

*Zo'n 60 procent van de arbeidsmigranten is binnen vijf jaar weer vertrokken.*

Een groot deel van de arbeidsmigranten verblijft tijdelijk in Nederland. Uit een studie van het CBS blijkt dat na één jaar 10 procent van de arbeidsmigranten is vertrokken. Na vijf jaar is dit zo'n 60 procent. Kennismigranten van buiten de EU vertrekken het snelst, terwijl overige arbeidsmigranten van binnen de EU vaker voor langere duur in Nederland verblijven (zie figuur 6).<sup>20</sup>

**Figuur 6** Verbljfsduur arbeidsmigranten, 2011-2016



Bron: Femke Hitzert en Marcel van Wijk, *Arbeidsmigranten in Nederland: nieuwkomers op de voet gevolgd* (Den Haag 2019), p. 7.

19 Corine Buiers, Jeanine Klaver en Bertine Witkamp, *Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten. Een onderzoek naar hoe aantrekkelijk kennismigranten Nederland vinden als potentieel vestigings- en carrière-land* (Den Haag 2018) p. 13.

20 CBS, 'Bijna 60 procent arbeidsmigranten binnen zes jaar weg', 4 april 2019, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-60-procent-arbeidsmigranten-binnen-zes-jaar-weg>.

## 1.3 Het huidige Nederlandse arbeidsmigratiebeleid

Wanneer we kijken naar het huidige Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen arbeidsmigratie uit landen binnen de EER of Zwitserland en arbeidsmigratie uit derde landen. Voor de eerste groep gelden geen restricties om in Nederland aan het werk te gaan (zie kader hieronder).

### EU-arbeidsmigratie: vrij verkeer van werknemers en diensten

Voor werknemers uit de landen van de EER en Zwitserland geldt een vrij verkeer van werknemers. Dit betekent dat mensen uit deze landen geen vergunning nodig hebben om in Nederland te komen werken. Sinds 2014 geldt het vrij verkeer van werknemers ook voor de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa (de zogenaamde MOE-landen).

Naast het vrij verkeer van werknemers kent de EU ook een vrij verkeer van diensten. Onder het vrij verkeer van diensten kunnen bedrijven die in een andere lidstaat zijn gevestigd tijdelijk werknemers in Nederland detacheren. Hierbij blijft de werknemer in dienst van de buitenlandse werkgever maar worden werkzaamheden voor een Nederlandse inlener verricht. Tijdens de detachingsperiode valt de werknemer onder het arbeidsrecht van het zendland. Wel hebben gedetacheerde werknemers in Nederland recht op een aantal aanvullende arbeidsvoorwaarden.<sup>21</sup>

Voor derdelanders wordt de toelating geregeld via de Vreemdelingenwet (Vw) uit 2000 en de Wav. De Vw stelt de eisen voor toelating tot en het verblijf in Nederland en de Wav zet de regels uiteen voor toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt.<sup>22</sup> Hieronder bespreken we de belangrijkste toelatingseisen voor kennismigranten en overige arbeidsmigranten uit derde landen.

### 1.3.1 Het toelatingsbeleid

Het Nederlandse toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit derde landen is selectief en gaat uit van het Nederlands belang. Het beleid is vrijwel geheel vraaggestuurd.<sup>23</sup> Dit betekent dat het hebben van een baanbod een vereiste is voor het verkrijgen van een werk- en/of verblijfsvergunning. Hiernaast worden andere

21 Rijksoverheid, 'Arbidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in EU', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/arbidsvoorwaarden-buitenlandse-werknemers>.

22 De regels in de Wav zijn verder uitgewerkt in het Besluit uitvoering Wav (BuWav) en de Regeling uitvoering Wav (RuWav).

23 Voor kennismigranten zijn er wel aanbodgestuurde regelingen. Zo kunnen derdelanders met een bachelor- of master diploma van een Nederlandse universiteit of een topuniversiteit in het buitenland tot drie jaar na hun afstuderen een zoekjaar aanvragen. Ook het puntensysteem voor zelfstandigen/startups is een aanbodgestuurde regeling.



eisen gesteld. Deze eisen zijn sinds de invoering van de kennismigrantenregeling in 2004 verschillend voor kennismigranten en overige arbeidsmigranten.<sup>24</sup>

Hoewel de term 'kennismigrant' anders suggereert, worden kennismigranten niet op hun kwalificaties maar op hun inkomen beoordeeld. Ieder jaar stelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een salariscriterium vast. In 2020 moeten kennismigranten van boven de 30 jaar minimaal 4.612 euro gaan verdienen en kandidaten van onder de 30 jaar 3.381 euro per maand.<sup>25</sup> Wanneer aan deze inkomenseis is voldaan kan een erkende werkgever een verblijfsvergunning aanvragen.<sup>26</sup>

---

*Hoewel de term 'kennismigrant' anders suggereert, worden kennismigranten niet op hun kwalificaties maar op hun inkomen beoordeeld.*

Arbeidsmigranten die niet onder de kennismigrantenregeling vallen moeten – in tegenstelling tot kennismigranten – altijd een werkvergunning aanvragen. Er bestaan twee soorten werkvergunningen. De tewerkstellingsvergunning (TWW) wordt aangevraagd bij het UWV en is geschikt voor mensen die alleen een werkvergunning (en geen verblijfsvergunning) nodig hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer iemand korter dan drie maanden in Nederland verblijft; al in het bezit is van een verblijfsdocument, maar nog niet mag werken; of al een verblijfsvergunning heeft maar van werkgever wil wisselen.

Mensen die zowel een werk- als verblijfsvergunning nodig hebben kunnen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een gecombineerde vergunning verblijf en arbeid (GVVA) aanvragen. In dit geval controleert de IND of aan de algemene voorwaarden (onder andere een geldig reisdocument, antecedentenverklaring en tuberculose-test) voor een verblijfsvergunning is voldaan. Voor het arbeidsmarktgedeelte vraagt de IND advies aan het UWV. In beide gevallen toetst het UWV de aanvraag op een groot aantal 'weigeringsgronden'. Hieronder bespreken we de belangrijkste.

---

24 Kennismigranten kunnen ook met een Europese Blauwe Kaart in Nederland komen werken (zie kader 'De Blauwe Kaart richtlijn' in sectie 1.5).

25 Voor wetenschappelijk onderzoekers en artsen in opleiding tot specialist volstaat het minimumloon, mits zij verbonden zijn aan een erkende onderzoeksinstituut en voldoen aan de middelenvereiste.

26 Om een aanvraag voor erkenning als referent te beoordelen wordt gebruik gemaakt van een puntensysteem. Voor meer informatie zie 'Puntensysteem erkenning referent': <https://ind.nl/paginas/puntensysteem-erkenning-referent.aspx>.

## Dwingendrechtelijke weigeringsgronden

Om te beginnen zijn er een aantal dwingendrechtelijke weigeringsgronden. Aan deze eisen moet in alle gevallen worden voldaan om een werkvergunning te kunnen krijgen. Allereerst gaat het om een drietal criteria die tezamen de 'arbeidsmarkttoets' vormen. Dit zijn de:

- *Toets prioriteitgenietend aanbod*: Een vergunning wordt geweigerd wanneer het UWV concludeert dat er voor de functie 'prioriteitgenietend aanbod' aanwezig is. Dit is het geval wanneer het UWV verwacht dat er binnen Nederland, de EER of Zwitserland (eventueel na een korte inwerkperiode of enige scholing) geschikte kandidaten voor de functie beschikbaar zijn. Om vast te stellen of dit het geval is gebruikt het UWV naast haar eigen gegevens ook data van EURES (het Europese netwerk van arbeidsbureaus) en (internationale) uitzend- en detachingsbureaus.

---

*'Niet-kennismigranten' maken pas kans op een vergunning als het UWV oordeelt dat binnen heel de EU geen geschikte kandidaat voor de vacature te vinden is.*

- *Eis vacaturemelding*: De vacature moet tenminste vijf weken vóór de vergunningsaanvraag bij het UWV zijn gemeld en mag bij aanmelding niet ouder dan drie maanden zijn.
- *Verplichting wervingsinspanningen*: De werkgever moet bewijzen dat voldoende inspanningen zijn geleverd om prioriteitgenietend aanbod te werven. De vacature moet breed zijn geadverteerd en zijn uitgezet bij (internationale) uitzendbureaus. Ook moet de werkgever aan wervings- of scholingsprojecten voor de sector hebben deelgenomen. Wanneer er sollicitaties zijn binnengekomen moet de werkgever toelichten waarom deze kandidaten zijn afgewezen.<sup>27</sup>

Naast deze arbeidsmarkttoets-elementen wordt gekeken of de arbeidsvoorwaarden, -omstandigheden en -verhoudingen minimaal collectieve arbeidsovereenkomst (cao)- of sectorconform zijn. Arbeidsmigranten moeten altijd het wettelijk minimumloon (WML) voor 21 jaar en ouder verdienen (ook wanneer zij jonger zijn of er sprake is van een deeltijdbaan). Om te bewijzen dat aan deze

---

<sup>27</sup> Op het moment van schrijven ligt er een voorstel tot wijziging van de Wav, waarin ervoor wordt gepleit dit criterium te veranderen in een facultatieve afwijzingsgrond. Door deze wijziging zouden UWV-medewerkers de discretionaire bevoegdheid krijgen om, ook wanneer het onduidelijk is of voldoende inspanning is geleverd, een vergunning te verstrekken.

voorwaarden is voldaan moet de werkgever een conceptarbeidscontract of werkgeversverklaring meesturen. Deze moet op naam van de arbeidsmigrant staan, door de werkgever zijn ondertekend en informatie bevatten over het geboden loon, het beloofde aantal uren en de duur van het contract. De kosten van werving, scholing en de reis naar Nederland zijn voor rekening van de werkgever en mogen niet op het loon worden ingehouden. Ten slotte kijkt het UWV of er geen sprake is van een ongebruikelijk hoog verloop bij de werkgever en of er in de voorgaande vijf jaar geen sprake is geweest van een overtreding van arbeidswetten.

### Facultatieve weigeringsgronden

Hiernaast worden in de Wav een aantal facultatieve weigeringsgronden beschreven. Dit zijn eisen op basis waarvan een vergunning kan maar niet hoeft te worden geweigerd. We bespreken hier de belangrijkste.

- *Op korte termijn prioriteitgenietend aanbod beschikbaar:* Een vergunning kan worden geweigerd wanneer het UWV het aannemelijk acht dat op een redelijke termijn prioriteitgenietend aanbod beschikbaar komt. In sommige gevallen kan het UWV ervoor kiezen om een vergunning te verlenen onder voorwaarde dat de werkgever meer inspanningen levert om prioriteitgenietend aanbod te werven.

---

*Een vergunningsaanvraag kan worden afgewezen wanneer de werkgever geen ‘verantwoorde, veilige en hygiënische’ huisvesting kan regelen.*

- *Belemmeringen prioriteitgenietend aanbod:* Een vergunningsaanvraag kan ook worden afgewezen als het UWV van mening is dat de werkgever onnodige belemmeringen (bijvoorbeeld irreële functie- of taaleisen) opwerpt waardoor geen prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is. Het UWV kan ervoor kiezen om een vergunning te verlenen en de werkgever tegelijkertijd te verplichten belemmerende arbeidsvoorwaarden aan te passen of te investeren in een opleiding of scholing om toekomstig aanbod te creëren.
- *Huisvesting:* De aanvraag kan worden afgewezen wanneer de werkgever geen ‘verantwoorde, veilige en hygiënische’ huisvesting kan regelen. Het UWV kan de werkgever vragen om informatie over het toekomstige woonadres, het aantal bewoners dat op dit adres staat ingeschreven, of over de kwaliteit van de woonruimte. Ook kan het UWV de gemeente verzoeken om de beschikbaarheid en kwaliteit van huisvesting te beoordelen.
- *Boetes/sancties:* Ten slotte kan een aanvraag worden afgewezen wanneer de werkgever in de voorgaande vijf jaar een onherroepelijke bestuurlijke boete of

een strafrechtelijke sanctie (bijvoorbeeld voor onderbetaling of illegale tewerkstelling) is opgelegd.

### Een restrictief beleid?

Het huidige toelatingsbeleid voor 'niet-kennismigranten' van buiten de EU is selectief en volgens sommigen restrictief.<sup>28</sup> Van de vergunningsaanvragen die worden ingediend wordt 90 procent goedgekeurd. Door het grote aantal potentiële weigeringsgronden en onduidelijkheid over de manier waarop aanvragen worden getoetst gaan maar weinig werkgevers echter over tot een vergunningsaanvraag.<sup>29</sup> Hoewel 'niet-kennismigranten' weinig kans maken op een directe werkvergunning, is er de afgelopen jaren wel een snelle toename te zien in het aantal derdelanders dat via een andere EU-lidstaat in Nederland wordt gedetacheerd (zie kader 'Detachering van derdelanders via andere EU-lidstaten' in sectie 2.3.3).

## 1.3.2 Rechten: kennismigranten versus overige arbeidsmigranten

Het arbeidsmigratiebeleid voor derdelanders zet niet alleen de regels voor toelating uiteen maar bepaalt ook welke rechten arbeidsmigranten hebben wanneer zij eenmaal in Nederland zijn. Op een aantal vlakken gelden dezelfde rechten voor kennismigranten en overige arbeidsmigranten. Het gaat hier om de volgende aspecten:

### *Arbeidsmigranten kunnen na vijf jaar een permanente verblijfsvergunning aanvragen.*

- *Permanente verblijfsvergunning:* Beide groepen kunnen een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen wanneer zij minimaal vijf jaar met een geldige verblijfsvergunning in Nederland hebben gewoond en gedurende deze periode niet langer dan zes maanden aangesloten in het buitenland zijn geweest. Voor het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning moet iemand hiernaast over een zelfstandig (geen bijstand), voldoende (100 procent minimumloon voor 23 jaar en ouder) en duurzaam (contractduur van nog minimaal één jaar,

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld: Wijkhuijs en Jennissen, *Arbeidsmigratie naar Nederland*; ACVZ, *Legale kanalen voor arbeidsmigranten. De internationale, Europese en nationale context* (Den Haag 2019).

<sup>29</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen', 6 januari 2020, <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingwetarbeidvreemdelingen/reacties>.

of bij een eerder arbeidsverleden eventueel zes maanden) inkomen beschikken.<sup>30</sup> Ten slotte moet iemand in het bezit zijn van een inburgeringsdiploma.

- *Toegang tot de verzorgingsstaat:* Beide groepen hebben (mits ze voldoen aan de eisen die ook voor Nederlanders gelden) direct toegang tot premie-gerelateerde verzekeringen zoals een Werkloosheidswet (WW) uitkering. Een aanvraag voor een bijstandsuitkering kan wel gevolgen hebben voor het verblijfsrecht.<sup>31</sup> Wanneer een arbeidsmigrant met een tijdelijke verblijfsvergunning een uitkering uit algemene middelen aanvraagt is de gemeente verplicht om hiervan melding te maken bij de IND. De IND kan besluiten om de verblijfsvergunning in te trekken of niet te verlengen. Hiervoor kijkt de IND naar de verblijfsduur in Nederland, de reden waarom bijstand wordt aangevraagd en de gezinssituatie van de aanvrager. Sinds 2015 is ook basiskennis van de Nederlandse taal een eis voor het ontvangen van een bijstandsuitkering.

---

*Een aanvraag voor een uitkering uit algemene middelen, zoals een bijstandsuitkering, kan gevolgen hebben voor het verblijfsrecht.*

- *Inburgeringsplicht:* Voor beide groepen geldt pas een plicht tot inburgering wanneer iemand een permanente verblijfsvergunning wil krijgen of wil naturaliseren.
- *Gezinshereniging:* Ook de regels voor gezinshereniging zijn in principe hetzelfde voor kennismigranten en overige arbeidsmigranten. De referent en de partner moeten beiden ouder zijn dan 21 jaar en de referent moet een verblijfsvergunning bezitten die zicht geeft op permanent verblijf. Verder dient de referent een zelfstandig, voldoende en duurzaam inkomen te hebben.<sup>32</sup> Gezinshereniging is alleen toegestaan wanneer er sprake is van een langdurige relatie. Ook moeten gezinsleden na aankomst in hetzelfde huis wonen.

---

<sup>30</sup> Doordat het voor kennismigranten makkelijker is om aan de inkomenseis te voldoen, is het voor deze groep in de praktijk eenvoudiger om een permanente vergunning te krijgen.

<sup>31</sup> Andere uitkeringen uit algemene middelen die gevolgen kunnen hebben voor de verblijfsvergunning zijn de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO); Wajong; Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz); Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW); Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen (IOAZ); Toeslagenwet (TW) uitgevoerd door UWV; en de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria (WBIA).

<sup>32</sup> Ook hier geldt dat kennismigranten in de praktijk makkelijker aan de inkomenseis kunnen voldoen.

**Tabel 1 Rechten kennismigranten vs. overige arbeidsmigranten**

Gelijke rechten voor kennismigranten en overige arbeidsmigranten	
<b>Permanente verblijfsvergunning</b>	Bij een verblijf van minimaal vijf jaar met een geldige verblijfsvergunning en voldaan aan de inkomens- en inburgeringseis.
<b>Toegang tot de verzorgingsstaat</b>	Direct toegang tot premie-gerelateerde verzekeringen. Een aanvraag voor een uitkering uit algemene middelen kan het verblijfsrecht beïnvloeden.
<b>Inburgeringsplicht</b>	Pas bij een aanvraag voor een permanente verblijfsvergunning of naturalisatie.
<b>Gezinshereniging</b>	Eisen voor de leeftijd, verblijfsvergunning en het inkomen van de referent en de duur van de relatie.

Verschillende rechten voor overige arbeidsmigranten en kennismigranten		
	Overige arbeidsmigranten	Kennismigrant
<b>Initiële vergunningsduur</b>	Maximaal 1 jaar (onder voorstel Wijziging Wav 3 jaar).	Maximaal 5 jaar.
<b>Baanwissel</b>	Nieuwe werkvergunning nodig.	Op tijd melden bij de IND.
<b>Toegang arbeidsmarkt gezinsleden</b>	Werkvergunning nodig.	Geen werkvergunning nodig.

Op andere vlakken zijn er belangrijke verschillen tussen de rechten van kennismigranten en overige arbeidsmigranten:

***'Niet-kennismigranten' krijgen in eerste instantie een vergunning voor maximaal één jaar.***

- *Initiële vergunningsduur:* Waar kennismigranten in eerste instantie een verblijfsvergunning voor maximaal vijf jaar kunnen krijgen, geldt voor overige arbeidsmigranten op dit moment een maximumduur van één jaar. Onder een voorliggende wijziging van de Wav wordt ervoor gepleit om deze maximumduur te verlengen naar drie jaar.<sup>33</sup> Voor beide groepen is de daadwerkelijke vergunningsduur afhankelijk van de duur van het arbeidscontract.

<sup>33</sup> Waarbij vervolgens in de lagere regelgeving kan worden bepaald welke maximale duur wenselijk is.

- *Baanwissel*: Kennismigranten kunnen van baan wisselen zonder dat zij een nieuwe vergunning hoeven aan te vragen. De enige eis is dat de nieuwe werkgever ook een erkende referent is en dat de baanwisseling binnen vier weken bij de IND wordt gemeld. Overige arbeidsmigranten die van werkgever willen wisselen moeten daarentegen een nieuwe werkvergunning aanvragen. Deze inperking van arbeidsmobiliteit maakt overige arbeidsmigranten kwetsbaarder voor uitbuiting (zie ook sectie 2.5.2).
- *Toegang arbeidsmarkt gezinsleden*: Een buitenlandse partner krijgt dezelfde werkrechten als het gezinslid in Nederland. Dit betekent dat gezinsleden van kennismigranten zonder werkvergunning mogen werken, terwijl gezinsleden van overige arbeidsmigranten over een TWV moeten beschikken.

## 1.4 Flankerend beleid

Arbeidsmigratie heeft invloed op en wordt beïnvloed door een groot aantal andere beleidsterreinen. In hoeverre wordt arbeidsmigratie op dit moment meegenomen in flankerend beleid? Hieronder kijken we kort naar de rol van arbeidsmigratie in het *bestaande* beleid ten aanzien van de arbeidsmarkt, huisvesting, integratie en ontwikkelingssamenwerking (OS).<sup>34</sup> In hoofdstuk vier doen we aanbevelingen voor *aanpassingen* in dit beleid.

---

*Arbeidsmigratie heeft invloed op en wordt beïnvloed door een groot aantal andere beleidsterreinen.*

### 1.4.1 Arbeidsmarktbeleid

Omdat arbeidsmigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt aan de slag gaan, zou een sterke koppeling tussen het arbeidsmarkt- en het arbeidsmigratiebeleid worden verwacht. Dit is echter maar in beperkte mate het geval. In Nederland worden arbeidsmarkttekorten onder andere door het UWV, het CBS en het Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) in kaart gebracht. De analyses van

---

<sup>34</sup> Deze lijst is zeker niet uitputtend. Zo is ook toegang tot zorg een groot probleem (zie ook het kader 'Zorgverzekering in 'package deal'' in sectie 4.2.4).

deze instanties besteden echter geen expliciete aandacht aan de rol van arbeidsmigratie.<sup>35</sup>

Door het vrije verkeer van werknemers kunnen EU-burgers in principe vrij meebewegen met de stand van de arbeidsmarkt. Zoals we in het volgende hoofdstuk (sectie 2.3.1) bespreken zijn er desondanks meerdere sectoren die met structurele personeelstekorten kampen. Analyses van (toekomstige) tekorten worden echter maar zeer selectief gebruikt om het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit derde landen vorm te geven.

---

*Het structurele tekort aan werknemers voor lagergeschoolde banen heeft tot op heden niet geleid tot een versoepeling van het arbeidsmigratiebeleid.*

Het tekort aan personeel voor hogeschoolde banen was aanleiding voor de kennismigrantenregeling die in 2004 werd aangenomen. Maar het structurele tekort aan werknemers voor lagergeschoolde banen heeft tot op heden niet geleid tot een versoepeling van het arbeidsmigratiebeleid voor overige arbeidsmigranten van buiten de EU. Dit is in strijd met de wens van de regering om migratie aan te laten sluiten bij de 'concrete behoefte op de arbeidsmarkt'.<sup>36</sup>

De Wav biedt mogelijkheden om voor specifieke beroepen een uitzondering te maken op onderdelen van de arbeidsmarkttoets.<sup>37</sup> Op dit moment wordt deze uitzonderingsmogelijkheid alleen gebruikt voor functies met een zeer specifiek profiel; denk aan topsporters, geestelijk bedienaren en voorgangers, topfuncties in de culturele sector en monteurs en reparateurs van buitenlandse apparatuur. Ook zijn in het convenant Aziatische horeca (zie kader hieronder) soepelere toelatingseisen afgesproken voor de toelating van koks in specialistische restaurants.

---

35 Wel heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken onlangs 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. Zie: Nienke Oomes e.a., *Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East: Is there a Match?* (Amsterdam 2019).

36 Kamerstukken Tweede Kamer (hierna: KTK), 2019-2020, 6 december 2019, 30573, nr. 178.

37 Zie RuWav artikel 5, BuWav Artikel 4.



### Het 'wokakkoord' voor de Aziatische horeca

In 2014 sloot de overheid een akkoord met de sector Aziatische horeca. In dit akkoord werd afgesproken om de toets prioriteitgenietend aanbod te laten vervallen voor koks op functieniveau 4-6 in specialistische Aziatische restaurants. Wel werd een quotum gezet op het maximale aantal vergunningen dat kon worden vergeven. Bij de verlenging van het akkoord in 2019 werd besloten om het quotum te laten vervallen. Tegelijkertijd werd afgesproken dat de toets prioriteitgenietend aanbod opnieuw zou worden ingevoerd.

Onder zowel de oude als de nieuwe versie van het convenant geldt een inkorting van de eis vacaturemelding naar drie in plaats van de gebruikelijke vijf weken. Werkgevers moeten aangeven waarom de vacature op het beoogde functieniveau moet worden vervuld. Ook moeten kandidaten kunnen bewijzen dat zij over de juiste kwalificaties beschikken. Een werkvergunning is geldig voor maximaal twee jaar waarna deze kan worden verlengd. Werkgevers verplichten zich om gedurende de looptijd van de vergunning in Nederland of elders in Europa geschikt keukenpersoneel op te leiden. Ook beloven zij om werknemers marktconform te betalen en het imago van de sector te verbeteren.<sup>38</sup>

Kijkend naar het huidige beleid kunnen we concluderen dat er slechts in beperkte mate sprake is van een positieve koppeling – arbeidsmigratie als (deel) oplossing voor structurele personeelstekorten – tussen het arbeidsmarktbeleid en het arbeidsmigratiebeleid. Wel hebben misstanden met arbeidsmigratie voor lager-geschoolde banen geleid tot aanscherping van regelgeving die onder meer gericht is op de verbetering van de positie van arbeidsmigranten.<sup>39</sup>

---

### *Met de Wet Aanpak schijnconstructies is een eerste stap gezet in de richting van een verbetering van positie van arbeidsmigranten.*

In juli 2015 werd de Wet Aanpak schijnconstructies (Was) aangenomen.<sup>40</sup> Met deze wet zijn een aantal belangrijke wijzigingen ingezet die moeten zorgen voor

---

**38** Volgens De Lange '[worden] dit soort afspraken... al decennialang gemaakt met de Chinese horeca en hebben [deze] nooit tot het afnemen van de behoefte aan Chinese koks geleid'. Zie: Tesseltje de Lange, 'Kroniek Arbeidsmigratie', *Asiel & Migrantenrecht*, jaargang 5 (2014) nr. 8-9, p. 358-365, 363.

**39** Door de beperkte mogelijkheden voor derdelanders gaat het hier op dit moment voornamelijk om EU-arbeidsmigranten.

**40** In januari 2017 werd deze wet verder aangescherpt.

een verbetering van de positie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In dit segment zijn ook veel arbeidsmigranten werkzaam. De belangrijkste aanpassingen in de Was zijn:

- *Ketenaansprakelijkheid*: Niet alleen de directe werkgever maar ook de opdrachtgever van de directe werkgever kan aansprakelijk worden gesteld voor achterstallig loon. Sinds januari 2017 geldt de ketenaansprakelijkheid ook voor goederenvervoer over de weg.
- *Melding vermoedens cao-ontduiking*: Wanneer de Inspectie SZW vermoedt dat de cao niet wordt nageleefd kan deze informatie met cao-partijen worden gedeeld.
- *Openbaarheid gegevens arbeidsinspectie*: Sinds januari 2016 moeten de gegevens van de Inspectie SZW openbaar worden gemaakt.<sup>41</sup>
- *Loonspecificatie*: Ook moeten werkgevers loonbedragen op de loonstrook specificeren. Hiermee kan worden gecontroleerd of onkostenvergoedingen niet onterecht worden verrekend.
- *Girale uitbetaling*: Verder zijn werkgevers verplicht om het WML giraal uit te betalen.
- *Looninhoudingen*: Ten slotte is het sinds januari 2017 niet langer toegestaan om kosten in te houden op of te verrekenen met het WML. Voor huisvestingskosten kan een uitzondering worden gemaakt; voor gecertificeerde woningen mag een werkgever tot maximaal 25 procent van het WML inhouden.

---

*Er zijn aanwijzingen dat buiten de loonstrook om nog steeds kosten met het minimumloon worden verrekend.*

De evaluatie van de Was uit 2019 concludeert dat de wet heeft geleid tot betere naleving en handhaving van de Wet minimumloon (Wml). Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat buiten de loonstrook om nog steeds kosten worden verrekend. Ook stelt het rapport dat de openbaarmaking van de gegevens van de Inspectie SZW slechts een beperkt effect lijkt te hebben op de naleving van arbeidswetten.<sup>42</sup>

In januari 2020 trad de Wet Arbeidsmarkt in balans (Wab) in werking. In deze wet worden een aantal belangrijke wijzigingen in de regels voor flexwerk doorgevoerd. Omdat veel arbeidsmigranten als flexkrachten werken, heeft deze wet ook invloed op de positie van arbeidsmigranten. De belangrijkste wijzigingen in de Wab zijn:

---

<sup>41</sup> Inspectie SZW, *Jaarplan 2016* (Utrecht 2015), p. 8.

<sup>42</sup> Rijksoverheid, 'Evaluatie Wet aanpak schijnconstructies', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/02/evaluatie-wet-aanpak-schijnconstructies>.

- *Oproeptermijn*: Werkgevers moeten werkuren minstens vier dagen van tevoren doorgeven aan hun oproepkrachten. Bij een kortere oproeptermijn mag iemand het werk weigeren. Bij een late afzegging moet de werkgever het loon uitbetalen.
- *Vast aantal uren*: Wanneer iemand één jaar als oproepkracht heeft gewerkt moet de werkgever een aanbod doen voor een contrast met een vast aantal uren.
- *WW-premie*: Om tijdelijke (flex-) contracten te ontmoedigen betalen werkgevers voor dit type contracten een hogere WW-premie (in 2020 5 procent hoger) dan voor werknemers met een vast contract.
- *Ontslagvergoeding*: Werknemers hebben vanaf dag één (in plaats van na 24 maanden) recht op een transitievergoeding.
- *Payrolling*: Payrollers hebben dezelfde rechtspositie en arbeidsvoorwaarden als werknemers die in dienst zijn van het inlenende bedrijf.

### 1.4.2 Huisvestingsbeleid

Goede huisvesting is belangrijk voor het welzijn van arbeidsmigranten, hun integratie in de Nederlandse samenleving en het draagvlak voor arbeidsmigratie in ontvangende gemeenten. Niet voor niets toetst het UWV bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag voor 'niet-kennismigranten' uit derde landen of adequate huisvesting kan worden geregeld. Omdat EU-arbeidsmigranten geen vergunning nodig hebben om in Nederland te kunnen werken, wordt voor deze groep niet vooraf getoetst of voldoende woonruimte beschikbaar is. Het gevolg: een groot tekort aan huisvesting voor arbeidsmigranten.

---

*Goede huisvesting is belangrijk voor het welzijn van arbeidsmigranten en hun integratie in de Nederlandse samenleving.*

De Rijksoverheid ziet de huisvesting van arbeidsmigranten als een lokale aangelegenheid. In een recente kamerbrief stellen de verantwoordelijke ministers: 'Het is aan gemeenten, uitzendbureaus, werkgevers en huisvesters om gezamenlijk hun verantwoordelijkheid te pakken en het gesprek aan te gaan over kwalitatieve huisvesting van arbeidsmigranten.'<sup>43</sup> Het Rijk heeft de afgelopen jaren wel geprobeerd om samenwerking tussen betrokken partijen te faciliteren. Zo kwam het in 2012

---

<sup>43</sup> KTK, 2019-2020, 20 december 2019, 'Kamerbrief Integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten'.

samen met gemeenten, woningcorporaties, werkgevers en vakbonden met een 'Nationale verklaring (tijdelijke) huisvesting EU-arbeidsmigranten'.

---

### *Het tekort aan goede huisvesting voor arbeidsmigranten biedt ruimte aan malafide huisvesters.*

Uit deze verklaring zijn twee vrijwillige keurmerken voor (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten voortgekomen: het Stichting Normering Flexwonen (SNF) keurmerk voor de uitzendsector en het Agrarisch Keurmerk Flexwonen voor kortdurende/seizoenshuisvesting in de land- en tuinbouwsector. Om het SNF-keurmerk te krijgen moet huisvesting aan minimumnormen voor oppervlakte, privacy, sanitair, hygiëne en veiligheid voldoen. Deze normen zijn ook opgenomen in de cao van de uitzendbranche. Naar schatting is slechts 25 procent van de woningen voor arbeidsmigranten door de SNF gecertificeerd.<sup>44</sup>

Er is in Nederland sprake van een grootschalig tekort aan (goede) huisvesting voor arbeidsmigranten. Deze schaarste biedt ruimte aan malafide ondernemers en huisvesters die huisvesting als verdienmodel zien. Zij vragen een hoge huur voor huisvesting van slechte kwaliteit die vervolgens op het loon wordt ingehouden.<sup>45</sup> Doordat reguliere woningen worden verkamerd en *shortstay* arbeidsmigranten in woonwijken worden gehuisvest, zorgt huisvesting voor arbeidsmigranten voor overlast voor omwonenden.<sup>46</sup>

De laatste jaren is de aandacht voor het huisvestingsvraagstuk gegroeid en is een aantal gemeenten begonnen met het ontwikkelen van een huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten.<sup>47</sup> Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) komt binnenkort met een nieuwe handreiking voor gemeenten en hun partners om de realisatie van geschikte huisvesting te versnellen.

---

<sup>44</sup> KTK, 2019-2020, 11 juni 2020, 29861, nr. 51.

<sup>45</sup> Han Mesters, *Goedkopere arbeidsmigrant komt van steeds verder weg* (ABN AMRO 2020).

<sup>46</sup> Onder *shortstay* vallen mensen met een verblijf van maximaal zes maanden.

<sup>47</sup> Gemeente Horst a/d Maas, 'Beleid Arbeidsmigranten 2019: Short stay en Long stay', <https://www.horstaandemaas.nl/file/2195/download>.

### De coronacrisis brengt ernstige misstanden aan het licht

De coronacrisis heeft de kwetsbare positie van arbeidsmigranten pijnlijk aan het licht gebracht. In de media verschijnen verhalen van arbeidsmigranten met coronasymptomen die worden gedwongen om door te werken. Bij een slachterij in Groenlo, waar veel arbeidsmigranten werken, werd 20 procent van de personeelsleden besmet met het virus. Het hoge aantal coronabesmettingen onder arbeidsmigranten is geen toeval maar het directe gevolg van de omstandigheden waaronder arbeidsmigranten in Nederland wonen en werken. Wanneer je met zes volwassenen een klein vakantiehuisje deelt als woning, is het onmogelijk is om voldoende afstand te houden.

Op 4 mei 2020 heeft het kabinet een 'Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten' ingesteld. Deze commissie heeft allereerst de taak om het risico op coronabesmettingen onder arbeidsmigranten te verminderen. Tegelijkertijd doet het team ook aanbevelingen voor een structurele verbetering in de woon- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten. De eerste adviezen sluiten nauw aan bij de aanbevelingen in dit rapport.<sup>48</sup>

### 1.4.3 Integratiebeleid

Een derde terrein waar afstemming met het arbeidsmigratiebeleid wenselijk is, is integratie. Binnen de huidige Wet Inburgering worden geen eisen gesteld aan de inburgering van tijdelijke arbeidsmigranten. Zoals besproken in sectie 1.3.2 wordt pas bij een aanvraag voor een permanente verblijfsvergunning een inburgeringsdiploma gevraagd. Hoewel arbeidsmigranten niet inburgeringsplichtig zijn, kunnen gemeenten wel initiatieven opzetten om de integratie van arbeidsmigranten te bevorderen. In 2015 ontbrak het in 40 procent van de gemeenten met arbeidsmigranten echter aan een specifiek beleid voor deze groep.

### *De coronacrisis heeft de kwetsbare positie van arbeidsmigranten pijnlijk aan het licht gebracht.*

De beperkte kennis van de Nederlandse taal en de gebrekkige integratie en participatie van arbeidsmigranten wordt in groeiende mate als een probleem gezien. Het gebrek aan taalkennis maakt arbeidsmigranten minder zelfredzaam en daarmee kwetsbaar voor uitbuiting. Ook belemmert het gebrek aan kennis van het Nederlands participatie in de lokale gemeenschap, wat bij lokale inwoners kan

<sup>48</sup> KTK, 2019-2020, 11 juni 2020, 29861, nr. 51.

zorgen voor een gevoel van vervreemding. Ten slotte kan gebrekkige kennis van het Nederlands leiden tot gevaarlijke situaties op de werkvloer.

De afgelopen jaren is geëxperimenteerd met programma's om de taalkennis, integratie en participatie van arbeidsmigranten te stimuleren. Zo worden werkgevers die veel arbeidsmigranten in dienst hebben aangemoedigd om zich aan te sluiten bij het 'Taalakkoord Werkgevers'. Dit akkoord heeft tot doel de taalvaardigheid van laaggeletterden te verbeteren. Ook met het programma 'Tel mee met taal', waarbij werkgevers subsidie krijgen voor het aanpakken van laagtaalvaardigheid bij werknemers, zijn arbeidsmigranten bereikt.<sup>49</sup>

Tussen 2014 en 2015 werd door dertien gemeenten de pilot 'Traject Participatieverklaring' uitgevoerd. Deze pilot had tot doel nieuwkomers (asielzoekers én arbeidsmigranten): (1) te verwelkomen; (2) te wijzen op hun rechten, plichten en Nederlandse kernwaarden; (3) te verbinden met de gemeente en de samenleving; (4) weerbaarder te maken tegen misbruik en uitbuiting; en (5) hen wegwijs te maken bij relevante overheidsdiensten. Als onderdeel van het traject werd de brochure 'Nieuw in Nederland' uitgereikt, waarvan een speciale versie voor EU-arbeidsmigranten is opgesteld. In deze brochure staat praktische informatie over inschrijving in het basisregister, arbeidsrechten en -plichten, belastingen, verzekeringen etc.<sup>50</sup>

---

*Op gemeenteniveau is er een groeiend aantal initiatieven om de participatie en integratie van arbeidsmigranten te stimuleren.*

Een aantal gemeenten is actief bezig met projecten om de participatie en integratie van arbeidsmigranten te stimuleren.<sup>51</sup> Een goed voorbeeld is de gemeente Peel & Maas. Deze gemeente zet in op informatievoorziening, taallessen, het gebruik van publieke voorzieningen (gezondheidszorg, onderwijs, sport en cultuur) en sociale contacten met Nederlandse inwoners. Zo heeft de gemeente het zogenaamde 'Kumpelproject' opgezet waarbij arbeidsmigranten die langdurig in Nederland (willen) verblijven aan een Nederlands 'maatje' worden gekoppeld.

---

49 Handelingen van de Tweede Kamer, 2017-2018, 11 september 2018, ah-tk-20172018-3172.

50 Bertine Witkamp e.a., *Evaluatie Pilot Participatieverklaring* (Amsterdam 2015).

51 Voor voorbeelden zie: Betty Noordhuizen, Inge Razenberg en Meintje van Dijk, *Staalkaart EU-migranten* (Utrecht 2016).

Ook laat de gemeente zich actief adviseren door arbeidsmigranten zelf. De eerste resultaten stemmen positief. Zo leidde het 'maatjesproject' tot langdurige sociale contacten en zijn gemeentemedewerkers positief over de klankbord-rol van de adviesgroep van arbeidsmigranten.<sup>52</sup>

#### 1.4.4 Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid

Arbeidsmigratie raakt niet alleen Nederland(ers) maar heeft ook een invloed op (mensen in) landen van herkomst. Op papier is er aandacht voor beleidscoherentie tussen het migratiebeleid voor derdelanders en het OS-beleid. Het 'bevorderen van legale migratieroutes' is één van de pijlers in de integrale migratieagenda van het kabinet en in de beleidsnota 'Investeren in perspectief' zijn extra middelen gereserveerd voor samenwerking met strategische herkomst- en doorreislanden op het gebied van migratie.

---

*Het huidige kabinet ziet mogelijkheden voor 'legale' arbeidsmigratie vooral als ruilmiddel voor terugnameovereenkomsten.*

Deze 'samenwerking' is echter primair gericht op het verminderen van ongereguleerde migratie. Mogelijkheden voor 'legale' arbeidsmigratie worden vooral gezien als ruilmiddel voor terugnameovereenkomsten met herkomstlanden in Noordelijk Afrika, het Midden-Oosten en Westelijk Azië. Landen kunnen worden 'beloond' of 'gestraft' door visumbeleid te versoepelen of aan te scherpen.<sup>53</sup> Ook in de integrale migratieagenda is het realiseren van terugkeer het hoofddoel. Wanneer het gaat over het creëren van mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie is het devies *more for more - less for less*, waarbij meer mogelijkheden voor (circulaire) arbeidsmigratie, stages en studiebeurzen worden gekoppeld aan toezeggingen over de terugkeer en overname van uitgeprocedeerde asielzoekers.

---

52 Marjan de Gruijter, 'Goed voorbeeld integratiebeleid: gemeente Peel en Maas', *Kennisplatform Integratie & Samenleving*, 12 juli 2016.

53 Rijksoverheid, 'Minder illegaliteit, meer terugkeer', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/migratie/minder-illegaliteit-meer-terugkeer>.

## 1.5 EU-arbeidsmigratiebeleid voor derdelanders

Hoewel dit rapport zich vooral richt op het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid, kan het EU-beleid voor arbeidsmigranten uit derde landen niet buiten beeld blijven. Al sinds het Verdrag van Amsterdam in 1997 zet de Europese Commissie (EC) in op een gemeenschappelijk migratiebeleid. Met het Tampere programma van 1999 werd migratie een gedeelde competentie. In Artikel 79 in het Verdrag betreffende de werking van de EU beloven lidstaten om een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle te ontwikkelen 'dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en dat billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen'.<sup>54</sup>

---

*Hoewel de EU formeel bevoegd is om de toelatingsvoorwaarden voor migranten vast te stellen, zijn nationale voorwaarden in de praktijk bepalend voor de toelating van arbeidsmigranten.*

De EU heeft de formele bevoegdheid om de toelatingsvoorwaarden en rechten van migranten vast te stellen. Tegelijkertijd mogen lidstaten zelf bepalen hoeveel arbeidsmigranten zij toelaten. In de praktijk zijn nationale voorwaarden dan ook bepalend voor de toelating van arbeidsmigranten. Tot op heden blijft het gemeenschappelijke beleid voor arbeidsmigranten uit derde landen beperkt tot een aantal specifieke richtlijnen.<sup>55</sup> Zo is er een richtlijn voor het recht op gezinshereniging (2003/86/EG), een richtlijn voor seizoenarbeiders (2014/36/EU) en de Blauwe Kaart richtlijn voor kennismigranten (2009/50/EG) (zie kader hieronder).

---

<sup>54</sup> SVR Research Unit & MPI Europe, *Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection* (Berlijn 2019).

<sup>55</sup> Richtlijnen bevatten doelstellingen waar alle EU-lidstaten aan moeten voldoen. Lidstaten mogen zelf bepalen hoe ze de richtlijn uitwerken.



## De Blauwe Kaart richtlijn

Sinds 2009 kunnen kennismigranten uit derde landen een zogenaamde Blauwe Kaart aanvragen. De Blauwe Kaart is een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning.

De kaart geeft in eerste instantie toegang tot één lidstaat. Na 18 maanden mag een Blauwe Kaarthouder – mits aan de voorwaarden van de tweede lidstaat wordt voldaan – in een andere lidstaat aan het werk gaan. Hoewel de Blauwe Kaart richtlijn de EU aantrekkelijk zou moeten maken voor kennismigranten, wordt er in de praktijk maar weinig gebruik van gemaakt. In 2018 werden voor heel de EU slechts 32.678 vergunningen afgegeven, waarvan 83 procent voor de Duitse arbeidsmarkt.<sup>56</sup>

De belangrijkste reden voor het beperkte succes ligt in het feit dat de Blauwe Kaart hogere eisen stelt dan de meeste nationale kennismigrantenregelingen. Zo was in 2020 de minimum salariseis 5.403 euro (tegenover 4.612 euro in de Nederlandse kennismigrantenregeling). Ook worden eisen gesteld aan de opleiding van de kandidaat en de minimale contractduur (12 maanden). Tegelijkertijd biedt de Blauwe Kaart maar weinig voordelen. Blauwe Kaarthouders mogen pas na 18 maanden in een andere lidstaat werken en moeten hier opnieuw een verblijfsvergunning aanvragen. Sinds 2016 pleit de EC voor een herziening van de Blauwe Kaart. De Commissie wil dat: concurrerende nationale kennismigrantenregelingen worden afgeschaft; toelatingscriteria worden versoepeld; intra-EU mobiliteit wordt vergroot; en arbeidsmigranten meer rechten (snellere toegang tot de status van langdurig ingezetene, recht op gezinshereniging etc.) krijgen. Ook wil de Commissie de Blauwe Kaart regeling uitbreiden naar niet-academisch geschoolde migranten met relevante werkervaring. Het Europees Parlement steunt de voorstellen maar lidstaten zijn weinig bereid om soevereiniteit in te leveren.

In 2011 werd hiernaast de Richtlijn inzake één enkele aanvraagprocedure (2011/98/EU) aangenomen. Deze richtlijn heeft tot doel de aanvraagprocedure voor en verblijfsstatus van derdelanders in individuele lidstaten beter op elkaar af te stemmen. De richtlijn zet in op gelijke behandeling van EU-ingezetenen en derdelanders die 'legaal' in een lidstaat verblijven. De richtlijn verplicht lidstaten om derdelanders dezelfde rechten te geven op het gebied van arbeidsvoorwaarden (betaling, ontslag, gezondheid, werkomstandigheden), vrijheid van vereniging en de erkenning van diploma's en kwalificaties. Lidstaten mogen wel hun eigen regels hanteren voor toegang tot onderwijs, sociale zekerheid, belastingvoordelen en publieke voorzieningen zoals huisvesting en pensioenregelingen.

---

<sup>56</sup> Eurostat, *Residence permits - statistics on authorisations to reside and work* (Brussel 2020) p. 4.

### Intra-EU mobiliteit van langdurig ingezetenen

Pas na een minimaal verblijf van vijf jaar kan iemand de status van EU-langdurig ingezetene aanvragen. In theorie zou deze status mensen toegang moeten geven tot de arbeidsmarkt van een tweede lidstaat. Omdat lidstaten de mogelijkheid hebben om extra eisen te stellen is de intra-EU mobiliteit van langdurig ingezetenen in de praktijk beperkt. Deze situatie is onwenselijk. Doordat derdelanders 'vastzitten' in één lidstaat wordt de kans op een betaalde baan verkleind. Dit heeft negatieve gevolgen voor de integratie van nieuwkomers en vergroot de kans dat mensen een beroep doen op sociale zekerheidsregelingen. Tegelijkertijd kunnen EU-lidstaten die kampen met een tekort aan personeel geen gebruik maken van het volledige arbeidspotentieel dat reeds in de EU aanwezig is.<sup>57</sup>

#### 1.5.1 Mobiliteitspartnerschappen

Naast de hierboven genoemde richtlijnen zet de EU sinds de 'Algehele Benaдерing van Migratie' (2005) in op mobiliteitspartnerschappen (MPs) met specifieke partnerlanden. Binnen deze MPs worden mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie gekoppeld aan terugnameovereenkomsten en bredere inzet op het gebied van 'migratiemanagement'.<sup>58</sup> Omdat het afsluiten van een terugnameovereenkomst voor veel landen een barrière was voor het afsluiten van een MP, werd in 2011 een tweede optie – de 'Gemeenschappelijke Agenda inzake Migratie en Mobiliteit' (GAMM) – gecreëerd. In tegenstelling tot een MP kan een GAMM ook zonder terugnameovereenkomst worden afgesloten.<sup>59</sup>

---

*De ambitie om 'legale' arbeidsmigratie te faciliteren verdwijnt keer op keer naar de achtergrond.*

Hoewel zowel MPs als GAMMs officieel tot doel hebben ongereguleerde migratie te verminderen én gereguleerde arbeidsmigratie te faciliteren, komt van dit tweede doel in de praktijk weinig terecht. De inzet richt zich vooral op strenger

---

57 Lucia Della Torre en Tesseltje de Lange, 'The 'importance of staying put': third country nationals' limited intra-EU mobility rights', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jaargang 44 (2018) nr. 9, p. 1409-1424.

58 Franco Frattini, 'Migration and Development: time for creative and courageous approaches', *EU-AFRICA Ministerial Conference on Migration and Development*, Tripoli, 22 November 2006.

59 Op het moment van schrijven heeft de EU mobiliteitspartnerschappen met Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Jordanië, Kaapverdië, Marokko, Moldavië, Wit-Rusland en Tunesië en een GAMM met Ethiopië, India en Nigeria.

'migratiemanagement' en terugname van eigen onderdanen. Tegelijkertijd verdwijnt de ambitie om 'legale' arbeidsmigratie te faciliteren keer op keer naar de achtergrond. Dit was het geval bij de eerste pilot projecten (zie kader hieronder) en blijkt ook uit recente projecten. Er zijn weinig projecten om arbeidsmigratie te faciliteren en de projecten die er zijn beperken zich tot informatie over toelatingsvoorwaarden.<sup>60</sup> Het uitblijven van concrete initiatieven op het gebied van visumfacilitatie wekt ergernis bij partnerlanden.<sup>61</sup>

### Het gefaalde migratiebureau in Mali

In 2008 opende de EU het *Centre d'Information et de Gestion des Migration (CIGEM)* in Mali. Door EU-commissaris Franco Frattini werd het centrum neergezet als een Europees arbeidsbureau. Potentiële arbeidsmigranten zouden advies krijgen over 'legale' migratiemogelijkheden en worden geholpen met een beroepsopleiding en het zoeken van een baan. In de praktijk werd het centrum vooral gebruikt om migratie richting Europa te ontmoedigen en draaiden missies om arbeidsmigratie te faciliteren 'op niks uit'.<sup>62</sup>

De belangrijkste reden voor het gebrek aan *follow-up* op het gebied van gereuleerde arbeidsmigratie ligt bij de beperkte bevoegdheid van de EU. Voor het faciliteren van arbeidsmigratie is de EU afhankelijk van individuele lidstaten die weinig bereid zijn om arbeidsmigranten van buiten de EU toe te laten. Wanneer ze hier wel toe bereid zijn geven lidstaten de voorkeur aan bilaterale partnerschappen.<sup>63</sup>

Sinds een aantal jaar ondersteunt de EU ook pilot projecten voor gereuleerde arbeidsmigratie van individuele EU-lidstaten. De eerste ronde projecten ging in 2019 van start.<sup>64</sup> Deze projecten richtten zich vooral op hooggeschoolde migranten. Een

60 Leonhard den Hertog en Fanny Tittel-Mosser, 'Implementing Mobility Partnerships: Delivering What?', in: Sergio Carrera e.a. (red.), *Pathways towards Legal Migration into the EU: Reappraising concepts, trajectories and policies* (2017), p. 95-105, 89.

61 Sarah Langley en Clara Alberola, *Independent Evaluation of the Mobility Partnerships between the European Union and Cape Verde, Georgia and Moldova* (Maastricht 2018).

62 *Handelingen van het Europees Parlement*, 2012-2013, Antwoord van de heer Piebalgs namens de Commissie, 25 april 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-001720&language=NL>. Zie ook: Florian Trauner en Stephanie Deimel, 'The impact of EU migration policies on African countries: The case of Mali', *International Migration*, jaargang 51 (2013) nr. 4, p. 20-32.

63 Langley en Alberola, *Independent Evaluation of the Mobility Partnerships between the European Union and Cape Verde, Georgia and Moldova*; SVR Research Unit & MPI Europe, *Legal migration for work and training*, p. 23.

64 Tussen Litouwen en Nigeria; België en Marokko; Frankrijk en Egypte, Marokko en Tunesië; en Spanje en Marokko.

voorbeeld is het 'Digital Explorers' project dat wordt uitgevoerd als onderdeel van de GAMM met Nigeria. Binnen dit project komen 50 jonge Nigeriaanse ICT-specialisten voor de duur van één jaar naar Litouwen voor een werk-leertraject. Na dit jaar keren de deelnemers terug naar Nigeria, waar zij worden ondersteund bij hun reïntegratie.<sup>65</sup> Sinds kort loopt in Duitsland het project 'Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa'. Binnen dit project wordt onder andere geëxperimenteerd met mobiliteitsschema's voor jongeren in Marokko, Tunesië en Egypte. Deze jongeren kunnen een vakopleiding in Duitsland volgen of ondersteuning krijgen bij de erkenning van hun diploma's, waarna zij een werkvergunning kunnen krijgen.

---

*De EU is afhankelijk van individuele lidstaten die weinig bereid zijn om arbeidsmigranten van buiten de EU toe te laten.*

## 1.6 Conclusie

In dit eerste hoofdstuk hebben we het huidige Nederlandse (en Europese) arbeidsmigratiebeleid voor derdelanders besproken. Sinds eind jaren '70 heeft Nederland een selectief arbeidsmigratiebeleid. Het huidige beleid is uitnodigend voor zogenaamde 'kennismigranten', terwijl het voor werkgevers uiterst moeilijk is om voor lager betaald werk personeel van buiten de EU te halen. Dit beleid lijkt onlogisch (gezien de vraag naar personeel voor lagerbetaalde banen) en onrechtvaardig (mensen met een duurbetaalde baan krijgen veel meer kansen om in Nederland te komen werken). Zijn er voldoende redenen om het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit derde landen te versoepelen? Om antwoord te kunnen geven op deze vraag onderzoeken we in het volgende hoofdstuk de meest gehoorde argumenten voor en tegen een opener arbeidsmigratiebeleid.

---

<sup>65</sup> Zie voor meer informatie over dit project: <https://digitalexplorers.eu/>.

# 2

## Feit of mythe? Zes argumenten onder de loep

*Er is geen gebrek aan kennis over de mogelijkheden en risico's van arbeidsmigratie. Toch wordt het publieke en politieke debat over arbeidsmigratie vooral gevoerd op basis van meningen en percepties. Er bestaan dan ook veel misvattingen over arbeidsmigratie. Zo zou er sprake zijn van structurele verdringing en 'uitkeringstoerisme'. Hiervoor is in de literatuur geen bewijs. Andere zorgen zijn wel terecht. Zo gaat arbeidsmigratie – met name voor lagerbetaalde banen – nog te vaak gepaard met uitbuiting en ongelijke concurrentie. Deze problemen zijn veelal het gevolg van lacunes in het arbeidsmarktbeleid.*

- **Het debat over arbeidsmigratie gaat te veel over meningen en percepties en te weinig over de feiten.**
- **Wanneer we kijken naar het beschikbare onderzoek zijn er goede redenen voor een selectieve verruiming van de mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie.**
- **Gereguleerde arbeidsmigratie vergroot de controlemogelijkheden van overheden, vermindert de kwetsbaarheid van migranten en kan bijdragen aan een oplossing voor structurele personeelstekorten.**
- **Arbeidsmigratie voor praktisch geschoold werk kent ook risico's waaronder uitbuiting en ongelijke concurrentie. Ook zijn er uitdagingen op het gebied van huisvesting en integratie.**
- **Deze misstanden kunnen en moeten worden aangepakt door aanpassingen in zowel het arbeidsmigratiebeleid als flankerend beleid.**

In dit hoofdstuk nemen we de meest gehoorde argumenten voor en tegen een opener arbeidsmigratiebeleid onder de loep. Een opener arbeidsmigratiebeleid zou internationale kansongelijkheid verkleinen en ongereguleerde migratie en kansarme asielaanvragen verminderen. Ook zou een meer open arbeidsmigratiebeleid een oplossing bieden voor structurele personeelstekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Tegelijkertijd wordt arbeidsmigratie voor lager geschoold of lager betaald werk gezien als het recept voor uitbuiting en ongelijke concurrentie. Arbeidsmigranten zouden Nederlandse werknemers verdringen en de Nederlandse verzorgingsstaat ondergraven. In dit hoofdstuk duiken we in de literatuur over arbeidsmigratie. Welke argumenten worden ondersteund door het beschikbare onderzoek en welke argumenten berusten op mythen?

## **2.1 Gereguleerde arbeidsmigratie vergroot internationale kansengelijkheid**

We beginnen met een veelgehoord argument vóór een meer open arbeidsmigratiebeleid. Het betreft hier een argument van morele aard. Sommige onderzoekers zien een ruimhartig arbeidsmigratiebeleid als een tegenwicht voor de fundamentele onrechtvaardigheid van de wereldwijde 'geboorteloterij', waarbij iemands rechten en kansen in sterke mate door een willekeurige geboorteplaats worden bepaald.<sup>66</sup> Volgens hen is een beleid dat mensen de mogelijkheid ontzegt op zoek te gaan naar een beter leven in strijd met het principe van universele

---

<sup>66</sup> Ayelet Shachar, *The birthright lottery: Citizenship and global inequality* (Cambridge, MA 2009).

menselijke gelijkwaardigheid.<sup>67</sup> Een meer open arbeidsmigratiebeleid draagt daarentegen juist bij aan meer internationale kansengelijkheid.

De vrijheid om buiten eigen landsgrenzen op zoek te kunnen gaan naar een beter leven is van intrinsieke waarde. Toch is het interessant om te kijken of mensen ná migratie daadwerkelijk beter af (denken te) zijn. Hoewel arbeidsmigratie nog te vaak gepaard gaat met misstanden (zie ook sectie 2.5) blijkt uit onderzoek dat arbeidsmigratie mensen een kans biedt om nieuwe inkomsten te vergaren en nieuwe competenties en vaardigheden op te doen.<sup>68</sup> Volgens het VN-Ontwikkelingsprogramma is de meerderheid van de migranten – in het bijzonder uit armere landen – gemiddeld beter af na migratie.<sup>69</sup> Uit een grootschalige enquête onder Zuid-Noord migranten door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), blijkt dat migranten hun leven een hoger cijfer geven dan achterblijvers. Wel zijn migranten door de beperkte mogelijkheden voor opwaartse economische mobiliteit pessimistischer naarmate zij langer van huis zijn.<sup>70</sup>

---

*Een meer open arbeidsmigratiebeleid geeft derdelanders een kans op zoek te gaan naar een beter leven, nieuwe inkomsten te vergaren en nieuwe competenties en vaardigheden op te doen.*

**WAAR: Een meer open arbeidsmigratiebeleid geeft derdelanders de kans op zoek te gaan naar een beter leven. Hoewel arbeidsmigratie geen garantie biedt op een beter bestaan, blijkt uit onderzoek dat arbeidsmigratie kan zorgen voor een verbetering in de positie van de migrant.**

---

67 Henk van Houtum en Ton Van Naerssen, 'Bordering, ordering and othering', *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, jaargang 93 (2002) nr. 2, p. 125-136.

68 Richard Black, *Making Migration Work for Development* (Brighton 2009); Aija Lulle en Russell King, *Research on migration: facing realities and maximising opportunities: a policy review* (Brussel 2016) p. 126.

69 UNDP, *Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development* (Basingstoke 2009) p. 49.

70 IOM, *World Migration Report 2013: Migrant Well-Being and Development* (Genève 2013) p. 114-115, 168-169.

## 2.2 Een opener arbeidsmigratiebeleid is een logisch antwoord op de bestaande realiteit

Ruimere mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie worden hiernaast gezien als het beste antwoord op de bestaande realiteit. Migratie is een 'systemisch kenmerk' van menselijke samenlevingen.<sup>71</sup> Zolang de levensstandaard in Europa aanzienlijk hoger is dan in andere delen van de wereld én er in Europa vraag is naar arbeidsmigranten, zullen mensen naar Europa blijven komen. Uit onderzoek blijkt dat een verbetering van levensomstandigheden op de korte- tot middellange termijn enkel leidt tot meer migratie.<sup>72</sup> Ook een verbetering van het opleidingsniveau in ontwikkelingslanden zorgt in eerste instantie enkel voor meer migratie.<sup>73</sup> De wens om te migreren neemt pas af als landen een midden-inkomensniveau bereiken.<sup>74</sup>

---

*Arbeidsmigratie richting Europa is een realiteit waar beleidsmakers voorlopig mee te maken hebben.*

Ontwikkelingshulp kan op de lange termijn wellicht bijdragen aan een afname van de politieke en socio-economische oorzaken van migratie. Tegelijkertijd is in de literatuur geen overeenstemming over de invloed van ontwikkelingshulp op migratie op de korte(re) termijn.<sup>75</sup> Sommige studies vinden een negatief verband tussen hulp en migratie.<sup>76</sup> Andere studies vinden echter juist een positief verband.<sup>77</sup>

---

71 Leo Lucassen, 'Naar een duurzaam migratiebeleid: lessen uit het verleden', in WRR (red.), *Regie over migratie: naar een strategische agenda* (Den Haag 2018) p. 13-56, 46.

72 Hein de Haas, 'International migration, remittances and development: myths and facts', *Third World Quarterly*, jaargang 26 (2005) nr 8, p. 1269-1284, 1271; Philip L. Martin en J. Edward Taylor, 'The anatomy of a migration hump', *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models* (Parijs 1996), p. 43-62; Henry Telli, 'Less poverty, more emigration: understanding migrant flows from developing countries', *Migration and development*, jaargang 3 (2014) nr. 1, p. 54-72.

73 De Haas, 'International migration, remittances and development', p. 1271.

74 Lulle en King, *Research on migration*, p. 95.

75 IOB, *Ontwikkeling en migratie* (Den Haag 2018), p. 67.

76 Jonas Gamso en Farhod Yuldashev, 'Does rural development aid reduce international migration?', *World Development*, jaargang 110 (2018), p. 268-282; Mauro Lanati en Rainer Thiele, 'The impact of foreign aid on migration revisited', *World Development*, jaargang 111 (2018), p. 59-74.

77 Jean-Claude Berthélemy, Monica Beuran, en Mathilde Maurel, 'Aid and migration: Substitutes or complements?', *World Development*, jaargang 37 (2009) nr. 10, p. 1589-1599; Filippo Belloc, 'International Economic Assistance and Migration: The Case of Sub-Saharan Countries', *International Migration*, jaargang 53 (2015) nr. 1, p. 187-201.



Samenvattend kunnen we concluderen dat (arbeids)migratie richting Europa voorlopig een realiteit is waar beleidsmakers mee te maken hebben.

Het huidige kabinet probeert ongereguleerde migratie aan te pakken door de Europese buitengrenzen verder te sluiten. Ook probeert het kabinet migranten buiten Europa te houden middels 'deals' met strategische doorreis- en herkomstlanden. Hoewel een restrictief beleid het aantal migranten kan verminderen is er een groep die uitwijkt naar ongereguleerde kanalen.<sup>78</sup> Uit onderzoek van Czaika en Hobolth blijkt dat een aanscherping van het asiel- en visumbeleid niet alleen leidt tot een daling in gereguleerde migratie maar ook tot een toename in migratie via ongereguleerde kanalen.<sup>79</sup> In Nederland zijn er aanwijzingen dat 'economische migranten' via een asielprocedure aan een verblijfsvergunning proberen te komen.<sup>80</sup> In 2019 bevonden zich in de top-tien herkomstlanden van afgewezen asielzoekers 'veilige' landen als Algerije, Moldavië, Marokko en Nigeria.<sup>81</sup>

---

*Hoewel een restrictief beleid het aantal migranten kan verminderen is er een groep die uitwijkt naar ongereguleerde kanalen.*

Ongereguleerde migratie gaat gepaard met grote risico's. Smokkelroutes zijn levensgevaarlijk.<sup>82</sup> Ook zorgen asielaanvragen uit veilige landen voor extra druk op het toch al overbelaste asielsysteem. Bij afwijzing van de asielaanvraag is de kans groot dat mensen ongedocumenteerd in Europa blijven. Dit staat volledige deelname aan de samenleving in de weg en maakt hen kwetsbaar voor uitbuiting.

