



Tijdelijke arbeidsmigratie 2015 - 2035



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

ADVIES

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak regering en parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Ten slotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De leden van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken zijn op persoonlijke titel benoemd.

Colofon

Advies 'Tijdelijke arbeidsmigratie 2015 - 2035', uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2009

Advieskenmerk: 29•2009, mei 2009
ISBN-13 978-90-8521-046-7

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Postbus 93127
2509 AC Den Haag
email: acvz@acvz.com
(070) 370 4300 of via de website: www.acvz.org

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukwerk: Station Drukwerk, Den Haag

Tijdelijke arbeidsmigratie 2015 - 2035

DEN HAAG, MEI 2009



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Justitie
Mevrouw mr. N. Albayrak
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon Mr. W.N. Mannens
doorkiesnummer 070 - 370 8008
datum 15 mei 2009
ons kenmerk ACVZ/ADV/2009/005
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Advies 'Tijdelijke Arbeidsmigratie 2015-2035'

Zeer geachte mevrouw Albayrak,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken u het advies '*Tijdelijke Arbeidsmigratie 2015-2035*' aan. Dit advies is opgesteld in het kader van het adviesonderwerp 'tijdelijke arbeidsmigratie en de samenhang met ontwikkelingssamenwerking' zoals dat in het ACVZ werkprogramma 2008 was opgenomen.

Dit advies is een nadere uitwerking van het briefadvies dat wij u reeds op 9 februari 2009 hebben doen toekomen.

In juli 2008 heeft u samen met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Kamer de beleidsnotitie *Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008* aan de Tweede Kamer aangeboden. In die notitie wordt een zestal beleidsprioriteiten uiteengezet. Eén daarvan is het stimuleren van circulaire migratie, waaronder ook tijdelijke migratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland wordt verstaan. Bij het opstellen van haar advies heeft de ACVZ deze beleidsnotitie als één van haar uitgangspunten genomen.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Bruggebouw Oost, 1e etage
A-kern
Juliana van Stolberglaan 10
2595 CL 's-Gravenhage

www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Voor de periode 2015-2035, zo constateerde de Commissie Arbeidsparticipatie (commissie Bakker) in haar rapport van juni 2008, wordt een tekort aan arbeidskrachten op de arbeidsmarkt verwacht. Het Nederlandse beleid is er in de komende jaren primair op gericht om dat tekort met nationale (beleids-) inspanningen op te lossen. Daarbij worden door de commissie Bakker een hogere arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit alsmede het beter laten aansluiten van onderwijs op de arbeidsmarkt, als mogelijke instrumenten gezien.

Naast de door de commissie Bakker genoemde inspanningen, zou volgens de ACVZ, ook tijdelijke arbeidsmigratie - bijvoorbeeld in de vorm van de in uw eigen beleidsnotitie genoemde 'circulaire' migratie - als aanvullend instrument nuttig kunnen zijn.

Drie overwegingen ten aanzien van tijdelijke arbeidsmigratie zijn voor de ACVZ van belang. Allereerst dient de 'tijdelijkheid' van tijdelijke arbeidsmigratie centraal te staan. De terugkeer zal, hoe problematisch dat ook is, moeten worden gegarandeerd. Ten tweede, kan daar waar het gaat om bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden niet aan het beginsel van gelijke behandeling worden getornd. Ten derde acht de ACVZ het van belang, dat ondanks de benodigde reflectie op de huidige financiële crisis en de recessie die daar een gevolg van is, niettemin de mogelijkheden van langdurige tijdelijke arbeidsmigratie als arbeidsmarktinstrument voor de periode vanaf ongeveer 2015 zouden moeten worden bestudeerd en op bruikbaarheid getoetst.

In het nu voorliggend advies richt de ACVZ zich op het volgens haar vereiste raamwerk voor werving, binnenkomst, verblijf en de terugkeer van tijdelijke arbeidsmigranten. Daarbij wordt niet alleen rekening gehouden met de belangen van Nederland maar wordt er ook naar gestreefd tegemoet te komen aan de belangen van de migrant en het land van herkomst.

In het advies wordt ingegaan op:

- het organisatorische en juridische kader;
- planning, besluitvorming, keuze van landen van herkomst, afspraken met landen van herkomst en de rol van internationale organisaties;
- werving, arbeidsovereenkomst, inreis en verblijf waarbij de rol van marktpartijen aan de orde wordt gesteld;
- werkgevers en vakopleidingen;
- haalbaarheid en handhaving waaronder terugkeer en de daarbij te bieden faciliteiten;
- (andere) randvoorwaarden, zoals gezin, opleidingen;
- samenwerking binnen de EU en met individuele lidstaten.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Tijdelijke arbeidsmigratie brengt voordelen, nadelen en ook risico's met zich mee voor alle betrokken partijen. Een van de lastigste problemen is het verzekeren van de terugkeer. In het verleden is immers gebleken dat tijdelijk bedoelde migratie vrijwel altijd uitmondt in permanente migratie, uitgezonderd in die situaties waarin de periode zeer kort is, zoals bij seizoensarbeid en stages. Niettemin meent de ACVZ dat tijdelijkheid wellicht kan worden bereikt indien, anders dan in het verleden, duidelijke afspraken vooraf worden gemaakt. De complexiteit van de materie én het belang ervan, vragen om een goede analyse, voorbereiding en (tussentijdse) evaluatie.

Naast het organisatorisch kader schetst de ACVZ in het advies derhalve ook de contouren van een juridisch kader dat de haalbaarheid, handhaving, kwaliteit, effectiviteit en acceptatie van tijdelijke arbeidsmigratie zou kunnen vergroten. Alleen met die normering is tijdelijke migratie mogelijk haalbaar en valt voor deze vorm van migratie wellicht een maatschappelijk en politiek draagvlak te creëren.

De ACVZ adviseert om in 2012 of 2013 een pilot te starten voor 1000 tot 1500 tijdelijke arbeidsmigranten voor een periode van twee of drie jaar. Bij het uitvoeren van deze pilot zal uiteraard gebruik kunnen worden gemaakt van de ervaringen opgedaan bij de pilots zoals die in de beleidsnotitie *Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008* zijn aangekondigd.

Voorts is de ACVZ de mening toegedaan dat meer aandacht zou moeten worden besteed aan de gevolgen van migratie voor het land van herkomst. Onderzoekers richten zich nu niet alleen op de (macro- en micro-) economische aspecten, maar in steeds grotere mate ook op de sociale effecten (gezinsontwrichting; gevolgen van traumatische ervaringen). Dit laatste is een belangrijk aspect dat bij de evaluatie van de pilots meegewogen zou moeten worden.

De ACVZ is gaarne bereid tot nadere toelichting.

De voorzitter,



Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

De secretaris,



Mr. W.N. Mannens

Inhoudsopgave

ADVIES IN KORT BESTEK	10
HOOFDSTUK 1 <i>Inleiding</i>	13
HOOFDSTUK 2 <i>Demografische ontwikkelingen en migratie in cijfers</i>	15
HOOFDSTUK 3 <i>Tijdelijke migratie, welke sectoren en landen?</i>	17
HOOFDSTUK 4 <i>Organisatorisch kader</i>	20
HOOFDSTUK 5 <i>Juridisch kader</i>	23
HOOFDSTUK 6 <i>Reis en verblijf</i>	27
HOOFDSTUK 7 <i>Terugkeer</i>	30
HOOFDSTUK 8 <i>De Europese Unie</i>	34
HOOFDSTUK 9 <i>Conclusies</i>	37
BIJLAGEN	
1 Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008 (beleidsnotitie Koenders-Albayrak): Het Migratie- en Ontwikkelingsprogramma (pp 70-72)	41
2 Tijdelijk v. circulair	43
3 Mobiliteitspartnerships	44
4 Migratiecentra	46
5 Detachering	47
6 Samenwerkingsvormen in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Duitsland	48
7 Garantiestelling	50
8 Migratie en ontwikkeling	51
9 Ervaringen in Nederland met arbeidsmigratie voor de zorgsector	54
10 Literatuuroverzicht tijdelijke arbeidsmigratie	56
11 Overzicht van uitgebrachte adviezen	57
SUMMARY <i>Temporary labour migration 2015-2035</i>	59

Advies in kort bestek

Voor de periode 2015-2035, zo constateerde de Commissie Arbeidsparticipatie (commissie Bakker) in haar rapport van juni 2008,¹ wordt een tekort aan arbeidskrachten op de arbeidsmarkt verwacht. Het Nederlandse beleid is er in de komende jaren primair op gericht om dat tekort met nationale (beleids-) inspanningen op te lossen. Volgens de commissie Bakker dient dit te gebeuren door een hogere arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit alsook door het beter laten aansluiten van onderwijs op de arbeidsmarkt. Daarnaast wijst de ACVZ op de mogelijkheid om productie naar elders te verplaatsen zodat arbeidskracht vrijkomt voor die sectoren waar dat het meest nodig is (infrastructuur, zorg, bouw, onderwijs, horeca). Maar naast deze inspanningen zou volgens de ACVZ tijdelijke arbeidsmigratie, bijvoorbeeld in de vorm van de in de beleidsnotitie *Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008*² bedoelde circulaire migratie, als aanvullend instrument nuttig kunnen zijn. Drie overwegingen ten aanzien van tijdelijke arbeidsmigratie zijn voor de ACVZ van belang. Allereerst dient de 'tijdelijkheid' van tijdelijke arbeidsmigratie centraal te staan. De terugkeer zal, hoe problematisch dat ook is, moeten worden gegarandeerd. Ten tweede, kan daar waar het gaat om bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden niet aan het beginsel van gelijke behandeling worden getornd. Ten derde acht de ACVZ het van belang, dat ondanks de benodigde reflectie op de huidige financiële crisis en de recessie die daar een gevolg van is, niettemin de mogelijkheden van langdurige tijdelijke arbeidsmigratie als arbeidsmarktinstrument voor de periode vanaf ongeveer 2015 zouden moeten worden bestudeerd en op bruikbaarheid te worden getoetst.

In het advies richt de ACVZ zich op het vereiste raamwerk voor werving, binnenkomst, verblijf en terugkeer van tijdelijke arbeidsmigranten. Daarbij wordt niet alleen rekening gehouden met de belangen van Nederland. Uitgangspunt is ook om waar mogelijk tegemoet te komen aan de belangen van de migrant en het land van herkomst.

Tijdelijke arbeidsmigratie wordt in dit advies als volgt gedefinieerd:

Tijdelijke arbeidsmigratie is die vorm van migratie die onderdanen van derde landen de mogelijkheid biedt om voor een periode van maximaal vier jaar in Nederland te komen werken waarna zij aan het einde van die periode terugkeren naar hun land van herkomst dan wel vertrekken naar elders.

In het advies wordt ingegaan op:

- het organisatorische en juridische kader;
- planning, besluitvorming, keuze van landen van herkomst, afspraken met landen van herkomst en de rol van internationale organisaties;
- werving, arbeidsovereenkomst, inreis en verblijf waarbij de rol van marktpartijen aan de orde wordt gesteld;
- werkgevers en vakopleidingen;
- haalbaarheid en handhaving waaronder terugkeer en de daarbij te bieden faciliteiten;
- (andere) randvoorwaarden, zoals gezin, opleidingen;
- samenwerking binnen de EU en/of met individuele lidstaten.

1 Naar een toekomst die werkt, Commissie Arbeidsparticipatie ('commissie Bakker'), Rotterdam juni 2008.

2 De beleidsnotitie *Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008* is een gezamenlijke notitie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Justitie, Den Haag, juli 2008.

Enkele uitgangspunten

1. Verschillende demografische ontwikkelingen zullen voor de periode 2015- 2035 een tekort aan arbeidskrachten tot gevolg hebben. In dat licht adviseert de ACVZ de overheid tijdig juridisch/bestuurlijke voorbereidingen te treffen om, wanneer andere, 'interne' maatregelen tekortschieten, op termijn arbeidsmigranten te kunnen uitnodigen.
2. De ACVZ constateert dat permanente migratie de demografische uitdagingen niet oplost. Als migratie al een rol kan spelen bij het oplossen van tekorten op de arbeidsmarkt, dan zou het naar de mening van de ACVZ om tijdelijke arbeidsmigratie moeten gaan. Die vorm van migratie gaat uit van terugkeer naar het land van herkomst. Het waarborgen daarvan is en blijft evenwel problematisch.
3. Bij (tijdelijke) arbeidsmigratie moet onderscheid worden gemaakt naar categorieën werknemers die worden toegelaten, en de marktsegmenten die zich lenen voor tijdelijke arbeidsmigratie.
De duur van het verblijf speelt een belangrijke rol. Verreweg de meeste tewerkstellingsvergunningen worden nu verstrekt voor een periode van één jaar. Verblijf langer dan één jaar is niettemin gewenst.
4. Er is al ervaring opgedaan met immigratie van kleine aantallen kennismigranten. Deze migratie wordt verwelkomd voor alle sectoren en is al onderdeel van het Nederlands beleid. De mogelijkheid van permanente migratie voor deze groep is in 2004 door de ACVZ aanbevolen in het advies *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*. Voor de andere soorten arbeidsmigranten (i.c. middenkader en lager opgeleiden) wordt hier een aantal aanbevelingen gedaan.
5. De herkomst van de arbeidsmigranten komt eveneens aan de orde. De uitbreiding van de EU (2004, 2007) resulteerde in een toegenomen potentieel aan arbeidskrachten dat vanuit vooral Oost-Europa in tekorten voorziet. De afgelopen tien jaar zijn derdelanders in toenemende mate vervangen door werknemers van binnen de EU. Het is evenwel te verwachten dat op termijn de lonen in de EU naar elkaar toegroeien en dat daarmee de interne EU-migratie afneemt. Dit betekent dat uiteindelijk zal moeten worden gezocht naar arbeidsmigranten vanuit niet-EU-landen.
6. Arbeidsmigratie heeft gevolgen voor de sociale en economische ontwikkeling van de landen van herkomst. De ACVZ acht het van belang dat bij tijdelijke arbeidsmigratie vooral gezorgd wordt voor positieve effecten en minimalisering van de negatieve gevolgen, op micro- (gezin en familie) én macroniveau (de samenleving als geheel).
7. Voor de planning en uitvoering van en voor het toezicht op tijdelijke arbeidsmigratie is een gedegen organisatorisch kader nodig. De ACVZ is van mening dat het initiatief voor tijdelijke migratie in beginsel bij de markt moet liggen. De overheid moet de voorwaarden scheppen om het uitnodigen van tijdelijke arbeidsmigranten mogelijk te maken. Dit omvat ook de terugkeer. Dit advies geeft aanzetten voor het opzetten van het daarvoor benodigde privaat-publiek samenwerkingsverband.

Tijdelijke arbeidsmigratie brengt voordelen, nadelen en ook risico's met zich mee voor alle betrokken partijen. Een van de lastigste problemen is het verzekeren van de terugkeer. In het verleden is immers gebleken dat tijdelijk bedoelde migratie vrijwel altijd uitmondte in permanente migratie, uitgezonderd in die situaties waarin de periode zeer kort is, zoals bij seizoensarbeid en stages.

Niettemin meent de ACVZ dat tijdelijkheid wellicht kan worden bereikt indien, anders dan in het verleden, duidelijke afspraken vooraf worden gemaakt. De complexiteit van de materie én het belang ervan, vragen om een goede analyse, voorbereiding en (tussen-tijdse) evaluatie.

Naast het organisatorisch kader schetst de ACVZ in dit advies ook de contouren van een juridisch kader dat de haalbaarheid, handhaving, kwaliteit, effectiviteit en acceptatie van tijdelijke arbeidsmigratie zou kunnen vergroten. Alleen met die normering is tijdelijke migratie mogelijk haalbaar en valt voor deze vorm van migratie wellicht een maatschappelijk en politiek draagvlak te verwachten.

De ACVZ adviseert om in 2012 of 2013 een pilot te starten voor ongeveer 1000 tot 1500 tijdelijke arbeidsmigranten voor een termijn van twee (of wellicht drie) jaar. Bij het uitvoeren van deze pilot zal gebruik kunnen worden gemaakt van de ervaringen opgedaan bij de pilots die in de beleidsnotitie *Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008* zijn aangekondigd.

Arbeidsmigratie Planningscommissie

Per jaar geeft 'de markt' aan in welke sectoren welke beroepskrachten nodig zijn, per wanneer en voor hoelang. Een 'vraaggestuurd' systeem heeft de voorkeur. Vanwege de uiteenlopende belangen is samenwerking tussen werkgevers, overheid en vakbonden hierbij noodzakelijk. Die samenwerking moet, naar de mening van de ACVZ, worden geïnstitutionaliseerd in een SER-achtige constructie. Een dergelijk 'instituut' kan de Arbeidsmigratie Planningscommissie heten (APC). Daarin zijn naast werkgevers, de vakbonden, het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek alsook de direct betrokken departementen vertegenwoordigd. De APC doet aan de hand van de marktanalyse (half-) jaarlijks migratievoorstellen (onder meer aantallen, voorwaarden, landen van herkomst, financiële parameters) die dan door de betrokken bewindslieden worden vastgesteld. Van belang is dat de besluitvorming hieromtrent tijdig, effectief en transparant is, met duidelijke communicatie zodat alle betrokkenen weten waar zij aan toe zijn. Onderdeel van de planning is ook om ieder jaar de migratiestromen te analyseren en te bezien of het systeem naar behoren functioneert. Daarnaast is het zaak regelmatig te analyseren hoe andere EU-lidstaten met deze problematiek omgaan.

Good practices

Door het Global Forum (Brussel, 2007) is een compendium van *good practice policy elements in bilateral temporary labour agreements* opgesteld. Het gaat daarbij om verschillende vormen van arbeidsmigratie en toegang. De afspraken betreffen vooral bilaterale overeenkomsten. Maar er zijn ook tripartiete overeenkomsten tussen bijvoorbeeld Canadese firma's (zoals de Canadese Boerenassociatie), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en landen van herkomst (Honduras, Mauritius en Guatemala). Het is volgens de ACVZ verstandig deze vorm van samenwerking goed te bestuderen en te evalueren. Tenslotte is het van belang meer nog dan nu aandacht te besteden aan de gevolgen van migratie voor het land van herkomst. Onderzoekers richten zich nu niet alleen op de (macro- en micro-) economische aspecten, maar in steeds grotere mate ook op de sociale effecten (gezinsontwrichting; gevolgen van traumatische ervaringen). De ACVZ vindt dit een belangrijk aspect bij de evaluatie van pilots.

HOOFDSTUK I

Inleiding

Nederland vergrijst en de verwachting is dat deze ontwikkeling, bij een ongewijzigd beleid, over een aantal jaren zal leiden tot een tekort aan arbeidskrachten op de arbeidsmarkt. Deze economische gevolgen van de vergrijzing zijn in maatschappelijke en politieke discussies over de toekomst van Nederland een terugkerend thema.

In juni 2008 verscheen het rapport 'Naar een toekomst die werkt' van de Commissie Arbeidsparticipatie ('commissie Bakker') waarin gepleit wordt dit arbeidstekort aan te pakken met maatregelen die primair gericht zijn op een optimale benutting van de Nederlandse (beroeps)bevolking.

De ACVZ gaat in dit advies, in aanvulling op de in het rapport Bakker voorgestelde maatregelen, in op de mogelijkheden om het tekort aan arbeidskrachten aan te kunnen vullen door middel van tijdelijke arbeidsmigratie.

In het werkprogramma van de ACVZ voor 2008 is het onderwerp *Tijdelijke arbeidsmigratie en de samenhang met ontwikkelingssamenwerking* met de navolgende tekst opgenomen.

Het komende jaar staat een ACVZ-advies gepland over de relatie tussen arbeidsmigratie en ontwikkelingssamenwerking, waarin aandacht zal worden besteed aan mogelijkheden om aan tijdelijke arbeidsmigratie positieve effecten voor de landen van herkomst te verbinden. Daarbij komt eveneens de vraag aan de orde welke rol hierbij voor Europa is weggelegd. Uitwerking en planning van de advisering worden afgestemd met de interdepartementale werkgroep die op dit moment de mogelijkheden beziet van een pilot op het terrein van circulaire migratie. Tevens zal worden gezien of door middel van experimenten ervaringen kunnen worden opgedaan met nieuwe vormen van tijdelijke arbeidsmigratie.

