

Vergaderjaar 2001–2002

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 616

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2001

Hierbij bieden wij u een notitie aan met daarin het standpunt van het kabinet over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid van 22 november 2000.¹

Deze interdepartementaal opgestelde notitie bevat een beoordeling van de in de Mededeling vervatte Commissievoorstellen.

In reactie op de Commissievoorstellen inzake het arbeidsmigratiebeleid is tevens een analyse gegeven van de migratiedruk in relatie tot de Nederlandse arbeidsmarktsituatie. Inhoudelijk stemt deze analyse overeen met de nota «Knelpunten op de arbeidsmarkt en arbeidsmigratie» (TK 2000–2001, 28 026, nr. 1) die u op 28 september jl. door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is toegezonden. In de thans voorliggende notitie wordt het arbeidsmigratiebeleid gezien als onderdeel van het geïntegreerd migratiebeleid dat het kabinet in EU-verband nastreeft.

Een door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verrichte studie naar sociaal-economische effecten van immigratie uit derde landen maakt deel uit van de notitie.² Verder treft u een verslag aan van een expertmeeting over arbeidsmigratie die door onze departementen is gehouden op 15–16 mei 2001. Aan deze expertmeeting namen vertegenwoordigers van diverse departementen, onderzoeks- en adviesinstellingen, universiteiten en sociale partners deel. De bijeenkomst had als doel de beantwoording van de vraag, of het beleid voor arbeidsmigratie aanpassing behoeft. De expertmeeting was een open uitwisseling van gedachten en meningen die tot de opstelling van een drietal beleidsscenario's heeft geleid. Dit verslag, waarvan bij de voorbereiding

¹ Het fiche werd u aangeboden door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in zijn brief van 4 april 2001 (TK 2000–2001, 22 112, nr. 191).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van het kabinetsstandpunt over de Mededeling van de Commissie gebruik is gemaakt, wordt u ter informatie aangeboden.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend

**Het Nederlandse standpunt over het communautair
immigratiebeleid**

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	4
Hoofdstuk 2 Migratiedruk en arbeidsmarkt	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Immigratiestromen	5
2.3 Kwantificatie van migratiestromen	7
2.4 Gevolgen van de demografische ontwikkeling	9
2.5 De situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt	10
2.6 Conclusie	16
Hoofdstuk 3 Nederlands migratiebeleid	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Arbeidsmigratiebeleid	17
3.3 Migratie van toptalent en kennis	19
3.4 Gezinsherenigingsbeleid	20
3.5 Asielbeleid	20
3.6 Integratiebeleid	22
3.7 Illegale migratie en internationale samenwerking	24
3.8 Conclusie	25
Hoofdstuk 4 Europese context	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Voorstellen van de Commissie	27
4.3 De uitbreiding van de Europese Unie	30
4.4 Migratiebeleid in andere lidstaten	31
4.5 Conclusie	35
Hoofdstuk 5 Kabinetsreactie	35
5.1 Inleiding	35
5.2 Arbeidsmigratie als nationaal beleidsinstrument	36
5.3 Reactie op de voorstellen van de Commissie	39
Bijlage 1: Overzicht van (ontwerp-) richtlijnen	42
Bijlage 2: Overzicht van de discussie in andere lidstaten	45

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Deze notitie is de reactie van de Nederlandse regering op de voorstellen van de Europese Commissie over een communautair immigratiebeleid, zoals die zijn neergelegd in de Mededeling van de Commissie over een communautair immigratiebeleid van 22 november 2000.¹

Door de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999 kreeg de Gemeenschap voor het eerst een rechtstreekse bevoegdheid op het gebied van asiel en migratie. De verantwoordelijkheid voor het beleid op dit gebied was daarmee niet langer alleen een zaak van intergouvernementele coördinatie in de derde pijler, maar werd een communautaire aangelegenheid in de eerste pijler met een door de Europese Raad aan te nemen actieprogramma voor de geleidelijke totstandbrenging van een Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid (artikelen 61 tot en met 63 van het EG-Verdrag).

Op de bijeenkomst van de Europese Raad in het Finse Tampere in oktober 1999 is dit programma op hoofdlijnen vastgesteld. De Raad was het er over eens dat er een gemeenschappelijk EU-beleid inzake asiel en migratie moest komen. Hij gaf ook de elementen aan die dit beleid moet bevatten, namelijk partnerschap met de landen van herkomst, een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, eerlijke behandeling van derdelanders en beheersing van migratiestromen. In dit kader onderstreepte de Europese Raad ook de noodzaak spoedig besluiten te nemen over de onderlinge afstemming van de wetgeving van de lidstaten over de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders. Deze zou gebaseerd moeten zijn op een evaluatie van de economische en demografische ontwikkelingen in de Unie en op de situatie in de landen van herkomst.

De Commissie heeft het actieprogramma van Tampere inmiddels grotendeels uitgewerkt. De Mededeling over een communautair immigratiebeleid beoogt het wetgevingsprogramma in een algemeen kader te plaatsen, met name waar het de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders betreft. Daarnaast stelt de Commissie dat een geïntegreerd immigratiebeleid de gevolgen van het migratiebeleid voor de maatschappij van het gastland en voor de migranten zelf in beschouwing moet nemen. De Mededeling gaat derhalve ook in op het integratiebeleid. Tevens behandelt zij andere aspecten van een geïntegreerd immigratiebeleid, zoals de bestrijding van illegale immigratie, de betrekkingen met landen van herkomst en doorreis en de humanitaire dimensie – het asielbeleid – waaraan de Commissie tevens een aparte Mededeling heeft gewijd.²

Dit kabinetsstandpunt heeft tot doel de Nederlandse inzet te bepalen bij de verdere besprekingen en onderhandelingen over een communautair immigratiebeleid. Meer specifiek gaat zij in op het vraagstuk van arbeidsmigratie, waarbij ook zal worden beoordeeld of de stelling van de Commissie, dat meer legale mogelijkheden voor arbeidsmigratie beschikbaar moeten komen, op de Nederlandse situatie van toepassing is. Het Nederlandse standpunt wordt derhalve niet uitsluitend gebaseerd op de voorstellen van de Commissie, maar ook op een analyse van de betekenis van migratie voor de Nederlandse arbeidsmarkt en op het tot nu toe in Nederland gevoerde beleid. Hoofdstuk 2 van deze notitie is daarom een analyse van de migratiedruk in Nederland en de betekenis van immigratie voor de Nederlandse arbeidsmarkt, gezien vanuit zowel de demografische ontwikkeling als de situatie op de arbeidsmarkt. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 het huidige Nederlandse migratiebeleid worden uiteengezet. Hierbij zullen naast het beleid inzake arbeidsmigratie tevens onder meer het asielbeleid, het integratiebeleid en de internationale samenwerking aan

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid, 22 november 2000, COM (2000) 757 def.

² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, «Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend, 22 november 2000, COM (2000) 755 def.

bod komen. Hoofdstuk 4 bevat een overzicht van de Mededeling van de Commissie en de daarin voorgestelde maatregelen. Ook de uitbreiding van de Europese Unie en de discussie over migratie in andere lidstaten komt daar aan de orde. Het laatste hoofdstuk geeft het kabinetsstandpunt weer.