---

**78** Kees Versteegh, "Terecht dat migratie-discussie van normatieve uitgangspunten wordt voorzien", *Journal vreemdelingenrecht*, maart (2019) nr. 1, p. 10-17, 15; Judith Sargentini, 'Making the most of labour migration', in: Heinrich Böll Stiftung (red.), *The Class of 2009. Green visions for Europe* (Brussel 2009) p. 32-37, p. 32-33; Marieke van Houte en Leonhard Den Hartog, 'Maak het makkelijker voor migranten om hier te komen', *De Volkskrant*, 29 mei 2015.

**79** Mathias Czaika en Mogens Hobolth, 'Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe?', *European Union Politics*, jaargang 17 (2016) nr. 3, p. 345-365.

**80** Amnesty wijst erop dat het in de praktijk moeilijk is om een onderscheid te maken tussen politieke en economische vluchtelingen. 'Het vluchtmotief is vaak een combinatie van politiek geweld en moeilijke levensomstandigheden. De economische noodzaak of wens om te vluchten, zoals vanwege gebrek aan werk, inkomen en onderwijs, komt vaak voort uit politieke omstandigheden'. Zie: <https://www.amnesty.nl/encyclopedie/economische-vluchtelingen>.

**81** VluchtelingenWerk Nederland, *Vluchtelingen in getallen 2019* (Amsterdam 2019), p. 15.

**82** UNHCR, 'Elke dag sterven 6 mensen tijdens een poging de Middellandse Zee over te steken, 4 februari 2019, <https://www.unhcr.org/nl/2019/02/dag-sterven-6-mensen-poging-middellandse-zee-oversteken/>.

De verminderde zichtbaarheid en beheersbaarheid van migratie kan xenofobie aanwakkeren.<sup>83</sup> Bovendien is het beleid om ongereguleerde migratie tegen te gaan erg kostbaar. Het budget van het Europese grensagentschap Frontex is tussen 2005 en 2020 gegroeid van 6 miljoen naar 460 miljoen euro. Ook aan de (vaak gedwongen) terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers zijn hoge kosten verbonden. Tussen 2000 en 2014 ging het om een bedrag van 690 miljoen euro.<sup>84</sup>

---

*Een verruiming van de mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie lijkt bij te dragen aan een afname van ongereguleerde migratie.*

Het huidige restrictieve beleid werkt ongereguleerde migratie in de hand. Tegelijkertijd zijn er groeiende aanwijzingen dat een verruiming van de mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie kan bijdragen aan een afname van ongereguleerde economische migratie. In 2018 stelde de EC: 'nauwere, gerichte samenwerking op het gebied van gereguleerde migratie met derde landen van herkomst en doorreis zal ongereguleerde migratie helpen terugdringen door mensen die willen migreren veilige en gereguleerde alternatieven aan te bieden'.<sup>85</sup> Ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) acht het waarschijnlijk dat gereguleerde arbeidsmigratie kan bijdragen aan een beperking van (deels) economisch gemotiveerde asielverzoeken en ongereguleerde economische migratie.<sup>86</sup> In 2019 verwees de ACVZ in dit verband naar de 'Westelijke Balkan verordening' in Duitsland (zie het kader hieronder). De eerste resultaten van dit beleidsexperiment lijken inderdaad te duiden op een verband tussen toegenomen mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie en een afname van ongereguleerde migratie.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Leo Lucassen e.a., 'Martin Sommer winkelt zeer selectief in ons werk', *De Volkskrant*, 26 augustus 2015.

<sup>84</sup> Irene van der Linde, 'De miljardeneconomie achter Fort Europa', *De Groene Amsterdammer*, 17 juni 2015.

<sup>85</sup> Europese Commissie, *Meer legale mogelijkheden voor migratie naar Europa: onmisbaar voor een evenwichtig en omvattend migratiebeleid* (Brussel 2018).

<sup>86</sup> ACVZ, *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning* (Den Haag 2018), p. 53, 60.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 5.

### De 'Westelijke Balkan verordening'

In reactie op ongereguleerde migratie en asielaanvragen uit de Westelijke Balkan, besloot Duitsland om tussen 2016 en 2020 de mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie uit de regio te verruimen. Gedurende deze periode worden geen eisen gesteld aan het opleidingsniveau of de taalkennis van arbeidsmigranten uit de Westelijke Balkan.<sup>88</sup> Onder de verordening investeert Duitsland ook in programma's gericht op het terugdringen van ongereguleerde migratie en het vergroten van lokale werkgelegenheid in landen van herkomst.

Hoewel er geen direct verband is aangetoond lijken ruimere mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie bij te dragen aan een afname van asielmigratie uit de regio.<sup>89</sup> Tussen 2015 en 2017 daalde het aantal asielaanvragen uit de Westelijke Balkan van 121 duizend naar 11 duizend. Tegelijkertijd was er een sterke toename in arbeidsmigratie van lager- en middelbaar geschoold personeel via het gereguleerde kanaal te zien. De stijging in arbeidsmigratie en daling in het aantal asielverzoeken in Duitsland is aanzienlijk groter dan voor de rest van de EU.<sup>90</sup> Het lijkt er dan ook sterk op dat de groep die eerst als asielzoeker naar Duitsland kwam nu een werkvergunning aanvraagt.<sup>91</sup>

Een recente evaluatie van de verordening wijst erop dat het succes van het beleid sterk afhankelijk is van contextuele factoren. Zo moeten ambassades in herkomstlanden over voldoende capaciteit beschikken om de aanvragen van arbeidsmigranten en werkgevers te kunnen beoordelen. Ook wordt gewezen op het belang van certificering van wervings- en uitzendbureaus in herkomstlanden.<sup>92</sup>

---

88 Wel moeten kandidaten beschikken over: (1) een concreet baanaanbod onder dezelfde arbeidsvoorwaarden als Duitse collega's; (2) een positieve arbeidsmarkttoets; (3) bewijs dat zij in de voorgaande twee jaar geen beroep hebben gedaan op Duitse asielvoorzieningen (uitzondering voor asielzoekers met een aanvraag tussen januari en oktober 2015 en asielzoekers die Duitsland vóór het gestelde ultimatum in oktober hebben verlaten); en (4) (bij een leeftijd van 45 jaar of ouder en een aanvraag na maart 2020) een minimuminkomen of bewijs van voldoende pensioen. Zie: SVR Research Unit & MPI Europe, *Legal migration for work and training*, p. 30.

89 SVR Research Unit & MPI Europe, *Legal migration for work and training*, p. 43.

90 Alleen voor Kosovaren is er een scherpe daling in Duitsland én de rest van de EU. ACVZ, *Legale kanalen voor arbeidsmigranten*, p. 50-51.

91 Herbert Brückner en Carola Burkert, *Westbalkan-regelung: Arbeit statt Asyl?* (Neurenberg 2017), p. 3.

92 Jessica Bither en Astrid Ziebarth, *Creating legal pathways to reduce irregular migration? What we can learn from Germany's "Western Balkan regulation"* (Migration Strategy Group on International Cooperation and Development 2018), p. 34-37

In Zweden lijkt er sprake te zijn van eenzelfde trend. Sinds 2008 heeft Zweden een open arbeidsmigratiebeleid (zie sectie 3.2.2 voor een uitgebreide bespreking van dit beleid). De herziening van het arbeidsmigratiebeleid is gepaard gegaan met een toename van arbeidsmigranten uit belangrijke herkomstlanden van asielzoekers in Zweden. Om het arbeidsmigratiekanaal daadwerkelijk als alternatief te laten fungeren, moet een werkvergunning – zeker voor mensen uit ‘onveilige landen’ waarvoor de kans op toekenning van een asielstatus reëel is – minstens even aantrekkelijk worden gemaakt als een asielstatus. Verder is het van groot belang dat informatie over de mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie makkelijk te vinden en in meerdere talen beschikbaar is.<sup>93</sup>

Sommigen vrezen dat meer mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie een ‘aanzuigende’ werking zullen hebben. De casus van Zweden geeft hiervoor geen bewijs. Sinds 2008 heeft Zweden het meest open arbeidsmigratiebeleid van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Het soepele toelatingsregime voor arbeidsmigranten uit derde landen heeft echter niet gezorgd voor een extreme toename in het aantal arbeidsmigranten. Sinds 2008 worden voor kennis- en ‘niet-kennismigranten’ samen jaarlijks tussen de 15 en 25 duizend nieuwe werkvergunningen verstrekt.<sup>94</sup>

**WAAR:**

- **Arbeidsmigratie uit derde landen is voorlopig een realiteit.**
- **Bij een gebrek aan mogelijkheden voor gereguleerde migratie komt een deel van de mensen via het ongereguleerde kanaal.**
- **Ruimere mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie geven mensen een veilig alternatief.**
- **Dit verbetert niet alleen de controle mogelijkheden voor overheden, maar vermindert ook de kwetsbaarheid van migranten voor uitbuiting.**
- **Een meer open arbeidsmigratiebeleid gaat niet per se gepaard met een sterke toename in arbeidsmigratie.**

### **2.3 Arbeidsmigratie is (onderdeel van) de oplossing voor structurele personeelstekorten**

Ruimere mogelijkheden voor arbeidsmigratie van buiten de EU worden gezien als (onderdeel van) de oplossing voor structurele personeelstekorten.<sup>95</sup> Zelfs

---

93 Bernd Parusel, *Legal migration for work and training. Mobility options to Sweden for those not in need of protection* (Stockholm 2020).

94 Ibidem.

95 ACVZ, *Legale kanalen voor arbeidsmigranten*; Nora Neuteboom e.a., *Special: Arbeidsmigratie. ‘Oost west, thuis best’* (2019).

migratiecriticus Paul Scheffer wees twee jaar terug op het belang van onderzoek naar gereguleerde migratie als oplossing voor reëel bestaande tekorten op de arbeidsmarkt.<sup>96</sup> Hieronder onderzoeken we dit argument. Is er sprake van een structureel tekort aan personeel? Zo ja, kunnen deze tekorten worden opgevuld met bestaand (onbenut) arbeidspotentieel in Nederland en de EU? Of is arbeidsmigratie (onderdeel) van de oplossing voor bestaande tekorten?

### 2.3.1 Personeelstekorten pre- en post-corona

Het is vreemd om over arbeidsmarkttekorten te schrijven terwijl we aan het begin staan van een economische crisis die een vergaande impact heeft op de Nederlandse arbeidsmarkt (zie kader hieronder). Tegelijkertijd zijn er in de huidige coronacrisis nog steeds sectoren die kampen met een tekort aan personeel (zie tabel 2).<sup>97</sup> In deze sectoren is sprake van een structurele *mismatch* tussen de vraag naar het aanbod van personeel.

#### De invloed van de coronacrisis

De coronacrisis zal de komende jaren een grote invloed hebben op de Nederlandse arbeidsmarkt. Volgens het Centraal Planbureau (CPB) loopt de werkloosheid in 2021 in het meest gunstige scenario op tot 4,5 procent en in het meest negatieve scenario tot 9,4 procent.<sup>98</sup> Op de langere termijn hangt de invloed op de arbeidsmarkt sterk samen met de veerkracht van de economie en mogelijke economische hervormingen (denk aan het pleidooi voor *reshoring*) die in reactie op de crisis zullen worden ingezet. Op dit moment is nog niet duidelijk wat de coronacrisis doet met de vraag naar arbeidsmigranten. Op het moment van schrijven blijkt uit de analyse van het UWV dat de vraag in beroepen met een groot aandeel arbeidsmigranten grotendeels overeind blijft.<sup>99</sup> Uit een conjunctuurenquête door het CBS en MKB Nederland blijkt dat arbeidstekorten afnemen. Tegelijkertijd zijn er ook sectoren waar het tekort aan personeel blijft bestaan. In de landbouwsector, die sterk leunt op arbeidsmigranten, daalde het percentage onvervulbare vacatures tijdens de crisis slechts van 27 naar 22 procent. Ook in specifieke bedrijfstakken blijft het personeelstekort overeind. Zo geeft 43 procent van de werkgevers in de kabel- en schakelaar industrie en 23 procent van de werkgevers in de schoonmaakindustrie aan dat het personeelstekort hun werkzaamheden belemmert.<sup>100</sup>

<sup>96</sup> Paul Scheffer, *De vorm van vrijheid* (Amsterdam 2018).

<sup>97</sup> KTK, 2019-2020, 11 juni 2020, 29861, nr. 51.

<sup>98</sup> CPB, *Scenario's economische gevolgen coronacrisis* (Den Haag 2020).

<sup>99</sup> UWV, 'Inventarisatie van acute personeelstekorten en -overschotten. Arbeidsmarkteffecten corona-crisis', <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/acute-personeelstekorten-en-overschotten-26-juni.pdf>.

<sup>100</sup> Mesters, *Goedkopere arbeidsmigrant komt van steeds verder weg*, p. 2.

**Tabel 2 Veranderingen in personeelstekorten gedurende de coronacrisis**  
*Percentage bedrijven dat het tekort aan personeel als een belemmering ervaart*

Sector	Q4 2019	Q1 2020	Q2 2020	Q3 2020
Agrarisch	17	17,7	14,7	13,6
Industrie	19,7	18,3	9,9	8,7
Bouw	19,9	7,9	2,1	5,5
Transport en logistiek	30,1	28,1	7,3	7,7
Leisure	34,8	26,3	8	6,4
Technologie, media en telecom	33	29,7	10	13,8
Zakelijke dienstverlening	35,7	35,5	13,4	15,9
Retail	18,2	18	8,7	6,9
Alle sectoren	24,5	21,8	8,8	9,1

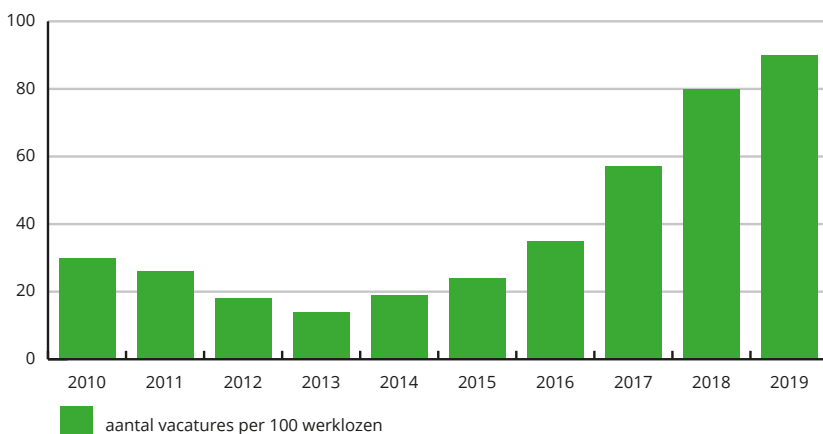
*Bron: Mesters, Goedkopere arbeidsmigrant komt van steeds verder weg, p 2. Gebaseerd op conjunctuurenquête CBS, EIB, MKB-Nederland, KVK, VNO-NCW.*

*Wanneer de economie, en hiermee ook de arbeidsmarkt, op termijn weer aantrekt zullen ook personeelstekorten weer toenemen.*

Wanneer de economie, en hiermee ook de arbeidsmarkt, op termijn weer aantrekt is de verwachting dat ook personeelstekorten weer zullen toenemen. Het is dan ook interessant om kort te kijken naar tekorten vóór de coronacrisis. In 2019 concludeerde het CPB dat de spanning op de Nederlandse arbeidsmarkt met gemiddeld 92 vacatures per 100 werklozen een nieuw hoogtepunt had bereikt.<sup>101</sup> Ook het UWV registreerde een groeiende krapte op de arbeidsmarkt (zie figuur 7).

<sup>101</sup> CBS, 'Krapte arbeidsmarkt neemt weer toe in het vierde kwartaal', <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/07/krapte-op-de-arbeidsmarkt-neemt-weer-toe-in-vierde-kwartaal>.

**Figuur 7** Spanning op de Nederlandse arbeidsmarkt, 2010-2019



Bron: CBS, 'Spanning op de arbeidsmarkt', <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt>.

*In 2019 was er een tekort aan personeel voor zowel hoog- als middelbaar- en laaggeschoolde beroepen.*

Tekorten beperkten zich niet tot hooggeschoolde banen.<sup>102</sup> Het Platform Bèta Techniek voorspelde dat van de 40 duizend nieuwe banen in de technologiesector tussen 2011-2014 75 procent op mbo-niveau was. Voor 2016 werd het tekort aan arbeidskrachten met een mbo-opleiding binnen de voedsel- en landbouwsector geschat op 46 duizend.<sup>103</sup> In 2018 stelde ook de ACVZ dat er naast hoogopgeleide werknemers vraag bestaat naar 'lager betaald specialistisch werk'.<sup>104</sup> Het UWV-overzicht van moeilijk vervulbare vacatures laat zien dat in 2019 bijna alle sectoren kampen met een tekort aan zowel hoogopgeleide werknemers, als werknemers met een middelbaar of 'lager' beroepsniveau of basisvakmanschap.<sup>105</sup>

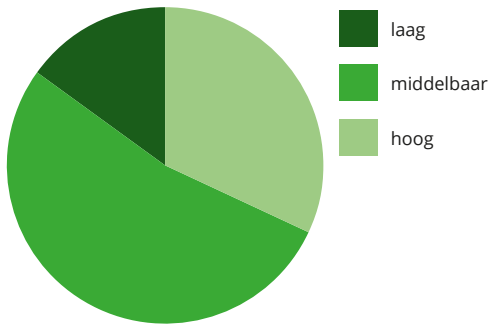
<sup>102</sup> CEDEFOP, *Netherlands. Skill supply and demand up to 2025* (Thessaloniki 2015); OESO, *Recruiting Immigrant Workers: The Netherlands 2016* (Parijs 2016).

<sup>103</sup> Platform Bèta Techniek, *Naar de 4 op de 10. Meer technologietalent voor Nederland. Masterplan bèta en technologie* (Den Haag 2012), p. 17-18.

<sup>104</sup> ACVZ, *Legale kanalen voor arbeidsmigranten*, p. 66.

<sup>105</sup> UWV, *Moeilijk vervulbare vacatures. Landelijk overzicht van beroepen* (Amsterdam 2019).

**Figuur 8 Moeilijk vervulbare vacatures naar opleidingsniveau, 2019**



Bron: UWV, *Moeilijk vervulbare vacatures. Landelijk overzicht van beroepen* (Amsterdam 2019), p. 2.

### Tekorten op EU-niveau

Niet alleen Nederland maar ook veel andere EU-lidstaten kampten pre-corona met personeelstekorten. Vóór de coronacrisis stond de werkloosheid in de EU op het laagste niveau in tien jaar, terwijl het aantal werkenden een recordhoogte had bereikt. In het eerste kwartaal van 2018 stonden er in de EU ten minste 3,8 miljoen vacatures open. In Duitsland had meer dan de helft van de werkgevers moeite om vacatures te vervullen. Tekorten waren het grootst in hooggeschoolde beroepen, zoals ingenieurs, technici en IT-specialisten. Tegelijkertijd was er ook sprake van tekorten in beroepen met 'lage' instroomeisen zoals verkooppersoneel en chauffeurs. Hoewel de coronacrisis in de nabije toekomst zal zorgen voor een ruimere arbeidsmarkt, is de voorspelling dat de krimpende beroepsbevolking (tussen 2015-2035 wordt een krimp van 7 procent verwacht) zal zorgen voor een groeiend tekort aan personeel. 43 procent van de nieuwe banen die tot 2030 zullen worden gecreëerd vereisen een 'hoog' opleidingsniveau, maar er worden ook veel vacatures verwacht voor lagergeschoolde beroepen, zoals verkopers, schoonmakers en huishoudelijk personeel.<sup>106</sup>

*De verwachting is dat de meeste sectoren die nu arbeidsintensief zijn dat ook de komende vijf tot tien jaar zullen blijven.*

<sup>106</sup> EC, *Meer legale mogelijkheden voor migratie naar Europa*, p. 3.



Volgens de Sociaal-Economische Raad (SER) is het moeilijk om nu voorspellingen te doen voor tekorten op de langere termijn en over de rol die arbeidsmigranten kunnen spelen bij het oplossen van deze tekorten.<sup>107</sup> De stand van de arbeidsmarkt wordt beïnvloed door een groot aantal technologische, economische, politieke en maatschappelijke factoren. In reactie op arbeidsmarkttekorten kunnen verschillende aanpassingsmechanismes (o.a. loonverandering, *outsourcing*, *offshoring* en automatisering) in werking treden, die tekorten doen verminderen.

---

*De stand van de arbeidsmarkt wordt beïnvloed door een groot aantal technologische, economische, politieke en maatschappelijke factoren.*

Hoewel nauwkeurige voorspellingen moeilijk zijn, is de verwachting dat tekorten op de korte- tot middellange termijn zullen voortbestaan. Volgens Lucassen zijn er tal van banen waarvoor – ook wanneer de lonen omhoog gaan en de werkomstandigheden verbeteren – nationaal te weinig personeel beschikbaar is.<sup>108</sup> De Haas wijst in dit verband naar de *dual labour market theory* van Piore, die voor moderne geïndustrialiseerde landen een structureel tekort aan arbeidskrachten in de landbouw, industriële sector en lagereschoolde dienstverlening voorspelt.<sup>109</sup>

Hoewel onderzoekers verwachten dat automatisering en robotisering (praktijkgeschoolde) arbeidskrachten op den duur kunnen vervangen, achten zij het onwaarschijnlijk dat dit de komende jaren al op grote schaal gebeurt.<sup>110</sup> In Nederland werden de afgelopen jaren meer robots aangeschaft (in 2016 ging het om een stijging van 20 procent ten aanzien van 2015), maar robots bieden vooralsnog geen volwaardig alternatief voor menskracht. De verwachting is dan ook dat de meeste sectoren die nu arbeidsintensief zijn dat ook de komende vijf tot tien jaar nog zullen blijven.<sup>111</sup>

---

107 SER, *Arbeidsmigratie* (Den Haag 2014), p. 60.

108 Leo Lucassen e.a., 'Pak schijnconstructies bij arbeidsmigratie aan', *De Volkskrant*, 15 mei 2019.

109 Hein de Haas e.a., 'International migration: Trends, determinants, and policy effects', *Population and Development Review*, jaargang 45 (2019) nr. 4, p. 885-922, 897.

110 Neuteboom e.a., 'Oost west, thuis best'; OESO, 'How to make Labour Migration Management Future-Ready?', *Migration Policy Debates* (2020) nr. 21.

111 Anita Strockmeijer, *De arbeidsmarktpositie verklaart: Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland* (Amsterdam 2020), p. 64, 67.

### Personeelstekorten zijn geen natuurverschijnsel

Hoewel vergrijzing personeelstekorten vergroot – tussen 2017 en 2040 neemt het percentage 65-plussers toe van 18 naar 26 procent – zijn arbeidstekorten geen natuurverschijnsel.<sup>112</sup> Met economisch- en vestigingsbeleid heeft de overheid invloed op de vraag naar personeel. Wanneer het kabinet ruimte en/of ondersteuning biedt aan bedrijfsactiviteiten die sterk leunen op arbeidsmigranten, zal de vraag naar arbeidsmigranten toenemen. In een aantal sectoren heeft ook het arbeidsmigratiebeleid zelf invloed op de vraag naar arbeidsmigranten. Bij een open arbeidsmigratiebeleid (zoals op dit moment voor EU-arbeidsmigranten) kunnen werkgevers, ook wanneer nationaal onvoldoende personeel beschikbaar is, hun activiteiten uitbreiden. In andere sectoren – denk aan de zorg, ICT en duurzame energie – staat het tekort aan personeel echter los van het ‘aanbod’ van arbeidsmigranten.

Personeelstekorten zijn geen natuurverschijnsel (zie kader hierboven). De economische koers van de overheid heeft invloed op de grootte van sectoren en de vraag naar personeel. GroenLinks pleit voor een transitie naar een groene en eerlijke economie. Er is geen bewijs dat deze transitie zal zorgen voor een sterke afname in werkgelegenheid. Binnen een economie gericht op brede welvaart zullen sommige sectoren krimpen. Zo zal een vermindering van de veestapel leiden tot een afname van banen in de vleesverwerkingsindustrie en kunnen scherpere regels voor fatsoenlijk werk zorgen voor een afname van het aantal megadistributiecentra. Tegelijkertijd is de verwachting dat de transitie richting een circulaire economie juist zorgt voor een groei in werkgelegenheid. De voorspelling is dat het klimaatakkoord in Nederland voor 42 duizend tot 78 duizend nieuwe voltijdsbanen zorgt (terwijl maar 6 duizend tot 11 duizend banen in de fossiele energiesector verdwijnen).<sup>113</sup> Op EU-niveau zorgt de overgang naar een circulaire economie tot 2030 voor 700 duizend extra banen.<sup>114</sup>

<sup>112</sup> CBS, ‘Prognose: 18,4 miljoen inwoners in 2060’, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/51/prognose-18-4-miljoen-inwoners-in-2060>.

<sup>113</sup> SER, *Energietransitie en Werkgelegenheid. Kansen voor een duurzame toekomst* (Den Haag 2018), p. 3.

<sup>114</sup> Cambridge Econometrics e.a., *Impacts of circular economy policies on the labour market* (Brussel 2018).

### 2.3.2 Opvullen met bestaand 'onbenut arbeidspotentieel'?

In hoeverre kunnen tekorten worden opgelost door het vergroten van binnenlandse arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit? In het eerste kwartaal van 2020 schatte het CBS het 'onbenut arbeidspotentieel'<sup>115</sup> in Nederland op bijna één miljoen inwoners.<sup>116</sup> Onderzoekers zien mogelijkheden om de arbeidsparticipatie van Nederlanders te vergroten. In 2009 pleitte de ACVZ in dit verband voor een verhoging van de pensioenleeftijd en het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg.<sup>117</sup> Volgens de SER moet beter worden gekeken naar om- en bijscholing en re-integratie van werklozen.<sup>118</sup>

---

*Er is geen één op één match tussen de banen die nu door arbeidsmigranten worden vervuld en de kwalificaties en wensen van werklozen in Nederland.*

Het belang van deze maatregelen staat buiten kijf. Er moet te allen tijde maximaal worden geïnvesteerd in mensen die meer willen en kunnen werken (zie ook onze aanbevelingen in sectie 4.2.2). Tegelijkertijd is het onwaarschijnlijk dat tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt volledig met bestaand arbeidspotentieel kunnen worden opgevuld.<sup>119</sup> Pre-corona was het Nederlandse werkloosheidspercentage met 3,3 procent (seizoensgecorrigeerd) historisch laag. Hoewel de werkloosheid als gevolg van de coronacrisis de komende jaren zal toenemen, zal na herstel van de economie ook de krapte op de arbeidsmarkt weer terugkomen.

Met een actief arbeidsmarktbeleid zal een deel van de mensen die nu werkloos zijn weer aan de slag gaan. Er is echter geen één op één *match* tussen de banen die nu door arbeidsmigranten worden vervuld en de kwalificaties en wensen van

---

115 Personen die óf recent naar werk hebben gezocht óf direct beschikbaar zijn voor werk. Hieronder vallen werklozen en deeltijders die meer willen en kunnen werken.

116 CBS, 'Gezocht, niet beschikbaar', 14 augustus 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-beroepsbevolking/gezocht-niet-beschikbaar>.

117 ACVZ, *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035* (Den Haag 2009).

118 SER, *Arbeidsmigratie*, p. 60.

119 Ewald Engelen, 'How to combine openness and protection? Citizenship, migration, and welfare regimes', *Politics & Society*, jaargang 31 (2003) nr. 4, p. 503-536; Rob Euwals en Kees Folmer, 'Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050: een beleidsneutraal scenario', *CPB memorandum* 225 (Den Haag 2009); Ernest Berkhout en Emina van den Berg, *Bridging the gap: International Database on Employment and Adaptable Labour* (Amsterdam 2010).

werklozen in Nederland.<sup>120</sup> Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zullen veel van de huidige werklozen óók met de juiste training en betere *matching* niet in bestaande vacatures passen. Recente studies voor de regio's Noord-Limburg en Noord-Brabant concluderen dat óók bij maximale inzet op de activatie van onbenut arbeidspotentieel, het verhogen van de arbeidsproductiviteit, het bevorderen van arbeidsmobiliteit en stimulans voor automatisering er vraag naar arbeidsmigranten blijft bestaan.<sup>121</sup>

De banen van arbeidsmigranten zijn vaak lichamelijk zwaar, met onregelmatige werktijden, beperkte urenzekerheid en weinig doorgroeimogelijkheden. Een enquête onder 'klanten' van de Participatiewet laat zien dat het animo voor dergelijke banen laag is.

**Figuur 9 Klantenmonitor Participatiewet, 2019**



Bron: Inspectie SZW, Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019 (Utrecht 2019).

Eerdere experimenten om werklozen in te zetten in de tuinbouwsector (zie kader hieronder) zorgden dan ook niet voor een grote instroom in deze banen. Verplichte tewerkstelling als voorwaarde om een uitkering te behouden is ook geen

<sup>120</sup> CRW, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Den Haag 2020), p. 57; WRR, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (Den Haag 2020), p. 232.

<sup>121</sup> Etil 2018, *Quicksan toekomstige vraag naar arbeidsmigranten Noord-Limburg* (Maastricht 2018); Cremers en de Volder, *Arbeidsmigratie in Noord-Brabant*, p. 122-123.

oplossing. De Commissie Regulering van Werk (CRW) waarschuwt dat deze maatregel juist ontmoedigend kan werken.<sup>122</sup>

### Nederlandse werklozen in de Westlandse kassen

In 2012 startten de gemeenten Rotterdam, Den Haag en Delft een pilotproject om werkzoekenden in hun gemeente aan werk in de Westlandse kassen te helpen. Nederlandse werklozen moesten de plek innemen van EU-arbeidsmigranten. Bij de lancering van het project zei Staatssecretaris van SZW Paul de Krom: 'Ik zie liever bussen uit Den Haag en Rotterdam dan uit Oost-Europa'.

Op 26 maart 2012 werden 618 werkzoekenden in bussen langs verschillende Westlandse glastuinbouwbedrijven gereden om kennis te maken en uitleg te krijgen over de baanmogelijkheden. Na deze 'tour' gaf meer dan 90 procent van de deelnemers aan interesse te hebben om in Westland aan de slag te gaan. Het project werd direct bestempeld als een groot succes.

Vier maanden later bleek echter dat maar 57 mensen daadwerkelijk waren gestart, waarvan na een proefperiode uiteindelijk 19 mensen waren aangenomen. Werkgevers klaagden over een laag werkethos terwijl deelnemers aangaven het werk fysiek te zwaar te vinden (16 procent), zich ongeschikt te voelen (40 procent) en ongemotiveerd te zijn (40 procent). Het gebrek aan een goede woon-werk verbinding werd ook als een belangrijke reden gezien voor het grote uitvalpercentage.

In de gemeente Rotterdam loopt nog steeds een aangepaste versie van het project. In de nieuwe versie spelen uitzendbureaus een belangrijker rol in het *matchen* van werklozen met beschikbare vacatures. Deze aanpassing heeft een positief effect. Waar in 2014 nog maar 30 mensen aan werk werden geholpen, was dit aantal in 2017 gestegen naar 156.

De oplossing voor bestaande personeelstekorten lijkt te liggen in een combinatie van investeringen in bestaand arbeidspotentieel, het verbeteren van arbeidsvoorwaarden in tekortsectoren, investeringen in innovatie en automatisering én arbeidsmigratie.<sup>123</sup>

### 2.3.3 Is EU-arbeidsmigratie niet toereikend?

Het is – zeker op de middellange termijn – onwaarschijnlijk dat EU-arbeidsmigratie afdoende is om tekorten op te vullen. Zoals besproken in sectie 2.3.1 kampen bijna alle landen in de EU met personeelstekorten. Hoewel er op dit moment grote aantallen arbeidsmigranten uit MOE-landen naar Nederland komen,

<sup>122</sup> CRW, *In wat voor land willen wij werken?*, p. 57.

<sup>123</sup> Martin Ruhs, *The Price of Rights: Regulating International Labour Migration* (Princeton 2013), p. 180-1; Bart Staes en Judith Sargentini, *Migratie, het eerlijke verhaal. Over de Europese Unie, migranten uit en ontwikkeling in West-Afrika* (Brussel 2018); Lucassen e.a., 'Pak schijnconstructies bij arbeidsmigratie aan'.

is de voorspelling dat arbeidsmigratie uit deze regio de komende jaren zal stagneren of zelfs zal afnemen. Dit is het gevolg van stijgende lonen en dalende werkloosheid in deze regio. In Polen is het minimumloon de afgelopen vier jaar met 40 procent gestegen. In Bulgarije en Roemenië steeg het minimumloon zelfs met respectievelijk 65 en 140 procent. Ter vergelijking: in Nederland nam het minimumloon in deze periode slechts met een krappe 9 procent toe.

---

*EU-arbeidsmigratie is, zeker op de langere termijn, ontoereikend om personeelstekorten op te vullen.*

Ook is de werkloosheid in deze landen sterk afgenomen. Waar in 2005 de werkloosheid in Polen nog 18 procent van de beroepsbevolking bedroeg, was dit percentage in 2017 gedaald naar 5,2 procent. De Poolse, en ook de Bulgaarse en Roemeense, economie leunt in toenemende mate op Oekraïense arbeidsmigranten. Oost-Europese landen hebben de afgelopen jaren maatregelen geïntroduceerd om mensen te behouden. Zo betalen Poolse jongeren (onder de 26 jaar) sinds augustus 2019 geen inkomstenbelasting meer.

Wanneer minder mensen ervoor kiezen in het buitenland te gaan werken zal Nederland dit snel merken. Voor Oost-Europese arbeidsmigranten is Nederland meestal niet de eerste keus. Duitsland en Oostenrijk liggen geografisch gezien dichterbij. Bovendien is de taalbarrière in deze landen minder groot.<sup>124</sup> Hoewel naar verwachting minder MOE-landers naar Nederland zullen komen, wordt wel een sterke groei verwacht in het aantal derdelanders dat via deze lidstaten onder het vrij verkeer van diensten in Nederland wordt gedetacheerd (zie kader hieronder). Omdat hiermee de kans op uitbuiting en ongelijke concurrentie wordt vergroot achten wij deze ontwikkeling onwenselijk. In hoofdstuk 4 (sectie 4.2.3) pleiten wij dan ook voor scherpere regelgeving voor detachering van derdelanders via andere EU-lidstaten.

---

<sup>124</sup> Neuteboom e.a., *Special: Arbeidsmigratie*, p. 2.

### Detachering van derdelanders via andere EU-lidstaten

Oost-Europese lidstaten geven steeds meer werkvergunningen aan derdelanders. In 2017 verstrekte Polen 596.916 tewerkstellingsvergunningen en 1.824.464 tijdelijke werkvergunningen aan burgers uit Oekraïne, Armenië, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië en Rusland.<sup>125</sup> Onder het vrij verkeer van diensten kunnen deze mensen ook in Nederland worden gedetacheerd. In 2019 verwachtte de Inspectie SZW dat deze nieuwe groep derdelanders (uit Oekraïne, de Balkan en de Filipijnen) over zes tot zeven jaar in Nederland tewerkgesteld zal worden.<sup>126</sup>

In een recent rapport van ABN AMRO vertellen Nederlandse uitzendbureaus dat zij bedrijven in Oost-Europese landen opkopen met als doel derdelanders via dit 'dochterbedrijf' in Nederland te detacheren. Volgens de onderzoekers is het aantal arbeidsmigranten dat via deze constructie in Nederland werkt de afgelopen vier jaar sterk toegenomen.<sup>127</sup> Deze ontwikkeling is zorgelijk. Niet alleen gaat detachering gepaard met ongelijke concurrentie (zie sectie 2.6.1), maar de groep arbeidsmigranten die binnen deze constructie wordt gedetacheerd is ook extreem kwetsbaar voor uitbuiting.<sup>128</sup>

### 2.3.4 Is er sprake van een *match* met arbeidsmigranten in derde landen?

Zoals besproken is het onwaarschijnlijk dat bestaand aanbod, zowel in Nederland als binnen de EU, kan voldoen aan de vraag naar arbeidskrachten op de Nederlandse arbeidsmarkt. In hoeverre is er sprake van een *match* met het 'aanbod' van arbeidsmigranten in derde landen? Naar deze vraag is nog maar weinig onderzoek gedaan. Vorig jaar verscheen, in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken, een studie naar de *match* tussen tekortberoepen in Nederland en arbeidspotentieel in Afrika en het Midden-Oosten. Hoewel de onderzoekers het, gezien het gebrek aan gedetailleerde data, moeilijk vinden om harde conclusies te trekken, achten zij een *match* het meest waarschijnlijk voor mensen met een middelbaar- en hogere beroepsopleiding in bijvoorbeeld de bouw-, de ICT-, of de zorgsector. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat niet iedereen over de gevraagde kwalificaties (computervaardigheden, taal- en rekenvaardigheid en/of kennis van het Nederlands of Engels) voor tekortberoepen beschikt.<sup>129</sup>

125 Imke van Gardingen, 'Derdelanders in de EU; Waar ligt de grens?', Casestudy van internationale werving, in- en doorleenconstructies in de transportsector, *Beleidsrapport voor de NL arbeidsmarktdag 2019* (Utrecht 2019), p. 3.

126 Inspectie SZW, *Staat van eerlijk werk 2019*, p. 22.

127 Mesters, *Goedkopere arbeidsmigrant komt van steeds verder weg*.

128 Van Gardingen, 'Derdelanders in de EU'.

129 Oomes e.a., *Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East*.

## Is arbeidsmigratie een oplossing voor het tekort aan zorgpersoneel?

Arbeidsmigratie wordt regelmatig genoemd als (onderdeel van) de oplossing voor het dramatische tekort aan arbeidskrachten in de gezondheidszorg. Voor 2022 verwacht het kabinet een tekort van 55 duizend tot 80 duizend zorgwerkers.<sup>130</sup> Biedt arbeidsmigratie hier inderdaad een oplossing?

De zorgsector kan niet worden vergeleken met andere sectoren waar arbeidsmigranten werkzaam zijn. De meeste vacatures in de zorgsector betreffen gereglementeerde beroepen. Wanneer een arbeidsmigrant in deze beroepen aan de slag wil gaan moeten diploma's gelijkwaardig worden bevonden aan de Nederlandse equivalent en officieel worden erkend. Ook voor functies met 'lage' instroom-eisen (denk aan verzorgenden) is kennis van de Nederlandse taal en cultuur van groot belang. Voordat buitenlandse zorgwerkers in Nederland aan de slag kunnen gaan zullen zij in de meeste gevallen dan ook een uitgebreid opleidings- en/of voorbereidingstraject moeten volgen.

Eerdere experimenten laten zien dat de werving van buitenlands zorgpersoneel niet gemakkelijk is. Sinds de jaren '90 zijn in Nederland meerdere pogingen gedaan.<sup>131</sup> Met deze projecten werd slechts een beperkt aantal mensen bereikt. Ook hadden ziekenhuizen vaak grote moeite om mensen te behouden. In 2002 haalde het Brabantse Amphia Ziekenhuis veertien Russische verpleegsters naar Nederland. Na twee jaar werd van slechts één van deze verpleegsters het contract verlengd. In 2019 hadden in Nederland slechts 3 duizend van de 190 duizend geregistreerde verpleegkundigen een buitenlandse nationaliteit.

Evaluaties wijzen meerdere redenen aan voor het beperkte succes van eerdere projecten. Zo waren er misverstanden: aan de kant van arbeidsmigranten over het geboden salaris en arbeidsvoorwaarden; en aan de kant van werkgevers over het opleidingsniveau en/of de werkervaring van arbeidsmigranten. Ook vormden taal- en cultuurverschillen, ondanks het geboden voorbereidingstraject, vaak een barrière voor goed functioneren.<sup>132</sup> Ten slotte waren veel ziekenhuizen door het grote risico op uitval huiverig om tijd en geld te stoppen in de werving en voorbereiding van buitenlandse zorgwerkers.<sup>133</sup>

Gezien deze ervaringen uit het verleden is het onwaarschijnlijk dat op de korte termijn grote aantallen arbeidsmigranten in de zorgsector aan de slag zullen gaan. De oplossing voor tekorten in de zorgsector moet dan ook vooral nationaal worden

130 Rijksoverheid, 'Aanpak personeelstekort zorg werkt', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/23/aanpak-personeelstekort-zorg-werkt>.

131 Zie voor meer informatie: Judith Roosblad, 'Vissen in een vreemde vijver: het werven van verpleegkundigen en verzorgenden in het buitenland: ervaringen met en toekomstverwachtingen over arbeidsmigratie in de zorgsector', *AIAS working paper* (2005) nr. 05/35.

132 ACVZ, *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*; M. van Baalen e.a., *Immigratie van zorgpersoneel. Van sluitpost van arbeidsmarktbeleid naar oplossingen voor een modern migratiebeleid voor de zorg* (Utrecht 2009).

133 Select, 'Buitenlandse verpleegkundigen dé oplossing, voor wie geduld heeft', 20 maart 2018, <https://www.selecthr.nl/items/nl-NL/Nieuws/2018/buitenlandse-verpleegkundigen-;Steffen-Angenendt,Jessica-Bither-en-Astrid-Ziebarth,Creating-a-triple-win-through-labor-migration-policy?Lessons-from-Germany> (Migration Strategy Group 2015).



gezocht.<sup>134</sup> Toch moet de optie om arbeidsmigranten in te zetten in de zorgsector niet volledig worden afgeschreven. Toekomstige projecten kunnen inspiratie halen uit recente *Global Skills Partnerships* (zie sectie 3.3.2).

**WAAR: Arbeidsmigratie kan – zeker op de korte- tot middellange termijn – een bijdrage leveren aan de oplossing voor structurele personeelstekorten in specifieke sectoren.**

- **Pre-corona was er in een groot aantal sectoren sprake van een structureel tekort aan werknemers, zowel voor hoog- als laaggeschoolde beroepen.**
- **Investerings in onbenut arbeidspotentieel en betere arbeidsvoorwaarden in tekortsectoren zullen tekorten niet oplossen.**
- **Ook EU-arbeidsmigratie is niet toereikend.**
- **Omdat het niet mogelijk is om voorspellingen te doen voor de (middel) lange termijn, moet het arbeidsmigratiebeleid kunnen meebewegen met de arbeidsmarkt.**

## 2.4 Arbeidsmigratie is goed voor het land van herkomst

Een ander argument betreft de veronderstelde voordelen voor het land van herkomst. Uit onderzoek blijkt dat migranten door middel van geldovermakingen, investeringen en de inzet van nieuw verworven kennis en vaardigheden een belangrijke bijdrage leveren aan ontwikkeling in het land van herkomst.<sup>135</sup> Van de Turkse gastarbeiders die in de jaren '80 vanuit Duitsland terugkeerden naar Turkije werd de helft ondernemer. In Albanië en Bosnië en Herzegovina worden respectievelijk 98 procent en 75 procent van de patenten aangevraagd door voormalige emigranten.

In 2019 stuurden migranten wereldwijd een recordbedrag van 714 miljard Amerikaanse dollar naar huis. Al sinds midden jaren '90 is het bedrag aan geldovermakingen groter dan het totale bedrag aan officiële ontwikkelingshulp. Polen ontvangt jaarlijks zo'n 600 miljoen euro aan geldovermakingen. Tussen 2012 en 2016 bestond één derde van het bruto nationaal product (BNP) in Kosovo uit geldovermakingen door migranten. Hoewel geldovermakingen onvoorspelbaar zijn, in eerste instantie vooral voor consumptiegoederen worden gebruikt en (omdat het deze groep vaak aan middelen ontbreekt om te kunnen migreren) niet bij de allerarmsten terecht komen, blijkt uit een groot aantal studies dat *remittances*

134 Doekle Terpstra e.a., *Rapportage commissie Werken in de Zorg 2018* (Den Haag 2018); WHO, *Global strategy on human resources for health: workforce 2030* (Genève 2016).

135 Louka T. Katseli, Robert E.B. Lucas en Theodora Xenogiani, 'Effects of migration on sending countries: what do we know?', *OECD Development Centre Working Paper* Nr. 250 (Parijs 2006), p. 9; Lulle en King, *Research on migration*.

een belangrijke bijdrage leveren aan sociaaleconomische ontwikkeling in het land van herkomst. Zo vormen zij een buffer in economisch moeilijke tijden en wordt een deel van het geld gebruikt voor investeringen.<sup>136</sup>

---

*De impact van arbeidsmigratie is afhankelijk van kenmerken van het land van herkomst en beleidsmaatregelen in het land van aankomst.*

Arbeidsmigratie brengt echter ook risico's met zich mee. Zo zorgt arbeidsmigratie voor gebroken families. Ook kan migratie de economische afhankelijkheid van en ongelijkheid in het land van herkomst vergroten.<sup>137</sup> Het Internationaal Monetair Fonds constateerde onlangs dat emigratie in Centraal, Oost en Zuid-Oost-Europa (m.u.v. Turkije) bijdraagt aan een snelle krimp van de beroepsbevolking. Deze krimp heeft negatieve gevolgen voor economische groei en de houdbaarheid van het pensioenstelsel en de gezondheidszorg.<sup>138</sup>

Een recente overzichtsstudie in opdracht van de EC concludeert dat geen eenduidig antwoord kan worden gegeven op de vraag of migratie positief of negatief is voor het land van herkomst.<sup>139</sup> De impact van migratie is afhankelijk van de kenmerken van het land van herkomst en de arbeidsmigrant zelf. Kleine, arme landen (vooral eilandstaten) gaan erop achteruit terwijl veel opkomende landen profijt hebben van emigratie.<sup>140</sup> Gezien de groeiende bevolking is het risico op een krimpende beroepsbevolking voor veel landen in Azië, Afrika en Latijns-Amerika beperkt. De invloed van arbeidsmigratie is ook afhankelijk van de vaardigheden en het salaris van de arbeidsmigrant. Hoewel arbeidsmigratie van 'lager' opgeleiden kan zorgen voor een *skillsdrain* is het risico op *braindrain* beperkt. Ook heeft de

---

**136** Edward J. Taylor, 'The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process', *International migration*, jaargang 37 (1999) nr. 1, p. 63-88; Peter Gammeltoft, 'Remittances and other financial flows to developing countries', *International migration*, jaargang 40 (2002) nr. 5, p. 181-211; Richard H. Adams Jr en John Page, 'Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?', *World Development*, jaargang 33 (2005) nr. 10, p. 1645-1669; Jeffrey Frankel, 'Are bilateral remittances counter-cyclical?', *Open Economies Review*, jaargang 22 (2010) nr. 1, p. 1-16.

**137** Lulle en King, *Research on migration*, p. 117-118.

**138** IMF, *Demographic Headwinds in Central and Eastern Europe* (Washington 2019).

**139** Ibidem. p. 117.

**140** Michel Beine e.a., 'Brain drain and human capital formation in developing countries: winners and losers', *The Economic Journal*, jaargang 118 (2008) nr. 528: p. 631-652; Tito Boeri e.a., *Brain drain and brain gain: the global competition to attract high-skilled migrants* (New York 2013).

wegtrek van deze groep over het algemeen genomen minder gevolgen voor de belastinginkomsten in het land van herkomst.<sup>141</sup>

Ten slotte is de impact afhankelijk van beleidsmaatregelen in landen van aankomst. Binnen de EU kan de negatieve impact van arbeidsmigratie worden verkleind door de dialoog met emigratielanden aan te gaan en zorgen serieus te nemen. Door middel van fondsen en capaciteitsopbouw kan de EU lidstaten helpen om lokale werkgelegenheid te creëren en carrièreperspectieven te verbeteren. Hiervoor is het belangrijk dat Europese structuur- en investeringsfondsen worden aangepast op grootschalige emigratie.<sup>142</sup>

---

*Om beter inzicht te krijgen in mogelijke negatieve gevolgen van arbeidsmigratie voor herkomstlanden is het belangrijk dat deze landen actief worden geconsulteerd.*

Voor arbeidsmigratie van buiten de EU is het belangrijk om het land van herkomst actief te consulteren en zo een goed overzicht te krijgen van mogelijke negatieve gevolgen. Bij de werving van buitenlands zorgpersoneel is het essentieel dat landen en bedrijven zich te allen tijde houden aan de *World Health Organisation* code voor ethische werving van zorgpersoneel. De positieve impact van migratie kan worden vergroot door de bijdrage van migranten in de vorm van geldovermakingen, kennis en vaardigheden te maximaliseren.<sup>143</sup> Ook kunnen landen helpen om terugkeer te stimuleren en mensen te re-integreren in de binnenlandse arbeidsmarkt. Hierbij is goede samenwerking met herkomstlanden essentieel.<sup>144</sup>

---

**141** Martin Ruhs en Ha-Joon Chang, 'The ethics of labor immigration policy', *International Organization*, jaargang 58 (2004) nr. 1, p. 69-102; MAFE, 'Factors of Migration between Africa and Europe: Assessing the Role of Education, Family and Policy', *MAFE Policy Brief* (2013) nr. 3, p. 3.

**142** Alida Vračić, *The Way Back: Brain Drain and Prosperity in the Western Balkans* (Londen 2018).

**143** Lulle en King, *Research on migration*, p. 120.

**144** Vračić, *The Way Back*.

### Migratiemythe: 'Circulaire migratie' als panacee

'Circulaire migratie', waarbij mensen achtereenvolgens in verschillende landen, waaronder het land van herkomst werken, wordt vaak genoemd als hét recept voor win-win migratie. Circulaire migratie zou voordelen bieden aan de migrant (nieuwe inkomsten, kennis en vaardigheden), het land van herkomst (geldovermakingen en vergroten menselijk kapitaal) en het land van aankomst (oplossing voor personeelstekorten, makkelijk(er) te verkopen aan migratie-critici). Hoewel de afgelopen jaren tientallen projecten voor circulaire migratie zijn opgezet, kwamen weinig projecten voorbij de pilot fase.

De belangrijkste reden voor het gebrek aan succes van circulaire migratieprojecten is het gebrek aan overeenstemming over het doel van deze projecten. Aankomstlanden kijken vooral naar de behoefte op hun eigen arbeidsmarkt, terwijl landen van herkomst juist de ontwikkelingsimpact van migratie willen vergroten. Voor dit tweede doel is aanpassing van bestaande regelgeving – bijvoorbeeld de meeneembaarheid van sociale premies – nodig. Op dit vlak wordt echter amper vooruitgang geboekt. Uit onderzoek blijkt bovendien dat de positieve impact van migratie groter is wanneer migratie van langere duur is.<sup>145</sup>

Hiernaast is het maar zeer de vraag of circulaire migratie in het belang is van de arbeidsmigrant. Circulariteit is immers geen vrije keuze maar een verplichting. Het migratiepatroon van EU-arbeidsmigranten duidt niet op een voorkeur voor circulaire migratie. De meeste EU-migranten kiezen óf voor eenmalige migratie óf voor een langer verblijf of vestiging in Nederland.<sup>146</sup> Circulaire arbeidsmigranten bevinden zich in een kwetsbare positie. Zij bouwen geen verblijfsrechten op en hebben weinig perspectief op loonsverhoging of verdere loopbaanontwikkeling. Ten slotte is de tijdelijke status van arbeidsmigranten ook niet bevorderlijk voor integratie in de ontvangende samenleving.<sup>147</sup>

**WAAR (MITS): Arbeidsmigratie kan – in de vorm geldovermakingen en toegenomen menselijk kapitaal – een positieve bijdrage leveren aan ontwikkeling in het land van herkomst. De precieze invloed van arbeidsmigratie is echter afhankelijk van het beleid in het land van aankomst en de specifieke kenmerken van de arbeidsmigrant en het land van herkomst.**

<sup>145</sup> Ronald Skeldon, *Global migration: Demographic aspects and its relevance for development* (New York 2013).

<sup>146</sup> Strockmeijer, *De arbeidsmarktpositie verklaart*, p. 91-92.

<sup>147</sup> Tanya Basok e.a., 'Reproducing deportability: Migrant agricultural workers in south-western Ontario', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jaargang 40 (2014) nr. 9, p. 1394-1413; Kerry Preibisch en Gerardo Otero, 'Does Citizenship Status Matter in Canadian Agriculture? Workplace Health and Safety for Migrant and Immigrant Laborers.', *Rural Sociology*, jaargang 79 (2014) nr. 2, p. 174-199.

## 2.5 Arbeidsmigratie voor lager betaald werk gaat gepaard met misstanden en uitbuiting

Volgens sommigen is arbeidsmigratie een recept voor misstanden en uitbuiting. In Nederland gaat arbeidsmigratie voor lagerbetaalde banen (nu voornamelijk EU-arbeidsmigratie) op dit moment inderdaad gepaard met structurele misstanden. In 2014 concludeerde de SER dat de toename in arbeidsmigratie is samengegaan met 'uitbuiting, misbruik, grote mate van afhankelijkheid van buitenlandse werkers van werkgevers of uitzendbureaus, malafide uitzendbureaus, schijnconstructies, overtreding van wetgeving en cao-afspraken, [en] ontduiking van belasting- en premieheffing'.<sup>148</sup>

---

*Arbeidsmigratie voor lagergeschoolde banen gaat op dit moment gepaard met onderbetaling, contractfraude, tijdelijke contracten voor permanent werk, onjuiste boetes, intimidatie en slechte huisvesting.*

In 2016 concludeerde de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen dat Poolse arbeidsmigranten in Nederland te maken hebben met onderbetaling, contractfraude, tijdelijke contracten voor permanent werk, onjuiste boetes, intimidatie en slechte huisvesting.<sup>149</sup> In de laatste 'Staat van eerlijk werk' stelt de Inspectie SZW dat 'arbeidsmigranten ernstig benadeeld worden door malafide werkgevers'.<sup>150</sup> En een recente studie in opdracht van FairWork concludeert dat zo'n twee derde van de Nederlandse bedrijven en organisaties – met name in de transport en logistiek, ICT en bouwnijverheid – zich wel eens schuldig maakt aan arbeidsuitbuiting of mensenhandel.<sup>151</sup> Misstanden vinden zelfs plaats binnen door de overheid gefinancierde projecten (zie kader hieronder).

---

<sup>148</sup> SER, *Arbeidsmigratie*, p. 101.

<sup>149</sup> Katrin McGauran e.a., *Profiting from dependency. Working conditions of Polish migrant workers in the Netherlands and the role of recruitment agencies* (Amsterdam 2016).

<sup>150</sup> Inspectie SZW, *Staat van eerlijk werk 2019*, p. 7.

<sup>151</sup> Francien Winsemius e.a., *Fair Work? Rapportage naar de houding van werkgevers rondom het thema arbeidsuitbuiting / moderne slavernij* (Amsterdam 2020).

### Arbeidsuitbuiting met Rijkswaterstaat als opdrachtgever

In 2014 maakte de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) melding van arbeidsuitbuiting binnen een project voor werkzaamheden aan de A4 bij Schiedam dat in opdracht van Rijkswaterstaat werd uitgevoerd. De Duitse onderaannemer Rugovac werd beschuldigd van onderbetaling en intimidatie. Een aantal arbeidsmigranten had twee arbeidscontracten. Terwijl het Nederlandse document aan de gestelde normen voldeed stond in de Duitse versie een lager loon en een boeteclausule (5 duizend euro voor het vergeten van legitimatie).

Ook internationaal onderzoek concludeert dat arbeidsmigratie voor lager betaald werk vaak gepaard gaat met misstanden. Mensen werken meer dan het wettelijk toegestane aantal uren, worden niet altijd voor overwerk betaald en doen werk dat buiten de functieomschrijving valt. Ook is er sprake van onwettelijke looninhoudingen en zetten werkgevers sancties op registratie, lidmaatschap van een vakbond of melding van misstanden.<sup>152</sup> Onderzoekers wijzen verschillende factoren aan die de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten vergroten. Hieronder bespreken we de belangrijkste. Ook bekijken we of deze factoren door middel van beleid kunnen worden beïnvloed om zo het risico op misstanden te verkleinen.

#### 2.5.1 Motivatie werkgevers

Een eerste belangrijke reden voor bestaande misstanden is de motivatie van (een deel van de) werkgevers. Waar kennismigranten voornamelijk worden geselecteerd op basis van concrete kennis en vaardigheden, worden 'niet-kennismigranten' geprezen om hun hoge productiviteit, volgzzaamheid en bereidheid om zwaar werk te verrichten, lange dagen te maken en/of voor een laag loon te werken.<sup>153</sup> Malafide werkgevers proberen de productiekosten verder te drukken door arbeidsmigranten minder te betalen dan wettelijk is toegestaan. Om dit risico te beperken

---

152 Judy Fudge en Joo-Cheong Tham, 'Dishing up migrant workers for the Canadian food services sector: Labor law and the demand for migrant workers', *Comp. Lab. L. & Pol'y*, jaargang 39 (2017) nr. 1, p. 1-28.

153 Harald Bauder, *Labor Movement: How Migration Regulates Labor Markets* (New York 2006); Linda McDowell, Adina Batnitzky en Sarah Dyer, 'Internationalization and the spaces of temporary labour: The global assembly of a local workforce', *British Journal of Industrial Relations*, jaargang 46 (2008) nr. 4, p. 750-770; Robert MacKenzie en Chris Forde, 'The rhetoric of the "good worker" versus the realities of employers' use and the experiences of migrant workers', *Work, Employment and Society*, jaargang 23 (2009) nr. 1, p. 142-159; Martin Ruhs en Bridget Anderson, *Who Needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration, and Public Policy* (Oxford 2010); Roger Waldinger en Michael Lichter, *How the Other Half Works: Immigration and the Social Organization of Labor* (Berkeley 2003); Chris Wright, Angela Knox en Andreea Constantin, 'Using or abusing? Scrutinising employer demand for temporary sponsored skilled migrants in the Australian hospitality industry', *Economic and Industrial Democracy* (2019).

is het essentieel dat de overheid goede minimumarbeidsvoorwaarden instelt en naleving van deze voorwaarden streng controleert. In sectie 4.2 doen we hiervoor aanbevelingen.

## 2.5.2 Acceptatie arbeidsmigranten

Een tweede factor die het risico op misstanden vergroot is de relatief grote bereidheid van arbeidsmigranten om een (te) laag loon of slechte arbeids- en leefomstandigheden te accepteren. Deze bereidheid kan worden verklaard door het dubbele referentiekader dat arbeidsmigranten hanteren: wanneer de geboden arbeidsvoorwaarden beter zijn dan in het land van herkomst zijn arbeidsmigranten – ook wanneer arbeidsvoorwaarden niet voldoen aan het wettelijk minimum – vaker geneigd om deze te accepteren.<sup>154</sup> Opnieuw kan dit risico worden beperkt door goede minimumarbeidsvoorwaarden te garanderen.<sup>155</sup> Ook is het extreem belangrijk dat arbeidsmigranten weten wat hun rechten zijn. Informatie moet makkelijk toegankelijk zijn en bij voorkeur in meerdere talen worden aangeboden.

---

### *Meervoudige afhankelijkheid verkleint de kans dat arbeidsmigranten misstanden rapporteren.*

Een andere belangrijke oorzaak voor de acceptatie van slechte arbeidsvoorwaarden ligt in de meervoudige afhankelijkheidsrelatie waar veel arbeidsmigranten zich in bevinden. Zo komt het voor dat de werkgever tegelijkertijd huisbaas is. Ook zijn veel arbeidsmigranten gedurende de eerste jaren afhankelijk van hun werkgever voor behoud en/of verlenging van hun verblijfsvergunning. Deze ‘hyper-afhankelijkheid’ vergroot de kans op uitbuiting.<sup>156</sup> Volgens het Aanjaagteam

---

<sup>154</sup> Michael Piore, *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrialised Societies* (Cambridge 1979).

<sup>155</sup> Alexandre Afonso en Camilla Devitt, 'Comparative political economy and international migration', *Socio-Economic Review*, jaargang 14 (2016) nr. 3, p. 591-613; Katie Wright, *International migration, development and human wellbeing* (Londen 2012).

<sup>156</sup> Wright e.a., 'Using or abusing?'; Fudge en Tham, 'Dishing up migrant workers for the Canadian food services sector'; Luin Goldring, Carolina Berinstein en Judith Bernhard, 'Institutionalizing Precarious Migratory Status in Canada', *Citizenship Studies*, jaargang 13 (2009) nr. 3; Joseph H. Carens, 'Live-in domestics, seasonal workers, and others hard to locate on the map of democracy', *Journal of political philosophy*, jaargang 16 (2008) nr. 4, p. 419-445, 430; Preibisch en Otero, 'Does Citizenship Status Matter in Canadian Agriculture?'; Mimi Zou, 'The legal construction of hyper-dependence and hyper-precarity in migrant work relations', *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, jaargang 31 (2015) nr. 2, p. 141-162.

bescherming arbeidsmigranten is meervoudige afhankelijkheid ook in Nederland een probleem.<sup>157</sup>

Uit onderzoek blijkt dat de mate van kwetsbaarheid wordt beïnvloed door individuele kenmerken van de arbeidsmigrant (gender, leeftijd, opleidingsniveau, taalkennis) en afspraken in de relevante cao.<sup>158</sup> Ook de duur van de verblijfsvergunning en toegestane arbeidsmobiliteit zijn van invloed. Hoe korter de vergunningsduur, hoe kwetsbaarder de positie van de arbeidsmigrant. De afhankelijkheidspositie van arbeidsmigranten kan worden verminderd door de duur van de verblijfsvergunning te verlengen en arbeidsmigranten met een tijdelijke verblijfsvergunning toe te staan om (binnen een specifieke beroepsgroep/sector) van werkgever te wisselen. Ook kan de kwetsbaarheid van arbeidsmigranten worden verkleind door de dubbelrol van werkgever en huisbaas te verbieden. In hoofdstuk vier doen wij hiervoor concrete aanbevelingen.

---

*Hoe korter de vergunningsduur, hoe kwetsbaarder de positie van de arbeidsmigrant.*

### 2.5.3 Regulering van de arbeidsmarkt

Studies laten duidelijk zien dat de institutionele context, en meer specifiek het arbeidsmarktbeleid, van grote invloed is op de positie van arbeidsmigranten. Sectoren met grote aantallen arbeidsmigranten worden vaak gekenmerkt door zwakke regulering. Lage minimumarbeidsvoorwaarden en een te flexibele arbeidsmarkt maken het mogelijk om arbeidsmigranten weinig te betalen en/of beperkte werkzekerheid te bieden. Ook gebrekkige controle en handhaving werkt misstanden in de hand.<sup>159</sup> Tegelijkertijd kunnen sterke vakbonden en migrantenorganisaties de positie van arbeidsmigranten versterken.<sup>160</sup> In sectie 4.2 doen wij aanbevelingen voor betere regulering van de arbeidsmarkt.

---

<sup>157</sup> KTK, 2019-2020, 11 juni 2020, 29861, nr. 51.