Daarnaast hebben de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Justitie in juli 2008 de beleidsnotitie *Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008* aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze notitie wordt een zestal beleidsprioriteiten uiteengezet, die raken aan de belangen van alle betrokken partijen. Eén daarvan is het stimuleren van circulaire migratie, waaronder ook tijdelijke migratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland wordt verstaan.³

Bij het opstellen van dit advies heeft de ACVZ deze beleidsnotitie samen met het rapport van de commissie Bakker als kaderstellend beschouwd.

In het kader van voornoemde beleidsnotitie worden twee pilots geïnitieerd die naar alle waarschijnlijkheid in 2010 van start gaan. De ACVZ bepleit om (na 2012) na deze twee pilots, met gebruikmaking van de opgedane ervaringen een grootschaliger pilot uit te voeren.

Begin september 2008 heeft op initiatief van de ACVZ een *expert meeting* plaatsgevonden. Daarbij waren onder meer vertegenwoordigd: verschillende ministeries, Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), Wetenschappelijk Onderzoeks- en DocumentatieCentrum van het ministerie van Justitie (WODC), de Europese Commissie, de uitzend-

3 Het Migratie- en Ontwikkelingsprogramma dat op basis van deze beleidsnotitie is geformuleerd, is opgenomen in Bijlage 1 van dit advies.

branche, de advocatuur, Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), het Project Uitzending Managers (PUM), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), The Hague Process on Refugees and Migration, de Rijksuniversiteit Groningen, Bouwend Nederland en de uitzendorganisatie Manpower. De uitkomsten van deze bijeenkomst liggen mede aan dit advies ten grondslag. Ook de resultaten van de gesprekken met leden van de interdepartementale werkgroep die zich richt op het opstarten van een pilot op het terrein van circulaire migratie zijn bij de totstandkoming van dit advies betrokken. Daarnaast heeft de heer J.W. Oosterwijk, lid van de commissie Bakker, de verschillende aspecten van het rapport Bakker voor ACVZ leden toegelicht.

Leeswijzer

Na inleidende hoofdstukken over vergrijzing en de gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt (hoofdstukken 2 en 3) wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen van de vergrijzing en van de huidige geboortecijfers op de Nederlandse arbeidsmarkt over de jaren 2015 - 2035. Hoofdstuk 4 schetst daartoe het organisatorisch kader, terwijl de hoofdstukken 5, 6 en 7 aanbevelingen bevatten over respectievelijk het juridisch kader, en een aantal meer praktische aangelegenheden rond werving, inreis, verblijf en de terugkeer. Vervolgens komt de Europese dimensie aan bod in hoofdstuk 8 en wordt in het afsluitende hoofdstuk 9 de door de ACVZ bepleite substantiële pilot nader beschreven. Dit hoofdstuk bevat ook een aantal slotconclusies en de verschillende aanbevelingen op een rij.

Demografische ontwikkelingen en migratie in cijfers

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de mogelijke gevolgen van de vergrijzing en van de huidige geboortecijfers op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Vergrijzing

Het aantal inwoners van Nederland ouder dan 60 jaar bedraagt nu 20% van de totale bevolking, in 2030 zal dat aantal opgelopen zijn tot bijna 35%. In 2008 waren er, als gevolg hiervan, drie werkenden op elke 60-plusser, in 2018 zullen dat er nog maar twee zijn. In de periode 2015-2035 zullen er, bij ongewijzigd beleid, relatief veel gepensioneerden zijn (de zogenaamde babyboomers). Het aantal (hoog)bejaarden zal tegen die tijd circa 25% van de totale bevolking bedragen. Na 2035 zullen de demografische verhoudingen naar alle waarschijnlijkheid weer anders komen te liggen met opnieuw gevolgen voor de beroepsbevolking, vooral voor de verhouding tussen werkenden en niet-werkenden. Het relatief lage geboortecijfer in Nederland versterkt de arbeidsmarktproblematiek. Immers, een steeds kleinere groep werkenden zal beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en het (mede-)financieren van de kosten die met vergrijzing samen gaan. Op basis van migratie- en geboortecijfers wordt verwacht dat de bevolking nog twintig jaar zal groeien en dat Nederland in 2038 17,5 miljoen inwoners zal tellen (een jaarlijkse groei van 0,3%). Pas na 2038 zal de bevolking gaan krimpen, zoals dat nu in andere landen al het geval is.⁴

Nederland is niet het enige land dat de komende 40 jaar met deze situatie geconfronteerd wordt. Voor een aantal andere EU-lidstaten is de uitdaging nog groter, mede omdat de pensioenen op een andere wijze worden gefinancierd.⁵ Ook zijn in vrijwel alle Europese landen de geboortecijfers lager dan het vervangingsniveau van 2,1 kind per vrouw. Het gemiddelde in de hele EU ligt bij het opstellen van dit advies op 1,5. Mede als gevolg hiervan zal in landen als Italië, Spanje, Duitsland en Oostenrijk de bevolking in omvang dalen.

Migratie

Europa - en dus ook Nederland - heeft al eeuwenlang met migratie te maken. Was het lange tijd een continent van vooral onderlinge migratie en enige emigratie naar de koloniën, in de twintigste eeuw stond de emigratie centraal naar landen als Australië, Canada, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten. Vanuit Nederland zijn in de jaren vijftig meer dan een half miljoen mensen geëmigreerd, het totaal migratiesaldo voor de jaren vijftig was

-
- 4 De geboortecijfers in de 27 lidstaten van de Europese Unie lopen sterk uiteen, maar is gemiddeld 1,5 per vrouw. Bovenaan staan bijvoorbeeld Frankrijk, Ierland en Finland (rond de 2,0/1,9). Onderaan daarentegen staan Slowakije, Polen, Litouwen en Roemenië (rond de 1,25); Italië: 1,35; Duitsland: 1,5; Nederland: 1,7. Bron: www.europa-nu.nl.
- 5 Te denken valt hierbij aan het repartitie (omslagstelsel) versus het kapitalisatie-(kapitaaldekking)stelsel.

150.000 negatief.⁶

Vanaf het midden van de jaren zestig werd Europa een continent van immigratie, er kwamen gastarbeiders en vluchtelingen vaak gevolgd door hun gezinsleden. Voor Nederland bedraagt het migratiesaldo voor de jaren 1961-1970: 140.000. Tegen het einde van de gastarbeidersinstroom (1973) woonden er in Nederland circa 70.000 Turken en Marokkanen. Dat aantal is inmiddels, vooral door gezinshereniging en gezinsvorming, gegroeid tot 700.000 (van wie de meesten nu met de Nederlandse nationaliteit).

In de lidstaten van de EU wonen nu rond 45 miljoen migranten. Dit aantal vertegenwoordigt 7,5% van de totale EU bevolking en 23% van het totaal aantal migranten wereldwijd. Van de in de EU wonende migranten komt zo'n 30% vanuit mede EU-lidstaten of andere buurlanden. Rond 30% van de totale migratiestroom vertegenwoordigt werkgerelateerde migratie.⁷

6 Het CBS neemt in zijn statistieken zowel een migratiesaldo als een administratief migratiesaldo op, dus inclusief de administratieve correcties (hieronder valt o.m. *de verwijdering van een persoon uit de bevolkingsregisters van een gemeente nadat de gemeente heeft vastgesteld dat de verblijfplaats van deze persoon niet bekend is, deze persoon niet bereikbaar is en waarschijnlijk geen inwoner meer is van een Nederlandse gemeente*). In de jaren 2003 - 2007 was het administratieve saldo gemiddeld 15.000 negatief, en het 'migratiesaldo' gemiddeld bijna 20.000 positief. <http://statline.cbs.nl/> (geraadpleegd op 8 december 2008).

7 Zie bijvoorbeeld *World Migration* (IOM) Geneva, 2008, p. 455, 457, 459.

HOOFDSTUK 3

Tijdelijke migratie, welke sectoren en landen?

De vraag die in dit advies centraal staat is of permanente dan wel tijdelijke arbeidsmigratie er toe kan bijdragen de gesignaleerde arbeidsmarktproblemen die een gevolg zijn van enerzijds de vergrijzing en anderzijds de relatief lage geboortecijfers, op te lossen. Als deze vraag bevestigend kan worden beantwoord, kan vervolgens worden nagegaan in welke economische sectoren arbeidsmigranten nodig zijn, en in hoeverre een voorkeur voor bepaalde landen van herkomst uitgesproken kan worden.

Permanente migratie is, volgens de Sociaal Economische Raad (SER) in een advies uit 2007,⁸ niet het antwoord op de vergrijzingsproblematiek. In het advies concludeert de raad, dat 'arbeidsmigratie in algemene zin niet helpt om de grijze druk substantieel te verminderen. De gevolgen van vergrijzing zullen primair moeten worden opgevangen door een hogere arbeidsdeelname en aanpassing van vergrijzingsgevoelige instituties'.

Ook zal volgens de commissie Bakker permanente migratie het grote tekort aan arbeid niet oplossen, aangezien het aantal mensen dat Nederland – en andere Europese landen – nodig heeft daar te groot voor is. De commissie Bakker doet dan ook met name voorstellen voor verbetering van de arbeidsparticipatie, verhoging van de pensioenleeftijd, verbetering van de arbeidsproductiviteit en dergelijke. Maar, daarnaast, stelt het rapport Bakker 'arbeidsmigratie blijft wel noodzakelijk om tijdelijke conjuncturele arbeidstekorten te dichten en als bron van nieuwe kennis en economische activiteiten'.⁹

De ACVZ onderschrijft deze conclusie en bevestigt daarmee de visie dat tijdelijke conjuncturele arbeidstekorten te dichten zijn met tijdelijke arbeidsmigratie.

Andere EU-lidstaten zien grootschalige permanente immigratie evenmin als een oplossing. De discussie gaat ook daar over pensioenen en het langer doorwerken, over participatie van vrouwen in het arbeidsproces en de opvang van kinderen. Voor het werven van substantiële aantallen tijdelijke arbeidsmigranten voor de periode 2015-2035 zijn, voor zover de ACVZ bekend, in andere EU-lidstaten nog geen initiatieven genomen. In hoofdstuk 8 wordt ter aanvulling een korte schets gegeven van de beleidsontwikkeling ten aanzien van (tijdelijke) arbeidsmigratie in de EU, en van de te voorziene samenwerking en afstemming tussen EU-lidstaten met betrekking tot arbeidsmigratie.

Definitie

Tijdelijke arbeidsmigratie is in dit advies als volgt gedefinieerd:

Tijdelijke arbeidsmigratie is die vorm van migratie die onderdanen van derde landen de mogelijkheid biedt om voor een periode van maximaal vier jaar in Nederland te komen werken en waarbij zij aan het einde van die periode terugkeren naar hun land van herkomst dan wel vertrekken naar elders.

De ACVZ meent dat een uitgebalanceerd systeem van tijdelijke arbeidsmigratie een bijdrage kan leveren aan de oplossing van de – tijdelijke – demografische problematiek

8 SER Advies 07/02: *Arbeidsmigratiebeleid*, Den Haag 2007.

9 *Naar een toekomst die werkt*, Commissie Arbeidsparticipatie ('commissie Bakker'), Rotterdam juni 2008, p.22

waarmee Nederland wordt geconfronteerd. Tijdelijke migratie¹⁰, kan die bijdrage aan het opheffen van tekorten, die naar verwachting op de arbeidsmarkt zullen ontstaan, vooral leveren in de periode 2015-2035 wanneer de gevolgen van de demografische opbouw van de bevolking het heftigst zijn. De aandacht zal moeten worden gericht op vormen van tijdelijke migratie die, in combinatie met andere maatregelen, de arbeidsmarktproblemen verminderen en waarbij in elk geval het principe van de terugkeer na afloop van een tijdelijk contract wordt gewaarborgd.

De beperking van de verblijfsperiode tot maximaal vier jaar hangt samen met (Europese) regelgeving op grond waarvan de arbeidsmigrant na een periode van vijf jaar recht heeft op permanent verblijf.¹¹

Niveau opleiding

Bij tijdelijke arbeidsmigratie moet onderscheid worden gemaakt naar het opleidingsniveau van arbeidsmigranten. Dat onderscheid kan niet los worden gezien van de economische sectoren waar de te verwachten tekorten het grootst zullen zijn.

Voor het toelaten van hoog opgeleiden danwel kennismigranten kent Nederland al beleid waarvoor breed draagvlak bestaat. Het gaat daarbij om relatief kleine aantallen migranten. De mogelijkheid van permanente migratie voor deze groep is eerder ook door de ACVZ aanbevolen.¹² Het nu voorliggende advies gaat echter over het invullen van vacatures voor de categorie laag- of middelbaar opgeleide werknemers in die sectoren waar een tekort wordt verwacht zoals infrastructuur, bouw, horeca en land- en tuinbouw.

In de zorg en het onderwijs moeten tekorten worden vermeden door zoveel mogelijk omscholing van arbeidskrachten te realiseren uit andere sectoren. Dit hangt onder meer samen met de in die sectoren vereisten op het gebied van taalbeheersing en kennis van maatschappelijke verhoudingen.

EU-lidstaten

De uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 hebben geleid tot een toegenomen potentieel aan arbeidskrachten die vanuit vooral Midden- en Oost Europa naar Nederland kunnen komen om de eventuele tekorten op te vullen. De aanwezigheid van een groot aantal Polen in de bouwsector is hiervan een voorbeeld. Het is niet waarschijnlijk dat zulke arbeidsmigranten uit EU-lidstaten lange tijd in de (Nederlandse) behoefte aan arbeidskrachten kunnen voorzien en wel om de volgende redenen:

- de welvaartsverschillen binnen de EU verminderen in relatief hoog tempo en naarmate deze verschillen geringer worden keren migranten terug en worden niet vervangen door nieuwe tijdelijke arbeidsmigranten uit die landen;
- veel Europese landen hebben te kampen met eenzelfde zo niet ernstigere problematiek van vergrijzing en bevolkingsafname waardoor er sprake is van competitie;

10 In Bijlage 2 wordt ingegaan op het onderscheid tussen 'tijdelijke migratie' en 'circulaire migratie'.

11 Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen *PbEG* 2004, L16/44

12 In 2004 heeft de ACVZ een advies uitgebracht getiteld '*Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*'. Dit advies ging over het aantrekken van deze categorie buitenlanders. Vele van de daarin genoemde aanbevelingen zijn opgevolgd. De regering heeft nog in de zomer van 2008 maatregelen genomen om het voor die categorie aantrekkelijker en makkelijker te maken naar Nederland te komen. Ook in Europa wordt aan deze categorie arbeidsmigranten volop aandacht besteed. De invoering van een Europese 'Blue Card' zal evenwel weinig verandering in het Nederlands beleid met zich meebrengen: de Nederlandse autoriteiten zijn van mening dat Nederland dienomtrent al een fase verder is.

- Nederland heeft een ‘taalachterstand’. Het is voor mede-Europeanen veelal aantrekkelijker te verhuizen naar een land waar een ‘grotere’ taal wordt gesproken (met name het Verenigd Koninkrijk en in iets mindere mate Duitsland, Frankrijk en Italië.)

In het vrije verkeer binnen de EU spreekt het vanzelf dat de Europese arbeidsmarkt in hoge mate bepaalt wie waar en tegen welke voorwaarden zal gaan werken. Daarbij geldt dat voor de meesten het werken ver buiten de geboorte- of woonstreek alleen dan aantrekkelijk wordt wanneer daar een significant hogere vergoeding tegenover staat. Dit geldt zowel binnen als buiten de landsgrenzen.

Derde landen

Het voorgaande betekent dat uiteindelijk zal moeten worden gezocht naar arbeidsmigranten vanuit niet-EU-landen. Het gaat dan om migranten uit bijvoorbeeld landen in Zuid-Amerika, Azië en Afrika. De gevolgen van tijdelijke arbeidsmigratie voor de ontwikkeling van zulke herkomstlanden moeten zo helder mogelijk en op voorhand in kaart worden gebracht. Ook moeten er goede afspraken met die landen worden gemaakt over de parameters van de arbeidsmigratie. Voor wat betreft de landenkeuze kunnen een of meer landen waarmee Nederland een ontwikkelingssamenwerkingsrelatie heeft daaronder vallen. De arbeidsmigratie kan dan bijvoorbeeld geplaatst worden in het kader van die specifieke relatie.

In dit advies neemt de ACVZ de doelstelling zoals geformuleerd in de eerder genoemde beleidsnotitie van Koenders/Albayrak over internationale migratie en ontwikkeling van juli 2008 integraal over. Deze doelstelling luidt ‘Nederland ziet het bevorderen van circulaire migratie als een instrument om vorm te geven aan het versterken van de positieve bijdrage van migranten en migratie aan ontwikkeling’.¹³

Naar de mening van de ACVZ kan een keuze voor bepaalde ontwikkelingslanden niet zonder meer opgelegd worden omdat arbeidsmigratie vooral ‘vraaggestuurd’ zal moeten zijn. Dit betekent dat werkgevers kunnen aangeven vanuit welke landen zij arbeidsmigranten willen laten overkomen zonder dat dit automatisch betekent dat de overheid daarmee akkoord moet gaan. In een enkel geval kan de overheid – op grond van het gevoerde ontwikkelingssamenwerkingsbeleid over andere politieke overwegingen - landen aanbevelen. In elk geval is van belang duidelijke afspraken te maken met de autoriteiten van de landen van herkomst. Bij zulke afspraken zijn de volgende aspecten van belang:

- planning, besluitvorming, rol internationale organisaties
- werving
- arbeidsovereenkomst, binnenkomst en verblijf (rol werkgevers, vakopleidingen, gezin)
- haalbaarheid en handhaving: terugkeer
- (andere) randvoorwaarden
- rol/samenwerking EU

Bij afspraken tussen land van herkomst en land van bestemming over de terugkeer van arbeidsmigranten is het zaak om daarin op te nemen dat een dergelijke afspraak onverlet laat, dat het land ook zonder die overeenkomst verplicht is de eigen onderdanen terug te nemen.

13 Daarnaast is het bevorderen van circulaire migratie een middel om de migratiesamenwerking met andere landen te verbreden. Zie de beleidsnotitie *Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008*, Den Haag, juli 2008, p. 44.

HOOFDSTUK 4

Organisatorisch kader

Voor de planning, voorbereiding en uitvoering van en voor het toezicht op tijdelijke arbeidsmigratie is een gedegen organisatorisch en juridisch kader nodig.

Hiervoor acht de ACVZ, zoals eerder al aangegeven, samenwerking noodzakelijk tussen de publieke en private sectoren, tussen landen van herkomst en landen van bestemming, en niet in de laatste plaats tussen de EU-lidstaten, evenals in en met EU-instituten.

De overheid moet, rekening houdend met het maatschappelijke draagvlak, vooral faciliterend zijn. Het is naar de mening van de ACVZ aan de werkgevers om als 'vraagstuurders' op te treden en aan te geven wanneer en welke (tijdelijke) arbeidsmigranten nodig zijn en aan de overheid om daar adequaat op in te spelen.

Planning en institutionalisering

De voorkeur van de ACVZ voor een 'vraaggestuurd' systeem vloeit voort uit de visie dat uiteindelijk de 'markt' het beste kan aangeven wanneer en waar hoeveel arbeidskrachten nodig zijn. Vanwege de uiteenlopende belangen is samenwerking tussen werkgevers, overheid en vakbonden noodzakelijk. Die samenwerking zou, naar de mening van de ACVZ, vorm kunnen krijgen in een SER-achtig orgaan met als mogelijke naam de 'Arbeidsmigratie Planningscommissie' (APC). Daarin kunnen naast werkgevers, de vakbonden en de direct betrokken departementen, bijvoorbeeld ook het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek vertegenwoordigd zijn.

Deze 'APC' doet aan de hand van de marktanalyse (half-)jaarlijks migratievoorstellen (onder meer aantallen, voorwaarden, landen van herkomst, financiële parameters¹⁴ etc.) die dan door de betrokken bewindslieden kunnen worden vastgesteld.