HOOFDSTUK 2 MIGRATIEDRUK EN ARBEIDSMARKT

2.1 Inleiding

Tekorten op de arbeidsmarkt en de toenemende vergrijzing leiden in diverse Europese landen, waaronder Nederland, tot de roep om meer arbeidsmigratie. Ook de Europese Commissie is, op grond van een analyse van de demografische en economische situatie in de Unie, van mening dat meer legale kanalen voor arbeidsmigranten van buiten de Unie beschikbaar moeten komen. Dit hoofdstuk bevat een dergelijke analyse voor Nederland. Daarin staat de vraag centraal, hoe een verruimd arbeidsmigratiebeleid zich zou verhouden tot de demografische en arbeidsmarktontwikkelingen in Nederland. Eerst worden de oorzaken, ontwikkeling en samenstelling van de immigratie in Nederland in kaart gebracht. Vervolgens komt de demografische ontwikkeling aan de orde. Tot slot wordt de Nederlandse arbeidsmarktsituatie behandeld, met de vraag of en hoe de huidige en toekomstige arbeidsmarktknelpunten beleidsmatig zijn op te lossen.

De bij deze notitie gevoegde notitie over sociaal-economische aspecten van immigratie uit derde landen bevat een uitvoerige bespreking van dit onderwerp.

2.2 Immigratiestromen

Aan het begin van de 21e eeuw wonen meer dan 150 miljoen mensen buiten hun land van geboorte. Meer dan de helft van de internationale migranten woont in ontwikkelingslanden. In West-Europa en in Noord-Amerika vertegenwoordigen immigranten ongeveer 10 procent van de totale bevolking. De Europese Gemeenschap is sinds de jaren zestig een belangrijk immigratiegebied geworden. De jaren zestig stonden in het teken van arbeidsmigratie uit de landen rond de Middellandse Zee, aanvankelijk uit Zuid-Europese landen zoals Spanje en Italië, later uit landen uit het zuiden en oosten van het mediterrane gebied, vooral Marokko en Turkije. In de jaren zeventig verminderde de instroom van arbeidsmigranten uit deze landen onder invloed van de stagnerende economie en het restrictievere immigratiebeleid. Veel arbeidsmigranten uit Zuid-Europa keerden terug naar hun land van herkomst, toen het economische tij daar keerde. Daartegenover kwam een grote stroom volgmigranten op gang in het kader van gezinshereniging en -vorming bij voormalige arbeidsmigranten uit met name Marokko en Turkije. In Nederland is de groep Turkse en Marokkaanse immigranten gegroeid van 55 000 personen in 1973 naar een half miljoen in 2000. Voorts kenmerkten de jaren zeventig zich door de komst van een omvangrijke groep Surinaamse Nederlanders. De politieke omwentelingen eind jaren tachtig en de daaruit voortvloeiende politieke instabiliteit in Midden- en Oost Europa leidden tot de komst van een nieuwe groep migranten: politieke vluchtelingen en ontheemden die oorlogsgeweld en instabiliteit ontvluchtten. In de jaren negentig zijn veel asielmigranten naar EU-landen getrokken.

Vrije arbeidsmigratie naar Nederland is toegestaan voor burgers uit EU-landen. Sinds 1994 is dit vrij verkeer van werknemers uitgebreid tot de landen van de Europese Vrijhandels Associatie (EVA), uitgezonderd Zwit-

serland. Deze landen (Noorwegen, Liechtenstein en IJsland) vormen sindsdien tezamen met de EU-landen de Europese Economische Ruimte (EER).

Tabel 2.1 Migratiemotieven van EU-immigranten, 1998

	Asielmigratie	Volgmigratie	Arbeidsmigratie	Studie	Overig	Totaal
EU-landen	–	5 200	8 700	2 100	2 200	18 000 ¹
waarvan:						
Verenigd Koninkrijk	–	1 300	2 500	100	200	4 100
Duitsland	–	1 400	1 500	600	1 100	4 700
België	–	400	800	100	400	1 800
Rest EU-landen	–	2 100	3 900	1 300	500	7 400

¹ Exclusief 41 000 Nederlanders die naar Nederland terug keerden.

De categorie «overig» bestaat uit artiesten, musici, en mensen afkomstig uit de EER.

Bron: H. Nicolaas en A. Sprangers, CBS, 2001.

Voor niet-EU-migranten spelen andere factoren een rol om te emigreren, zoals verschillen in sociaal-economische ontwikkeling en politieke instabiliteit (tabel 2.2). Andere factoren zijn cultuur, geografische nabijheid, historische banden, sociaal-economisch beleid in het land van bestemming, communicatie- en vervoersmogelijkheden, het toelatingsbeleid en de aanwezigheid van verwanten en vrienden of bekenden in het bestemmingsland (migratienetwerken).

Tabel 2.2 Migratiemotieven van niet-EU-immigranten, 1998

	Asielmigratie	Volgmigratie	Arbeidsmigratie	Studie	Overig	Totaal
Niet EU-landen	17 300	32 000	6 600	4 300	3 200	63 600
waarvan:						
Turkije	300	4 400	300	100	100	5 100
Marokko	300	4 400	200	300	100	5 300
Suriname	100	2 700	100	100	100	3 200
Afghanistan	3 300	600	0	0	0	3 900
Irak	5 700	1 600	0	0	0	7 400
Verenigde Staten	0	1 500	1 100	200	300	3 100
Vm. Sovjet-Unie	700	1 200		300	100	2 600
Overige landen	6 800	15 600	4 600	3 300	2 500	32 800

De categorie «overig» bestaat uit artiesten, musici, en mensen afkomstig uit de EER.

Bron: H. Nicolaas en A. Sprangers, CBS, 2001.

Uit tabel 2.3 blijkt dat een groot deel van de immigratie in Nederland (ca. 45%) volgmigratie is. Het feit dat arbeidsmigratie uit een niet-EU-land gepaard gaat met een grote stroom volgmigranten duidt erop dat veel arbeidsmigranten uit niet-EU-landen zich blijvend in Nederland vestigen. Bij EU-arbeidsmigranten doet permanent verblijf zich minder vaak voor.

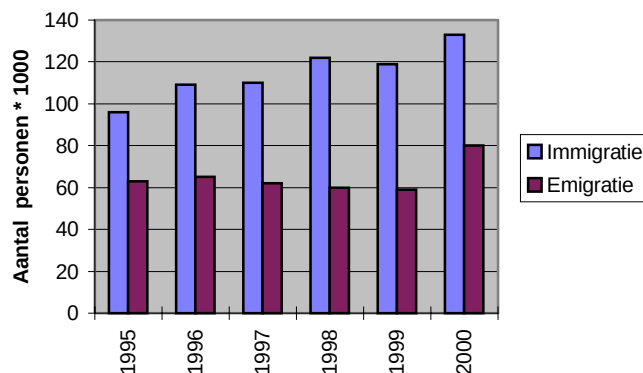
Tabel 2.3 Migratiestromen naar Nederland in 1998

	Uit Europese Unie	Niet-EU landen	Totale migratiestroom
Arbeidsmigranten	8 700	6 600	15 300
Asielmigranten	n.v.t.	17 300	17 300
Volgmigranten van asielmigranten	n.v.t.	6 640	6 640
Volgmigranten van arbeidsmigranten	5 200	25 360	30 560
Studenten en overigen	4 300	7 500	11 800
Totaal aantal immigranten	18 200	63 400	81 600

De 41 000 teruggekeerde Nederlandse remigranten zijn hier buiten beschouwing gelaten.
Bron: Samengesteld op basis van Ministerie van Justitie (2001), *Centraal Register Vreemdelingen*, CBS (2001), *Maandstatistiek bevolking januari 2001*.

2.3 Kwantificatie van migratiestromen

Per saldo immigreren er jaarlijks meer buitenlanders naar Nederland dan dat in Nederland woonachtigen naar het buitenland vertrekken (figuur 2.1). Het immigratiesaldo in 2000 bedroeg 52 000 personen (132 000 immigranten en 80 000 emigranten). Dit saldo zal in 2001 worden overtroffen. In de periode juni 2000–mei 2001 zijn al bijna 137 000 immigranten geteld, tegenover 125 000 in de overeenkomstige periode één jaar eerder. Circa 20% van de immigranten is een arbeidsmigrant.¹

Figuur 2.1 Immigratie en emigratie 1995–2000 (in personen * 1000)

Bron: Samengesteld op basis van NIDI, Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000, Den Haag 2000, p. 114 en CBS, 2001.