<sup>158</sup> Marcel Paret en Shannon Gleeson, 'Precarity and agency through a migration lens', *Citizenship Studies*, jaargang 20 (2016) nr. 3-4, p. 277-294; Catherine Dauvergne, *The New Politics of Immigration and the End of Settler Societies* (Cambridge 2016); James Walsh, 'From nations of immigrants to states of transience: Temporary migration in Canada and Australia', *International Sociology*, jaargang 29 (2014) nr. 6, p. 584-606.

<sup>159</sup> KTK, 2019-2020, 11 juni 2020, 29861, nr. 51.

<sup>160</sup> Fudge en Tham, 'Dishing up migrant workers for the Canadian food services sector'; Afonso en Devitt, 'Comparative political economy and international migration'.



**WAAR: Bij arbeidsmigratie voor lagerbetaalde banen is er een reëel risico op misstanden. Dit risico kan worden verkleind door een combinatie van een fatsoenlijk arbeidsmarktbeleid en een rechtvaardig arbeidsmigratiebeleid.**

## 2.6 Arbeidsmigratie is slecht voor (burgers in) het ontvangende land

Een groot deel van de Nederlanders is kritisch over arbeidsmigratie. Uit een enquête naar het draagvlak voor het Nederlandse migratiebeleid uit 2017 blijkt dat maar 40 procent van de ondervraagden positief is over de komst van laag-opgeleide werknemers en slechts 31 procent van de respondenten positief is over EU-arbeidsmigratie.<sup>161</sup> In januari 2020 gaf 45 procent van de ondervraagden aan positief tegenover arbeidsmigratie te staan.<sup>162</sup> Veel mensen zijn van mening dat arbeidsmigratie een negatieve invloed heeft op de positie van Nederlanders en de Nederlandse samenleving als geheel. Hieronder bespreken we een aantal van de belangrijkste zorgen.

---

*Nederlandse werknemers in sectoren met een sterke toename in arbeidsmigranten worden niet vaker werkloos dan mensen in sectoren zonder een toename in arbeidsmigranten.*

### 2.6.1 Verdringing en neerwaartse druk op lonen

Misschien wel de meest geuite zorg over arbeidsmigratie voor lagergeschoolde beroepen is het idee dat arbeidsmigranten Nederlandse werknemers zouden verdringen en zouden zorgen voor een neerwaartse druk op lonen in sectoren waar veel arbeidsmigranten aan het werk gaan (zie ook tabel 3).

---

<sup>161</sup> Tom Postmes e.a., *Draagvlak migratiebeleid* (Den Haag 2017), p. 56.

<sup>162</sup> Rik Winkel, 'Nederlanders positiever over arbeidsmigratie', *Financieel Dagblad*, 7 januari 2020.

**Tabel 3 Perceptie van verdringing door (arbeids)migranten (in procenten)**

	basis- onder- wijs	vmbo	havo/ vwo	mbo	hbo	wo	totaal
<b>Ik heb minder kans op werk door de komst van migranten.</b>							
oneens	45	43	63	58	79	88	66
niet mee eens/oneens	26	22	20	19	14	8	16
eens	29	35	18	23	8	4	17
<b>Ik heb minder kans op werk door open grenzen in Europa.</b>							
oneens	39	33	64	50	72	79	59
niet mee eens/oneens	20	23	15	20	16	13	18
eens	41	44	20	29	13	8	23

Bron: Wijlan van den Berge e.a., *Verdringing op de arbeidsmarkt. Beschrijving en beleving* (Den Haag 2018), p. 78.

Uit onderzoek komt keer op keer naar voren dat er geen sprake is van structurele verdringing of een neerwaartse druk op lonen. Arbeidsmigranten komen meestal in tijden van economische groei en een ruime arbeidsmarkt. Ook doen zij vaak werk waarvoor geen Nederlandse werknemers beschikbaar zijn.<sup>163</sup> Nederlandse werknemers in sectoren met een sterke toename in arbeidsmigranten worden niet vaker werkloos dan mensen in sectoren zonder een toename in arbeidsmigratie. Zij wisselen vaker van sector maar vragen niet vaker een WW- of bijstandsuitkering aan. Ook gaan mensen die van sector wisselen er gemiddeld genomen in loon op vooruit.<sup>164</sup>

Dat er geen sprake is van structurele verdringing betekent niet dat arbeidsmigratie geen invloed heeft op de positie van Nederlandse werknemers. Specifieke groepen met een vergelijkbaar profiel als arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt kunnen – met name op de korte termijn – wel concurrentie

<sup>163</sup> WRR, *Het betere werk*, p. 199.

<sup>164</sup> Ernest Berkhout e.a., *Grensoverschrijdend aanbod van personeel: verschuivingen in nationaliteit en contractvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt 2001-2011* (Amsterdam 2014); Rob Euwals en Gerdien Meijerink, *Inclusieve globalisering* (Den Haag 2018); Arjan Heyma e.a., *Verschuivingen, concurrentie en verdringing. Een economische verkenning* (Amsterdam 2019), p. 27.

ondervinden van de komst van arbeidsmigranten.<sup>165</sup> Naast arbeidsmigratie wordt de arbeidsmarktpositie van deze mensen ook beïnvloed door technologische veranderingen en economische crises.<sup>166</sup>

Hoewel arbeidsmigratie maar een beperkt direct effect heeft op de positie van lokale werknemers, kan arbeidsmigratie wel een indirect effect hebben. Zo kan de beschikbaarheid van arbeidsmigranten de prikkel wegnemen om te investeren in bestaande werknemers, arbeidsvoorwaarden te verbeteren en/of (technologische) innovatie te stimuleren. Dit risico is het grootst in sectoren met routinematig werk, lage salarissen, urenonzekerheid en beperkte doorgroei mogelijkheden.<sup>167</sup> Het risico kan worden beperkt door de aanwezigheid van sterke vakbonden en goed arbeidsmarktbeleid dat duidelijke grenzen stelt aan flexibilisering en goede minimumarbeidsvoorwaarden garandeert.<sup>168</sup>

Arbeidsmigratie kan ook een negatieve invloed hebben op de positie van Nederlandse werknemers wanneer er ruimte is voor, of onvoldoende wordt gecontroleerd op, (schijn)constructies die ongelijke concurrentie in de hand werken. Volgens de wet moeten alle werknemers gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek ontvangen. Toch krijgen arbeidsmigranten in de praktijk vaak minder betaald dan hun Nederlandse collega's.

Zo is het voor arbeidsmigranten die met een zogenaamde A1-verklaring in Nederland worden gedetacheerd toegestaan om sociale premies in het vestigingsland van de detacheerder af te dragen.<sup>169</sup> Wanneer dit land een lager premieniveau heeft maakt deze regeling gedetacheerde arbeidsmigranten goedkoper dan hun Nederlandse collega's. Ook maken malafide werkgevers gebruik van schijn- en

---

**165** Het gaat hier vooral mensen met een niet-westerse migratie-achtergrond, jongeren en laagopgeleiden. Hans Roodenburg e.a., *Immigration and the Dutch Economy* (Den Haag 2003); Ronald Dekker, 'Macro-economische effecten van migratie', *INT-AR Paper 7* (Tilburg 2016).

**166** Michael Clemens en Lant Pritchett, *Time-bound labor access to the United States: A four-way win for the middle class, low-skill workers, border security, and migrants* (Washington 2013), p. 4.

**167** Paul Chan e.a., 'The Dynamics of Migrant Employment in Construction: Can Supply of Skilled Labour Ever Match Demand?', in Martin Ruhs en Bridget Anderson (red.), *Who Needs Migrant Workers?* (Oxford 2010) p. 225-255; Fudge en Tham, 'Dishing up migrant workers for the Canadian food services sector'; Wright, Knox en Constantin, 'Using or abusing?'; Tom Baum, 'Human resources in tourism: Still waiting for change', *Tourism Management*, jaargang 28 (2007) nr. 6, p. 1383-1399; WRR, *Het betere werk*, p. 199.

**168** Colm McLaughlin, 'The productivity-enhancing impacts of the minimum wage: Lessons from Denmark and New Zealand', *British Journal of Industrial Relations*, jaargang 47 (2009) nr. 2, p. 327-348; José Kager, 'Oplossen krapte arbeidsmarkt ligt voor de hand', *FNV*, 11 september 2019.

**169** Volgens schattingen van de EC werkt 0.8 procent van de EU-beroepsbevolking met een A1-verklaring. Zie: Mesters, *Goedkopere arbeidsmigrant komt van steeds verder weg*, p. 9.

draaideurconstructies waarmee zij wet- en regelgeving en cao-bepalingen ontduiken.<sup>170</sup> Om dit te voorkomen moeten de regels voor Nederlandse en buitenlandse arbeidskrachten gelijk worden getrokken, controles worden aangescherpt en sancties worden verhoogd.<sup>171</sup> In sectie 4.2 doen we hiervoor concrete aanbevelingen.

**DEELS WAAR: Arbeidsmigratie zorgt niet voor *structurele* verdringing of lagere lonen. Arbeidsmigratie kan wel een indirect negatief effect hebben op de positie van Nederlandse werknemers wanneer de beschikbaarheid van arbeidsmigranten werkgevers ontmoedigd om arbeidsomstandigheden te verbeteren. Ook biedt het huidige beleid ruimte om arbeidsmigranten minder te betalen dan hun Nederlandse collega's.**

### 2.6.2 Bedreiging voor de verzorgingsstaat

Een ander veelgehoord argument is het idee dat migratie, waaronder ook arbeidsmigratie, de verzorgingsstaat onder druk zet. Herverdeling van inkomen binnen de eigen groep zou alleen mogelijk zijn bij een rigoureuze uitsluiting van buitenstaanders.<sup>172</sup> In 2015 stelde toenmalig minister van Financiën Jeroen Dijsselbloem: 'Europa heeft een goed uitgebouwde welvaartsstaat. Om die overeind te houden, moet je de buitengrenzen bewaken. Als we dat niet kunnen, komen er heel veel mensen om uitkeringen vragen. En ze blazen het systeem op. Dat is wat nu gebeurt in Nederland.'

Volgens Monique Kremer valt dit argument uiteen in twee onderdelen. Allereerst is er het idee dat migranten een fiscale last vormen en daarmee de financiële duurzaamheid van de verzorgingsstaat onder druk zetten.<sup>173</sup> Migrant zouden economisch weinig bijdragen, terwijl zij wel een groot beroep zouden doen op sociale voorzieningen.<sup>174</sup>

---

<sup>170</sup> Volgens SEO onderzoek is er geen sprake van structurele of grootschalige draaideurconstructies om mensen zo lang mogelijk in fase A te houden. Wel zijn voor arbeidsmigranten in dienst van uitzendbureaus aanwijzingen voor een draaideurconstructie via de WW. Zie: Arjan Heyma e.a., *De positie van uitzendwerknemers. Ontwikkelingen 1998-2019* (Amsterdam 2020).

<sup>171</sup> Heyma e.a., *Verschuivingen, concurrentie en verdringing*.

<sup>172</sup> Koen Teulings, 'Solidariteit en uitsluiting', in: Godfried Engbersen en René Gabriëls (red.) *Sferen van integratie* (Amsterdam 1995) p. 48-74.

<sup>173</sup> De netto fiscale impact van migranten wordt meestal bepaald door te kijken naar het verschil tussen betaalde belastingen en andere bijdragen aan het overheidsbudget aan de ene kant en de kosten van sociale verzekeringen en voorzieningen waar arbeidsmigranten een beroep op doen aan de andere kant.

<sup>174</sup> Wij betwijfelen of de bijdrage van migranten in geld kan en moet worden uitgedrukt. Toch is het belangrijk om dit argument te onderzoeken. De perceptie dat migranten 'onze' welvaart bedreigen leidt tot polarisatie in het debat over arbeidsmigratie, terwijl het draagvlak voor arbeidsmigratie juist toeneemt wanneer mensen geloven dat migranten een economische bijdrage leveren.

### Migratiemythe: De verzorgingsstaat als 'bijstandsmagneet'

In 1999 introduceerde George Borjas de term 'bijstandsmagneet'; het idee dat ruimhartige sociale voorzieningen als een magneet zouden werken voor ('lager' opgeleide) migranten. Zijn onderzoek wordt door migratie-critici gebruikt als argument tegen meer (arbeids)migratie. Wanneer we kijken naar het beschikbare wetenschappelijk onderzoek is er weinig bewijs voor zijn hypothese. Voor Europa wordt slechts door een enkele studie een (beperkt) verband gevonden.<sup>175</sup> De meeste studies concluderen echter dat sociale voorzieningen geen verklaring bieden voor migratiepatronen.<sup>176</sup>

Onderzoekers wijzen in dit verband naar arbeidsmigratie uit de MOE-landen. Toen in 2004 de eerste drie EU-lidstaten hun grenzen openden voor arbeidsmigranten uit deze landen, koos 90 procent van de migranten voor het Verenigd Koninkrijk (VK) en Ierland, terwijl zij hier het eerste jaar geen recht op een uitkering hadden. Slechts 10 procent koos voor Zweden met haar uitgebreide welvaartsstaat.<sup>177</sup>

De meeste migranten hebben voorafgaand aan hun vertrek slechts zeer beperkte kennis over sociale voorzieningen in het land van bestemming. Voor specifieke groepen zoals gezinnen met ouderen of kinderen is er enig bewijs dat de migratiebeslissing wordt beïnvloed door het niveau van sociale voorzieningen. Deze groep is echter in de minderheid; de meeste arbeidsmigranten zijn jong en komen zonder gezin.<sup>178</sup> Onderzoek laat duidelijk zien dat arbeidsmigranten vooral kijken naar de kans op werk. Migratiepatronen worden dan ook het beste verklaard door de conjunctuur en arbeidsmarkttekorten in het land van aankomst.<sup>179</sup> Hoewel de invloed van sociale voorzieningen een kleine rol speelt in de initiële migratiebeslissing, is er wel bewijs dat tevredenheid met en/of afhankelijkheid van de verzorgingsstaat een rol speelt bij de beslissing om in het aankomstland te blijven.<sup>180</sup>

---

175 Giacomo De Giorgi en Michele Pellizzari, 'Welfare migration in Europe and the cost of a harmonised social assistance', *IZA Discussion Papers* (2006) nr. 2094.

176 Corrado Giulietti, 'The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants. Welfare benefits are not a key determinant of migration', *IZA World of Labor* (2014) nr. 37; Linda Gordon en Joel Handler, 'Welfare's no magnet', *Nation*, jaargang 268 (1999) nr. 5, p. 5-6; Lucia Kureková, 'Welfare Systems as Emigration Factor: Evidence from the New Accession States', *Journal of Common Market Studies*, jaargang 51 (2013) nr. 4, p. 721-739.

177 Philippe Legrain, *Is free migration compatible with a European-style welfare state?* (Stockholm 2008); Owen Corrigan, 'Migrants, welfare systems and social citizenship in Ireland and Britain: users or abusers?', *Journal of Social Policy*, jaargang 39 (2010) nr. 3, p. 415-437.

178 Petra de Jong, *Between Welfare and Farewell* (Groningen 2019).

179 Mathias Czaika, 'Migration and economic prospects', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jaargang 4 (2015) nr. 1, p. 58-82; Timothy J. Hatton en Jeffrey G. Williamson, *Global Migration and the World Economy: Two Centuries of Policy Performance* (Cambridge 2005).

180 De Jong, *Between Welfare and Farewell*.

Migratiecritici wijzen vaak op de studies van het CPB en het Nyfer instituut. In 2003 berekende het CPB dat een migrant de schatkist gemiddeld 43 duizend euro aan zorg, onderwijs, pensioenen en sociale zekerheid kost.<sup>181</sup> In 2010 kwam het Nyfer instituut voor een gemiddelde 'niet-westerse immigrant' op een kostenplaatje van tussen de 40 en 50 duizend euro.<sup>182</sup> Kremer heeft kritiek op de methodologie die aan deze berekeningen ten grondslag ligt. Zo wijst zij op de beperkte keus voor indicatoren. In deze studies wordt vooral gekeken naar de bijdrage aan en het beroep op de verzorgingsstaat, terwijl er geen aandacht is voor de btw-bijdrage van migranten of hun invloed op bredere economische groei.<sup>183</sup> Wanneer we kijken naar het bredere onderzoeksveld blijkt dat de meeste studies concluderen dat migratie slechts een beperkte invloed heeft op het BNP van het ontvangende land.<sup>184</sup>

---

*In 2016 droegen de 371 duizend arbeidsmigranten uit MOE-landen 11 miljard euro bij aan het Nederlandse bruto nationaal inkomen.*

Het is belangrijk om op te merken dat in bovenstaande studies meestal geen onderscheid gemaakt wordt tussen arbeidsmigranten en andere categorieën migranten. Onderzoekers die specifiek naar arbeidsmigranten kijken concluderen dat arbeidsmigratie een positieve fiscale impact heeft. In 2012 berekenden Berkhout en Hof dat een arbeidsmigrant uit MOE-landen Nederland jaarlijks 1.800 euro oplevert. Ook maakt deze groep migranten weinig gebruik van sociale zekerheid.<sup>185</sup> In 2016 droegen de 371 duizend arbeidsmigranten uit MOE-landen 11 miljard euro bij aan het Nederlandse bruto nationaal inkomen. Na aftrek van beloning bleef hier

---

<sup>181</sup> Roodenburg e.a., *Immigration and the Dutch Economy*.

<sup>182</sup> Leo van der Geest en A. Dietvorst, *Budgettaire Effecten van Immigratie van Niet-Westerse Allochtonen* (Utrecht 2010).

<sup>183</sup> Monique Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren* (Den Haag 2013).

<sup>184</sup> Dekker, 'Macro-economische effecten van migratie'; Carlos Vargas-Silva, *The Fiscal Impact of Immigration in the UK* (Oxford 2017) p. 8; Robert Rowthorn, 'The fiscal impact of immigration on the advanced economies' *Oxford Review of Economic Policy*, jaargang 24 (2008) nr. 3, p. 560-580, 568; Alan J. Auerbach en Philip Oreopoulos, 'The fiscal effects of U.S. immigration: a generational-accounting perspective', in: James M. Poterba (red.) *Tax Policy and the Economy* (Cambridge, MA 2000), p. 123-156, 151; Brian Burgoon, 'Immigration, Integration, and Support for Redistribution in Europe', *World Politics*, jaargang 66 (2014) nr. 3, p. 365-405.

<sup>185</sup> Ernest Berkhout en Bert Hof, *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten. Een realistisch beeld* (Amsterdam 2012).

5 miljard euro van over. De belangrijkste kosten worden gemaakt op het gebied van gezondheidszorg, sociale zekerheid, huisvesting en integratie.<sup>186</sup>

Er is geen bewijs voor een negatieve fiscale impact. Tegelijkertijd is er ook geen bewijs dat migratie juist een oplossing biedt voor de financiële duurzaamheid van de verzorgingsstaat. Volgens sommigen zou migratie kunnen helpen om sociale voorzieningen die door vergrijzing onder druk komen te staan (pensioenen en de gezondheidszorg) financieel duurzaam te maken. In 2003 berekende het CPB dat om de afhankelijkheidsratio op het niveau van 2003 te houden een jaarlijks netto-immigratie saldo van 300 duizend mensen nodig is.<sup>187</sup> Migratie zou echter alleen een oplossing bieden wanneer deze tijdelijk van aard is. Bij permanente migratie wordt een piramidespel gecreëerd; deze migranten hebben later immers ook recht op pensioen en gezondheidszorg.

---

*Wanneer migranten werken, belasting betalen, weinig beroep doen op uitkeringen en goed zijn ingeburgerd vinden de meeste mensen migratie geen probleem.*

Het tweede argument dat Kremer onderscheidt is het idee dat migratie zou zorgen voor een afname van het draagvlak voor de verzorgingsstaat. Doordat migranten onevenredig veel zouden profiteren van sociale voorzieningen, zou migratie een bedreiging vormen voor de wederzijdse solidariteit die aan de verzorgingsstaat ten grondslag ligt. In de internationale literatuur is geen consensus over dit vraagstuk. Aan de ene kant zijn er studies die concluderen dat meer migratie samengaat met een afname van steun voor bijstand en herverdeling.<sup>188</sup> Aan de andere kant zijn er studies die juist geen bewijs vinden voor een afname in steun voor de verzorgingsstaat.<sup>189</sup>

Kremer kijkt specifiek naar de Nederlandse situatie. Volgens haar is er in Nederland geen bewijs dat meer migratie leidt tot een afname van draagvlak voor de verzorgingsstaat. Wel is er bewijs dat 'verzorgingsstaatchauvinisme' toeneemt. Dit is het idee dat 'eigen mensen' meer recht hebben op de verzorgingsstaat en/of

---

**186** Arjan Heyma e.a., *De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland* (Amsterdam 2018).

**187** Roodenburg e.a. *Immigration and the Dutch Economy*.

**188** Steffen Mau en Christoph Burkhardt, 'Migration and welfare state solidarity in Western Europe', *Journal of European Social Policy*, jaargang 19 (2009) nr. 3, p. 213-229.

**189** David Brady en Ryan Finnigan, 'Does immigration undermine public support for social policy?', *American Sociological Review*, jaargang 79 (2014) nr. 1, p. 17-42.

dat migranten pas recht hebben op sociale voorzieningen wanneer zij eerst voor een langere tijd premies hebben betaald.<sup>190</sup> Wanneer migranten werken, belasting betalen, weinig beroep doen op uitkeringen en goed zijn ingeburgerd hebben de meeste mensen geen probleem met migranten.<sup>191</sup> Omdat arbeidsmigranten komen om te werken hoeft deze vorm van migratie geen bedreiging te vormen voor de verzorgingsstaat.<sup>192</sup> Er is geen bewijs dat migranten eerder een bijstandsuitkering aanvragen.<sup>193</sup> Na correctie voor inkomen en werkstatus maken migranten juist *minder* vaak gebruik van sociale zekerheid. In 2013 concludeerde het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut dat werkloze migranten 'nauwelijks gebruik maken van onze sociale voorzieningen'.<sup>194</sup> Arbeidsmigranten uit MOE-landen doen amper een beroep op de bijstand. In 2016 ging minder dan 4 procent van de bijstandsuitkeringen naar mensen met de Poolse nationaliteit.<sup>195</sup>

---

*Als politieke partijen arbeidsmigranten onterecht neerzetten als 'uitkeringstrekkers' heeft dit een negatieve invloed op het draagvlak voor arbeidsmigratie.*

Om draagvlak voor de verzorgingsstaat te behouden is politieke framing is van belang. Wanneer politieke partijen arbeidsmigranten neerzetten als uitkeringstrekkers neemt het draagvlak voor arbeidsmigratie af.<sup>196</sup> In Nederland valt hier nog een hoop te winnen. In 2013 dacht 60 procent van de Nederlanders dat Oost-Europese migranten misbruik maken van uitkeringen.<sup>197</sup> In het politieke debat wordt door veel partijen de illusie gewekt dat migranten vanaf dag één onbeperkte toegang

---

190 Markus Crepaz, *Trust Beyond Borders: Immigration, the Welfare State, and Identity in Modern Societies* (Ann Harbor 2008); Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*.

191 Burgoon, 'Immigration, Integration, and Support for Redistribution in Europe'; Postmes e.a., *Draagvlak migratiebeleid*.

192 Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*; Monique Kremer, 'Sociale zekerheid 'migratie-proof'', in: Peter van Lieshout (red.), *Sociale (on)-zekerheid* (Amsterdam 2016), p. 133-161.

193 Corrado Giulietti e.a., 'Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU', *IZA Discussion Paper* (2011) nr. 6075, p. 1-17.

194 Nidi, 'Onderzoek naar bevolkingsvraagstukken: ons land kan niet zonder!', *Demos*, jaargang 29 (2013) nr. 7, p. 1-8, 3.

195 CBS, 'Tabellen bijstand SZW', 10 november 2017, <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/45/tabellen-bijstand-szw>.

196 Alexander W. Schmidt en Dennis C. Spies, 'Do parties "playing the race card" undermine natives' support for redistribution? Evidence from Europe', *Comparative Political Studies*, jaargang 47 (2014) nr. 4, p. 519-549.

197 Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts, 'Beeldvorming over arbeidsmigranten uit Oost-Europa', in *SCP, Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2013-4* (Den Haag 2013), p. 34-48.



zouden hebben tot uitkeringen en andere sociale voorzieningen. Voor migranten gelden echter dezelfde regels als voor Nederlanders. Dit betekent dat toegang tot sociale voorzieningen afhankelijk is van de levensfase (kinderbijslag of pensioen), het arbeidsverleden (WW) en de verblijfsduur van een migrant.<sup>198</sup> Voor derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning kan een aanvraag voor een uitkering gevolgen hebben voor het verblijfsrecht. Pas bij een permanente verblijfsvergunning (dus na minimaal vijf jaar) is dit niet langer het geval.

### De 'WW-vakantie'

In de Tweede Kamer is veel te doen over de export van WW-uitkeringen. Sinds maart 2019 kunnen Europese arbeidsmigranten hun WW zes maanden meenemen naar een ander land. Hoewel dit hen niet ontzegt van de verplichting om actief werk te zoeken, gaat minder dan 1 procent van de Polen (tegenover 46 procent van de Nederlanders in de WW) in deze periode weer aan het werk. Doordat de lonen in Polen lager liggen dan in Nederland, is er geen financiële prikkel om weer aan het werk te gaan. Ook lijkt de Poolse arbeidsdienst niet te controleren of ontvangers van de WW actief naar werk zoeken.

Sommigen pleiten ervoor om de hoogte van de WW-uitkering aan te passen aan het prijsniveau van het woonland. Anderen zijn van mening dat het probleem wordt overdreven. Voor zes maanden WW moet je drie jaar en 26 weken gewerkt hebben én premie hebben betaald. De kosten van WW-uitkeringen voor EU-arbeidsmigranten worden geschat op 10 tot 30 miljoen euro per jaar (op een totaal WW-budget van 3,6 miljard). Dit bedrag is relatief klein in vergelijking met de economische bijdrage van arbeidsmigranten uit MOE-landen.

Uit recent promotieonderzoek door Strockmeijer blijkt dat arbeidsmigranten vaker dan Nederlandse werknemers een WW-uitkering aanvragen (6 procent van de Nederlanders tegenover 15 procent van de arbeidsmigranten). Het hogere percentage arbeidsmigranten in de WW is niet het gevolg van berekend gedrag aan de zijde van arbeidsmigranten. De relatief hoge uitstroom richting de WW kan in belangrijke mate worden verklaard door het type contract (veelal tijdelijke uitzendcontracten) waarop arbeidsmigranten werken. Er is geen bewijs dat arbeidsmigranten bewust kiezen voor een tijdelijk contract of een baan waar de kans op verlies van werk groot is. Het zijn de werkgevers die ervoor kiezen om

---

198 Petra de Jong e.a., 'The Role of Welfare in Locational Choices: Modelling Intra-European Migration Decisions Across the Life-Course', *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, jaargang 111 (2020) nr. 2, p. 163-181.

arbeidsmigranten, ook wanneer er sprake is van structureel werk, tijdelijk in te huren.<sup>199</sup>

---

*Het hogere percentage arbeidsmigranten in de WW is niet het gevolg van berekend gedrag aan de zijde van arbeidsmigranten.*

**ONWAAR: Arbeidsmigratie vormt geen bedreiging voor de fiscale duurzaamheid van de verzorgingsstaat. Ook hoeft arbeidsmigratie niet gepaard te gaan met een afname van het draagvlak voor de verzorgingsstaat.**

### 2.6.3 Polarisatie

Een toename in het aantal arbeidsmigranten zou ook zorgen voor polarisering in de ontvangende samenleving. Arbeidsmigranten zouden slecht integreren, zorgen voor overlast en een bedreiging vormen voor sociale cohesie in de ontvangende gemeenschap. Ook zouden zij de druk op publieke voorzieningen verhogen. De groeiende onvrede zou ten slotte bijdragen aan de groei van partijen met een sterk anti-immigratie en/of anti-EU standpunt. Hieronder bekijken we deze argumenten.

#### Integratie

De integratie van arbeidsmigranten laat op dit moment te wensen over. Zorgen over integratie zijn gerelateerd aan zorgen over overlast, toegenomen druk op publieke voorzieningen en invloed op de directe woonomgeving. In een onderzoek naar de lokale impact van EU-arbeidsmigratie in 2013 schreven onderzoekers:

'Integratie is een onderwerp dat regelmatig door geïnterviewden wordt aangehaald als het gaat om woongerelateerde overlast. Ze doelen dan met name op de korte duur van het verblijf in Nederland... en op het al dan niet beheersen van de Nederlandse taal.'<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> Strockmeijer, *De arbeidsmarktpositie verklaart*.

<sup>200</sup> Barbra van Gestel e.a., *Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: Resultaten uit een kwalitatief onderzoek* (Den Haag 2013), p. 38.

Het gebrek aan integratie is niet alleen voor omwonenden een probleem maar ook voor arbeidsmigranten zelf. Zij vinden het vaak lastig om een sociaal leven op te bouwen en geven aan zich niet altijd welkom en soms gediscrimineerd te voelen.<sup>201</sup> De ervaren problemen hangen samen met het ontbreken van gemeentelijk beleid ten aanzien van arbeidsmigranten. Hoewel 70 procent van de gemeenten met EU-migranten knelpunten ervaart, is in slechts 40 procent van deze gemeenten sprake van een specifiek beleid gericht op arbeidsmigranten.<sup>202</sup>

Om vast te kunnen stellen of gebrekkige integratie reden is om te twijfelen aan de wenselijkheid van een opener arbeidsmigratiebeleid, is het belangrijk om te weten of de integratie van arbeidsmigranten kan worden verbeterd. De afgelopen jaren zijn hiervoor verschillende initiatieven opgezet. Zo kwam het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) met een 'Staalkaart EU-arbeidsmigranten' en experimenteert een groeiend aantal gemeenten met projecten om het contact tussen arbeidsmigranten en lokale inwoners te bevorderen (zie ook sectie 1.4.3).<sup>203</sup>

---

*De gebrekkige integratie van arbeidsmigranten hangt samen met het ontbreken van gemeentelijk beleid ten aanzien van arbeidsmigranten.*

Ook liep, zoals reeds besproken, tussen 2014-2015 de pilot 'Traject Participatieverklaring'. De evaluatie van deze pilot is voorzichtig optimistisch. Tegelijkertijd concluderen onderzoekers dat het traject eerder een verwelkomingsinitiatief dan een instrument voor integratie is. Het traject droeg bij aan de kennis van arbeidsmigranten over hun rechten en plichten. Deze kennis kan bijdragen aan een afname van overlast. Voor participatie en integratie is echter meer nodig.<sup>204</sup>

Allereerst moet worden ingezet op minimale kennis van de Nederlandse taal. Onder arbeidsmigranten is veel animo voor het volgen van taallessen.<sup>205</sup> Ook goed huisvestingsbeleid helpt bij de integratie van arbeidsmigranten. Voor zowel arbeidsmigranten als omwonenden is het belangrijk dat *shortstay* arbeidsmigranten niet worden gehuisvest in de dorpskern, reguliere woonwijken of wijken waar de leefbaarheid al onder druk staat. Voor arbeidsmigranten met een langere verblijfsduur is het juist

---

201 Marjan de Gruijter e.a., *Toekomstagenda EU-migranten in gemeenten* (Utrecht 2016).

202 Marjan de Gruijter en Inge Razenberg, *Enquête gemeenten & EU-migranten* (Utrecht 2015).

203 Noordhuizen e.a., *Staalkaart EU-migranten*.

204 Witkamp e.a., *Evaluatie Pilot Participatieverklaring*, p. 75.

205 Marnix Norder, Brief aan de voorzitter van Commissie Samenleving: Participatietraject EU-arbeidsmigranten, 20 februari 2014.

wel belangrijk om onderdeel uit te kunnen maken van de lokale samenleving.<sup>206</sup> Ten slotte is een verwelkomende omgeving en draagvlak voor arbeidsmigratie belangrijk voor succesvolle integratie. Hiervoor is het belangrijk om onbekendheid en negatieve beeldvorming te bestrijden en stereotypen actief te ontcrachten. In sectie 4.5 doen wij concrete aanbevelingen voor verbeteringen in het huisvestings- en integratiebeleid.

---

*'Shortstay' arbeidsmigranten moeten niet worden gehuisvest in wijken waar de leefbaarheid al onder druk staat.*

**WAAR (MAAR): Op dit moment ontbreekt het aan een duidelijk beleid voor de integratie van arbeidsmigranten. Hierdoor laat hun integratie te wensen over. Uit onderzoek blijkt dat er nog veel ruimte ligt om de integratie en participatie van arbeidsmigranten te verbeteren.**

### **Sociale cohesie**

Sommigen zien (arbeids)migranten als een bedreiging voor sociale cohesie in Nederland. In 2007 schreef Robert Putnam in zijn artikel 'E Pluribus Unum' dat etnische diversiteit zorgt voor een afname van sociale cohesie.<sup>207</sup> De ACVZ noemt het risico op een verdieping van de scheidslijnen in de samenleving als één van de mogelijke gevolgen van een toename in migratie.<sup>208</sup> Dat de diversiteit van de Nederlandse bevolking de afgelopen jaren sterk is toegenomen staat buiten kijf. In 1972 had slechts 9,2 procent van de Nederlandse bevolking een migratieachtergrond. In 2020 was dit 24,4 procent, waarvan bijna de helft tweede generatie migranten.<sup>209</sup>

In 2018 onderzocht de WRR of er in Nederland bewijs is dat diversiteit leidt tot een afname van sociale cohesie. De Raad concludeert dat inwoners van meer diverse buurten inderdaad een zwakkere buurtcohesie ervaren en zich minder thuis en vaker onveilig voelen. Tegelijkertijd vinden de onderzoekers geen invloed

---

<sup>206</sup> Wietske Schober, Charlotte Puister en Arlinde Dul, *Huisvesting arbeidsmigranten. Advies aan de Gemeente Waadhoeke* (2019); Johan van der Craats, *Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten in de gemeente 's-Hertogenbosch* (2019), p. 34.

<sup>207</sup> Robert D. Putnam, 'E pluribus unum: Diversity and community in the twenty-first century', *Scandinavian Political Studies*, jaargang 30 (2007) nr. 2, p. 137-174.

<sup>208</sup> ACVZ, *Legale kanalen voor arbeidsmigranten*, p. 4.

<sup>209</sup> CBS, 'Hoeveel mensen met een migratieachtergrond wonen in Nederland?', <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-mensen-met-een-migratieachtergrond-wonen-in-nederland>.

op algemeen vertrouwen en burgerparticipatie.<sup>210</sup> De resultaten van dit onderzoek zijn door anderen bekritiseerd. De belangrijkste kritiek is dat een correlatie tussen meer diversiteit en minder solidariteit geen bewijs is dat meer diversiteit lagere solidariteit veroorzaakt. Tolsma en Van der Meer wijzen erop dat burenccontact belangrijker is voor vertrouwen en verbondenheid. Ook spelen naast diversiteit individuele kenmerken van bewoners, de sociaaleconomische status van de buurt en de specifieke kenmerken van grote steden een rol.<sup>211</sup>

---

*De komst van grote aantallen arbeidsmigranten heeft een invloed op het dagelijks leven van mensen in ontvangende gemeenschappen.*

De komst van grote aantallen arbeidsmigranten heeft een invloed op het dagelijks leven van mensen in ontvangende gemeenschappen. Het is dan ook van groot belang dat de zorgen en wensen van mensen in deze gemeenschappen worden gehoord. Zoals besproken in de vorige sectie moeten gemeenten actief investeren in de integratie van arbeidsmigranten. Tegelijkertijd is de ervaren impact op de (nationale) identiteit, cultuur en sociale cohesie afhankelijk van de manier waarop deze concepten worden gedefinieerd.<sup>212</sup> Het huidige politieke debat voedt het idee dat de Nederlandse cultuur en identiteit zijn gebaseerd op vaststaande normen, waarden en tradities.<sup>213</sup> Wanneer deze definitie als uitgangspunt wordt genomen is sociale cohesie alleen mogelijk bij assimilatie van nieuwkomers. De Nederlandse cultuur is – mede door de komst van migranten – door de eeuwen heen echter continu aan verandering onderhevig geweest.<sup>214</sup> Om sociale cohesie, ook bij veranderingen in de samenstelling van een gemeenschap, overeind te houden, is het belangrijk dat wordt geïnvesteerd in de capaciteit van mensen om verschillen en spanningen op een positieve en succesvolle manier op te lossen.<sup>215</sup>

---

**210** Roel Jennissen e.a., *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland* (Den Haag 2018).

**211** Jochem Tolsma en Tom van der Meer, 'Waarom de samenhang in gemengde buurten lager is: Het ligt aan je burens', *Stuk Rood Vlees*, 7 juni 2018.

**212** Ruhs en Chang, 'The ethics of labor immigration policy'.

**213** Shamit Saggar e.a., *The impacts of migration on social cohesion and integration* (2012).

**214** Isabel Hoving e.a. (red.), *Cultuur en migratie in Nederland. Veranderingen van het alledaagse 1950-2000* (Den Haag 2005).

**215** Mary Hickman e.a., *Migration and Social Cohesion in the UK* (New York 2012).

**DEELS WAAR: Op de korte termijn heeft een relatief grote toename in het aantal arbeidsmigranten invloed op de sociale samenhang in de ontvangende gemeenschap. Op de langere termijn hoeft sociale cohesie niet af te nemen.**

### Tekort aan collectieve voorzieningen

Arbeidsmigratie zou volgens sommigen zorgen voor een tekort aan collectieve voorzieningen zoals sociale huurwoningen. Hoewel niemand betwijfelt dat er een tekort is aan deze en andere publieke voorzieningen, is arbeidsmigratie (en ook migratie in de brede zin) niet de oorzaak van deze tekorten. Het tekort aan collectieve voorzieningen is het gevolg van bewust overheidsbeleid. Thomas Spijkerboer wijst in dit verband naar de afbouw van sociale zekerheid en de liberalisering van sociale voorzieningen die sinds 1990 is ingezet.<sup>216</sup> Om de druk op collectieve voorzieningen te verminderen moet dit beleid worden omgekeerd.

### Migratiemythe: 'migranten zorgen voor woningschaarste'

Niemand zal ontkennen dat er in Nederland sprake is van woningschaarste. Het huidige tekort aan woningen wordt geschat op zo'n 315 duizend. Deze situatie leidt tot lange wachtlijsten, hoge huurprijzen, overbewoning en in het ergste geval dakloosheid. Immigratie vergroot de druk op de woningmarkt. Tegelijkertijd ligt de oorzaak van de woningnood niet bij immigratie maar bij slecht woonbeleid. Wetenschappers zijn het erover eens dat het huidige tekort aan woonruimte te voorkomen was geweest. Cody Hochstenbach wijst erop dat de overheid al vanaf eind jaren '80 doelbewust aanstuurt op het verminderen van de voorraad sociale huurwoningen. Hoogleraar Peter Boelhouwer stelde onlangs: 'De woningcrisis is vanaf 2011 gewoon door de overheid georganiseerd'. De verhuurdersheffing (zo'n 1,7 miljard euro per jaar) heeft ervoor gezorgd dat woningcorporaties veel minder nieuwe woningen konden bouwen. Tot 2013 bouwden zij nog zo'n 35 duizend nieuwe woningen per jaar. Op dit moment gaat het om maar 15 duizend woningen. Hoewel het tekort aan sociale huurwoningen het gevolg is van bewust beleid, wijzen sommige partijen vluchtelingen en arbeidsmigranten aan als de schuldigen van woningschaarste. Een structurele oplossing voor het woningtekort ligt echter niet bij het verminderen van immigratie maar bij het realiseren van voldoende goede woonruimte. Dit kan onder meer door het ombouwen van leegstaande kantoor- en overheidsgebouwen, het afschaffen van de verhuurdersheffing en het bouwen van nieuwe sociale huurwoningen.<sup>217</sup>

<sup>216</sup> Thomas Spijkerboer, 'Maak je grens potdicht en je krijgt juist méér migranten', *Trouw*, 21 april 2018.

<sup>217</sup> Cody Hochstenbach, 'Dat jij geen woning kan vinden is niet de schuld van migranten, maar van woonbeleid', *OneWorld*, 28 januari 2020; Cody Hochstenbach, 'Nee, statushouders pikken niet alle sociale woningen in', *RTLNieuws*, 24 juni 2019.

**ONWAAR: Het tekort aan collectieve voorzieningen is het gevolg van de bewuste liberalisering van sociale voorzieningen. Arbeidsmigratie zorgt hoogstens voor een verdere toename van reeds bestaande tekorten.**

### Groei anti-immigratie/anti-EU sentimenten

Ten slotte zou meer arbeidsmigratie bijdragen aan de groei van anti-immigratie en anti-EU sentimenten. Om met het eerste argument te beginnen: er is geen bewijs dat immigratie zorgt voor een groei in het aantal mensen dat negatief denkt over immigratie. Data uit de *European Social Surveys* tussen 2002 en 2016 laten zien dat er in slechts twee landen (waar Nederland niet tot behoort) sprake is van een toename in het aantal mensen dat negatief staat tegenover de toelating van derdelanders. De cijfers van de Euro-barometer tussen 2014 en 2018 laten zien dat mensen juist minder negatief zijn geworden over de toelating van zowel EU- als niet-EU migranten.<sup>218</sup>

---

*Het aantal mensen met een negatief oordeel over immigratie is niet gegroeid. Het thema immigratie speelt wel een belangrijkere rol in het stemgedrag van mensen.*

Hoewel er geen sprake is van een negatiever oordeel over immigratie, is er wel bewijs dat immigratie een belangrijkere rol is gaan spelen in het stemgedrag van mensen. Waar mensen met een negatieve houding ten aanzien van immigratie begin deze eeuw nog vaak op gevestigde middenpartijen stemden, stemmen zij nu steeds vaker op partijen met een sterk anti-immigratiestandpunt.<sup>219</sup>

Een andere zorg is dat meer (arbeids)migratie bijdraagt aan de groei van anti-EU sentimenten. In dit verband wordt vaak verwezen naar Brexit. Uit onderzoek blijkt inderdaad dat immigratie een belangrijk thema was voor *leave* stemmers.<sup>220</sup> In gemeenschappen met een snelle verandering in de etnische samenstelling werd vaker vóór een vertrek uit de EU gestemd. Zorgen over de invloed

---

<sup>218</sup> James Dennison en Andrew Geddes, 'A rising tide? The salience of immigration and the rise of anti-immigration political parties in Western Europe', *The political quarterly*, jaargang 90 (2019) nr. 1, p. 107-116.

<sup>219</sup> Matthijs Rooduijn, 'Kiezer steeds meer radicaal rechts', *Stuk Rood Vlees*, 6 januari 2020; James Dennison, 'How issue salience explains the rise of the populist right in Western Europe', *International Journal of Public Opinion Research* (2019), <https://doi.org/10.1093/ijpor/edz022>.

<sup>220</sup> Agust Arnorsson en Gylfi Zoega, 'On the causes of Brexit', *European Journal of Political Economy*, jaargang 55 (2018), p. 301-323.

van immigratie op de nationale economie, cultuur en de welvaartsstaat speelden hierbij een rol.<sup>221</sup>

Ook in Nederland zijn zorgen over de invloed van immigratie. Mensen zijn het meest bezorgd wanneer zij denken dat arbeidsmigranten verworven rechten of welvaart bedreigen. Zorgen nemen juist af wanneer mensen geloven dat arbeidsmigranten profijt brengen en goed integreren.<sup>222</sup> Zoals besproken is er weinig bewijs dat arbeidsmigranten een negatieve invloed hebben op de nationale economie of verzorgingsstaat. Het is belangrijk om deze feiten beter te communiceren.

---

*Om draagvlak voor (arbeids)migratie te creëren moet de overheid de zorgen van burgers serieus nemen en werkelijke problemen aanpakken.*

Zorgen over immigratie hangen ook samen met algemeen vertrouwen in de overheid. Mensen zijn kritischer over immigratie wanneer zij van mening zijn dat de regering niet goed voor haar burgers zorgt en de gevolgen van migratie niet goed weet op te vangen.<sup>223</sup> Om (meer) draagvlak voor arbeidsmigratie te creëren moet de overheid keuzes duidelijk communiceren en uitleggen, zorgen van burgers serieus nemen en beleid ontwikkelen om werkelijke problemen aan te pakken.

**DEELS WAAR: Er is geen sprake van een toename in mensen met een negatief standpunt over (arbeids)migratie. Wel zijn mensen die negatief over immigratie denken sneller geneigd om op een anti-immigratie partij te stemmen. Door zorgen serieus te nemen en keuzes uit te leggen kan het draagvlak voor immigratie worden vergroot.**

## 2.7 Conclusie

In dit tweede hoofdstuk hebben we de meest gehoorde argumenten over arbeidsmigratie onder de loep genomen. Niet alle argumenten worden ondersteund door het beschikbare onderzoek. Zo is er geen sprake van structurele verdringing en vormt arbeidsmigratie geen bedreiging voor de verzorgingsstaat. Voor andere argumenten is wel bewijs. Zo lijkt gereguleerde arbeidsmigratie bij te

---

<sup>221</sup> Matthew Goodwin en Caitlin Milazzo, 'Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit.', *The British Journal of Politics and International Relations*, jaargang 19 (2017) nr. 3, p. 450-464, 462.

<sup>222</sup> Postmes e.a., *Draagvlak migratiebeleid*, p. 94.

<sup>223</sup> Ibidem.



dragen aan een afname in ongereguleerde migratie. Tegelijkertijd is er bewijs dat arbeidsmigratie voor lagerbetaald werk vaak samengaat met misstanden.

In dit rapport onderzoeken wij of, en zo ja hoe, het arbeidsmigratiebeleid voor derdelanders moet worden verruimd. Op basis van de inzichten die we in dit hoofdstuk hebben gepresenteerd concluderen wij dat er voldoende redenen zijn voor een selectieve verruiming van de toelating van arbeidsmigranten voor lagerbetaalde beroepen. Een opener arbeidsmigratiebeleid biedt een oplossing voor bestaande problemen (arbeidsmarkttekorten, ongereguleerde migratie) en hoewel wij erkennen dat arbeidsmigratie voor lagerbetaalde banen risico's met zich meebrengt, denken wij niet dat de oplossing ligt in een restrictief arbeidsmigratiebeleid. De oplossing voor deze problemen ligt volgens ons in een beter arbeidsmarkt-, huisvestings-, integratie- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

In een aantal landen is al sprake van een opener arbeidsmigratiebeleid. In het volgende hoofdstuk bekijken we het beleid van een drietal landen – Canada, Zweden en Duitsland – die vaker als gidsland voor Nederland worden genoemd: moet Nederland een voorbeeld nemen aan deze landen?



# 3

## Wat doen andere landen? Opties, lessen en *best practices*

*Op basis van het overzicht van de kansen en risico's van een opener arbeidsmigratiebeleid, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, zien wij voldoende redenen om de mogelijkheden voor een selectieve verruiming van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid te onderzoeken. Het Canadese puntensysteem, de Duitse 'vakkrachtenregeling' en het 'open' arbeidsmigratiebeleid van Zweden worden vaker als voorbeeld genoemd. Kan het beleid van deze landen als voorbeeld dienen voor een herijking van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid? En wat zijn best practices uit andere landen?*

- **Arbeidsmigratiebeleid kan de vraag naar arbeidsmigranten (vraaggestuurd beleid) of de kwalificaties van arbeidsmigranten (aanbodgestuurd beleid) centraal stellen.**
- **Hoewel Canada, Zweden en Duitsland vaker als gidsland worden genoemd, zien wij het beleid van deze landen niet als voorbeeld voor een herziening van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid.**
- **Door het toelatingsbeleid – net als bijvoorbeeld in Spanje het geval is – voor een lijst met tekortberoepen te versoepelen kan het arbeidsmigratiebeleid maximaal meebewegen met de arbeidsmarkt.**
- **Migratiepartnerschappen bieden mogelijkheden om te experimenteren met nieuwe kanalen voor gereguleerde arbeidsmigratie voor ‘niet-kennismigranten’.**

In dit hoofdstuk onderzoeken we de opties voor een mogelijke verruiming van het toelatingsbeleid voor ‘niet-kennismigranten’ uit derde landen. Om te beginnen bespreken we de twee belangrijkste ‘modellen’ voor het ontwerpen van arbeidsmigratiebeleid. Vervolgens bekijken we het beleid van Canada, Zweden en Duitsland; landen die vaak als gidsland voor Nederland worden genoemd.<sup>224</sup> We onderzoeken in hoeverre het beleid van deze landen als voorbeeld kan dienen voor het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid. Ten slotte bekijken we de ervaringen van andere landen, waarbij we inzoomen op het gebruik van een lijst met tekortberoepen en migratiepartnerschappen.

### 3.1 Aanbod- versus vraaggestuurd beleid

Er zijn grofweg twee ‘modellen’ voor het vormgeven van arbeidsmigratiebeleid: een aanbodgestuurd en een vraaggestuurd beleid.<sup>225</sup> Bij een aanbodgestuurd beleid staan de kwalificaties van de arbeidsmigrant centraal, terwijl bij een vraaggestuurd beleid de vraag naar arbeidsmigranten leidend is.

---

<sup>224</sup> Hierbij maken wij dankbaar gebruik van de volgende studies: ACVZ, *Legale kanalen voor arbeidsmigranten*; Oomes e.a., *Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East*; en Georges Lemaître, ‘Het vervullen van arbeidsbehoeften in een vergrijzende samenleving’, in: Jan Willem Holtslag, Monique Kremer en Erik Schrijvers (red.) *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie* (Den Haag 2012), p. 51-68.

<sup>225</sup> Een groeiend aantal landen kiest voor een hybride systeem: landen met een aanbodgestuurd puntensysteem geven steeds vaker punten voor een baanaanbod en landen met een vraaggestuurd beleid stellen regelmatig eisen aan de kwalificaties van potentiële migranten.

**Tabel 4** De belangrijkste verschillen tussen een aanbod- en vraaggestuurd beleid

	Aanbodgestuurd	Vraaggestuurd
<b>Toelatingseisen</b>	Menselijk kapitaal; baanaanbod geen vereiste	Baanaanbod; eventueel aangevuld met andere eisen
<b>Vergunning</b>	Meestal direct een permanente verblijfsvergunning	Meestal in eerste instantie een tijdelijke verblijfsvergunning
<b>Arbeidsmobiliteit</b>	Direct vrij op de arbeidsmarkt	(Voor een eerste periode) gebonden aan een specifieke werkgever/sector

Bron: Demetrios Papademetriou en Kate Hooper, *Competing approaches to selecting economic immigrants: points-based vs. demand-driven systems* (Washington 2019).

*Binnen een aanbodgestuurd beleid is het hebben van een baanaanbod geen vereiste voor het verkrijgen van een vergunning.*

### 3.1.1 Aanbodgestuurd beleid

Binnen een aanbodgestuurd arbeidsmigratiebeleid worden arbeidsmigranten geselecteerd op basis van hun kwalificaties, die meestal door middel van een puntensysteem in kaart worden gebracht.<sup>226</sup> De criteria en hun relatieve gewicht worden vastgesteld door de overheid. Hoewel in sommige gevallen punten worden toegekend voor het hebben van een baanaanbod, is een baanaanbod binnen een aanbodgestuurd beleid geen vereiste voor het verkrijgen van een vergunning. Mensen worden vooral geselecteerd op basis van hun 'menselijk kapitaal'. Het onderliggende idee is dat mensen met het grootste menselijk kapitaal de beste kans hebben op een succesvolle culturele en socio-economische integratie.<sup>227</sup> In tabel 5 geven we een aantal voorbeelden van puntensystemen.

<sup>226</sup> Hoewel een aanbodgestuurd beleid vorm krijgt door middel van een puntensysteem, zijn niet alle puntensystemen aanbodgedreven. Wanneer een baanaanbod een vereiste is voor het verkrijgen van een vergunning, of wanneer het onmogelijk is om voldoende punten te verdienen zonder het hebben van een baanaanbod, is er sprake van een vraaggestuurd beleid.

<sup>227</sup> Hans Roodenburg, *Discussiebijdrage over vraag- en aanbodgestuurde arbeidsmigratie* (Den Haag 2005).

**Tabel 5 Het puntensysteem in Canada, Australië en Nieuw-Zeeland, 2013**

Criteria	Canada		Australië		Nieuw-Zeeland	
	Punten	%	Punten	%	Punten	%
Taalvaardigheid	28	28	20	16,7	vereiste	-
Onderwijs	25	25	20	16,7	55	30
Leeftijd	12	12	30	25	30	16
Geschoold beroep in land van herkomst	0	0	vereiste	-	60	32
Werkervaring	15 (algemeen)	15	20 (specifiek)	16,7	30	16
Sponsor	10 (werkgever)	10	5-10 (overheid)	4,2-8,3	-	-
Overige	10	10	20	16,7	10	6
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>120</b>	<b>100</b>	<b>185</b>	<b>100</b>
<b>Bonuspunten</b>	-		5 voor onderwijs in Australië		5 voor werker- varing in Nieuw- Zeeland; 10 voor baanaanbod in tekortberoep	
<b>Vereist minimum</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>60</b>	<b>50</b>	<b>100</b>	<b>54</b>

Bron: Massimiliano Tani, 'Using a point system for selecting immigrants', IZA World of Labor (2014).

Toegelaten migranten krijgen direct een permanente verblijfsvergunning en zijn vanaf dag één vrij op de arbeidsmarkt. Toelating geschiedt op basis van volgorde van aanmelding óf op basis van een rangschikking van geschikte kandidaten. In het eerste geval worden alle mensen met een minimaal aantal punten toegelaten (zolang hiervoor binnen het gestelde quotum ruimte is). In het tweede geval worden periodiek de hoogst geplaatste kandidaten uitgenodigd om een permanente verblijfsvergunning aan te vragen. Ook in dit geval is er meestal een quotum voor het maximaal aantal vergunningen dat kan worden vergeven. Vaak kennen landen naast een aanbodgestuurd puntensysteem voor permanente verblijfsvergunningen ook een vraaggestuurd beleid voor tijdelijke arbeidsmigratie.

**Tabel 6 Voor- en nadelen van aanbodgestuurd beleid**

Voordelen	Nadelen
Lange-termijn perspectief	Geen directe aansluiting bij de arbeidsmarkt
Selectie van de 'beste' migranten zou de kans op duurzame arbeidsparticipatie vergroten	Risico dat migranten niet direct een baan vinden (mogelijk een groter beroep op sociale zekerheid)
Transparantie en flexibiliteit	Grotere kans op verdringing
Arbeidsmobiliteit verkleint het risico op uitbuiting	Geen oplossing voor de vraag naar personeel voor laaggeschoolde banen
Een permanente verblijfsvergunning vergroot de kans op succesvolle integratie	Risico op <i>deskilling</i>
<b>Praktisch</b>	
	Vereist nieuwe instituties en expertise (hoge kosten)
	Succes afhankelijk van continue data-verzameling, -analyse en herziening

Bron: Eigen samenstelling.

### 3.1.2 Vraaggestuurd beleid

In Europa maken de meeste landen gebruik van een vraaggestuurd beleid. Binnen dit beleid staat de vraag naar arbeidsmigranten centraal. Het beleid heeft tot doel bestaande tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen. Het meest onderscheidende element van een vraaggestuurd systeem is de rol van het baanaanbod. In tegenstelling tot een aanbodgestuurd beleid worden arbeidsmigranten binnen een vraaggestuurd beleid alleen toegelaten als zij al een concreet baanaanbod hebben.

---

*Het belangrijkste voordeel van een vraaggestuurd systeem is de aansluiting bij de vraag op de arbeidsmarkt.*

Binnen een vraaggestuurd systeem spelen werkgevers dan ook een centrale rol. De overheid bepaalt wel aan welke criteria werkgevers en arbeidsmigranten moeten voldoen. Ook toetst de overheid of een vergunningsaanvraag aan deze eisen voldoet. De duur van de eerste verblijfsvergunning is meestal gebonden aan de duur van het arbeidscontract en beperkt tot een maximum, variërend van één tot drie jaar. De vergunning is meestal (voor de eerste periode) gebonden aan een specifiek(e) werkgever/beroep/sector.

Het belangrijkste voordeel van een vraaggestuurd systeem is de aansluiting bij de vraag op de arbeidsmarkt. Een vergunning wordt ten slotte pas afgegeven als iemand al een concreet baanaanbod heeft. Wanneer iemand met een tijdelijke vergunning werkloos wordt moet deze persoon (eventueel na een zoekperiode) terugkeren naar het land van herkomst. Het grootste nadeel is dat dit beleid de arbeidsmigrant afhankelijk maakt van de werkgever. Hiermee wordt het risico op uitbuiting vergroot. Ook is het beleid sterk gericht op korte-termijn tekorten op de arbeidsmarkt. Om ervoor te zorgen dat mensen kunnen meebewegen met een veranderende arbeidsmarkt, is het belangrijk dat in arbeidsmigranten wordt geïnvesteerd. Bij onvoldoende regulering is er ten slotte een risico dat het belang van werkgevers prevaleert en te weinig rekening wordt gehouden met de belangen van nationale werknemers en de ontvangende samenleving als geheel.<sup>228</sup>

**Tabel 7 Voor- en nadelen van vraaggestuurd beleid**

Voordelen	Nadelen
Optimale aansluiting bij de arbeidsmarkt	Gericht op korte-termijn tekorten, terwijl de arbeidsmarkt kan veranderen
Klein risico dat arbeidsmigranten een beroep doen op sociale zekerheid	Relatief veel macht bij de werkgever (risico dat andere belangen onvoldoende worden meegewogen)
Kleine kans op verdringing	Bij koppeling verblijfsrecht aan specifieke werkgever neemt het risico op uitbuiting toe

*Bron: Eigen samenstelling.*

### 3.2 Mogelijke gidslanden

Zowel binnen als buiten de EU zijn er landen met een uitnodigend beleid voor arbeidsmigranten voor lagergeschoolde of -betaalde beroepen. In deze sectie bekijken we het beleid van een drietal landen die vaker als gidsland voor Nederland worden genoemd. Hoe ziet het beleid van deze landen eruit? Welke lessen kunnen we trekken uit de ervaringen van deze landen? En is het beleid van deze landen een optie voor een verruiming van de toelating van arbeidsmigranten in Nederland?

<sup>228</sup> Sjeff Ederveen e.a., 'Aantrekkelijk Europa', *ESB*, jaargang 89 (2004) nr. 444, p. 496-98; Ruhs, *The price of rights*, p. 179.



### 3.2.1 Canada: Een aanbodgestuurd puntensysteem

Het Canadese migratiebeleid wordt regelmatig als voorbeeld genoemd voor een herijking van het Nederlandse (arbeids)migratiebeleid.<sup>229</sup> De OESO prijst Canada voor haar open karakter en de maatschappelijke acceptatie en socio-economische integratie van migranten. Het Canadese arbeidsmigratiebeleid bestaat uit verschillende kanalen (zie ook het kader 'Canadese programma's voor tijdelijke arbeidsmigratie' later in dit hoofdstuk), maar is het meest bekend om het puntensysteem dat sinds 1967 bestaat. Tot 2015 konden kandidaten bij het behalen van een minimumaantal punten direct een permanente verblijfsvergunning aanvragen, waarbij toelating geschiedde op basis van volgorde van aanmelding, mits hiervoor binnen het gestelde quotum ruimte was.

#### De evolutie van het Canadese puntensysteem

De Canadese overheid heeft de criteria op basis waarvan punten worden toegekend door de jaren heen meermaals aangepast. In de jaren '60 lag het zwaartepunt bij arbeidsmarkttekorten en kregen kandidaten punten wanneer zij in een tekortberoep aan te slag wilden gaan. Omdat het moeilijk bleek om tekorten goed in te schatten en mensen niet altijd aan de slag gingen in de beoogde beroepen werd het systeem aangepast. In 2002 kwam de focus te liggen op menselijk kapitaal (onderwijs, taalvaardigheid, leeftijd, werkervaring etc.). Hiernaast konden punten worden verdiend voor het hebben van een baanaanbod. In 2016 werd het aantal punten voor een baanaanbod verlaagd – dit criterium zorgde volgens een evaluatie voor de komst van te veel 'lager' opgeleide migranten – terwijl het aantal punten voor opleiding en taalkennis werd verhoogd. Beleidsmakers kunnen hiernaast bonuspunten geven op basis van politieke prioriteiten.<sup>230</sup>

In 2015 werd het beleid herzien en het zogenaamde *Express Entry* systeem ingevoerd. De belangrijkste reden voor deze herziening was de groeiende wachttijd voor een permanente verblijfsvergunning en de wens om uit de *pool* van geschikte kandidaten de 'beste' kandidaten te kunnen selecteren. Het nieuwe systeem bestaat uit meerdere stappen.

<sup>229</sup> Zie: Marcel Canoy, "Positieve migratie met geleerde lessen uit het verleden? Het kan", *De Volkskrant*, 1 maart 2013; Paul Scheffer, 'Immigratie in een open samenleving', in WRR (red.) *Regie over migratie: naar een strategische agenda* (Den Haag 2018) p. 57-106, 93-94. Ook liet in het ministerie van Economische Zaken in 2006 een onderzoek uitvoeren naar de kansen van een puntensysteem.

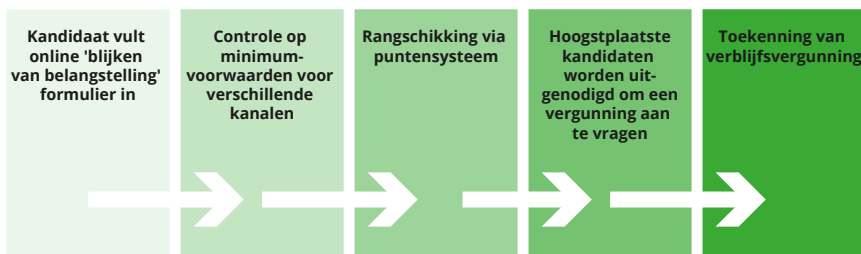
<sup>230</sup> Ana Ferrer, Garnett Picot en William Craig Riddell, 'New directions in immigration policy: Canada's evolving approach to the selection of economic immigrants', *International Migration Review*, jaargang 48 (2014) nr. 3, p. 846-867.

Geïnteresseerden vullen online een 'blijken van belangstelling' formulier in. Wanneer iemand aan de minimumeisen voor één of meerdere programma's voldoet komt de kandidaat in de *Express Entry pool* terecht. De belangrijkste programma's zijn het:

- *Federal Skilled Worker Program* (open voor alle kandidaten; puntensysteem om arbeidsmarktkansen te bepalen);
- *Federal Skilled Trades Program* (voor kandidaten met kwalificaties voor één van de geselecteerde beroepen);
- *Canadian Experience Class* (voor kandidaten met werkervaring in Canada in een geschoold beroep).

Om in aanmerking te komen voor het *Federal Skilled Worker* programma moet iemand minimaal 67 uit 100 punten verdienen. Voor de andere twee programma's gelden andere eisen.<sup>231</sup>

**Figuur 10** Het Canadese *Express Entry* Systeem



Bron: OESO, *Recruiting Immigrant Workers: Canada 2019 (Parijs 2019)*, p. 71.