Het gaat er om dat de besluitvorming tijdig, effectief en transparant is, met duidelijke communicatielijnen zodat alle betrokkenen weten waar zij aan toe zijn. Onderdeel van de planning is om (half-)jaarlijks de migratiestromen te analyseren en te bezien of het systeem naar behoren functioneert. Gezien de soms turbulente (economische) ontwikkelingen moet er snel en flexibel gehandeld kunnen worden. Dat betekent dat er ruimte moet zijn om de aantallen/sectoren/landen van herkomst ook tussentijds naar boven of naar beneden aan te passen. Daarnaast is het zaak regelmatig te analyseren hoe andere EU-lidstaten met deze problematiek omgaan.

In Bijlage 6 van dit advies is een overzicht opgenomen van de recente ontwikkelingen op dit gebied in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Zweden. Opgemerkt zij dat in Zweden het initiatief en de uitwerking (en daarmee de verantwoordelijkheid) vrijwel geheel bij de werkgevers is gelegd.

14 Er zijn drie salarisoniveaus in de Kennismigrantenregeling (onderstaande bedragen gelden per 1-1-2009): € 49.087,= voor mensen boven de 30 jaar; € 35.997,= voor mensen onder de 30 jaar; € 25.800,= voor afgestudeerde buitenlandse studenten (die een opleiding in Nederland hebben gevolgd) die binnen één jaar na afstudeerdatum een baan als kennismigrant vinden. Naar analogie hiervan kan ook een salarisoniveau voor tijdelijke arbeidsmigranten worden vastgesteld.

Landenselectie

Hierboven is al aangegeven dat na 2015 de kans vrij gering is dat er voldoende arbeidsmigranten uit EU-lidstaten komen en dat het waarschijnlijk is dat tijdelijke arbeidsmigranten uit vooral Afrika, Zuid-Amerika of Azië zullen komen.

Als het gaat om de keuze van ‘wervingsland’ zou, zoals de beleidsnotitie van Koenders en Albayrak beoogt, de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie een criterium kunnen zijn. De ACVZ maakt deze visie graag tot de hare, daarnaast is het van belang dat in een vroeg stadium wordt onderzocht, mogelijkerwijze door tussenkomst van internationale of lokale organisaties, welke landen wel en welke niet in aanmerking kunnen komen voor de werving van arbeidsmigranten. Dit hangt samen met de noodzaak van een risico-analyse die onder meer betrekking heeft op terugkeer, reïntegratiekansen, en het deel laten uitmaken van de besluitvorming. De ACVZ acht het ook van belang in dit kader om na te laten gaan, door de IND in samenwerking met andere organisaties, met welke landen Nederland goede of minder goede ervaringen heeft opgedaan, waar het gaat om het nakomen van afspraken.

Een onderdeel van effectieve besluitvorming is het maken van afspraken met mogelijke landen van herkomst. Om tijdelijke arbeidsmigratie vorm te geven moeten al in een vroeg stadium (bijvoorbeeld rond 2012) afspraken gemaakt worden met de mogelijke landen van herkomst. Deze afspraken kunnen tripartiete afspraken zijn (met bijvoorbeeld IOM als derde partij). De afspraken betreffen onder meer toegang, werving, arbeidsovereenkomst, reis en verblijf, vakantie, pensioenpremies, terugkeer en (hulp bij) reïntegratie.

Werving

Bij de daadwerkelijke werving in de geselecteerde herkomstlanden kan gebruik gemaakt worden van ‘marktonderzoek’ om het voor tijdelijke arbeidsmigratie beschikbare – en door Nederland gezochte – potentieel in kaart te brengen. Dit kan worden uitgevoerd door bijvoorbeeld werkgeversorganisaties, uitzendbureaus, of internationale organisaties. Daarbij wordt ook bezien of de werving niet leidt tot een onaanvaardbare *brain-drain* danwel een leegloop van vaklieden die ook of juist in dat land van herkomst nodig zijn. Hier past in de visie van de ACVZ bijzondere overheidsaandacht voor de belangen van de landen van herkomst die hun werknemers wellicht liever behouden voor de eigen economische ontwikkelingen. Ook kan een dergelijk land voor tijdelijke arbeidsmigratie minder aantrekkelijk zijn omdat bijvoorbeeld geldtransfers of banktransfers (bijvoorbeeld bij pensioenpremie-teruggave of de bedragen gemoeid met loonsparen) prohibitief worden belast.

Het is heel wel mogelijk dat het land van herkomst bijdragen vraagt om de reïntegratie van de tijdelijke arbeidsmigranten te begeleiden of te vergemakkelijken. Zoals hieronder aan de orde komt zou het daarbij kunnen gaan om een vorm van ontwikkelingshulp, bijvoorbeeld met het ter beschikking stellen van microkredieten. Ook kunnen landen van bestemming helpen bij de opleiding van de beoogde werknemers door investeringen in de relevante opleidingsinstituten (zorg, loodgieters, horeca, bouw, etc.). Die instituten moeten dus primair gericht zijn op het opleiden van vaklieden voor het land zelf. Het moet zo opgezet kunnen worden dat het land van herkomst hier direct baat bij heeft, en dus niet alleen via de omweg van de (terugkerende) arbeidsmigrant.

In Bijlage 3 onder punt ‘mobiliteitspartnerships’ worden enkele ervaringen en mogelijkheden op dit gebied weergegeven.

Migratiecentra

Als onderdeel van de organisatie van de tijdelijke arbeidsmigratie is het initiatief van de EU om in traditionele herkomstlanden migratiecentra op te richten van belang. Een eerste migratiecentrum werd begin oktober 2008 in Bamako, Mali geopend (zie Bijlage 4).

De ACVZ is van mening dat zulke centra te zijner tijd een actieve rol kunnen spelen bij bewustwording van, informatieverschaffing aan potentiële arbeidsmigranten. Daarnaast kunnen dergelijke centra wellicht als databank functioneren nadat is besloten actief tijdelijke arbeidsmigranten uit het betreffende land te werven.

Op grond van het voorgaande beveelt de ACVZ aan dat:

- de overheid een faciliterende rol speelt waarbij werkgevers aangeven wanneer welke (tijdelijke) arbeidsmigranten nodig zijn. De overheid moet daar adequaat op inspelen, rekening houdend met het maatschappelijke draagvlak;
- overheid, werkgevers en vakbonden een 'Arbeidsmigratie Planningscommissie' (APC) oprichten die (half-)jaarlijks onderbouwde en volledige (van aantallen, herkomst tot financiële drempel) voorstellen voor arbeidsmigratie doet ter vaststelling door het kabinet;
- de één-loket regeling, nu voor hoogopgeleiden, wordt uitgebreid naar het middenkader met de benodigde aanpassing van het modern migratiebeleid en de Wet arbeid vreemdelingen;
- een twee- of driejarige pilot wordt uitgevoerd in 2013 voor 1000 tot 1500 personen, (met bij voorkeur een traditioneel arbeidsemigratieland als land van herkomst om analyse en evaluatie te optimaliseren);
- de IND (in samenwerking met anderen) risicotootsen uitvoeren over landen van herkomst en de noodzakelijke samenwerkingskaders;
- de werkgevers verantwoordelijk zijn voor werving. Zij roepen bij voorkeur de hulp en steun in van terzake deskundige organisaties en maken daarbij gebruik van de door de overheid gemaakte afspraken met de landen van herkomst.

HOOFDSTUK 5

Juridisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal juridische aspecten, zoals de relatie tussen bestaande en toekomstige wet- en regelgeving, de rol van de werkgever, de positie van afhankelijke gezinsleden, detachering, arbeidsvoorwaarden, aanvullende opleidingen, en sociale verzekeringen met inbegrip van pensioen.

Relatie bestaande en toekomstige wet- en regelgeving

De regelgeving rond de toelating van hoogopgeleide migranten wordt breed gewaardeerd, vooral de weinig gecompliceerde regelgeving (minimum salaris) en het één-loket systeem voor de afwikkeling van de aanvraag. Gelet op dit goede resultaat stelt de ACVZ voor om de binnenkomst en verblijf van tijdelijke arbeidsmigranten op een vergelijkbare, centrale wijze te regelen met de noodzakelijke aanpassing van de regelgeving. De in het kader van het in uitvoering zijnde Modern Migratiebeleid voorgestelde kolommenstructuur zou voor de tijdelijke arbeidsmigrant kunnen worden aangepast in die zin dat in kolom IV de Tijdelijke arbeidsmigratie van maximaal vier jaar erin kan worden ondergebracht.¹⁵

Bij de nieuwe opzet hoeft een arbeidsmigrant die van werkgever verandert - maar aan de voorwaarden van zijn vergunning blijft voldoen - in principe geen nieuwe aanvraag meer in te dienen. Bezien moet worden of de in dit advies benoemde categorie onder deze verruiming zou moeten vallen. Wel toepasselijk lijkt het voorstel om de verplichting om de verblijfsvergunning jaarlijks te verlengen te laten vervallen, mits voldaan wordt aan de maximalisering van vier jaar.

Rol werkgever

Werkgevers moeten efficiënt kunnen opereren. Daartoe moeten zij enige vrijheden genieten en moet er naar de mening van de ACVZ geen sprake zijn van overbodige regelgeving en verplichtingen. Met die lagere regeldruk en de grotere vrijheid neemt de verantwoordelijkheid van de werkgevers toe. Zij moeten bijvoorbeeld verplicht worden wijzigingen op eigen initiatief aan de geëigende instanties (lees: IND) door te geven. Werkgevers kunnen toegang- en verblijfsaanvragen indienen, beschikkingen ontvangen en bezwaar- en beroepsprocedures starten. Een werkgever die door de IND als een betrouwbare partner is erkend, moet kunnen rekenen op versnelde afhandeling van de verschillende aanvragen. Een werkgever moet daarbij zelf kunnen aangeven dat de arbeidsmigrant aan de toelatingsvoorwaarden voldoet. De IND kan zich dan tot steekproefsgewijze controles beperken.

15 Zie ook de brief van de minister van Economische Zaken dd 13 maart 2008: 'Voor de categorieën arbeidsmigranten in het midden- en onderste segment van de arbeidsmarkt blijft het uitgangspunt van de Wet arbeid vreemdelingen gelden dat, voordat een werkgever arbeidskrachten van buiten de Europese Unie kan aantrekken, eerst een toets op de beschikbaarheid van prioriteitgenietend aanbod wordt uitgevoerd. De OESO beveelt aan om de lengte en administratieve complexiteit van deze toets terug te brengen. Het Kabinet onderkent het belang van een klantvriendelijke en snelle afhandeling van vergunningaanvragen voor arbeidsmigranten. Daarom zullen vanaf zomer 2008 middels het instellen van één front-office van CWI en IND de procedures voor de tewerkstellingsvergunning en de verblijfsvergunning beter op elkaar worden aangesloten' <http://rijksbegroting.minfin.nl/2008/kamerstukken,2008/3/17/kst116343>.

Een belangrijke uitzondering daarbij is, dat het vaststellen van de identiteit van de migrant een overheidstaak blijft.¹⁶

Gezin/familie

Europese regelgeving bepaalt dat aanspraak op gezinsleven in het land van bestemming ontstaat na een periode van legaal verblijf van twee jaar: 'De lidstaten mogen van de gezinshereniger een periode van ten hoogste twee jaar legaal verblijf op hun grondgebied eisen, voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen'.¹⁷

Van belang is evenwel te benadrukken dat het hier gaat om gezinsherenigers die in het bezit zijn van een verblijfstitel van één jaar of langer en reden hebben om te verwachten dat een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend.¹⁸

Bij tijdelijke arbeidsmigratie gaat het echter om werknemers die geen reden hebben om te verwachten dat een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend. Het gaat immers om een contract voor hooguit vier jaar. Gezinshereniging kan op grond hiervan buiten beschouwing blijven. Bij verblijf van meer dan vijf jaar is de Richtlijn langdurig ingezetenen van toepassing en is sprake van permanent verblijf.¹⁹ De Nederlandse wetgeving volgt deze richtlijn en spreekt daarbij over rechtmatig verblijf dat niet-tijdelijk is.²⁰ In die gevallen hebben de gezinsleden automatisch recht op verblijf.

De hier geciteerde beperkte interpretatie kan worden aangevochten, bijvoorbeeld met een verwijzing naar andere internationale verplichtingen. Centraal daarbij staat artikel 8 EVRM waar de EG-gezinsherenigingsrichtlijn naar verwijst. Ook naar het Verdrag van de Rechten van het Kind kan verwezen worden. Daarnaast kunnen te zijner tijd in de Vc 2000 uitzonderingen worden opgenomen. Ook is niet uit te sluiten dat de Gezinsherenigingsrichtlijn wordt aangepast. De Europese Commissie (Mededeling juni 2008) wijst hier al op: *nagaan of er wijzigingen nodig zijn* (p.8).²¹ Deze indicatie is niet zonder bete-

16 Zie hierover het ACVZ advies 'Immigratie op maat'. Een advies over en een nieuwe opzet voor het reguliere migratie-beleid, ACVZ, Den Haag oktober 2007.

17 Richtlijn 2003/86/EG, art. 8 eerste zin; PbEG L251/12; art. 8 tweede zin: 'In afwijking daarvan kan een lidstaat, indien de op de datum van aanneming van deze richtlijn geldende wetgeving rekening houdt met zijn opnamecapaciteit, voorzien in een wachttijd van ten hoogste drie jaar tussen de indiening van het verzoek om gezinshereniging en de afgifte van een verblijfstitel aan de gezinsleden'.

18 Richtlijn 2003/86/EG, art. 3.1 PbEG L251/12.

19 Richtlijn 2003/109/EG, art. 4; PbEG 2204, L16/44; overigens wordt in deze richtlijn in overweging 20 als volgt naar gezinsleden verwezen: 'Gezinsleden moeten zich eveneens in de andere lidstaat kunnen vestigen, samen met de langdurig ingezetene, zodat het gezinsverband blijft gehandhaafd en de uitoefening van het recht van verblijf voor langdurig ingezetenen niet wordt belemmerd. Met betrekking tot de gezinsleden die toestemming kunnen krijgen om langdurig ingezetenen te vergezellen of zich bij hen te voegen, moeten de lidstaten bijzondere aandacht besteden aan de situatie van gehandicapte meerderjarige kinderen en van eerstegraads verwanten in rechtstreekse opgaande lijn die ten laste van deze gezinsleden komen'.

20 Vreemdelingenbesluit 2000, artikel 3.15.1. In de Nota van Toelichting wordt echter gesteld dat wanneer het gaat bij de arbeidsmigrant om een verblijfsrecht van tijdelijke aard, dat dat niet zonder meer met zich meebrengt dat de verblijfsvergunning [voor het gezinslid] niet kan worden verleend; '...de omstandigheden waaronder vergunningverlening wel mogelijk is, blijft in die gevallen geregeld in de Vreemdelingen-circulaire'.

21 Over de uitspraak van het EG Hof van Justitie (Luxemburg) over de gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86), zie M.K. Bulterman in NTER, 2006, p. 205-211. Het Europees Parlement had een procedure bij het Hof aangespannen. Het Hof toetste de richtlijn aan het EVRM en aan het EU-grondrechtenhandvest. Volgens het Hof kon de richtlijn de verscheidene toetsen doorstaan.

kenis.²² In dit kader zou het standpunt aan de orde kunnen komen dat de ‘tijdelijkheid’ waarover de regelgeving spreekt niet slaat op het verblijf, maar op de functie, de soort arbeid.

De verschillende ontwikkelingen over deze specifieke problematiek moeten goed gevolgd worden. Mogelijk leidt dat tot de noodzaak van aanpassing van de maximumduur. Mede daarom moeten de arbeidscontracten uitgaan van één jaar met vrijwel automatische verlenging, maar met een maximum verblijfsduur. Bij dit alles gaat de ACVZ er van uit dat de werkgevers belang hebben bij een verblijf van een substantieel aantal jaren waarbij de voorkeur uit gaat naar vier in plaats van twee jaren.

Detachering

Naar de mening van de ACVZ moet voorkomen worden dat er juridische valkuilen ontstaan zoals bij detacheringsregels het geval was. In de EU is immers afgesproken dat ook diensten grensoverschrijdend kunnen zijn, maar het onderscheid tussen arbeid en diensten is vaak niet al te duidelijk. Een en ander betekent dat goede afspraken over de in dit advies bedoelde vorm van tijdelijke arbeidsmigratie moeten worden gemaakt, vooral ook binnen de door de EU aangegeven kaders. Nadere gegevens over (ervaringen met) verscheidene detacheringsvormen zijn in Bijlage 5 opgenomen.

Arbeidscontracten

Hierboven is al aangegeven dat naar de mening van de ACVZ de werkgevers goed moeten aangeven hoe zij de overeenkomsten willen invullen op het gebied van salaris, huisvesting en onderwijs. Het beginsel van gelijke behandeling dient hierbij centraal te staan. Het salaris bijvoorbeeld mag niet afwijken van hetgeen reguliere (Europese) werknemers voor dezelfde arbeid zou toekomen. Er is wel aanleiding om optimaal gebruik te maken van bijvoorbeeld loonspaarregelingen (zie ook hieronder in het hoofdstuk over terugkeer). Wel kan beargumenteerd worden dat enige differentiatie mogelijk moet kunnen zijn. Immers, de werkgever neemt ook nog andere verplichtingen op zich, meer en anders dan bij ‘gewone’ contracten met werknemers, zoals het aanbieden van onderwijs.

Sociale verzekeringen en pensioen

Over de sociale verzekeringen mag geen misverstand bestaan. Alle Nederlandse regelingen op dit gebied moeten nauwlettend worden toegepast. Daarnaast moeten na aankomst in Nederland alle werknemers worden verplicht een ziektekostenverzekering af te sluiten (zelfs al heeft betrokkene zich al in het land van herkomst verzekerd). Dubbel betaalde premie kan later worden teruggevorderd. De ACVZ acht het noodzakelijk dat naar de eventuele bijzonderheden nader onderzoek wordt gedaan.

22 Zodra wordt ingestemd met de aanwezigheid van de gezinsleden van de migrant heeft dit gevolgen voor de sociale lasten, school, verzekeringen, woonruimte en schoolvoorzieningen. Indien werkgevers inderdaad de voorkeur zouden geven aan een arbeidsmigrant mét gezinsleden, dan moeten de mogelijke voordelen daarvan afgewogen worden tegen de nadelen die de aanwezigheid van het gezin mogelijkerwijze zou kunnen hebben op de terugkeermotivatie; ook zou aandacht moeten worden besteed aan het totale financiële plaatje (bijvoorbeeld onderwijskosten, toegenomen woonlasten, etc.).

In haar advies over regulering en facilitering van arbeidsmigratie uit 2004 pleitte de ACVZ voor een nadere studie naar de voor- en nadelen van een *opt-in* sociaal zekerheidsstelsel voor tijdelijke arbeidsmigranten, waarin de migrant kan opteren voor premierestitutie bij terugkeer indien gedurende het verblijf geen aanspraak is gemaakt op een premiegerelateerde uitkering (aanbeveling 9). Deze aanbeveling was de resultante van een suggestie van Vonk (als bijlage bijgevoegd bij dat advies). In 2007 publiceerde Vonk een overzicht van de daarop volgende discussies en mogelijkheden. Vonk concludeert dat premierestitutie geen aantrekkelijke beleidsoptie is en bovendien juridisch delicaat. Toch is hij van mening dat premierestitutie noodzakelijk is om een tekort aan rechten te compenseren.²³

De ACVZ beveelt de inzet aan van alle (fiscale/financiële) mogelijkheden die er zijn om het verblijf en de terugkeer voor de arbeidsmigrant zo aantrekkelijk mogelijk te maken.²⁴ Daarbij kan gedacht worden aan de premies in verband met AOW en pensioen. Loonsparen en het afkopen van AOW-pensioen zijn mogelijk goede opties om terugkeer te stimuleren. Het gaat daarbij om een redelijk totaalbedrag.²⁵ Wel is het belangrijk er voor te zorgen dat deze premierestitutie samen met uitbetaling loonsparen niet (prohibitief) worden belast door het land van herkomst. Dit kan nader worden geregeld in afspraken tussen Nederland en dat land van herkomst.