De emigratiestroom bestaat vooral uit Nederlanders. Een groot deel van hen keert op termijn weer terug. Uit tabel 2.4 blijkt dat van de groep EU-immigranten evenzeer een relatief groot deel na verloop van tijd uit Nederland vertrekt; dit in tegenstelling tot de niet-EU-immigranten.

Tabel 2.4 Immigratie en emigratie naar land van herkomst 1995–1999

Land van herkomst	Immigratie 1995–1999	Emigratie 1995–1999	Netto migratie 1995–1999
EU-landen	89 000	51 000	38 000
Waarvan:			
België	9 000	5 000	4 000
Duitsland	24 000	15 000	9 000
Verenigd Koninkrijk	19 000	10 000	9 000
Overige 11 EU-landen	37 000	21 000	16 000

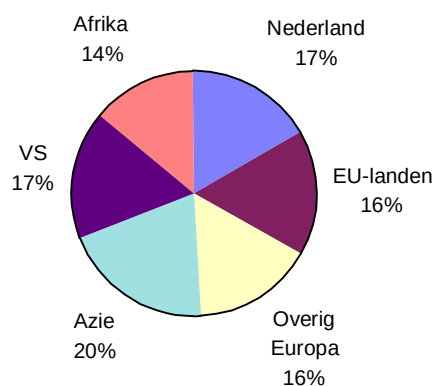
¹ CBS, «Nieuwe CBS bevolkingsprognose, twee miljoen inwoners erbij», Demos, jaargang 17, nr. 1.

Land van herkomst	Immigratie 1995–1999	Emigratie 1995–1999	Netto migratie 1995–1999
Niet-EU-landen	292 000	52 000	240 000
waarvan:			
Irak	24 000	0	24 000
Iran	10 000	0	10 000
Vm. Joegoslavië	20 000	0	20 000
Marokko	21 000	4 000	17 000
Somalië	11 000	0	11 000
Suriname	13 000	0	13 000
Turkije	26 000	4 000	22 000
Verenigde Staten	14 000	8 000	6 000
Overige landen	153 000	36 000	117 000

Bron: NIDI, Den Haag, 2000, p. 114.

In figuur 2.2 zijn de immigranten uit de periode juni 2000–mei 2001 naar land van herkomst in beeld gebracht. Veel migranten zijn afkomstig uit Azië en Afrika (vooral asiel- en volgmigranten).

Figuur 2.2 Immigranten naar geboorteland, juni 2000–mei 2001



Bron: CBS, Immigratie mogelijk naar nieuw record, Web-magazine artikel, <http://www.cbs.nl/nl/nieuws/artikelen/2001/0807k.htm>

Door immigratie en emigratie zijn thans 2,8 miljoen inwoners uit Nederland allochtoon, waarvan ongeveer de helft westerse allochtonen en de helft niet-westerse allochtonen. Onder allochtoon wordt diegene verstaan, van wie ten minste één ouder in het buitenland geboren is. Daarnaast bevindt zich een groep illegale immigranten in Nederland waarvan de omvang onbekend is.

De mondiale migratiestroom is een blijvend verschijnsel. De oorzaken van vertrek dragen vaak een permanent karakter: een gebrek aan politieke vrijheden, politieke instabiliteit, burgeroorlogen en economische stilstand of achterstand in de eigen regio, afgezet tegen betere perspectieven in gastlanden. Prognoses over toekomstige immigratiestromen lopen sterk uiteen, maar duiden allen op een toename. De immigratieprognose van het CBS voor Nederland voor de komende decennia is in tabel 2.5 weergegeven. Uiteraard gaat deze prognose samen met een grote onzekerheidsmarge.

Tabel 2.5 In- en uitstroom van de bevolking in Nederland, 2000–2050

	Bevolking op 1 januari in miljoenen	Geborenen * 1000	Overledenen * 1000	Immigranten * 1000	Emigranten * 1000
2000	15,9	206	141	132	80
2010	16,9	187	153	131	91
2020	17,5	193	174	130	96
2030	17,9	201	203	130	99
2040	18,1	196	227	130	100
2050	18,0	197	232	130	100

Bron: CBS, Demos, jaargang 17, nr. 1.

Uit de tabel blijkt dat de omvang van de bevolking tot 2010 nog sterk groeit, maar daarna – en vooral vanaf 2020 – zeer weinig. De tweede conclusie die kan worden getrokken is dat wanneer de te verwachten emigratie in mindering wordt gebracht, het migratiesaldo tussen 30 000 en 50 000 personen per jaar varieert.

2.4 Gevolgen van de demografische ontwikkeling

De Nederlandse bevolking veroudert de komende decennia. De oorzaken hiervan zijn een verdere stijging van de levensverwachtingen, de relatief grote omvang van de eerste naoorlogse cohorten (*babyboom*) en een lagere fertiliteit. In 2000, zo toont tabel 2.6, waren er in Nederland op iedere 100 mensen in de leeftijd van 20–64 jaar, 22 mensen in de pensioengerechtigde leeftijd. In 2040 zullen er op iedere 100 Nederlanders in de werkzame leeftijd (20–64 jaar) 43 Nederlanders ouder dan 65 jaar zijn. Dit aandeel ouderen neemt na 2040 iets af tot 40 op 100 in 2050.

Tabel 2.5 Ontwikkeling van de Nederlandse bevolking

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Bevolkingsomvang in miljoenen	15.8	16.6	17.1	17.4	17.4	17.2
Ratio 65+/20–64 jaar in %	21.9	24.2	31.2	38.5	43.0	39.8
Netto migratie in duizenden	37.9	33.4	28.2	25.2	23.6	22.3

Bron: Centraal Planbureau (2000), *Ageing in the Netherlands*

Voor de vraag of vergrijzing tot extra arbeidsmigratie zou moeten leiden, is het van belang de effecten van vergrijzing te scheiden: enerzijds heeft de vergrijzing budgettaire gevolgen, anderzijds arbeidsmarkteffecten. In discussies over het belang van een pro-actief arbeidsmigratiebeleid lopen beide effecten van vergrijzing vaak door elkaar heen. Zij worden beide als reden genoemd waarom Nederland meer arbeidsmigranten zou moeten werven. Alleen zo zou de verzorgingsstaat financieel houdbaar blijven. Voorts zou via een pro-actiever arbeidsmigratiebeleid de personeelstekorten op de arbeidsmarkt – die mede het gevolg zijn van de vergrijzing – verlicht kunnen worden. Maar zijn deze beweringen correct?