Kandidaten krijgen binnen het zogenaamde *Comprehensive Ranking System* (CRS) op basis van een aantal criteria punten toebedeeld. In het CRS kunnen onder andere punten worden verdiend voor leeftijd, opleiding, taalvaardigheid, buitenlandse werkervaring, een baanbod, eigen middelen, of het hebben van familie in Canada. Het maximaal aantal punten dat kan worden behaald is 1200.

Iedere twee weken worden de hoogstgeplaatste kandidaten uitgenodigd om een aanvraag voor een permanente verblijfsvergunning in te dienen. Het aantal uitnodigingen verschilt per ronde. Canada stelt jaarlijks quota vast voor verschillende categorieën migranten. In 2020 kunnen voor arbeidsmigranten 195.800 vergunningen worden vergeven. Na twaalf maanden worden kandidaten uit de *pool* verwijderd.

<sup>231</sup> OESO, *Recruiting Immigrant Workers: Canada 2019 (Parijs 2019)*, p. 78.

Binnen het *Express Entry* systeem ligt de nadruk op menselijk kapitaal. Doordat voor een baan aanbod slechts een beperkt aantal punten wordt toegekend en alleen kandidaten met het hoogste puntenaantal worden uitgenodigd, biedt het systeem weinig kansen voor arbeidsmigranten met een praktische opleiding. Dit betekent dat deze groep arbeidsmigranten vooral via het tijdelijke kanaal (zie het kader hieronder) wordt toegelaten. Binnen het *Express Entry* systeem maken 'lager' geschoolde migranten wél een kans wanneer zij door een provinciale overheid worden genomineerd. Deze nominatie levert een kandidaat 600 extra punten op, waardoor iemand in de lijst met hoogstgeplaatste kandidaten kan komen.

---

*Veel politici die 'het Canadese model' prijzen doen aan 'cherry picking' of geven een foutieve weergave van het Canadese beleid.*

---

### **Canadese programma's voor tijdelijke arbeidsmigratie**

Naast het *Express Entry* systeem, waarbinnen direct een permanente verblijfsvergunning wordt afgegeven, heeft Canada ook verschillende kanalen voor tijdelijke arbeidsmigratie. In 2017 gaf Canada naast 172.500 permanente verblijfsvergunningen voor economische migranten ook nog 214.000 tijdelijke werk- en verblijfsvergunningen af. De voorwaarden voor de toelating van tijdelijke arbeidsmigranten tonen veel overlap met het huidige Nederlandse arbeidsmigratiebeleid. Vacatures moeten minimaal vier weken zijn geadverteerd, er wordt een arbeidsmarkttoets gedaan en bij een wisseling van baan moet een nieuwe vergunning worden aangevraagd.

### **Gidsland?**

Wij zien het Canadese systeem niet als een geschikt model voor een verruiming van Nederlandse arbeidsmigratiebeleid. De belangrijkste reden is dat het Canadese systeem zich in sterke mate richt op hooggeschoolde arbeidsmigranten. Voor deze groep heeft Nederland al een kennismigrantenregeling. In het Nederlandse beleid ontbreekt het juist aan een kanaal voor mensen die niet onder deze regeling vallen. Voor deze groep biedt het Canadese beleid geen structurele oplossing. In een arbeidsmarkt met een tekort aan werknemers voor lagergeschoolde banen creëert een aanbodgestuurd puntensysteem een reëel risico op *deskilling*, waarbij hooggeschoolde migranten in laaggeschoolde beroepen belanden. Niet voor niks heeft Toronto de meest hooggeleide taxichauffeurs ter wereld.

### Misvattingen over 'het Canadese model'

Nederlandse politici en commentatoren wijzen graag naar 'het Canadese model' als lichtend voorbeeld voor een goed migratiebeleid. In deze lofzang wordt het Canadese beleid niet altijd goed weergegeven. Sommige commentatoren lijken te suggereren dat Canada één migratiequotum heeft waarbij een toename in vluchtelingen automatisch leidt tot minder ruimte voor arbeidsmigranten. Zoals hierboven besproken is dit niet het geval. De Canadese overheid hanteert voor verschillende groepen migranten verschillende quota. Andere commentatoren doen aan *cherry picking*. Zo prijst vicepremier Hugo de Jonge het Canadese beleid voor arbeidsmigranten voor het gebruik van een quotum, maar vergeet hij te vermelden dat buiten dit quotum voor permanente verblijfsvergunningen jaarlijks ook enkele honderdduizenden tijdelijke werkvergunningen worden vergeven.

Op EU niveau zien wij wel mogelijkheden voor een *Express Entry* systeem (zie onze aanbevelingen in sectie 4.3.3). Ook zijn er specifieke elementen uit het Canadese arbeidsmigratiebeleid die het Nederlandse beleid kunnen inspireren. Hieronder bespreken we er twee.

### *In Canada worden de behoeften van migranten voorafgaand aan het vertrek vertaald in een individueel vestigingsplan.*

- *Hulp voorafgaand aan migratie*: Allereerst kan een voorbeeld worden genomen aan de *pre-settlement services* die de Canadese overheid aanstaande migranten aanbiedt. Voorafgaand aan migratie wordt de behoefte van migranten in kaart gebracht en vertaald in een individueel vestigingsplan. Aanstaande migranten krijgen hulp bij vinden van huisvesting en het regelen van praktische zaken zoals hun inschrijving, zorgverzekering en belastingen. Ook krijgen mensen informatie over het leven in Canada en worden ze bij de lokale gemeenschap geïntroduceerd. In sommige programma's worden werkgevers verplicht om de vestigingsbehoeften van migranten te ondersteunen.<sup>232</sup> Uit een recente evaluatie blijkt dat de dienstverlening door arbeidsmigranten wordt gewaardeerd.<sup>233</sup>

<sup>232</sup> Zie bijvoorbeeld deze gids voor werkgevers die arbeidsmigranten inhuren binnen de *Atlantic Immigration Pilot*: [https://www.welcomenb.ca/content/dam/wel-bien/pdf/AIP\\_Employer\\_Guide\\_Settlement.pdf](https://www.welcomenb.ca/content/dam/wel-bien/pdf/AIP_Employer_Guide_Settlement.pdf).

<sup>233</sup> Government of Canada, *Evaluation of Pre-Arrival Settlement Services* (2018), <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/evaluations/pre-arrival-settlement-services.html>.

- *Innovatieve pilots*: Ook kan lering worden getrokken uit de Canadese nadruk op innovatieve pilot projecten. De Canadese overheid experimenteert op continue basis met nieuwe programma's voor arbeidsmigratie. De lessen uit deze programma's worden vervolgens gebruikt om het bestaande beleid te verbeteren. Zo loopt sinds 2017 het *Atlantic Immigration Pilot Program*; een vijfjarig programma om arbeidsmigranten aan te trekken voor specifieke provincies met een tekort aan werknemers.

### Het Canadese vluchtelingenbeleid

Canada wordt ook geprezen voor haar vluchtelingenbeleid. De reden dat Canada in staat is om de instroom van vluchtelingen te reguleren is vooral het gevolg van haar geografische ligging. Canada heeft, net als Nederland, het Vluchtelingenverdrag ondertekend. Dit betekent dat ook Canada vluchtelingen niet zomaar kan terugsturen. Doordat Canada – in tegenstelling tot Europa – veel moeilijker te bereiken is, heeft Canada echter amper te maken met ongereguleerde migratie. Hierdoor is het mogelijk om quota te stellen zonder het Vluchtelingenverdrag te schenden.

Sommige media en politici suggereren onterecht dat Canada vluchtelingen selecteert op basis van hun kwalificaties. Zo kopte de NOS in december 2018: 'Canada zoekt zelf zijn asielzoekers uit'. In het artikel wordt vervolgens het puntensysteem voor economische migranten beschreven.<sup>234</sup> Zoals besproken geldt dit puntensysteem enkel voor arbeidsmigranten. Voor de selectie van vluchtelingen kijkt de Canadese overheid, net als de meeste andere landen, naar de kwetsbaarheid van mensen.

### 3.2.2 Zweden: een open vraaggestuurd beleid

Lange tijd was er sprake van een grote gelijkenis tussen het Zweedse en het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid. In 2008 besloot de Zweedse regering echter tot een verregaande herziening van het arbeidsmigratiebeleid. Sindsdien heeft Zweden het meest open arbeidsmigratiebeleid in de OESO.

Het Zweedse beleid is nagenoeg volledig vraaggestuurd.<sup>235</sup> In tegenstelling tot de meeste andere Europese landen maakt Zweden geen onderscheid tussen kennismigranten en overige arbeidsmigranten. De belangrijkste eis voor het krijgen van een werk- en verblijfsvergunning is het hebben van een concreet baanaanbod

<sup>234</sup> NOS, 'Alternatieve migratiesystemen: Canada zoekt zelf zijn asielzoekers uit', NOS, 9 december 2018.

<sup>235</sup> Wel kunnen arbeidsmigranten in sommige gevallen een tijdelijk visum krijgen om in Zweden naar werk te zoeken of naar Zweden te komen voor een sollicitatiegesprek.

met een salaris, arbeidsvoorwaarden en algemene verzekeringsvoorwaarden die ten minste gelijk zijn aan de geldende cao (of gangbare arbeidsvoorwaarden binnen de beroepsgroep of sector). Zweden kent geen minimumloon. Om ervoor te zorgen dat alle arbeidsmigranten in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien moeten zij minimaal 1.300 euro per maand verdienen.

Een ander verschil met andere landen is het feit dat Zweden geen gebruik maakt van een arbeidsmarkttoets. Werkgevers zijn verplicht om een vacature minimaal tien dagen breed binnen Zweden en de EU te adverteren maar hoeven sollicitanten niet uit te nodigen voor een gesprek. Hoewel er een lijst met tekortberoepen bestaat, is het ook toegestaan om arbeidsmigranten te werven voor beroepen die niet op deze lijst staan. De Zweedse overheid gaat ervan uit dat werkgevers, gezien de complexiteit en hoge kosten, pas buiten de EU zullen werven wanneer binnen de EU geen personeel beschikbaar is.

Arbeidsmigranten worden geworven binnen het eigen netwerk van werkgevers (vaak met een migratieachtergrond), via wervingsbureaus of via diaspora in Zweden. Zweedse ambassades maken openlijk reclame voor arbeidsmigratie richting Zweden. Op de website [workinginsweden.se](http://workinginsweden.se) is Engelstalige informatie beschikbaar over de regels en procedures voor het verkrijgen van een werkvergunning en de levensomstandigheden in Zweden.

---

*In de eerste twee jaar is het voor een arbeidsmigrant niet mogelijk om van werkgever te wisselen, tenzij een nieuwe vergunning wordt aangevraagd.*

Arbeidsmigranten kunnen in eerste instantie een werk- en verblijfsvergunning krijgen met een maximumduur van twee jaar, waarbij de precieze duur afhankelijk is van de duur van het arbeidscontract. Bij verlenging van het arbeidscontract kan ook de verblijfsvergunning worden verlengd. Hiervoor moet worden aangetoond dat tijdens de voorgaande periode aan alle voorwaarden is voldaan. Wanneer een arbeidsmigrant door schuld van de werkgever niet aan de eisen kan voldoen kan een uitzondering worden gemaakt. In de eerste twee jaar is het voor een arbeidsmigrant niet mogelijk om van werkgever te wisselen, tenzij een nieuwe vergunning wordt aangevraagd. Wanneer iemand gedurende een maximumperiode van zeven jaar minstens vier jaar in Zweden heeft gewerkt kan een permanente verblijfsvergunning worden aangevraagd.

Gezinsleden kunnen direct een verblijfsvergunning krijgen voor de duur van het arbeidscontract van de referent.<sup>236</sup> Wanneer de referent een arbeidscontract heeft voor een periode van langer dan zes maanden, kunnen gezinsleden (ook wanneer zij nog geen concreet baanaanbod hebben) een werkvergunning krijgen. In tegenstelling tot Nederland heeft Zweden geen looneis voor gezinsmigratie.

Arbeidsmigranten hebben direct recht op premie-gebaseerde sociale zekerheid. Voor een werkloosheidsuitkering moet iemand minimaal zes maanden (voor minimaal 80 uur per maand of minimaal 480 uur in het totaal, waarvan minimaal 50 uur per maand) hebben gewerkt. Na een verblijf van langer dan één jaar worden arbeidsmigranten bijgeschreven in het Zweedse bevolkingsregister en hebben zij gelijke toegang tot sociale zekerheid zoals kinderbijslag en een zwangerschapsuitkering. Voor sommige voorzieningen gelden extra eisen. Zo geldt voor de ziektewet en het gegarandeerde pensioen een minimum verblijfsduur van drie jaar. Ook is voor een deel van de huurtoeslag een permanente verblijfsvergunning nodig.

---

### *Het 'open' arbeidsmigratiebeleid heeft niet gezorgd voor een extreme toename in het aantal arbeidsmigranten.*

Hoewel Zweden geen maximum stelt aan het aantal arbeidsmigranten dat kan worden toegelaten, leidde het open arbeidsmigratiebeleid niet tot een extreme toename in het aantal arbeidsmigranten. Sinds 2008 worden jaarlijks tussen de 15 en 25 duizend nieuwe werkvergunningen verstrekt. Hierbij gaat het om kennismigranten én overige arbeidsmigranten. Zo'n 40 procent van de arbeidsmigranten komt met familie. Voor meereizende gezinsleden worden jaarlijks tussen de 3 duizend en 15 duizend vergunningen afgegeven.<sup>237</sup> In 2018 gingen veruit de meeste vergunningen naar IT'ers (4.415) en bessenplukkers (4.882). IT'ers kwamen vooral uit India en bessenplukkers uit Thailand. Kleinere groepen arbeidsmigranten gingen aan de slag als ingenieur, horecamedewerker, technicus of schoonmaker (zie ook tabel 8).<sup>238</sup>

Veel arbeidsmigranten verblijven slechts tijdelijk in Zweden. Van de arbeidsmigranten die in 2008 naar Zweden kwamen, kreeg na vier jaar een kwart een

---

**236** Onder gezinsleden vallen: echtgenote, echtgenoot, samenwonende partner, geregistreerde partner en ongehuwde kinderen jonger dan 21 jaar. Ongehuwde kinderen die 21 jaar of ouder zijn kunnen een vergunning krijgen wanneer zij financieel afhankelijk zijn.

**237** Parusel, *Legal migration for work and training*, p. 39.

**238** Admir Skodo, 'Sweden: By Turns Welcoming and Restrictive in its Immigration Policy', *Migration Policy Institute*, 6 december 2018.

permanente verblijfsvergunning. Hierbij ging het opnieuw om zowel kennis-migranten als overige arbeidsmigranten. Van de meereizende gezinsleden kreeg na vier jaar meer dan de helft een permanente verblijfsvergunning. Uit onderzoek blijkt dat hooggeschoolde migranten de grootste kans maken op een permanente verblijfsvergunning.<sup>239</sup>

**Tabel 8 Zweden: nieuwe werkvergunningen naar beroep, 2015-2018**

	2015	2016	2017	2018	2015-2018
IT architect, systeemanalist, testmanager	3.252	3.737	4.029	4.415	<b>15.433</b>
Bessenplukker of -planter	3.784	3.199	3.043	4.882	<b>14.908</b>
Ingenieur	709	790	1.082	1.249	<b>3.830</b>
Kok of koud-buffet manager	664	532	849	1.085	<b>3.130</b>
Fast-food medewerker of hulpkok	528	397	781	1.117	<b>2.823</b>
Technicus	314	335	431	656	<b>1.736</b>
Schoonmaker of huishoudelijk personeel	190	192	513	688	<b>1.583</b>
Timmerman, metselaar of bouwmedewerker	144	122	240	653	<b>1.159</b>
Bosbouw medewerker	260	142	257	327	<b>986</b>
Verpleeghulp of persoonlijk assistent	191	234	268	257	<b>950</b>

Bron: Bernd Parusel, *Legal migration for work and training. Mobility options to Sweden for those not in need of protection* (Stockholm 2020).

### Gidsland?

Uit beleidsevaluaties en wetenschappelijke studies komt een dubbel beeld naar voren.<sup>240</sup> Het Zweedse beleid wordt geprezen voor haar eenvoud en de relatief korte toelatingsprocedure. Tegelijkertijd is de herziening van het arbeidsmigratiebeleid gepaard gegaan met grootschalige misstanden. Ook gingen mensen, in tegenstelling

<sup>239</sup> Swedish National Audit Office, *Summary: An effective labour immigration system?* (Stockholm 2016), p. 4.

<sup>240</sup> OESO, *Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011* (Parijs 2011); Swedish National Audit Office, *An effective labour immigration system?*; Petra Herzfeld Olsson, 'Towards Protection of Vulnerable Labour Migrants in Sweden: The Case of the Thai Berry Pickers', in: Tesseltje de Lange en Conny Rijken (red.), *Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers* (Amsterdam 2018), p. 149-168.



tot de verwachting, niet alleen in tekort- maar ook in overschotberoepen aan de slag. Om deze redenen zien wij het Zweedse beleid niet als model voor het Nederlandse beleid. Hieronder gaan we nader in op de belangrijkste problemen.

### Imperfecte aansluiting bij de arbeidsmarkt

De ervaring van Zweden laat zien dat een open arbeidsmigratiebeleid niet per definitie zorgt voor een goede aansluiting bij de vraag op de arbeidsmarkt.<sup>241</sup> In theorie zouden werkgevers door de hogere wervingskosten voor derdelanders pas arbeidsmigranten van buiten de EU aantrekken wanneer binnen de EU onvoldoende aanbod aanwezig is. In de praktijk bleek dit niet het geval.

---

### *Zo'n 20 procent van de werkvergunningen in Zweden gaat naar arbeidsmigranten met een baan in een overschotberoep.*

In 2016 rapporteerde de Zweedse rekenkamer dat zo'n 60 procent van de vergunningen werd afgegeven voor een tekortberoep. Tegelijkertijd ging zo'n 20 procent van de vergunningen naar arbeidsmigranten met een baan in een overschotberoep. Het ging hierbij vooral om banen in de dienstensector (horeca en schoonmaak). Ook gaven werkgevers in sectoren mét tekorten aan dat zij onvoldoende capaciteit en/of financiële middelen hadden om arbeidsmigranten buiten de EU te werven.<sup>242</sup>

De gebrekkige aansluiting bij de vraag op de arbeidsmarkt is om twee redenen problematisch. Allereerst biedt het beleid hierdoor slechts in beperkte mate een oplossing voor structurele personeelstekorten. Ten tweede vergroot de werving van arbeidsmigranten voor overschotberoepen het risico op verdringing.

### Misstanden en uitbuiting

Na de versoepeling van het arbeidsmigratiebeleid in 2008 constateerde de Zweedse arbeidsinspectie vele misstanden. Arbeidsmigranten moesten regelmatig hoge bemiddelingskosten betalen en werden foutief voorgelicht. Salarissen en arbeidsomstandigheden weken in de praktijk vaak af van het arbeidscontract dat bij de vergunningsaanvraag was ingediend. Ook was er sprake van onderbetaling

---

<sup>241</sup> Henrik Emilsson, 'Who gets in and why? The Swedish experience with demand driven labour migration – Some preliminary results', *Nordic Journal of Migration Research*, jaargang 4 (2014) nr. 3, p. 134-143.

<sup>242</sup> Oomes e.a., *Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East*.

en gedwongen overwerk. Ten slotte constateerde de inspectie dat sommige uitzendbureaus vergunningen aanvroegen voor fictieve banen.<sup>243</sup>

### Grootschalige uitbuiting van bessenplukkers

Iedere zomer komen er zo'n 5 duizend arbeidsmigranten – veelal uit Thailand – naar Zweden om wilde bessen te plukken. Deze groep bessenplukkers beslaat ongeveer een kwart van het totale aantal arbeidsmigranten dat jaarlijks naar Zweden komt. Een groot deel van deze mensen wordt via Thaise uitzendbureaus in Zweden tewerkgesteld. Hierdoor hoeven arbeidsmigranten geen belasting te betalen in Zweden. Het inlenende bedrijf is verantwoordelijk voor de vergunningsaanvraag en regelt het transport en huisvesting in Zweden. In 2009, 2010 en 2013 kwamen grove misstanden aan het licht. Doordat het geboden loon afhankelijk was van de bessenopbrengst, gingen mensen in een slecht seizoen met schulden terug naar huis. Uit een enquête bleek dat de helft van de bessenplukkers minder dan het cao-loon verdiende.<sup>244</sup>

In reactie op deze misstanden trof de Zweedse overheid tussen 2009 en 2014 een aantal maatregelen. Werkgevers moeten nu bewijzen dat zij over voldoende middelen beschikken om lonen uit te betalen en dat (wanneer dit van toepassing is) lonen in eerdere jaren volgens afspraak zijn uitbetaald. Ook moeten werkgevers aantonen dat werknemers correct zijn ingelicht over hun werkzaamheden, de werkomstandigheden en eventuele kosten van lokaal transport en huisvesting.

### *In de jaren na de versoepeling van het arbeidsmigratiebeleid constateerde de Zweedse arbeidsinspectie vele misstanden.*

Ook werd de bessenpluksector, waar veel misstanden voorkwamen (zie kader hierboven), onder een vakbond gebracht en werd in de cao opgenomen dat werknemers ook bij een lagere opbrengst een vast minimumloon zouden ontvangen. In 2014 werd een nieuwe additionele cao overeengekomen voor buitenlandse bedrijven die tijdelijk in Zweden opereren. Ook werden uitzendbureaus die vanuit

<sup>243</sup> OESO, *Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011*, p. 98; Linn Axelsson e.a., *Chinese restaurant workers in Sweden: policies, patterns and social consequences* (2013); Henrik Emilsson e.a., *The world's most open country: labour migration to Sweden after the 2008 law* (Malmö 2014).

<sup>244</sup> Charlotta Hedberg, Linn Axelsson en Manolo Abella, *Thai berry pickers in Sweden – A migration corridor to a low-wage sector* (Stockholm 2019), p. 60-61.

derde landen opereren verplicht om een vestiging in Zweden registreren. Hiermee werden zij onder het Zweedse recht gebracht.

In de cao werd verder vastgelegd dat werkgevers ook bij een klein aantal leden moeten meewerken aan een verzoek tot informatie en dat de arbeidsinspectie, ook wanneer er geen leden op de werkplek zijn, controles kan uitvoeren. Ten slotte werd afgesproken dat de Migratiedienst onaangekondigde controles mag uitvoeren om vast te stellen of een arbeidsmigrant daadwerkelijk binnen de aangeboden baan aan het werk is en de werkgever zich aan de geboden arbeidsvoorwaarden houdt.<sup>245</sup> Hoewel arbeidsmigranten zich nog steeds in een kwetsbare positie bevinden zijn sinds deze aanpassingen geen grove misstanden meer gerapporteerd.<sup>246</sup>

---

*Het Zweedse voorbeeld wijst ons op het belang van goede minimumarbeidsvoorwaarden en strenge controle op de naleving van deze voorwaarden.*

Ondanks de vele verbeteringen in het Zweedse arbeidsmigratiebeleid, zijn er nog een aantal elementen die de kans op misstanden vergroten. Deze moeten in het Nederlandse beleid worden vermeden.

- *Timing controle arbeidsvoorwaarden:* In Zweden wordt de naleving van arbeidsvoorwaarden pas bij een aanvraag voor verlenging van de verblijfsvergunning gecontroleerd. Om deze controle te omzeilen kiezen sommige werkgevers ervoor om het arbeidscontract simpelweg niet te verlengen. Hiermee blijft uitbuiting onder de radar en hebben arbeidsmigranten een kleinere kans op een verlenging van hun vergunning.
- *Inperking arbeidsmobiliteit:* In Zweden is de verblijfsvergunning de eerste twee jaar aan een specifieke werkgever gekoppeld. Hiermee wordt een onwenselijke afhankelijkheidsrelatie gecreëerd, waarmee de kans op uitbuiting wordt vergroot. Ook de inperking van toegang tot de verzorgingsstaat gedurende het eerste jaar vergroot de afhankelijkheid (bijvoorbeeld voor een zorgverzekering) van werkgevers.<sup>247</sup>

---

<sup>245</sup> Er zijn echter maar weinig vergunningen ingetrokken als gevolg van deze controles.

<sup>246</sup> Herzfeld Olsson, 'Towards Protection of Vulnerable Labour Migrants in Sweden', p. 160

<sup>247</sup> Olle Frödin en Anders Kjellberg, 'Labor migration from third countries to Swedish low-wage jobs.', *Nordic Journal of Working Life Studies*, jaargang 8 (2018) nr. 1, p. 65-85; Bridget Anderson en Martin Ruhs, 'Reliance on migrant labour: inevitability or policy choice?', *The Journal of Poverty and Social Justice*, jaargang 20 (2012) nr. 1, p. 23-30; Harald Bauder, *Labor movement: How migration regulates labor markets* (Oxford 2006).

Naast de lessen die we al hebben besproken kunnen ook lessen worden getrokken uit het Zweedse beleid om asielzoekers en statushouders aan betaald werk te helpen (deze worden besproken in sectie 4.2.2).

### 3.2.3 Duitsland: een soepeler beleid voor 'vakkrachten'?

Tot voor kort leek het Duitse arbeidsmigratiebeleid voor derdelanders veel op het huidige Nederlandse beleid. Met een salariseis van minimaal 85 duizend euro per jaar bood het oude beleid weinig mogelijkheden aan arbeidsmigranten met een praktische opleiding.<sup>248</sup>

Sinds maart 2020 heeft Duitsland echter een nieuw arbeidsmigratiebeleid. Binnen de *Fachkräfteinwanderungsgesetz* gelden nieuwe toelatingseisen voor 'vakkrachten' van buiten de EU. Met het beleid hoopt de Duitse regering een oplossing te bieden voor het snel oplopende personeelstekort. In oktober 2018 stonden in Duitsland meer dan 700 duizend vacatures open en zo'n 65 procent van het midden- en klein bedrijf gaf aan problemen te verwachten bij het vervullen van vacatures.<sup>249</sup> De tekorten waren het grootst in sectoren met banen waarvoor een beroepsopleiding nodig is (de verpleging, ouderenzorg, bouw, installatietechniek en ICT) en banen met lage instroomeisen (kelners, bordenwassers, schoonmakers en beveiligers).

---

#### *Duitsland kampt met een groot tekort aan 'vakkrachten'.*

Het arbeidsaanbod in Duitsland werd ontoereikend geacht om deze tekorten op te vullen. In februari 2019 had Duitsland met een werkloosheidspercentage van 3,1 procent van de beroepsbevolking de laagste werkloosheid in de EU. In staten als Beieren en Baden-Württemberg was zelfs sprake van (bijna) volledige werkgelegenheid. In 2019 berekende de Bertelsmann Stichting dat Duitsland naast EU-arbeidsmigranten tot 2060 jaarlijks minstens 146 duizend arbeidsmigranten van buiten de EU nodig heeft.<sup>250</sup>

Het nieuwe arbeidsmigratiebeleid is net als het Zweedse beleid vraaggestuurd. Ook Duitsland maakt niet langer gebruik van een arbeidsmarkttoets (wel is vastgelegd dat deze toets bij een verandering van de arbeidsmarkt opnieuw kan worden

---

248 ACVZ, *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*, p. 49.

249 Arne Leifels, 'Germany's work force sees need for skilled migration – degree of approval varies by education, income and region', *KfW Research* (2019) nr. 246.

250 Johann Fuchs e.a., *Zuwanderung und Digitalisierung Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?* (Gütersloh 2019).

ingevoerd). Duitsland beperkt arbeidsmigratie ook niet tot een lijst met tekortberoepen of door middel van quota. Het hebben van een concreet baan-aanbod is de belangrijkste vereiste voor het verkrijgen van een werk- en verblijfsvergunning.

---

*In Duitsland moeten arbeidsmigranten een concreet baan-aanbod hebben, een beroepsopleiding hebben voltooid en basiskennis hebben van de Duitse taal.*

Anders dan in Zweden stelt de Duitse overheid ook nog andere eisen. Zo moeten migranten kunnen aantonen dat zij over de juiste kwalificaties beschikken. Dit betekent dat zij een Duitse opleiding moeten hebben gevolgd of een buitenlandse beroepsopleiding moeten hebben voltooid met een minimale duur van twee jaar die gelijkwaardig is bevonden aan de Duitse equivalent. Ook moeten kandidaten kunnen aantonen dat zij voldoende kennis hebben van de Duitse taal. Arbeidsmigranten van 45 jaar en ouder moeten hiernaast ook kunnen bewijzen dat zij pensioen hebben opgebouwd of voldoen aan de inkomenseis van minimaal 3.685 euro per maand.

---

#### **Uitzonderingen voor ICT-werkers**

Voor specifieke sectoren kan binnen het nieuwe beleid een uitzondering worden gemaakt. Op dit moment hoeven kandidaten met een baan in de ICT-sector niet te voldoen aan de opleidingseis. ICT'ers kunnen ook een vergunning krijgen als zij in de voorgaande zeven jaar minimaal drie jaar werkervaring hebben opgedaan, een minimum bruto jaarloon van 49.680 euro gaan verdienen en B1 taalkennis hebben (hiervoor is in sommige gevallen vrijstelling mogelijk).

Vakkrachten die aan de voorwaarden voor de Europese Blauwe Kaart voldoen krijgen een Blauwe Kaart. Anderen krijgen een Duitse verblijfsvergunning. Een vergunning kan in eerste instantie voor een maximumperiode van vier jaar worden afgegeven (waarbij de werkelijke duur afhankelijk is van de duur van het arbeidscontract). Na vier jaar kan een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur worden aangevraagd (voor Blauwe Kaart houders geldt een termijn van 33 maanden).

Om voor een permanente verblijfsvergunning in aanmerking te komen moet iemand een baan hebben die aansluit bij de kwalificaties van deze persoon, vier jaar pensioenpremies hebben betaald en het Duits op B1 niveau beheersen. Als iemand een Duitse beroepsopleiding of studie afrondt kan deze persoon al na

twee jaar een permanente verblijfsvergunning aanvragen.<sup>251</sup> Gezinsmigratie is toegestaan wanneer de 'sponsor' zelfstandig in eigen levensonderhoud en woonruimte kan voorzien. Partners en kinderen ouder dan 16 jaar moeten minimaal A1 niveau Duitse taalkennis hebben.

Naast de algemene vakkrachtenregeling kunnen derdelanders een werkzoekvisum van zes maanden krijgen wanneer zij: erkende kwalificaties hebben; B1 kennis hebben van de Duitse taal; en kunnen aantonen dat zij zes maanden in eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Tijdens dit half jaar is het toegestaan om maximaal 10 uur per week te werken in een willekeurig beroep. Bij een werkzoekvisum is gezinsmigratie niet toegestaan.

### Gidsland?

Omdat het nieuwe beleid pas net is ingevoerd, is het nog niet mogelijk om te zeggen hoe het beleid zal uitpakken. Critici stellen dat het beleid nog steeds veel eisen stelt waardoor er in de praktijk maar weinig mensen in aanmerking komen voor een vergunning. Voor het vereiste taalniveau staan honderden studie-uren en de erkenning van buitenlandse diploma's is een ingewikkeld, tijdrovend en kostbaar proces. Door de specifieke opzet van het Duitse onderwijssysteem zullen maar weinig buitenlandse diploma's gelijkwaardig worden bevonden aan de Duitse equivalent. In de meeste gevallen zal bijscholing nodig zijn.<sup>252</sup> Ook de eisen voor het werkzoekvisum zijn zo streng dat naar verwachting slechts een kleine groep mensen hier gebruik van zal kunnen maken.

---

### *Het Duitse beleid creëert maar weinig nieuwe mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie.*

Omdat het Duitse beleid in werkelijkheid weinig nieuwe mogelijkheden creëert voor 'niet-kennismigranten' zien wij de Duitse vakkrachtenregeling niet als voorbeeld voor een herziening van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid. Wel geloven wij, net als de Duitse regering, dat het belangrijk is om te investeren in het menselijk kapitaal (waaronder de taalvaardigheid) van mensen. Ook kunnen, zoals we in sectie 4.3.2 zullen bespreken, lessen worden getrokken uit Duitse migratiepartnerschappen. Verder is de 'spoorwissel' regeling voor asielzoekers (zie het

---

<sup>251</sup> Herbert Brücker, Philipp Jaschke en Sekou Keita, 'Zuwanderung und Asyl, Integrationsfähigkeit und Fachkräfteeinwanderungsgesetz', *IAB-STELLUNGNAHME* (2019).

<sup>252</sup> SVR Research Unit & MPI Europe, *Legal migration for work and training*, p. 53.

kader 'De 'spoorwissel' regeling in Zweden en Duitsland' in sectie 4.2.2) interessant voor Nederland.

### 3.3 Inzichten uit beleid van andere landen: tekortberoepen en migratiepartnerschappen

Hoewel er wel degelijk lessen kunnen worden getrokken uit het beleid van Canada, Zweden en Duitsland, denken wij niet dat Nederland gebaat is bij het arbeidsmigratiebeleid dat door deze landen wordt gevoerd. Wel zien wij andere opties voor een selectieve verruiming van de toelating van arbeidsmigranten. In het volgende hoofdstuk zetten wij deze voorstellen uiteen. Zo stellen wij voor om de arbeidsmarkttoets te laten vervallen voor arbeidsmigranten met een baan in een tekortberoep. Ook pleiten wij voor migratiepartnerschappen met specifieke partnerlanden. Hieronder kijken we naar de ervaringen van andere landen die al een vergelijkbaar beleid voeren. Wat kunnen we leren van hun ervaringen?

#### 3.3.1 Lessen over een versoepeling voor een lijst met tekortberoepen

Hoewel het merendeel van de Europese landen een lijst met tekortberoepen of -sectoren heeft, wordt deze lijst in de meeste landen vooral gebruikt om het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid vorm te geven. In slechts een paar landen wordt een koppeling gemaakt met het arbeidsmigratiebeleid.<sup>253</sup>

- In *Oostenrijk* kunnen arbeidsmigranten die een minimumaantal punten behalen én een baanaanbod hebben in een tekortberoep een werkvergunning voor twaalf maanden krijgen.
- In *Frankrijk* en *Spanje* worden binnen migratiepartnerschappen soepelere eisen gehanteerd voor mensen die in een tekortberoep willen werken.
- In *Zweden* kunnen mensen die op een korte-termijn visum zijn binnengekomen en een baanaanbod in een tekortberoep krijgen de beslissing over hun aanvraag voor een werkvergunning in Zweden afwachten.<sup>254</sup>
- In *België* worden langdurig ingezetenen uit andere EU-lidstaten sneller toegelaten als zij in een tekortberoep gaan werken.

---

<sup>253</sup> Zie voor een overzicht van het gebruik van tekortlijsten: EMN, *Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU. Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2015* (Brussel 2015).

<sup>254</sup> Op de tekortberoepenlijst staan naast hooggeschoolde banen ook banen voor praktisch geschoolde (bakkers, buschauffeurs, kappers) en ongeschoolde (schoonmakers, taxichauffeurs) arbeidskrachten. De werkgever moet wel kunnen aantonen dat er sprake is van 'kritische behoefte'. In de praktijk maken maar weinig mensen gebruik van de regeling. Tussen 2015 en 2017 ging het om enkele tientallen personen.

In het volgende hoofdstuk pleiten wij voor een structurele uitzondering op de arbeidsmarkttoets voor beroepen op een zogenaamde tekortberoepenlijst. Om aansluiting bij de arbeidsmarkt te garanderen is het belangrijk dat deze lijst een goede weerspiegeling geeft van reëel bestaande tekorten. Hieronder bespreken we de belangrijkste lessen uit andere landen, waarbij met name het Spaanse 'model' als goed voorbeeld dient.

- *Organisatie aan het roer:* In de meeste gevallen is het arbeidsbureau, het ministerie van Werkgelegenheid, of het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor het opstellen van de tekortberoepenlijst. In een aantal landen is deze verantwoordelijkheid gedelegeerd aan een speciale commissie. Zo bestaat in het VK sinds 2007 het *Migration Advisory Committee*. Onderzoek laat zien dat de rol van vakbonden belangrijk is om tegenwicht te bieden aan werkgevers. Waar werkgevers een goede inschatting kunnen maken van de tekorten in hun sector, kunnen vakbonden beoordelen of deze tekorten niet het gevolg zijn van slechte arbeidsvoorwaarden of onvoldoende investeringen in bestaand arbeidspotentieel.

---

### *Vakbonden kunnen beoordelen of personeelstekorten niet het gevolg zijn van slechte arbeidsvoorwaarden.*

Spanje wordt gezien als een goed voorbeeld. Hier is sinds 2005 de Tripartiete Arbeidsmigratiecommissie (TAC) verantwoordelijk voor het opstellen van de lijst met tekortberoepen. De commissie wordt voorgezeten door de staatssecretaris van Migratie en heeft twee vicepresidenten: één vertegenwoordiger vanuit de vakbonden en één vanuit de werkgevers.

- *Criteria en dataverzameling:* De ervaring in andere landen maakt duidelijk dat het essentieel is om een goede methode te hebben voor het vaststellen en voorspellen van personeelstekorten. Sommige landen kijken enkel naar het aantal openstaande vacatures. Anderen doen een enquête onder werkgevers of kijken naar het aantal geregistreerde werklozen en de verwachte uitstroom uit relevante opleidingen. Frankrijk maakte de fout om alleen vacatures die officieel bij het arbeidsbureau waren gemeld mee te nemen in de analyse. Hier werd echter maar zo'n 38 procent van de vacatures gemeld. Opnieuw wordt Spanje gezien als goed voorbeeld. De TAC consulteert een veelheid aan stakeholders (werkgeversorganisaties, vakbonden, regionale overheden) en ontvangt gedetailleerde data van lokale arbeidsbureaus. Voor goede



dataverzameling is het belangrijk dat er voldoende capaciteit en middelen aanwezig zijn.<sup>255</sup>

- *Regelmatische herziening:* In sommige landen wordt de lijst alleen op aanvraag herzien. In andere landen wordt de lijst periodiek (met tussenpozen variërend van zes maanden tot drie jaar) geëvalueerd. In Spanje wordt de catalogus met moeilijk-te-ervullen beroepen vier keer per jaar door de TAC herzien. Deze procedure maakt het mogelijk om de lijst snel aan te passen aan veranderingen op de arbeidsmarkt. Gedurende de financiële crisis van 2008-2009 kromp de lijst met tekortberoepen binnen één jaar van 488 naar 98 beroepen.

---

*Tijdens de financiële crisis van 2008-2009 kromp het aantal beroepen op de Spaanse tekortberoepenlijst van 488 naar 98.*

### 3.3.2 Lessen over migratiepartnerschappen

Steeds meer landen zetten naast het reguliere toelatingsbeleid in op partnerschappen met specifieke landen. Binnen deze partnerschappen worden bilateraal afspraken gemaakt over de toelating van arbeidsmigranten. Hieronder bespreken we de twee belangrijkste vormen.

#### Werving in samenwerking met specifieke partnerlanden

Allereerst kan een partnerschap worden opgezet waarbij, in samenwerking met het partnerland, arbeidsmigranten voor specifieke vacatures worden geworven. We bespreken hier het Spaanse voorbeeld. Sinds begin jaren '00 heeft Spanje met een groot aantal landen een partnerschap gesloten dat deze landen toegang geeft tot het *Collective Management System* (CMS).<sup>256</sup> Hoewel Spaanse migratiepartnerschappen zeker niet zonder problemen zijn, wordt het CMS gezien als een *good practice*.<sup>257</sup>

Binnen het CMS werken Spaanse werkgevers samen met lokale instanties in het partnerland om arbeidsmigranten te werven. Het systeem is specifiek bedoeld voor 'laag'- of middengeschoolde banen. Binnen het CMS bestaan drie categorieën vergunningen:

---

<sup>255</sup> SVR Research Unit & MPI Europe, *Legal migration for work and training*, p. 49-51

<sup>256</sup> O.a. Argentinië, Kaapverdië, Colombia, Dominicaanse Republiek, Ecuador, El Salvador, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Honduras, Mali, Mauritanië, Mexico, Marokko, Niger, Paraguay, Filipijnen, Senegal en Oekraïne.

<sup>257</sup> EMN, *Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU*, p. 24; Kate Hooper, *Spain's Labour Migration Policies in the Aftermath of Economic Crisis* (Brussel 2019).

- *Tijdelijk werk*: Allereerst kan een vergunning voor tijdelijk werk (maximaal negen maanden in één jaar) worden afgegeven. Hierbij gaat het vaak om seizoenarbeid in de landbouwsector. Wanneer iemand twee keer voor dezelfde werkgever heeft gewerkt kan deze werkgever iemand direct opnieuw inhuren. Om terugkeer te garanderen moeten arbeidsmigranten zich na afloop van hun vergunning melden bij het Spaanse consulaat. Wanneer niet aan deze verplichting wordt voldaan krijgen mensen een driejarig verbod om in Spanje te werken.

---

### *Spanje werft samen met lokale instanties in partnerlanden arbeidsmigranten voor specifieke vacatures.*

- *Tekortberoep*: Voor mensen met een baan in een tekortberoep kunnen vergunningen met een minimale duur van één jaar worden afgegeven. Ieder jaar wordt een lijst met tekortberoepen en quota voor het aantal te vergeven vergunningen vastgesteld. Wanneer een werkgever of werkgeversorganisatie kampt met een tekort aan arbeidskrachten, kan bij de Spaanse staatssecretaris voor migratie een verzoek worden ingediend om vacatures in een partnerland te adverteren. Wanneer dit verzoek wordt ingewilligd, worden de vacatures door het lokale arbeidsbureau in het partnerland gepubliceerd. Vervolgens maakt een selectiecommissie (bestaand uit vertegenwoordigers van het lokale arbeidsbureau, de Spaanse ministeries van Arbeid, Migratie en Sociale Zekerheid en eventueel relevante werkgevers of vakbonden) een voorselectie van geschikte kandidaten waaruit werkgevers definitieve kandidaten selecteren. Bij verlenging van het arbeidscontract kan ook de verblijfsvergunning worden verlengd. Werkgevers zijn verantwoordelijk voor het regelen van huisvesting en moeten de helft van de reiskosten betalen. Migranten zelf moeten kunnen aantonen dat ze over voldoende financiële middelen beschikken om hun verblijf en terugreis te financieren.
- *Werkzoekvisum*: Ten slotte kunnen kinderen en kleinkinderen van Spaanse burgers en mensen die werk zoeken in specifieke tekortberoepen of -regio's een visum krijgen dat het recht geeft om drie maanden in Spanje te verblijven om werk te zoeken. Ook voor dit type visum geldt een quotum dat jaarlijks wordt vastgesteld.

### Partnerschap met 'veilige' herkomstlanden asielzoekers

Sommige landen zien een partnerschap als een manier om ongereguleerde migratie en kansarme asielaanvragen uit specifieke herkomstlanden te verminderen. De Duitse Westelijke Balkan regeling (zie ook het kader in sectie 2.2) is hier een voorbeeld van. De regeling was het resultaat van een politieke uitruil. Rechtse partijen wilden een strikter asielbeleid en besloten de Westelijke Balkan-landen op de lijst met veilige landen te zetten. In ruil hiervoor vroegen partijen aan de andere kant van het politieke spectrum om een verruiming van de mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie. Omdat bij het opstellen van de regeling weinig overleg plaatsvond met landen in de Westelijke Balkan wordt ook wel gesproken van een 'unilateraal partnerschap'.

### Global Skills Partnerships

Een tweede vorm is het zogenaamde *Global Skills Partnership* (GSP).<sup>258</sup> Waar investeringen in menselijk kapitaal zich binnen reguliere migratiepartnerschappen vaak beperken tot een korte taal- of voorbereidingscursus, staan investeringen in de opleiding van (potentiële) migranten binnen een GSP centraal.

---

### *Binnen een 'Global Skills Partnership' staan investeringen in de opleiding van potentiële arbeidsmigranten centraal.*

Kandidaten volgen een opleiding die aansluit bij de vraag op de arbeidsmarkt in zowel het land van herkomst als het land van aankomst. Het opleidingstraject vindt (deels) plaats in het land van herkomst. Mensen zijn (na een bepaalde periode of afronding van het programma) vrij om te kiezen in welk land zij de opgedane kennis in willen zetten. Hieronder bespreken we een aantal voorbeelden van recente GSPs:

- *Duitsland-Tunesië*: Tussen 2012 en 2013 voerde de *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) een pilot project uit waarbij 120 ingenieurs uit Tunesië een stage konden lopen in Duitsland. Na deze stage konden deelnemers kiezen of zij terug wilden keren naar Tunesië of dat zij in Duitsland aan

---

<sup>258</sup> Hoewel deze term pas sinds kort wordt gebruikt, zijn er voorbeelden van langlopende projecten die onder dezelfde noemer vallen. De Noorse scheepvaartorganisatie heeft een eigen trainingscentrum in Manila dat mensen opleidt voor de internationale zeevaart. Eén op de drie van de 1.65 miljoen zeevaarders op internationale koopvaardij schepen is inmiddels getraind in de Filipijnen. Zie: OESO, 'What would make Global Skills Partnerships work in practice?', *Migration Policy Debates* (2018) nr. 15, p. 1-8.

het werk wilden gaan. Het project werd grotendeels betaald door het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken. De werving en selectie van kandidaten werd gemeenschappelijk gedaan door het Duitse en Tunesische arbeidsbureau. Aan het project deden meer dan vijftig verschillende bedrijven mee en na afloop van het project had 70 procent van de deelnemers een definitieve baan.<sup>259</sup>

- *Duitsland-Marokko*: Sinds 2016 loopt in Duitsland het pilot-project 'Supporting Young Moroccans in Employment and Training Opportunities in Scarcity Jobs in Germany'. Dit project wordt gefinancierd door de Wereldbank en uitgevoerd door de GlZ, het Marokkaanse arbeidsbureau en twee Duitse regionale horecabrancheorganisaties. Binnen het project worden Marokkaanse jongeren opgeleid om aan de slag te gaan in tekortberoepen in de Duitse toeristensector. Een vooropleiding is geen vereiste voor deelname. Wel moeten kandidaten enige horecaervaring hebben. Uit de 400 aanmeldingen werden uiteindelijk 110 kandidaten geselecteerd. Deelnemers krijgen eerst in Marokko zes maanden taalles en interculturele training. Vervolgens beginnen zij aan een driejarig leer-werktraject in Duitsland. Na afloop ontvangen deelnemers een Duits certificaat waarmee zij in Duitsland kunnen solliciteren of kunnen terugkeren naar Marokko. Het project lijkt een succes. In 2018 waren er nog 97 van de 110 deelnemers over en gaven zowel werkgevers als deelnemers aan enthousiast te zijn over het project.<sup>260</sup>

---

### *Duitsland leidt Kosovaarse jongeren op voor zowel de Duitse als de Kosovaarse bouwsector.*

- *Duitsland-Kosovo*: In Kosovo loopt tussen 2017 en 2020 het project 'Youth, Employment and Skills in Kosovo'. Binnen dit project wordt onder andere geïnvesteerd in de opleiding van Kosovaarse jongeren voor de bouwsector. Doordat de opleiding zowel aan Kosovaarse als Duitse standaarden voldoet kunnen jongeren na afronding van hun opleiding in beide landen solliciteren. Het project wordt gefinancierd door het Duitse ministerie voor Economische

---

<sup>259</sup> Migration Strategy Group, 'Competing for Labor in a Mobile World: Triple-Win Thinking in Current Labor Migration Policies', 10 april 2014, [https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/documents/2018-04/Agenda\\_MSG\\_Conference\\_April\\_10.pdf](https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/documents/2018-04/Agenda_MSG_Conference_April_10.pdf).

<sup>260</sup> Franck Düvell, 'Germany: Selected Migration Policies', in: Oomes e.a. *Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East*, Annex E.

Samenwerking en Ontwikkeling. Bij de uitvoering zijn zowel de private sector als de ministeries voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken betrokken.<sup>261</sup>

- *België-Marokko*: Tussen 1 maart 2019 en 31 augustus 2020 liep het door de EU gefinancierde 'Pilot Project Addressing Labour Shortages Through Innovative Labour Migration Models' (PALIM). Binnen dit project worden Marokkaanse ICT'ers tot Java-ontwikkelaar opgeleid. Het project wordt gecoördineerd door het Belgische ontwikkelingsagentschap Enabel en uitgevoerd door zowel Vlaamse als Marokkaanse arbeidsbureaus en werkgeversorganisaties in de ICT-sector. Binnen het project volgen 120 kandidaten een vijf maanden durend opleidingstraject in Marokko. Naast een vakopleiding krijgen kandidaten in dit traject Engelse les en informatie over het leven in België. Van de deelnemers worden negentig kandidaten begeleid naar werk in Marokko en gaan circa dertig kandidaten in België aan de slag. Bij succes zal het project worden uitgebreid naar Senegal en Nigeria.

---

### *Een gedragscode voor de internationale werving van zorgpersoneel kan helpen om werving in goede banen te leiden.*

Een succesvol partnerschap is zeker geen vanzelfsprekendheid. Eerdere projecten liepen stuk op: (1) tegenstrijdige belangen van de betrokken partijen; (2) beperkte interesse van werkgevers (veel bureaucratie, hoge kosten, gebrek aan flexibiliteit); (3) het ontbreken van politieke steun; (4) klachten van migranten (hoge kosten, tegenvallend loon en arbeidsvoorwaarden); en (5) ruzie over de kostenverdeling tussen migranten, werkgevers en het ontvangende land.<sup>262</sup> Deze valkuilen moeten zoveel mogelijk worden vermeden.

### **3.3.3 Lessen over de werving van buitenlandse zorgpersoneel**

Zoals besproken in sectie 2.3.4 ligt de oplossing voor het tekort aan zorgpersoneel vooral in het opleiden van nieuw zorgpersoneel en het behouden van bestaand zorgpersoneel in Nederland. Arbeidsmigratie kan de bestaande tekorten wellicht iets verlichten. In de laatste sectie van dit hoofdstuk bespreken we

---

<sup>261</sup> Michael Clemens en Kate Gough, *A Tool to Implement the Global Compact for Migration: Ten Key Steps for Building Global Skill Partnerships* (Washington 2018); GIZ, 'Creating perspectives for youth in Kosovo', <https://www.giz.de/en/worldwide/66634.html>.

<sup>262</sup> Melissa Siegel en Vivianne van der Vorst, *Evaluation of the "Blue Birds" Circular Migration Pilot in The Netherlands* (Maastricht 2012); Kate Hooper, *Exploring New Legal Migration Pathways: Lessons from Pilot Projects* (Washington 2019), p. 5-6.

een aantal belangrijke lessen uit landen die ervaring hebben met de werving van buitenlands zorgpersoneel.

- *Belang van samenwerking:* Voor effectieve werving van buitenlands zorgpersoneel is samenwerking tussen zorginstellingen van groot belang. In het VK spelen het ministerie van Volksgezondheid en koepelorganisaties in de zorg een belangrijke coördinerende rol.<sup>263</sup> Deze partijen faciliteren informatie-uitwisseling en gezamenlijke werving en helpen bij het opzetten van wervingsprogramma's.<sup>264</sup>
- *Gedragscode voor wervingsbureaus/tussenpersonen:* Om werving goed te laten verlopen is het belangrijk dat wervingsbureaus en andere tussenpersonen worden gereguleerd. In het VK kwam het ministerie van Volksgezondheid in 2004 met een gedragscode voor de internationale werving van zorgpersoneel.<sup>265</sup> Deze code kan door wervingsbureaus op vrijwillige basis worden ondertekend, waarna zij op een lijst met goedgekeurde wervingsbureaus komen te staan. In het VK werkt 80 procent van de consortia met goedgekeurde wervingsbureaus.

Door de gedragscode te ondertekenen verplichten partijen zich tot een aantal normen:

- *Werving in ontwikkelingslanden:* Binnen de gedragscode is het alleen toegestaan om buitenlands zorgpersoneel in ontwikkelingslanden te werven wanneer de overheid in het betreffende land hier expliciet toestemming voor heeft gegeven. Open sollicitaties mogen alleen in behandeling worden genomen wanneer deze door een individu zelf worden ingediend.

---

*In het VK mag buitenlands zorgpersoneel alleen worden geworven in landen die hier expliciet toestemming voor geven.*

- *Kosten/informatie:* Ondertekenaars beloven hiernaast om correcte en volledige informatie te verstrekken over de werklocatie van arbeidsmigranten, werkzaamheden, beoordelingsprocedure, arbeidsvoorwaarden en rechten.

---

<sup>263</sup> Het is belangrijk om te beseffen dat het Britse systeem voor de gezondheidszorg – de *National Health Service* (NHS) – anders in elkaars steekt dan de Nederlandse gezondheidszorg.

<sup>264</sup> Roosblad, 'Vissen in een vreemde vijver'.

<sup>265</sup> NHS Employers, *Code of Practice for international recruitment*, 3 december 2019, <https://www.nhsemployers.org/your-workforce/recruit/employer-led-recruitment/international-recruitment/uk-code-of-practice-for-international-recruitment>. Deze code is ook overgenomen door het EU Permanente Comité van Verpleegkundigen.

Ook beloven partijen om geen onnodig hoge bedragen te vragen voor training, accommodatie etc. Verder mogen de kosten voor werving en de aanvraag van een vergunning niet op de arbeidsmigrant worden verhaald.

### **ILO best practices voor de werving van internationaal verpleegpersoneel**

De Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) benadrukt het belang van goede, volledige informatie voor (potentiële) migranten, zodat zij in staat zijn om geïnformeerde keuzes te maken. Zo kunnen migranten via de online *Migrant Recruitment Advisor* informatie vinden over hun rechten en online beoordelingen van wervingsbureaus bekijken.<sup>266</sup> Zorgwerkers uit India en de Filipijnen die naar Finland, Duitsland, Noorwegen en Denemarken migreren ontvangen een brochure met informatie over vakbonden en meldingsroutes bij misstanden.<sup>267</sup> In de Filipijnen wordt in het curriculum van zorgopleidingen al aandacht besteed aan migratie en fatsoenlijk werk.<sup>268</sup>

- *Waarborgen kwaliteit van de zorg:* Partijen beloven ervoor te zorgen dat alle internationale zorgwerkers over voldoende taalkennis en relevante kwalificaties beschikken en officieel worden geregistreerd. Hiernaast zeggen zij toe voldoende tijd en ruimte te creëren om mensen goed in te werken. Om samenwerking soepel te laten verlopen moet ook het bestaande personeel tijd krijgen om zich voor te bereiden op de komst van buitenlandse collega's.<sup>269</sup>
- *Gelijke arbeidsvoorwaarden:* Met het ondertekenen van de code beloven partijen dat internationale zorgwerkers onder dezelfde voorwaarden werken als hun Britse collega's.
- *Welkomstprogramma:* Ten slotte beloven ondertekenaars dat zij arbeidsmigranten zullen helpen bij hun inschrijving en het vinden van geschikte

<sup>266</sup> ILO, *The future of work in the health sector* (Genève 2019), p. 19.

<sup>267</sup> ILO, 'Pre-decision, pre-departure and return migration guides for migrant health workers from India and the Philippines', 15 mei 2015, [https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p\\_lang=en&p\\_practice\\_id=130](https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=130).

<sup>268</sup> ILO, 'Inclusion of migration and decent work in the Philippines' nursing curriculum', 5 mei 2015, [https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p\\_lang=en&p\\_practice\\_id=124](https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=124).

<sup>269</sup> Standing Committee of Nurses of the EU, *PCN Good Practice Guidance for International Nurse Recruitment*, [https://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_situation/responses/a23605\\_en\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/responses/a23605_en_3.pdf).

huisvesting. Verder zullen zij buitenlands zorgpersoneel informeren over toegang tot publieke voorzieningen, sociale activiteiten etc.<sup>270</sup>

### Goed voorbeeld werving buitenlands zorgpersoneel VK

In het VK wordt de werving door *Drake Medox UK* en haar Filipijnse partner *ASC Global Recruitment* gezien als een goed voorbeeld. Door een grondige analyse van de Filipijnse arbeidsmarkt wordt voorkomen dat mensen worden geworven in regio's met een tekort aan zorgpersoneel. Om de kwaliteit van de zorg te garanderen worden kwalificaties goed gecontroleerd. Ook de begeleiding van arbeidsmigranten wordt geprezen. Zo worden migranten van Manila tot aan de ziekenhuisdeur in het VK vergezeld en wordt voor de eerste zes weken huisvesting geregeld. Verder krijgen mensen een loonvoorschot en een basisuitzet. Ten slotte wordt contact met andere buitenlandse zorgwerkers actief gestimuleerd.<sup>271</sup>

### Het Duitse *Triple Win Nurses* project

Omdat succesvolle werving van internationaal zorgpersoneel om een uitgebreid voorbereidingstraject vraagt, zijn GSPs bij uitstek geschikt. We bespreken hier kort het Duitse *Triple Win Nurses* project, dat als goed voorbeeld wordt gezien. Binnen het project, dat sinds 2012 loopt, wordt verpleegpersoneel in Bosnië en Herzegovina, de Filipijnen, Servië en Tunesië opgeleid voor de gezondheidszorg in Duitsland. De selectie van deze landen is gebaseerd op interesse vanuit het partnerland, werkloosheidscijfers in het partnerland en de gelijkwaardigheid van kwalificaties. Tussen 2013 en 2016 werden 515 verpleegsters uit Bosnië en Herzegovina, 622 verpleegsters uit Servië, 1.122 verpleegsters uit de Filipijnen en 18 verpleegsters uit Tunesië geplaatst.

---

*Omdat succesvolle werving van internationaal zorgpersoneel om een uitgebreid voorbereidingstraject vraagt zijn GSPs hiervoor bij uitstek geschikt.*

Binnen het project is het arbeidsbureau in het partnerland verantwoordelijk voor het organiseren van de toelatingsprocedure en de eerste screening van

---

<sup>270</sup> NHS Employers, *Code of Practice for international recruitment*.

<sup>271</sup> Davide Calenda (red.), *Case studies the international recruitment of nurses: Promising practices in recruitment among agencies in the United Kingdom, India, and the Philippines* (Bangkok 2016).



aanmeldingen. Potentiële kandidaten worden vervolgens door het Duitse arbeidsbureau en de mogelijke werkgever in Duitsland getest op persoonlijke vaardigheden. Wanneer een kandidaat wordt aangenomen krijgt deze persoon een contract voor minimaal één jaar, gebaseerd op lokale voorwaarden (hierbij ligt het bruto salaris tussen de 1.900 en 2.300 euro).

De GIZ is verantwoordelijk voor het lokale voorbereidingstraject, waaronder een taalcursus voor B1 niveau (inclusief technische taalkennis) en een integratiecursus. Na aankomst in Duitsland moeten diploma's binnen twaalf maanden worden erkend. Tot die tijd mogen deelnemers alleen ondersteunend werk verrichten. De kandidaten betalen geen kosten. Werkgevers betalen 5.500 euro per kandidaat plus reiskosten, kosten voor de erkenning van diploma's en de uiteindelijke loonkosten. Ook regelen werkgevers de eerste woonplek.

**Figuur 11** Het Duitse *Triple Win Nurses* project

FASE 1	FASE 2	FASE 3	FASE 4
<b>Werkgeverconsultatie</b>	<b>Plaatsing van gekwalificeerde verplegers</b>	<b>Voorbereiding voorafgaand aan vertrek</b>	<b>Na aankomst</b>
Informatie over het <i>Triple Win</i> programma	Toewijzing persoonlijk contactpersoon	Taalcursus B1 certificaat	Integratietraject
Consult over proces en erkenning kwalificaties	Voordracht en mogelijk Skype-interview met voorgeselecteerde kandidaten	Vierdaagse vaardigheidstraining en orientatiedag	<i>Hotline</i> voor verplegers
Tekenen van service contract	Tekenen van arbeidscontract	Aanvraag werk- en verblijfsvergunning	Persoonlijke begeleiding bij formaliteiten
		Consult over integratie	
<b>Servicebijdrage werkgevers: 5.500 euro</b>			

Bron: GIZ, *Project Triple Win: Recruiting nurses from abroad sustainably* (Eschborn 2019).

De IOM ziet het Duitse programma als een goed voorbeeld. Na twee jaar was nog 81,5 procent van de deelnemers in dienst van dezelfde werkgever. In 2016 beoordeelde 92,6 procent van de deelnemers het project positief. Ook werkgevers zijn tevreden met hun nieuwe werknemers. Evaluaties wijzen een aantal factoren aan die dit succes kunnen verklaren. De herkomstlanden hebben een hoog opleidingsniveau en een overschot aan verpleegpersoneel. Ook wordt gewezen op het belang van intensieve samenwerking met het arbeidsbureau in het land

van herkomst en het belang van een goede lokale taalopleiding. Ten slotte wijzen studies op het belang van goede begeleiding voor werkgevers en werknemers. Zo kregen werkgevers een cursus om de integratie van deelnemers te bevorderen en was er in het eerste jaar een *hotline* voor problemen. Ook werden deelnemers geholpen bij formaliteiten.<sup>272</sup>

### 3.4 Conclusie

In dit derde hoofdstuk hebben we de opties bekeken voor een mogelijke herziening van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid. Hierbij hebben we zowel gekeken naar landen met een aanbodgestuurd beleid (Canada) als landen die net als Nederland een vraaggestuurd beleid hebben, maar meer mogelijkheden bieden aan 'niet-kennismigranten' van buiten de EU (Zweden en Duitsland).

Hoewel het Canadese 'model' interessant is voor een gemeenschappelijk EU-arbeidsmigratiebeleid voor derdelanders, is het Canadese beleid niet geschikt voor een herijking van het Nederlandse beleid. Het Canadese puntensysteem is gericht op het aantrekken van arbeidsmigranten met het grootste 'menselijk kapitaal'. Voor deze groep heeft Nederland al een kennismigrantenregeling. Het ontbreekt juist aan mogelijkheden voor 'niet-kennismigranten'.

Het Zweedse beleid – zonder arbeidsmarkttoets, tekortberoepenlijst of quota – is het meest open van alle OESO-landen. De Zweedse ervaring leert dat een open beleid niet automatisch zorgt voor aansluiting bij de vraag op de arbeidsmarkt. Omdat aansluiting bij de arbeidsmarkt voor ons juist het uitgangspunt is, zien wij Zweden niet als gidsland. Het Duitse beleid is in onze ogen te restrictief. Door hoge eisen te stellen aan de taalkennis en diploma's van arbeidsmigranten zal het beleid naar verwachting weinig nieuwe mogelijkheden creëren voor 'niet-kennismigranten'.