De ACVZ beveelt aan dat:

- bij tijdelijke arbeidsmigratie de verblijfsduur wordt bepaald op maximaal vier jaar waarbij het contract en de wettelijke regelingen uitgaan van een verblijf zónder gezin;
- de arbeidscontracten uitgaan van éénjarige contracten met vrijwel automatische verlenging tot de maximale verblijfsduur;
- het voor de meeste arbeidsmigranten mogelijk moet worden gemaakt AOW en pensioen na terugkeer af te kopen waarbij uitbetaling in het land van herkomst zal plaatsvinden.

-
- 23 G.J. Vonk, Premierestitutie bij tijdelijke arbeid in Nederland: een controversieel beleidsalternatief; SMA 2007 p 190-197; op p. 196. Vonk gaat daarbij in op de rechtsgronden van een premierestitutieregeling en de toetsingsmaatregelen die daaruit kunnen worden afgeleid. Als toetsingsmaatstaven gaat Vonk naast het ontwikkelingsperspectief en de belangen van de migrant alsmede het perspectief van het immigratiebeleid van het ontvangende land met name in op het perspectief van de sociale zekerheid. Ten aanzien van dat laatste aspect erkent hij dat premierestitutie op het eerste gezicht weliswaar slecht in de doelstelling van het sociale zekerheidsstelsel past (p. 193) maar hij stelt niettemin dat er vormen van premierestitutie bestaan die niet geheel vreemd aan dit stelsel zijn, met name in de pensioensfeer. 'De rechtsgrond van premierestitutie is gelegen in het bieden van compensatie voor ontbrekende aanspraken (bij opbouwstelsels) en het voorkomen van kruimeluitkeringen.' Aan deze rechtsgrond wordt tevens de toetsingsmaatstaf ontleend (p. 194). Naast de *opt-in* regeling komt ook de vertrekbonus aan de orde. Of deze bonus een goede optie is hangt af van de weging van de omvang van het sociale zekerheidspakket dat wordt opgeofferd. Ook moet daarbij onderscheid gemaakt worden tussen herkomstlanden waarmee wel of geen 'exportverplichting' is aangegaan.
- 24 Zo ook de Europese Commissie (oktober 2008, Mededeling 2008/0661) die aanbeveelt te onderzoeken hoe de overdracht van verworven sociale zekerheidsrechten, met name van pensioenrechten, naar derde landen mobiliteit kan vergemakkelijken.
- 25 Het fiscaal minimumloon voor een 23-plusser was in 2008 € 1.430,84 per maand. Mensen tot 65 jaar met een jaarincome onder de € 17.579 betalen 33,60% loonbelasting/premie volksverzekeringen. Dit is het laagste tarief: schijf 1. Dat percentage bestaat uit een aantal onderdelen, waaronder AOW-premie. Die premie is 17,90% van het inkomen. Per maand is dit dus (afgerond) € 256. Vier jaar levert dan ruim € 12.000 op

HOOFDSTUK 6

Reis en verblijf

In dit hoofdstuk komt een aantal praktische zaken aan de orde dat tijdelijke arbeidsmigratie mogelijk, haalbaar en handhaafbaar moet maken, zoals de werving, de binnenkomst, de huisvesting en met name het leertraject.

Lokale werving en inreis

De werkgevers zijn in beginsel verantwoordelijk voor de werving. De ACVZ acht het wenselijk dat zij daarbij de hulp van deskundige (lokale) organisaties inroepen. Werkgevers en de mogelijk bij werving ingeschakelde 'uitzendbranche' moeten ter plaatse gerichte activiteiten kunnen ontplooiën. De Nederlandse overheid kan dit met (zo nodig tripartiete) afspraken met de landen van herkomst faciliteren. Lokale of internationale organisaties kunnen een actieve rol spelen bij onder meer voorselectie en het regelen van de reis naar Nederland. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de werving blijft bij de werkgever, ook al werkt deze samen met de uitzendbranche. Alleen op deze manier blijft ook de eventuele aansprakelijkheid helder. De ACVZ bepleit in dit kader het doen van een onderzoek om na te gaan of en in hoeverre de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen een actieve faciliterende rol kunnen spelen bij de contacten tussen werkgevers en de lokale overheden. Voor wat betreft de behandeling van de aanvragen in Nederland kan worden gewerkt op de wijze zoals die nu geldt voor kennismigranten (één-loket procedure etc.). Daarnaast zal nader moeten worden bezien of en op welke manier de Wet arbeid vreemdelingen aanpassing behoeft.

Huisvesting

Huisvesting is in de voorgestelde regeling de verantwoordelijkheid van de werkgevers. Bij kleine aantallen zal de werkgever dat zelf goed kunnen regelen, echter bij grotere aantallen moeten bindende afspraken worden gemaakt met de gemeentes via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG/VROM suggesties en richtlijnen kunnen daarbij als uitgangspunt worden genomen.²⁶ Hoofdstuk 7 gaat nader in op de positie van woningcorporaties en privé-verhuurders.

Aanvullende opleidingen

De ACVZ acht het aanbieden van noodzakelijke en passende opleidingen een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van tijdelijke arbeidsmigratie waarvoor de werkgever verantwoordelijk is. Deze kunnen voor een deel in het land van herkomst worden gegeven voor vertrek naar Nederland, mede omdat de opleiding ook ten goede kan komen aan de lokale bevolking. Het kan daarbij gaan om taal- en cultuurlessen, maar ook om een (aanvullende) vakopleiding. Van de in het land van herkomst te geven vakopleidingen moeten ook diegenen kunnen profiteren die (vooralsnog) niet als arbeidsmigrant geselecteerd zijn.

26 zie: *Ruimte voor arbeidsmigranten* (handreiking voor de huisvesting van werknemers uit de EU die tijdelijk in Nederland verblijven), - een publicatie van VROM, VNG en de Association of International Employment Agencies (VIA), 2008.

teerd zijn. Mede omdat zo het land van herkomst optimaal profijt heeft van opleidingen ter plaatse kunnen de hieraan verbonden kosten worden gefinancierd met ontwikkelingsgelden. Na aankomst in Nederland kan de opleiding worden voortgezet in cultuur en vooral taal en vakkennis.

a. vakkennis

Het leertraject, (dat wil zeggen: aanvullende opleidingen) is een belangrijk onderdeel van tijdelijke arbeidsmigratie. Het gaat bij arbeidsmigratie immers niet alleen om werkervaring alleen, maar ook om het leren van additionele vaardigheden. Die aanvullende opleidingen mogen echter niet zo dominant worden dat daardoor de kosten-baten verhouding voor de werkgever negatief uitvalt. Het is dus zaak duidelijke afspraken met werkgevers te maken. Wel moet het opleidingselement besloten zitten in de overeenkomst met de migrant. De ACVZ ziet dit als één van de aspecten waarmee Nederland de competitie met andere Europese landen zou kunnen aangaan.

b. taal

Eerder in dit advies is de moeilijke positie van het Nederlands als 'kleine taal' al genoemd. Bij gelijkwaardige aanbiedingen zullen arbeidsmigranten dus naar alle waarschijnlijkheid kiezen voor Engels- of Franstalige landen. Taal is desondanks een essentieel element bij de voorbereidingen voor vertrek, en moet met name ook na aankomst aandacht blijven krijgen. Het zal echter uit het oogpunt van taalbeheersing twijfelachtig blijven of taalgevoelige vacatures (zoals bij bijvoorbeeld bij call-centers, ziekenhuizen, verpleegtehuizen, of desk-offices) makkelijk met migranten te vervullen zijn. Niettemin moet ook bij niet-taalgevoelige beroepen naar een maximum aan kennis van het Nederlands gestreefd worden: het gaat dan om het maatschappelijk 'mondig' zijn.

Samenvattend en met verwijzing naar hoofdstuk 4 komt de ACVZ tot de volgende aanbevelingen:

- De werkgevers zijn verantwoordelijk voor werving; zij roepen bij voorkeur de hulp en steun in van terzake deskundige organisaties en maken daarbij gebruik van de door de overheid gemaakte afspraken met de landen van herkomst
- De werkgevers zijn verantwoordelijk voor:
 - taallessen (ten dele in land van herkomst vóór vertrek; grotendeels in Nederland, onmiddellijk ná aankomst, geïntegreerd in het werkprogramma)
 - vakopleiding, voorafgaand én tijdens het verblijf
 - huisvesting
 - ziektekosten- en andere verzekeringen
 - loonspaarregelingen
 - signaleren en waar mogelijk bewaken van vertrek
- Nederland dient in een vroeg stadium samen met terzake deskundige organisaties na te gaan welke landen in aanmerking zouden kunnen komen voor (tripartiete) afspraken, vooral ook voor de rond 2013 uit te voeren pilot
- In een vroeg stadium moeten de modaliteiten daarvan met de mogelijke landen van herkomst worden besproken.

- Bij die gesprekken staan de volgende aspecten op de agenda:
 - opleiding/taal/cultuur
 - het vermijden van het verlies van human capital
 - het mogelijk maken van opleidingen, ook voor diegenen die in het land van herkomst blijven
 - terugkeer, reïntegratie
 - de lokale fiscale aspecten van teruggave van pensioenpremies en overboeken van loonspaarbedragen
 - aanspreekpunt werkgevers en andere betrokken instantie(s)
 - financiële aspecten; effectief gebruik van de overmakingen; het waarborgen van de duurzaamheid; het mogelijk opzetten van (micro)krediet systemen om te bevorderen dat de teruggekeerde migrant effectief investeert
 - de sociale en maatschappelijke kosten en baten van tijdelijke arbeidsmigratie.

HOOFDSTUK 7

Terugkeer

Het succes van tijdelijke arbeidsmigratie – en voor het bereiken van voldoende maatschappelijk draagvlak hiervoor – is afhankelijk van de mate waarin de terugkeer na afloop van het arbeidscontract gewaarborgd kan worden. In dit hoofdstuk zal vanuit verschillende invalshoeken worden nagegaan welke voorwaarden voor het stimuleren van terugkeer daarbij belangrijk zijn. Sancties, premies en samenwerkingsopties komen hierbij aan de orde.

Terugkeer blijft de achilleshiel van elke poging migratie te reguleren. Het is daarbij niet onwaarschijnlijk dat een groot deel van de illegalen die nu in Nederland verblijven legaal het land is binnengekomen. Bij de in dit advies voorgestelde vorm van tijdelijke arbeidsmigratie is de kans op niet-vertrek – statistisch gezien – groot. Alles moet worden gedaan om de terugkeer te bevorderen, daarbij dient rekening gehouden te worden met verschillende factoren variërend van gezinsomstandigheden, het opleggen van sancties of het geven van premies.

Gezinsleden

De ACVZ is er – zoals eerder aangegeven – voorstander van tijdelijke arbeidsmigratie toe te staan zonder gezinsleden toe te laten. Algemeen wordt aangenomen dat het besluit om na verblijf van een aantal jaren al dan niet terug te keren naar het land van herkomst wordt beïnvloed door de wensen van aanwezige gezinsleden. Wanneer het gezin in het land van herkomst verblijft, is de kans op terugkeer groter dan wanneer de gezinsleden samen met de arbeidsmigrant in het land van bestemming wonen, schoolgaan en een actief sociaal leven hebben. In het ACVZ advies over de internationale aspecten van terugkeer, heette het, dat nader onderzoek nodig is ‘naar factoren die een rol spelen bij de persoonlijke afwegingen al dan niet mee te werken aan terugkeer; daarbij dienen onder meer de factoren als toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen evenals een vermeende kans op een pardon/regularisatie betrokken te worden (alsook) de effecten van aanmoedigende en repressieve maatregelen’²⁷ Aan dit lijstje zou de af- dan wel aanwezigheid van (naaste) familieleden toegevoegd kunnen worden.

Sancties voor de werkgevers

De ACVZ heeft in haar eerdere advies over terugkeer²⁸ aangegeven dat werkgevers een belangrijke rol spelen in het individuele besluitvormingsproces over terugkeer vooral door het wel of niet aanbieden van werk aan illegalen. Recent WODC-onderzoek lijkt deze visie te bevestigen.²⁹

Het opleggen van *sancties* aan werkgevers wanneer tijdelijke arbeidsmigranten niet terugkeren is niet goed mogelijk. Immers, de werkgever kan in feite niet verantwoordelijk worden gehouden voor het niet terugkeren van een voormalige werknemer. Een

27 *Terugkeer, de internationale aspecten*, ACVZ, Den Haag, mei 2004, p. 10.

28 *Terugkeer, de nationale aspecten: beleid, uitvoering en draagvlak*, ACVZ, Den Haag januari 2005.

29 Zie het literatuuronderzoek van de WODC over *Illegaal verblijf in Nederland* (Cahier 2008-3) en de betreffende brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer, van 20 juni 2008 (Kamerstukken II, 2007/08 19637, nr. 1207).

meldingsplicht en een plicht tot medewerking kunnen naar de mening van de ACVZ wel worden ingevoerd. Werkgevers die zich niet aan de afspraken houden kunnen van de lijst ‘betrouwbare partners’ worden afgevoerd of mogen geen tijdelijke arbeidsmigranten meer inhuren. Daarbij wordt opgemerkt dat het huidige garantstellingsbeleid niet ziet op arbeidsrelaties. Het is bovendien nog maar de vraag of die garantstelling met succes uitgebreid kan worden naar de werkgevers in het geval van tijdelijke arbeidsmigratie.³⁰ Wel kunnen werkgevers worden verplicht het einde van het dienstverband te melden (ten behoeve van het bewaken van het vertrek). Ook moeten de werkgevers tussentijds vertrek en/of langdurige afwezigheid melden (aan de IND).

Sancties voor woningcorporaties en particuliere verhuurders

Zoals door de ACVZ aangegeven in haar advies ‘*Terugkeer, de nationale aspecten*’ (2005), dienen woningcorporaties en privé-verhuurders beter na te gaan of de huurders zich legaal in Nederland bevinden. Ook bij privé-verhuur kan dat naar alle waarschijnlijkheid van de verhuurder worden geëist. Bij hotel- en pensionhouders staat die verplichting in zekere zin vast: ‘personen die nachtverblijf verschaffen aan vreemdelingen, van wie zij weten of redelijkerwijs kunnen vermoeden dat deze vreemdelingen niet rechtmatig in Nederland verblijven (...) doet daarvan onmiddellijk mededeling aan de [politie].’³¹ Over de vraag of en hoe sancties aan verhuurders en woningbouwcorporaties kunnen worden opgelegd moet nader onderzoek worden gedaan.

Sancties voor de migranten

Migranten die zich niet aan de afspraken houden wordt de kans ontnomen om zich voor een volgende termijn als arbeidsmigrant te melden. Daarnaast kan gestreefd worden naar een situatie waarin de uitkering van premierugbetaling en loonsparen gekoppeld is aan de verplichting om die gelden persoonlijk in ontvangst te nemen in het land van herkomst.

Premies voor de migranten

Financiële aantrekkelijkheid van de terugkeer bestaat uit het direct of wat later in gang zetten van een (bescheiden) geldstroom om de migrant na ommekomst van het tijdelijk arbeidscontract in het land van herkomst behulpzaam te zijn. Toch verhogen terugkeer-

30 Zie Bijlage 7

31 Zie Vreemdelingenbesluit 2000, art. 4.40. Ook moet voortdurende aandacht aan huiseigenaren worden besteed om er op toe te zien dat de regelgeving over verhuur/huur wordt nageleefd (zoals bepleit in het ACVZ advies over terugkeer, de nationale aspecten, uit 2005 op p. 53. Zie ook de illegalennota, bijv. Kamerstukken II, 2003/04, 29 537 nr. 2, hoofdstuk 3.3 jo het voorstel de wet Victor uit te breiden (Kamerstukken II, 2004/05, 30 091, A regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken); die uitbreiding is in 2005 aangenomen. Zie daarnaast de brief over de voortgang in de uitvoering van de maatregelen die in de illegalennota zijn opgenomen Kamerstukken II, 2005/06, 29 537 nr 28.

stimulansen de circulariteit niet automatisch.³²

Met betrekking tot financiële prikkels gaat het niet om restitutie van premies en de baten van het loonsparen. Het gaat er volgens de International Global Consultations uit 2008 om 'making benefits and pensions portable to the extent possible'.³³ Zoals elders in dit advies aangegeven is dit wellicht mogelijk voor de pensioenpremies, maar niet voor de (andere) sociale verzekeringen. AOW- of pensioenpremie-restitutie en eventueel terug-gave van dubbel betaalde verzekeringspremie kunnen naar het oordeel van de ACVZ wel als daadwerkelijke 'prikkels' fungeren, bij voorkeur na terugkeer in het land van herkomst.³⁴ Het bedrag waar het dan om gaat komt bij een minimumloon +10% en een verblijf van 36 maanden op het moment van het opstellen van dit advies uit op circa € 9000.³⁵

Ideeën zijn geopperd om een deel van het salaris pas na terugkeer uit te betalen. Voor zover de ACVZ dit heeft onderzocht is dit arbeidsrechtelijk niet goed mogelijk.

Wel zou in ieder geval maximaal van loonsparen gebruik gemaakt kunnen worden.³⁶ Dat bedrag zou bijvoorbeeld na afloop van het arbeidscontract in twee termijnen kunnen worden uitbetaald, dat wil zeggen: in het land van herkomst, bijvoorbeeld na respectievelijk drie en vijftien maanden, en liefst aan de betrokkene zelf.³⁷ Hierboven is al aandacht besteed aan de rechtsgronden van een premierestitutieregeling en de toetsingsmaatregelen die daaruit kunnen worden afgeleid.

Ook de Europese Commissie stelde in oktober 2008 voor om te onderzoeken 'hoe de overdracht van verworven sociale-zekerheidsrechten, vooral van pensioenrechten, naar derde landen [circulaire migratie] kan vergemakkelijken'.³⁸ Vooralsnog lijkt er weinig ruimte te bestaan voor een minder strikte regelgeving hieromtrent.

-
- 32 Global Forum 2007, Achtergronddocument Ronde tafel 1 Ontwikkeling van menselijk kapitaal en arbeidsmobiliteit: de mogelijkheden maximaliseren en de risico's verkleinen; Sessie 1.4. Hoe kunnen circulaire migratie en duurzame terugkeer fungeren als ontwikkelingsinstrument? p.12: Vrijgevege terugkeerstimulansen noch strenge sancties bij niet-terugkeer verhogen de circulariteit onder migranten die de socio-economische en/of politieke omstandigheden in hun land somber inzien, met weinig hoop op verbetering. Circulaire migratieprogramma's die succes vooral meten op basis van het terugkeerpercentage en geen rekening houden met de impact op het welzijn van migranten, hun gezin en de herkomstlanden, zien soms dat migranten ervoor kiezen om de regels niet te volgen en dat regeringen met beperkte mogelijkheden allesbehalve enthousiast zijn om deze regels af te dwingen. Bij de beoordeling van het succes van circulaire migratieprogramma's moeten de ontwikkelingseffecten even ernstig worden genomen als de migratie-effecten.
- 33 Zie: www.migrationpolicy.org/pubs/Insight-IGC-Sept08
- 34 Succes is wellicht te halen met het na terugkeer in het land van herkomst uit te betalen van (een deel van de) sociale verzekeringen- en pensioenpremies, met name van het pensioengedeelte. NB ook voor Nederlanders geldt dat zij (een deel van) hun pensioen kunnen afkopen. Afkopen pensioen: Bij kleine pensioenaanspraken (2005: € 355,33 uitkering per jaar) bestaat de mogelijkheid om deze in een keer af te kopen. Over dat bedrag moet wel belasting worden betaald.
- 35 Het fiscaal minimumloon van 23 jaar of ouder is (2008) € 1.430,84 per maand. Mensen tot 65 jaar met een jaarinkomen onder de € 17.579 betalen 33,60% loonbelasting/premie volksverzekeringen. Dit is het laagste tarief: schijf 1. Dat percentage bestaat uit een aantal onderdelen, waaronder AOW-premie. Die premie is 17,90% van het inkomen. Per maand is dit dus (afgerond) € 256.
- 36 Op basis van de huidige bedragen loopt dit bedrag op tot zo'n € 2500 na een verblijf van vier jaar.
- 37 Hetgeen evenwel in lijkt te druisen tegen de wens de arbeidsmigrant *financial literate* te maken en de pogingen zoveel mogelijk van modern bank-verkeer gebruik te (laten) maken.
- 38 COM/2008/0611 def., Versterking van de totaal aanpak van migratie.