2.4.1 Budgettaire gevolgen

Het belangrijkste budgettaire gevolg van de vergrijzing is dat door de sterke toename van het aandeel ouderen steeds minder werkenden het draagvlak vormen voor de sociale zekerheid. Gelijktijdig zullen door de vergrijzing de AOW- en zorguitgaven tot 2040 met circa 8% oplopen van jaarlijks 12% van het BBP tot 20% BBP in 2040. Van deze stijging is 7%-punt structureel. Ook dreigt een stijging van de WAO-uitgaven. Dit betekent echter nog niet dat verruimde arbeidsmigratie om budgettaire redenen noodzakelijk zou zijn.¹ Uit berekeningen van het CPB blijkt dat,

¹ Elfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte, *Stabiel en duurzaam begroten*, Tweede Kamer, Kamerstukken II, 27 805, volgnummer 1, vergaderjaar 2000–2001, CPB, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag, augustus 2000. Werkgroep Schuldpolitiek, 2000, Een verkenning van de schuldpolitiek op lange termijn.

om te voorkomen dat de schuldquote toeneemt, op een termijn van enkele decennia een structurele budgettaire aanpassing nodig is van in totaal 0,7% BBP (7 miljard gulden of 3,2 miljard €). Bovendien zijn er mogelijkheden om de budgettaire aanpassing van 0,7% BBP te reduceren die wellicht vanuit verschillende invalshoeken te prefereren zijn. Indien bijv. de participatiegraad met 5%-punt toeneemt is een budgettaire aanpassing van 0,1% BBP (1 miljard gulden of 0,45 miljard €) nodig. Stijgt de participatiegraad van ouderen met 5%-punt, dan bedraagt de budgettaire aanpassing 0,3% BBP.¹ De Studiegroep Begrotingsruimte ondersteunt deze CPB-conclusies. De Studiegroep concludeert dat de vergrijzingsproblematiek vanuit budgettair oogpunt betrekkelijk bescheiden is en de budgettaire lasten van vergrijzing op velerlei manieren substantieel verminderd kunnen worden, o.a. via verhoging van de arbeidsparticipatie, reïntegratie, terugdringing van de WAO-instroom en stijging van de arbeidsproductiviteit.²

2.4.2 Arbeidsmarktgevolgen

Het belangrijkste arbeidsmarkteffect van de toenemende vergrijzing is dat de samenstelling van de bevolking verandert. Bij ongewijzigd beleid zal de beroepsbevolking in de (nabije) toekomst een steeds kleiner deel uitmaken van de totale bevolking. De huidige personeelstekorten op de arbeidsmarkt zijn op macro-niveau nog niet toe te schrijven aan de vergrijzing. In de vorm van een afname van de potentiële beroepsbevolking zal de vergrijzing in Nederland – in tegenstelling tot sommige andere EU-lidstaten – zich niet eerder dan in 2016 voordoen. Dit betekent dat de vraag of verruiming van het huidige arbeidsmigratiebeleid noodzakelijk is alleen met het oog op de in de toekomst afnemende bevolkingsgroei beantwoord kan worden. Immers, vooral de verwachting over de arbeidsmarktsituatie op lange termijn is relevant. Dit maakt beantwoording van de vraag zeer problematisch, omdat de arbeidsmarkt zeer onvoorspelbaar is. Evenals andere markten tendeeert de arbeidsmarkt op termijn naar evenwicht, doordat bijvoorbeeld werkgevers de lonen aanpassen, het personeelsbestand flexibeler inzetten of arbeid vervangen door kapitaal. Ook een stijgende arbeidsproductiviteit kan evenwicht tussen vraag en aanbod bewerkstelligen. Andere evenwichterstellende mechanismen op de langere termijn kunnen institutionele aanpassingen zijn (bijvoorbeeld met betrekking tot het wettelijk minimumloon, WAO- en ontslagwetgeving). Het is niet mogelijk gedetailleerde arbeidsmarktprognoses voor de lange termijn op te stellen waarin deze evenwichterstellende mechanismen worden meegenomen. Het is daarom vrijwel niet mogelijk een uitsluitend op de lange termijn gericht arbeidsmigratiebeleid te voeren waarbij arbeidsmarktprognoses of bevolkingsprognoses als uitgangspunt genomen worden. Dit zou namelijk betekenen dat nu al een begin gemaakt zou moeten worden met de werving van arbeidsmigranten, terwijl de situatie op de arbeidsmarkt en de behoefte aan bepaalde arbeidskrachten op de lange termijn onbekend zijn. Het gevaar bestaat dat daardoor het onbenut potentieel aan arbeidskrachten wordt vergroot, hetgeen weer tot extra budgettaire lasten zou leiden.

2.5 De situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt

2.5.1 Vraag- en aanbodverhoudingen op de Nederlandse arbeidsmarkt

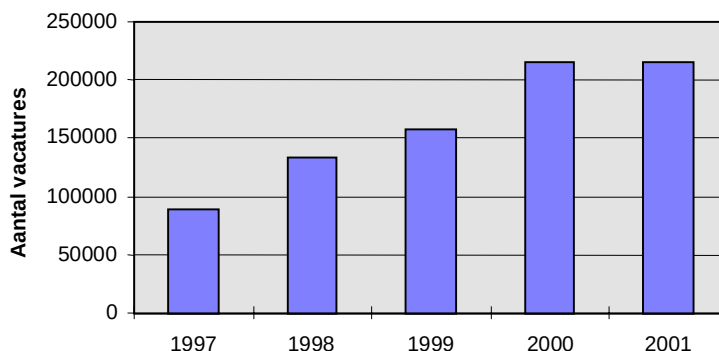
Behalve vergrijzing worden ook de knelpunten op de arbeidsmarkt als reden genoemd om het huidige arbeidsmigratiebeleid te verruimen. Om de wenselijkheid van een dergelijke verruiming te kunnen beoordelen, zijn vooral de duur en de kenmerken van de personeelstekorten relevant en de mate waarin deze beleidsmatig kunnen worden opgelost.

¹ CPB, *Ageing in the Netherlands*, The Hague, augustus 2000.

² Elfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte, *Stabiel en duurzaam begroten*, Tweede Kamer, Kamerstukken II, 27 805, volgnummer 1, vergaderjaar 2000–2001.

Het aantal vacatures is de afgelopen jaren sterk gestegen tot 216 000 in het eerste kwartaal van 2001, maar thans is een stagnatie in de vacature-groei waarneembaar. Zowel in het eerste kwartaal van 2000 als in het eerste kwartaal van 2001 waren er 216 000 vacatures (figuur 2.3).

Figuur 2.3 Ontwikkeling vacatures in het eerste kwartaal



Bron: CBS.

Op sectoraal niveau is het beeld wisselend: in sommige sectoren is het aantal vacatures gestegen, in andere sectoren heeft het zich gestabiliseerd of is het gedaald (tabel 2.7).

Tabel 2.7 Sectorale ontwikkeling vacatures; 1e kwartaal 2000–1e kwartaal 2001

Sector	Vacatures 2000	Vacatures 2001	Jaarmutatie 2000–2001
Landbouw en visserij	3 000	4 000	+ 1 000
Industrie	29 000	25 000	– 4 000
Bouwnijverheid	21 000	20 000	– 1 000
Commerciële dienstverlening w.o.:	118 000	119 000	+ 1 000
– Handel	36 000	35 000	– 1 000
– Horeca	10 000	9 000	– 1 000
– Vervoer en communicatie	12 000	11 000	– 1 000
– Financiële instellingen	9 000	8 000	– 1 000
– Computerservices en ICT-bedrijven	11 000	11 000	0
– Overige zakelijke dienstverlening	40 000	43 000	+ 3 000
Niet-commerciële dienstverlening w.o.:	43 000	47 000	+ 4 000
– Openbaar bestuur	9 000	10 000	+ 1 000
– Onderwijs	5 000	6 000	+ 1 000
– Gezondheidszorg en welzijnszorg	20 000	23 000	+ 3 000
– Cultuur en overige dienstverlening	9 000	9 000	0
Totaal	216 000	216 000	0

Bron: CBS, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, juli 2001, 16.