Een selectieve verruiming voor een lijst met tekortberoepen en binnen migratiepartnerschappen lijkt ons het meest geschikt. In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de lessen uit landen die al ervaring hebben met dit type beleid. De Spaanse TACis een goed voorbeeld voor het opstellen (en regelmatig herzien) van de lijst met tekortberoepen. Duitse experimenten met migratiepartnerschappen – met 'veilige landen' en voor de werving van zorgpersoneel – bieden inspiratie voor Nederlandse pilots. In het volgende hoofdstuk bouwen we voort op deze inzichten en doen we meer concrete voorstellen voor een selectieve verruiming van de toelating van arbeidsmigranten uit derde landen.

---

<sup>272</sup> GIZ, *Project Triple Win Nurses from third countries for the German labour market*, <https://www.who.int/hrh/migration/B-Triple-Win.pdf?ua=1>.

# 4

## Ons voorstel voor een rechtvaardig en menswaardig arbeidsmigratiebeleid

*In dit hoofdstuk presenteren wij een driedelig voorstel. We starten met een reeks voorstellen voor een fatsoenlijk arbeidsmarktbeleid. Binnen dit beleid wordt beter en breder geïnvesteerd in bestaand arbeidspotentieel, gelden voor Nederlanders én arbeidsmigranten goede minimumarbeidsvoorwaarden en worden misstanden effectief aangepakt. Wanneer binnen deze fatsoenlijke arbeidsmarkt vraag is naar personeel van buiten de EU, moet het ook voor 'niet-kennismigranten' uit derde landen makkelijker worden om openstaande vacatures te vervullen. Om dit mogelijk te maken pleiten we in het tweede deel van dit hoofdstuk voor een uitzondering op de arbeidsmarkttoets voor tekortberoepen en werving van arbeidsmigranten binnen migratiepartnerschappen. Om arbeidsmigratie in goede banen te leiden doen we ten slotte een reeks een reeks aanbevelingen voor verbeteringen in het huisvestings-, integratie- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.*

- **De basis voor een rechtvaardig arbeidsmigratiebeleid is een fatsoenlijke arbeidsmarkt. Dit is een arbeidsmarkt met goede minimumarbeidsvoorwaarden en maximale investeringen in bestaand arbeidspotentieel.**
- **Wanneer binnen een fatsoenlijke arbeidsmarkt vraag is naar personeel van buiten de EU moeten ook 'niet-kennismigranten' in Nederland kunnen komen werken.**
- **Wij pleiten voor een selectieve verruiming van het toelatingsbeleid voor een lijst met 'tekortberoepen'. Hiermee creëren we mogelijkheden voor 'niet-kennismigranten' terwijl het risico op verdringing minimaal blijft.**
- **Binnen migratiepartnerschappen kan hiernaast worden geëxperimenteerd met de werving van buitenlands zorgpersoneel. Ook kan binnen deze partnerschappen de ontwikkelingsimpact van arbeidsmigratie worden vergroot.**
- **Om arbeidsmigratie in goede banen te leiden moet ook het huisvestings-, integratie- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid worden aangepast.**

In dit hoofdstuk zetten wij ons voorstel uiteen voor een rechtvaardig en menswaardig arbeidsmigratiebeleid voor arbeidsmigranten van buiten de EU. Zoals besproken in hoofdstuk twee zien wij goede redenen om het toelatingsbeleid voor 'niet-kennismigranten' te verruimen. Tegelijkertijd erkennen we dat huidige arbeidsmigratie voor lager betaalde beroepen nog te vaak gepaard gaat met uitbuiting en ongelijke concurrentie.<sup>273</sup>

Een fatsoenlijke arbeidsmarkt is de basis voor rechtvaardige arbeidsmigratie. In het eerste deel van dit hoofdstuk doen wij aanbevelingen voor een fatsoenlijk arbeidsmarktbeleid. Binnen dit beleid worden maximale kansen gecreëerd voor mensen die al in Nederland zijn en (meer) willen en kunnen werken. Ook garandeert dit beleid voor Nederlanders én arbeidsmigranten fatsoenlijk werk binnen sectoren die bijdragen aan brede welvaart. Ten slotte wordt regelgeving die uitbuiting en ongelijke concurrentie in de hand werkt aangepast en worden regels streng gehandhaafd.

Wanneer binnen een fatsoenlijke arbeidsmarkt vraag is naar 'niet-kennismigranten' uit derde landen, moeten zij makkelijker in Nederland kunnen komen werken. In het tweede deel van dit hoofdstuk pleiten wij daarom voor een structurele uitzondering op de arbeidsmarkttoets voor een lijst met 'tekortberoepen'. Ook doen wij aanbevelingen voor de werving van arbeidsmigranten binnen

---

<sup>273</sup> Deze groep bestaat nu vooral uit EU-arbeidsmigranten, maar veel van de problemen omtrent EU-arbeidsmigratie zijn ook relevant voor arbeidsmigranten uit derde landen (zie het kader 'Relevantie EU-problematiek voor arbeidsmigranten uit derde landen' in sectie 4.2.3).

migratiepartnerschappen. Ten slotte onderzoeken we de beleidsopties voor een gemeenschappelijk EU-arbeidsmigratiebeleid voor derdelanders.

In het derde deel van dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan de praktische uitwerking van het door ons voorgestelde arbeidsmigratiebeleid. Hierbij gaan we onder andere in op de precieze toelatingseisen, de vergunningsduur, het recht op gezinshereniging en de toegang tot de verzorgingsstaat.

Aan het einde van dit hoofdstuk doen we ten slotte een reeks aanbevelingen voor flankerend beleid op het gebied van huisvesting, integratie en ontwikkelings-samenwerking. Ook bespreken we manieren om draagvlak voor arbeidsmigratie te behouden.

## 4.1 Ethische uitgangspunten

Arbeidsmigratiebeleid raakt arbeidsmigranten, Nederlandse burgers, de Nederlandse samenleving, landen van herkomst, werkgevers en zogenaamde 'ketenpartijen' (wervingsbureaus, uitzendbureaus, inleners en huisvesters). De belangen van deze verschillende groepen komen niet altijd overeen. Om het nog ingewikkelder te maken bestaan ook binnen deze groepen tegengestelde belangen. Zo hebben Nederlandse werknemers met complementaire vaardigheden profijt van de komst van arbeidsmigranten, terwijl Nederlandse arbeidskrachten met substitueerbare vaardigheden op de korte termijn juist nadelen kunnen ondervinden.<sup>274</sup>

---

*Bij het formuleren van arbeidsmigratiebeleid is het onvermijdelijk dat aan verschillende belangen een verschillend gewicht wordt toegekend.*

Het is dan ook onvermijdelijk dat bij het formuleren van arbeidsmigratiebeleid aan verschillende belangen een verschillend gewicht wordt toegekend. Dit doen wij allereerst op basis van de wetenschappelijke kennis over de impact van arbeidsmigratie (zie hoofdstuk twee). De prioritering van belangen is echter ook een morele exercitie.<sup>275</sup> Door duidelijkheid te geven over de principes die aan onze keuzes ten grondslag liggen, is het mogelijk om onze keuzes uit te leggen en te rechtvaardigen.

---

<sup>274</sup> Heyma e.a., *Verschuivingen, concurrentie en verdringing*, p. 26.

<sup>275</sup> Martin Ruhs, 'Designing viable and ethical labour immigration policies', in: International Organization for Migration (red.), *World Migration 2005* (Genève 2005), p. 203-218.

Uit de literatuur over de ethiek van (arbeids)migratiebeleid komen een aantal vragen naar voren.<sup>276</sup> Nemen we de 'ideale wereld' (een wereld waarin iedereen de kans heeft om elders op zoek te gaan naar een beter leven) of de bestaande realiteit (een wereld van natiestaten die het recht hebben om niet-ingezetenen uit te sluiten) als uitgangspunt? En geven we prioriteit aan de belangen van Nederlandse burgers (nationalisme) of wegen de belangen van mensen in andere landen even zwaar (kosmopolitisme)?

---

*Natiestaten hebben allereerst de verantwoordelijkheid om goed voor hun eigen burgers te zorgen.*

Wij kiezen voor een pragmatische benadering die tegelijkertijd realistisch en idealistisch is.<sup>277</sup> We nemen de bestaande realiteit als uitgangspunt. Dit betekent dat wij accepteren dat ons internationale systeem bestaat uit soevereine natiestaten, die het recht hebben om mensen de toegang tot hun grondgebied te ontzeggen.<sup>278</sup> Wij accepteren ook dat natiestaten allereerst de verantwoordelijkheid hebben om goed voor hun eigen burgers te zorgen. Tegelijkertijd erkennen wij dat in onze huidige wereld, waarin welvaart en kansen extreem ongelijk zijn verdeeld, nationale grenzen fundamenteel onrechtvaardig zijn. Hieruit vloeit voort dat natiestaten een morele verplichting hebben om, waar mogelijk, mensen uit andere landen de kans te geven op zoek te gaan naar een beter leven.<sup>279</sup>

Vluchtelingen hebben te allen tijde recht op bescherming. Voor arbeidsmigranten ligt de oplossing niet in open grenzen. Onbepaalde migratie bedreigt de stabiliteit en welvaart in het land van aankomst, terwijl migranten in dit scenario ook

---

**276** Zie onder andere: Joseph H. Carens, 'Aliens and citizens: the case for open borders', *The review of politics*, jaargang 49 (1987) nr. 2, p. 251-273; Myron Weiner, 'Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration', *The International Migration Review*, jaargang 30 (1996) nr. 1, p. 171-197; Joseph H. Carens, 'Who should get in? The ethics of immigration admissions', *Ethics & International Affairs*, jaargang 17 (2003) nr. 1, p. 95-110; Ricard Zapata-Barrero, 'Theorizing State Behavior in International Migrations: An Evaluative Ethical Framework', *Social Research: An International Quarterly*, jaargang 77 (2010) nr. 1, p. 325-352; Veit-Michael Bader, 'Moral, ethical, and realist dilemmas of transnational governance of migration', *American Behavioral Scientist*, jaargang 56 (2012) nr. 9, p. 1165-1182; Ricard Zapata-Barrero en Antoine Pécoud, 'New perspectives on the Ethics of International Migration', *American behavioral scientist*, jaargang 56 (2012) nr. 9, p. 1159-1164.

**277** Zie ook: Ruhs, *The price of rights*, p. 155.

**278** Hoewel mensen het recht hebben om hun eigen land te verlaten, bestaat er geen corresponderend recht dat mensen toegang geeft tot een ander land.

**279** Ruhs, *The price of rights*, p. 164.

geen mogelijkheid krijgen om een goed leven op te bouwen.<sup>280</sup> Wel moeten landen, wanneer dit positieve of geen (te grote) nadelige gevolgen heeft, ruimte bieden aan mensen die in Nederland willen komen werken en wonen.<sup>281</sup>

Concreet betekent dit dat wanneer bij maximale investeringen in binnenlands arbeidspotentieel binnen een fatsoenlijke arbeidsmarkt vraag is naar personeel van buiten de EU derdelanders welkom zijn om in Nederland te komen werken. De vraag op de Nederlandse arbeidsmarkt is het uitgangspunt. Niet omdat de belangen van werkgevers centraal staan, maar omdat arbeidsmigranten hiermee verzekerd zijn van werk en tegelijkertijd het risico op verdringing van nationale werknemers wordt beperkt.

---

*Wanneer binnen een fatsoenlijke arbeidsmarkt vraag is naar personeel van buiten de EU moeten derdelanders makkelijker aan een werkvergunning kunnen komen.*

Arbeidsmigranten zijn geen productiemiddelen. We zijn selectief wanneer het gaat om de toelating van arbeidsmigranten, maar wanneer mensen eenmaal in Nederland zijn wordt goed voor hen gezorgd. Bedrijven zijn geneigd om arbeidsmigranten als goedkope en flexibele werknemers te zien. Hierbij ligt het risico op uitbuiting op de loer. Om misstanden te voorkomen moeten minimumarbeidsvoorwaarden voor alle werknemers, inclusief arbeidsmigranten, ‘fatsoenlijk werk’ (zie het kader hieronder) garanderen. Ook moeten arbeidsmigranten net als ieder ander rechten kunnen opbouwen en moet meervoudige afhankelijkheid worden bestreden.<sup>282</sup> Om ongelijke concurrentie te voorkomen moeten arbeidsmigranten onder dezelfde arbeidsvoorwaarden werken als hun Nederlandse collega’s.<sup>283</sup>

---

**280** Aristide R. Zolberg, ‘Why not the whole world? Ethical dilemmas of immigration policy,’ *American Behavioral Scientist*, jaargang 56 (2012) nr. 9, p. 1204-1222.

**281** Michael Walzer, *Spheres of Justice* (New York 1983).

**282** Bijvoorbeeld: Chris Wright en Stephen Clibborn, ‘Migrant labour and low-quality work: A persistent relationship’, *Journal of Industrial Relations*, jaargang 61 (2019) nr. 2, p. 157-175; Chris F. Wright e.a., ‘Employer-sponsored temporary labour migration schemes in Australia, Canada and Sweden: enhancing efficiency, compromising fairness?’, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jaargang 43 (2017) nr. 11, p. 1854-1872.

**283** Catherine Dauvergne en Sarah Marsden, ‘Beyond numbers versus rights: Shifting the parameters of debate on temporary labour migration’, *Journal of International Migration and Integration*, jaargang 15 (2014) nr. 3, p. 525-545.

### 'Fatsoenlijk werk'

Volgens de ILO is 'fatsoenlijk werk': 'Productief werk dat wordt uitgevoerd uit vrije wil onder gelijke, veilige en waardige omstandigheden'. Dit houdt onder andere in dat: mensen een eerlijk inkomen ontvangen; er sociale bescherming is voor families; mensen mogelijkheden hebben voor persoonlijke ontwikkeling en sociale integratie; mensen vrij zijn om hun zorgen te uiten, zich te organiseren en zeggenschap te hebben over beslissingen die hen aangaan; en dat mensen gelijke kansen hebben en gelijk worden behandeld.<sup>284</sup>

Een rechtvaardig arbeidsmigratiebeleid is niet alleen goed voor de arbeidsmigrant en (mensen in) het land van aankomst maar pakt ook positief uit voor het land van herkomst. Dit betekent dat herkomstlanden worden geconsulteerd en dat hun belangen actief worden meegewogen. Zo kunnen schadelijke gevolgen worden vermeden en kan de positieve impact van arbeidsmigratie worden vergroot.

## 4.2 Een fatsoenlijke arbeidsmarkt

Zoals gezegd: een fatsoenlijke arbeidsmarkt is de basis voor rechtvaardige arbeidsmigratie. Het huidige arbeidsmarktbeleid biedt te veel ruimte voor misstanden, uitbuiting en ongelijke concurrentie. Om de door ons voorgestelde selectieve verruiming van het arbeidsmigratiebeleid (zie sectie 4.3) in goede banen te leiden moet dan ook niet alleen het arbeidsmigratie- maar vooral ook het arbeidsmarktbeleid worden aangepast. Hierbij moeten strenge regels worden opgesteld voor ketenpartijen die aan arbeidsmigranten verdienen.<sup>285</sup>

In deze sectie doen wij aanbevelingen om tot een fatsoenlijke arbeidsmarkt te komen. Deze arbeidsmarkt is gebaseerd op sectoren die bijdragen aan brede welvaart.<sup>286</sup> Binnen deze arbeidsmarkt wordt maximaal geïnvesteerd in bestaand arbeidspotentieel en gelden voor alle werknemers – Nederlanders én arbeidsmigranten – goede en gelijke minimumarbeidsvoorwaarden. Ten slotte wordt naleving van wetten en regels strikt gecontroleerd en gehandhaafd.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> ILO, *Decent Work Indicators - Concepts and Definitions* (Genève 2013).

<sup>285</sup> In sectie 4.5.1 bespreken we onze aanbevelingen voor betere regulering van de huisvesting voor arbeidsmigranten.

<sup>286</sup> Hierbij wordt niet alleen gekeken naar het bruto nationaal inkomen maar ook naar andere aspecten zoals klimaat, veiligheid, wonen en gezondheid.

<sup>287</sup> ChristenUnie/SP, *Actieplan Arbeidsmigratie. Initiatiefnota ChristenUnie en SP* (2019), [https://www.sp.nl/sites/default/files/actieplan\\_arbeidsmigratie.pdf](https://www.sp.nl/sites/default/files/actieplan_arbeidsmigratie.pdf); FNV, *Eerlijke arbeidsmigratie in een socialer Nederland*, <https://www.fnv.nl/getmedia/e9ee8243-a3e3-46b6-ae51-5f9aeac6f-c0a/200522-FNV-positie-arbeidsmigratie.pdf>.



## 4.2.1 Een kritisch economisch- en vestigingsbeleid

Zoals besproken in hoofdstuk twee (sectie 2.3.1) zijn arbeidsmarkttekorten geen natuurverschijnsel. Hoewel vergrijzing in een aantal sectoren bijdraagt aan de groei van personeelstekorten, zijn deze tekorten vaak het gevolg van bewust economisch- en vestigingsbeleid. Bij het vaststellen van economisch beleid, het opstellen van vestigingsbeleid en de goedkeuring van bedrijfsactiviteiten moet niet alleen worden gekeken naar de bijdrage aan economische groei of de haalbaarheid van voorgestelde plannen, maar ook kritisch worden geëvalueerd of activiteiten bijdragen aan een hoogwaardige, duurzame economie die zorgt voor brede welvaart.

Binnen het Nederlandse topsectorenbeleid worden meerdere sectoren ('Agri & Food', 'Logistiek' en 'Tuinbouw en Uitgangsmaterialen') ondersteund die, zeker voor het arbeidsintensieve segment, sterk afhankelijk zijn van arbeidsmigranten. In deze sectoren is niet altijd sprake van fatsoenlijk werk (zie het kader hieronder).

### De wenselijkheid van 'megadistributiecentra'

Eén van de sectoren die in rap tempo groeit is de distributiesector. In 2019 werden 31 grote distributiecentra met een totale oppervlakte van ruim 2 miljoen vierkante meter geopend of aangekondigd. Deze distributiecentra zorgen naar schatting voor zo'n 12.400 arbeidsplaatsen. Dit jaar worden naar verwachting nog eens 22 nieuwe 'megadistributiecentra' opgeleverd. De vraag is of deze schaalvergroting wenselijk is.

Aan de ene kant draagt de groei van de distributiesector bij aan de groei van de economie. De bouw van nieuwe distributiecentra zorgt voor nieuwe banen. Een groot deel van deze banen wordt door arbeidsmigranten vervuld (in 2018 werkte 29 procent van de arbeidsmigranten in de logistieke sector).<sup>288</sup>

Tegelijkertijd is in de sector lang niet altijd sprake van fatsoenlijk werk. In 2018 werkte journalist Jeroen van Bergeijk vijf weken *undercover* in een distributiecentrum van Bol.com waar het merendeel van de werknemers arbeidsmigrant is. Uit zijn boek komt een beeld naar voren van werkonzekerheid ('Soms word je de hele week ingeroosterd, dan weer twee of drie dagen.'), hoge werkdruk ('Gemiddeld moet je zo'n drie items per minuut halen') en fysiek zwaar werk.<sup>289</sup> Ook de Inspectie SZW is bezorgd over de werkomstandigheden in distributiecentra. In maart 2020 kondigde de Inspectie extra controles voor de sector aan.<sup>290</sup>

<sup>288</sup> ABU en NBBU, 'Stap voor stap'.

<sup>289</sup> Jeroen van Bergeijk, *Binnen bij bol.com. Undercover bij de winkel van ons allemaal* (Amsterdam 2019).

<sup>290</sup> Inspectie SZW, 'Inspectie SZW controleert in distributiecentra', *Inspectie SZW*, 4 maart 2020, <https://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuws/2020/03/04/inspectie-szw-controleert-in-distributiecentra>.

Binnen een kritisch economisch beleid worden alleen bedrijfsactiviteiten gestimuleerd die bijdragen aan een groene eerlijke economie. Bij bedrijfsactiviteiten waarvan bij voorbaat duidelijk is dat banen grotendeels door arbeidsmigranten zullen worden vervuld is het extra belangrijk om na te gaan of: (1) binnen de sector sprake is van fatsoenlijk werk; en (2) adequate huisvesting voor arbeidsmigranten kan worden gerealiseerd (in sectie 4.5.1 gaan we uitgebreider in op de problematiek omtrent huisvesting).<sup>291</sup>

#### 4.2.2 Investeer maximaal in reeds aanwezig arbeidspotentieel

Veel mensen vinden het moeilijk te begrijpen dat arbeidsmigranten toegang krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt, terwijl er in Nederland – afhankelijk van wie wordt meegerekend – één tot twee miljoen mensen niet of minder dan fulltime werken (zie het kader hieronder).

---

*Arbeidsmigratie mag nooit een excuus zijn om onvoldoende te investeren in Nederlandse werklozen of deeltijders die graag meer willen en kunnen werken.*

Zoals besproken in hoofdstuk twee is het naïef om te denken dat deze mensen één op één inzetbaar zijn voor het werk dat nu door arbeidsmigranten wordt gedaan. Arbeidsmigratie mag echter nooit een excuus zijn om onvoldoende te investeren in Nederlandse werklozen of deeltijders die graag meer willen en kunnen werken. Een actief arbeidsmarktbeleid is dan ook van groot belang.

In augustus 2019 concludeerden wij in ons rapport 'Werk aan de winkel' dat de huidige dienstverlening voor mensen zonder werk ernstig tekortschiet.<sup>292</sup> Deze conclusie werd bevestigd door de eindexamen van de Participatiewet, waaruit bleek dat baankansen van werklozen niet of nauwelijks waren vergroot. In januari 2020 verscheen het rapport 'Het betere werk' van de WRR. In dit rapport concludeert de Raad dat er in Nederland sprake is van een verzwakking van het actief

---

<sup>291</sup> Zie voor een vergelijkbaar pleidooi de blogpost van Tuur Elzinga, 'Scheiding van bed en baan; een kwestie van beschaving', *Joop*, 11 maart 2020; Cremers en de Volder, *Arbeidsmigratie in Noord-Brabant*, p. 126; Marleen van der Haar e.a., *Van zorg naar sturing: Het arbeidsmigrantenvraagstuk in de Metropoolregio Eindhoven* (Tilburg 2018).

<sup>292</sup> Hans Rodenburg, 'Naar een werkende overheid', in: Hans Rodenburg (red.), *Werk aan de winkel: Goede dienstverlening voor iedereen zonder werk* (Utrecht 2019), p. 15-31, 16.

arbeidsmarktbeleid.<sup>293</sup> Ook de CRW kwam tot de conclusie dat het huidige beleid mensen 'eerder uit- dan insluit'.<sup>294</sup>

### **Uit welke groepen bestaat ons 'onbenut arbeidspotentieel'?**

Afhankelijk van wie wordt meegerekend, zijn er in Nederland één tot twee miljoen mensen die niet of minder dan fulltime werken. In 2019 ontvingen circa 300 duizend een WW-uitkering (hiervan was een kwart langer dan 12 maanden werkloos); 200 duizend mensen een Ziektewetuitkering of langdurige loondoorbetaling wegens ziekte; 800 duizend mensen een arbeidsongeschiktheidsuitkering; en 400 duizend mensen een bijstandsuitkering. Verder gaven zo'n 300 duizend mensen aan meer uren te willen werken en hiervoor direct beschikbaar te zijn.<sup>295</sup>

Om ervoor te zorgen dat mensen die (meer) willen en kunnen werken daadwerkelijk de kans krijgen om aan de slag te gaan is een actief arbeidsmarktbeleid van cruciaal belang. In ons rapport 'Werk aan de winkel' doen wij hiervoor een reeks aanbevelingen, waaronder:

- De overheid moet meer investeren in de vaardigheden van mensen en werk creëren voor mensen zonder uitzicht op werk, bijvoorbeeld via een basisbaan.
- Het persoonlijke contact moet worden hersteld. Mensen moeten individuele, op maat gemaakte, begeleiding krijgen.
- Mensen moeten met vertrouwen worden benaderd en dienstverlening moet aansluiten bij de intrinsieke motivatie van mensen.
- De overheid moet door middel van sociale ontwikkelingsbedrijven investeren in een inclusieve arbeidsmarkt voor mensen met een beperking.
- Dienstverlening moet overzichtelijk en toegankelijk zijn. Om dienstverlening te stroomlijnen moeten nieuwe arbeidsbureaus worden opgezet.
- Er moet een Participatiefonds worden opgezet, waarmee actief arbeidsmarktbeleid – ook in tijden van een recessie – overeind blijft.

In de rapporten van de WRR en de CRW worden een aantal van deze aanbevelingen herhaald. Hiernaast worden andere goede aanbevelingen gedaan voor een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid (zie het kader hieronder).

---

<sup>293</sup> WRR, *Het betere werk*, p. 176.

<sup>294</sup> CRW, *In wat voor land willen wij werken?*, p. 57.

<sup>295</sup> *Ibidem.*, p. 55.

### Aanbevelingen uit de rapporten van de WRR en de CRW

Volgens de WRR zijn voor een vernieuwend actief arbeidsmarktbeleid de volgende elementen nodig: (1) persoonsspecifieke en persoonlijkere begeleiding: wat werkt en voor wie?; (2) beleid dat voorbij gaat aan vraag- en aanbod denken: in sommige gevallen is het wenselijk om een baan op maat te creëren; (3) meer aandacht voor preventie van werkloosheid; en (4) meer financiële middelen.

De CRW komt met drie aanbevelingen: (1) voorkom (langdurige) uitval door tijdig *switchen* en publiek-private samenwerking; (2) organiseer wederkerigheid; en (3) investeer in volwaardige participatie aan de basis van de arbeidsmarkt.<sup>296</sup>

De weerbaarheid en duurzame inzetbaarheid van mensen in lagergeschoolde beroepen zou extra aandacht moeten krijgen. Hoewel deze groep het grootste risico loopt om werkloos te worden, wordt in deze mensen op dit moment het minste geïnvesteerd. Om dit te veranderen moeten de adviezen van de CRW en de WRR worden gevolgd. De eerste stelt voor om deze groep een individueel ontwikkelbudget te geven en begeleiding te bieden bij het opstellen van een persoonlijk ontwikkelingsplan. Ook raadt de commissie aan om een geïntegreerde aanpak te creëren om het risico van kennisveroudering tegen te gaan.<sup>297</sup> De WRR pleit ervoor om werkenden door middel van (leer)opleidingen en cursussen te helpen om te anticiperen op veranderingen op hun werkplek.<sup>298</sup> Het is van groot belang dat deze investeringen in tijden van crisis en laagconjunctuur worden vergroot in plaats van worden wegbezuinigd. Ook moeten niet alleen Nederlanders maar ook arbeidsmigranten en hun gezinsleden toegang krijgen tot deze voorzieningen (zie ook sectie 4.4.2).

---

*Naast Nederlandse staatsburgers moeten ook nieuwkomers de kans krijgen om openstaande vacatures te vervullen.*

### Een bredere doelgroep

Om ervoor te zorgen dat arbeidsmigratie daadwerkelijk het sluitstuk is voor tekorten op de arbeidsmarkt, is het belangrijk dat naast Nederlandse staatsburgers ook nieuwkomers de kans krijgen om in Nederland aan het werk te gaan. Hieronder kijken we kort naar de volgende groepen: asielzoekers, staphouders,

---

<sup>296</sup> Ibidem., p. 81-85

<sup>297</sup> Ibidem., p. 76-78.

<sup>298</sup> WRR, *Het betere werk*, hoofdstuk 6.

EU langdurig ingezetenen en ongedocumenteerden. Om ervoor te zorgen dat deze groepen een eerlijke kans krijgen op de arbeidsmarkt is het belangrijk dat ook de discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt wordt aangepakt.

---

*Nederland is het enige Europese land dat een maximum stelt aan de arbeidsduur van asielzoekers.*

### Asielzoekers

In Nederland gelden voor asielzoekers relatief veel beperkingen om betaald aan het werk te gaan. In Zweden kunnen asielzoekers direct aan de slag gaan en in Duitsland en België geldt een wachttijd van respectievelijk drie en vier maanden. In Nederland is het daarentegen pas na zes maanden toegestaan om een betaalde baan aan te nemen. Ook is Nederland het enige Europese land dat een maximum stelt aan de arbeidsduur van asielzoekers. Om te voorkomen dat WW-rechten worden opgebouwd mogen asielzoekers in Nederland maximaal 24 weken werken. Deze inperking is in strijd met EU-regels en ontmoedigt de arbeidsparticipatie van asielzoekers (zie het kader hieronder).<sup>299</sup> Dit is slecht voor het welzijn en de integratie van mensen en vergroot de kosten voor de Nederlandse samenleving. Adviesraden pleiten dan ook al jaren voor een verruiming van de toegang tot de arbeidsmarkt.<sup>300</sup>

---

#### De casus van Ahmad

In het boek *'Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers'* beschrijft Tesseltje de Lange de casus van de Irakese Ahmad. Ahmad is dertig jaar oud en opgeleid als lasser en bouwvakker. Hij wacht al meer dan zes maanden op uitsluitel over zijn asielaanvraag. Hoewel Ahmad van zijn werkgever een contract voor twaalf maanden krijgt aangeboden, mag hij dit aanbod door de 24-weken regel niet accepteren. Omdat de inperking volgens EU-regels verboden is dient Ahmad een klacht in bij het UWV. Het UWV geeft echter aan dat zij geen discretionaire bevoegdheid heeft om af te wijken van de Nederlandse regels. Als gevolg kan Ahmad de aangeboden baan niet aannemen.<sup>301</sup>

---

**299** Tesseltje de Lange, 'Asylum Seekers' Limited Right to Work in the Netherlands', in: Tesseltje de Lange en Conny Rijken (red.), *Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers* (Amsterdam 2018), 175-178.

**300** WRR, *Allochtonenbeleid* (Den Haag 1989); ACVZ, *Verloren Tijd* (Den Haag 2013); Tesseltje de Lange e.a. *Van azc naar een baan: De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen* (Amsterdam 2017).

**301** De Lange, 'Asylum Seekers' Limited Right to Work in the Netherlands', p. 177-178.

Wij doen de volgende aanbevelingen om de arbeidsmarktparticipatie van asielzoekers te bevorderen:

- Het UWV moet discretionaire macht krijgen om óók in de eerste zes maanden een werkvergunning te verstrekken. Om dit mogelijk te maken moet voor asielzoekers de optionele uitzondering onder artikel 9 van de Wav gaan gelden.
- De maximum arbeidsduur van 24 weken moet komen te vervallen.
- Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) moet meer discretionaire bevoegdheid krijgen om af te wijken van vorderingen op het loon van asielzoekers. Nu houdt een asielzoeker met een (groter) gezin bij een salaris van 1.463 euro soms maar 320 euro over. Hiermee wordt het financieel onaantrekkelijk gemaakt om te werken.<sup>302</sup>

Asielzoekers moeten ook beter worden begeleid in hun zoektocht naar werk. Hiervoor kan een voorbeeld worden genomen aan andere Europese landen. In Duitsland mogen asielzoekers een beroepsopleiding volgen. Ook krijgen zij intensieve begeleiding bij het zoeken van werk. Dit beleid heeft een positief effect op de arbeidsparticipatie van asielzoekers.

---

*Asielzoekers moeten (onder voorwaarden) de mogelijkheid krijgen om 'van spoor te wisselen' door een vergunning als arbeidsmigrant aan te vragen.*

Wij pleiten er verder voor om – net als in Zweden en Duitsland (zie het kader hieronder) – zowel asielzoekers in procedure als afgewezen asielzoekers de mogelijkheid te geven om 'van spoor te wisselen' door een vergunning als arbeidsmigrant aan te vragen. Al in 2017 stelden De Lange e.a. voor om mensen die minimaal twee maanden in een asielprocedure zitten de mogelijkheid te bieden om een werk- en verblijfsvergunning aan te vragen. Bij beoordeling zouden dezelfde criteria worden gehanteerd als voor andere arbeidsmigranten van buiten de EU. Voor mensen die langer dan vier maanden in een asielprocedure zitten stellen de auteurs voor om de arbeidsmarkttoets te laten vervallen.<sup>303</sup>

---

<sup>302</sup> Ibidem., p. 169-185.

<sup>303</sup> De Lange e.a., *Van azc naar een baan*; De Lange, 'Asylum Seekers' Limited Right to Work in the Netherlands', p. 169-185.

### De 'spoorwissel' regeling in Zweden en Duitsland

In Zweden kunnen afgewezen asielzoekers sinds 2008 een werkvergunning aanvragen als zij: (1) beschikken over een geldig paspoort; (2) 25 jaar of ouder zijn óf hun middelbare school/een vergelijkbare opleiding hebben afgerond; (3) tijdens de asielprocedure het recht hadden om te werken; (4) de voorgaande vier maanden (tot 2014 zes maanden) een betaalde baan hebben gehad; en (5) een aanbod hebben om nog minimaal één jaar voor dezelfde werkgever te werken.<sup>304</sup>

In Duitsland mogen afgewezen maar niet-uitzetbare asielzoekers die vóór 2018 zijn binnengekomen (circa 180 duizend mensen) een beroepsopleiding volgen om zich zo te kwalificeren voor een vergunning als arbeidsmigrant. Om voor deze regeling in aanmerking te komen moet een kandidaat: een erkende beroepsopleiding hebben afgerond, óf twee jaar ononderbroken hebben gewerkt op basis van een buitenlands diploma, óf drie jaar werkervaring hebben in een gekwalificeerd beroep, waarbij in eigen levensonderhoud is voorzien. Hiernaast worden een aantal aanvullende eisen gesteld. Zo moeten aanvragers beschikken over woonruimte en voldoende kennis hebben van de Duitse taal.<sup>305</sup>

Tegenstanders vrezen dat de mogelijkheid van een 'spoorwissel' zal leiden tot een snelle toename in het aantal asielaanvragen. Door duidelijke voorwaarden te stellen voor asielzoekers die voor deze regeling in aanmerking komen én – nog belangrijker – kanalen te creëren voor gereguleerde arbeidsmigratie wordt dit risico verkleind. Uit het Zweedse voorbeeld blijkt dat slechts een beperkt aantal mensen van de regeling gebruik kan maken. In 2018 ging het om 1.268 vergunningen.<sup>306</sup>

### Statushouders

Van de asielzoekers die in 2014 een Nederlandse verblijfsvergunning kregen, had tweeënhalve jaar later slechts 11 procent betaald werk, terwijl 84 procent van de 18- tot 65-jarigen een bijstandsuitkering ontving.<sup>307</sup> In 2018 deed de SER goede aanbevelingen om de arbeidsparticipatie van statushouders te bevorderen, waaronder:

- Het COA en gemeenten moeten beter samenwerken zodat statushouders sneller kunnen worden gekoppeld aan de gemeente van uitplaatsing. Op deze manier kunnen vaardigheden vroegtijdig in kaart worden gebracht en kan de statushouder worden gekoppeld aan lokale werkgevers.

<sup>304</sup> Swedish Migration Agency, 'Former asylum seekers who have found employment and want to apply for a work permit', <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden/Employed/If-you-are-in-Sweden/Asylum-seekers-who-have-a-job.html>.

<sup>305</sup> ACVZ, *Legale kanalen voor arbeidsmigranten*.

<sup>306</sup> Swedish National Audit Office, *Summary*, p. 4, 48.

<sup>307</sup> SER, *Vluchtelingen en Werk. Een nieuwe tussenbalans* (Den Haag 2018), p. 5.

- De inburgeringswet moet worden aangepast om gecombineerde of geïntegreerde trajecten in (taal) onderwijs en toeleiding naar de arbeidsmarkt mogelijk te maken.
- Statushouders moeten op maat gesneden ondersteuning en langdurige begeleiding krijgen.<sup>308</sup>

Ook op dit gebied kan Nederland inspiratie uit Zweden halen. Hier loopt sinds 2015 een *fast track* programma dat speciaal is gericht op een snelle arbeidsmarkt-integratie van statushouders. Binnen dit programma volgen asielzoekers al tijdens hun asielprocedure een taal cursus. Ook wordt direct een inventarisatie gemaakt van de ervaring, vaardigheden en motivatie van asielzoekers; worden diploma's en vaardigheden waar mogelijk erkend; en is het mogelijk om een aanvullende opleiding te volgen. Na het vinden van een baan worden mensen gecoacht door een persoonlijke mentor. In 2018 was 40 procent van de deelnemers aan het werk (wel werkte slechts 6 procent in ongesubsidieerde banen). Om een ongelijk speelveld te voorkomen moet worden ingezet op integratie in reguliere banen. Ook moet de duur van loonkostensubsidies worden beperkt.<sup>309</sup>

---

### *Statushouders in andere EU-lidstaten moeten na twee jaar de mogelijkheid krijgen om in Nederland te komen werken.*

Ook statushouders in een andere EU-lidstaat moeten eerder de kans krijgen om in Nederland te komen werken. Dit geldt ook voor hun gezinsleden. Op dit moment mag deze groep pas na vijf jaar in Nederland aan het werk. Deze inperking leidt tot een imperfecte *match* tussen de vraag naar en het aanbod van personeel binnen de EU. Hierdoor doen meer mensen een beroep op sociale voorzieningen. Ook werkt de inperking illegale tewerkstelling in de hand. In 2014 constateerde de Inspectie SZW 112 gevallen (15 procent van het totaal) van illegale arbeid door mensen met een status in Italië of Spanje.<sup>310</sup> In lijn met eerder advies van de ACVZ pleiten wij ervoor om statushouders in andere EU-lidstaten en hun gezinsleden al na twee jaar de mogelijkheid te geven om in Nederland te komen werken. Wanneer een baan wordt gevonden in een 'krapteberoep' zou deze termijn mogelijk verder

---

<sup>308</sup> SER, *Vluchtelingen en Werk*, p. 6-10.

<sup>309</sup> Herbert Brücker e.a., *Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte*, *IAB-KURZBERICHT* (2020) nr. 4, p. 1-16.

<sup>310</sup> Della Torre en de Lange, 'The importance of staying put'.



kunnen worden ingekort. Voor een optimale afstemming tussen vraag en aanbod binnen de EU moet deze aanpassing ook in EU-regelgeving worden verankerd.

### **EU-langdurig ingezetenen**

Wij pleiten ervoor om ook EU-langdurig ingezetenen (derdelanders met een verblijfsduur van langer dan vijf jaar) en hun gezinsleden sneller toegang te geven tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Op nationaal niveau zou de arbeidsmarkttoets voor deze groep moeten komen te vervallen. Op EU-niveau moet Nederland zich inzetten voor EU-regelgeving om ook langdurig ingezetenen en hun gezinsleden toegang te geven tot het vrij verkeer van werknemers.<sup>311</sup> Door deze groep sneller toegang te geven tot de EU-arbeidsmarkt wordt de *match* tussen vraag en aanbod binnen de EU verbeterd. Ook maakt het de EU aantrekkelijker voor arbeidsmigranten uit derde landen.<sup>312</sup>

---

*Nederland moet zich inzetten voor EU-regelgeving om ook langdurig ingezetenen en hun gezinsleden toegang te geven tot het vrij verkeer van werknemers.*

### **Ongedocumenteerden**

Ten slotte pleiten wij ervoor om ongedocumenteerden die langdurig in Nederland werken een officiële status te geven. In 2012-2013 werd de groep ongedocumenteerden geschat op zo'n 35.530 mensen (met een 95 procent betrouwbaarheidsinterval lopend van 22.881 tot 48.179).<sup>313</sup> Onder deze groep bevinden zich mensen met een verlopen verblijfsvergunning, afgewezen asielzoekers en slachtoffers van mensenhandel die geen aangifte durven te doen.<sup>314</sup> Veel van deze mensen werken al jarenlang in Nederland als bijvoorbeeld schoonmaker, afwasser of kinderoppas (zie kader hieronder). Het gebrek aan een officiële status staat volledige deelname aan de Nederlandse samenleving in de weg en maakt mensen extreem kwetsbaar voor uitbuiting (die ze niet durven melden bij de autoriteiten).

---

**311** Tineke Strik, 'Het vrije verkeer van derdelanders: geen ideaal maar bittere noodzaak', <https://www.ru.nl/cpo/verderdenken/columns/mr-dr-tineke-strik/>.

**312** Een open arbeidsmarkt maakt het voor asielzoekers ook acceptabeler om zich voor de behandeling van hun asielverzoek over EU-lidstaten te laten herverdelen.

**313** Lisa Berntsen en Tesseltje de Lange, 'Employer sanctions', in: Tesseltje de Lange en Conny Rijken (red.), *Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers* (Amsterdam 2018) p. 207-230, 216.

**314** Amnesty, *Ongedocumenteerden (illegalen) en uitgeprocedeerden*, <https://www.amnesty.nl/encyclopedie/ongedocumenteerden-illegalen-en-uitgeprocedeerden>.

### De schoonmaakster/kinderoppas zonder papieren

In Nederland werken veel ongedocumenteerden als schoonmaakster. De FNV schat dat er zo'n 220 duizend huishoudens zijn met een schoonmaakster die zonder verblijfspapieren in Nederland verblijft.<sup>315</sup> Ook kinderoppassen werken vaak zonder papieren. Afgelopen maart vertelde OneWorld magazine het verhaal van de Filipijnse Marion Grace. Grace werd zeven jaar geleden slachtoffer van mensenhandel en belandde na een omweg in Nederland, waar zij inmiddels alweer jarenlang werkt als fulltime kinderoppas. Grace legt duidelijk uit wat het betekent om zonder verblijfspapieren in Nederland te wonen en werken: 'Ongedocumenteerd zijn betekent: constant in angst leven. Je durft niet naar de politie of naar het ziekenhuis te gaan, je bent kwetsbaar voor uitbuiting van huisjesmelkers – er kan altijd iemand om je papieren vragen.'<sup>316</sup>

Wij pleiten ervoor om, zoals in Spanje, Oostenrijk en Frankrijk al gebeurt (zie het kader hieronder), ongedocumenteerde werknemers die langdurig in de informele economie werken een officiële status te geven. Hiermee wordt hun waardigheid hersteld en worden zij minder kwetsbaar voor uitbuiting. Ook biedt regularisatie mensen de mogelijkheid om belastingen te betalen, sociale premies af te dragen en verder in de samenleving te integreren.

### Regularisering van ongedocumenteerden

In Spanje komen ongedocumenteerde migranten sinds 2004 in aanmerking voor een werkvergunning als zij: (1) minstens twee jaar in Spanje wonen en minimaal zes maanden hebben gewerkt (tot 2011 één jaar); of (2) drie jaar in Spanje hebben gewoond, een baanaanbod voor minimaal één jaar hebben en familie in Spanje of een bewijs van sociale integratie hebben. In Oostenrijk werd in 2008 besloten om 'illegale' werknemers in de 24-uurs thuiszorg te regulariseren.<sup>317</sup> In Frankrijk kunnen ongedocumenteerde migranten sinds 2012 worden geregulariseerd wanneer zij een concreet baanaanbod hebben en de werkgever belooft belastingen te betalen aan het migratiebureau. Ook moet iemand minimaal acht maanden in twee jaar of 30 maanden in vijf jaar in Frankrijk hebben gewerkt. In 2018 kregen zo'n 7.400 mensen via deze weg verblijfspapieren.

**315** Marjon Bolwijn, 'Voor werksters en afwassers zonder verblijfspapieren is het nu letterlijk overleven', *De Volkskrant*, 28 april 2020.

**316** Emma Meelker en Roxane Soudagar, 'Jij zit betaald thuis, je schoonmaker ook?', *OneWorld*, 30 maart 2020.

**317** Agnieszka Makulec en Paweł Kaczmarczyk, *National profile of migration of health professionals – Austria* (Warschau 2011), p. 8.

### 4.2.3 Verbeter minimumarbeidsvoorwaarden en zorg dat deze voor iedereen gelden

Om te voorkomen dat een tekort aan arbeidskrachten het gevolg is van slechte arbeidsvoorwaarden, of dat de beschikbaarheid van arbeidsmigranten werkgevers in staat stelt onfatsoenlijk werk aan te bieden, is het essentieel dat minimumarbeidsvoorwaarden fatsoenlijk werk garanderen.

---

*Voor rechtvaardige arbeidsmigratie is het essentieel dat minimumarbeidsvoorwaarden fatsoenlijk werk garanderen.*

#### Verhoog het minimumloon

Dit betekent onder andere dat het minimumloon moet worden verhoogd. Het minimumloon is de afgelopen decennia niet meegegroeid met de rest van de lonen. In 1969 bedroeg het minimumloon ruim 70 procent van het mediaanloon. In 2018 was dit nog maar 47 procent. In 2019 stelde de FNV voor om het minimumloon te verhogen van de huidige 9,30 euro naar 14 euro per uur. Uit hun onderzoek blijkt dat dit voorstel door zeven op de tien Nederlanders wordt ondersteund. Tegenstanders zeggen dat een verhoging van het minimumloon zal leiden tot een sterke daling in de werkgelegenheid. Voor deze stelling is in de wetenschappelijke literatuur geen duidelijk bewijs.<sup>318</sup> Ook het CPB verwacht geen groot effect op de werkgelegenheid. Volgens het Planbureau zullen bij een verhoging van 5 procent circa 18 duizend banen verloren gaan.<sup>319</sup>

Ook moet de lage-inkomensvoordeel (LIV) regeling worden herzien. Deze regeling is bedoeld om werkgevers te stimuleren om mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Omdat de werkgever bij verhoging van het loon het recht op subsidie verliest creëert de premie helaas ook een prikkel om het weekloon op het minimum te houden. De LIV regeling moet worden beperkt tot banen voor mensen waarvan het onwaarschijnlijk is dat zij zonder subsidie werk zullen vinden. Ook zou de duur kunnen worden beperkt tot de tijd die nodig is om een werknemer te leren kennen.<sup>320</sup>

---

<sup>318</sup> Christiaan Pelgrim, 'FNV wil minimumloon fors verhogen. Goed idee?', *NRC*, 14 april 2019.

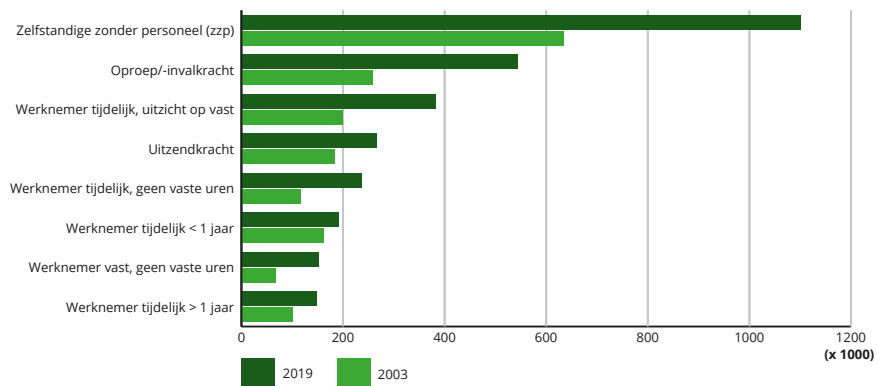
<sup>319</sup> CPB, 'Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid', 30 april 2020, <https://www.cpb.nl/kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-minimumloonbeleid>.

<sup>320</sup> Zie ook de discussie over loonkostensubsidie in Rodenburg (red.), *Werk aan de winkel*, p. 41-42.

## Reguleer flexibele arbeid

Om een fatsoenlijke arbeidsmarkt te creëren is het ook belangrijk dat de flexibilisering op de Nederlandse arbeidsmarkt wordt teruggedrongen. Nederland heeft een van de hoogste percentages flexwerkers binnen Europa. In 2019 had 34 procent van de Nederlanders (zo'n 1,9 miljoen mensen) een flexibel arbeidscontract, waarbij zzp'ers en oproep- en invalkrachten de grootste groepen zijn (zie figuur 12 voor een overzicht van de verschillende contractvormen).

**Figuur 12** Wie 'flex' in Nederland?



Bron: CBS, 'Ontwikkelingen flexwerk', <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-flexwerk>.

Het zijn vooral werkgevers die profiteren van flexibele arbeidscontracten, terwijl de lasten op de schouders van werknemers belanden. In 2019 hadden volgens de Inspectie SZW 878 duizend flexibele werknemers en zzp'ers een 'onvoldoende of laag inkomen'.<sup>321</sup> Ook zijn er kosten voor de Nederlandse samenleving als geheel. Uit onderzoek komt naar voren dat flexibele uitzendcontracten bij arbeidsmigranten zorgen voor een hogere uitstroom richting de WW.<sup>322</sup>

Slechts een klein percentage van de mensen met een tijdelijk contract stroomt door naar een vast contract. Tussen 2010 en 2019 kreeg, ondanks een periode van hoge economisch groei, na één jaar slechts 14 procent een vaste baan.<sup>323</sup> Een tijdelijk contract is geen probleem als er sprake is van tijdelijk werk. Twee derde van de uitzendkrachten doet echter werk dat structureel van aard is.<sup>324</sup> Tegelijkertijd

<sup>321</sup> Inspectie SZW, *Staat van eerlijk werk 2019*, p. 3.

<sup>322</sup> Strockmeijer, *De arbeidsmarktpositie verklaart*; Heyma e.a., *De positie van uitzendwerknemers*.

<sup>323</sup> WRR, *Het betere werk*, p. 161.

<sup>324</sup> Heyma e.a., *De positie van uitzendwerknemers*.

tijd verdienen mensen met een flexibel contract gemiddeld 48 procent minder dan mensen met een vast contract.<sup>325</sup> Werknemers met een nul urencontract, oproepcontract of uitzendcontract hebben geen garantie op een leefbaar loon. Schijnzelfstandigen, waaronder afwasmensen en maaltijdbezorgers, dragen de risico's van de werkgever en hebben vaak een laag inkomen en weinig inkomenszekerheid.<sup>326</sup>

---

### *Werkgevers profiteren van flexibele arbeidscontracten, terwijl de lasten vooral op de schouders van werknemers belanden.*

Zoals besproken in hoofdstuk twee zijn de regels voor flexwerk met de Wab aangescherpt.<sup>327</sup> In lijn met de aanbeveling van de CRW pleiten wij ervoor het aantal toegestane contractvormen terug te brengen tot vier categorieën: (1) zelfstandigen; (2) mensen met een contract voor bepaalde tijd; (3) mensen met een contract voor onbepaalde tijd; en (4) uitzendkrachten voor piek en ziek. De criteria voor deze verschillende contractvormen moeten duidelijk van elkaar zijn te onderscheiden, beantwoorden aan hun doel en goed zijn te handhaven.<sup>328</sup>

---

#### **In kwetsbare sectoren enkel een vast contract?**

In mei 2020 werd in Duitsland een conceptwet aangenomen die het voor slachthuizen verbiedt om mensen op tijdelijke contracten via uitzendbureaus in dienst te nemen. De sector, waarin veelal Oost-Europese arbeidsmigranten werkzaam zijn, wordt al jaren gekenmerkt door slechte werkomstandigheden. Eerdere pogingen om arbeidsvoorwaarden te verbeteren hadden weinig effect. Gebrekkige bescherming tegen het coronavirus, met als gevolg een groot aantal besmettingen onder personeel in slachthuizen, gaf de doorslag. Vanaf begin 2021 is het voor slachthuizen enkel toegestaan om personeel in directe dienst van de werkgever en op een vast contract aan te nemen. Ook kunnen werkgevers boetes tot 30 duizend euro krijgen wanneer werknemers meer uren werken dan wettelijk is toegestaan.<sup>329</sup>

---

**325** Wendy Smits en Jannes de Vries, *Loonverschil tussen flexibele en vaste werknemers* (Den Haag 2019), p. 3.

**326** Silvia Pilger, "Werkgevers omzeilen Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB). Personeel de dupe." *FNV*, 14 januari 2020.

**327** De wet omvat ook maatregelen, zoals de versoepeling van het ontslagrecht, waarvan onduidelijk is of deze zullen leiden tot een eerlijkere arbeidsmarkt. Ook doet de wet te weinig om de kwetsbare positie van zzp'ers te verminderen.

**328** CRW, *In wat voor land willen wij werken?*, p. 7-8.

**329** John Klijn, 'Maak vast contract norm in vleessector', *Food+Agribusiness*, 4 juni 2020.

## Scherp de regels voor detachering aan

Ook de regels voor detachering moeten verder worden aangescherpt. Volgens de gegevens van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) werkten in 2018 203.658 arbeidsmigranten met een detachingsverklaring in Nederland.<sup>330</sup> Op dit moment gaat het vooral om EU-arbeidsmigranten, maar ook derdelanders kunnen in Nederland worden gedetacheerd (zie sectie 2.3.3).

---

### *Om schijndetachering via brievenbusfirma's te voorkomen moet de vestigingseis verder worden aangescherpt.*

Zoals besproken in sectie 2.6.1 is het, ook binnen de herziene detachingsrichtlijn, mogelijk om gedetacheerde werknemers minder te betalen dan hun directe collega's die bij een Nederlands(e) werkgever/uitzendbureau in dienst zijn. Om ervoor te zorgen dat in alle gevallen gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek wordt betaald zijn aanvullende maatregelen nodig. Hieronder bespreken we de belangrijkste.

- *Duidelijke criteria vestigingseis:* Om schijndetachering via brievenbusfirma's te voorkomen moet de vestigingseis verder worden aangescherpt. Op dit moment moeten bedrijven kunnen aantonen dat er sprake is van 'daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit... voor onbepaalde tijd en vanuit een duurzame infrastructuur'.<sup>331</sup> Het is belangrijk dat duidelijke criteria worden opgesteld om deze eisen te kunnen toetsen.
- *Verantwoording bij detachering voorbij twaalf maanden:* Wanneer werkgevers werknemers voorbij de maximumperiode van twaalf maanden willen detacheren, moeten zij kunnen uitleggen waarom er geen sprake is van structureel werk. Deze verantwoording moet niet ter kennisgeving worden aangenomen maar op inhoud worden gecontroleerd.
- *Draaideurconstructies:* Er moet scherp worden gecontroleerd op draaideurconstructies, waarbij werknemers achtereenvolgens door dochterondernemingen van eenzelfde bedrijf worden gedetacheerd (en in sommige gevallen hetzelfde werk doen). Wanneer hetzelfde werk wordt verricht moet de maxi-

---

<sup>330</sup> Sociale Verzekeringsbank, *SUWI Jaarverslag 2018* (Amstelveen 2019), p. 50. Doordat buitenlandse werkgevers tot maart 2020 niet verplicht waren om detachering te melden, ligt dit aantal in werkelijkheid waarschijnlijk hoger.

<sup>331</sup> Zie: Art. 4, lid 5 in de Dienstenrichtlijn.

mumtermijn van 12 plus 6 maanden gelden. Ook moeten arbeidsmigranten hun opgebouwde rechten behouden.

- *A1-verklaringen*: Er moet streng worden gecontroleerd op misbruik van A1-verklaringen, bijvoorbeeld door het gebruik van dubbele loonstroken. Deze controle moet zich niet richten op de werknemer maar op de werkgever.

---

*Werkgevers moeten streng worden gecontroleerd op misbruik van A1-verklaringen, bijvoorbeeld door het gebruik van dubbele loonstroken.*

- *Cao altijd van toepassing*: Om te voorkomen dat gedetacheerde werknemers minder verdienen dan niet-gedetacheerde collega's moet de cao, ook wanneer deze niet algemeen verbindend is verklaard (avv), van toepassing zijn op gedetacheerde werknemers. Wanneer er geen avv cao is moet de cao van de inlenende onderneming gelden. Om dit mogelijk te maken moet de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV) worden aangepast.
- *Wegvervoer*: De sector wegvervoer moet ook onder de detachingsrichtlijn worden gebracht en niet langer onder het aparte 'mobiliteitspakket' vallen.<sup>332</sup>
- *Meldingsplicht*: Sinds maart 2020 moet detachering verplicht worden gemeld. Om ervoor te zorgen dat aan de meldingsplicht wordt voldaan moeten er harde sancties komen te staan op ontduiking van deze plicht.
- *Detachingsbureaus buiten de EU*: Detachingsbureaus van buiten de EU moeten worden verplicht om een dochteronderneming in een EU-lidstaat te registreren en te bemannen. Hiermee worden gedetacheerde werknemers zo veel mogelijk onder de EU regelgeving gebracht.
- *Wachttijd*: Ten slotte moet een wachttijd voor detachering worden ingesteld, waarbij werknemers pas kunnen worden gedetacheerd wanneer zij minimaal één jaar in het 'gewoonlijk werkland' hebben gewerkt en sociale premies hebben afgedragen.

---

<sup>332</sup> Sanne van der Meulen, 'Europese vakbonden kritisch over Mobiliteitspact', *CNV*, 1 juni 2017.

### Relevantie EU-problematiek voor arbeidsmigranten uit derde landen

De misstanden en aanbevelingen die we in dit rapport beschrijven zijn veelal gebaseerd op de huidige ervaring met EU-arbeidsmigranten. Hoewel specifieke regelingen – bijvoorbeeld de A1-verklaring – niet van toepassing zijn op derdelanders, zijn andere problemen en oplossingen minstens even relevant voor arbeidsmigranten van buiten de EU.

#### 4.2.4 Pak systemische oorzaken van uitbuiting en ongelijke concurrentie aan

In Nederland geldt gelijk loon voor gelijk werk.<sup>333</sup> In theorie zouden goede minimumarbeidsvoorwaarden dan ook een gelijk speelveld voor arbeidsmigranten en Nederlandse werknemers moeten creëren. Malafide werkgevers en uitzendbureaus gebruiken echter verschillende constructies om arbeidsmigranten toch minder te betalen dan hun Nederlandse collega's. Om misstanden aan te pakken moeten bestaande regels worden aangescherpt.

#### Voer een vergunningstelsel voor uitzendbureaus in

In Nederland werkt meer dan een kwart van de arbeidsmigranten als uitzendkracht. Hoewel er ook uitzendbureaus zijn die op een verantwoorde manier werken, is er in de uitzendsector veelvuldig sprake van misstanden. In 2018 constateerde de Inspectie SZW bij 70 procent van de uitzendbureaus overtredingen. Volgens de laatste 'Staat van eerlijk werk' maken veel uitzendbureaus zich schuldig aan malafide praktijken zoals illegale tewerkstelling, slechte werkomstandigheden, onderbetaling en onrechtmatige inhoudingen op het salaris.<sup>334</sup>

---

*Veel uitzendbureaus maken zich schuldig aan malafide praktijken zoals onrechtmatige inhoudingen op het salaris.*

Een belangrijke oorzaak van deze wanpraktijken is het ontbreken van een toetredingsdrempel voor nieuwe uitzendbureaus. Tussen 1970 en 1998 had

---

**333** In 1952 ratificeerde Nederland de ILO 'Migration for Employment Convention'. Artikel 6 van dit verdrag verplicht Nederland om 'legaal' tewerkgestelde arbeidsmigranten gelijke arbeidsvoorwaarden (loon, werkuren, arbeidstraining, uitkeringen in verband met werk etc.) te bieden. In mei 2018 besloot het Europees Parlement dat in héél Europa gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek moet worden betaald.

**334** Inspectie SZW, *Staat van eerlijk werk 2019*.



Nederland een vergunningstelsel voor uitzendbureaus. In 1998 werd dit stelsel afgeschaft omdat het te arbeidsintensief en complex zou zijn.<sup>335</sup> Sinds de afschaffing van het vergunningstelsel kan iedereen een uitzendbureau beginnen met als gevolg een explosieve groei in het aantal uitzendbureaus.

De Inspectie SZW heeft een checklist opgesteld waarmee inleners kunnen controleren of een uitzendbureau op een eerlijke manier werkt.<sup>336</sup> In een recente enquête gaf zo'n 20 procent van de inleners echter aan op geen enkele manier te controleren of het ingehuurd uitzendbureau op een fatsoenlijke manier opereert. Dit is zorgelijk omdat één op de twintig bedrijven tegelijkertijd aangeeft dat arbeidsuitbuiting binnen de eigen branche een probleem is.<sup>337</sup>

---

### *Zelfregulering binnen de uitzendsector is ineffectief.*

Sinds 2007 kunnen uitzendbureaus zich laten certificeren door het private keurmerk van de Stichting Normering Arbeid (SNA). Deze vorm van zelfregulering is ineffectief. Van de 14 duizend Nederlandse uitzendbureaus zijn er slechts 4.500 SNA-gecertificeerd. De SNA voert twee keer per jaar controles uit, maar kijkt hierbij niet of het juiste cao-loon wordt betaald. Ook doet de stichting weinig om cao-ontduiking door middel van constructies zoals *contracting* tegen te gaan. Om deze redenen besloten de vakbonden in 2016 uit het bestuur van de SNA te stappen.

De Inspectie SZW en de Belastingdienst vinden geen groot verschil in het aantal overtredingen onder gecertificeerde en niet-gecertificeerde uitzendbureaus. In 2013 had 17 procent van de gecontroleerde gecertificeerde uitzendbureaus de Wav of de Wml overtreden, tegenover 20 procent van de gecontroleerde niet-gecertificeerde uitzendbureaus.<sup>338</sup>

Wij pleiten dan ook voor een herinvoering van een vergunningstelsel onder publiek toezicht. Het Belgische vergunningensysteem (zie het kader hieronder) zou hierbij als voorbeeld kunnen dienen. Onderdeel van dit systeem is een financiële toetredingsdrempel. Door uitzendbureaus te verplichten om een waarborgsom van

---

**335** KTK, 2019-2020. 22 januari 2020, 29861, nr. 48.

**336** Inspectie SZW, 'Checklist Werken met uitzendbureaus', <https://www.inspectie-checklist.nl/uitzendbureaus/>.

**337** Winsemius e.a., *Fair Work?*

**338** Hetty Visee e.a., *Zelfregulering in de uitzendbranche: Het onderscheidend vermogen van het SNA-keurmerk* (Amsterdam 2015).

100 duizend euro op een geblokkeerde rekening te storten kunnen achterstallige salarissen of boetes óók bij een mogelijk faillissement worden geïnd.<sup>339</sup>

### Het Belgische vergunningensysteem voor de uitzendsector

In België zijn uitzendbureaus verplicht om een borgsom van 75 duizend euro in het Sociaal Fonds voor de Uitzendkrachten te storten. Eén derde van dit totaal (25 duizend euro) moet direct bij het indienen van een vergunningsaanvraag worden gestort. Hiernaast moeten aanvragers een bewijs van goed gedrag, deskundigheid en kredietwaardigheid aanleveren en aantonen dat zij geen boetes of belastingen hebben openstaan. Ten slotte moeten aanvragers op gesprek bij een tripartiete commissie, waarna werkgevers en werknemers kunnen stemmen voor of tegen het verlenen van de vergunning. De kosten van de vergunningsaanvraag komen op rekening van de aanvrager.<sup>340</sup>

Verder moeten uitzendbureaus worden verplicht om voor iedere inlening apart vast te leggen voor welke functie iemand wordt ingehuurd en welke arbeidsvoorwaarden worden geboden. In lijn met artikel 8 van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs moeten uitzendkrachten onder ten minste dezelfde arbeidsvoorwaarden werken als collega's in een gelijke of gelijkwaardige functie die direct in dienst zijn bij de inlener. Om ervoor te zorgen dat uitzendbureaus zich aan de wet houden is het belangrijk dat zowel aangekondigde als onaangekondigde inspecties worden uitgevoerd en dat bij overtredingen afschrikwekkende boetes worden uitgedeeld.