Ook is het zaak arbeidsmigranten op andere wijze te helpen bij de reïntegratie in het land van herkomst. Dat kan door:

- De mogelijkheid van een (gegarandeerde?) werkplek gedurende bijvoorbeeld één jaar in – zo mogelijk – de vestiging van het bedrijf waar hij/zij werkzaam is geweest in Nederland. Deze suggestie is gebaseerd op Engelse afspraken en blijkt redelijk effectief te zijn.
- Toegang tot microkrediet, mogelijk gekoppeld aan het restitutiebedrag, waarmee nieuwe (beroeps-)activiteiten kunnen worden opgezet. Bilaterale afspraken kunnen hierbij van nut zijn.
- Inzet van ondersteunende activiteiten/experts.³⁹

Europese samenwerking inzake terugkeer

Al in 2001 is een richtlijn aanvaard over de onderlinge erkenning van verwijderingsbesluiten door lidstaten.⁴⁰ Dit kan de effectiviteit van het gezamenlijk Europese terugkeerbeleid vergroten. Gekoppeld aan een inreisverbod (en eventueel een ongewenstverklaring), zou dit de terugkeerverplichting van de arbeidsmigrant meer effect geven. Het is daarbij ook zaak de biometrische gegevens in een voor de EU-autoriteiten toegankelijke database op te nemen. Dit dient niet pas te geschieden na afloop van het arbeidscontract, maar indien mogelijk, al onmiddellijk na aankomst.

Op basis van het bovenstaande komt de ACVZ tot de volgende aanbevelingen:

- Als terugkeerprikkel zou de migrant zo mogelijk na terugkeer één jaar werk aangeboden kunnen worden in een bedrijf (wellicht dochteronderneming) in het herkomstland; uiteraard moet hiernaar nader onderzoek plaatsvinden.
- Alleen diegenen die zich aan de afspraken houden hebben na verloop van een bepaalde tijd (bijvoorbeeld achttien maanden) de mogelijkheid weer voor tijdelijke arbeidsmigratie in aanmerking te komen.
- Het moet voor de meeste arbeidsmigranten mogelijk worden gemaakt AOW en pensioen na terugkeer af te kopen; uitbetaling zal in het land van herkomst plaatsvinden.
- Het koppelen van tijdelijke arbeidsmigratie aan Richtlijn 2001/40/EC over de wederzijdse erkenning van verwijderingsbesluiten verhoogt de kans op daadwerkelijke terugkeer.

39 Gedacht kan worden aan het Project Uitzending Managers dat gepensioneerde ervaren managers als technische adviseurs uitzendt naar ontwikkelingslanden. (www.pum.nl).

40 Richtlijn 2001/40/EG PbEG 2001, L149/34. Zo ook de recent aangenomen terugkeerrichtlijn 2008/115/EG, PbEG 24 december 2008.

HOOFDSTUK 8

De Europese Unie

Samenwerking met EU-lidstaten en EU-instanties is van groot belang. Dit houdt ook verband met toenemende Europese regelgeving op dit gebied.

EU-regelgeving

Hoewel de EU zich sinds het verdrag van Amsterdam meer en meer over de onderwerpen asiel en migratie buigt, is er nog relatief weinig in de sfeer van verordeningen over arbeidsmigratie op EU-niveau geregeld waardoor arbeidsmigratie nog steeds grotendeels een zaak is van elke lidstaat zelf.⁴¹ Wel zijn er tal van richtlijnen die aanzetten geven tot harmonisatie van beleid. De richtlijnen over stagiaires⁴² en wetenschappelijk onderzoek⁴³ zijn hier voorbeelden van. Voorts is er sinds kort een richtlijn over uitzendbureaus die van belang is omdat veel buitenlandse werknemers als uitzendkracht werkzaam zijn.⁴⁴ Een richtlijn over seizoensarbeid is in voorbereiding en de kans is groot dat die in 2010 wordt aangenomen, evenals één over hoogopgeleiden (de Europese blauwe kaart; overeenstemming hierover is bereikt in oktober 2008). Ook voor een Europese regeling over overplaatsingen binnen multinationalaal werkende ondernemingen (zogenoemde *incorporate transfers*) bestaan vergevorderde plannen.

Daarnaast kan verwezen worden naar een aantal mededelingen. Deze zijn van belang omdat daar al vaak uit blijkt welke richting de Europese Commissie denkt uit te gaan. In een mededeling van mei 2007 gaat de Europese Commissie in op het fenomeen circulaire migratie.⁴⁵ De Europese Commissie benadrukte dat het circulaire karakter van de migratie gewaarborgd dient te worden. Zo kunnen migranten worden bewogen terug te keren door bonafide migranten vooruitzicht te bieden op legale mobiliteit en ze bij te staan bij de herintegratie in het land van herkomst.⁴⁶

-
- 41 Er bestaan al een aantal specifieke richtlijnen in het asiel domein (opvang, procedures, kwalificatie), alsmede waar het gaat om migratie over o.m. langdurig verblijf, gezinshereniging en terugkeer.
- 42 Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk, *PbEG* 2004, L375/12.
- 43 Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek, *PbEG* 2005, L289/1.
- 44 Richtlijn 2008/104/EG betreffende uitzendarbeid, *PbEG* 2008, L327/9. In artikel 5 wordt het beginsel van gelijke behandeling bevestigd; maar: ten aanzien van de bezoldiging kunnen de lidstaten na raadpleging van de sociale partners bepalen dat van [dit] beginsel kan worden afgeweken wanneer de uitzendkrachten die door een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan het uitzendbureau zijn gebonden, ook worden vergoed tijdens de periode tussen de uitvoering van twee opdrachten (art. 5.2). (Aan de afspraken over samenwerking bij terugkeer is in het vorig hoofdstuk aandacht besteed.)
- 45 (COM(2007) 248 definitief, 'Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen tussen de Europese Unie en derde landen'.
- 46 In die Mededeling worden ook enkele mogelijkheden kort aangestipt die het risico van brain drain zouden kunnen beperken: In onderling overleg zou dus kunnen worden besloten geen preferentiële behandeling toe te passen op migranten uit sectoren die onder druk staan. Tevens zouden mobiliteitspartnerschappen mechanismen kunnen omvatten ter bevordering van circulaire migratie, omdat deze vorm van migratie braindrain kan tegengaan.

Verder stelde de Europese Commissie in oktober 2008, dat ‘De totaalaanpak van migratie kan worden gedefinieerd als de externe dimensie van het migratiebeleid van de Europese Unie. Hij is gebaseerd op een echt partnerschap met derde landen, is volledig in de andere onderdelen van het externe beleid van de EU geïntegreerd en besteedt op uitvoerige en evenwichtige wijze aandacht aan alle problemen op het gebied van migratie en asiel. Deze in 2005 goedgekeurde aanpak geeft uitdrukking aan het streven van de Europese Unie om een intersectoraal kader tot stand te brengen dat ten doel heeft migratie via politieke dialoog en nauwe praktische samenwerking met derde landen op coherente wijze te beheren.⁴⁷

In deze Mededeling verwijst de Commissie ook (weer) naar circulaire migratie en stelt zij voor om circulaire migratie aan te moedigen door de volgende wettelijke en operationele maatregelen te nemen of te versterken:

- het opstellen van een overzicht van optimale methoden en het opzetten van proefprojecten inzake circulaire migratie, teneinde de bijdrage die de circulaire migratie aan de ontwikkeling in de landen van herkomst kan leveren, te verhogen en teneinde te garanderen dat dit soort mobiliteit beantwoordt aan de behoeften van de markt in de landen van bestemming en niet bijdraagt tot de braindrain; het toetsen van specifieke instrumenten om circulaire migratie en de mobiliteit van kenniswerkers te vergemakkelijken, zoals ‘gedeelde werkregelingen’ (bijv. voor gezondheidswerkers, leerkrachten en onderzoekers) en het opzetten van samenwerkingsverbanden tussen werkgevers en instellingen uit de openbare sector in de lidstaten van de EU en de landen van herkomst van de migranten, en om migranten te helpen zich opnieuw in de arbeidsmarkt van de landen van herkomst te integreren;
- het onderzoeken van de mogelijkheden om aan legale immigranten een voorkeursrecht te geven om legaal in de EU te verblijven en onderzoeken hoe de overdracht van verworven sociale-zekerheidsrechten, met name van pensioenrechten, naar derde landen dit soort mobiliteit kan vergemakkelijken.

EU-partners en EU-instituties

In de samenwerking met andere EU-lidstaten zal blijven gelden dat ieder land zijn eigen belangen heeft en deze zal houden. Nederland zal aan de ene kant moeten samenwerken maar aan de andere kant concurreren met de mede EU-lidstaten. Toch is meer samenwerking noodzakelijk om onnodige frictie en competitie te voorkomen. Een en ander betekent ook dat het de moeite waard is te onderzoeken hoe landen als Denemarken, Duitsland en Zweden met deze problematiek en uitdagingen omgaan.

Maar ook elders zijn er ervaringen waar Nederland baat bij kan hebben. Door het Global Forum bijvoorbeeld (Brussel, 2007) is een compendium van *good practice policy elements in bilateral temporary labour agreements* opgesteld. Het gaat daarbij om verschillende vormen van arbeidsmigratie en toegang. De afspraken betreffen vooral bilaterale overeenkomsten. Maar er zijn ook tripartiete overeenkomsten tussen bijvoorbeeld Canadese firma’s (zoals de Canadese Boerenassociatie), IOM en landen van herkomst (Honduras, Mauritius en Guatemala). Deze vorm van samenwerking verdient nauwkeurige

47 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s - *Versterking van de totaalaanpak van migratie: naar een betere coördinatie, coherentie en synergie*; COM/2008/0611 def.

studie en evaluatie en verdient het in principe om onderwerp van een separate pilot te worden, in Nederlands of in EU-verband.

De ACVZ beveelt op dit gebied aan:

- De informatie-uitwisseling en - waar mogelijk afstemming op EU-niveau - om intra-Europese competitie te voorkomen dient te worden gestimuleerd.
- Nederland dient zich actief op te stellen waar het gaat om Europese plannen en/of initiatieven op het gebied van tijdelijke arbeidsmigratie, bijvoorbeeld door deelname aan relevante (Europese) Mobiliteit Partnerships.
- Europese samenwerking zal ondanks afspraken met competitie gepaard gaan; dit moet ingecalculeerd worden bij zowel die samenwerking als bij het aantrekkelijk maken van Nederland als land van tijdelijke arbeidsmigratie.
- Het koppelen van tijdelijke arbeidsmigratie aan Richtlijn 2001/40/EC over de wederzijdse erkenning van verwijderingsbesluiten verhoogt de kans op daadwerkelijke terugkeer.

HOOFDSTUK 9

Conclusies

In dit advies heeft de ACVZ aanbevelingen gedaan over tijdelijke arbeidsmigratie als mogelijke deeloplossing voor verwachte tekorten aan arbeidskrachten op de arbeidsmarkt tussen 2015 en 2035. Er is daarbij onder meer ingegaan op haalbaarheid en handhaving van tijdelijke arbeidsmigratieprogramma's.

De keuze voor de periode 2015-2035 is gebaseerd op het rapport van de commissie Bakker dat aangeeft dat de gevolgen van de vergrijzing en de lage geboortecijfers juist dan het meest voelbaar zullen zijn. De ACVZ deelt de mening van de commissie Bakker dat tijdelijke arbeidsmigratie mogelijk een nuttig instrument is om in een aantal segmenten van de arbeidsmarkt soelaas te bieden (bouw, zorg, dienstverlening, horeca, land- en tuinbouw). Het gaat daarbij om arbeid van laag- en middengediplomeerden. De ACVZ is van mening dat zo'n vorm van migratie maximaal vier jaar mag duren.

De ACVZ stelt voor een Arbeidsmigratie Planningscommissie (APC) in te stellen die (half-)jaarlijks advies uitbrengt over de arbeidsmarktsectoren die specifieke aantallen arbeidskrachten nodig lijken te gaan hebben.

Cruciaal voor tijdelijke arbeidsmigratie is publiek-private samenwerking, samenwerking met landen van herkomst en samenwerking tussen de EU-lidstaten.

Uitgangspunt moet een 'vraaggestuurd' systeem zijn. Zo'n systeem van tijdelijke arbeidsmigratie is voor het benodigde draagvlak mede afhankelijk van het waarborgen van de terugkeer van de arbeidsmigranten aan het eind van het contract. Een aantal ideeën om hiervoor te zorgen is in dit advies genoemd.

Daarnaast onderkent de ACVZ dat tijdelijke arbeidsmigratie zowel positieve als negatieve gevolgen voor betrokkenen en het land van herkomst kan hebben.

De complexiteit van de materie en het belang ervan vragen om een goede voorbereiding, onder meer door middel van een substantiële pilot. De ACVZ adviseert deze pilot in de periode 2012-2013 uit te voeren voor 1000 tot 1500 arbeidsmigranten voor een periode van twee tot drie jaar.⁴⁸

Wanneer het zo zou zijn dat de in de notitie Koenders-Albayrak voorgestelde kleine pilots zich richten op typische ontwikkelingslanden, verdient het aanbeveling het in dit advies voorgestelde grootschalige proefproject uit te voeren met een op het gebied van

48 Het jaar 2012/2013 is gekozen op basis van het volgende: het kabinet heeft in de zomer van 2008 besloten een tweetal pilots uit te laten voeren met 100 man/vrouw elk. Naar alle waarschijnlijkheid wordt begin 2010 een aanvang met die tweejarige pilots gemaakt. In de loop van 2012 kunnen die pilots geanalyseerd en geëvalueerd worden. Pas dan heeft een grootschalige pilot nut. Dat zou kunnen duiden op een vermoedelijke startdatum van 2013.

werving, overmakingen, reïntegratie en evaluaties ervaren herkomstland.⁴⁹

VOORWAARDEN VOOR TIJDELIJKE ARBEIDSMIGRATIE EN INDICATIEVE ROLVERDELING PUNTSGEWIJS OPGESOMD:

A overheid

- De overheid moet een faciliterende rol spelen; de werkgevers geven aan wanneer en welke (tijdelijke) arbeidsmigranten nodig zijn, de overheid moet daar adequaat op inspelen, - rekening houdend met het maatschappelijke draagvlak.
- Overheid, werkgevers en vakbonden kunnen een 'Arbeidsmigratie Planningscommissie' (APC) oprichten die (half-)jaarlijks onderbouwde en volledige (van aantallen, herkomst tot financiële drempel) voorstellen voor arbeidsmigratie doet ter vaststelling door het kabinet.
- De één-loket regeling, nu voor hoogopgeleiden, kan worden uitgebreid naar het middenkader met de benodigde aanpassing van het modern migratiebeleid en de Wet arbeid vreemdelingen.
- Een twee- of drie-jarige pilot, uit te voeren in 2013 voor 1000 tot 1500 personen, (met bij voorkeur een traditioneel arbeidsemigratieland als land van herkomst om analyse en evaluatie te optimaliseren).
- De IND (en/of anderen) moet risicotoetsen (laten) uitvoeren over landen van herkomst en de noodzakelijke samenwerkingskaders.

B werkgevers

- De werkgevers zijn verantwoordelijk voor werving; zij roepen bij voorkeur de hulp en steun in van terzake deskundige organisaties en maken daarbij gebruik van de door de overheid gemaakte afspraken met de landen van origine.
- De werkgevers zijn verantwoordelijk voor:
 - taallessen (ten dele in land van origine vóór vertrek; grotendeels in Nederland, onmiddellijk ná aankomst, geïntegreerd in het werkprogramma)
 - vakopleiding, voorafgaand én tijdens het verblijf
 - huisvesting
 - ziektekosten- en andere verzekeringen
 - loonspaarregelingen
 - signaleren en waar mogelijk bewaken van vertrek.

49 Waar het gaat om de in dit hoofdstuk voorgestelde grootschalige *pilot* en de wens daartoe in zee te gaan met een 'ervaren' land van herkomst, - ook waar het gaat om evaluaties - kan gewezen worden op een land als de Filippijnen (vanwaar dagelijks 3000 arbeidsmigranten vertrekken). Over de gevolgen van migratie voor het land van herkomst wordt daar al veel onderzoek gedaan. Onderzoekers richten zich nu niet alleen meer op de (macro- en micro-) economische aspecten, maar in steeds grotere mate ook op de sociale effecten (gezinsontwrichting; gevolgen van traumatische ervaringen). Dit laatste is een belangrijk aspect dat bij de evaluatie van pilots meegewogen moet worden. Bovendien: de Filippijnen bijvoorbeeld beschikken (a) over *labour attachés* in vele ambassades; en (b) over een National Reintegration Centre for Overseas Foreign Workers (NRCO), waar al het mogelijke wordt gedaan om arbeidsmigranten die terugkeren zo constructief mogelijk bij te staan en er voor te zorgen dat de nieuw verworven kennis optimaal wordt ingezet. Ook wordt daar systematisch onderzoek gedaan naar bijvoorbeeld de social costs van migratie. Zie in dit verband een onderzoek van Baggio '[T]he author states that after almost 40 years of massive labor migration, with all the presumed corresponding economic benefits, there is mixed to minimal evidence to indicate that international migration has contributed to the development in the Philip-pines' GFMD, Manila 2008, *Enhancing Benefits and Reducing Costs*, a paper submitted by Fabio Baggio. Zie ook: *Migratie Info*, themanummer *migratie en ontwikkeling* Vol. 14, nr 3, oktober 2008, met op pp 7-9 een interview met deze Baggio.

C werknemers

- Bij tijdelijke arbeidsmigratie wordt de verblijfsduur bepaald op maximaal vier jaar; het contract en de wettelijke regelingen gaan uit van een verblijf zónder gezin.
- Als terugkeerprikkel wordt aanbevolen de migrant zo mogelijk na terugkeer één jaar werk aan te bieden in een bedrijf (wellicht dochteronderneming) in het herkomstland; uiteraard moet hiernaar nader onderzoek plaatsvinden.
- Alleen diegenen die zich aan de afspraken houden hebben na verloop van een bepaalde tijd (bijvoorbeeld achttien maanden) de mogelijkheid weer voor tijdelijke arbeidsmigratie in aanmerking te komen.
- Het moet voor de meeste arbeidsmigranten mogelijk worden gemaakt AOW en pensioen na terugkeer af te kopen; uitbetaling zal in het land van herkomst plaatsvinden.

D overheid/Europa

- Op EU-niveau vindt informatie-uitwisseling en waar mogelijk afstemming plaats over de landenkeuze, dit om intra-Europese competitie te voorkomen.
- Nederland dient zich actief op te stellen waar het gaat om Europese plannen en/of initiatieven op het gebied van tijdelijke arbeidsmigratie, bijvoorbeeld door deelname aan relevante (Europese) Mobiliteit Partnerships.
- Europese samenwerking zal ondanks afspraken met competitie gepaard gaan; dit moet ingecalculeerd worden bij zowel die samenwerking als bij het aantrekkelijk maken van Nederland als land van tijdelijke arbeidsmigratie.
- Het koppelen van tijdelijke arbeidsmigratie aan Richtlijn 2001/40/EC over de wederzijdse erkenning van verwijderingsbesluiten verhoogt de kans op daadwerkelijke terugkeer.

E landen van herkomst

- Nederland dient in een vroeg stadium samen met terzake deskundige organisaties na te gaan welke landen in aanmerking zouden kunnen komen voor (tripartiete) afspraken, vooral ook voor de rond 2013 uit te voeren pilot.
- In een vroeg stadium moeten de modaliteiten daarvan met de mogelijke landen van herkomst worden besproken.
- Bij die gesprekken staan de volgende aspecten op de agenda:
 - opleiding/taal/cultuur
 - het vermijden van het verlies van human capital
 - het mogelijk maken van opleidingen, ook voor diegenen die in het land van herkomst blijven
 - terugkeer, reïntegratie
 - de lokale fiscale aspecten van teruggave van pensioenpremies en overboeken van loonspaarbedragen
 - aanspreekpunt werkgevers en andere betrokken instantie(s)
 - financiële aspecten; effectief gebruik van de overmakingen; het waarborgen van de duurzaamheid; het mogelijk opzetten van (micro)krediet systemen om te bevorderen dat de teruggekeerde migrant effectief investeert
 - de sociale en maatschappelijke kosten en baten van tijdelijke arbeidsmigratie.