Op alle opleidingsniveaus zijn er openstaande vacatures; dus een vraag naar arbeidskrachten. Tevens is er op alle opleidingsniveau een groot onbenut arbeidsaanbod. Dit betekent dus dat er op alle opleidingsniveaus – in verschillende mate – aansluitingsproblemen zijn (tabel 2.8). Voor de twee laagste opleidingsniveaus zijn de aansluitingsproblemen het kleinst. Het aanbod van arbeidskrachten met maximaal een basisopleiding bestond in 1999 uit 113 000 personen, terwijl er voor deze groep slechts 10 000 vacatures beschikbaar waren. Het beeld voor mensen met een MAVO-opleiding was vergelijkbaar: tegenover een beschikbaar arbeidsaanbod van 66 000 stonden 5000 vacatures.

Tabel 2.8 Mismatch van beschikbare reserve en vacatures, 1999 (x 1 000)

	basis	MAVO	VBO	HAVO/ VWO	MBO	HBO	WO	Totaal
1. Beschikbaar aanbod dat op korte termijn kan beginnen	113	66	95	49	141	62	23	550
2. Openstaande vacatures (*1000)	10	5	38	4	64	30	7	157
3. Idem 2, in % werkgelegenheid	1,9	1,0	4,2	1,1	2,5	2,4	1,2	2,5
4. Vraagtekort (*1000) [4 = (1) -/-(2)]	103	61	57	45	77	32	16	393
5. Verhouding vacatures en beschikbaar arbeidsaanbod [5 = (2) / (1)]	11.3	13.2	4.2	1.1	2.5	2.4	1.2	2.5
6. Totaal beschikbaar aanbod dat wil en kan werken	162	94	135	72	208	98	34	805

De uitsplitsing van vacatures (stand 30 september 1999) naar opleiding is exclusief ongeveer 10 000 vacatures met onbekend opleidingsniveau.
Bron: Samengesteld op basis van CBS, *Enquête Beroepsbevolking 1999* en *Vacature-enquête 1999*.

In totaal waren (tabel 2.8, regel 1) 550 000 personen op korte termijn beschikbaar voor de arbeidsmarkt. Zij vormen de minimale omvang van de stille arbeidsreserve. Inclusief de personen die op de langere termijn beschikbaar zijn, kwam het potentieel arbeidsaanbod uit op 805 000 personen in 1999 (zie regel 6 tabel 2.8) en 700 000 personen in 2000. Dit potentieel arbeidsaanbod betreft uitsluitend personen die niet of minder dan 12 uur per week werken, maar werk willen voor meer dan 12 uur per week.

2.5.2 De tijdelijkheid van knelpunten

In de jaren tachtig fluctueerde het aantal openstaande vacatures bij particuliere bedrijven tussen de 20 000 en 70 000. Een hoogtepunt werd bereikt in 1990 met 134 000 vacatures. Dit aantal is vervolgens gedaald tot 33 000 in 1993. Sindsdien is het aantal vacatures in particuliere bedrijven gestaag toegenomen. Inclusief de collectieve sector zijn er thans 216 000 vacatures. Deze grote fluctuaties in vacatures tonen hoe tijdelijk personeelstekorten kunnen zijn. Het is in principe zelfs mogelijk dat door een exogene schok de krapte op de arbeidsmarkt teniet wordt gedaan. Daar staat tegenover dat de dynamiek in de wereldeconomie voortdurend tot nieuwe knelpunten kan leiden. Het CPB verwacht dat in 2002 al geen sprake meer is van te weinig arbeidsaanbod en de werkloosheid voor het eerst in jaren zal stijgen. Deze CPB-prognoses laten ook zien met hoeveel onzekerheid arbeidsmarktprognoses, zelfs voor één jaar, omgeven zijn. Zo werd in juni 2001 nog een daling van de werkloosheid geraamd van 267 000 personen in 2000 naar 260 000 personen in 2002. Drie maanden later, in de Macro Economische Verkenningen van september 2001, wordt een stijging van de werkloosheid voorzien van 267 000 personen in 2000 naar 285 000 personen in 2002.¹

Op langere termijn zorgen marktkrachten voor evenwicht op de arbeidsmarkt. De duur van deze termijn is afhankelijk van de mate waarin aanpassingen tot stand komen en van de ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten. Arbeidsmarktprognoses voor de middel-lange termijn (tot 2007) zijn erg onzeker, omdat vooral het tempo van aanpassingen en de groei van het arbeidsaanbod twee cruciale, maar moeilijk voorspelbare factoren zijn. Daarnaast kan geen rekening worden gehouden met evenwichttherstellende mechanismen, zoals loon-aanpassingen en intensivering van beleidsmaatregelen.

¹ CPB, Macro Economische Verkenningen 2002, bijlage A7, «Kerngegevens arbeidsmarkt 1998–2002», pag. 171.

In tabel 2.9 is in beeld gebracht hoe de arbeidsmarkt tot 2007 er volgens het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) uit kan zien in drie scenario's, namelijk *Divided Europe*, *European Coordination* en

Global Competition. Hierbij moet worden opgemerkt, dat het ROA de tekorten en overschotten aan arbeidskrachten op de verschillende deelsegmenten van de arbeidsmarkt berekent zonder rekening te houden met werkgeversreacties (aanpassingsmechanismen zoals loonaanpassingen en kapitaalintensivering) en institutionele aanpassingen (bijvoorbeeld ontslagwetgeving) die deze tekorten/overschotten kunnen verminderen. De ROA-scenario's bieden zodoende uitsluitend een grove indicatie van de mate waarin knelpunten over sectoren en opleidingsniveaus op de middellange termijn verdeeld zijn.

Tabel 2.9 Tekorten en overschotten per opleidingsniveau (geaggregeerd, tot 2007)

	Divided Europe		European Coordination		Global Competition	
	tekort	overschot	tekort	overschot	tekort	overschot
Basis	0	320 000	0	186 000	0	344 500
Vbo, Mavo	38 000	253 000	81 500	52 500	57 000	207 000
Mbo, Havo, Vwo	142 500	294 500	204 500	223 500	174 500	64 500
Hbo	260 000	17 000	198 500	19 000	279 000	2 000
WO	122 000	3 500	27 500	17 000	93 500	1 000
Totaal	562 500	888 000	511 500	498 000	604 000	619 000

Bron: ROA, *Toekomstverkenningen arbeidsmarkt en scholing tot 2007*.

In alle scenario's zijn er op basisniveau flinke aanbodoverschotten. Voor personen met uitsluitend basisopleiding, wordt een structureel tekort aan arbeidsplaatsen voorzien, variërend van 190 000 tot 345 000. Dit betekent dat voor de laagst geschoolden ook de komende jaren het beeld ongunstig zal zijn. Voor HBO en WO voeren tekorten aan arbeidskrachten in alle scenario's de boventoon, terwijl op het niveau VBO/MAVO en ook op MBO-niveau tekorten en overschotten naast elkaar staan. Alleen het *European Coordination*-scenario, dat uitgaat van sociale cohesie en van het voeren van beleid voor de onderkant van de arbeidsmarkt, kent een kleiner aanbodoverschot van laag opgeleiden.¹

In tabel 2.10 zijn de tekorten/overschotten gerelateerd aan het aantal werkenden met het betreffende opleidingsniveau. De komende jaren treedt een groot tekort op aan arbeidskrachten met HBO- en WO-niveau. De omvang van het tekort aan hoger opgeleiden is tot 2007 circa een kwart van het aantal hoger opgeleiden dat nu werkzaam is.

Tabel 2.10 Geaggregeerde procentuele tekorten en overschotten per opleidingsniveau (1997–2007)

	Divided Europe		European Coordination		Global Competition	
	tekort	overschot	tekort	overschot	tekort	overschot
Basis	–	67	–	39	–	72
Vbo, Mavo	3	19	6	4	4	16
Mbo, Havo, Vwo	5	11	7	8	6	2
Hbo	23	1	17	2	24	0
WO	23	1	6	4	19	0
Totaal	8	14	8	8	10	10

Bron: ROA, *Toekomstverkenningen arbeidsmarkt en scholing tot 2007*.