### Aanpak turboliquidaties

Op dit moment is het relatief gemakkelijk om een uitzendbureau of een detachingsbedrijf te beginnen en deze met een turboliquidatie op te heffen. Anders dan bij een faillissement, is er bij een turboliquidatie geen sprake van vereffening. Wanneer de onderneming is ontbonden is het niet langer mogelijk om sancties op te leggen of vorderingen en boetes te innen. Ook kunnen frauduleuze ondernemingen na een turboliquidatie vrijwel direct een doorstart maken en zo hun wanpraktijken voortzetten.<sup>341</sup> Om deze problemen aan te pakken pleiten wij ervoor turboliquidaties te verbieden voor bedrijven die vorderingen hebben openstaan.

<sup>339</sup> Ook het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten pleit ervoor deze optie te onderzoeken. Zie: KTK, 2019-2020, 11 juni 2020, 29861, nr. 51.

<sup>340</sup> Vlaanderen.be, *Erkenning van uitzendbureaus*, <https://www.vlaanderen.be/erkenning-van-uitzendbureaus>.

<sup>341</sup> Inspectie SZW, *Staat van Eerlijk Werk*, p. 31.

## **Pak (schijn)constructies aan die het mogelijk maken om geldende arbeidsvoorwaarden te ontduiken**

Ook is het belangrijk om (schijn)constructies aan te pakken die het mogelijk maken om arbeidsvoorwaarden in de geldende cao (de uitzend-cao of de cao van de inlener) te ontduiken. Wij bespreken er hier drie:

- *Draaideurconstructies*: Door mensen te ontslaan en via een ander uitzendbureau of na een tussenperiode weer voor hetzelfde werk in te huren proberen malafide uitzendbureaus te voorkomen dat werknemers rechten opbouwen. Zo zijn er uitzendbureaus die werknemers ontslaan om te voorkomen dat zij na 26 weken pensioen opbouwen. Om deze praktijk tegen te gaan moet het UWV strenger controleren of er sprake is van een bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid en vermoedens van schijnconstructies melden bij de Inspectie SZW.

---

## *Constructies die het mogelijk maken om arbeidsvoorwaarden in de geldende cao te ontduiken moeten worden aangepakt.*

- *Contracting*: Door een primair deel van hun werkproces uit te besteden (*contracting*) kunnen bedrijven terugvallen op minimale arbeidsvoorwaarden. Hierdoor kan de cao van de inlener of de uitzend-cao worden omzeild. Om deze constructie aan te pakken moet *contracting* worden verboden of worden gezorgd dat óók *contracting*bedrijven onder de cao van de inlenende onderneming vallen.
- *ET-regeling*: Binnen de Extraterritoriale Kosten (ET)-regeling kunnen tijdelijke EU-arbeidsmigranten een vergoeding krijgen voor dubbel gemaakte kosten zoals huisvesting, vervoer en levensonderhoud. Onder de uitzend-cao is het toegestaan om de vergoeding van deze ET-kosten af te trekken van het brutoloon. Omdat werkgevers bij een lager brutoloon minder sociale premies hoeven te betalen, creëert de regeling een prikkel om de kosten van bijvoorbeeld huisvesting te maximaleren. Ook maakt de ET-regeling arbeidsmigranten goedkoper dan hun Nederlandse collega's. Om de financiële prikkel voor werkgevers weg te nemen, moet het ET-voordeel niet meer via de werkgever maar via de arbeidsmigrant zelf lopen. Voor de langere termijn is het goed om te onderzoeken of de mogelijkheid om arbeidsvoorwaarden uit te ruilen (zoals nu in de uitzend-cao bestaat) kan worden verboden.

## **Bevorder de melding van misstanden**

Omdat de Inspectie SZW onmogelijk alle misstanden kan opsporen is het belangrijk dat de kans op melding van misstanden door slachtoffers wordt vergroot. Om dit te bewerkstelligen moeten de bewijslast en risico's bij de werkgever komen

te liggen en de slachtoffers van arbeidsuitbuiting juist worden beschermd. De nieuwe Europese Arbeidsautoriteit (ELA) kan *best practices* over veilige meldingroutes in kaart brengen. Om mensen te overtuigen dat het zin heeft om misstanden te melden is het belangrijk dat meldingen adequaat worden opgevolgd.

### Advies van slachtoffers arbeidsuitbuiting

In een rapport van FairWork uit 2016 doen slachtoffers van arbeidsuitbuiting aanbevelingen om de kans op opsporing van arbeidsuitbuiting te vergroten. Zij raden aan werknemers vertrouwelijk en buiten de werkplek te spreken en hen de garantie te geven dat gegevens niet met de werkgever of de IND worden gedeeld en dat de werknemer te allen tijde het resterende loon en compensatie ontvangt. Ook wijzen zij erop dat het kan helpen om informatie te geven over de rechten van ongedocumenteerde migranten en bij de gesprekken een advocaat aanwezig te laten zijn. Ten slotte adviseren slachtoffers om vaker onaangekondigde inspecties uit te voeren.<sup>342</sup>

Arbeidsmigranten zullen minder geneigd zijn om misstanden te rapporteren wanneer ontslag of baanverlies het einde van het verblijfsrecht of het huurcontract betekent. Om de kans op melding van misstanden te vergroten moet meervoudige afhankelijkheid worden bestreden. In dit verband pleiten wij voor:

- *Arbeidsmobiliteit*: Wij pleiten ervoor om de werkvergunning los te koppelen van een specifieke werkgever. Om aansluiting bij de arbeidsmarkt te garanderen kan het recht om van werkgever te wisselen worden beperkt tot een specifieke beroepsgroep of sector.<sup>343</sup> Zie voor een uitwerking van dit punt ook sectie 4.4.2.
- *Scheiden bed en brood*: Hoewel de werkgever of het uitzendbureau een arbeidsmigrant mag helpen bij het vinden van huisvesting, moet het worden verboden om óók de rol van huisbaas te vervullen. Zie ook sectie 4.5.1.
- *Verbieden van package deals*: De koppeling van contracten (voor arbeid, huisvesting, transport, ziektekostenverzekering etc.) moet worden verboden (zie ook het kader hieronder).

<sup>342</sup> Xenia Commandeur, *Zien en gezien worden. Proactief herkennen, erkennen en ondersteunen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting* (Amsterdam 2016).

<sup>343</sup> Deze aanbeveling is niet van toepassing op EU-arbeidsmigranten en kennismigranten uit derde landen. Deze zijn ook binnen het huidige beleid al vrij om van werkgever te wisselen.

### Zorgverzekering in 'package deal'

Arbeidsmigranten worden in hun arbeidscontract vaak verplicht om een collectieve zorgverzekering met een hoog eigen risico af te sluiten. De collectiviteitskorting en het premievoordeel gaan hierbij meestal naar de werkgever. Uit recent onderzoek van FNV blijkt dat twee derde van de arbeidsmigranten niet over hun eigen zorgpas beschikt.<sup>344</sup> Arbeidsmigranten wordt vaak gevraagd om de werkgever volmacht te geven. Hierdoor hebben veel arbeidsmigranten geen zicht op de dekking, polisvoorwaarden en de feitelijke prijs van hun polis. Ook stelt de volmacht werkgevers in staat om de verzekering bij ontslag eenzijdig op te zeggen.

Wij pleiten ervoor om werkgevers te verplichten hun werknemers volledige informatie te verschaffen over hun zorgverzekering. Deze informatie stelt werknemers in staat om te controleren of de werkgever zichzelf onrechtmatig kortingen toekent. Ook zouden werkgevers werknemers moeten informeren over de implicaties van het geven van volmacht. Bij ontslag moeten werknemers worden ingelicht over de mogelijkheid om hun verzekering voort te zetten. Hoewel de werkgever hoofdverantwoordelijk is, ligt hier ook een taak voor zorgverzekeraars.<sup>345</sup>

### Informeer arbeidsmigranten over hun rechten en plichten

Arbeidsmigranten moeten beter worden voorgelicht over hun rechten en plichten. Bijna de helft van de uitzendwerknemers, waaronder veel arbeidsmigranten, weet niet dat zij recht hebben op een vergelijkbaar loon als een collega in loondienst.<sup>346</sup>

---

*De helft van de uitzendwerknemers weet niet dat zij recht hebben op een vergelijkbaar loon als collega's in loondienst.*

Zowel gemeenten als werkgevers en uitzendbureaus moeten worden verplicht om arbeidsmigranten over hun rechten en plichten te informeren en hen handelingsperspectieven (contactgegevens van bonafide organisaties, informatie over meldroutes) te bieden voor situaties waar sprake is van misstanden.<sup>347</sup> Bij arbeidsmigranten uit derde landen kan deze informatie samen met de werk- en verblijfsvergunning

---

<sup>344</sup> Erna Bosschart, 'Tweederde arbeidsmigranten krijgt eigen zorgpas niet van werkgever', *FNV*, 22 juli 2020.

<sup>345</sup> FNV, CNV, VCP, Brief aan minister Asscher 'Zorgverzekeringen en arbeidsmigranten', 16 juni 2015, [https://www.cnv.nl/fileadmin/user\\_upload/Brief\\_zorgverzekeringen\\_en\\_arbeidsmigranten\\_definitief.pdf](https://www.cnv.nl/fileadmin/user_upload/Brief_zorgverzekeringen_en_arbeidsmigranten_definitief.pdf).

<sup>346</sup> Heyma e.a., *De positie van uitzendwerknemers*.

<sup>347</sup> Zie voor een goede uitwerking het rapport: Cremers en de Volder, *Arbeidsmigratie in Noord-Brabant*.

door de IND worden toegestuurd. Ook Nederlandse ambassades en vakbonden zouden een rol kunnen spelen bij het verspreiden van deze informatie.

---

*Goede regelgeving is van weinig betekenis als regels onvoldoende worden gehandhaafd.*

Informatie moet online in meerdere talen beschikbaar zijn. Ook kunnen gemeenten investeren in een fysiek informatiepunt voor arbeidsmigranten.<sup>348</sup> Hierbij kan een voorbeeld worden genomen aan Duitsland, waar een netwerk van advies- en steunpunten bestaat waar arbeidsmigranten in meerdere talen terecht kunnen met vragen over sociale- en arbeidgerelateerde zaken.<sup>349</sup> Ook kunnen lessen worden getrokken uit de ervaring van Nederlandse gemeenten die al een informatieloket voor arbeidsmigranten uit MOE-landen hebben.<sup>350</sup> Zo kunnen arbeidsmigranten in Eindhoven voor informatie, advies en ondersteuning in hun eigen taal terecht bij het 'Migranten Informatie Punt'.

#### **4.2.5 Zorg voor effectieve controle en strenge handhaving van arbeidswetten**

Goede regelgeving is van weinig betekenis als regels onvoldoende worden gehandhaafd. Om ervoor te zorgen dat bestaande misstanden worden aangepakt is strenge handhaving dan ook cruciaal.<sup>351</sup> De Wet aanpak schijnconstructies (zie sectie 1.4.1) heeft gezorgd voor strengere controle en handhaving. De evaluatie van de wet uit oktober 2019 laat zien dat de ketenaansprakelijkheid heeft geleid tot preventieve maatregelen in met name de uitzend-, transport- en bouwsector. Ook is het WML beter gewaarborgd. Ten slotte zijn de betrokkenen positief over de mogelijkheid om vermoedens over cao-ontduiking te melden.

Toch schiet handhaving nog steeds tekort. De evaluatie concludeert dat no- toire overtreders nieuwe manieren zoeken om wetgeving te omzeilen. Zo zijn er signalen dat buiten de loonstrook om alsnog kosten worden verrekend onder het WML. Sommige werkgevers hebben een dubbele loonadministratie met vervals- te loonstroken. Anderen werken met *cashback*-constructies. Zoals besproken zijn veel arbeidsmigranten door meervoudige afhankelijkheid van werkgevers

---

<sup>348</sup> Van der Haar e.a., *Van zorg naar sturing*.

<sup>349</sup> Cremers en de Volder, *Arbeidsmigratie in Noord-Brabant*, p. 27-29.

<sup>350</sup> Expertisecentrum Flexwonen, 'Informatiepunten EU-arbeidsmigranten', <https://flexwonen.nl/soorten/informatiepunten-eu-arbeidsmigranten/>.

<sup>351</sup> SER, *Arbeidsmigratie*.

terughoudend om klachten te melden. Ook ontbreekt het bij de arbeidsinspectie aan de capaciteit om regels daadwerkelijk te handhaven.<sup>352</sup> Hieronder doen wij aanbevelingen om handhaving te verbeteren.

### **Verbeter de registratie van arbeidsmigranten**

Goede controle is alleen mogelijk wanneer de arbeidsinspectie een duidelijk overzicht heeft van de arbeidsmigranten die in Nederland werken. Op dit moment is helaas maar een klein aandeel van de arbeidsmigranten officieel geregistreerd. In 2018 was van 314 duizend arbeidsmigranten niet bekend wat hun verblijfplaats was.<sup>353</sup>

Arbeidsmigranten die korter dan vier maanden in Nederland verblijven kunnen zich registreren als niet-ingezetene. Dit gebeurt echter lang niet altijd. Ook hoeft deze groep bij registratie geen Nederlands woonadres op te geven. Bij een verblijf van langer dan vier maanden zijn arbeidsmigranten wel verplicht om zich als ingezetene in te schrijven. Ook dit gebeurt echter lang niet altijd. Uit onderzoek van FNV onder honderden arbeidsmigranten blijkt dat sommige uitzendbureaus mensen dreigen te ontslaan wanneer zij zich inschrijven bij de gemeente.<sup>354</sup>

---

### *Sommige uitzendbureaus dreigen mensen te ontslaan wanneer zij zich inschrijven bij de gemeente.*

Om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren pleiten wij ervoor om arbeidsmigranten direct na aankomst te verplichten om een Nederlands woonadres door te geven. Gemeenten kunnen dit regelen binnen de gemeentelijke woonverordening.<sup>355</sup> Voor mensen die zich in eerste instantie als niet-ingezetene hebben geregistreerd moet na vier maanden worden gecontroleerd of deze persoon nog steeds in Nederland is. Wanneer iemand langer dan vier maanden in Nederland verblijft moet deze persoon als ingezetene worden geregistreerd.

Om de registratie van arbeidsmigranten te verbeteren is het verder belangrijk dat arbeidsmigranten beter worden geïnformeerd over hun rechten en plichten en de gevolgen van in- en uitschrijving. Hiervoor kunnen informatiebijeenkomsten worden georganiseerd. Ook kunnen, zoals nu in de gemeente Westland gebeurt,

---

352 NOS, 'FNV: Arbeidsinspectie heeft zelf zaken niet op orde', *NOS*, 17 januari 2017.

353 Marleen van der Haar en Sanne Paenen, 'Nieuwe cijfers over arbeidsmigranten helpen overheden bij het maken van beleid', *Het PON*, 20 maart 2020.

354 Bosschart, 'Tweederde arbeidsmigranten krijgt eigen zorgpas niet van werkgever'.

355 KTK, 2019-2020, 11 juni 2020, 29861, nr. 51.

speciale inschrijfbijeenkomsten worden georganiseerd om snelle registratie voor grote groepen migranten mogelijk te maken.

### Vergroot de slagkracht en effectiviteit van de arbeidsinspectie

Ook moet worden geïnvesteerd in het vergroten van de capaciteit en effectiviteit van de Inspectie SZW. Hiervoor doen wij de volgende aanbevelingen:

- *Meer capaciteit:* Na jarenlange bezuinigingen werd eind 2018 besloten om jaarlijks structureel 50,5 miljoen euro extra in de arbeidsinspectie te investeren. Toch is de capaciteit met 0,35 inspecteurs per 10 duizend werknemers nog ver onder het ILO advies. Wij adviseren dan ook om de capaciteit verder te verhogen tot de ILO indicatie van 1 inspecteur op 10 duizend werkenden.

---

*De capaciteit van de arbeidsinspectie moet worden verhoogd tot minimaal de ILO indicatie van 1 inspecteur op 10.000 werkenden.*

- *Betere samenwerking:* Op dit moment wordt onvoldoende samengewerkt tussen de verschillende instanties die betrokken zijn bij de handhaving van geldende regels. De samenwerking tussen de Inspectie SZW, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, het Openbaar Ministerie en de SVB moet worden verbeterd. Ook op lokaal niveau moet versplinterd toezicht worden voorkomen. Op dit moment controleert de Inspectie SZW de arbeidsomstandigheden, de politie het transport naar werk en is de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op huisvesting. Om misstanden op te kunnen sporen moeten deze instanties informatie uitwisselen en een gestructureerde meldroute creëren.<sup>356</sup> Ook met instanties in buurlanden moeten afspraken worden gemaakt over het uitwisselen van signalen en gegevens.<sup>357</sup>

### Zorg voor afschrikwekkende sancties

Om malafiditeit aan te pakken moet de pakkans worden vergroot en moeten harde sancties komen te staan op overtreding van geldende arbeidswetten.

- *Bestuursrechtelijke ketenaanpak:* In de eerste voortgangsrapportage van de Was werd een bestuursrechtelijke ketenaanpak geïntroduceerd. Hierdoor is het voor de Inspectie SZW mogelijk om niet alleen de directe werkgever maar ook

---

<sup>356</sup> Cremers en de Volder, *Arbeidsmigratie in Noord-Brabant*, p. 31-33.

<sup>357</sup> KTK, 2019-2020, 11 juni 2020, 29861, nr. 51.



andere schakels in de keten een boete of last onder dwangsom op te leggen. In de praktijk blijkt het voor de Inspectie moeilijk om het WML bestuursrechtelijk te handhaven. Om betere handhaving mogelijk te maken moet de terminologie in de WML worden gemoderniseerd en vereenvoudigd.<sup>358</sup> Een ander probleem is dat de Inspectie alleen het minimumloon kan handhaven. Wanneer het loon hoger ligt dan het WML, moet de werknemer zelf via de civielrechtelijke ketenaansprakelijkheid een procedure starten. Het is daarom belangrijk dat de inspectie ook het cao-loon kan handhaven.<sup>359</sup> Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten adviseert hiernaast om uit te zoeken of het juridisch mogelijk is om de ketenaansprakelijkheid uit te breiden naar arbeidsomstandigheden.<sup>360</sup>

---

*Werkgevers die de regels overtreden moeten hoge boetes krijgen opgelegd en werknemers verplicht financieel compenseren.*

- *Boetes, stilleggingen en dwangsommen:* Werkgevers die zich niet aan de regels houden moeten hoge boetes krijgen opgelegd en worden verplicht om werknemers financieel te compenseren. Bij ernstige misstanden moeten ook stilleggingen en dwangsommen tot de opties behoren. Bestuurders van malafide ondernemingen moeten een bestuursverbod opgelegd krijgen.
- *Doorstart malafide werkgevers voorkomen:* Om te voorkomen dat malafide ondernemers hun overtredingen kunnen voortzetten onder een andere bedrijfsnaam moet streng worden gecontroleerd of overtreders geen doorstart maken.
- *Apart artikel arbeidsuitbuiting:* Op dit moment valt arbeidsuitbuiting (misstanden waarbij fundamentele mensenrechten worden geschonden) onder het artikel mensenhandel. Om strafrechtelijke vervolging óók wanneer er geen sprake is van mensenhandel mogelijk te maken, moet er een apart strafrechtartikel voor arbeidsuitbuiting komen.<sup>361</sup>

---

**358** Huib de Kort en André van Rijs, 'Ketenaansprakelijkheid inzake loonbetaling, een verdere stap, een verbetering?', *Tijdschrift voor Arbeid en Onderneming* (2015) nr. 4, p. 171-179.

**359** Harry van Drongelen en Huib de Kort, 'Betaling van het minimumloon en de bestuursrechtelijke ketenaanpak', *Tijdschrift voor Arbeid & Onderneming* (2016), nr. 1, p. 1-10, 10.

**360** KTK, 2019-2020, 11 juni 2020, 29861, nr. 51.

**361** FNV, *Eerlijke arbeidsmigratie in een socialer Nederland*.

### **Behoud het vrije verkeer van werknemers binnen de EU**

In reactie op problemen met EU-arbeidsmigratie hebben meerdere politieke partij- en de regering gevraagd om de mogelijkheden te onderzoeken om het vrije verkeer van werknemers binnen de EU in te perken. Voor ons staat overeind dat het vrije verkeer van werknemers moet worden behouden. Het vrije verkeer van personen is één van de belangrijkste pilaren van de EU. Deze afspraak geeft arbeidsmigranten toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt, maar maakt het voor Nederlanders net zo goed mogelijk om zonder vergunning in een andere EU-lidstaat aan het werk te gaan. Door misstanden met een strikter arbeidsmigratiebeleid te bestrijden worden bovendien niet de daders maar de slachtoffers geraakt.

## **4.3 Een selectieve verruiming van het arbeidsmigratiebeleid voor 'niet-kennismigranten' van buiten de EU**

Aan het begin van dit hoofdstuk schreven wij: wanneer binnen een fatsoenlijke arbeidsmarkt de vraag naar arbeidskrachten voor lagerbetaalde beroepen het reeds aanwezige arbeidsaanbod overstijgt, moet het voor werkgevers makkelijker worden om arbeidsmigranten buiten de EU te werven. In deze sectie doen wij een aantal concrete voorstellen voor een selectieve verruiming van het Nederlandse (en Europese) arbeidsmigratiebeleid.

---

*Een goed arbeidsmigratiebeleid kan meebewegen met de stand van de arbeidsmarkt.*

In deze voorstellen is sprake van een vraaggestuurd beleid. Dit betekent dat migranten pas een verblijfsvergunning kunnen krijgen wanneer er sprake is van een concreet baanaanbod. Dit beleid maakt het mogelijk om met de arbeidsmarkt mee te bewegen. In tijden van krapte zal er meer ruimte zijn voor arbeidsmigranten, terwijl bij een ruime arbeidsmarkt (zoals de komende jaren als gevolg van de coronacrisis het geval zal zijn) er automatisch minder arbeidsmigranten een vergunning krijgen.

### **4.3.1 Schrap de arbeidsmarkttoets voor 'tekortberoepen'**

Zoals we in hoofdstuk twee hebben besproken wordt een vergunningsaanvraag voor een 'niet-kennismigrant' van buiten de EU aan een groot aantal eisen getoetst. Hoewel deze groep in theorie een werkvergunning kan krijgen, worden er door de strenge arbeidsmarkttoets (zie het kader hieronder) in de praktijk maar weinig vergunningen afgegeven. In 2018 verstreekte de IND 20.885 werkvergunningen

aan derdelanders.<sup>362</sup> Hiervan ging het overgrote merendeel (18.650) naar kennis-migranten.<sup>363</sup> Tegelijkertijd werden maar 610 vergunningen met een volledige arbeidsmarkttoets afgegeven.<sup>364</sup>

### De arbeidsmarkttoets

Voor een positieve arbeidsmarkttoets moet aan drie voorwaarden worden voldaan:

- Een vacature moet op tijd zijn aangemeld bij het UWV;
- Het UWV moet oordelen dat er in heel de EU niemand is die de vacature kan vervullen (de 'toets prioriteitgenietend aanbod'); en
- De werkgever moet kunnen aantonen dat voldoende inspanningen zijn geleverd om binnen de EU werknemers te werven.<sup>365</sup>

*Op dit moment geldt de arbeidsmarkttoets ook voor beroepen met een structureel tekort aan personeel.*

De arbeidsmarkttoets geldt ook voor beroepsgroepen met een structureel tekort aan werknemers. Zoals besproken in sectie 1.3.1 geldt op dit moment alleen voor zeer specifieke functieprofielen zoals topsporters, geestelijk dienaren en Aziatische koks een uitzondering op onderdelen van de arbeidsmarkttoets.<sup>366</sup> Wij pleiten voor een meer structurele oplossing waarbij de arbeidsmarkttoets vervalt voor een lijst met tekortberoepen. Dit voorstel is in lijn met eerdere adviezen van onder andere de ACVZ en de OESO.<sup>367</sup>

<sup>362</sup> Eurostat, *First residence permits issued, by reason, 2018*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:First\\_residence\\_permits\\_issued,\\_by\\_reason,\\_2018.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:First_residence_permits_issued,_by_reason,_2018.png).

<sup>363</sup> IND, *Cijfers Jaaroverzicht 2018*, <https://ind.nl/Documents/Cijferoverzicht%20IND%20Jaarresultaten%202018.pdf>.

<sup>364</sup> KTK, 2019-2020, Memorie van Toelichting WAV, 6 januari 2020, <https://www.parlementaire-monitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vl52f655lgpr>.

<sup>365</sup> Wet arbeid vreemdelingen, artikel 8.

<sup>366</sup> Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (2014), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034945/2019-10-01>.

<sup>367</sup> ACVZ, *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*, p. 18; Lucassen, 'Naar een duurzaam migratiebeleid', p. 13-56; SVR Research Unit & MPI Europe, *Legal migration for work and training*; OESO, *Recruiting Immigrant Workers: The Netherlands 2016*.

### Het Wetsvoorstel Wijziging Wav is onvoldoende

Zoals besproken ligt er op het moment van schrijven een wetsvoorstel dat het criterium 'voldoende wervingsinspanningen' wijzigt van een dwingendrechtelijke in een facultatieve afwijzingsgrond. Als de wetswijziging wordt doorgevoerd krijgen UWV-medewerkers discretionaire bevoegdheid om, ook wanneer niet aan deze eis is voldaan, een werkvergunning toe te kennen. Hoewel deze aanpassing kan zorgen voor een toename in het aantal werkvergunningen voor 'niet-kennismigranten', biedt de wijziging geen structurele oplossing voor tekortsectoren. Er wordt nog steeds per vergunningsaanvraag een individuele toetsing gedaan. Ook is niet duidelijk welke criteria het UWV zal gebruiken om een uitzondering te maken. Ten slotte geldt de uitzondering alleen voor de wervingseis en niet voor de toets prioriteitgenietend aanbod en de eis vacaturemelding.

### Zorg voor een goede procedure voor het opstellen van de lijst met 'tekortberoepen'

Bij het opstellen van een tekortberoepenlijst moeten verschillende stappen worden doorlopen. Zo moet er een keus worden gemaakt over de criteria die worden gebruikt om een beroep op de tekortlijst te plaatsen. Vervolgens moeten er data worden verzameld en consultaties met betrokken partijen worden georganiseerd. Ten slotte moet de definitieve lijst worden opgesteld.<sup>368</sup> In sectie 3.3.1 hebben we *best practices* voor het opstellen van een tekortlijst besproken.

### *De in te stellen Arbeidsmigratie Planningscommissie krijgt een centrale rol bij het opstellen van de lijst met tekortberoepen.*

In navolging van de eerdere adviezen van ACVZ raden wij aan om een onafhankelijke Arbeidsmigratie Planningscommissie (APC) op te richten en deze commissie een centrale rol te geven bij het opstellen van de lijst met tekortberoepen.<sup>369</sup> De APC moet zorgen voor goede en volledige dataverzameling. Hierbij kan zij een voorbeeld nemen aan de Spaanse TAC (zie sectie 3.3.1). Door nauw samen te werken met lokale arbeidsbureaus beschikt deze commissie over gedetailleerde cijfers.<sup>370</sup>

<sup>368</sup> EMN, *Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU*, p. 24; SVR Research Unit & MPI Europe, *Legal migration for work and training*, p. 49-51.

<sup>369</sup> Binnen het ACVZ voorstel heeft deze commissie naast het opstellen van een lijst met tekortberoepen ook een meer algemene adviesrol. Zie: ACVZ, *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*, p. 37.

<sup>370</sup> SVR Research Unit & MPI Europe, *Legal migration for work and training*, p. 33

### Een hoge 'spanningsindicator' is niet genoeg

Wij pleiten ervoor om bij het vaststellen van de tekortberoepenlijst niet alleen te kijken naar een hoge 'spanningsindicator'<sup>371</sup> maar ook na te denken over een aantal andere cruciale vragen, zoals: 'Zijn er andere oplossingen (hogere lonen, betere arbeidsvoorwaarden, verhoging van arbeidsparticipatie, automatisering, *outsourcing* of *offshoring*) die een oplossing kunnen bieden voor bestaande tekorten'<sup>372</sup>; en 'Is het waarschijnlijk dat tekorten van structurele aard zijn?'. Dit kan betekenen dat sectoren die gevoelig zijn voor economische conjunctuur, automatisering of crises niet op de lijst worden geplaatst.

Bij het opstellen van de lijst moet een breed palet aan stakeholders worden geconsulteerd. Naast overheidsinstanties, werkgeversorganisaties en arbeidsmigratie-experts moeten ook vakbonden een centrale rol krijgen. Werkgevers hebben een goed beeld van de dynamiek op de arbeidsmarkt, maar ze kunnen er ook belang bij hebben om tekorten te overdrijven, zeker wanneer arbeidsmigranten goedkoper zijn dan lokale werknemers. Vakbonden kunnen beoordelen in hoeverre tekorten het gevolg zijn van slechte arbeidsvoorwaarden.

---

*Wanneer arbeidsmigranten goedkoper zijn dan lokale werknemers kunnen werkgevers er belang bij hebben om personeelstekorten te overdrijven.*

Om ervoor te zorgen dat de tekortberoepenlijst een adequate afspiegeling geeft van de arbeidsmarkt is het belangrijk dat deze lijst op regelmatige basis wordt gecontroleerd en (waar nodig) wordt herzien. Net als bij de Spaanse TAC het geval is adviseren wij om de APC vier keer per jaar bijeen te laten komen. Door deze hoge frequentie is het mogelijk om snel te reageren op veranderingen op de arbeidsmarkt.<sup>373</sup>

---

**371** Het UWV berekent deze factor door het aantal openstaande vacatures te delen door het aantal personen dat minder dan een half jaar in de WW zit.

**372** Oomes e.a., *Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East*, p. 7.

**373** *Ibidem.*, p. 62.

### **Voorkom omzeiling door detachering derdelanders via andere EU-lidstaten**

Zoals besproken in sectie 2.3.3 worden er steeds vaker derdelanders via een andere EU-lidstaat in Nederland gedetacheerd. Bij de detachering van derdelanders wordt niet getoetst of mensen in een tekortberoep aan de slag gaan. De doorlening van derdelanders ondermijnt ons voorstel voor een selectieve verruiming van het toelatingsbeleid voor tekortberoepen. Wij pleiten er dan ook voor om mogelijkheden voor de detachering van derdelanders in te perken. In lijn met de richtlijnen voor langdurig ingezetenen en de Blauwe Kaart kan een wachttijd worden ingesteld. Een andere optie is om detachering alleen toe te staan voor beroepen op de tekortberoepenlijst.

Ook moet Nederland zich hard maken voor een EU-richtlijn voor de toelating van derdelanders voor EU-brede tekortberoepen, bijvoorbeeld door middel van EU-brede sectorale werkvergunningen. In de richtlijn moeten belangrijke rechten (het recht op gelijke behandeling; het recht om binnen de sector van werkgever te wisselen; het recht op gezinshereniging; en het recht om binnen de EU te verhuizen en na een aantal jaren toegang te krijgen tot een permanente status) worden vastgelegd.<sup>374</sup> In sectie 4.3.3 doen we meer aanbevelingen voor gemeenschappelijk EU-beleid.

---

*Om snel te kunnen reageren op veranderingen op de arbeidsmarkt wordt de tekortberoepenlijst vier keer per jaar aangepast.*

### **4.3.2 Start pilot projecten met (*global skills*) partnerschappen**

Naast het afschaffen van de arbeidsmarkttoets voor tekortberoepen stellen wij voor om te experimenteren met migratiepartnerschappen met individuele partnerlanden. Zoals besproken in sectie 3.3.2 maken migratiepartnerschappen het mogelijk om expliciet aandacht te besteden aan het ontwikkelingsaspect van arbeidsmigratie. Ook bieden partnerschappen mogelijkheden voor het opleiden en werven van buitenlands zorgpersoneel. Ten slotte biedt het partnerschapsmodel kansen om ongereguleerde migratie en kansarme asielaanvragen te verminderen (zie sectie 2.2).

---

<sup>374</sup> Greens/EFA, *Draft Position Paper on the Crucial Role of Migrant Workers in the EU* (Brussel 2020).

Omdat migratiepartnerschappen slechts met een kleine groep partnerlanden worden afgesloten en binnen deze projecten, zeker in de pilotfase, slechts een beperkte groep arbeidsmigranten wordt toegelaten, zien wij migratiepartnerschappen als een aanvulling op de versoepeling van het reguliere arbeidsmigratiebeleid voor tekortberoepen. Hieronder bespreken we twee mogelijke vormen migratiepartnerschappen.

### **Bilaterale samenwerking bij de werving van arbeidsmigranten**

Een eerste optie is een partnerschap waarbij Nederland in samenwerking met het partnerland een systeem opzet voor de gemeenschappelijke werving van arbeidsmigranten voor specifieke vacatures. Hierbij kan het Spaanse CMS (zie sectie 3.3.2) als voorbeeld dienen. Binnen dit 'model' kunnen Nederlandse werkgevers(organisaties) in tekortsectoren een verzoek indienen om vacatures door het arbeidsbureau in het partnerland uit te laten zetten. Vervolgens zoekt het arbeidsbureau geschikte kandidaten, die door werkgevers kunnen worden uitgenodigd om te solliciteren. Om een *brain-* of *skillsdrain* te voorkomen moeten lokale instanties kunnen weigeren om vacatures te plaatsen.

---

*Om een skillsdrain te voorkomen moet het lokale arbeidsbureau kunnen weigeren om vacatures te plaatsen.*

Om dit type partnerschap succesvol te maken is het belangrijk dat instituties in het partnerland over voldoende capaciteit beschikken. Zij moeten in staat zijn om geschikte kandidaten te selecteren en kunnen assisteren bij de terugkeer van migranten. Wanneer deze capaciteit niet aanwezig is, is het belangrijk om hier eerst in te investeren. Bij de selectie van een partnerland is het hiernaast belangrijk om te kijken naar de *match* tussen de vraag naar personeel in Nederland en het aanbod van personeel in het partnerland.<sup>375</sup> Ook moet de impact op de arbeidsmarkt in het land van herkomst worden onderzocht en moeten de mogelijkheden voor de re-integratie van migranten worden bekeken.<sup>376</sup> Om ervoor te zorgen dat de belangen van partnerlanden voldoende worden meegenomen moeten lokale partners vanaf het begin nauw worden betrokken bij het opzetten van het partnerschap.

Bij de selectie van partnerlanden kan naar Duits voorbeeld (zie het kader 'De Westelijke Balkan verordening' in sectie 2.2) ook worden gekeken naar landen

---

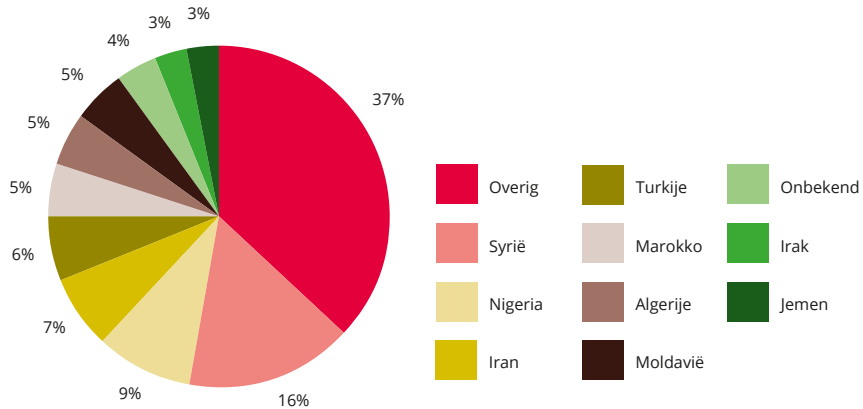
<sup>375</sup> De recente studie van Oomes e.a. kan hierbij als startpunt worden genomen.

<sup>376</sup> ACVZ, *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*, p. 21.

waaruit Nederland veel kansarme asielaanvragen ontvangt. In de top-tien herkomstlanden van asielzoekers die in 2019 naar Nederland kwamen (zie figuur 13) staan een aantal 'veilige landen'. Door het ontbreken van mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie proberen sommige mensen nu via het asielkanaal een verblijfsvergunning te krijgen. Deze situatie zorgt voor extra druk op het asielstelsel terwijl de kans klein is dat de asielaanvraag wordt toegewezen.<sup>377</sup>

*Bij de selectie van partnerlanden kan worden gekeken naar landen waaruit Nederland veel kansarme asielaanvragen ontvangt.*

**Figuur 13** Herkomstlanden eerste asielaanvragen, januari-december 2019



Bron: Rijksoverheid, *Kerncijfers asiel en migratie, januari 2019*.

Om 'oneigenlijke' asielmigratie via een migratiepartnerschap om te buigen naar gereguleerde arbeidsmigratie moeten mensen actief over dit partnerschap worden geïnformeerd. De ervaring van Zweden (sectie 3.2.2) leert dat het hiernaast belangrijk is om de rechten van arbeidsmigranten zoveel mogelijk gelijk te trekken met die van asielzoekers. Anders is er een reëel risico dat mensen eenmaal in Nederland alsnog een asielaanvraag indienen.<sup>378</sup> Verder blijkt uit het Duitse experiment

<sup>377</sup> Rijksoverheid, 'Wat gebeurt er met asielaanvragen van mensen uit veilige landen?', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/wat-gebeurt-er-met-asielaanvragen-van-mensen-uit-veilige-landen>.

<sup>378</sup> Parusel, *Legal migration for work and training*.



dat het belangrijk is dat Nederlandse ambassades in het partnerland voldoende capaciteit hebben om vergunningsaanvragen te kunnen afhandelen. Ten slotte is het belangrijk om na te denken over een systeem voor certificering van lokale wervings- en uitzendbureaus.<sup>379</sup>

### Een *Global Skills Partnership*

Ook adviseren wij om een pilot te starten met een *Global Skills Partnership* (GSP) (zie ook sectie 3.3.2). Binnen dit type migratiepartnerschap ontvangen mensen voorafgaand aan hun vertrek in het land van herkomst scholing.<sup>380</sup> Dit type partnerschap biedt een aantal voordelen. Zo is er veel aandacht voor het ontwikkelingsaspect van migratie. Door te investeren in de lokale opleidingscapaciteit profiteert het partnerland direct en niet alleen bij remigratie. Hiernaast wordt het risico op een *brain- of skillsdrain* verkleind. Binnen een GSP worden nieuwe mensen opgeleid in plaats van mensen geworven wiens opleiding door het land van herkomst is betaald.<sup>381</sup>

---

*Door te investeren in de lokale opleidingscapaciteit profiteert het partnerland direct en niet alleen bij remigratie.*

Een ander voordeel is dat het bestaan van een directe *match* tussen vraag en aanbod geen vereiste is voor het aangaan van een partnerschap. Deze *match* kan immers worden gecreëerd of verbeterd door het opleidingstraject dat voorafgaat aan migratie. Doordat (werkgevers in) Nederland betrokken is (zijn) bij het opzetten van de opleiding, voldoen diploma's direct aan de Nederlandse eisen. Hiermee kunnen ingewikkelde procedures voor de erkenning van buitenlandse diploma's worden vermeden. Wanneer kandidaten binnen een gestandaardiseerd EU-breed curriculum worden getraind, kunnen GSPs ook bijdragen aan een gemeenschappelijk EU-migratiebeleid.

Succesvolle projecten worden gekenmerkt door uitgebreide training en ondersteuning. Dit maakt projecten kostbaar. Het is dan ook essentieel dat vanaf het begin goed wordt nagedacht over duurzame financiering. Omdat werkgevers (zeker op de langere termijn) een belangrijk deel van de kosten zullen moeten dragen,

---

<sup>379</sup> Bither en Ziebarth, 'Creating legal pathways to reduce irregular migration?', p. 34-37.

<sup>380</sup> Zie Michael Clemens, 'Global Skill Partnerships: A proposal for technical training in a mobile world', *IZA Journal of Labor Policy*, jaargang 4 (2015) nr. 1. Ook worden GSPs expliciet genoemd onder doel 18 van het VN Migratiepact.

<sup>381</sup> ACVZ, *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*, p. 21.

moeten zij vanaf het begin nauw bij de pilot worden betrokken. Om politiek en maatschappelijk draagvlak te creëren is het belangrijk om uit te leggen dat scholing de bijdrage van migranten vergroot en hun integratie bevordert. Om teleurstelling te voorkomen en uitval te verkleinen is het belangrijk dat bij potentiële migranten eerlijke verwachtingen worden geschept over de werk- en leefomstandigheden in Nederland.<sup>382</sup>

### Als deeloplossing voor personeelstekorten in de zorg?

Zoals besproken in sectie 2.3.4 biedt arbeidsmigratie geen oplossing voor het snel oplopende tekort aan personeel in de zorg. Wel kan arbeidsmigratie mogelijk een bijdrage leveren aan het verminderen van bestaande tekorten. Zoals eerder besproken, lopen veel projecten voor de werving van buitenlands zorgpersoneel uit op een fiasco. Toch zijn er ook voorbeelden van succesvolle projecten (zie sectie 3.3.3). Om te voorkomen dat migratie van zorgpersoneel zorgt voor een verzwakking van het zorgstelsel in het land van herkomst is het essentieel dat de WHO gedragscode voor ethische werving van zorgpersoneel en de ILO principes en richtlijnen voor eerlijke werving in acht worden genomen. Dit betekent onder andere dat niet doelgericht mag worden geworven in landen die zelf kampen met een tekort aan zorgwerkers. Gezien de benodigde investeringen, hoge kosten en lange tijdsduur van GSPs is het niet waarschijnlijk dat dit type project op de korte termijn zal zorgen voor een grote instroom van buitenlandse zorgwerkers. Omdat tekorten in de zorgsector van lange duur zijn en GSPs, zowel van migranten als van werkgevers, om een significante investering vragen is het goed om te kijken of de vergunningsduur voor zorgberoepen kan worden verlengd naar vijf jaar.

### Als ruilmiddel in migratiedeals?

In Nederland vindt het gesprek over een soepeler visumbeleid, waaronder ook gesprekken over ruimere mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie, vooral plaats binnen onderhandelingen over migratiedeals met herkomst- en transitlanden in Afrika en het Midden-Oosten. Binnen deze 'deals' is sprake van conditionaliteit. Een soepeler visumbeleid is pas bespreekbaar wanneer het partnerland toezeggingen doet om uitgeprocedeerde migranten over te nemen. Mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie worden gezien als de 'wortel' voor medewerking aan de terugkeer van eigen onderdanen, overname van doorreizigers en beloften om ongereguleerde migratie richting Europa te verminderen.

---

<sup>382</sup> Angenendt, Bither en Ziebarth, *Creating a triple-win through labor migration policy?*, p. 19-20; Hooper, *Exploring New Legal Migration Pathways*, p. 9-15.

Wij pleiten ervoor om het gesprek over een soepeler visumbeleid – zeker wanneer het gaat om transitlanden – los te koppelen van het gesprek over overname van migranten. Wanneer deze twee onderwerpen worden gekoppeld domineert het politiek-strategische doel om ongereguleerde migratie te verminderen en delven andere belangen het onderspit. Zoals besproken in sectie 1.5.5 leert de ervaring dat in deze constructie weinig terecht komt van beloften om mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie te verruimen.<sup>383</sup> Dit zorgt voor wantrouwen aan de kant van partnerlanden. Om vertrouwen (terug) te winnen moet Nederland de belangen van partnerlanden serieus nemen, eerlijke verwachtingen scheppen en zich houden aan beloften om de mogelijkheden voor studie- en arbeidsmigratie te verruimen.<sup>384</sup>

---

*Het gesprek over een soepeler visumbeleid moet – zeker wanneer het gaat om transitlanden – worden losgekoppeld van onderhandelingen over overname van migranten.*

Door het gesprek over een soepeler visumbeleid los te koppelen van onderhandelingen over overname van migranten is het bovendien mogelijk om niet alleen met een selecte groep landen in Afrika en het Midden-Oosten, maar ook met EU-nabuurlanden en landen in Azië te praten over gereguleerde arbeidsmigratie.

#### **4.3.3 Zet stappen in de richting van een EU-breed ‘blijken van belangstelling’ systeem**

Naast een versoepeling van de toelatingseisen voor tekortberoepen en experimenten met migratiepartnerschappen op nationaal niveau, moet Nederland op EU-niveau stappen zetten richting een gemeenschappelijk arbeidsmigratiebeleid. Hoewel lidstaten huiverig zijn om bevoegdheden over te dragen, blijkt uit een recente peiling door de EC dat 67 procent van de burgers in EU-lidstaten voorstander is van een gemeenschappelijk Europees migratiebeleid.<sup>385</sup>

---

**383** Elizabeth Collett en Aliyyah Ahad, *EU Migration Partnerships: a work in progress* (Brussel 2017), p. 5; Kate Hooper en Kathleen Newland, *Mind the Gap: Bringing migration into development partnerships and vice versa* (Washington 2018).

**384** Langley en Alberola, *Independent Evaluation of the Mobility Partnerships between the European Union and Cape Verde, Georgia and Moldova*; Camino Mortera-Martinez en Beth Oppenheim, *Why Europe needs legal migration and how to sell it* (Brussel 2018).

**385** Europese Commissie, *Standard Eurobarometer 91* (Brussel 2019), p. 32.

Hoewel het Canadese migratiebeleid geen oplossing biedt voor een selectieve versoepeling van het toelatingsbeleid voor 'niet-kennismigranten' (zie sectie 3.2.1) is het *Express Entry* systeem wel een goed voorbeeld voor een gemeenschappelijk EU-toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit derde landen. De OESO ziet mogelijkheden voor een EU-breed systeem van *pre-screening*, *pooling* en *matching*.<sup>386</sup> Op dit moment wordt binnen het Directoraat-Generaal Migratie en Binnenlandse Zaken van de EC door een informele expertgroep onderzocht of het Canadese systeem geschikt is voor de EU.<sup>387</sup>

---

### 67 procent van de EU-burgers is voorstander van een gemeenschappelijk Europees migratiebeleid.

Het systeem zou op EU-niveau uit twee stappen bestaan:

- 1 *Blijken van belangstelling*: Arbeidsmigranten die in de EU willen komen werken vullen online een 'blijken van belangstelling' formulier in. Door middel van een puntensysteem wordt vervolgens getoetst of kandidaten voldoen aan de criteria (bijvoorbeeld taalkennis, kwalificaties of ervaring in een tekortberoep) voor toelating tot tenminste één lidstaat.
- 2 *Pool met geschikte kandidaten*: Kandidaten die aan de toelatingseisen van één of meerdere lidstaten voldoen komen in een *pool* terecht waaruit werkgevers en (lokale) overheden kandidaten kunnen selecteren voor specifieke vacatures. Een vergunning wordt pas toegekend nadat een kandidaat een concreet baanaanbod heeft ontvangen.

In 2019 onderzocht de OESO verschillende opties voor toelating binnen een EU-breed 'blijken van belangstelling' systeem. Van deze opties zijn er twee relevant voor zowel kennis- als overige arbeidsmigranten.<sup>388</sup> Het gaat hier om een:

---

<sup>386</sup> OESO, 'The Expression of Interest Model: What Lessons for Migration Management in the EU and elsewhere?', *Migration Policy Debates* (2019) nr. 18, p. 1-11.

<sup>387</sup> Europese Commissie, *First results of the comparative report on labour migration policies and the role of "Expression of Interest" models and matching mechanism: Issues for debate* (Brussel), <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=35670&no=7>.

<sup>388</sup> OESO, *Building an EU Talent Pool. A New Approach to Migration Management for Europe* (Parijs 2019).

- *Minimale variant:* Bij de minimale variant staat de EU-brede *pool* in dienst van nationaal beleid. Dit betekent dat (werkgevers in) EU-lidstaten kandidaten uit deze *pool* kunnen selecteren, maar dat toelating nog steeds plaatsvindt op basis van nationale criteria. Hoewel dit scenario niet bijdraagt aan een verdere integratie van het arbeidsmigratiebeleid van individuele lidstaten, zorgt het systeem door de grote *pool* van arbeidskrachten mogelijk wel voor meer efficiënte werving. Voor potentiële migranten biedt het systeem ook voordelen omdat binnen één screeningsstelsel duidelijk wordt of, en zo ja waar, zij kans maken om als arbeidsmigrant naar de EU te komen. Het opzetten van een EU 'blijken van belangstelling' systeem kost – ook binnen de minimale variant – veel tijd. Op de korte termijn zou al kunnen worden geëxperimenteerd met een proefproject voor een sector met nijpende tekorten zoals de ICT-sector. Binnen deze pilot zou deelname door lidstaten vrijwillig zijn. Om de kosten behapbaar te houden zou werkgevers om een *matching fee* kunnen worden gevraagd.

---

*Op de korte termijn kan worden geëxperimenteerd met een EU-brede arbeidspool voor bijvoorbeeld de ICT-sector.*

- *Uitgebreide variant:* Binnen de uitgebreide variant ontvangen arbeidsmigranten die in een EU-breed 'tekortberoep' aan de slag gaan direct een verblijfsvergunning die toegang geeft tot alle EU-lidstaten. Het voordeel van dit systeem is dat het intra-EU mobiliteit bevordert. Een nadeel is dat voor deze variant een complex systeem moet worden opgezet dat het mogelijk maakt om EU-brede arbeidsmarkttekorten vast te stellen. Om ook arbeidsmigranten voor gekwalificeerde beroepen toe te kunnen laten moet bovendien een EU-breed systeem voor de erkenning van kwalificaties worden gecreëerd.

Wij pleiten ervoor om allereerst in te zetten op de minimale variant, maar tegelijkertijd verder te praten over mogelijkheden voor een uitgebreider systeem. Het is belangrijk om lering te trekken uit de huidige ervaringen met de Blauwe Kaart, die maar door weinig lidstaten wordt gebruikt. De belangrijkste les is dat een EU-breed systeem lidstaten en arbeidsmigranten voordelen moet bieden boven nationaal beleid.

## 4.4 Praktische uitwerking

In de vorige sectie hebben we voorstellen gedaan voor een selectieve verruiming van het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten van buiten de EU. Hieronder gaan we in op de praktische uitwerking van ons voorstel: de toelatingseisen, de vergunningsduur, het recht op gezinshereniging en de toegang tot de verzorgingsstaat.

Deze uitwerking is met name relevant voor arbeidsmigranten die via het reguliere kanaal worden toegelaten. Binnen migratiepartnerschappen zullen in de meeste gevallen per project afspraken worden gemaakt over de specifieke uitwerking. Mocht het tot een EU-breed 'blijken van belangstelling' systeem komen, dan kan de uitwerking hieronder als startpunt worden genomen voor het beleid op EU-niveau.

Onze keuzes vloeien voort uit de ethische uitgangspunten die we aan het begin van dit hoofdstuk uiteen hebben gezet. De aansluiting bij de arbeidsmarkt staat centraal. Tegelijkertijd zijn mensen geen productiemiddelen. Dit betekent dat we selectief zijn aan de poort maar dat goed voor mensen wordt gezorgd die worden toegelaten. Mensen worden in staat gesteld om volwaardig deel te nemen aan de Nederlandse samenleving en bouwen – net als ieder ander – rechten op. Bij de toekenning van rechten wordt geen onderscheid gemaakt tussen mensen met een hoog salaris (kennismigranten) en mensen met een lager salaris (overige arbeidsmigranten).

### 4.4.1 Toelatingseisen

De belangrijkste toelatingseis is een contract met een salaris en overige arbeidsvoorwaarden die minimaal cao-conform zijn. Het contract dat bij de vergunningsaanvraag wordt ingediend moet direct juridisch bindend zijn. Hiermee wordt voorkomen dat het definitieve contract afwijkt van het contract dat ter controle is voorgelegd.

---

*De belangrijkste toelatingseis is een arbeidscontract met een salaris en overige arbeidsvoorwaarden die minimaal cao-conform zijn.*

In tegenstelling tot andere landen stellen wij geen eisen aan het opleidingsniveau of de taalkennis van kandidaten. Extra eisen zijn niet nodig om aansluiting bij de vraag op de Nederlandse arbeidsmarkt te garanderen. Het hebben van een arbeidscontract is immers een voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning. Omdat binnen ons voorstel de arbeidsmarkttoets alleen voor 'tekortberoepen' vervalt, gaan arbeidsmigranten enkel aan de slag in beroepen waarvoor nationaal onvoldoende aanbod aanwezig is.

Het is aan de werkgever om te beoordelen of kandidaten over specifieke taal- en/of vakkennis moeten beschikken. Voor geregementeerde beroepen moeten

werkgevers uiteraard wel aantonen dat buitenlandse werknemers over de juiste diploma's beschikken.<sup>389</sup> Taalkennis is belangrijk voor het welzijn en de zelfredzaamheid van de migrant en voor participatie en integratie in de Nederlandse samenleving. In plaats van kennis van het Nederlands een toelatingseis te maken, moet na aankomst in Nederland actief in de taalkennis van arbeidsmigranten worden geïnvesteerd (zie ook sectie 4.5.2).

#### 4.4.2 Vergunningsduur

Binnen ons voorstel is de duur van de werk- en verblijfsvergunning afhankelijk van de duur van het arbeidscontract. Wij stellen (net als het voorliggende wetsvoorstel Wijziging Wav) voor om de toegestane maximumduur van de eerste vergunning te verlengen naar drie jaar.<sup>390</sup> Wanneer hierna het arbeidscontract wordt verlengd kan ook de verblijfsvergunning worden verlengd. Bij verlenging hoeft niet opnieuw te worden getoetst of het beroep op de 'tekortlijst' staat. Wanneer een verlengingsaanvraag vóór het einde van het arbeidscontract wordt ingediend mag de uitslag in Nederland worden afgewacht waarbij werkzaamheden mogen worden voortgezet.

---

*Na een periode van zes maanden zijn arbeidsmigranten vrij om van werkgever te wisselen.*

Zoals besproken in sectie 2.5.2 is het onwenselijk om de verblijfsvergunning aan een specifieke werkgever te koppelen. Om werkgevers de kans te geven om de wervingskosten terug te verdienen mag arbeidsmobiliteit voor een periode van maximaal zes maanden worden ingeperkt. Na deze periode zijn arbeidsmigranten vrij om van werkgever te wisselen. Deze aanpassing versterkt de positie van arbeidsmigranten en maakt hen minder kwetsbaar voor uitbuiting. Dit recht zou daarom ook moeten worden opgenomen in bestaande en toekomstige EU-richtlijnen.

Bij verlies van werk door eigen schuld kunnen migranten de resterende vergunningsduur gebruiken om nieuw werk te vinden. Om de kans op rapportage van

---

**389** Dit is nu ook al vastgelegd binnen de RuWav, Artikel 3.

**390** Door lagere wetgeving is deze duur in werkelijkheid beperkt tot maximaal twee jaar. Om een vergunningsduur van drie jaar mogelijk te maken moet binnen de BuWav ook de geldigheidsduur van de vol getoetste TWV/GVVA worden aangepast. Zie: Adviescommissie vreemdelingenrecht, 'Advies aanpassing Wet arbeid vreemdelingen ('Wav') en Besluit uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen 2021 ('BuWav')', 23 januari 2020, <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingwetarbeidvreemdelingen/reactie/24916349-af8f-4a18-a924-b4a809242daa>.

misstanden te vergroten moeten arbeidsmigranten bij ontslag of verlies van werk na een negatief rapport van de arbeidsinspectie, ongeacht de duur van hun verblijfsvergunning, minimaal zes maanden de tijd krijgen om nieuw werk te vinden.

Wanneer arbeidsmigranten met een tijdelijke verblijfsvergunning hun baan verliezen en binnen de toegestane zoekperiode geen nieuw werk vinden, moeten zij terugkeren naar het land van herkomst. Wij volgen het advies van de ACVZ om tijdelijke arbeidsmigratie te koppelen aan de EU-richtlijn (2001/40/EC) over de wederzijdse erkenning van verwijderingsbesluiten.<sup>391</sup> In navolging van het Migratiepact van 2018 moet het terugsturen van migranten te allen tijde veilig en waardig gebeuren.

### Geen maximumverblijfsduur

In tegenstelling tot sommige andere voorstellen, kiezen wij er niet voor om een maximum te stellen aan de verblijfsduur van arbeidsmigranten. Net als nu het geval is, kan iemand die minimaal vijf jaar gedocumenteerd in Nederland heeft gewerkt én aan de inkomens- en inburgeringseisen voldoet een permanente verblijfsvergunning aanvragen. Voor deze keuze zijn verschillende redenen:

- *Arbeidsmigranten zijn geen productiemiddelen:* Arbeidsmigranten zijn geen productiemiddelen maar mensen als ieder ander. Door mensen het zicht op een permanente verblijfsvergunning te ontnemen worden levens onnodig lang in de wacht gezet. Dit maakt hen tot tweederangs burgers wat het risico op uitbuiting vergroot. Ook vergroot zicht op een permanente vergunning de kans dat arbeidsmigranten investeren in taalkennis, participatie en integratie.

---

### *(Perspectief op) een permanente verblijfsvergunning vergroot de kans op terugkeer.*

- *Geen bewijs voor grotere kans op terugkeer:* Er is geen bewijs dat het instellen van een maximaal toegestane verblijfsduur ervoor zorgt dat mensen na afloop van hun verblijfsvergunning daadwerkelijk terugkeren naar het land van herkomst.<sup>392</sup> Recent onderzoek wijst juist in tegengestelde richting. Uit een studie onder Senegalese arbeidsmigranten in Zuid-Europa blijkt dat de kans op

---

<sup>391</sup> ACVZ, *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*, p. 36.

<sup>392</sup> *Ibidem.*, p. 30.



terugkeer wordt vergroot wanneer migranten (perspectief op) een permanente verblijfsvergunning hebben.<sup>393</sup>

### Trek lessen uit het gastarbeidersverleden

Critici zijn bang voor een herhaling van het gastarbeidersverleden, waarbij veel arbeidsmigranten ná het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning langdurig werkloos worden. De relatief hoge werkloosheid onder de eerste generatie gastarbeiders is echter het gevolg van specifieke beleidskeuzes. Zo werden gastarbeiders bewust geselecteerd op basis van hun ongeschoold- en in veel gevallen ongeletterdheid. Ook werd ervoor gekozen om niet te investeren in de socio-economische integratie van gastarbeiders.

---

*Er moet vanaf het begin actief worden geïnvesteerd in de duurzame inzetbaarheid van arbeidsmigranten.*

Toekomstig beleid kan lering trekken uit deze ervaringen door vanaf het begin actief te investeren in de duurzame inzetbaarheid van arbeidsmigranten en barrières voor remigratie weg te nemen.

### Investeer in duurzame inzetbaarheid

Om arbeidsmigranten in staat te stellen om met de arbeidsmarkt mee te bewegen moet vanaf het begin worden geïnvesteerd in de weerbaarheid en duurzame inzetbaarheid van arbeidsmigranten.<sup>394</sup> Om arbeidsmigranten die in een later stadium toch werkloos worden weer aan het werk te helpen is het belangrijk dat gemeenten en het UWV hun dienstverlening laten aansluiten bij de scholingsbehoeften van arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten moeten goede informatie krijgen over de Nederlandse arbeidsmarkt en hulp krijgen bij sollicitaties en de accreditatie van diploma's.<sup>395</sup>

Voorstellen voor actieve investeringen in arbeidsmigranten zijn niet nieuw. Al in 2013 pleitte Monique Kremer voor een 'investeringsstaat'. Deze staat heeft als streven mensen voldoende menselijk kapitaal mee te geven om duurzaam deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Volgens Kremer moet maximaal worden ingezet op

---

**393** Marie-Laurence Flahaux, 'Return migration to Senegal and the Democratic Republic of Congo: intention and realization', *Population-E*, jaargang 70 (2015) nr. 1, p. 65-96.

**394** De Lange en Rijken, 'Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers', p. 19.

**395** Strockmeijer, *De arbeidsmarktpositie verklaart*, p. 160-161.

taalonderwijs, scholing en intensieve arbeidsmarktbemiddeling. Ook zouden werkgevers de kwaliteit en zekerheid van werk moeten verbeteren (zie de discussie over goede minimumarbeidsvoorwaarden en regulering van flexibele arbeid in sectie 4.2.3).<sup>396</sup> Ook de WRR verwacht dat een minder flexibele arbeidsmarkt werkgevers zal aanzetten om meer in mensen te investeren.<sup>397</sup> Hiernaast zou in cao-onderhandelingen moeten worden ingezet op meer mogelijkheden tot scholing voor werknemers met een tijdelijk contract.<sup>398</sup> Ten slotte moeten werkgevers via de wettelijke scholingsplicht worden verplicht om in (taal)onderwijs van arbeidsmigranten te investeren.

---

*Om mensen met een migratieachtergrond een gelijke kans op werk te geven moet discriminatie op de arbeidsmarkt worden aangepakt.*

Wanneer we kijken naar de relatief slechte arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond, ligt een belangrijke verklaring in de hoge onderwijs-segregatie en discriminatie op de arbeidsmarkt in Nederland.<sup>399</sup> Om mensen met een migratieachtergrond een gelijke kans op werk te geven is het belangrijk dat discriminatie op de arbeidsmarkt wordt aangepakt.<sup>400</sup>

### **Neem barrières voor remigratie weg**

Niet alle arbeidsmigranten zullen voor langere duur in Nederland kunnen of willen blijven. Om terugkeer aantrekkelijk te maken is het belangrijk om barrières voor remigratie weg te nemen. Hiermee wordt de kans vergroot dat mensen na verlies van werk en/of hun verblijfsvergunning terugkeren naar het land van herkomst. Grotere mobiliteit kan ook positief uitpakken voor landen van herkomst, die profiteren van de kennis, kapitaal, ervaring en netwerken van remigranten. Wij doen de volgende aanbevelingen om mobiliteit te vergroten:

- *Migratie moet financieel lonen:* Arbeidsmigranten moeten goede minimumarbeidsvoorwaarden worden geboden (zie sectie 4.2.3). Ook moet de duur van

---

<sup>396</sup> Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 207-210.

<sup>397</sup> WRR, *Het betere werk*, p. 163.

<sup>398</sup> Stockmeijer, *De arbeidsmarktpositie verklaart*.

<sup>399</sup> Lucassen en Lucassen, *Vijf eeuwen migratie*.

<sup>400</sup> Hans Siebers, 'When Nationalism Meets Soft Skills', in: Tesseltje de Lange en Conny Rijken (red.), *Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers* (Amsterdam 2018), p. 247-266.

de vergunning lang genoeg zijn om arbeidsmigranten de kans te bieden om 'genoeg' geld te verdienen. Daarom zijn wij voorstander van een verruiming van toegestane duur van een eerste vergunning naar drie jaar.