Bijlagen

In de bijlagen is informatie opgenomen waarnaar in de hoofdtekst wordt verwezen. Het gaat daarbij om een nadere toelichting op de volgende onderwerpen:

1. Beleidsnotitie internationale Migratie en Ontwikkeling
2. Tijdelijk v. circulair
3. Mobiliteitspartnerships
4. Migratiecentra
5. Detachering
6. Samenwerkingsvormen in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Duitsland
7. Garantstelling
8. Migratie en ontwikkeling (Mededeling Europese Commissie)
9. Ervaringen in Nederland met arbeidsmigratie voor de zorgsector
10. Literatuuroverzicht tijdelijke arbeidsmigratie
11. Overzicht van uitgebrachte adviezen

Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008 (beleidsnotitie Koenders-Albayrak): Het Migratie- en Ontwikkelingsprogramma (pp 70-72)

(...)

Het Migratie-en-Ontwikkelingsprogramma zal, door middel van een bijdrage, subsidie of opdracht, als volgt worden ingezet voor de beleidsprioriteiten:

- 1. Meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog:**
Beleidsontwikkeling en overige activiteiten op het gebied van migratie en ontwikkeling: hiervoor zal, afhankelijk van de aard van de werkzaamheid een subsidie, een bijdrage of opdracht worden verstrekt.
- 2. Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement:**
Hiervoor wordt een bijdrage of opdracht verstrekt.
- 3. Stimuleren van circulaire migratie / brain gain met nadruk op arbeidsmigratie:**
Voor tijdelijke uitzendingen vanuit Nederland naar het land van herkomst wordt onder meer overwogen de huidige bijdrageovereenkomst met IOM te verlengen. Een positief besluit hiertoe is mede afhankelijk van de appreciatie van de (kwalitatieve) resultaten tot nu toe. Deze komen beschikbaar medio 2008.
Gezien de complexe aard van de werkzaamheden (afspraken intermediairs, convenant met bedrijven e.d.) van de pilot circulaire migratie naar Nederland wordt expertise ingehuurd buiten de betrokken ministeries. Hiertoe wordt mogelijk een tender uitgeschreven.
- 4. Versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties:**
Voor gerichte versterking van een aantal migrantenorganisaties zullen subsidiemiddelen worden gereserveerd.
- 5. Versterken van de relatie tussen geldovermakingen van migranten en ontwikkeling:**
Indien mogelijkheden via maatschappelijke organisaties niet voldoende blijken, zal worden overwogen de middelen van bestaande loketten bij maatschappelijke organisaties op te hogen.
- 6. Bevorderen van duurzame terugkeer (en herintegratie):**
 - Herintegratieondersteuning door middel van de Herintegratieregeling Terugkeer: deze regeling wordt thans uitgevoerd door IOM (in de vorm van een bijdrageovereenkomst), en heeft een looptijd tot medio 2008. Met inachtneming van de resultaten van de evaluatie van deze regeling, is onze inzet dat deze zal worden voortgezet.
 - Herintegratieregeling in natura: voor de introductie van deze nieuwe herintegratiebijdrage als ondersteuning bij het opbouwen van een duurzaam bestaan in het land van herkomst zal een (subsidie)tender worden uitgeschreven.

- Herintegratie voor kwetsbare of andere bijzondere groepen: bijdrage of subsidie. Voor het verstrekken van subsidies zullen beleidsregels en een daarmee samenhangend subsidieplafond worden vastgesteld en vervolgens gepubliceerd in de Staatscourant.

Ontvangen subsidieverzoeken worden, binnen het raamwerk van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken, getoetst aan nader te bepalen formele en inhoudelijke criteria. In ieder geval zal gelden dat voorstellen binnen de prioriteiten van deze notitie dienen te vallen. Van de landenkeuze voor activiteiten op het gebied van migratie en ontwikkeling (de overeengekomen lijst van 40 + 3 landen) zal in principe niet worden afgeweken.

Een evaluatie van de geïmplementeerde activiteiten is voorzien voor medio 2011.

BIJLAGE 2

Tijdelijk v. circulair

In het huidige debat wordt vaak verwezen naar circulaire migratie, een vorm van migratie die zou kunnen worden gezien als een breder en meer dynamisch begrip dan ‘tijdelijke migratie’. Het kan bijvoorbeeld worden opgevat als een continue, langdurige en vloeiende beweging van mensen tussen landen, die zowel tijdelijke als meer permanente bewegingen omvat. Wanneer circulaire migratie plaats vindt op een geplande en vrijwillige manier, gekoppeld aan de behoeften van de arbeidsmarkten van herkomst- en bestemmingslanden, kan ze voordelig zijn voor alle betrokkenen.⁵⁰ De Europese Commissie heeft in 2007 een Mededeling over circulaire migratie het licht doen zien.⁵¹ De Commissie stelt dat circulaire migratie kan worden omschreven als een vorm van migratie *die zo wordt gestuurd dat een zekere mate van legale mobiliteit in twee richtingen tussen twee landen mogelijk is.*

50 In de beleidsnotitie ‘Internationale migratie en ontwikkeling’ van juli 2008 is de volgende definitie van *circulaire migratie* te vinden ‘migratie waarbij de migrant achtereenvolgens langere tijd in verschillende landen verblijft, waaronder zijn of haar land van herkomst (...) Anderzijds wordt onder circulaire migratie ook tijdelijke migratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland verstaan.’

51 COM(2007) 248 definitief: Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s over circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen tussen de Europese Unie en derde landen, Brussel, 16 mei 2007.

Mobiliteitspartnerships

Qua reële stappen springt binnen Europa het mobiliteitspartnership er uit. Het gaat daarbij om een samenwerkingsverband tussen de Unie en een aantal landen van buiten de Unie. Twee pilots zijn nu ondertekend, - met Moldavië en de Kaapverdische eilanden. In de hierboven genoemde Mededeling (248) stelde de Europese Commissie voor om zogenaamde ‘mobiliteitspartnerschappen’ te sluiten met derde landen teneinde circulaire migratie, maar ook meer in het algemeen migratiestromen en toegang van onderdanen van dat derde land te reguleren. De Commissie benadrukt ervoor te zorgen dat de bevoegdheidsverdeling tussen lidstaten en de EG wordt gewaarborgd en dat de mobiliteitspartnerschappen moeten worden toegesneden op specifieke kenmerken van het derde land in kwestie.

De Commissie noemt een aantal verplichtingen van het derde land die in het mobiliteitspartnerschap opgenomen zouden kunnen worden. Enkele van deze verplichtingen zijn de verplichting eigen onderdanen terug te nemen en mee te werken aan identificatie en de verplichting om, “onder duidelijk omschreven omstandigheden, onderdanen van derde landen en staatlozen die via het betrokken land naar de EU zijn gekomen, over te nemen, eventueel in het kader van een overnameovereenkomst met de EG”. Het derde land dient ook samen te werken met Frontex en mee te werken aan informatie-uitwisseling, de bestrijding van mensenhandel en –smokkel. Daarnaast wordt opgemerkt dat er “tevens (...) naar [moet] worden gestreefd dat het derde land zich ertoe verbindt productieve werkgelegenheid en fatsoenlijk werk te bevorderen en meer in het algemeen de economische en sociale voorwaarden te verbeteren omdat dit kan helpen de oorzaken van illegale migratie weg te nemen.”

Hiertegenover stelt de Commissie verplichtingen die door de EG en de deelnemende lidstaten kunnen worden aangegaan. Zo zouden de mobiliteitspartnerschappen het makkelijker maken voor onderdanen van het derde land om naar deelnemende lidstaten te emigreren. Economische migratie zou gebaseerd moeten worden op de behoefte aan arbeidskrachten in de betrokken lidstaten en de voorkeur voor EU-arbeidskrachten zou in tact blijven. De vraag blijft evenwel hoe dit geregeld dient te worden tussen de EU en de lidstaten. De Commissie noemt hierin als mogelijkheid dat de aanbiedingen van verschillende lidstaten voor toegang tot de arbeidsmarkten gebundeld worden tot een gezamenlijk EU-aanbod.

Daarnaast stelt de Commissie financiële en/of technische bijstand te verlenen bij het beheer van migratiestromen. Dit is echter geen bijstand die uitsluitend toekomt aan landen met wie mobiliteitspartnerschappen zijn gesloten. Voorbeelden van maatregelen die in dit kader getroffen kunnen worden zijn het verstrekken van informatie over arbeidsmarktbehoeften in de EU, het geven van taal cursussen of technische opleidingen aan mensen met uitzicht op een buitenlandse arbeidsplek en het ondersteunen van regelingen die gericht zijn op het bevorderen van herintegratie.

Voorts kunnen maatregelen getroffen worden die het risico van *brain drain* beperken, bijvoorbeeld door niet actief migranten te werven die werkzaam zijn in een sector die in het land van herkomst onder druk staat.

Ten slotte noemt de Commissie ook het verbeteren en vereenvoudigen van afgifteprocedures voor visa voor kort verblijf als een mogelijke verplichting van de EU.

Het is opvallend dat Nederland – gezien de grote aantallen Kaapverdiërs in met name Rotterdam – (nog) niet aan zo’n partnership deelneemt.

*Vanaf 1 januari 2009 zal er een pilot van start gaan met Kaapverdië: de eilandengroep 640 kilometer uit de kust van Senegal. Kaapverdianen kunnen dan zónder kostbare bureaucratistische procedures voor een kortere periode werken in Portugal, Spanje, Frankrijk en Luxemburg. Migranten worden dan verondersteld geld en kennis naar huis mee te nemen om daar weer aan de slag te gaan. Omgekeerd zal het voor in de EU ingeburgerde emigranten ook makkelijker worden om tijdelijk weer in eigen land te gaan werken. Het Oosteuropese land Moldavië zal ook meedoen in dit project voor circulaire migratie, maar zal zich vanzelfsprekend meer richten op een betere controle op de migratiestromen vanuit het Oosten.*⁵²

In juni 2008 stelde Barrot (Vice-President van de EC): *“Through these mobility partnerships, the European Union is taking practical steps towards managing migration in a coordinated and responsible fashion, which should better equip both the Union and its partners to meet the challenges posed by migration and to take full advantage of the opportunities it offers”*.⁵³

‘... The partnership provides for the setting up in Praia of a joint centre which will accept applications for short-stay visas, promoting improvements in the arrangements for the movement of people and legal migration, and building Cape Verde’s capacity to manage migration, notably by developing a centre designed to implement measures for the information, integration and protection of migrants and returnees. There are also plans to improve the efficiency of workers’ migration procedures and to develop job opportunities both in Cape Verde and abroad. The partnership also provides for initiatives to maximise the benefits of migration for development and, in particular, to do more to enable the Cape Verdian diaspora to contribute to the development of its country of origin, notably by encouraging transfers of money and skills and facilitating circular migration and/or return, so as to mitigate the impact of the emigration of highly qualified individuals. ...’

52 <http://sargasso.nl/archief/2008/06/15/europa-start-proef-met-circulaire-migratie/>

53 Michel, the Commissioner responsible for development policy, declared, ‘In signing this Declaration, we are committing ourselves, together with Cape Verde, to stepping up our dialogue and our cooperation in the field of migration. I am thinking in particular of legal migration, strengthening the link between migration and development and the fight against illegal immigration. This Declaration is of great political significance. In initiating this pilot mobility partnership, we are paving the way for joint management of migration that is responsible, humane and beneficial to all.’ IP/08/894 Luxembourg/Brussels, 5 June 2008. Zo ook IP/08/893 voor Moldova.

BIJLAGE 4

Migratiecentra

Melding moet worden gemaakt van het initiatief om buiten de EU Migratiecentra op te richten. Het eerste migratie centrum werd begin oktober 2008 in Bamako, Mali geopend:

Jaarlijks ondernemen duizenden Afrikanen een gevaarlijke reis naar Europa als illegale migrant. Hun zoektocht naar een beter leven kent vaak een noodlottig einde op zee. Bewustmaking rond de risico's van illegale migratie is een van de taken van het nieuwe centrum in Bamako (...). Het is een voorlichtingscentrum voor potentiële migranten en geeft advies over legale immigratie en hulp met beroepsopleidingen en het zoeken van buitenlandse banen. Mali is bij uitstek geschikt voor dit proefproject. Het is een transitland voor migranten op weg naar Europa en een belangrijke bron van werkkrachten voor de omringende landen. Om en nabij de vier miljoen Malinezen wonen in het buitenland, een enorme exodus voor een land met slechts twaalf miljoen burgers. De meesten wonen elders in West-Afrika, maar bijna 200 000 zijn er naar Europa gegaan. Mali is een van de armste landen ter wereld. Landbouw, vooral de katoenkweek, is er de belangrijkste economische activiteit. Het land is erg afhankelijk van het geld dat migranten naar huis sturen, maar veel van dat geld gaat verloren door de kosten die de banken aanrekenen. Het centrum onderzoekt voorstellen om die kosten te verlagen. Daarnaast helpt het centrum teruggekeerde migranten om hun leven in hun geboorteland weer op te nemen. De meeste migranten zijn jonge mannen die in hun land geen baan vinden. Zij verblijven maanden of jaren in het buitenland terwijl hun vrouwen, kinderen en de ouderen de familieboerderij draaiende houden. Europa herbergt het grootste aantal in het buitenland levende Afrikanen. Velen van hen komen uit Noord-Afrika, maar steeds meer zijn er afkomstig uit landen ten zuiden van de Sahara, zoals Mali. Het centrum heeft veertig medewerkers en een budget van ongeveer 10 miljoen euro.⁵⁴

54 http://ec.europa.eu/news/justice/081002_1_nl.htm (geraadpleegd 8 december 2008).

Detachering

Wanneer de Stad Rotterdam bij de bouw van de Randstadlijn een tender doet uitgaan en zich vervolgens een Portugees bedrijf meldt, dan mag dat bedrijf Portugezen inzetten op Portugese arbeidsrechtelijke verhoudingen. Evenzo mogen Polen met Poolse chauffeurs – en Poolse arbeidsrechtelijke verhoudingen - transportdiensten aanbieden in bijvoorbeeld Duitsland en Nederland.⁵⁵

De vraag dient gesteld te worden of deze vormen van dienstverlening ook door dienstverleners van buiten de EU geleverd mogen worden en zo ja tegen welke minimumvoorwaarden. Deze vraag is daarom relevant omdat bij gebruik van een detacheringsmodel voor tijdelijke arbeidsmigratie een aantal risico's aanwezig is. Bij zo'n model worden arbeidsmigranten binnengehaald met behulp van een detacheerder die in het land van origine activiteiten ontplooit. Maar gezien de positionering van de detacheerder wordt niet duidelijk hoe het loon en de sociale lasten precies geregeld zijn.⁵⁶ Het is dus zaak bij de regeling van tijdelijke arbeidsmigratie optimale openheid te betrachten en niet-transparante, laat staan niet-legale constructies, te allen tijde tegen te gaan.

Toch zijn er ook nieuwe initiatieven die kennelijk de ondergrens van het inkomen voor hoogopgeleide migranten weten te omzeilen: voor 22.000 euro (dus aanzienlijk minder dan de nu bestaande 47.000 euro grens) zouden Chinese IT experts binnen te halen zijn; het geheim zit 'm in de gecombineerde leer/werk formule.⁵⁷

-
- 55 Antwoord op Kamervragen van de leden Weekers, Visser (VVD) en Bruls (CDA) 12 september 2005: De meeste concurrentie binnen de internationale transportwereld vindt (...) legaal plaats en is het gevolg van de open grenzen binnen de Europese Unie. Zo is er de tendens dat grote Nederlandse transportondernemingen een deel van de werkzaamheden naar landen als Polen en Hongarije verplaatsen. Vanuit bijvoorbeeld een Hongaarse vestiging wordt met Hongaars personeel tegen Hongaarse arbeidsvoorwaarden op een in Hongarije geregistreerde vrachtwagen internationaal goederen vervoerd. Vanwege de lagere arbeidskosten is dit vervoer aanzienlijk goedkoper dan wanneer het vanuit een Nederlandse vestiging met Nederlands personeel zou worden verricht.
- Wat de Europese samenwerking betreft is de introductie van het bestuurdersattest (2003) van belang. Voor de tewerkstelling van alle bestuurders die niet beschikken over de nationaliteit van een van de EU-lidstaten is een bestuurdersattest vereist. Het attest toont aan dat de tewerkstelling in de lidstaat van afgifte legaal is en dat de arbeidsvoorwaarden marktconform zijn. Alleen als men in het bezit is van een bestuurdersattest mag een niet-EU chauffeur werkzaam zijn in het internationaal transport. Het niet beschikken over een bestuurdersattest wordt strafrechtelijk gehandhaafd door IVW. Dit attest is evenwel sinds de toetreding niet meer vereist voor chauffeurs uit de nieuwe lidstaten van de EU.
- 56 Bij de Chinese koks (Besluit tot wijziging van de Beleidsregels van de Centrale organisatie Werk en Inkomen inzake de uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen 28 november 2006/Nr. CWI 2006 017; Centrale organisatie Werk en Inkomen *Staatscourant* 12 december 2006, nr. 242 / pag. 21/22) is nadrukkelijk vermeld (art. 8) dat zij hier onder de Nederlandse CAO vallen: *De salariëring door het Chinees detacheringsbureau van de in Nederland gedetacheerde kok zal zijn conform de bepalingen van de Nederlandse CAO voor het Horeca- en aanverwante bedrijven. De kok ontvangt een in het Chinees vertaalde versie van deze CAO. De werkgever zal via een automatische incasso aan het Chinees detacheringsbureau een detacheringsvergoeding betalen die onder meer de loonkosten van de kok en andere uit de detachering voortvloeiende kosten, zoals administratie- en begeleidingskosten, omvat. De werkgever betaalt de reiskosten van de kok in verband met zijn komst naar Nederland en de terugkeer van de kok naar het land van herkomst, na afloop van de detachingsperiode.*
- 57 Nijenrode, Nijs, De Pers, 19 september 2008: Hoogopgeleide young professionals uit China doen tijdens dit programma een jaar werkervaring op bij Nederlandse bedrijven en volgen daarnaast een opleiding aan de Nyenrode Business Universiteit. Focus van het programma ligt op het versterken van soft skills en persoonlijke vaardigheden van de Chinese deelnemers; onontbeerlijk voor het werken in een westerse onderneming; *"En Nederlandse bedrijven kunnen zo'n Chinese werknemer ook weer inzetten om te opereren op de Chinese markt. Dat is vaak nogal moeilijk als je die cultuur niet kent. Balkenende zei al dat import van hooggeschoolde buitenlanders bijdraagt aan de innovatieve kracht van onze economie." En het is nog een koopje ook. Voor 21.700 euro heeft u uw eigen, volledig begeleide Chinese engineer. Alleen woonruimte dient u zelf te regelen. Rabou: "We willen het financieel aantrekkelijk neerzetten. Klassieke werving- en selectiebureaus vragen al snel tussen de 30.000 en 40.000 euro."*

Samenwerkingsvormen in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Duitsland

1. In het Verenigd Koninkrijk bestaat er sinds kort een Migration Advisory Committee:

The Migration Advisory Committee (MAC) will provide independent, transparent and evidence-based advice to government on where labour market shortages exist that can sensibly be filled by migration. It will underpin the new points based system for migration to the United Kingdom by advising on which occupations should be designated as shortage occupations. The Government may, from time to time, also ask the MAC to advise on other matters relating to migration.

The intention to set up the MAC was first announced in March 2007 following a successful public consultation which showed overwhelming support for having a new independent committee with 89% of respondents in favour. The committee is made up of five economists and two ex-officio members. The MAC met for the first time on 7 December 2007.⁵⁸

58 “... A list of jobs for which there is deemed to be a shortage of skilled workers in the UK has been released. If the government adopts the Migration Advisory Committee’s recommendations firms will be able to seek workers from outside the EU in the jobs listed. They include specialist nurses and consultants, some engineering jobs, maths and English teachers but not care home workers or nuclear energy workers. ...”