¹ ROA (1998), *Toekomstverkenning arbeidsmarkt en scholing tot 2007*, pag 29–31. Scholing en het beleid gericht op loonkosten-subsidies zijn hierbij inbegrepen.

² P. Van Winden en P.J. Nes, *Krapte op de arbeidsmarkt; werkgeversreacties*, OSA-publicatie 178, mei 2001.

De tijdelijkheid van vacatures betekent niet dat oplossing van de personeelstekorten op korte termijn niet belangrijk is. Door personeelstekorten ontstaat een opwaartse druk op lonen. Een toenemend aandeel bedrijven probeert via verbetering van de arbeidsvoorwaarden de knelpunten in de personeelsvoorziening te verminderen.² In de jaren 1997–1999 heeft bijna een op de drie werkgevers met personeelstekorten hogere salarissen aangeboden (in 1995–1997 was dit één op de vijf werkgevers en in 1993–

1995 één op de tien). Ook flexibele beloning, zoals prestatietoelagen en gratificaties, wordt thans veel vaker ingezet. Het is niet waarschijnlijk dat nieuwe beleidsimpulsen op korte termijn effect zullen hebben. Vanwege de gespannen arbeidsmarkt is het zelfs mogelijk dat een deel van nieuwe beleidsimpulsen in hogere lonen neerslaat. Te hoge loonstijgingen gaan ten koste van de werkgelegenheid. Via arbeidsmigratie kunnen de huidige arbeidsmarktknelpunten worden verminderd.

Geconcludeerd kan worden, dat bij ongewijzigd beleid op de middellange termijn personeelstekorten zullen ontstaan. Prognoses zijn echter uitsluitend een grove indicatie omtrent de ontwikkelingen op deelsegmenten van de arbeidsmarkt, omdat aanpassingsmechanismen niet in de berekeningen zijn meegenomen. Deze aanpassingsmechanismen schieten evenwel tekort om (potentiële nieuwe) knelpunten op korte termijn te verhelpen. Omdat arbeidsmarktprognoses voor de lange en middellange termijn onbetrouwbaar zijn, vormen zij geen goede basis waarop een arbeidsmigratiebeleid kan worden gebaseerd.

2.5.3 Kunnen de knelpunten beleidsmatig worden opgelost?

Het ROA heeft geanalyseerd in welke mate personeelstekorten beleidsmatig opgelost kunnen worden. Door omscholing kunnen alle tekorten die worden geraamd voor Vwo-niveau en lager worden opgelost. Voor de hogere opleidingsniveaus heeft omscholing een gering effect op personeelstekorten. Bijscholing is een effectiever instrument dan omscholing, indien bijscholing leidt tot een gemiddeld hoger opleidingsniveau. Via bijscholing kunnen bijna alle personeelstekorten op VBO-, MAVO-, MBO-, HAVO-, VWO- en HBO-niveau worden opgelost. Alleen op WO-niveau biedt de bijscholing van HBO'ers vrijwel geen oplossing voor de personeelstekorten.

Naast om- en bijscholing zijn er nog andere instrumenten waarmee de geraamde personeelstekorten (en -overschotten) verminderd kunnen worden. Het meest effectief is een verdere verhoging van de participatiegraad. Andere instrumenten zijn reïntegratie van (langdurig) werklozen, vermindering van vervroegde uittreding (VUT) en aanpassing van het opleidingsniveau en de opleidingsrichting van schoolverlaters. In tabel 2.11 zijn de effecten van deze maatregelen weergegeven. In alle scenario's worden de personeelstekorten het meest verminderd door vermindering van de VUT. Deze maatregelen heeft echter weinig effect op de groep reeds uitgetreden ouderen. 16 tot 19% van hen zou weer aan de slag gaan. De inzet van langdurig werklozen heeft een bescheiden effect op de personeelstekorten. Deze maatregel zou evenwel 33% (*Divided Europe*-scenario) tot 45% (*Global Competition*-scenario) van de langdurig werklozen weer aan het werk helpen.

Tabel 2.11 Effectiviteit van beleidsmaatregelen om de verwachte tekorten op te lossen 1997–2007

	DE Opgelost tekort %	DE Ingezette doelgroep %	CE Opgelost tekort %	CE Ingezette doelgroep %	GC Opgelost tekort %	GC Ingezette doelgroep %
Omscholing	36	23	57	59	21	20
Bijscholing	81	51	69	71	49	48
Inzet langdurig werklozen	14	33	21	45	14	36
Inzet niet-actieven	60	12	76	14	60	13
Verminderde uitstroom ouderen	94	16	96	18	87	19

Bron: ROA, *Toekomstverkenning arbeidsmarkt en scholing tot 2007*, Den Haag, oktober 1998, p. 98

Voorzover niet alle personeelstekorten via beleidsmaatregelen opgelost kunnen worden op de middellange termijn, geldt dit vooral voor arbeids-

krachten met een hoge (vooral WO-) opleiding. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste zal in de komende jaren het aanbod van wetenschappelijk opgeleide personen weinig toenemen, omdat het merendeel van hen al werkt. In de tweede plaats hebben beleidsmaatregelen nauwelijks invloed op het arbeidsaanbod van personen met een wetenschappelijke opleiding. Alleen vermindering van de VUT sorteert effect. Maar ook als we er in slagen ouderen langer te laten doorwerken, kan (extra) arbeidsmigratie van hoog opgeleiden noodzakelijk zijn voor het oplossen van personeelstekorten. Hierbij is het aannemelijk dat de benodigde hooggeschoolde arbeidskrachten vooral uit niet-EU-landen geworven zullen moeten worden, omdat de arbeidsmobiliteit binnen de EU laag is en naar verwachting ook na de uitbreiding van de Unie laag zal blijven.

Vermindering van de VUT draagt bij aan de oplossing van problemen in de personeelsvoorziening, in de eerste plaats vanwege de sectorale samenstelling van werknemers. In de onderwijssector is de gemiddelde leeftijd van leerkrachten hoog en bestaat het werknemersbestand vooral uit hoger opgeleiden. Langer doorwerken van ouderen heeft dus voor deze sector positieve gevolgen. Dit laatste geldt voor alle sectoren waar relatief veel ouderen werkzaam zijn, zoals bij de rijksoverheid en de gezondheidszorg. De tweede reden betreft de werkervaring en kennis van ouderen. Schoolverlaters die instromen zijn doorgaans weliswaar hoger opgeleid dan ouderen die uitstromen, maar dit betekent niet dat het kennisniveau van een hoger opgeleide schoolverlater per definitie hoger is dan het kennisniveau van een lager opgeleide werknemer met veel werkervaring. Onderzoek toont juist aan dat oudere werknemers vooral vanwege hun opgebouwde bedrijfsspecifieke kennis en werkervaring (*insider advantage*) van grote waarde zijn voor hun bedrijf.¹