---

*Arbeidsmigranten moeten tijdens de duur van hun verblijfsvergunning vrij op en neer kunnen reizen tussen Nederland en het land van herkomst.*

- *Multiple-entry visa:* Arbeidsmigranten zouden tijdens de duur van hun verblijfsvergunning vrij op en neer moeten kunnen reizen (met een *multiple-entry* visum) tussen Nederland en het land van herkomst. Hiermee houden arbeidsmigranten binding met het land van herkomst en kunnen zij hun kennis, kapitaal, ervaring en netwerk uitbreiden en inzetten in Nederland én het land van herkomst.
- *Behoud verblijfsvergunning bij terugkeer:* Mensen moeten langdurig kunnen terugkeren naar het land van herkomst zonder dat dit gevolgen heeft voor hun verblijfsvergunning.<sup>401</sup> Deze maatregel vergroot de kans dat mensen het aandurven om te remigreren. Wanneer deze keus toch niet goed uitpakt kunnen zij immers terugkeren naar Nederland. Het merendeel van de EU-arbeidsmigranten (waarvoor de deur altijd openstaat) is binnen vijf jaar weer weg uit Nederland.<sup>402</sup>
- *Kans op nieuwe vergunning:* Wanneer migranten na het aflopen van hun verblijfsvergunning terugkeren naar het land van herkomst, moeten zij – ook wanneer de visumtermijn in eerste instantie is overschreden – in een later stadium een nieuwe vergunning kunnen aanvragen. Om dit mogelijk te maken moet het inreisverbod voor Schengen landen, dat nu na overschrijding van de visumtermijn geldt, worden opgeheven.
- *Meeneembaarheid sociale premies:* De onmogelijkheid om sociale premies mee te nemen naar het land van herkomst is volgens Lucassen één van de belangrijkste redenen dat weinig gastarbeiders er eind vorige eeuw voor kozen terug te keren naar hun land van herkomst.<sup>403</sup> Omgekeerd zou de meeneembaarheid van sociale premies remigratie kunnen bevorderen. Hoewel er nog weinig onderzoek is gedaan naar het effect van de meeneembaarheid van sociale

---

<sup>401</sup> Marcel ten Hooven, 'Politiek van afgrenzing en mythes rond migratie. Europa, doe open de poort!', *De Groene Amsterdammer*, 19 mei 2015.

<sup>402</sup> Strockmeijer, *De arbeidsmarktpositie verklaart*, p. 90.

<sup>403</sup> Lucassen, 'Naar een duurzaam migratiebeleid'.

premies, suggereren beschikbare studies dat meeneembaarheid inderdaad een beperkt positief effect heeft op terugkeer.<sup>404</sup> Wij pleiten er dan ook voor om een deel van de betaalde sociale premies meeneembaar te maken (en eventueel pas na terugkeer uit te keren).<sup>405</sup> Dit is ook in lijn met doel 22 van het Migratiepact dat Nederland heeft ondertekend.

Onderzoekers verwachten dat het effect het grootst is bij regelingen voor pensioenen en de gezondheidszorg. Om de verzekeringsgedachte in stand te houden is het bij pensioenen belangrijk dat alleen het spaargedeelte meeneembaar is. Op het gebied van de gezondheidszorg zouden buitenlandse zorgkosten kunnen worden vergoed. Een andere optie is het behoud van selectieve toegang tot de Nederlandse gezondheidszorg.

### De huidige regels voor de meeneembaarheid van sociale premies naar derde landen

Sociale premies zijn op dit moment slechts zeer beperkt meeneembaar naar landen buiten de EU. Uitkeringen op basis van de Participatiewet en andere bijstandsregelingen kunnen niet worden meegenomen. Ook de WW en de Wajong zijn niet meeneembaar, al kunnen voor de Wajong uitzonderingen worden gemaakt. Sinds 2015 is ook de export van de kinderbijslag en het kindgebonden budget in principe niet meer mogelijk. Uitkeringen op basis van de Toeslagenwet kunnen ook niet worden meegenomen. Voor sommige uitkeringen is de meeneembaarheid afhankelijk van het al dan niet bestaan van een sociale zekerheidsverdrag.<sup>406</sup> Wanneer iemand vertrekt naar een land waarmee geen verdrag is afgesloten ontvangt iemand, ook wanneer het een alleenstaande betreft, maximaal de lagere Algemene Ouderdomswet (AOW) uitkering voor gehuwden.<sup>407</sup>

Er zijn verschillende opties om (specifieke) sociale premies meeneembaar te maken. Hoewel onderzoekers mogelijkheden zien voor een uitbreiding van de rol van multinationale aanbieders van sociale zekerheid, zijn bilaterale sociale

<sup>404</sup> Robert Holzmann en Jacques Wels, 'The cross-border portability of social security benefits: Status and progress?', *International Social Security Review*, jaargang 73 (2020) nr. 1, p. 65-97.

<sup>405</sup> ACVZ, *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*; Kremer, 'Sociale zekerheid 'migratie-proof'; Lucassen, 'Naar een duurzaam migratiebeleid'.

<sup>406</sup> Nederland heeft met meer dan dertig landen zo'n verdrag afgesloten. Zie voor een lijst van huidige verdragslanden: <https://www.uvw.nl/particulieren/overige-onderwerpen/internationaal/overzicht-verdragslanden/detail/met-welke-landen-heeft-nederland-een-verdrag>

<sup>407</sup> Rijksoverheid, 'Kan ik mijn uitkering meenemen als ik ga emigreren?', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/uitkering-meenemen-naar-buitenland/vraag-en-antwoord/wat-moet-ik-regelen-voor-mijn-uitkering-als-ik-ga-emigreren>; SVB, 'U gaat buiten Nederland wonen', <https://www.svb.nl/nl/aow/aow-buiten-nederland/u-gaat-buiten-nederland-wonen>.

zekerheidsverdragen op dit moment het meest realistisch. Deze verdragen zijn wel pas de moeite waard wanneer er veel mensen uit één specifiek herkomstland in Nederland wonen. Ook moet het sociale zekerheidssysteem in het herkomstland goed (genoeg) functioneren en moet er lokaal capaciteit zijn om procedures snel af te kunnen handelen.<sup>408</sup>

Binnen migratiepartnerschappen of bij seizoenmigratie uit derde landen kan worden gekeken naar de mogelijkheid om sociale zekerheid te detacheren. Op EU niveau worden hier al mogelijkheden voor onderzocht.<sup>409</sup> Dit onderzoek moet worden voortgezet. Ook hier zijn een goed functionerend socialezekerheidsstelsel in en een goede samenwerkingsrelatie met het land van herkomst voorwaarden voor succes. Bij detachering van sociale zekerheid moet te allen tijde worden voorkomen dat arbeidsmigranten als gevolg van een lager premieniveau in het land van herkomst goedkoper zijn dan hun Nederlandse collega's.<sup>410</sup>

---

### *Studies suggereren dat de meeneembaarheid van sociale premies een beperkt positief effect heeft op terugkeer.*

- *Hulp bij re-integratie in het land van herkomst:* Arbeidsmigranten die terugkeren kan een (tijdelijke) werkplek bij een Nederlands bedrijf of toegang tot microkrediet, scholing of coaching worden aangeboden. Hoewel hulp bij re-integratie nuttig kan zijn voor mensen die vrijwillig terugkeren naar het land van herkomst, blijkt uit studies dat geen al te hoge verwachtingen moeten worden gekoesterd wanneer het gaat over het bevorderen van terugkeer.<sup>411</sup>
- *Sancties voor werkgevers op illegale arbeid:* De kans op remigratie kan ten slotte worden vergroot door illegale arbeid aan te pakken. Wij pleiten er dan ook voor om in te zetten op betere handhaving van de EU-richtlijn (2009/52/EG) inzake sancties voor werkgevers van derdelanders zonder werkvergunning. Hierbij is het belangrijk dat sancties zich richten op werkgevers en niet op migranten.

---

408 Robert Holzmann, 'Do Bilateral Social Security Agreements Deliver on the Portability of Pensions and Health Care Benefits? A Summary Policy Paper on Four Migration Corridors Between EU and Non-EU Member States', *IZA Journal of European Labor Studies*, jaargang 5 (2017) nr. 17, p. 1-35.

409 Europese Commissie, *De externe dimensie van de coördinatie van de sociale zekerheid in de EU (COM/2012/0153 final)* (Brussel 2012).

410 Monique Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*; ACVZ, *Op weg naar 2030*.

411 Marie-Laurence Flahaux, 'The role of migration policy changes in Europe for return migration to Senegal', *International Migration Review*, jaargang 51 (2017) nr. 4, p. 893-926, 893.

Ongedocumenteerde werknemers moeten bij verlies van werk minstens zes maanden (cao)loon uitbetaald krijgen.

### Zorgen over bevolkingsgroei

In de politiek groeit de zorg over de bijdrage van arbeidsmigratie aan bevolkingsgroei in Nederland. De casus van Zweden (sectie 3.2.2) laat echter zien dat een verruiming van het beleid voor arbeidsmigranten van buiten de EU niet per sé hoeft te zorgen voor een grootschalige toename in arbeidsmigratie uit derde landen. Om zorgen over bevolkingsgroei weg te nemen pleiten wij ervoor om de impact van een verruiming van het arbeidsmigratiebeleid te laten monitoren door de in te stellen APC en deze commissie bij grote zorgen de mogelijkheid te geven om een (tijdelijk) quotum in te stellen. Hierbij zou ook kunnen worden gekeken naar regionale spreiding waarbij beperkingen worden ingesteld voor provincies met een grote bevolkingsdichtheid.

#### 4.4.3 Gezinshereniging

De aanwezigheid van familie is belangrijk voor het welzijn en de arbeidsparticipatie van migranten.<sup>412</sup> Daarom beschermen wij het recht op gezinsvorming en -hereniging. Voor arbeidsmigranten met een tijdelijke verblijfsvergunning blijft de inkomenseis overeind. Dit betekent dat – net als binnen het huidige beleid het geval is – een referent minimaal één jaar in Nederland moet hebben gewerkt en een zelfstandig, voldoende en duurzaam inkomen moet hebben (zie ook sectie 1.3.2). Voor arbeidsmigranten met een flexibel contract moet de duurzaamheidseis soepeler worden toegepast. Naast deze nationale regelgeving moet Nederland op EU-niveau pleiten voor richtsnoeren voor de nationale implementatie van de EU-gezinsherenigingsrichtlijn. Ook moet het toezicht op de uitvoering van deze richtlijn worden aangescherpt.

#### 4.4.4 Toegang tot de verzorgingsstaat

Zoals we in sectie 1.3.2 hebben besproken kent het Nederlandse socialezekerheidsstelsel al een sterk opbouw karakter. Net als Nederlanders hebben arbeidsmigranten pas recht op een WW-uitkering wanneer zij in de voorgaande 36 weken ten minste 26 weken hebben gewerkt. Ook is de duur van de WW-uitkering gekoppeld aan de arbeidsduur. De hoogte van de AOW-uitkering is afhankelijk van het

---

<sup>412</sup> Saskia Bonjour en Albert Kraker, 'Introduction: family migration as an integration issue? Policy perspectives and academic insights', *Journal of Family Issues*, jaargang 36 (2015) nr. 11, p. 1407-1432.

aantal jaren waarvoor premies is betaald.<sup>413</sup> Verder kan een aanvraag voor een uitkering uit algemene middelen<sup>414</sup> gevolgen hebben voor het verblijfsrecht.

---

### *We behouden de getrapte toegang tot sociale zekerheid.*

Binnen ons voorstel blijft het huidige getrapte beleid overeind. Wanneer arbeidsmigranten in de eerste vijf jaar hun baan verliezen en geen recht hebben op een WW-uitkering kunnen zij een uitkering aanvragen. Net als nu het geval is kan deze aanvraag – wanneer de IND oordeelt dat de uitkering een onredelijke belasting vormt voor de Nederlandse samenleving – gevolgen hebben voor het verblijfsrecht. Bij dit oordeel speelt de verhouding arbeidsverleden - bijstand een belangrijke rol.

Wij pleiten niet voor een verdere inperking van de toegang tot de verzorgingsstaat. Een verregaandere inperking is in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel in de Nederlandse Grondwet en discriminatieverboden in internationale verdragen die door Nederland zijn ondertekend.<sup>415</sup> Ook is er geen bewijs dat ruimere toegang tot de verzorgingsstaat leidt tot méér arbeidsmigratie (zie de discussie in sectie 2.6.2).<sup>416</sup> De belangrijkste reden dat wij ervoor kiezen om de huidige inperking op het recht op een bijstandsuitkering te behouden is het feit dat het om *arbeids*migratie gaat. Om mensen in staat te stellen om een geïnformeerde keus te maken, is het van groot belang dat zij vóór vertrek duidelijk over deze inperking worden geïnformeerd.

Wij pleiten er wel voor om de taaleis voor het ontvangen van een bijstandsuitkering, die met de Wet Taaleis Participatiewet werd ingevoerd, te laten

---

**413** Voor ieder jaar waarvoor geen AOW is opgebouwd wordt de uitkering met twee procent verlaagd. Ontbrekende AOW-verzekeringsjaren kunnen worden ingekocht, maar wel pas na een minimaal verblijf van vijf jaar en wanneer iemand kan aantonen geen wettelijk verplichte ouderdomsverzekering in een ander land te hebben.

**414** O.a. de Participatiewet; Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO); Wajong; het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz); de Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW); de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen (IOAZ); de Toeslagenwet (TW) uitgevoerd door het UWV; en de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria (WBIA).

**415** CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* (Den Haag 2015), p. 78.

**416** Zie bijvoorbeeld: Giulietti, 'The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants'; en Kureková, 'Welfare Systems as Emigration Factor'.

vervallen.<sup>417</sup> Al in 2015 wees Tineke Strik erop dat deze eis discriminerend is; van Nederlanders zonder migratieachtergrond wordt immers niet geëist dat zij bewijzen de Nederlandse taal machtig te zijn.<sup>418</sup>

**Tabel 9 De twee belangrijkste veranderingen ten opzichte van het huidige arbeidsmigratiebeleid voor 'niet-kennismigranten' uit derde landen**

	Huidige beleid	Ons voorstel
Toelatingseisen	Arbeidsmarkttoets voor alle aanvragen	Arbeidsmarkttoets vervalt voor tekortberoepen
Maximumduur eerste verblijfsvergunning	Afhankelijk van duur arbeidscontract met maximale duur van 1 jaar; bij verlenging wordt opnieuw een arbeidsmarkttoets gedaan	Afhankelijk van duur arbeidscontract met maximale duur van 3 jaar (dit is in lijn met het voorliggende voorstel voor wijziging van de Wav)

## 4.5 Een integraal beleid

Arbeidsmigratie heeft een grote maatschappelijke impact, zowel in Nederland als in het land van herkomst. Zoals we eerder in dit rapport hebben besproken wordt arbeidsmigratie op dit moment slechts in beperkte mate meegenomen in flankerende beleidsterreinen. Ook op gemeenteniveau is geen sprake van een integraal beleid. In een enquête van het KIS uit 2015 gaf 70 procent van de gemeenten aan te worstelen met vragen omtrent registratie, huisvesting, taal en integratie van arbeidsmigranten. Tegelijkertijd had meer dan 60 procent van deze gemeenten geen duidelijk beleid voor arbeidsmigranten.<sup>419</sup>

*Het tekort aan huisvesting voor arbeidsmigranten biedt ruimte aan malafide huisvesters.*

Om arbeidsmigratie in goede banen te leiden moet arbeidsmigratie ook in flankerende beleidsterreinen worden meegenomen. Eerder in dit hoofdstuk (zie

<sup>417</sup> Een voorwaarde voor het ontvangen van een bijstandsuitkering is basiskennis (1F) van de Nederlandse taal. Dit houdt in dat iemand korte eenvoudige teksten kan lezen en schrijven. Wanneer niet aan de taaleis wordt voldaan mag de uitkering de eerste zes maanden worden gekort met 20 procent, de tweede zes maanden met 40 procent en na één jaar met 100 procent.

<sup>418</sup> Arend Westdijk, 'Taaleis bijstand heeft discriminerend effect', *Eerste Kamer*, 10 maart 2015.

<sup>419</sup> De Gruijter en Razenberg, *Enquête gemeenten & EU-migranten*.



sectie 4.2) zijn we reeds uitgebreid ingegaan op de benodigde aanpassingen in het arbeidsmarktbeleid. Hieronder doen we aanbevelingen voor wijzigingen in het beleid ten aanzien van huisvesting, integratie en ontwikkelingssamenwerking.

#### **4.5.1 Realiseer voldoende en goede huisvesting voor arbeidsmigranten**

Arbeidsmigranten die in Nederland komen werken moeten onder fatsoenlijke omstandigheden kunnen wonen. De vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten wordt op dit moment onvoldoende meegenomen in het huisvestingsbeleid. Het gevolg is een groot tekort aan woonplekken. Deze situatie biedt ruimte aan malafide huisvesters en zorgt voor overlast, waardoor het draagvlak voor arbeidsmigratie in ontvangende gemeenschappen krimpt. Hieronder doen wij aanbevelingen voor een herziening van het huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten.

#### **Zorg ervoor dat gemeenten zicht en grip krijgen op de vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten**

Allereerst is het belangrijk dat voldoende huisvesting wordt gerealiseerd. Het huidige tekort leidt tot een toename van de druk op de (vaak al krappe) lokale woningmarkt. Ook biedt de schaarste aan woonplekken ruimte aan malafide uitzendbureaus en huisjesmelkers die arbeidsmigranten de hoofdprijs laten betalen voor slechte huisvesting.

---

*Gemeenten moeten in hun woonvisie, bestemmingsplannen en huisvestingsverordeningen aandacht besteden aan de vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten.*

Om de vraag naar huisvesting voor al aanwezige arbeidsmigranten mee te kunnen nemen is het essentieel dat gemeenten en provincies beter zicht krijgen op de omvang en samenstelling van de groep arbeidsmigranten die binnen de regio woont en/of werkt. Zoals besproken in sectie 4.2.5 moet hiervoor de registratie van arbeidsmigranten worden verbeterd.

Om ervoor te zorgen dat nieuwe arbeidsmigranten een goede woonplek kunnen vinden, is het belangrijk dat gemeenten in hun woonvisie, bestemmingsplannen, afspraken met woningcorporaties en huisvestingsverordeningen aandacht besteden aan de vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten. Wanneer de gemeente nieuwe bedrijfsactiviteiten wil aantrekken of een bedrijf een vergunning aanvraagt voor het opzetten of uitbreiden van activiteiten moet worden nagegaan of lokaal arbeid beschikbaar is. Wanneer naar verwachting grote aantallen

arbeidsmigranten nodig zullen zijn, moet de gemeente vóór het verlenen van de vergunning nagaan of voldoende woonruimte kan worden gerealiseerd.

Het realiseren van nieuwe huisvesting is geen gemakkelijke opgave. Eerdere pogingen om extra huisvesting voor arbeidsmigranten te creëren – bijvoorbeeld binnen het experimentenprogramma van het ministerie van BZK tussen 2012 en 2015 – hebben niet geleid tot een significante toename in het aanbod.<sup>420</sup>

---

*Vóór de goedkeuring van nieuwe bedrijfsactiviteiten moet worden gekeken of huisvesting voor arbeidsmigranten nodig is en kan worden gerealiseerd.*

Een eerste belangrijke barrière voor het realiseren van huisvesting is het gebrek aan draagvlak onder omwonenden en lokale politici. Deze groepen vrezen voor verdringing van lokale woningzoekenden, overlast en een afname van sociale cohesie. Het is dan ook van groot belang dat de lokale gemeenschap actief wordt betrokken bij en inspraak heeft op plannen voor de totstandkoming van nieuwe huisvestingslocaties.<sup>421</sup> Om vertrouwen te winnen moeten huisvesters in een vroeg stadium contact leggen met de gemeenteraad en omwonenden, inloopbijeenkomsten organiseren en volledige openheid van zaken geven over bestaande plannen. Het kan helpen om voorbeelden van geslaagde projecten in andere gemeenten te delen. Ook moeten vragen en zorgen te allen tijde serieus worden genomen.

Een tweede barrière is de terughoudendheid van partijen die nieuwe huisvesting zouden kunnen realiseren. Om marktwerking te beperken gaat de voorkeur uit naar woningcorporaties. Omdat het onwaarschijnlijk is dat de corporaties volledig in de behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten kunnen voorzien moet de gemeente hiernaast ook met private huisvesters overleggen. Veel projectontwikkelaars zijn huiverig omdat huisvesting voor arbeidsmigranten geen garantie biedt op langdurige bewoning.<sup>422</sup> Om dit probleem op te lossen zouden gemeenten of regio's kunnen overwegen om garant te staan voor een minimale bezettingsgraad.

---

<sup>420</sup> Tineke Lupi en Anne-Jo Visser, *Huisvesting arbeidsmigranten: een zorg van iedereen?!! Evaluatie experimentenprogramma huisvesting EU arbeidsmigranten* (Den Haag 2015).

<sup>421</sup> Jochem van Staalduijne, 'Werk is er wel, maar woningen voor arbeidsmigranten blijven uit en roepen veel weerstand op', *Trouw*, 25 februari 2020. Van der Haar e.a., *Van zorg naar sturing*.

<sup>422</sup> Cremers en de Volder, *Arbeidsmigratie in Noord-Brabant*, p. 31-33.

### Zorg ervoor dat huisvesting aansluit bij de behoeften en wensen van arbeidsmigranten

Het is belangrijk dat het type huisvesting aansluit bij de behoeften en wensen van arbeidsmigranten die in Nederland verblijven en de normen die in Nederland gelden. Van de huidige arbeidsmigranten verblijft zo'n 30 procent maximaal één jaar in Nederland, zo'n 40 procent tussen de één en drie jaar en de overige 30 procent langer dan drie jaar of permanent.

Voor de eerste groep kan *shortstay* huisvesting nabij het terrein van de werkgever of op een huisjespark een goede optie zijn. Uit onderzoek blijkt dat de meeste arbeidsmigranten die slechts kort in Nederland verblijven graag dichtbij hun werk wonen en slechts beperkt interesse hebben om actief te participeren in de lokale samenleving. Wanneer deze groep in reguliere woonwijken wordt gehuisvest draagt dit, door de grote omloop en beperkte wens tot participatie, niet bij aan sociale samenhang.

---

### *Voor mid- en longstay moet worden ingezet op tijdelijke huurcontracten.*

Wel is het belangrijk dat strikt wordt gecontroleerd dat *shortstay* woonplekken alleen aan arbeidsmigranten met een kort contract worden verhuurd. De FNV kent voorbeelden van vakantieparken waar arbeidsmigranten langdurig wonen en iedere drie maanden van stacaravan moeten wisselen. Ook moeten bij *shortstay* mogelijkheden voor doorstroom bij langer verblijf worden ingecalculiseerd.<sup>423</sup>

Voor *mid-* en *longstay* adviseren wij om in te zetten op tijdelijke huurcontracten. Deze optie vergroot de kans op fatsoenlijke huisvesting. Arbeidsmigranten met een tijdelijk huurcontract kunnen hun huurprijs laten toetsen door de huurcommissie. Ook kunnen zij niet zomaar uit huis worden gezet. Om ervoor te zorgen dat arbeidsmigranten de Huurcommissie weten te vinden moet de informatie op de website in meerdere talen beschikbaar worden gemaakt.

### Scherp het SNF-keurmerk aan

Alle huisvesting moet voldoen aan de minimumnormen die in Nederland gelden. In de 'Nationale verklaring (tijdelijke) huisvesting EU-arbeidsmigranten' van 2012 beloofden de betrokken partijen om normen voor goede huisvesting op te nemen in relevante cao's. Ook werden twee keurmerken opgezet (zie sectie 1.4.2).

---

<sup>423</sup> Ibidem.

Desondanks voldoet lang niet alle huisvesting aan fatsoensnormen (zie het kader hieronder).

### Onfatsoenlijke huisvesting

Binnen de campagne 'Een kwestie van beschaving' deelde de FNV het verhaal van Marcin Wojczak, een Poolse arbeidsmigrant die in een distributiecentrum in Zeewolde werkt. Wojczak moest binnen een half jaar zes keer verhuizen. Op dit moment deelt hij met zes anderen een huisje op een vakantiepark in Zeewolde. Hoewel de voorzieningen gebrekkig zijn en hij geen enkele privacy heeft, betaalt hij honderd euro per week om hier te mogen verblijven. Dit bedrag wordt door het uitzendbureau ingehouden op zijn salaris.<sup>424</sup>

Om de kwaliteit van huisvesting te verbeteren moeten gemeenten huisvestingspartijen oproepen om lid te worden van de branchevereniging en het SNF-keurmerk toe te passen. Om ervoor te zorgen dat dit keurmerk goede huisvesting garandeert moet het SNF-keurmerk worden aangepast:

### *Inhouding van woonkosten op het minimumloon moet worden verboden.*

- Er moet een norm worden opgenomen voor de maximumprijs van huisvesting.
- De controle van SNF-gecertificeerde woningen moet worden aangescherpt. Op dit moment wordt bij bedrijven met meer dan twee locaties maar 15 tot 30 procent van de locaties gecontroleerd. Vanaf 2021 wordt 100 procent van de locaties gecontroleerd. Het is belangrijk dat deze inspecties ook onaangekondigd plaatsvinden.<sup>425</sup>
- Naast normen met betrekking tot de prijs en kwaliteit van de woonruimte is het belangrijk dat duidelijke regels worden opgesteld voor het uitdelen van boetes en dat privacy en veiligheid altijd worden gegarandeerd.

<sup>424</sup> Pien Heuts, 'Wegkijken is geen optie', *FNV* (2020), <https://bouw.fnv-magazine.nl/012020/een-kwestie-van-beschaving/>; FNV, 'Kwestie van beschaving', <https://kwestievanbeschaving.nl>.

<sup>425</sup> Expertisecentrum Flexwonen, 'Overeenkomsten en verschillen tussen de keurmerken van de Stichting Normering Flexwonen (SNF) en het Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF)', <https://flexwonen.nl/wp-content/uploads/2020/02/Overeenkomsten-en-verschillen-AKF-en-SNF-26-februari-2020.pdf>.

Ook moeten regels omtrent de inhouding van huisvestingskosten worden aangescherpt. Sinds de invoering van de Was zijn inhoudingen op en verrekeningen met het WML verboden. Voor gecertificeerde woningen wordt echter een uitzondering gemaakt. Voor deze woningen mag een werkgever tot 25 procent van het WML inhouden. Deze uitzondering moet worden opgeheven.

Ten slotte is het cruciaal dat het voor een werkgever verboden wordt om tegelijkertijd de rol van huisbaas te vervullen. Op dit moment tekenen arbeidsmigranten die via een uitzendbureau in Nederland aan het werk gaan meestal een *package deal* voor vervoer, tijdelijk werk, huisvesting en een ziektekostenverzekering. Dit is een onwenselijke situatie omdat arbeidsmigranten hiermee weinig keus of onderhandelingsruimte hebben.<sup>426</sup> Malafide uitzendbureaus maken misbruik van de kwetsbare positie van arbeidsmigranten door excessieve bedragen te vragen voor huisvesting die niet voldoet aan de gestelde minimumnormen. Doordat arbeidsmigranten voor zowel hun baan als een dak boven hun hoofd afhankelijk zijn van hun uitzendbureau ontstaat een grote barrière om misstanden omtrent huisvesting te rapporteren of op zoek te gaan naar een andere baan.<sup>427</sup>

---

*Het moet voor werkgevers en uitzendbureaus worden verboden om ook de rol van huisbaas te vervullen.*

### **Geef inwoners inspraakmogelijkheden en beperk overlast**

Omdat huisvesting van grote aantallen arbeidsmigranten van invloed is op de directe leefomgeving van omwonenden, is het belangrijk dat gemeenten de kans op overlast minimaliseren. Zoals reeds besproken moeten omwonenden in een vroeg stadium kunnen meepraten over huisvestingslocaties en randvoorwaarden, met name wanneer het gaat om grootschalige *shortstay* huisvesting.

Voor het kiezen van een locatie kunnen gemeenten een 'overlastchecklist' opstellen die door huisvesters en ambtenaren kan worden gebruikt.<sup>428</sup> Met behulp van deze checklist moet onder andere worden gekeken naar de ligging ten opzichte van andere woningen, beschikbare voorzieningen (bijvoorbeeld parkeergelegenheid) en (bij bestaande bouw) de bouwkundige staat van het pand (denk aan

---

<sup>426</sup> Inspectie SZW, *Staat van Eerlijk Werk*, p. 37.

<sup>427</sup> Strockmeijer, *De arbeidsmarktpositie verklaart*, p. 60.

<sup>428</sup> Ministerie van BZK, *Ruimte voor arbeidsmigranten. Handreiking voor de huisvesting van werknemers uit de EU die tijdelijk in Nederland verblijven* (Den Haag 2013).

geluidsoverlast). Ook moet concentratie in kwetsbare wijken of kleine dorpskernen worden voorkomen.

Gemeenten kunnen een maximum stellen aan de grootte van de locatie, het aantal inwoners per wooneenheid en de realisatie van *shortstay* huisvesting. Verkamering van reguliere woningen kan worden tegengegaan via de huisvestingsverordening of splitsingsvergunning. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over het 'vrijspelen' van reguliere woningen. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in een convenant (zie voor voorbeelden de gemeenten Oss, Bunschoten, Vlaardingen en Holland Rijnland).<sup>429</sup>

De kans op overlast kan ook worden beperkt door arbeidsmigranten goede informatie (bij voorkeur in de eigen taal) te verstrekken over gemeentelijke regels (denk aan afvalbeleid). Verder kan goed beheer helpen om overlast te verminderen. Uit evaluaties blijkt dat een repressief regime met extern toezicht onwenselijk is. Bij grote(re) locaties is een huismeester een goede optie. Deze kan fungeren als aanspreekpunt voor zowel bewoners als omwonenden. Voor kleinere locaties is het van belang dat gezamenlijk huisregels worden opgesteld en vastgelegd in een beheerdersovereenkomst en dat een vertegenwoordiger wordt aangewezen die als aanspreekpunt fungeert.<sup>430</sup>

---

### *Bij het kiezen van een huisvestingslocatie moeten gemeenten een 'overlastchecklist' gebruiken.*

Ten slotte is controle en handhaving van regels van essentieel belang. Betere registratie (zie sectie 4.2.5) vormt een belangrijk startpunt. Hiernaast is het belangrijk dat de politie over voldoende capaciteit beschikt. Om een taalbarrière te overbruggen hebben sommige gemeenten MOE-landers opgeleid tot Buitengewoon Opsporingsambtenaren. Om malafide huisvesters op te sporen is samenwerking tussen betrokken instanties (gemeente, provincie, Openbaar Ministerie, politie, Belastingdienst, Koninklijke Marechaussee en Inspectie SZW) van belang. Het Ariadneproject in Gelderland is een goed voorbeeld van effectieve samenwerking.

---

**429** Het Expertisecentrum Flexwonen schat dat door de realisatie van nieuwe huisvesting naar schatting weer zo'n 20.000 betaalbare woningen terugvloeien naar de reguliere woningmarkt.

**430** Stephan Reusken, *Verkenning huisvestingsmodellen arbeidsmigranten. Kleinschalige en flexibele huisvesting van arbeidsmigranten* (Den Haag 2013); Lupi en Visser, *Huisvesting arbeidsmigranten*.

## 4.5.2 Stimuleer de participatie en integratie van arbeidsmigranten

Om arbeidsmigratie in goede banen te leiden moet ook meer aandacht komen voor de participatie en integratie van (met name *mid-* en *longstay*) arbeidsmigranten. Een deel van deze mensen zal zich permanent in Nederland vestigen. Maar ook bij een tijdelijk verblijf is minimale taalkennis en deelname aan de samenleving van belang: voor het welzijn van migrant, de veiligheid op de werkvloer, sociale cohesie en het behoud van het draagvlak voor arbeidsmigratie.<sup>431</sup>

---

*Ook bij een tijdelijk verblijf is minimale kennis van de Nederlandse taal en deelname aan de samenleving van belang.*

In navolging van het Canadese beleid (zie sectie 3.2.1) kan voor derdelanders een pakket van *pre-settlement services* worden opgezet. Vóór vertrek worden de behoeften van de arbeidsmigrant aan ondersteuning – huisvesting, hulp bij praktische zaken (inschrijving, zorgverzekering en belastingen), onderwijs voor eventuele kinderen etc. – in kaart gebracht en vertaald in een individueel vestigingsplan. Zo worden arbeidsmigranten direct goed op weg geholpen.

Wij zij er geen voorstander van om arbeidsmigranten met een tijdelijke verblijfsvergunning inburgeringsplichtig te maken. Wel pleiten wij ervoor om, ook (initieel) tijdelijke arbeidsmigranten, vanaf dag één toegang te geven tot taalonderwijs en programma's gericht op integratie en participatie. Dit is ook één van de doelstellingen van het VN Migratiepact. Integratie moet weer worden gezien als een collectieve in plaats van een individuele verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de (lokale) overheid een actieve rol speelt bij het bevorderen van integratie.<sup>432</sup> In 2016 kwam het KIS met een reeks goede aanbevelingen voor gemeenten om de integratie van arbeidsmigranten te bevorderen.<sup>433</sup>

Alle arbeidsmigranten moeten direct bij registratie (zowel bij een registratie als niet-ingezetene als bij een inschrijving in de BRP) informatie ontvangen over lokale taalcursussen, het gebruik van publieke voorzieningen en projecten gericht op contact tussen Nederlanders en arbeidsmigranten. Deze informatie moet ook

---

<sup>431</sup> Postmes e.a., *Draagvlak migratiebeleid*, p. 94.

<sup>432</sup> Lucassen, 'Naar een duurzaam migratiebeleid'.

<sup>433</sup> Marjan de Gruijter en Bora Avrić, 'Gemeente: zo bevorder je de integratie van EU-migranten', *KIS*, 20 januari 2016.

in meerdere talen online te vinden zijn. Een laagdrempelig informatiepunt kan ook helpen om arbeidsmigranten over beschikbare voorzieningen te informeren.

### **Maak werkgevers medeverantwoordelijk**

Het kan niet zo zijn dat werkgevers alleen de baten van arbeidsmigratie ontvangen en geen verantwoordelijkheid dragen voor de participatie en integratie van arbeidsmigranten die voor hen werken. Werkgevers moeten worden gestimuleerd om deel te nemen aan het Taalakkoord. Ook moeten zij buitenlandse werknemers de mogelijkheid bieden om onder werktijd taallessen te volgen en worden verplicht om bij te dragen aan de financiering van taallessen. Dit kan door deze verplichting op de nemen in de wettelijke scholingsplicht voor werkgevers.

---

*Omdat integratie pas echt succesvol kan zijn als er sprake is van een wederzijds proces, moeten gemeenten inzetten op een verwelkomende omgeving.*

Minimale kennis van de Nederlandse taal is de sleutel tot deelname aan de Nederlandse samenleving. Daarom moeten gemeenten zich actief inzetten om de taalkennis van arbeidsmigranten te verbeteren. Gemeenten moeten het aanbod van taalcurssussen (door commerciële organisaties, migrantenorganisaties en werkgevers) in kaart brengen en deze informatie beschikbaar maken voor arbeidsmigranten. Bij onvoldoende aanbod kunnen gemeenten ervoor kiezen om een taalcoachorganisatie op te zetten waarbij vrijwilligers taallessen verzorgen. Ook kunnen gemeenten arbeidsmigranten stimuleren om deel te nemen aan een vrijwillig inburgeringstraject.<sup>434</sup> Hierbij kunnen lessen worden getrokken uit de pilot Participatieverklaring (zie het kader hieronder). Wij zijn er geen voorstander van deelname verplicht te stellen.

---

<sup>434</sup> ACVZ, *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*. Wanneer arbeidsmigratie binnen migratiepartnerschappen plaatsvindt kan al voorafgaand aan het verblijf in Nederland in het land van herkomst een taal cursus en/of interculturele training worden opgezet.



### Lessen uit het Traject Participatieverklaring arbeidsmigranten

Tussen 2014 en 2015 werd door verschillende gemeenten de pilot Traject Participatieverklaring uitgevoerd. Binnen deze pilot werden arbeidsmigranten actief verwelkomd, wegwijs gemaakt, geïnformeerd over hun rechten en plichten en gekoppeld aan lokale organisaties. Deze initiatieven werden door gemeenten en deelnemers overwegend positief geëvalueerd.

Uit een evaluatie van de pilot blijkt dat proactieve werving belangrijk is om deelname te vergroten. Met 166 deelnemers wordt werving in Noord-Limburg gezien als een *best practice*. In deze regio werden arbeidsmigranten tijdens persoonlijke huisbezoeken en telefonische uitnodigingen uitgenodigd om deel te nemen. Ook kregen mensen bij deelname een abonnement op een Poolse krant cadeau. In West-Brabant kregen mensen na ondertekening van de participatieverklaring een gratis taal cursus aangeboden.

Naast persoonlijke werving en positieve prikkels wijst de evaluatie erop dat deelname kan worden vergroot door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de behoeften van arbeidsmigranten. Deelnemers gaven aan vooral behoefte te hebben aan informatie over hun rechten en plichten. Ook mondelinge toelichting op brochures werd gewaardeerd. Verder gaven deelnemers aan de voorlichting over algemene voorzieningen zoals het gemeentehuis, de bibliotheek en buurthuizen nuttig te vinden.<sup>435</sup>

Omdat integratie pas echt succesvol kan zijn als er sprake is van een wederzijds proces, moeten gemeenten inzetten op verwelkomende omgeving. Dit kan bijvoorbeeld door 'welkom in de wijk' bijeenkomsten te organiseren (zie het voorbeeld van de gemeente Horst aan de Maas). Ook is het belangrijk dat gemeenten het contact tussen lokale inwoners en arbeidsmigranten actief stimuleren.<sup>436</sup> Ook hier kan lering worden getrokken uit de bestaande ervaring van gemeenten. Zo informeert de gemeente Peel en Maas arbeidsmigranten actief over algemene voorzieningen (gezondheidszorg, onderwijs, sport en cultuur). Zoals eerder besproken heeft de gemeente een 'Kumpel-project' waarbij Poolse inwoners voor een half jaar aan een Nederlandse buddy worden gekoppeld. Uit een evaluatie blijkt dat het project leidt tot langdurige sociale contacten.<sup>437</sup>

---

<sup>435</sup> Witkamp e.a., *Evaluatie Pilot Participatieverklaring*.

<sup>436</sup> Gemeente Horst aan de Maas, 'Beleid Arbeidsmigranten 2019'.

<sup>437</sup> De Gruijter, 'Goed voorbeeld integratiebeleid'.

### 4.5.3 Ontwikkelingssamenwerking

Op dit moment is er in het Nederlandse (en Europese) beleid op het gebied van migratie geen sprake van beleidscoherentie voor ontwikkeling.<sup>438</sup> Ontwikkelingsgelden worden gebruikt voor projecten om migratie te ontmoedigen en de positieve impact van arbeidsmigratie wordt onvoldoende gefaciliteerd. Om coherentie te verbeteren doen wij hieronder een aantal belangrijke aanbevelingen.

#### Gebruik ODA alleen voor ontwikkelingsprojecten

Het gebruik van ontwikkelingsgelden voor migratieprojecten is problematisch. Uit een recent rapport van Oxfam blijkt dat meer dan een kwart van het EU-ontwikkelingsbudget voor Afrika wordt gebruikt om migratie richting Europa te verminderen en de terugkeer van migranten naar Afrika te stimuleren.<sup>439</sup> Als gevolg hiervan is minder geld beschikbaar voor projecten die economische ontwikkeling en welzijn in ontwikkelingslanden land centraal stellen; één van de voorwaarden voor officiële ontwikkelingshulp (ODA).

---

*Projecten die zijn gericht op het verminderen van ongereguleerde migratie moeten niet uit ontwikkelingsgeld worden betaald.*

Sommige projecten hebben officieel tot doel lokale ontwikkeling te bevorderen maar worden in werkelijkheid geëvalueerd op basis van het aantal asielaanvragen in Europa. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het *'Skills Development for Youth Employment'* project in Nigeria; een EU programma van 58 miljoen euro. Hoewel dit programma zich officieel tot doel stelt werkgelegenheid voor jongeren in Nigeria te creëren, wordt het succes van het project niet afgemeten aan het aantal gecreëerde banen maar aan de afname van Nigeriaanse asielzoekers. Dit maakt het onwaarschijnlijk dat lokale ontwikkeling het hoofddoel is.<sup>440</sup>

Andere projecten hebben een ronduit negatieve impact op ontwikkeling. Zo concluderen onderzoekers dat strenger migratiemanagement door overheden in ontwikkelingslanden regionale integratie in de weg staat en kan leiden tot een

---

<sup>438</sup> Er is sprake van beleidscoherentie voor ontwikkeling wanneer beleid op andere beleidsterreinen geen negatieve – en bij voorkeur positieve – gevolgen heeft voor ontwikkelingslanden.

<sup>439</sup> Oxfam International, *The EU Trust Fund for Africa: Trapped between aid policy and migration politics* (Oxford 2020).

<sup>440</sup> Maite Vermeulen, Giacomo Zandonini en Ajibola Amzat, 'Deze mythe over migratie wil iedereen dolgraag geloven', *De Correspondent*, 28 januari 2020.

verslechtering van de relatie tussen de overheid en de lokale bevolking.<sup>441</sup> Onlangs concludeerde Oxfam dat Nederlandse projecten gericht op beter migratiemanagement in Mali bijdragen aan wantrouwen jegens de overheid, wat een voedingsbodem creëert voor extremisme. En in Libië wordt een regime ondersteund dat de mensenrechten van vluchtelingen systematisch schendt.<sup>442</sup>

Projecten die (ook) duidelijk zijn gericht op het oplossen van personeelstekorten in de EU en het verminderen van ongereguleerde migratie moeten niet uit ODA worden betaald. Om oneigenlijk gebruik van ODA tegen te gaan moet alternatieve financiering voor migratieprojecten beschikbaar worden gesteld.

Hoewel ODA niet moet worden gebruikt om migratie te verminderen, is het wel belangrijk om de twee beleidsdomeinen in samenhang te bezien. Door in te zetten op eerlijke handelsverdragen, oneerlijke belastingconstructies aan te pakken, bij te dragen aan conflictpreventie en maatregelen tegen klimaatopwarming en vooral ook ondersteuning te bieden bij het opbouwen van lokale capaciteit om problemen aan te pakken, zou migratie in de toekomst mogelijk meer een 'vrije' keus kunnen worden.

---

*Bij de werving van zorgpersoneel moeten bedrijven zich houden aan de WHO code voor de ethische werving.*

### **Vergroot de voordelen van arbeidsmigratie voor het land van herkomst**

Ten tweede moet waar mogelijk worden gekeken naar manieren om de ontwikkelingsimpact van arbeidsmigratie te vergroten.<sup>443</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het faciliteren van geldovermakingen, het aanbieden van re-integratie-programma's na terugkeer en het faciliteren van initiatieven door diaspora.<sup>444</sup> Migratiepartnerschappen moeten niet eenzijdig zijn gericht op het belang van het land van aankomst. Al in een vroeg stadium moeten lokale instanties worden geconsulteerd over manieren om de positieve impact van arbeidsmigratie te vergroten en de negatieve impact te verkleinen.<sup>445</sup> Binnen migratiepartnerschappen kan worden geïnvesteerd in de capaciteit van lokale arbeidsbureaus en – binnen

---

<sup>441</sup> Hooper en Newland, *Mind the Gap*.

<sup>442</sup> Julian Wyss, 'The EU's "money-for-migration" deal with Mali won't work', *Atlantic Council*, 13 december 2016.

<sup>443</sup> Zie onder andere: Hooper en Newland, *Mind the Gap*.

<sup>444</sup> Een interessant voorbeeld is het IFAD 'Platform for Remittances, Investments and Migrants' Entrepreneurship in Africa' (PRIME Africa), zie: <https://www.ifad.org/en/web/knowledge/publication/asset/41112400>.

<sup>445</sup> ACVZ, *Op weg naar 2030*.

GSPs – in lokale opleidingen en menselijk kapitaal. Bij de werving van zorgpersoneel moeten bedrijven zich houden aan de WHO code voor de ethische werving van zorgpersoneel.

#### 4.5.4 Draagvlak

(Arbeids)migratie is een gevoelig onderwerp dat sterke sentimenten oproept bij een deel van de Nederlandse bevolking. In 2014 constateerde de SER dat het voor het draagvlak voor arbeidsmigratie belangrijk is dat arbeidsmigratie als niet-bedreigend wordt ervaren.<sup>446</sup> Uit recent onderzoek blijkt dat het draagvlak voor arbeidsmigratie wordt beïnvloed door de perceptie van: (1) de mate waarin arbeidsmigranten de rechten en welvaart van Nederlandse burgers bedreigen; (2) de manier waarop Nederland(ers) profiteren van arbeidsmigratie; en (3) de integratie van arbeidsmigranten.<sup>447</sup>

Om bestaand draagvlak te behouden en meer draagvlak te creëren is het belangrijk om de zorgen van mensen serieus te nemen. Wanneer deze zorgen niet in lijn zijn met de feiten is het zaak om deze feiten beter communiceren en mythen over de impact van arbeidsmigratie te ontkrachten. Zo denken veel Nederlanders dat arbeidsmigratie leidt tot grootschalige verdringing en neerwaartse druk op lonen. Zoals we in sectie 2.6.1 hebben besproken is hiervoor geen bewijs. Een tweede zorg komt voort uit het idee dat arbeidsmigranten de Nederlandse samenleving geld kosten. Dit idee wordt gevoed door de aandacht voor 'WW-export' en 'uitkeringstoerisme'. Uit onderzoek komt echter duidelijk naar voren dat arbeidsmigranten de Nederlandse samenleving meer opleveren dan dat ze de samenleving kosten.

---

*Het is belangrijk om een alternatief te bieden aan het feitenvrije discours over arbeidsmigratie dat het politieke debat domineert.*

Hoewel het van groot belang is om een alternatief te bieden aan het feitenvrije discours over arbeidsmigratie dat het politieke debat domineert, moeten wij onze ogen niet sluiten voor de problemen die met arbeidsmigratie gepaard gaan. Hoewel arbeidsmigratie niet leidt tot grootschalige verdringing zijn er wel

---

<sup>446</sup> SER, *Arbeidsmigratie*, p. 66.

<sup>447</sup> Postmes e.a., *Draagvlak migratiebeleid*; Burgoon, 'Immigration, Integration, and Support for Redistribution in Europe'.

degelijk specifieke groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt die concurrentie ondervinden van arbeidsmigranten. Ook zorgt de komst van grote aantallen arbeidsmigranten in sommige gemeenten voor een toename van krapte op de huizenmarkt of een afname van het gevoel van sociale cohesie.

Om zorgen over de (vermeende) negatieve impact op de arbeidsmarktpositie van Nederlanders te verminderen pleiten wij ervoor om maximaal te investeren in Nederlandse werknemers (zie sectie 4.2.2). Wanneer het gaat om invloed op de directe leefomgeving, zoals huisvesting voor arbeidsmigranten, is het essentieel dat burgers al in een vroeg stadium mee mogen praten.<sup>448</sup> Om zorgen over sociale cohesie weg te nemen pleiten wij voor aanpassingen in het integratiebeleid voor arbeidsmigranten (zie sectie 4.5.2).

---

*Om arbeidsmigratie in goede banen te leiden is een integrale aanpak vereist.*

Ten slotte wijst onderzoek uit dat socio-economische deprivatie een belangrijke verklaring biedt voor de breed gedragen onvrede.<sup>449</sup> De groeiende ongelijkheid in de samenleving is echter niet het gevolg van migratie maar van bredere processen van individualisering, globalisering, jarenlang neoliberal beleid en de gerelateerde afbraak van sociale voorzieningen en flexibilisering van arbeidsmarkt.<sup>450</sup> Niet het tegengaan van migratie, maar het investeren in mensen en publieke voorzieningen is de oplossing.

## 4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we ons voorstel voor een rechtvaardig arbeidsmigratiebeleid uiteen gezet. In het eerste deel van dit hoofdstuk hebben we aanbevelingen gedaan voor een fatsoenlijk arbeidsmarktbeleid. Een fatsoenlijke arbeidsmarkt – waarin Nederlanders én arbeidsmigranten onder goede en gelijke arbeidsvoorwaarden werken – is de basis voor een rechtvaardig arbeidsmigratiebeleid. Door bestaande misstanden met arbeidsmigratie voor lagerbetaalde banen aan te pakken creëren we de voorwaarden voor een selectieve verruiming van het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit derde landen.

---

<sup>448</sup> Cremers en de Volder, *Arbeidsmigratie in Noord-Brabant*, p. 31-33.

<sup>449</sup> Jennissen e.a., *De nieuwe verscheidenheid*.

<sup>450</sup> Saggar e.a., *The impacts of migration on social cohesion and integration*.

Om aansluiting bij de daadwerkelijke vraag op de arbeidsmarkt te garanderen, stellen wij voor om de arbeidsmarkttoets te laten vervallen voor beroepen met een aantoonbaar en structureel tekort aan personeel. Door een lijst met tekortberoepen op te stellen en deze op regelmatige basis te herzien, kan het arbeidsmigratiebeleid meebewegen met de stand van de arbeidsmarkt. Met deze selectieve verruiming van het toelatingsbeleid krijgen 'niet-kennismigranten' uit derde landen de kans om openstaande vacatures te vervullen, terwijl het risico op verdringing minimaal blijft. Ook stellen we voor om migratiepartnerschappen op te zetten met specifieke partnerlanden. Deze partnerschappen bieden mogelijkheden voor ethische werving van buitenlands zorgpersoneel. Ook biedt het partnerschapsmodel ruimte om de ontwikkelingsimpact van arbeidsmigratie te vergroten.

Ten slotte hebben we een lange reeks aanbevelingen gedaan om problemen met de huisvesting en integratie van arbeidsmigranten aan te pakken. Deze integrale aanpak is essentieel om arbeidsmigratie in goede banen te leiden.

# 5

## Aanbevelingen voor de politiek

*In dit rapport hebben we een groot aantal aanbevelingen gedaan voor een rechtvaardig en menswaardig arbeidsmigratiebeleid. In dit laatste hoofdstuk zetten we de belangrijkste aanbevelingen op een rij. Deze aanbevelingen kunnen in grofweg drie categorieën worden ingedeeld:*

- 1 aanbevelingen voor een fatsoenlijke arbeidsmarkt (als basis voor een rechtvaardig arbeidsmigratiebeleid);*
- 2 aanbevelingen voor een selectieve verruiming van de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU; en*
- 3 aanbevelingen om arbeidsmigratie in goede banen te leiden.*

# 11 AANBEVELINGEN VOOR EEN RECHTVAARDIG EN MENSWAARDIG ARBEIDSMIGRATIEBELEID

---

- 1 Investeer maximaal in reeds aanwezig arbeidspotentieel.
- 2 Verbeter minimumarbeidsvoorwaarden en zorg dat deze voor iedereen gelden.
- 3 Pak systemische oorzaken van uitbuiting en ongelijke concurrentie aan.
- 4 Zorg voor effectieve controle en strenge handhaving van arbeidswetten.
- 5 Schrap de arbeidsmarkttoets voor 'tekortberoepen'.
- 6 Start pilot projecten met (*global skills*) partnerschappen.
- 7 Zet stappen in de richting van een EU-breed 'blijken van belangstelling' systeem.
- 8 Trek lessen uit het gastarbeidersverleden.
- 9 Realiseer voldoende en goede huisvesting voor arbeidsmigranten.
- 10 Stimuleer de participatie en integratie van arbeidsmigranten.
- 11 Zorg voor coherentie met het beleid voor ontwikkelingssamenwerking.



## Een goede basis

Een fatsoenlijke arbeidsmarkt is de basis voor rechtvaardige arbeidsmigratie. Arbeidsmigratie mag nooit een excuus zijn om minder te investeren in mensen die al in Nederland (en de EU) zijn. Daarom pleiten wij voor een actief arbeidsmarktbeleid, waarin maximaal wordt geïnvesteerd in Nederlanders en nieuwkomers die (meer) willen en kunnen werken. Door minimumarbeidsvoorwaarden te verbeteren én de regels voor detachering aan te scherpen pakken we oneerlijke concurrentie aan en garanderen we fatsoenlijk werk voor iedereen. We werpen barrières op voor malafide ondernemers, maken (schijn)constructies onmogelijk en vergroten de kans op melding van misstanden. Omdat goede afspraken weinig waard zijn als deze niet worden nageleefd, doen we ten slotte aanbevelingen voor scherpere controle en handhaving.

## 1. Investeer maximaal in reeds aanwezig arbeidspotentieel

### 1.1 Ondersteun mensen die (meer) willen werken met een actief arbeidsmarktbeleid

- Ondersteun mensen actief bij het zoeken naar en het behouden van werk en creëer waar nodig banen op maat.
- Zet een nieuw arbeidsbureau op waardoor dienstverlening overzichtelijk en toegankelijk wordt gemaakt.
- Geef mensen een individueel ontwikkelingsbudget en maak begeleiding persoonlijker en specifieker.
- Vergroot de weerbaarheid en duurzame inzetbaarheid van mensen door actief te investeren in (leer)opleidingen.
- Zet een Participatiefonds op waardoor actief arbeidsmarktbeleid óók tijdens een recessie overeind blijft.

### 1.2 Faciliteer en stimuleer de arbeidsparticipatie van nieuwkomers

#### Asielzoekers

- Breng de ervaring en vaardigheden van asielzoekers snel in kaart en zorg dat diploma's (waar mogelijk) worden erkend.
- Maak het voor asielzoekers mogelijk om tijdens hun asielprocedure een taal-cursus en (vak)opleiding te volgen.
- Sta asielzoekers na drie maanden toe om een betaalde baan te accepteren.
- Schaf de maximumwerkduur van 24 weken af.

- Verminder inhoudingen door het COA, zodat werken financieel loont.
- Maak het voor asielzoekers mogelijk om – onder voorwaarden – van ‘spoor te wisselen’ en een vergunning als arbeidsmigrant aan te vragen.

### **Statushouders/langdurig ingezetenen**

- Koppel statushouders in een vroeg stadium aan de gemeente van uitplaatsing en lokale werkgevers.
- Pas de inburgeringswet zo aan dat het mogelijk wordt om een geïntegreerd traject aan te bieden waarbij mensen (taal)onderwijs krijgen én richting de arbeidsmarkt worden begeleid.
- Geef statushouders uit andere EU-lidstaten na twee jaar (en voor tekortberoepen direct) de kans om als arbeidsmigrant naar Nederland te komen en veranker dit in EU-regelgeving.
- Pas de Unieburgersrichtlijn aan zodat EU langdurig ingezetenen én hun gezinsleden onder het vrij verkeer van werknemers vallen.

### **Ongedocumenteerden**

- Geef ongedocumenteerde werknemers die langdurig in de informele economie werken een officiële verblijfsstatus.

## **2. Verbeter minimumarbeidsvoorwaarden en zorg dat deze voor iedereen gelden**

### **2.1 Verbeter minimumarbeidsvoorwaarden**

- Verhoog het minimumloon.
- Volg het advies van de Commissie Regulering van Werk en breng het aantal toegestane contractvormen terug naar vier categorieën: zelfstandigen, mensen met een contract voor bepaalde tijd, mensen met een contract voor onbepaalde tijd en uitzendkrachten.
- Bied mensen minimale urenzekerheid en pas de regels voor oproepwerk, overwerk en nachtwerk aan.

### **2.2 Scherp de regels voor detachering aan**

- Pas de Wet AVV aan zodat de cao van de inlener ook geldt wanneer er geen algemeen verbindend verklaarde cao is.
- Stel duidelijke criteria op waarmee kan worden getoetst of de detacheerder daadwerkelijk substantiële bedrijfsactiviteiten heeft in het land van vestiging.
- Vraag bij detachering voorbij een periode van twaalf maanden om een duidelijke verantwoording en controleer of er daadwerkelijk sprake is van tijdelijk werk.

- Schrap de uitzonderingspositie voor de transportsector.
- Deel boetes uit wanneer detachering niet (op tijd) wordt gemeld.
- Pleit op EU niveau voor verdere aanscherping van de detacheringsrichtlijn om concurrentie op loonkosten (zoals nu door de uitzondering op de bedrijfspensioensregeling) tegen te gaan.
- Stel een wachttijd in voor derdelanders die via een andere EU-lidstaat in Nederland worden gedetacheerd.

### 3. Pak systemische oorzaken van uitbuiting en ongelijke concurrentie aan

#### 3.1 Voer een vergunningenstelsel voor uitzendbureaus in

- Verplicht uitzenders om een waarborgsom van 100 duizend euro op geblokkeerde rekening storten. Hiermee wordt een garantie ingebouwd dat achterstallige salarissen of boetes óók na een mogelijk faillissement kunnen worden geïnd.
- Vraag bij een vergunningsaanvraag om een bewijs van goed gedrag, deskundigheid en kredietwaardigheid.
- Verleen geen vergunning wanneer er sprake is van openstaande boetes of belastingen.

#### 3.2 Pak (schijn)constructies aan die het mogelijk maken om geldende arbeidsvoorwaarden te ontduiken

- Verbied inhoudingen op het minimumloon voor huisvestingskosten (ook voor SNF-gecertificeerde woningen).
- Onderzoek mogelijkheden om de bestuursrechtelijke ketenaansprakelijkheid (waarbij niet alleen de directe werkgever maar ook andere partijen in de keten aansprakelijk zijn) uit te breiden naar bredere arbeidsomstandigheden.
- Verplicht instanties om vermoedens van draaideurconstructies te melden bij de Inspectie SZW.
- Verplicht de SVB om periodiek te rapporteren over misbruik van de A1-regeling door werkgevers.
- Voorkom de doorstart van frauduleuze ondernemingen door turboliquidaties te verbieden voor bedrijven die vorderingen hebben openstaan.
- Monitor actief of nieuwe (schijn)constructies opduiken.

#### 3.3 Verklein de afhankelijkheid van werkgevers

- Verbied werkgevers en uitzendbureaus om óók de rol van huisbaas te vervullen.

- Verbied de koppeling van contracten (voor arbeid, huisvesting, transport, ziektekostenverzekering).
- Geef arbeidsmigranten van buiten de EU de mogelijkheid om (binnen de beroepsgroep waarvoor de oorspronkelijke vergunning is verleend) van werkgever te wisselen, zonder dat hiervoor een nieuwe werkvergunning hoeft te worden aangevraagd.
- Steun het voorstel om de initiële vergunningsduur voor overige arbeidsmigranten te verlengen van één naar drie jaar (dit is in lijn met het voorliggende voorstel Wijziging Wav).

### **3.4 Informeer arbeidsmigranten over hun rechten en plichten**

- Informeer arbeidsmigranten zowel vóór vertrek als direct na aankomst via ambassades, de IND, het UWV, de Europese Arbeidsautoriteit, werkgevers en de gemeente over hun rechten en plichten.
- Creëer een netwerk van advies- en steunpunten waar arbeidsmigranten in meerdere talen terecht kunnen met vragen over sociale- en arbeidgerelateerde zaken.
- Verplicht werkgevers om hun werknemers volledige informatie te verschaffen over hun zorgverzekering, de implicaties van het geven van volmacht en mogelijkheden om de verzekering na ontslag voort te zetten.

## **4. Zorg voor effectieve controle en strenge handhaving van arbeidswetten**

### **4.1 Vergroot de slagkracht en effectiviteit van de arbeidsinspectie**

- Vergroot de capaciteit van de Inspectie SZW tot minimaal de ILO aanbeveling van 1 inspecteur op 10 duizend werkenden.
- Verbeter de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de Inspectie SZW, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, het Openbaar Ministerie en de SVB.

### **4.2 Zorg voor afschrikwekkende sancties**

- Zorg voor afschrikwekkende boetes, stilleggingen en dwangsommen en – bij zware of herhaaldelijke overtredingen – bestuurs- of beroepsverboden.
- Creëer een apart strafrechtartikel over arbeidsuitbuiting, waardoor arbeidsuitbuiting – ook wanneer er geen sprake is van mensenhandel – strafrechtelijk kan worden vervolgd.

- Zorg ervoor dat arbeidsmigranten die als gevolg van sancties hun baan verliezen compensatie ontvangen en minimaal zes maanden de tijd krijgen om nieuw werk te vinden.

#### **4.3 Verbeter de registratie van EU-arbeidsmigranten**

- Neem binnen de gemeentelijke woonverordening een verplichting op voor EU-arbeidsmigranten om zich direct na aankomst in Nederland met een woonadres bij de gemeente te registreren.
- Zorg ervoor dat een registratie als niet-ingezetene na vier maanden wordt gecontroleerd en zo nodig wordt omgezet naar een registratie in de GBA.

### **Selectieve verruiming**

Een fatsoenlijke arbeidsmarkt biedt mogelijkheden voor een selectieve verruiming van de toelating van arbeidsmigranten. In Nederland kampen meerdere sectoren met een structureel tekort aan personeel voor lagerbetaalde banen. Door de strenge arbeidsmarkttoets is het voor derdelanders op dit moment moeilijk om een directe werkvergunning te krijgen. Wij pleiten ervoor om de arbeidsmarkttoets te laten vervallen voor mensen met een baan in een ‘tekortberoep’. Hierdoor kunnen openstaande vacatures worden vervuld en krijgen arbeidsmigranten van buiten de EU meer mogelijkheden om op een veilige en gereguleerde manier naar Nederland te komen om te werken. Doordat de versoepeling alleen voor tekortberoepen geldt, blijft de kans op verdringing minimaal. Hiernaast adviseren wij om te experimenteren met migratiepartnerschappen. Binnen deze partnerschappen is het mogelijk om samen met het arbeidsbureau in het partnerland mensen te werven. Binnen een *Global Skills Partnership* kunnen gezamenlijk mensen worden opgeleid voor de lokale én de Nederlandse arbeidsmarkt. Ten slotte pleiten wij ervoor stappen te zetten in de richting van een EU-breed ‘blijken van belangstelling’ systeem. Zo’n systeem biedt voordelen voor arbeidsmigranten én lidstaten.

## **5. Schrap de arbeidsmarkttoets voor ‘tekortberoepen’**

### **5.1 Stel een Arbeidsmigratie Planningscommissie (APC) in die verantwoordelijk wordt gemaakt voor het opstellen van een lijst met tekortberoepen**

- Creëer een APC bestaand uit vertegenwoordigers vanuit de overheid, werkgeversorganisaties, vakbonden en experts op het gebied van arbeidsmigratie.
- Verplicht de APC om bij het vaststellen van de tekortberoepenlijst verder te kijken dan de ‘spanningsindicator’ (openstaande vacatures in relatie tot arbeidspotentieel).

- Zorg ervoor dat de tekortberoepenlijst vier keer per jaar wordt herzien.

## **5.2 Laat de arbeidsmarkttoets vervallen voor beroepen op de tekortlijst**

- Schrap de arbeidsmarkttoets bij vergunningsaanvragen voor mensen met een baan in een tekortberoep. Dit betekent dat niet meer wordt getoetst of: de vacature lang genoeg openstaat; voldoende wervingsinspanningen zijn geleverd; en er 'prioriteitgenietend aanbod' beschikbaar is.