[... It] is up to the government to decide whether to adopt the recommendations. Home Office minister Tony McNulty said the list “seems broadly right” but the government would report on the findings “in the Autumn”. The list will be part of the government’s “points-based migration” system aimed at better tailoring non-EU immigration to the needs of business. The government says this system is more effective than simply bringing in limits on overall numbers. Professor David Metcalf, the chairman of the Migration Advisory Committee, said that an employer would have to clear three hurdles to be able to hire somebody from outside Europe. “Firstly the job has got to be skilled, secondly there has got to be a shortage, and thirdly and perhaps most importantly, it has to be sensible to bring a person in - there we are looking at the tension between the short-run fix of bringing immigrants in and the long-run need to upskill the economy,” he said. The changes, which involved looking at 12 different indicators, will result in a more skilled labour supply, he added. According to the list, maths and science teachers are still needed, but secondary school teachers in other subjects, allowed in under the current system, will face restrictions. Midwives, social workers and IT technicians from outside the EU are all no longer needed, according to the list. Only care workers earning at least £8.80 an hour will be allowed to come to Britain from later this year - a salary level most care-home owners will not be able to pay. “It is so far above what the medium pay levels are within care homes for senior care workers, it is just not going to be achievable,” said Mandy Thorn, a board member of the National Care Association. She said the sector had tried to recruit from the UK and Europe but had not been able to attract sufficient numbers. More staff are needed to support a growing number of vulnerable people, she added. Occupations which are allowed to use foreign workers due to shortages include ship and hovercraft officers and racehorse trainers. There is also a shortage of skilled chefs, civil and chemical engineers and veterinary surgeons, while quantity surveyors and project managers are needed for property development and construction. Some other occupations in the hospitality and construction industries were considered by the MAC but rejected from the final list. On Sunday an all-party group of MPs called for “balanced migration” and four-year limits for foreign workers. The group said Britain will not be able to cope with an estimated seven million additional migrants forecast to arrive by 2031. BBC NEWS: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/uk_news/7605455.stm Published: 2008/09/09.

MAC's eerste advies werd echter niet door de regering overgenomen.⁵⁹

In Zweden bestaat al lang een intensieve driehoek (overheid, werkgevers, werknemers) waardoor het mogelijk is om bijvoorbeeld diegenen die zonder baan komen te zitten bijzonder snel te herscholen (een belangrijk onderdeel van het kunnen inspelen op tekorten op de arbeidsmarkt). Ook waar het gaat om arbeidsmarkttekorten in het algemeen is de samenwerking (en het wederzijds vertrouwen) groot: sinds de herfst van 2008 staat de werkgever centraal in het besluitvormingsproces om wel of niet werknemers van buiten de EU uit te nodigen: *the employer's assessment of the need to recruit foreign labour will be the key point when processing residence and work permit applications. It is the individual employer who is best placed to know what skills are required in the business and what recruitment needs exist.*⁶⁰ Natuurlijk hebben Zweden en onderdanen van EU landen voorrang, maar wanneer die (middels een vereenvoudigde test) niet te vinden zijn kunnen arbeidsmigranten voor een periode van (maximaal) twee jaar worden uitgenodigd (waarbij het papierwerk geminimaliseerd is).⁶¹ Die twee jaar kunnen met nog eens (maximaal) twee jaar worden verlengd, waarna permanent verblijf mogelijk is: *After four years it may be possible to convert the temporary residence and work permit into a permanent residence permit.*

In Duitsland is een nieuwe vreemdelingenwet op 1 januari 2005 in werking getreden.⁶² Ook hier een één-loket systeem, een minimumsalaris voor hoogopgeleiden (€ 85.000), maar in feite een 'neen' tegen (tijdelijke) arbeidsmigratie van laaggeschoolden. Duitsland had weliswaar een zogenoemde *Zuwanderungsrat*, (2003-2004) maar die was vooral bedoeld om een nieuwe migratiewet tot stand te brengen. Wel wordt er nu een systeem opgezet om sneller en massaler te kunnen reageren op de vraag naar arbeid van het middenkader door het afgeven van de noodzakelijke visa. Dit zou moeten geschieden op basis van een *index* die tot stand moet komen door het maandelijks leveren van cijfers door zo'n 7000 bedrijven.⁶³

-
- 59 September 2008: Ministers have rejected proposals for a cap on immigration set out in a cross-party report. The new parliamentary think-tank on migration is expected to call on the Government to slash the number of non-EU migrants who are allowed to stay in the UK permanently after their work permits expire. (...) [The] Migration Advisory Committee will call on ministers to balance immigrant numbers with emigrants to stabilise the population. But Immigration Minister Liam Byrne ruled out putting caps and quotas on immigrant numbers. (uk.news.yahoo.com/itn/20080907/tuk-immigration-quotas-ruled-out-dba1618.html).
- 60 www.sweden.gov.se/sb/d/3083/a/114169; (zie ook: Wall Street Journal, 15 december 2008, p. 11) Zo ook: www.regeringen.se/sb/d/1483. NB Prop. 2007/08:147 Nya regler för arbetskraftsinvandring.
- 61 All processing of applications for residence and work permits will be done by a single agency. The Swedish Migration Board will take over from the Swedish Public Employment Service in checking that Community preference is respected and that the terms of employment offered are no worse than for workers already resident in Sweden.
- 62 Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde der rechtliche Rahmen geschaffen für die Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Damit wird Zuwanderung ermöglicht und gestaltet unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit Deutschlands und seiner wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen. Zugleich wird den humanitären und internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland entsprochen.' Bron: www.bamf.de
- 63 Migration News Sheet, augustus 2008, p. 3; ook in Portugal zou zo'n systeem bestaan. Zo ook (www.noows.de/bundesregierung-will-einwanderung-von-fachkraeften-foerdern-2294): *Die deutsche Regierung möchte den heimischen Fachkräftemangel durch gezielte Einwanderung von Spitzenkräften aus dem Ausland kompensieren. Deswegen soll die Zuwanderung für die betreffenden Experten erleichtert werden. Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) und Arbeitsminister Olaf Scholz (SPD) legten ein entsprechendes Aktionsprogramm vor. Wirtschafts- und Einwanderungsexperten hatten bemängelt, dass ausländischen Fachkräften die Einwanderung nach Deutschland unnötig schwer gemacht werde. Man müsse sich den Gegebenheiten auf dem immer härter umkämpften internationalen Markt anpassen. Deswegen sieht der Gesetzesentwurf eine Neuregelung der Zuwanderungsbestimmungen vor. Parallel dazu sollen aber auch die inländischen Kräfte durch Weiterbildung gefördert werden (27 augustus 2008).*

Garantiestelling

In de vreemdelingenwet en -regelgeving is sprake van garantstelling bij de toegang van vreemdelingen tot Nederland, artikel 2.9 Voorschrift Vreemdelingen 2000 en bij toelating tot Nederland, artikel 2.11 Vreemdelingenbesluit 2000. Bij de toegang gaat het om een zekerheidsstelling en bij toelating gaat het om de eventuele kosten voortvloeiende uit het verblijf en eventuele kosten van vertrek, die op de garantsteller verhaalbaar zouden moeten zijn. De garantstelling geldt bij de toelating voor de volgende categorieën: Gezinshereniging en gezinsvorming, pleegkinderen, familiebezoek, au pair, mensen die aan een uitwisselingsprogramma deelnemen en voor religieuzen. De garantverklaring wordt ondertekend door personen die verantwoordelijk zijn voor deze vreemdelingen. Ten aanzien van de verhaalbaarheid van de garantstelling heeft de ACVZ in haar advies 'Immigratie op maat' geadviseerd dat verhalen van garantstellingen onder voorwaarden mogelijk moet zijn: de garantsteller moet verwijtbaar gedrag hebben vertoond en het mogen alleen die kosten zijn waarop je de garantsteller kunt aanspreken.

De garantverklaring is slechts afdwingbaar via de civiele rechter. In de praktijk stuit verhaal op grote problemen. Het gaat meestal om bijstandsverhaal, in verband met ziekenhuiskosten, waarbij onder meer het probleem rijst dat de garant slechts aansprakelijk kan worden gehouden voor kosten die uit het verblijf van de vreemdeling voortvloeien voor de Staat. Door als garantgever de Staat (IND) terstond te informeren zodra de garantstelling wordt ingetrokken, althans als ingetrokken beschouwd moet worden, omdat de partner, of het familielid aan wie een visum kort verblijf was verstrekt, 'is gevlogen', waaraan gekoppeld een sommatie aan de Staat de vreemdeling terstond uit te zetten, onttrekt hij/zij zich aan effectuering van de garantstelling (het beginsel dat de wederpartij de schade dient te beperken).

Als de overheid zich vervolgens niet inspant om de vreemdeling uit te zetten, terwijl men wel op de hoogte was van een adres enzovoort, is uiterst dubieus of de garant vervolgens kan worden aangesproken voor nadien door de Staat geleden schade. Dat heeft te maken met de privaatrechtelijke maatstaven inzake borgstelling en dergelijke, die impliceren dat ook op de overheid een verplichting rust om te voorkomen dat kosten zouden kunnen voortvloeien uit het voortgezet – illegaal – verblijf van de vreemdeling.

De discussie over het verhaal op de garant is de laatste jaren verstomd, en van enige recente rechtspraak is niets bekend. Bij de introductie van de Wav-bestuurlijke boete is de vraag gerezen of de kosten van uitzetting van de illegaal tewerkgestelde vreemdeling op de werkgever moeten worden verhaald. Er is zelfs een motie geweest dat in de wet op te nemen. Daarvan wilde de Minister echter niet weten vanwege de grote uitvoeringsproblemen die dit met zich mee zou brengen (de uitzetting van de Chinese kok kost veel meer dan die van de Poolse timmerman) (TK 2003-2004, 29 523 nr. 3 / nr. 6). Ook dat duidt er op dat de garantverklaring vooral een symbolische betekenis heeft.

Migratie en ontwikkeling

Mededeling van de Europese Commissie 2008/0611, para 2.3:

Er zijn talrijke lopende en recente initiatieven op het gebied van migratie en ontwikkeling, zoals initiatieven om de positieve impact van het door migranten overgemaakte geld op de ontwikkeling te versterken en de kosten voor geldovermakingen te verminderen. Andere initiatieven, die erop waren gericht leden van de diaspora de mogelijkheid te geven een bijdrage aan de ontwikkeling van hun land van herkomst te leveren of die de tijdelijke terugkeer van hoogopgeleide migranten ten doel hadden, zijn een succes gebleken. Dat geldt ook voor initiatieven met betrekking tot circulaire migratie voor ontwikkelingsdoeleinden en voor maatregelen gericht op het voorkomen van braindrain en op ethisch verantwoorde aanwerving, met name in de gezondheidszorg.

De werkzaamheden in verband met migratie en ontwikkeling moeten nu worden uitgediept en verfijnd. De doelstellingen, beginselen en organisatorische aspecten van de Europese consensus over ontwikkeling zouden moeten worden toegepast ter versterking van de inspanningen om de diepere oorzaken van migratie aan te pakken en daarbij zou bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de aspecten werkgelegenheid, governance en demografische ontwikkeling.

Het migratiebeleid zou structureel in beleidsmaatregelen op het gebied van de gezondheidszorg, onderwijs en menselijk kapitaal, alsmede in strategieën voor sociale en economische ontwikkeling moeten worden geïntegreerd. In het migratie- en ontwikkelingsbeleid zou ook veel meer aandacht moeten worden besteed aan economische hervorming en het scheppen van arbeidsplaatsen, alsmede aan de verbetering van de arbeidsvoorwaarden en van de sociaaleconomische situatie in landen met lage en middellage inkomens en in regio's waar de emigratiedruk hoog is. Daartoe zou de toegang tot kwaliteitsonderwijs voor iedereen moeten worden vergemakkelijkt, zou het beroepsonderwijs moeten worden ontwikkeld en verbeterd, zouden de managementvaardigheden moeten worden versterkt en zou de rol van de officiële arbeidsmarkten verder moeten worden ontwikkeld.

Het partnerschap EU/Afrika op het gebied van migratie, mobiliteit en werkgelegenheid, dat in 2007 tot stand is gekomen, biedt nu het kader daarvoor in de landen van Afrika. In andere regio's, zoals Oost-Europa en Azië, zijn potentiële instrumenten daarvoor de bestaande samenwerkingskaders en mobiliteitspartnerschappen. Van essentieel belang zijn, parallel met een op menselijk kapitaal en werkgelegenheid gerichte aanpak, maatregelen op het gebied van buitenlandse directe investeringen en handel. Voorts zou de EU ook een beleid moeten formuleren als antwoord op recente ontwikkelingen, zoals de toenemende impact van de klimaatverandering op migratiebewegingen.

Gelet op het voorgaande stelt de Commissie voor:

- te streven naar efficiënte, veilige en goedkope mogelijkheden om geld over te maken, waardoor de invloed van deze overmakingen op de ontwikkeling in de ontvangende landen zou verbeteren door:
- de statistieken te verbeteren en de ontwikkeling van de financiële sector te ondersteunen,

- een omgeving te creëren die gunstig is voor buitenlandse directe investeringen in de landen van herkomst van migranten, ook voor het productief investeren van door migranten overgemaakt geld, en in deze context met de financiële sector samen te werken teneinde mobiliteitsinvesteringsfondsen aan te moedigen;
- de lidstaten er in het kader van de richtlijn betreffende betalingsdiensten toe aan te moedigen ook “one-leg”-transacties waarbij ten minste een van de aanbieders van betalingsdiensten buiten de EER is gevestigd, te reguleren, zodat gelden op transparantere wijze kunnen worden overgemaakt en de consument een adequate bescherming wordt geboden;
- in nauwe samenwerking met de Afrikaanse Unie en de Wereldbank een geldovermakingsinstituut op te richten in Afrika en de werkzaamheden in verband met geldovermakingen te intensiveren, met name in de Westelijke Balkan;
- door migrantengroepen en diasporaorganisaties genomen initiatieven om te worden betrokken bij beleidsinitiatieven van de EU met en over hun land en regio van herkomst te bevorderen en te steunen, en:
- het menselijke en economische potentieel van de diaspora beter te benutten voor de ontwikkeling van de partnerlanden door gerichte initiatieven ter vergemakkelijking van de handel, de bevordering van investeringen en transnationale netwerkvorming;
- inspanningen van de landen van herkomst van migranten om contact te houden met hun diaspora te ondersteunen;
- diasporagroepen die betrokken zijn bij ontwikkelingsactiviteiten te steunen;
- initiatieven waardoor migranten en leden van de diaspora toegang kunnen krijgen tot adviezen inzake bedrijfsmanagement, microkredietmogelijkheden en steun voor het opzetten van kleine of middelgrote ondernemingen in hun land van herkomst aan te moedigen;
- de dimensie samenhang van het ontwikkelingsbeleid (Policy Coherence for Development - PCD) van de twee componenten migratie en ontwikkeling in nauwe samenwerking met de betrokken landen en met bijzondere nadruk op de braindrain te versterken door:
 - een grondiger en sectorspecifiek inzicht te verwerven in de huidige en verwachte omvang en gevolgen van de braindrain;
 - steun te verlenen voor de vaststelling en uitvoering van landgebonden beleidsmaatregelen die zijn gericht op het behoud van vaardigheden voor ontwikkeling en die zijn gebaseerd op opleiding, het creëren van aantrekkelijke en betere voorwaarden op de arbeidsmarkt of de werkplek van het land van herkomst om mensen ertoe aan te moedigen, of het voor hen gemakkelijker te maken, om in hun eigen land te blijven werken, ethische aanwerving en terugkeer;
 - in het kader van een groenboek over Europese gezondheidswerkers na te gaan op welke wijze de ethische aanwerving van zorgpersoneel uit derde landen het best kan worden ontwikkeld;

- de toegang tot kwaliteitsonderwijs voor iedereen, de ontwikkeling en verbetering van het beroepsonderwijs en de versterking van managementvaardigheden te stimuleren, de rol van de officiële arbeidsmarkten verder te ontwikkelen en goede arbeidsomstandigheden in landen met lage en middellage inkomens te bevorderen teneinde in regio's waar de emigratiedruk hoog is de omstandigheden en de kansen op werk te verbeteren;
- de doelstellingen, beginselen en organisatorische aspecten van de Europese consensus over ontwikkeling toe te passen ter versterking van de inspanningen van de EU om de diepere oorzaken van migratie aan te pakken, en daarbij bijzondere aandacht te besteden aan de aspecten werkgelegenheid, governance en demografische ontwikkeling;
- het verband tussen klimaatverandering en migratie te onderzoeken en een beter inzicht te verwerven in het aantal mensen dat daarvan nu en in de toekomst de gevolgen ondervindt.

Ervaringen in Nederland met arbeidsmigratie voor de zorgsector

De ervaringen in Nederland met arbeidsmigratie voor de zorgsector zijn niet onverdeeld positief: Nederland heeft ervaring met een aantal overeenkomsten om verplegend personeel naar Nederland te halen (uit: Polen, Indonesië, de Filipijnen, Zuid Afrika). Geen van deze projecten was succesvol: de intermediairs bleken niet betrouwbaar en er bestonden vaak misverstanden over de salarissen. Ook waren er misverstanden over het opleidingsniveau en/of ervaring en speelden er (vaak onoverkomelijke) culturele verschillen en taalproblemen. Hoewel een aantal van deze pogingen is geëvalueerd, zou een algehele evaluatie van deze tijdelijke arbeidsmigratievormen (*lessons learned*) niet misstaan.

Polen:

Pilot project Poolse verpleegkundigen

In juli 2002 ondertekende de Nederlandse en Poolse ministers van Volksgezondheid een *letter of intent* voor het pilot project 'Polish nurses in the Netherlands; development of competencies'. Dit was gebaseerd op het in 2000 gesloten convenant tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties en de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over de werving van verzorgenden en verpleegenden van buiten de EU.. In de *letter of intent* stonden afspraken over de tijdelijke tewerkstelling van Poolse verpleegkundigen in Nederland. Nederland kampte namelijk met een tekort aan verpleegkundigen, terwijl in Polen een overschot aan verpleegkundigen heerste waardoor de werkloosheid onder verpleegkundigen hoog opliep. Het doel van het pilot project was tweedelig; een bijdrage leveren aan de Nederlandse gezondheidszorg en competentievergroting van Poolse verpleegkundigen.

Het pilot project Poolse verpleegkundigen liep van januari 2003 tot en met december 2004. Voordat de verpleegkundigen naar Nederland kwamen kregen ze een vooropleiding in Polen. Aan de beheersing van de Nederlandse taal werden hoge eisen gesteld. Migratie naar Nederland was niet mogelijk als de taaltoets niet succesvol was afgelegd. Vervolgens zouden de Poolse verpleegkundigen maximaal twee jaar in Nederland verblijven. Daarbij waren de Nederlandse arbeidsvoorwaarden en omstandigheden van toepassing. Verlenging van de tewerkstellingsvergunning was na twee jaar niet mogelijk om te voorkomen dat de verpleegkundigen drie jaar aaneensluitende tewerkstelling en verblijf konden opbouwen en daarmee in aanmerking konden komen voor vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Op grond van artikel 11 lid 1 Wav kon echter een tewerkstellingsvergunning voor ten hoogste drie jaar worden verleend. In de *letter of intent* werd echter een periode van ten hoogste twee jaar afgesproken, dit is in beginsel in strijd met de wet. Gedurende het verblijf was het de bedoeling dat de verpleegkundigen verder werden bijgeschoold, zodat ze na terugkeer in het land van herkomst over meer kennis en ervaring beschikten, waarna deze kennis en werkervaring in Polen konden worden aangewend om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de gezondheidszorg. Bij dit project heeft het ministerie van Volksgezondheid IOM gevraagd om het gehele proces van werving, selectie, voorbereiding, tewerkstelling en terugkeer van de Poolse verpleegkundigen te monitoren. In totaal zijn ongeveer 91 Poolse verpleegkundigen via het pilot project in Nederland werkzaam geweest. Van de 91 verpleegkundigen zijn na twee jaar uiteindelijk 19 teruggekeerd naar Polen. Tijdens het project werd Polen namelijk een lidstaat van de EU. Het gevolg daarvan was dat de Poolse verpleegkundigen niet verplicht

waren om terug te keren naar Polen en onbeperkte toegang hadden tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Vanaf 1 mei 2004 gold voor Poolse werknemers echter nog geen recht van vrij verkeer van werknemers. Op grond van het EU-Toetredingsverdrag konden de Poolse werknemers wel zonder tewerkstellingsvergunning in Nederland blijven werken, mits hun arbeidscontract was verlengd. Aangezien de diploma's van Poolse verpleegkundigen in Nederland niet werden erkend, konden de verpleegkundigen, ondanks soms jarenlange ervaring, alleen aan de slag als verzorgenden. Het gevolg daarvan was dat de Poolse verpleegkundigen onder hun opleidingsniveau werkten.