De gevoeligheidsanalyses van het ROA geven aan dat de personeelstekorten op de middellange termijn grotendeels via beleidsmaatregelen opgelost kunnen worden. De vraag is of deze beleidsmaatregelen realistisch zijn. Mag bijvoorbeeld verwacht worden dat de participatiegroei verder zal toenemen en is het redelijk te veronderstellen dat oudere werknemers langer zullen doorwerken? Op deze terreinen is – alle onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen ten spijt – nog veel winst te boeken. Het kabinet heeft de ambitie geformuleerd de participatiegraad van ouderen jaarlijks met 0,75% te doen stijgen. Het afgelopen jaar is de participatiegraad van ouderen met 3%-punt gestegen; van 31% in 1999 tot 34% in 2000. Een groei van meer dan 0,75%-punt per jaar is nodig om in de buurt te komen van de in maart 2001 door de Europese Raad van Stockholm geformuleerde ambitie een gemiddelde participatiegraad voor de EU-landen te bereiken van gemiddeld 50% in 2010 voor alle 55- tot 64-jarigen. Met gerichte beleidsinspanningen wordt een verdere verhoging van de participatiegraad van ouderen beoogd. Met ingang van 2002 stimuleert het kabinet de arbeidsdeelname van ouderen via een hogere arbeidskorting voor werkenden van 58 jaar en ouder. Vanaf 2002 zal ook een WAO-premiekortening voor ouderen worden ingevoerd, zodat werkgevers via lagere loonkosten gestimuleerd worden ouderen in dienst te houden of te nemen. Ook de mogelijkheid voor werkgevers om vanaf 2002 oudere werknemers een bonus te geven die tot een bepaalde hoogte belastingvrij is, kan er aan bijdragen dat ouderen langer doorwerken. Deze bonus loopt op van 500 gulden (227 €) per jaar bij een leeftijd vanaf 58 jaar tot 1500 gulden (681 €) bij een leeftijd van 63 jaar. Deze en reeds genomen beleidsmaatregelen, zoals de omzetting van VUT in flexibele pensioenregelingen, zullen moeten leiden tot een hogere arbeidsdeelname van ouderen.

¹ B.M.S. van Praag en J.P. Hop, Wmin, Wmax een symmetrisch arbeidsmarktmodel, OSA Werkdocument W146, juni 1996.

Volgens het CPB kunnen zowel de werkgelegenheid als de arbeidsparticipatie de komende jaren verder groeien, o.a. via een versnelde groei

van de arbeidsproductiviteit en via activering van mensen die nog niet deelnemen aan het arbeidsproces.

2.6 Conclusie

De omvang van de Nederlandse bevolking groeit tot 2010 nog sterk (tot bijna 17 miljoen), maar daarna zeer weinig. Door immigratie en emigratie zijn thans 2,8 miljoen inwoners uit Nederland allochtoon, waarvan ongeveer de helft westerse allochtonen en de helft niet-westerse allochtonen. Naar verwachting blijft het migratiesaldo variëren tussen 30 000 en 50 000 personen per jaar.

De Nederlandse bevolking veroudert de komende decennia. De vergrijzing zal niet eerder dan in 2016 inzetten. In 2000 waren er in Nederland op iedere 100 mensen in de leeftijd van 20–64 jaar, 22 mensen in de pensioengerechtigde leeftijd. In 2040 zullen er op iedere 100 Nederlanders in de werkzame leeftijd 43 Nederlanders ouder dan 65 jaar zijn. De vergrijzingsproblematiek heeft zowel budgettaire als arbeidsmarktgevolgen. Vanuit budgettair oogpunt is de vergrijzingsproblematiek betrekkelijk bescheiden. De budgettaire lasten van vergrijzing kunnen op velerlei manieren substantieel verminderd worden, o.a. via verhoging van de arbeidsparticipatie, reïntegratie, terugdringing van de WAO-instroom en stijging van de arbeidsproductiviteit. De vraag naar de gevolgen voor de arbeidsmarkt op langere termijn is zeer problematisch, omdat de arbeidsmarkt zeer onvoorspelbaar is. Evenals andere markten tendeeft de arbeidsmarkt op termijn naar evenwicht. Met betrekking tot de knelpunten op de arbeidsmarkt en de personeelstekorten op de korte en middellange termijn kan algemeen het volgende worden geconcludeerd:

- Knelpunten op de arbeidsmarkt – waaronder vacatures – zijn een onvoorspelbaar en tijdelijk verschijnsel. Momenteel zijn er in de particuliere en collectieve sector in totaal 216 000 vacatures. Studies wijzen uit dat dit aantal een tijdelijk hoogtepunt is en de komende jaren zal dalen.
- Uit gevoeligheidsanalyses komt naar voren dat de toekomstige knelpunten op middellange termijn voor een substantieel deel beleidsmatig kunnen worden opgelost door aanboring van het huidige onbenutte arbeidspotentieel. Vooral bijscholing en vermindering van vroegtijdige uittreding van ouderen uit het arbeidsproces dragen bij aan een groter effectief arbeidsaanbod. Ook het inzetten van langdurig werklozen is een optie.
- Eventuele personeelstekorten die op de korte en middellange termijn niet beleidsmatig opgelost kunnen worden betreffen voornamelijk hoogopgeleiden. Via arbeidsmigratie kunnen deze personeelstekorten verlicht worden. Dit kan ook het groeipotentieel van de economie ten goede komen.
- Op de korte termijn blijven veel sectoren kampen met personeelstekorten. Dit heeft een opdrukkend effect op de lonen. Nieuwe beleidsimpuls lossen de grote krapte op de arbeidsmarkt niet op korte termijn op; het is zelfs mogelijk dat een deel van nieuwe beleidsimpuls de lonen zal opdrijven.

Arbeidsmigratie kan gezien worden als tijdelijke oplossing voor de problemen in de personeelsvoorziening. Het huidige arbeidsmarktbeleid in combinatie met de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) biedt voldoende aanknopingspunten om de arbeidsmarktknelpunten op te lossen.

3.1 Inleiding

Het kabinet streeft naar een geharmoniseerd en geïntegreerd Europees asiel- en migratiebeleid. De inzet daarbij is een zoveel mogelijk terugdringen van de verschillen in beleid en praktijk tussen de lidstaten. In het asiel- en migratiebeleid is een alomvattende benadering nodig, waarbij de verschillende beleidsonderdelen steeds in hun samenhang worden gezien.¹ Dit hoofdstuk geeft een overzicht van die samenhang in het Nederlandse asielbeleid en (arbeids-) migratiebeleid. Stromen van vluchtelingen en asielzoekers maken onderdeel uit van de internationale migratiestromen. Beleidsmatig is er echter een duidelijk onderscheid. Het asielbeleid wordt beheerst door verplichtingen in het kader van internationale en Europese verdragen, terwijl het migratiebeleid grotendeels – zij het niet uitsluitend – wordt bepaald door nationale wet- en regelgeving. Hier volgt eerst een kort overzicht van het Nederlandse migratiebeleid (arbeidsmigratie, kennismigratie, gezinshereniging). Daarna wordt de Nederlandse inzet uiteengezet met betrekking tot het gemeenschappelijke asielbeleid, de integratie van derdelanders, illegale immigratie en internationale samenwerking.

3.2 Arbeidsmigratiebeleid

Nederland kent een restrictief arbeidsmigratiebeleid, dat is neergelegd in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Restrictief betekent niet dat het aantal toe te laten arbeidsmigranten aan een maximum gebonden is, maar dat arbeidsmigranten op reguliere arbeidsplaatsen alleen worden toegelaten indien er in Nederland c.q. de EER geen aanbod voor de betreffende functie aanwezig is dan wel binnen een redelijke termijn te verwachten is. Of prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is, wordt bepaald aan de hand van de gegevens van Arbeidsvoorziening over de arbeidsmarkt (inclusief het eigen bestand werkzoekenden) en aan de hand van de resultaten van de wervingsinspanningen die de werkgever zelf heeft verricht.