## **5.3 Monitor de impact en pas het systeem waar nodig aan**

- Omdat het om een nieuwe maatregel gaat is het belangrijk om de impact actief te monitoren en het systeem waar nodig aan te passen.

# **6. Start pilot projecten met (*global skills*) partnerschappen**

## **6.1 Start een pilot voor een bilateraal migratiepartnerschap**

- Start een migratiepartnerschap waarbij een samenwerkingsrelatie wordt opgezet met het arbeidsbureau in het partnerland, gericht op gezamenlijke werving van arbeidsmigranten voor de Nederlandse arbeidsmarkt.
- Zorg voor een evenwichtige relatie waarin naast het Nederlandse belang ook de belangen van het partnerland worden gediend.
- Hou bij de selectie van het partnerland rekening met de *match* tussen vraag en aanbod, de impact op de arbeidsmarkt in het partnerland en mogelijkheden voor re-integratie na terugkeer.
- Onderzoek mogelijkheden voor een partnerschap met 'veilige landen' waaruit Nederland veel asielzoekers ontvangt.

## **6.2 Start een pilot met een *Global Skills Partnership* (GSP)**

- Start een GSP waarbij in het partnerland mensen worden opgeleid voor een beroep waarvoor zowel in het partnerland als in Nederland vraag naar personeel is.
- Bied een deel van de kandidaten de kans om na afronding van het opleidings-traject als arbeidsmigrant naar Nederland te komen.
- Onderzoek mogelijkheden voor een GSP voor de zorgsector waarbij bedrijven zich houden aan de WHO code voor de ethische werving van zorgpersoneel.

## 7. Zet stappen in de richting van een EU-breed 'blijken van belangstelling' systeem

### 7.1 Start een pilot met een EU-brede arbeidspool voor een specifieke tekortsector (bijvoorbeeld de ICT-sector)

- Selecteer op EU-niveau een *pool* van geschikte kandidaten, waaruit werkgevers kandidaten kunnen uitnodigen om te solliciteren.
- Laat werkgevers bij succes een *matching fee* betalen.
- Investeer in een EU-breed systeem voor de erkenning van buitenlandse kwalificaties.

### 7.2 Onderzoek de mogelijkheden voor een EU-breed 'blijken van belangstelling' systeem

- Kijk of – naar Canadees model – op EU-niveau een 'blijken van belangstelling' systeem kan worden opgezet: (1) waarin potentiële arbeidsmigranten online kunnen toetsten of zij aan de toelatingsvoorwaarden van tenminste één lidstaat voldoen; (2) geschikte kandidaten worden opgenomen in een arbeidspool; en (3) werkgevers en lidstaten vervolgens mensen kunnen uitnodigen om te solliciteren.
- Werk aan een richtlijn voor een EU-brede vergunning voor mensen met kwalificaties voor een EU-breed tekortberoep.

## In goede banen

Om arbeidsmigratie in goede banen te leiden moeten de kansen van arbeidsmigratie maximaal worden benut en de risico's worden geminimaliseerd. Hiervoor kunnen belangrijke lessen worden getrokken uit de Nederlandse ervaring met gastarbeiders in het verleden en de huidige ervaring met EU-arbeidsmigranten. Het is belangrijk om de kans op langdurige arbeidsparticipatie te vergroten en terugkeer te faciliteren. Ook moeten problemen met de huisvesting en integratie van arbeidsmigranten worden aangepakt en moet worden gezorgd voor beleidscoherentie voor ontwikkeling.

## 8. Trek lessen uit het gastarbeidersverleden

### 8.1 Zorg ervoor dat arbeidsmigranten kunnen meebewegen met de arbeidsmarkt

- Stimuleer werkgevers om te investeren in de kennis en vaardigheden van arbeidsmigranten.

- Zorg ervoor dat de UWV-dienstverlening aansluit bij de behoeften van arbeidsmigranten (informatie over de Nederlandse arbeidsmarkt, hulp bij sollicitaties en accreditatie van diploma's).
- Geef arbeidsmigranten een eerlijke kans door discriminatie op de arbeidsmarkt aan te pakken.

## 8.2 Neem barrières voor terugkeer weg

- Geef arbeidsmigranten voor de duur van hun verblijfsvergunning een *multiple-entry* visum waarmee zij vrij op en neer kunnen reizen tussen Nederland en het land van herkomst.
- Sta mensen toe om voor langere periodes in het buitenland te verblijven zonder dat dit gevolgen heeft voor hun verblijfsrecht.
- Hef het huidige inreisverbod voor Schengen landen bij overschrijding van de visumtermijn op.
- Onderzoek mogelijkheden voor de meeneembaarheid van het spaargedeelte van pensioenpremies en opties voor het vergoeden van buitenlandse zorgkosten na remigratie.

## 9. Realiseer voldoende en goede huisvesting voor arbeidsmigranten

### 9.1 Krijg zicht en grip op de vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten

- Verbeter de registratie van arbeidsmigranten (zie punt 4.3).
- Neem het vraagstuk van huisvesting voor arbeidsmigranten actief mee in de woonvisie, bestemmingsplannen, afspraken met woningcorporaties en huisvestingsverordeningen.
- Hou bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor het opzetten of uitbreiden van bedrijfsactiviteiten rekening met de beschikbaarheid van huisvesting voor arbeidsmigranten.

### 9.2 Geef inwoners inspraakmogelijkheden en beperk overlast

- Betrek omwonenden in een vroeg stadium bij de totstandkoming van huisvestingslocaties.
- Gebruik bij het kiezen van nieuwe locaties een 'overlastchecklist' waarbij wordt gekeken naar de ligging ten opzichte van andere woningen, beschikbare voorzieningen en de bouwkundige staat van het pand.



- Sluit vóór de goedkeuring van bouwplannen een convenant waarin afspraken worden gemaakt over de maximumgrootte, het maximaantal mensen per woning en *short stay* huisvesting.
- Gebruik de huisvestingsverordening of splitstingsvergunning om verkamering van reguliere woningen tegen te gaan.
- Verbied *shortstay* in de dorp-/stadskern en reguliere woonwijken.

### 9.3 Scherp het SNF-keurmerk aan

- Zorg ervoor dat in het SNF-keurmerk een norm voor de maximumhuurprijs en duidelijke afspraken over boetes, privacy en veiligheid worden opgenomen.
- Inventariseer bij arbeidsmigranten of, en zo ja welke, aanvullende normen nodig zijn.
- Zorg ervoor dat naast aangekondigde inspecties ook onaangekondigde inspecties worden uitgevoerd.

### 9.4 Pak malafide huisvesters aan

- Verbeter samenwerking tussen betrokken instanties (gemeente, provincie, Openbaar Ministerie, politie, Belastingdienst, Koninklijke Marechaussee en Inspectie SZW) om malafide huisvesters op te sporen.

## 10. Stimuleer de participatie en integratie van arbeidsmigranten

### 10.1 Maak integratie weer een collectieve verantwoordelijkheid

- Inventariseer voorafgaand aan vertrek de behoeften van arbeidsmigranten aan praktische ondersteuning (huisvesting, inschrijving, zorgverzekering etc.) en vertaal deze behoeften in een individueel vestigingsplan.
- Benader arbeidsmigranten actief en stimuleer hen om deel te nemen aan een vrijwillig inburgeringstraject.
- Wijs arbeidsmigranten bij inschrijving op beschikbare taalcursussen, publieke voorzieningen etc.
- Zet projecten op om het contact tussen arbeidsmigranten en lokale inwoners te stimuleren.

### 10.2 Maak werkgevers medeverantwoordelijk

- Stimuleer werkgevers om deel te nemen aan het Taalakkoord.
- Neem in wettelijke scholingsplicht voor werkgevers een verplichting op om een financiële bijdrage te leveren aan het taalonderwijs van arbeidsmigranten.

## **11. Zorg voor coherentie met het beleid voor ontwikkelingsamenwerking**

### **11.1 Vergroot de voordelen van arbeidsmigratie voor het land van herkomst**

- Ondersteun initiatieven van diaspora die een bijdrage willen leveren aan duurzame ontwikkeling in het land van herkomst.
- Faciliteer snellere, veiligere en goedkopere geldovermakingen naar landen van herkomst.
- Neem barrières voor terugkeer weg (zie aanbeveling 8.2).
- Investeer binnen een GSP (zie aanbeveling 6.2) in lokale opleidingen.

### **11.2 Koppel het gesprek over gereguleerde arbeidsmigratie los van gesprekken over terugkeer/migratiemanagement**

- Toezeggingen over terugnameovereenkomsten en strenger migratiemanagement mogen geen voorwaarde zijn voor gesprekken of beloften over een soepeler visumbeleid en mogelijkheden voor gereguleerde arbeidsmigratie.

### **11.3 Gebruik ODA alleen voor ontwikkelingsprojecten**

- Zorg ervoor dat projecten die als voornaamste doel hebben om migratie richting Europa te verminderen nooit uit ODA gelden worden gefinancierd.
- Gebruik geen ODA gelden voor migratiepartnerschappen die sterk zijn gericht op het opvullen van tekorten op de Nederlandse/Europese arbeidsmarkt.

# Literatuurlijst

- ABU en NBBU, 'Stap voor stap. Inzichtkaart werken met arbeidsmigranten.', <https://www.abu.nl/app/uploads/2019/02/Inzichtkaart-arbeidsmigranten-ABU-NBBU-lowres.pdf>.
- ACVZ, *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035* (Den Haag 2009).
- ACVZ, *Verloren Tijd* (Den Haag 2013).
- ACVZ, *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning* (Den Haag 2018).
- ACVZ, *Legale kanalen voor arbeidsmigranten. De internationale, Europese en nationale context* (Den Haag 2019).
- Adams Jr, Richard H. en John Page, 'Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?', *World Development*, jaargang 33 (2005) nr. 10, p. 1645-1669.
- Adviescommissie vreemdelingenrecht, 'Advies aanpassing Wet arbeid vreemdelingen ('Wav') en Besluit uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen 2021 ('BuWav')', 23 januari 2020, <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingwetarbeidvreemdelingen/reactie/24916349-af8f-4a18-a924-b4a809242daa>.
- Afonso, Alexandre en Camilla Devitt, 'Comparative political economy and international migration', *Socio-Economic Review*, jaargang 14 (2016) nr. 3, p. 591-613.
- Amnesty, *Ongedocumenteerden (illegalen) en uitgeprocedeerden*, <https://www.amnesty.nl/encyclopedie/ongedocumenteerden-illegalen-en-uitgeprocedeerden>.
- Anderson, Bridget en Martin Ruhs, 'Reliance on migrant labour: inevitability or policy choice?', *The Journal of Poverty and Social Justice*, jaargang 20 (2012) nr. 1, p. 23-30.
- Angenendt, Steffen, Jessica Bither en Astrid Ziebarth, *Creating a triple-win through labor migration policy? Lessons from Germany* (Migration Strategy Group 2015).
- Arnorsson, Agust en Gylfi Zoega, 'On the causes of Brexit', *European Journal of Political Economy*, jaargang 55 (2018), p. 301-323.
- Auerbach, Alan en Philip Oreopoulos, 'The fiscal effects of U.S. immigration: a generational-accounting perspective', in: James M. Poterba (red.) *Tax Policy and the Economy* (Cambridge, MA 2000), p. 123-156.
- Axelsson, Linn, e.a., *Chinese restaurant workers in Sweden: policies, patterns and social consequences* (Peking 2013).
- Bader, Veit-Michael, 'Moral, ethical, and realist dilemmas of transnational governance of migration', *American Behavioral Scientist*, jaargang 56 (2012) nr. 9, p. 1165-1182.
- Basok, Tanya e.a., 'Reproducing deportability: Migrant agricultural workers in south-western Ontario', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jaargang 40 (2014) nr. 9, p. 1394-1413.
- Bauder, Harald, *Labor Movement: How Migration Regulates Labor Markets* (New York 2006).

- Baum, Tom, 'Human resources in tourism: Still waiting for change', *Tourism Management*, jaargang 28 (2007) nr. 6, p. 1383-1399.
- Beine, Michel, e.a., 'Brain drain and human capital formation in developing countries: winners and losers', *The Economic Journal*, jaargang 118 (2008) nr. 528, p. 631-652.
- Belloc, Filippo, 'International Economic Assistance and Migration: The Case of Sub-Saharan Countries', *International Migration*, jaargang 53 (2015) nr. 1, p. 187-201.
- Berkhout, Ernest en Emina van den Berg, *Bridging the gap: International Database on Employment and Adaptable Labour* (Amsterdam 2010).
- Berkhout, Ernest en Bert Hof, *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten. Een realistische beeld* (Amsterdam 2012).
- Berkhout, Ernest e.a., *Grensoverschrijdend aanbod van personeel: verschuivingen in nationaliteit en contractvormen op de Nederlandse arbeidsmarkt 2001-2011* (Amsterdam 2014).
- Berntsen, Lisa en Tesseltje de Lange, 'Employer sanctions', in: Tesseltje de Lange en Conny Rijken (red.), *Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers* (Amsterdam 2018), p. 207-230.
- Berthélemy, Jean-Claude, Monica Beuran en Mathilde Maurel, 'Aid and migration: Substitutes or complements?', *World Development*, jaargang 37 (2009) nr. 10, p. 1589-1599.
- Bither, Jessica en Astrid Ziebarth, *Creating legal pathways to reduce irregular migration? What we can learn from Germany's "Western Balkan regulation"* (Migration Strategy Group on International Cooperation and Development 2018).
- Black, Richard, *Making Migration Work for Development* (Brighton 2009).
- Boeri, Tito e.a., *Brain drain and brain gain: the global competition to attract high-skilled migrants* (New York 2013).
- Bolwijn, Marjon, 'Voor werksters en afwassers zonder verblijfspapieren is het nu letterlijk overleven', *De Volkskrant*, 28 april 2020.
- Bonjour, Saskia en Albert Kraler, 'Introduction: family migration as an integration issue? Policy perspectives and academic insights', *Journal of Family Issues*, jaargang 36 (2015) nr. 11, p. 1407-1432.
- Boschart, Erna, 'Tweederde arbeidsmigranten krijgt eigen zorgpas niet van werkgever', *FNV*, 22 juli 2020.
- Brady, David en Ryan Finnigan, 'Does immigration undermine public support for social policy?', *American Sociological Review*, jaargang 79 (2014) nr. 1, p. 17-42.
- Brücker, Herbert en Carola Burkert, *Westbalkan-regelung: Arbeit statt Asyl?* (Neurenberg 2017).
- Brücker, Herbert, Philipp Jaschke en Sekou Keita, 'Zuwanderung und Asyl, Integrationsfähigkeit und Fachkräfteeinwanderungsgesetz', *IAB-STELLUNGNAHME* (2019).
- Brücker, Herbert e.a., 'Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte', *IAB -KURZBERICHT* (2020) nr. 4, p. 1-16.

Buers, Corine, Jeanine Klaver en Bertine Witkamp, *Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennis-migranten. Een onderzoek naar hoe aantrekkelijk kennismigranten Nederland vinden als potentieel vestigings-en carrière-land* (Den Haag 2018).

Burgoon, Brian, 'Immigration, Integration, and Support for Redistribution in Europe', *World Politics*, jaargang 66 (2014) nr. 3, p. 365-405.

Calenda, Davide (red.), *Case studies the international recruitment of nurses: Promising practices in recruitment among agencies in the United Kingdom, India, and the Philippines* (Bangkok 2016).

Cambridge Econometrics e.a., *Impacts of circular economy policies on the labour market* (Brussel 2018).

Canoy, Marcel, 'Positieve migratie met geleerde lessen uit het verleden? Het kan', *De Volkskrant*, 1 maart 2013.

Carens, Joseph H., 'Aliens and citizens: the case for open borders', *The review of politics*, jaargang 49 (1987) nr. 2, p. 251-273.

Carens, Joseph H., 'Who should get in? The ethics of immigration admissions', *Ethics & International Affairs*, jaargang 17 (2003) nr. 1, p. 95-110.

Carens, Joseph H., 'Live-in domestics, seasonal workers, and others hard to locate on the map of democracy', *Journal of political philosophy*, jaargang 16 (2008) nr. 4, p. 419-445.

CBS, 'Tabellen bijstand SZW', 10 november 2017, <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/45/tabellen-bijstand-szw>.

CBS, 'Prognose: 18,4 miljoen inwoners in 2060', 19 december 2017, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/51/prognose-18-4-miljoen-inwoners-in-2060>.

CBS, 'Bijna 180 duizend banen vervuld door Polen', 4 april 2019, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-180-duizend-banen-vervuld-door-polen>.

CBS, 'Bijna 60 procent arbeidsmigranten binnen zes jaar weg', 4 april 2019, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/14/bijna-60-procent-arbeidsmigranten-binnen-zes-jaar-weg>.

CBS, 'Bevolkingsontwikkeling; levend geboren en overleden en migratie per regio', 28 augustus 2019, <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/37259ned>.

CBS, 'Krapte arbeidsmarkt neemt weer toe in het vierde kwartaal', 13 februari 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/07/krapte-op-de-arbeidsmarkt-neemt-weer-toe-in-vierde-kwartaal>.

CBS, 'Werk en gezin belangrijkste migratiemotieven voor immigranten', 23 juli 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/30/werk-en-gezin-belangrijkste-migratiemotieven-voor-immigranten>.

CBS, 'Gezocht, niet beschikbaar', 14 augustus 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-beroepsbevolking/gezocht-niet-beschikbaar>.

CBS, 'Hoeveel immigranten komen naar Nederland?', <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-immigranten-komen-naar-nederland->

CBS, 'Hoeveel mensen met een migratieachtergrond wonen in Nederland?', <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-mensen-met-een-migratieachtergrond-wonen-in-nederland->.

CBS, 'Ontwikkelingen flexwerk', <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-flexwerk/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-flexwerk>.

CBS, 'Spanning op de arbeidsmarkt', <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt>.

CEDEFOP, *Netherlands. Skill supply and demand up to 2025* (Thessaloniki 2015).

Chan, Paul, e.a., 'The Dynamics of Migrant Employment in Construction: Can Supply of Skilled Labour Ever Match Demand?', in Martin Ruhs en Bridget Anderson (red.), *Who Needs Migrant Workers?* (Oxford 2010).

ChristenUnie/SP, *Actieplan Arbeidsmigratie. Initiatiefnota ChristenUnie en SP* (2019), [https://www.sp.nl/sites/default/files/actieplan\\_arbeidsmigratie.pdf](https://www.sp.nl/sites/default/files/actieplan_arbeidsmigratie.pdf).

Clemens, Michael, 'Global Skill Partnerships: A proposal for technical training in a mobile world', *IZA Journal of Labor Policy*, jaargang 4 (2015) nr. 1.

Clemens, Michael en Kate Gough, *A Tool to Implement the Global Compact for Migration: Ten Key Steps for Building Global Skill Partnerships* (Washington 2018).

Clemens, Michael en Lant Pritchett, *Time-bound labor access to the United States: A four-way win for the middle class, low-skill workers, border security, and migrants* (Washington 2013).

Collett, Elizabeth en Aliyyah Ahad, *EU Migration Partnerships: a work in progress* (Brussel 2017).

Commandeur, Xenia, *Zien en gezien worden. Proactief herkennen, erkennen en ondersteunen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting* (Amsterdam 2016).

Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* (Den Haag 2020).

Corrigan, Owen, 'Migrants, welfare systems and social citizenship in Ireland and Britain: users or abusers?', *Journal of Social Policy*, jaargang 39 (2010) nr. 3, p. 415-437.

CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid* (Den Haag 2015).

CPB, *Scenario's economische gevolgen coronacrisis* (Den Haag 2020).

CPB, 'Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid', 30 april 2020, <https://www.cpb.nl/kansrijk-arbeidsmarktbeleid-update-minimumloonbeleid>.

CPB, *Juniraming 2020* (Den Haag 2020).

Cremers, Jan en Eefje de Volder, *Arbeidsmigratie in Noord-Brabant - de markt en de mensen(handel): Een inventarisatie* (Amersfoort 2020).

Crepaz, Markus, *Trust Beyond Borders: Immigration, the Welfare State, and Identity in Modern Societies* (Ann Harbor 2008).

Czaika, Mathias, 'Migration and economic prospects', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jaargang 4 (2015) nr. 1, p. 58-82.

- Czaika, Mathias en Mogens Hobolth, 'Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe?', *European Union Politics*, jaargang 17 (2016) nr. 3, p. 345-365.
- Dagevos, Jaco en Mérove Gijsberts, 'Beeldvorming over arbeidsmigranten uit Oost-Europa', in: Paul Dekker, Josje den Ridder en Pepijn van Houwelingen (red.), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2013-4* (Den Haag 2013), p. 34-48.
- Dauvergne, Catherine, *The New Politics of Immigration and the End of Settler Societies* (Cambridge 2016).
- Dauvergne, Catherine en Sarah Marsden, 'Beyond numbers versus rights: Shifting the parameters of debate on temporary labour migration', *Journal of International Migration and Integration*, jaargang 15 (2014) nr. 3, p. 525-545.
- De Giorgi, Giacomo en Michele Pellizzari, 'Welfare migration in Europe and the cost of a harmonised social assistance', *IZA Discussion Papers* (2006) nr. 2094.
- De Gruijter, Marjan, 'Goed voorbeeld integratiebeleid: gemeente Peel en Maas', *Kennisplatform Integratie & Samenleving*, 12 juli 2016.
- De Gruijter, Marjan en Inge Razenberg, *Enquête gemeenten & EU-migranten* (Utrecht 2015).
- De Gruijter, Marjan en Bora Avrić, 'Gemeente: zo bevorder je de integratie van EU-migranten', *KIS*, 20 januari 2016.
- De Gruijter, Marjan, e.a., *Toekomstagenda EU-migranten in gemeenten* (Utrecht 2016).
- De Haas, Hein, 'International migration, remittances and development: myths and facts', *Third World Quarterly*, jaargang 26 (2005) nr. 8, p. 1269-1284.
- De Haas, Hein e.a., 'International migration: Trends, determinants, and policy effects', *Population and Development Review*, jaargang 45 (2019) nr. 4, p. 885-922.
- De Jong, Petra, *Between Welfare and Farewell* (Groningen 2019).
- De Jong, Petra, e.a., 'The Role of Welfare in Locational Choices: Modelling Intra-European Migration Decisions Across the Life-Course', *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, jaargang 111 (2020) nr. 2, p. 163-181.
- De Kort, Huib en André van Rijs, 'Ketenaansprakelijkheid inzake loonbetaling, een verdere stap, een verbetering?', *Tijdschrift voor Arbeid en Onderneming* (2015) nr. 4, p. 171-179.
- De Lange, Tesseltje, *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006* (Den Haag 2007).
- De Lange, Tesseltje, 'Kroniek Arbeidsmigratie', *Asiel & Migrantenrecht*, jaargang 5 (2014) nr. 8-9, p. 358-365.
- De Lange, Tesseltje, 'Asylum Seekers' Limited Right to Work in the Netherlands', in: Tesseltje de Lange en Conny Rijken (red.), *Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers* (Amsterdam 2018), p. 175-178.
- De Lange e.a., Tesseltje, *Van azc naar een baan: De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen* (Amsterdam 2017).
- Dekker, Ronald, 'Macro-economische effecten van migratie', *INT-AR Paper 7* (2016).

- Della Torre, Lucia en Tesseltje de Lange, 'The 'importance of staying put': third country nationals' limited intra-EU mobility rights', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jaargang 44 (2018) nr. 9, p. 1409-1424.
- Den Hertog, Leonhard en Fanny Tittel-Mosser, 'Implementing Mobility Partnerships: Delivering What?', in: Carrera, Sergio e.a. (red.), *Pathways towards Legal Migration into the EU: Reappraising concepts, trajectories and policies* (2017), p. 95-105.
- Dennison, James, 'How issue salience explains the rise of the populist right in Western Europe', *International Journal of Public Opinion Research* (2019), <https://doi.org/10.1093/ijpor/edz022>.
- Dennison, James en Andrew Geddes, 'A rising tide? The salience of immigration and the rise of anti-immigration political parties in Western Europe.', *The political quarterly*, jaargang 90 (2019) nr. 1, p. 107-116.
- Düvell, Franck, 'Germany: Selected Migration Policies', in: Oomes e.a. *Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East*, Annex E.
- Ederveen, Sjef, e.a., 'Aantrekkelijk Europa', *ESB*, jaargang 89 (2004) nr. 444, p. 496-498.
- Elzinga, Tuur, 'Scheiding van bed en baan; een kwestie van beschaving', *Joop*, 11 maart 2020.
- Emilsson, Henrik, 'Who gets in and why? The Swedish experience with demand driven labour migration – Some preliminary results', *Nordic Journal of Migration Research*, jaargang 4 (2014) nr. 3, p. 134-143.
- Emilsson, Henrik e.a. *The world's most open country: labour migration to Sweden after the 2008 law* (Malmö 2014).
- EMN, *Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU. Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2015* (Brussel 2015).
- Engelen, Ewald, 'How to combine openness and protection? Citizenship, migration, and welfare regimes', *Politics & Society*, jaargang 31 (2003) nr. 4, p. 503-536.
- Etil 2018, *Quickscan toekomstige vraag naar arbeidsmigranten Noord-Limburg* (Maastricht 2018).
- Europese Commissie, *De externe dimensie van de coördinatie van de sociale zekerheid in de EU (COM/2012/0153 final)* (Brussel 2012).
- Europese Commissie, *First results of the comparative report on labour migration policies and the role of "Expression of Interest" models and matching mechanism: Issues for debate*, <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=35670&no=7>.
- Europese Commissie, *Meer legale mogelijkheden voor migratie naar Europa: onmisbaar voor een evenwichtig en omvattend migratiebeleid* (Brussel 2018).
- Europese Commissie, *Standard Eurobarometer 91* (Brussel 2019)
- Eurostat, *First residence permits issued, by reason, 2018*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:First\\_residence\\_permits\\_issued,\\_by\\_reason,\\_2018.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:First_residence_permits_issued,_by_reason,_2018.png).
- Eurostat, *Residence permits - statistics on authorisations to reside and work* (Brussel 2020).
- Euwals, Rob en Kees Folmer, 'Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050: een beleidsneutraal scenario', *CPB memorandum*, nr. 225 (Den Haag 2009).



Euwals, Rob en Gerdien Meijerink, *Inclusieve globalisering* (Den Haag 2018).

Expertisecentrum Flexwonen, 'Informatiepunten EU-arbeidsmigranten', <https://flexwonen.nl/soorten/informatiepunten-eu-arbeidsmigranten/>.

Expertisecentrum Flexwonen, 'Overeenkomsten en verschillen tussen de keurmerkeisen van de Stichting Normering Flexwonen (SNF) en het Agrarisch Keurmerk Flexwonen (AKF)', <https://flexwonen.nl/wpcms/wp-content/uploads/2020/02/Overeenkomsten-en-verschillen-AKF-en-SNF-26-februari-2020.pdf>.

Ferrer, Ana, Garnett Picot en William Craig Riddell, 'New directions in immigration policy: Canada's evolving approach to the selection of economic immigrants', *International Migration Review*, jaargang 48 (2014) nr. 3, p. 846-867.

Flahaux, Marie-Laurence, 'Return migration to Senegal and the Democratic Republic of Congo: intention and realization', *Population-E*, jaargang 70 (2015) nr. 1, p. 65-96.

Flahaux, Marie-Laurence, 'The role of migration policy changes in Europe for return migration to Senegal', *International Migration Review*, jaargang 51 (2017) nr. 4, p. 893-926.

FNV, *Eerlijke arbeidsmigratie in een socialer Nederland*, <https://www.fnv.nl/getmedia/e9ee8243-a3e3-46b6-ae51-5f9aeac6fc0a/200522-FNV-positie-arbeidsmigratie.pdf>.

FNV, Kwestie van beschaving, <https://kwestievanbeschaving.nl>.

FNV, CNV, VCP, Brief aan minister Asscher 'Zorgverzekeringen en arbeidsmigranten', 16 juni 2015, [https://www.cnv.nl/fileadmin/user\\_upload/Brief\\_zorgverzekeringen\\_en\\_arbeidsmigranten\\_definitief.pdf](https://www.cnv.nl/fileadmin/user_upload/Brief_zorgverzekeringen_en_arbeidsmigranten_definitief.pdf).

Frankel, Jeffrey, 'Are bilateral remittances countercyclical?', *Open Economies Review*, jaargang 22 (2010) nr. 1, p. 1-16.

Fratini, Franco, 'Migration and Development: time for creative and courageous approaches', *EU-AFRICA Ministerial Conference on Migration and Development*, Tripoli, 22 November 2006.

Frödin, Olle en Anders Kjellberg, 'Labor migration from third countries to Swedish low-wage jobs.', *Nordic Journal of Working Life Studies*, jaargang 8 (2018), nr. 1, p. 65-85.

Frouws, Bram, *Illegaal aan de slag. Onderzoek naar illegale tewerkstelling in Nederland* (Zoetermeer 2010).

Fuchs, Johann, e.a., *Zuwanderung und Digitalisierung Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?* (Gütersloh 2019).

Fudge, Judy en Joo-Cheong Tham, 'Dishing up migrant workers for the Canadian food services sector: Labor law and the demand for migrant workers', *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, jaargang 39 (2017) nr. 1, p. 1-28.

Gammeltoft, Peter, 'Remittances and other financial flows to developing countries', *International migration*, jaargang 40 (2002) nr. 5, p. 181-211.

Gamso, Jonas en Farhod Yuldashev, 'Does rural development aid reduce international migration?', *World Development*, jaargang 110 (2018), p. 268-282.

- Gemeente Horst a/d Maas, 'Beleid Arbeidsmigranten 2019: Short stay en Long stay', <https://www.horstaandemaas.nl/file/2195/download>.
- Giulietti, Corrado, e.a., 'Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU', *IZA Discussion Paper* (2011) nr. 6075, p. 1-17.
- Giulietti, Corrado, 'The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants. Welfare benefits are not a key determinant of migration', *IZA World of Labor* (2014) nr. 37.
- GIZ, 'Creating perspectives for youth in Kosovo', <https://www.giz.de/en/worldwide/66634.html>.
- GIZ, *Project Triple Win Nurses from third countries for the German labour market* (2019), <https://www.who.int/hrh/migration/B-Triple-Win.pdf?ua=1>.
- GIZ, *Project Triple Win: Recruiting nurses from abroad sustainably* (Eschborn 2019).
- Goldring, Luin, Carolina Berinstein en Judith K. Bernhard, 'Institutionalizing Precarious Migratory Status in Canada', *Citizenship Studies*, jaargang 13 (2009) nr. 3.
- Goodwin, Matthew en Caitlin Milazzo, 'Taking back control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit.', *The British Journal of Politics and International Relations*, jaargang 19 (2017) nr. 3, p. 450-464.
- Gordon, Linda en Joel Handler, 'Welfare's no magnet', *Nation*, jaargang 268 (1999) nr. 5, p. 5-6.
- Government of Canada, *Evaluation of Pre-Arrival Settlement Services* (2018), <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/reports-statistics/evaluations/pre-arrival-settlement-services.html>.
- Greens/EFA, *Draft Position Paper on the Crucial Role of Migrant Workers in the EU* (Brussel 2020).
- Handelingen van de Tweede Kamer, 2017-2018, 11 september 2018, ah-tk-20172018-3172.
- Handelingen van het Europees Parlement, 2012-2013, Antwoord van de heer Piebalgs namens de Commissie, 25 april 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-001720&language=NL>.
- Hatton, Timothy en Jeffrey Williamson, *Global Migration and the World Economy: Two Centuries of Policy Performance* (Cambridge 2005).
- Hedberg, Charlotta, Linn Axelsson en Manolo Abella, *Thai berry pickers in Sweden – A migration corridor to a low-wage sector* (Stockholm 2019).
- Herzfeld Olsson, Petra, 'Towards Protection of Vulnerable Labour Migrants in Sweden: The Case of the Thai Berry Pickers', in: Tesseltje de Lange en Conny Rijken (red.), *Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers* (Amsterdam 2018), p. 149-168.
- Heuts, Pien, 'Wegkijken is geen optie', *FNV* (2020), <https://bouw.fnv-magazine.nl/012020/een-kwestie-van-beschaving/>.
- Heyma, Arjan e.a., *De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland* (Amsterdam 2018).
- Heyma, Arjan e.a., *Verschuivingen, concurrentie en verdringing. Een economische verkenning* (Amsterdam 2019).

- Heyma, Arjan e.a., *De positie van uitzendwerknemers. Ontwikkelingen 1998 – 2019* (Amsterdam 2020).
- Hickman, Mary e.a., *Migration and Social Cohesion in the UK* (New York 2012).
- Hitzert, Femke en Marcel van Wijk, *Arbeidsmigranten in Nederland: nieuwkomers op de voet gevolgd* (Den Haag 2019).
- Hochstenbach, Cody, 'Nee, stathouders pikken niet alle sociale woningen in', *RTLNieuws*, 24 juni 2019.
- Hochstenbach, Cody, 'Dat jij geen woning kan vinden is niet de schuld van migranten, maar van woonbeleid', *OneWorld*, 28 januari 2020.
- Holzmann, Robert, 'Do Bilateral Social Security Agreements Deliver on the Portability of Pensions and Health Care Benefits? A Summary Policy Paper on Four Migration Corridors Between EU and Non-EU Member States', *IZA Journal of European Labor Studies*, jaargang 5 (2017) nr. 17, p. 1-35.
- Holzmann, Robert en Jacques Wels, 'The cross-border portability of social security benefits: Status and progress?', *International Social Security Review*, jaargang 73 (2020) nr. 1, p. 65-97.
- Hooper, Kate, *Exploring New Legal Migration Pathways: Lessons from Pilot Projects* (Washington 2019).
- Hooper, Kate, *Spain's Labour Migration Policies in the Aftermath of Economic Crisis* (Brussel 2019).
- Hooper, Kate en Kathleen Newland, *Mind the Gap: Bringing migration into development partnerships and vice versa* (Washington 2018).
- Hoving, Isabel e.a. (red.), *Cultuur en migratie in Nederland. Veranderingen van het alledaagse 1950-2000* (Den Haag 2005).
- ILO, *Decent Work Indicators - Concepts and Definitions* (Genève 2013).
- ILO, 'Pre-decision, pre-departure and return migration guides for migrant health workers from India and the Philippines', 15 mei 2015, [https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p\\_lang=en&p\\_practice\\_id=130](https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=130).
- ILO, 'Inclusion of migration and decent work in the Philippines' nursing curriculum', 5 mei 2015, [https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p\\_lang=en&p\\_practice\\_id=124](https://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=124).
- ILO, *The future of work in the health sector* (Genève 2019).
- IMF, *Demographic Headwinds in Central and Eastern Europe* (Washington 2019).
- IND, *Cijfers Jaaroverzicht 2018*, <https://ind.nl/Documents/Cijferoverzicht%20IND%20Jaarresultaten%202018.pdf>.
- Inspectie SZW, *Jaarplan 2016* (Utrecht 2015).
- Inspectie SZW, *Staat van eerlijk werk 2019* (Utrecht 2019).
- Inspectie SZW, *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2019* (Utrecht 2019).
- Inspectie SZW, 'Inspectie SZW controleert in distributiecentra', *Inspectie SZW*, 4 maart 2020.

- Inspectie SZW, 'Checklist Werken met uitzendbureaus', <https://www.inspectie-checklist.nl/uitzendbureaus/>.
- IOB, *Ontwikkeling en migratie* (Den Haag 2018).
- IOM, *World Migration Report 2013: Migrant Well-Being and Development* (Genève 2013).
- Jennissen, Roel, e.a., *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland* (Den Haag 2018).
- Kager, José, 'Oplossen krapte arbeidsmarkt ligt voor de hand', *FNV*, 11 september 2019.
- Katseli, Louka T., Robert E.B. Lucas en Theodora Xenogiani, 'Effects of migration on sending countries: what do we know?', *OECD Development Centre Working Paper* nr. 250 (Parijs 2006)
- Klijn, John, 'Maak vast contract norm in vleessector', *Food+Agribusiness*, 4 juni 2020.
- KTK 2019-2020, Memorie van Toelichting WAV, 6 januari 2020, <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vwij5epmj1ey0/vl52f655lgpr>.
- KTK 2019-2020, 6 december 2019, 30573, nr. 178.
- KTK, 2019-2020, 20 december 2019, 'Kamerbrief Integrale aanpak misstanden arbeidsmigranten'.
- KTK, 2019-2020, 22 januari 2020, 29861, nr. 48.
- KTK, 2019-2020, 11 juni 2020, 29861, nr. 51.
- Kremer, Monique, *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren* (Den Haag 2013).
- Kremer, Monique, 'Sociale zekerheid 'migratie-proof'', in: Peter van Lieshout (red.), *Sociale (on)-zekerheid* (Amsterdam 2016), p. 133-161.
- Kureková, Lucia, 'Welfare Systems as Emigration Factor: Evidence from the New Accession States', *Journal of Common Market Studies*, jaargang 51 (2013) nr. 4, p. 721-739.
- Lanati, Mauro en Rainer Thiele, 'The impact of foreign aid on migration revisited', *World Development*, jaargang 111 (2018), p. 59-74.
- Langley, Sarah en Clara Alberola, *Independent Evaluation of the Mobility Partnerships between the European Union and Cape Verde, Georgia and Moldova* (Maastricht 2018).
- Legrain, Philippe, *Is free migration compatible with a European-style welfare state?* (Stockholm 2008).
- Leifels, Arne, 'Germany's work force sees need for skilled migration – degree of approval varies by education, income and region', *KfW Research* (2019) nr. 246.
- Lemaître, Georges, 'Het vervullen van arbeidsbehoeften in een vergrijzende samenleving', in: Jan Willem Holtslag, Monique Kremer en Erik Schrijvers (red.) *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie* (Den Haag 2012), p. 51-68.
- Lubbe, Rozemarijn, 'Zo denken kiezers over strengere immigratiemaatregelen', *EenVandaag*, 28 januari 2020.

- Lucassen, Leo, 'Naar een duurzaam migratiebeleid: lessen uit het verleden', in WRR (red.), *Regie over migratie: naar een strategische agenda* (Den Haag 2018), p. 13-56.
- Lucassen, Leo en Jan Lucassen, *Vijf eeuwen migratie. Een verhaal van winnaars en verliezers* (Amsterdam 2018).
- Lucassen, Leo e.a., 'Martin Sommer winkelt zeer selectief in ons werk', *De Volkskrant*, 26 augustus 2015.
- Lucassen, Leo e.a., 'Pak schijnconstructies bij arbeidsmigratie aan', *De Volkskrant*, 15 mei 2019.
- Lulle, Aija en Russell King, *Research on migration: facing realities and maximising opportunities: a policy review* (Brussel 2016).
- Lupi, Tineke en Anne-Jo Visser, *Huisvesting arbeidsmigranten: een zorg van iedereen?!! Evaluatie experimentenprogramma huisvesting EU arbeidsmigranten* (Den Haag 2015).
- MacKenzie, Robert en Chris Forde, 'The rhetoric of the 'good worker' versus the realities of employers' use and the experiences of migrant workers', *Work, Employment and Society*, jaargang 23 (2009) nr. 1, p. 142-159.
- MAFE, 'Factors of Migration between Africa and Europe: Assessing the Role of Education, Family and Policy', *MAFE Policy Brief* (2013) nr. 3.
- Makulec, Agnieszka en Paweł Kaczmarczyk, *National profile of migration of health professionals – Austria* (Warschau 2011).
- Martin, Philip L. en J. Edward Taylor, 'The anatomy of a migration hump', *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models* (Parijs 1996).
- Mau, Steffen en Christoph Burkhardt, 'Migration and welfare state solidarity in Western Europe', *Journal of European Social Policy*, jaargang 19 (2009) nr. 3, p. 213-229.
- McDowell, Linda, Adina Batnitzky en Sarah Dyer, 'Internationalization and the spaces of temporary labour: The global assembly of a local workforce', *British Journal of Industrial Relations*, jaargang 46 (2008) nr. 4, p. 750-770.
- McGauran, Katrin, e.a., *Profiting from dependency. Working conditions of Polish migrant workers in the Netherlands and the role of recruitment agencies* (Amsterdam 2016).
- McLaughlin, Colm, 'The productivity-enhancing impacts of the minimum wage: Lessons from Denmark and New Zealand', *British Journal of Industrial Relations*, jaargang 47 (2009) nr. 2, p. 327-348.
- Meelker, Emma en Roxane Soudagar, 'Jij zit betaald thuis, je schoonmaker ook?', *OneWorld*, 30 maart 2020.
- Mesters, Han, *Goedkopere arbeidsmigrant komt van steeds verder weg* (ABN AMRO 2020).
- Migration Strategy Group, 'Competing for Labor in a Mobile World: Triple-Win Thinking in Current Labor Migration Policies', 10 april 2014, [https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/documents/2018-04/Agenda\\_MSG\\_Conference\\_April\\_10.pdf](https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/documents/2018-04/Agenda_MSG_Conference_April_10.pdf).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor arbeidsmigranten. Handreiking voor de huisvesting van werknemers uit de EU die tijdelijk in Nederland verblijven* (Den Haag 2013).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen', 6 januari 2020, <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingwetarbeidvreemdelingen/reacties>.

Mortera-Martinez, Camino en Beth Oppenheim, *Why Europe needs legal migration and how to sell it* (Brussel 2018).

Neuteboom, Nora, e.a., *Special: Arbeidsmigratie. 'Oost west, thuis best'* (2019).

NHS Employers, *Code of Practice for international recruitment*, 3 december 2019, <https://www.nhsemployers.org/your-workforce/recruit/employer-led-recruitment/international-recruitment/uk-code-of-practice-for-international-recruitment>.

Nidi, 'Onderzoek naar bevolkingsvraagstukken: ons land kan niet zonder!', *Demos*, jaargang 29 (2013) nr. 7, p. 1-8.

Noordhuizen, Betty, Inge Razenberg en Meintje van Dijk, *Staalkaart EU-migranten* (Utrecht 2016).

Norder, Marnix, Brief aan de voorzitter van Commissie Samenleving: Participatietraject EU-arbeidsmigranten, 20 februari 2014.

NOS, 'FNV: Arbeidsinspectie heeft zelf zaken niet op orde', *NOS*, 17 januari 2017.

NOS, 'Alternatieve migratiesystemen: Canada zoekt zelf zijn asielzoekers uit', *NOS*, 9 december 2018.

OESO, *Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011* (Parijs 2011).

OESO, *Recruiting Immigrant Workers: The Netherlands 2016* (Parijs 2016).

OESO, 'What would make Global Skills Partnerships work in practice?', *Migration Policy Debates* (2018) nr. 15, p. 1-8.

OESO, *Recruiting Immigrant Workers: Canada 2019* (Parijs 2019).

OESO, *Building an EU Talent Pool. A New Approach to Migration Management for Europe* (Parijs 2019).

OESO, 'The Expression of Interest Model: What Lessons for Migration Management in the EU and elsewhere?', *Migration Policy Debates* (2019) nr. 18, p. 1-11.

OESO, 'How to make Labour Migration Management Future-Ready?', *Migration Policy Debates* (2020) nr. 21.

Oomes, Nienke e.a., *Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East: Is there a Match?* (Amsterdam 2019).

Oxfam International, *The EU Trust Fund for Africa: Trapped between aid policy and migration politics* (Oxford 2020).

Papademetriou, Demetrios en Kate Hooper, *Competing approaches to selecting economic immigrants: points-based vs. demand-driven systems* (Washington 2019).

Paret, Marcel en Shannon Gleeson, 'Precarity and agency through a migration lens', *Citizenship Studies*, jaargang 20 (2016) nr. 3-4, p. 277-294.

Parusel, Bernd, *Legal migration for work and training. Mobility options to Sweden for those not in need of protection* (Stockholm 2020).

Pelgrim, Christiaan, 'FNV wil minimumloon fors verhogen. Goed idee?', *NRC*, 14 april 2019.

Pilger, Silvia, 'Werkgevers omzeilen Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB). Personeel de dupe', *FNV*, 14 januari 2020.

Piore, Michael, *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrialised Societies* (Cambridge 1979).

Platform Bèta Techniek, *Naar de 4 op de 10. Meer technologietalent voor Nederland. Masterplan bèta en technologie* (Den Haag 2012).

Postmes, Tom, e.a., *Draagvlak migratiebeleid* (Den Haag 2017).

Preibisch, Kerry en Gerardo Otero, 'Does Citizenship Status Matter in Canadian Agriculture? Workplace Health and Safety for Migrant and Immigrant Laborers.', *Rural Sociology*, jaargang 79 (2014) nr. 2, p. 174-199.

Putnam, Robert D., 'E pluribus unum: Diversity and community in the twenty-first century', *Scandinavian Political Studies*, jaargang 30 (2007) nr. 2, p. 137-174.

Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2014, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034945/2019-10-01>.

Reusken, Stephan, *Verkenning huisvestingsmodellen arbeidsmigranten. Kleinschalige en flexibele huisvesting van arbeidsmigranten* (Den Haag 2013).

Rijksoverheid, 'Kerncijfers asiel en migratie, januari 2019', <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2019/03/04/kerncijfers-asiel-en-migratie-januari-2019/Kerncijfers+Asiel+en+Migratie++januari+2019.pdf>.

Rijksoverheid, 'Aanpak personeelstekort zorg werkt', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/23/aanpak-personeelstekort-zorg-werkt>.

Rijksoverheid, 'Arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in EU', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/arbeidsvoorwaarden-buitenlandse-werknemers>.

Rijksoverheid, 'Bevorderen legale migratieroutes', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/migratie/bevorderen-legale-migratieroutes>.

Rijksoverheid, 'Evaluatie Wet aanpak schijnconstructies', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/02/evaluatie-wet-aanpak-schijnconstructies>.

Rijksoverheid, 'Kan ik mijn uitkering meenemen als ik ga emigreren?', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/uitkering-meenemen-naar-buitenland/vraag-en-antwoord/wat-moet-ik-regelen-voor-mijn-uitkering-als-ik-ga-emigreren>.

Rijksoverheid, 'Minder illegaliteit, meer terugkeer', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/migratie/minder-illegaliteit-meer-terugkeer>.

- Rodenburg, Hans (red.), *Werk aan de winkel: Goede dienstverlening voor iedereen zonder werk* (Utrecht 2019).
- Roodenburg, Hans, e.a., *Immigration and the Dutch Economy* (Den Haag 2003).
- Roodenburg, Hans, *Discussiebijdrage over vraag- en aanbodgestuurde arbeidsmigratie* (Den Haag 2005).
- Rooduijn, Matthijs, 'Kiezer steeds meer radicaal rechts', *Stuk Rood Vlees*, 6 januari 2020.
- Roos, Wilma, *Van gastarbeider tot euroforens: de uitdagingen van arbeidsmigratie voor de vakbeweging* (Amsterdam 2015).
- Roosblad, Judith, 'Vissen in een vreemde vijver: het werven van verpleegkundigen en verzorgenden in het buitenland: ervaringen met en toekomstverwachtingen over arbeidsmigratie in de zorgsector', *AIAS working paper* (2005) nr. 05/35.
- Rowthorn, Robert, 'The fiscal impact of immigration on the advanced economies', *Oxford Review of Economic Policy*, jaargang 24 (2008) nr. 3, p. 560-580.
- Ruhs, Martin, 'Designing viable and ethical labour immigration policies', in: International Organization for Migration (red.), *World Migration 2005* (Genève 2005).
- Ruhs, Martin, *The Price of Rights: Regulating International Labour Migration* (Princeton 2013).
- Ruhs, Martin en Bridget Anderson, *Who Needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration, and Public Policy* (Oxford 2010).
- Ruhs, Martin en Ha-Joon Chang, 'The ethics of labor immigration policy', *International Organization*, jaargang 58 (2004) nr. 1, p. 69-102.
- Saggar, Shamit, e.a. *The impacts of migration on social cohesion and integration* (2012).
- Sargentini, Judith, 'Making the most of labour migration', in: Heinrich Böll Stiftung (red.), *The Class of 2009. Green visions for Europe* (Brussel 2009), p. 32-37.
- Scheffer, Paul, *De vorm van vrijheid* (Amsterdam 2018).
- Scheffer, Paul, 'Immigratie in een open samenleving', in WRR (red.) *Regie over migratie: naar een strategische agenda* (Den Haag 2018), p. 57-106.
- Schmidt, Alexander en Dennis Spies, 'Do parties "playing the race card" undermine natives' support for redistribution? Evidence from Europe', *Comparative Political Studies*, jaargang 47 (2014) nr. 4, p. 519-549.
- Schober, Wietske, Charlotte Puister en Arlinde Dul, *Huisvesting arbeidsmigranten. Advies aan de Gemeente Waadhoeke* (2019).
- Select, 'Buitenlandse verpleegkundigen dé oplossing, voor wie geduld heeft', 20 maart 2018, <https://www.selecthr.nl/items/nl-NL/Nieuws/2018/buitenlandse-verpleegkundigen->
- SER, *Arbeidsmigratie* (Den Haag 2014).
- SER, *Energietransitie en Werkgelegenheid. Kansen voor een duurzame toekomst* (Den Haag 2018).
- SER, *Vluchtelingen en Werk. Een nieuwe tussenbalans* (Den Haag 2018).



- Shachar, Ayelet, *The birthright lottery: Citizenship and global inequality* (Cambridge, MA 2009).
- Siebers, Hans, 'When Nationalism Meets Soft Skills', in: Tesseltje de Lange en Conny Rijken (red.), *Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers* (Amsterdam 2018), p. 247-266.
- Siegel, Melissa en Vivianne van der Vorst, *Evaluation of the "Blue Birds" Circular Migration Pilot in The Netherlands* (Maastricht 2012).
- Skodo, Admir, 'Sweden: By Turns Welcoming and Restrictive in its Immigration Policy', *Migration Policy Institute*, 6 december 2018.
- Smits, Wendy en Jannes de Vries, *Loonverschil tussen flexibele en vaste werknemers* (Den Haag 2019).
- Sociale Verzekeringsbank, *SUWI Jaarverslag 2018* (Amstelveen 2019).
- Spijkerboer, Thomas, 'Maak je grens potdicht en je krijgt juist méér migranten', *Trouw*, 21 april 2018.
- Staes, Bart en Judith Sargentini, *Migratie, het eerlijke verhaal. Over de Europese Unie, migranten uit en ontwikkeling in West-Afrika* (Brussel 2018).
- Standing Committee of Nurses of the EU, *PCN Good Practice Guidance for International Nurse Recruitment*, [https://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_situation/responses/a23605\\_en\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/responses/a23605_en_3.pdf).
- Strik, Tineke, 'Het vrije verkeer van derdelanders: geen ideaal maar bittere noodzaak', <https://www.ru.nl/cpo/verderdenken/columns/mr-dr-tineke-strik/>.
- Strockmeijer, Anita, *De arbeidsmarktpositie verklaart: Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland* (Amsterdam 2020).
- SVB, 'U gaat buiten Nederland wonen', <https://www.svb.nl/nl/aow/aow-buiten-nederland/u-gaat-buiten-nederland-wonen>.
- SVR Research Unit & MPI Europe, *Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection* (Berlijn 2019)
- Swedish Migration Agency, 'Former asylum seekers who have found employment and want to apply for a work permit', <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden/Employed/If-you-are-in-Sweden/Asylum-seekers-who-have-a-job.html>.
- Swedish National Audit Office, *Summary: An effective labour immigration system?* (Stockholm 2016).
- Tani, Massimiliano, 'Using a point system for selecting immigrants', *IZA World of Labor* (2014).
- Taylor, Edward J., 'The new economics of labour migration and the role of remittances in the migration process', *International migration*, jaargang 37 (1999) nr. 1, p. 63-88.
- Telli, Henry, 'Less poverty, more emigration: understanding migrant flows from developing countries', *Migration and development*, jaargang 3 (2014) nr. 1, p. 54-72.
- Ten Hooven, Marcel, 'Politiek van afgrenzing en mythes rond migratie. Europa, doe open de poort!', *De Groene Amsterdammer*, 19 mei 2015.

- Terpstra, Doekle, e.a., *Rapportage commissie Werken in de Zorg 2018* (Den Haag 2018).
- Teulings, Koen, 'Solidariteit en uitsluiting', in: Godfried Engbersen en René Gabriëls (red.) *Sferen van integratie* (Amsterdam 1995), p. 48-74.
- Tolsma, Jochem en Tom van der Meer, 'Waarom de samenhang in gemengde buurten lager is: Het ligt aan je burens', *Stuk Rood Vlees*, 7 juni 2018.
- Trauner, Florian en Stephanie Deimel, 'The impact of EU migration policies on African countries: The case of Mali', *International Migration*, jaargang 51 (2013) nr. 4, p. 20-32.
- UNDP, *Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development* (Basingstoke 2009).
- UNHCR, 'Elke dag sterven 6 mensen tijdens een poging de Middellandse Zee over te steken', 4 februari 2019, <https://www.unhcr.org/nl/2019/02/dag-sterven-6-mensen-poging-middellandse-zee-oversteken/>.
- UWV, 'Inventarisatie van acute personeelstekorten en -overschotten. Arbeidsmarkteffecten corona-crisis', <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/acute-personeelstekorten-en-overschotten-26-juni.pdf>.
- UWV, *Moeilijk vervulbare vacatures. Landelijk overzicht van beroepen* (Amsterdam 2019).
- Van Baalen, M. e.a., *Immigratie van zorgpersoneel. Van sluitpost van arbeidsmarktbeleid naar oplossingen voor een modern migratiebeleid voor de zorg* (Utrecht 2009).
- Van Bergeijk, Jeroen, *Binnen bij bol.com. Ondercover bij de winkel van ons allemaal* (Amsterdam 2019).
- Van den Berge, Wiljan, e.a. *Verdringing op de arbeidsmarkt. Beschrijving en beleving* (Den Haag 2018).
- Van der Craats, Johan, *Onderzoek huisvesting arbeidsmigranten in de gemeente 's-Hertogenbosch* (2019).
- Van der Geest, Leo en A. Dietvorst, *Budgettaire Effecten van Immigratie van Niet-Westerse Allochtonen* (Utrecht 2010).
- Van der Haar, Marleen, e.a., *Van zorg naar sturing: Het arbeidsmigrantenvraagstuk in de Metropoolregio Eindhoven* (Tilburg 2018).
- Van der Haar, Marleen en Sanne Paenen, 'Nieuwe cijfers over arbeidsmigranten helpen overheden bij het maken van beleid', *Het PON*, 20 maart 2020.
- Van der Linde, Irene, 'De miljardeneconomie achter Fort Europa', *De Groene Amsterdammer*, 17 juni 2015.
- Van der Meulen, Sanne, 'Europese vakbonden kritisch over Mobiliteitspact', *CNV*, 1 juni 2017.
- Van Dril, Ton, *Verkenning werkgelegenheidseffecten van klimaatregelen* (Petten 2019).
- Van Drongelen, Harry en Huib de Kort, 'Betaling van het minimumloon en de bestuursrechtelijke ketenaanpak', *Tijdschrift voor Arbeid & Onderneming* (2016), nr. 1, p. 1-10.

- Van Gardingen, Imke, 'Derdelanders in de EU; Waar ligt de grens?', Casestudy van internationale werving, in- en doorleenconstructies in de transportsector, *Beleidspaper voor de NL arbeidsmarktdag 2019* (Utrecht 2019).
- Van Gestel, Barbra e.a., *Overlast, lokaal beleid en arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: Resultaten uit een kwalitatief onderzoek* (Den Haag 2013).
- Van Houte, Marieke en Leonhard Den Hartog, 'Maak het makkelijker voor migranten om hier te komen', *De Volkskrant*, 29 mei 2015.
- Van Houtum, Henk en Ton Van Naerssen, 'Bordering, ordering and othering', *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, jaargang 93 (2002) nr. 2, p. 125-136.
- Van Staalduijne, Jochem, 'Werk is er wel, maar woningen voor arbeidsmigranten blijven uit en roepen veel weerstand op', *Trouw*, 25 februari 2020.
- Vargas-Silva, Carlos, *The Fiscal Impact of Immigration in the UK* (Oxford 2017).
- Verenigde Naties, 'Migration', <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/migration/>.
- Vermeulen, Maite, Giacomo Zandonini en Ajibola Amzat, 'Deze mythe over migratie wil iedereen dolgraag geloven', *De Correspondent*, 28 januari 2020.
- Versteegh, Kees, 'Terecht dat migratie-discussie van normatieve uitgangspunten wordt voorzien', *Journaal vreemdelingenrecht*, maart (2019) nr. 1, p. 10-17.
- Visee, Hetty e.a., *Zelfregulering in de uitzendbranche: Het onderscheidend vermogen van het SNA-keurmerk* (Amsterdam 2015).
- Vissers, Petra, 'Van 2,3 miljoen migranten met bsn weet Nederland niet waar ze zijn', *Trouw*, 27 februari 2020.
- Vlaanderen.be, *Erkenning van uitzendbureaus*, <https://www.vlaanderen.be/erkenning-van-uitzendbureaus>.
- VluchtelingenWerk Nederland, *Vluchtelingen in getallen 2019* (Amsterdam 2019).
- Vračić, Alida, *The Way Back: Brain Drain and Prosperity in the Western Balkans* (Londen 2018).
- Waldinger, Roger en Michael, Lichter, *How the Other Half Works: Immigration and the Social Organization of Labor* (Berkeley 2003).
- Walsh, James, 'From nations of immigrants to states of transience: Temporary migration in Canada and Australia', *International Sociology*, jaargang 29 (2014) nr. 6, p. 584-606.
- Walzer, Michael, *Spheres of Justice* (New York 1983).
- Weiner, Myron, 'Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration', *The International Migration Review*, jaargang 30 (1996) nr. 1, p. 171-197.
- Wesdijk, Arend, 'Taaleis bijstand heeft discriminerend effect', *Eerste Kamer*, 10 maart 2015.
- WHO, *Global strategy on human resources for health: workforce 2030* (Genève 2016).
- Wijkhuijs, Vina en Roel Jennissen, *Arbeidsmigratie naar Nederland. De invloed van gender en gezin* (Den Haag 2010).

- Winkel, Rik, 'Nederlanders zijn positiever over arbeidsmigranten', *Financieel Dagblad*, 7 januari 2020.
- Winsemius, Francien e.a., *Fair Work? Rapportage naar de houding van werkgevers rondom het thema arbeidsuitbuiting / moderne slavernij* (Amsterdam 2020).
- Witkamp, Bertine e.a., *Evaluatie Pilot Participatieverklaring* (Amsterdam 2015).
- WODC, *Migratie in beeld* (Den Haag 2018)
- Wright, Katie, *International migration, development and human wellbeing* (Londen 2012).
- Wright, Chris en Stephen Clibborn, 'Migrant labour and low-quality work: A persistent relationship', *Journal of Industrial Relations*, jaargang 61 (2019) nr. 2, p. 157-175.
- Wright, Chris e.a., 'Employer-sponsored temporary labour migration schemes in Australia, Canada and Sweden: enhancing efficiency, compromising fairness?', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jaargang 43 (2017) nr. 11, p. 1854-1872.
- WRR, *Allochtonenbeleid* (Den Haag 1989).
- WRR, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht* (Den Haag 2020).
- Wyss, Julian, 'The EU's "money-for-migration" deal with Mali won't work', *Atlantic Council*, 13 december 2016.
- Zapata-Barrero, Ricard, 'Theorizing State Behavior in International Migrations: An Evaluative Ethical Framework', *Social Research: An International Quarterly*, jaargang 77 (2010) nr. 1, p. 325-352.
- Zapata-Barrero, Ricard en Antoine Pécoud, 'New perspectives on the Ethics of International Migration', *American behavioral scientist*, jaargang 56 (2012) nr. 9, p. 1159-1164.
- Zolberg, Aristide R., 'Why not the whole world? Ethical dilemmas of immigration policy.', *American Behavioral Scientist*, jaargang 56 (2012) nr. 9, p. 1204-1222.
- Zou, Mimi, 'The legal construction of hyper-dependence and hyper-precarity in migrant work relations', *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, jaargang 31 (2015) nr. 2, p. 141-162.

## Colofon

### Publicatie van Wetenschappelijk Bureau GroenLinks

Wetenschappelijk Bureau GroenLinks agendeert, verdiept en versterkt het groenlinkse politieke gedachtegoed. Als denktank met een integrale en op de lange termijn gerichte aanpak werken we aan wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke kennisontwikkeling. We zoeken de samenwerking met groenlinkse en andere geestverwanten en stimuleren de dialoog op een onderzoekende, uitdagende en grensverleggende manier.

Uitgever: Stichting Wetenschappelijk Bureau GroenLinks  
Auteur: Sarah Hardus (met een voorwoord van Robbert Bodegraven)  
Vormgeving: grifontwerp  
Drukker: Ipskamp printing  
ISBN 9789083021935

**Wetenschappelijk Bureau GroenLinks**  
**Postbus 8008, 3503 RA Utrecht**  
**Telefoon 030-2399900**  
**E-mail [info@wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl](mailto:info@wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl)**  
**Website [www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl](http://www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl)**

Utrecht, oktober 2020





Het huidige Nederlandse arbeidsmigratiebeleid voor mensen van buiten de Europese Unie (EU) werkt niet. Op de Nederlandse arbeidsmarkt is volop vraag naar mensen voor praktisch geschoolde beroepen. Meerdere sectoren (ook sectoren van belang voor een groene en eerlijke economie) kampen al jaren met een personeelstekort. Niet alle vacatures kunnen door Nederlanders en andere EU-burgers worden vervuld. Tegelijkertijd staan mensen van buiten de EU voor deze banen in de rij. Door de strenge eisen voor een directe werkvergunning wijken sommigen nu uit naar gevaarlijke smokkelroutes. Het gevolg: structurele personeelstekorten, verstopping van het asielkanaal en illegaal werk.

Bovendien is het beleid onrechtvaardig. Mensen met een duurbetaalde baan – zogenaamde kennismigranten – zijn wél welkom. Arbeidsmigratie voor lagerbetaalde banen zou zorgen voor structurele verdringing en druk op de Nederlandse verzorgingsstaat. Voor deze beweringen is geen bewijs. Arbeidsmigratie voor lagerbetaalde beroepen (nu vooral vanuit binnen de EU) gaat wel gepaard met uitbuiting, oneerlijke concurrentie en huisvestingsproblematiek. Dit moet en kan anders.

In dit rapport onderzoekt Wetenschappelijk Bureau GroenLinks of, en zo ja hoe, het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten van buiten de EU moet worden verruimd. We presenteren een overzicht van de wetenschappelijke literatuur, onderscheiden feit van fictie en onderzoeken welke lessen we kunnen trekken uit het beleid van andere landen. Vervolgens presenteren we onze voorstellen voor een rechtvaardig en menswaardig arbeidsmigratiebeleid.



**WETENSCHAPPELIJK  
BUREAU GROENLINKS**

158N 9 78908 30219 35



9 78908 30219 35