Bronnen: T. de Lange & C. Pool, 'Vreemde handen aan het bed. De werving van Poolse verpleegkundigen in Nederland', *Migrantenstudies*, 2004-3; T. de Lange, *Staat, markt en migrant*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

BIJLAGE IO

Literatuuroverzicht tijdelijke arbeidsmigratie

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Bulterman, M.K. (2006), 'Gezinsherenigingsrichtlijn houdt stand voor Hof van Justitie: Hof bindt gezinnen én de lidstaten', *Nederlands tijdschrift voor Europees Recht*, p. 205-211.

Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie (commissie Bakker).

Global Forum on Migration and Development (2007), *Achtergrondnota Ronde Tafel 1, Ontwikkeling van menselijk kapitaal en arbeidsmobiliteit: de mogelijkheden maximaliseren en de risico's verkleinen; Sessie 1.4 Hoe kunnen circulaire migratie en duurzame terugkeer fungeren als ontwikkelingsinstrument?* (www.gfmd2007.org)

International Organization for Migration (2008), *World Migration 2008*, Geneva: International Organization for Migration, IOM.

Lange, T. de (2007), *Staat, markt en migrant*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Lange, T. de & C. Pool (2004), 'Vreemde handen aan het bed. De werving van Poolse verpleegkundigen in Nederland', *Migrantenstudies*, p. 130-144.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *Notitie Internationale migratie en ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Sociaal-Economische Raad (2007), *Advies Arbeidsmigratiebeleid*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, SER.

VROM-Inspectie, VNG & VIA (2008), *Ruimte voor arbeidsmigranten. Handreiking voor de huisvesting van werknemers uit de EU die tijdelijk in Nederland verblijven*, Den Haag: VROM-Inspectie, VNG & VIA.

Vonk, G.J. (2007), 'Premierstitutie bij tijdelijke arbeid in Nederland: een controversieel beleidsalternatief', *Sociaal Maandblad Arbeid*, p. 190-197.

BIJLAGE II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

2002

- Vreemdelingen in bewaring (Advies 2002/01)
- VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingen vrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid (Advies 2002/02)
- Buitenlandse documenten en de toepassing van DNA-identificatie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Advies 2002/03)

2003

- Briefadvies Afschaffing driejarenbeleid
- Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding (Advies 2003/04)
- Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004
- Kinderen en de asielpraktijk (Advies 2003/05)

2004

- Regulering en facilitering van arbeidsmigratie (Advies 2004/06)
- Briefadvies Eenmalige bijzondere maatregel c.a.
- Voorbij de horizon van 'Amsterdam' (Advies 2004/07)
- Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure (Advies 2004/08)
- Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Advies 2004/09)
- Terugkeer: de internationale aspecten (Advies 2004/10)
- Van Contourennota naar Inburgeringswet (Advies 2004/11)
- Briefadvies Motie Dittrich c.s., alfabetiseringseisen t.a.v. migrerende partners

2005

- Terugkeer: de nationale aspecten (Advies 2005/12)
- Tegen de wil achtergebleven (Advies 2005/13)
- Briefadvies Aanvullende vragen advies ACVZ 'Tegen de wil achtergebleven'
- Openbare orde en verblijfsbeëindiging (Advies 2005/14)
- Tot het huwelijk gedwongen (Advies 2005/15)
- Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden (Advies 2005/16)
- Briefadvies Vragen advies ACVZ 'Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden'

2006

- Briefadvies Motie Dittrich c.s., tweede onderdeel
- Terug naar school (Advies 2006/17)
- Eerste Hulp bij Huwelijksdwang (Advies 2006/18)
- Categorieaal beschermingsbeleid, een 'nood zaak' (Advies 2006/19)
- Transparant en toetsbaar (advies 2006/20)
- Briefadvies Motie Staaij/De Vries vrijstelling mvv-vereiste

2007

- Secuur en Snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure (Advies 2007/21)
- Profijt van Studiemigratiebeleid. Een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden (Advies 2007/22)
- Briefadvies Een status voor hoogopgeleide asielzoekers?
- MVV, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning (Advies 2007/23)
- Immigratie op maat. Advies over een nieuwe opzet voor het reguliere migratiebeleid (Advies 2007/24)

2008

- Briefadvies Medische aspecten asiel/regulier
- Leges voor (arbeids)migratie naar Nederland (Advies 2008/25)
- Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid (Advies 2008/26)
- Nederland migratieland, ook in 2025 (g)een probleem (uitgave Sdu Uitgevers)
- Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit (Advies 2008/27)

2009

- Briefadvies Tijdelijke Arbeidsmigratie en de samenhang met ontwikkelingssamenwerking
- De mens beschermd en de handel bestreden (Advies 2009/28)

SUMMARY

Temporary labour migration 2015-2035⁶⁴

In a report published in June 2008, the Labour Participation Commission (Bakker Commission) predicted a labour shortage in the period from 2015 to 2035.⁶⁵ Dutch policy over the next few years is primarily focused on solving this shortage through national policy initiatives. Instruments that might prove useful include measures to:

- increase the employment rate
- increase labour productivity
- gear education more closely to the needs of the labour market.

In addition, the ACVZ takes the view that production should be moved elsewhere if possible, in order to release manpower for the sectors where it is most needed (infrastructure, care, construction, education, hotels, restaurants).

Temporary labour migration, however, (more specifically the concept of circular migration referred to in the policy document entitled 'International Migration and Development 2008')⁶⁶ would constitute a useful supplementary instrument. In coming to this conclusion, the ACVZ regarded the following three considerations as highly relevant:

- the temporary nature of such labour migration is a crucial factor: migrants' return must be guaranteed, however difficult that may be;
- the principle of equal treatment cannot be ignored when it comes to matters such as conditions of employment;
- the current financial crisis and the recession following in its wake demand serious reflection; nevertheless, the opportunities for long-term temporary labour migration as a labour market instrument in the period beginning around 2015 must be examined and subjected to a feasibility study.

In the present report the ACVZ focuses on the necessary framework for recruitment, entry, residence and return of temporary labour migrants. It is not solely concerned with Dutch interests. Another basic premise is to take account of the interests of migrants and their countries of origin, where possible. In this context, temporary labour migration is defined as follows:

Temporary labour migration is a form of migration that offers third-country nationals the opportunity to come and work in the Netherlands for a period of three or maximum four years, and to return to their countries of origin or go elsewhere at the end of that period.

64 This Summary is identical (except for the removal of the introductory paragraph) to the advisory letter on this subject published by the ACVZ on 10 February: <http://www.acvz.com/publicaties/Briefadvies%2011-2009.pdf>.

65 *Naar een toekomst die werkt* (Towards a future that works), Labour Participation Commission (Bakker Commission), Rotterdam, June 2008.

66 A joint policy document published by the Minister for Development Cooperation and the State Secretary for Justice.

The report discusses:

- the legal and organisational framework;
- planning, decision-making, choice of countries of origin, agreements with countries of origin and the role of international organisations;
- recruitment, employment contracts, entry and residence (whereby the role of market parties is addressed);
- employers and occupational training;
- feasibility and enforcement, including return and the facilities to be offered in that connection;
- other aspects, such as family, training/education;
- cooperation within the EU and/or with individual member states.

Basic premises

1. Various demographic trends will lead to a labour shortage in the period from 2015 to 2035. In this light, the ACVZ advises the competent authorities to make timely legal and administrative preparations enabling it to attract labour migrants should other, 'domestic' measures fail to produce the desired result.
2. The ACVZ notes that permanent migration cannot meet demographic challenges. If migration is to play a role in reducing shortages on the labour market, it must, in the ACVZ's opinion, take the form of temporary labour migration. In other words, migration based on the idea of return to the country of origin. Nevertheless, guaranteeing return is and will remain problematic.
3. Distinctions must be drawn between the categories of workers to be allowed entry on a temporary basis, and the market segments needing such workers. Length of stay plays an important role. By far the majority of work permits are now granted for a period of one year. Yet a stay of longer than one year would be desirable.
4. Experience has already been gained with small numbers of highly skilled migrants. Such migration is welcomed by all sectors, and is in fact already part of Dutch policy. Offering this group the opportunity for permanent migration was recommended by the ACVZ in its 2004 report entitled 'The Regulation and Promotion of Labour Migration'. A number of recommendations are made here concerning other types of labour migrant (i.e. medium and low-skilled workers).
5. The origin of labour migrants is also an issue dealt with in this report. The enlargement of the EU (2004, 2007) resulted in increased potential sources of labour, particularly from Eastern Europe, that can meet shortfalls. Over the last decade, third-country nationals have increasingly been replaced by workers from within the EU. It is nevertheless to be expected that in the longer term wages within the EU will show fewer disparities, leading to reductions in internal EU migration. This means that labour will ultimately have to come from non-EU countries.
6. Labour migration of course has an impact on social and economic development in countries of origin. The ACVZ believes it is important for efforts to be made to maximise positive effects and minimise negative ones at micro level (close and extended family) and macro level (society as a whole).
7. A good organisational framework is indispensable in planning, implementing and monitoring temporary labour migration. The ACVZ takes the view that the initiative

must in principle lie with the market itself. The government's responsibility is to create the conditions facilitating the recruitment and return of temporary workers. The report makes a number of proposals concerning the creation of the necessary public-private partnerships in this context.

Temporary labour migration entails advantages, disadvantages and risks for all involved. One of the most intractable problems is ensuring that migrants return. In the past, migration intended to be temporary almost always proved to be permanent, except in situations involving extremely short periods of time, such as seasonal work and internships.

Nevertheless, the ACVZ believes that migration can be temporary if clear agreements are reached in advance, which in the past was not the case. The complexity of these issues and their importance demand sound analysis, preparation and interim evaluation. In addition therefore to the organisational framework, the ACVZ outlines in this report the contours of a legal framework designed to enhance the feasibility, enforcement, quality, effectiveness and acceptance of temporary labour migration. Only subject to such standards will temporary labour migration be feasible, and only then can public and political support be expected.

The ACVZ recommends that a pilot project be launched in 2012/3 for 1000 to 1500 temporary labour migrants for a period of two (possibly three) years. In this project the experience gained in the pilot projects announced in the 'Migration and Development' policy document will of course be indispensable.

Labour Migration Planning Committee

Each year, the 'market' will indicate the sectors in which workers are needed, from what date and for how long. A demand-driven system is preferable. But in view of the range of interests involved, cooperation between employers, government and trade unions is necessary. Such cooperation must, in the ACVZ's view, have an institutional basis in a construction similar to that of the Social and Economic Council (SER), under a name such as the Labour Migration Planning Committee (APC). Members of the Committee would include representatives of employers, trade unions, the Central Planning Office, Statistics Netherlands and the ministries directly involved. On the basis of market analyses, the APC would issue every six months or annually migration proposals (covering numbers, conditions, countries of origin, financial parameters etc.) to be adopted by the relevant ministers.

It is important for decision-making to be timely, effective and transparent and for communication to be clear, so that all involved know exactly what the situation is. Planning should include an annual analysis of migration flows and an evaluation of whether the system is working properly. How other EU member states are dealing with this issue should also be regularly monitored.

Good practice

The Global Forum has drawn up a compendium of good practice policy elements in bilateral temporary labour agreements (Brussels, 2007). It deals with various forms of labour migration and entry. The arrangements are mainly bilateral agreements, though there are also tripartite instruments such as those between Canadian organisations (such

as the Canadian Federation of Agriculture), the IOM and countries of origin (Honduras, Mauritius and Guatemala). It would seem wise to make a close evaluation of this form of cooperation. This may prompt the setting up of a separate pilot. Finally, it is important to focus more closely than at present on the impact of migration on countries of origin. Researchers are currently targeting not just the micro and macro economic aspects, but increasingly the social effects (break-up of families, results of traumatic experiences). The ACVZ regards this as an important aspect to be taken into account in evaluating the pilots.

SUMMARY OF CONDITIONS FOR TEMPORARY LABOUR MIGRATION AND AN INDICATIVE DISTRIBUTION OF ROLES

A. Government

- The government must play a facilitating role; employers indicate a time frame and what type of temporary labour migrants are required and the government reacts appropriately, taking account of public support for such measures.
- The government, employers and trade unions set up a temporary Labour Migration Planning Committee (APC) to make complete and well substantiated, annually or every six months proposals regarding labour migration, dealing with numbers, countries of origin and financial threshold, to be adopted by the Cabinet.
- The 'one-stop-shop' at present available to highly-skilled migrants can be extended to medium-skilled workers, accompanied by necessary adjustments in line with modern migration policy and the Foreign Nationals (Employment) Act.
- A two or three-year pilot to be carried out in 2013 for 1000 to 1500 workers (preferably originating from a traditional labour emigration country to optimise analysis and evaluation).
- The IND (and/or others) must carry out or commission risk assessments of countries of origin and the necessary cooperation frameworks.

B Employers

- Employers are responsible for recruitment; they should preferably call on the support of specialised organisations and take advantage of the agreements reached by the government with countries of origin.
- Employers are responsible for:
 - language lessons (partly in the country of origin prior to departure; mainly in the Netherlands immediately after arrival, integrated into the work schedule);
 - occupational training, preceding and during residence;
 - accommodation;
 - medical and other insurance;
 - wage savings schemes;
 - identifying departure dates and where possible monitoring departure.

C Employees

- The period of residence for temporary labour migration is set at three, or a maximum of four years; the contract and statutory provisions are based on residence without family.
- As an incentive to return, it is recommended that where possible migrants be offered after return a year's work in a company (possibly a subsidiary) in the country of origin; this proposal of course requires further study.
- Only those who keep to the agreement will be eligible after a certain period (e.g. 18 months) for a further period of temporary labour migration.
- The majority of labour migrants must have the opportunity to redeem their state pension and other pension contributions, payment being made in the country of origin.

D Government/Europe

- Information should be exchanged at EU level and where possible choice of country coordinated to avoid intra-EU competition.
- The Netherlands should take a pro-active stance where it comes to European plans and/or initiatives in the field of temporary labour migration, for example through participation in relevant Mobility Partnerships at European level.
- Despite agreements on this subject, European cooperation will be accompanied by competition; this factor must be taken into account both in cooperation and in making the Netherlands an attractive country for temporary labour migration.
- Linkage of temporary labour migration to Directive 2001/40/EC on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third-country nationals will improve the chances of migrants actually returning to their countries of origin.

E Countries of origin

- Together with specialised organisations the Netherlands should investigate at an early stage which countries would be eligible for bilateral or tripartite agreements, particularly in connection with the 2013 pilot.
- At a similarly early stage, the modalities of such agreements should be discussed with the relevant countries of origin.
- The agenda for such discussions should include:
 - training/language/culture;
 - avoiding loss of human capital;
 - providing training opportunities for those who remain in the country of origin;
 - return, reintegration;
 - local tax aspects of redeeming pension contributions and transferring wage savings;
 - contact point for employers and other bodies involved;
 - financial aspects: effect use of transferred payments; guaranteeing sustainability; possible establishment of microcredit systems to encourage returned migrants to invest their earnings effectively;
 - social costs and benefits of temporary labour migration.

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken per 1 april 2009

Voorzitter:

- mw.mr. A.C.J. van Dooijeweert, coördinerend vice-president rechtbank 's-Gravenhage, sector strafrecht

Plaatsvervangend voorzitter:

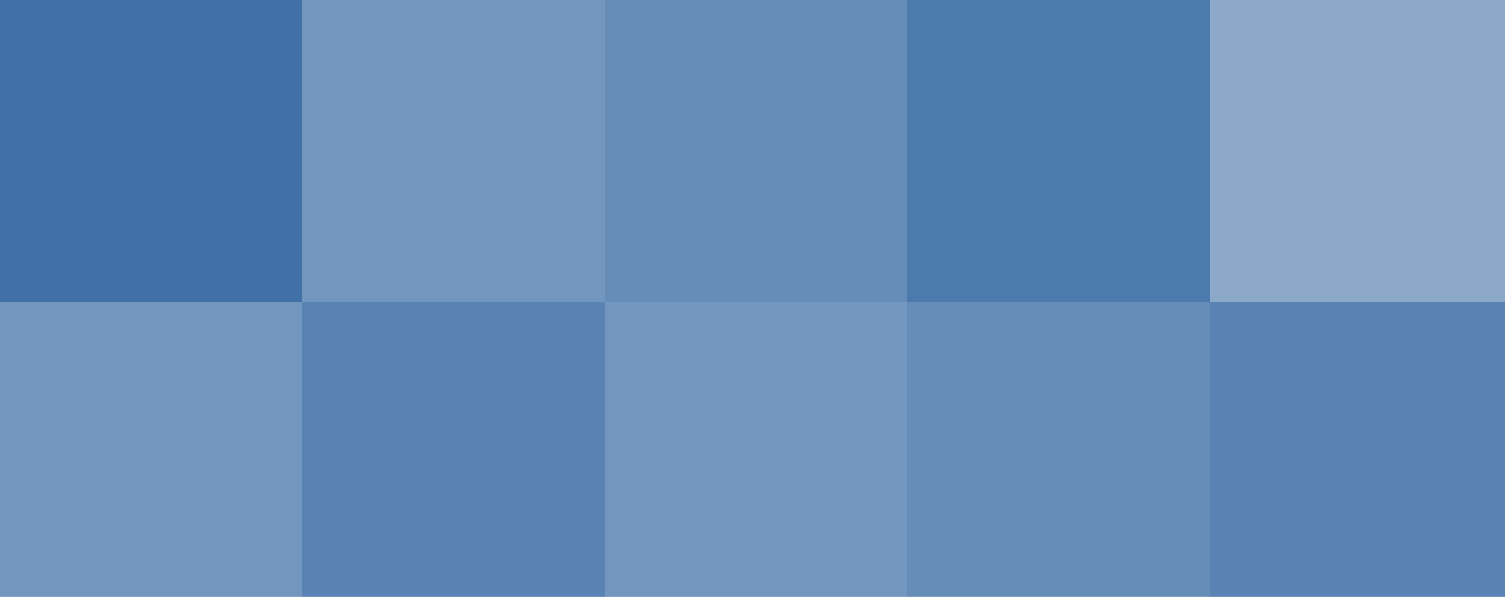
- dr. H.H.M. Sondaal, voormalig Nederlands ambassadeur, laatstelijk in Australië

Leden:

- mr.dr. H. Battjes, universitair hoofddocent Vrije Universiteit Amsterdam
- mw.prof.mr.dr. C.C.J.H. Bijleveld, senior onderzoeker Nederlands Instituut Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), tevens hoogleraar methoden en technieken criminologisch onderzoek aan de Vrije Universiteit Amsterdam
- drs. R.J. Glaser, adviseur op het terrein van de strategische beleidsadvisering en overheidsstrategie, voor zowel nationale als Europese wet- en regelgeving
- mw.dr. M.S. Menéndez, lid van het College van Bestuur van de Haagse Hogeschool
- mr. R.J.A. Schaaf, rechter-commissaris in strafzaken rechtbank 's-Gravenhage
- prof.dr. W. Shadid, bijzonder hoogleraar interculturele Communicatie aan de Faculteit der Geesteswetenschappen van de Universiteit van Tilburg, tevens verbonden aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Leiden
- mw.prof.mr. A.B. Terlouw, hoogleraar rechtssociologie aan de Faculteit der Rechtsgel-eerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen
- mw.dr. L.H.M. van Willigen, arts, consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten

Secretaris:

- mr. W.N. Mannens



9 789085 210467 >

ISBN-13 978-90-8521-046-7