De Wav is vraaggericht. Indien een individuele werkgever een vacature heeft die, ondanks voldoende inspanningen om prioriteitgenietend aanbod te werven, niet met dit aanbod kan worden ingevuld, heeft hij in beginsel – en zonder beperking wat betreft aantal en tijdsduur – recht op een tewerkstellingsvergunning (TWV). De Wav biedt op deze wijze het kader waarbinnen maatwerk kan worden geleverd, toegespitst op de behoefte van de individuele werkgever. Door de aanhoudende economische groei is de vraag naar arbeid in de afgelopen jaren sterk gestegen. De daarmee gepaard gaande toenemende krapte op de arbeidsmarkt heeft zich vertaald in een sterke groei van het aantal afgegeven TWV's.

Tabel 3.1 Verleende tewerkstellingsvergunningen, 1997–2000

	1997	1998	1999	2000
Verleende TWV's	11 065	15 181	20 816	27 678

Ten aanzien van de verleende TWV's geldt het volgende:

- Een groot aantal tewerkstellingsvergunningen wordt afgegeven voor minder dan één jaar (60%). Arbeidsvoorziening schat het aantal tewerkstellingsvergunningen dat voor drie jaar wordt afgegeven op 6000. Permanente toelating van arbeidsmigranten is derhalve beperkt. Dit is echter ook niet het oogmerk van de Wav.
- In 2000 bedroeg het aantal aan de arbeidsmarkt getoetste aanvragen

¹ Brief van de staatssecretaris van Justitie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 19 637, nr. 593.

6100 (waarvan 1850 voor korter dan drie maanden). Van de overige aanvragen bestond een groot deel – meer dan 18 000 – uit aanvragen voor tijdelijke arbeid op niet-reguliere arbeidsplaatsen. Het betreft hier in de eerste plaats asielzoekers die bijvoorbeeld oogstwerkzaamheden verrichten, stagiaires en practicanten, artiesten en musici, sleutel-personeel binnen internationale concerns en wetenschappelijk personeel, waarvoor een arbeidsmarkttoets niet noodzakelijk is. De reden van het soepeler toelatingsbeleid voor deze categorieën ligt met name in de versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland en de versterking van Nederland als kenniseconomie.

Bij arbeidsmigratie gaat het – in tegenstelling tot de jaren zestig – vooral om hoogopgeleide vreemdelingen. Van de afgegeven tewerkstellingsvergunningen in 2000 waren er naar schatting van Arbeidsvoorziening 6500 afgegeven voor functies op een laag niveau (tot en met MAVO), 11 000 op middelbaar niveau (HAVO/VWO/MBO) en 10 000 op hoog niveau (HBO/WO). De functies op laag niveau betreffen voornamelijk tewerkstellingsvergunningen voor werkzaamheden in de tuinbouw door asielzoekers. De vergunningen voor functies op middenniveau betreffen vooral stagiaires en practicanten (3800) en artiesten en musici (2575), categorieën vreemdelingen die slechts tijdelijk in Nederland arbeid verrichten op niet-reguliere arbeidsplaatsen. De functies op hoog niveau betreffen voor een belangrijk deel uitwisseling van personeel op hoge leidinggevende of specialistische functies (2700), ICT-personeel (2100) en wetenschappelijk personeel (1850).

3.2.1 De Wav en het arbeidsmarktbeleid

Het Wav-beleid is direct gerelateerd aan het arbeidsmarktbeleid, dat primair is gericht op vergroting van de arbeidsparticipatie in Nederland. De afgelopen jaren is de relatie tussen het Wav-beleid en het arbeidsmarktbeleid in twee opzichten beter verankerd. In de eerste plaats kent de Wav de mogelijkheid om vergunningen af te geven onder de voorwaarde van inspanningen door de werkgever gericht op werving, verbetering van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden of scholing en opleiding om prioriteitgenietend aanbod te werven. In een aantal sectorale convenanten (Chinees-Indische horeca, zorgsector, tuinbouw) is opgenomen dat alleen nog vergunningen worden afgegeven onder deze voorwaarden. Een vergunning onder voorwaarden wordt afgegeven voor een bepaalde tijd, waarna wordt getoetst of de werkgever de voorwaarden nakomt. Als dat niet het geval is, kan de tewerkstellingsvergunning worden ingetrokken. Ook aan individuele werkgevers worden in toenemende mate vergunningen onder voorwaarden verleend. Deze regeling maakt het mogelijk flexibeler in te spelen op een zich wijzigende economische en arbeidsmarktsituatie. De tijdelijkheid van de tewerkstellingsvergunning voorkomt een (langdurig) beroep op sociale voorzieningen en dwingt werkgevers blijvend prioriteitgenietend aanbod te werven. Het aantal onder voorwaarden afgegeven vergunningen is nog wel beperkt, maar groeit sterk. In de eerste helft van 2001 bedroeg het ca. 500, evenveel als in geheel 2000.

In de tweede plaats zijn of worden met sociale partners in verschillende branches afspraken gemaakt over een sectorale aanpak van knelpunten op de arbeidsmarkt. Per 1 november 2000 is de tijdelijke niet-verlengbare tewerkstellingsvergunning geïntroduceerd. Voor acute knelpunten wordt hiermee de mogelijkheid van tijdelijke arbeidsmigratie geboden, terwijl op langere termijn wordt gewerkt aan een structurele oplossing binnen de Nederlandse of EER-arbeidsmarkt.

Lange procedures kunnen een belemmering vormen voor de noodzakelijke arbeidsmigratie. Het kabinet heeft reeds besloten de toelatingsprocedures voor buitenlandse werknemers te versnellen. Daarnaast is het voor de langere termijn de vraag of de Wav voldoende wendbaarheid en flexibiliteit biedt om toptalent naar Nederland te halen.

3.3 Migratie van toptalent en kennis

De ontwikkeling van de kenniseconomie is een speerpunt van het Nederlandse overheidsbeleid.¹ De transformatie van de Nederlandse economie in een kenniseconomie is in volle gang. Kennis is nodig voor het concurrentievermogen van het bedrijfsleven. Er is dan ook sprake van een toenemende mondiale concurrentie om toptalent. Ook in Nederland zal het vestigingsklimaat voor hoogopgeleiden in het algemeen en voor kenniswerkers in het bijzonder aantrekkelijk moeten zijn. Het ontwikkelen van dit migratiebeleid en vestigingsklimaat moet de concurrentie met landen als de Verenigde Staten en Duitsland kunnen doorstaan. Het ontwikkelen en benutten van kennis en onderzoek is de belangrijkste basis voor innovatie. Daarnaast vragen ook complexe maatschappelijke problemen (bijvoorbeeld op het gebied van de gezondheidszorg of het milieu) om een gerichte inzet van kennis en onderzoekscapaciteit

In de kenniseconomie bestaat een grote behoefte op de arbeidsmarkt aan hoger opgeleiden, terwijl die markt steeds meer met tekorten op dat terrein wordt geconfronteerd.² In het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek is niet altijd te voorzien welke nieuwe ontwikkelingen in wetenschap en technologie ook daadwerkelijk bijdragen aan de kwaliteit en het innovatievermogen van economische sectoren. Of deze kansen worden benut, hangt echter af van de kwaliteit van de kennisinfrastructuur.³ Vergrijzing leidt volgens het CPB reeds in de nabije toekomst tot aanzienlijke tekorten. Tevens ontwikkelt zich over de hele linie een scheefgroei in de samenstelling van de beroepsbevolking: te weinig jongeren en een voorlopig blijvend lage participatiegraad van vrouwen in functies voor een hoger opleidingsniveau.⁴

Los van het tekort aan kenniswerkers is het in de kenniseconomie nodig om internationaal te werven. Ontwikkeling van onderzoek is al lang internationaal georiënteerd, maar nieuw is dat internationale samenwerking tot een internationale taakverdeling op onderzoeksgebied leidt. Met de mondialisering en de ontwikkeling van de kenniseconomie ontstaat er een wereldwijde competitieve markt voor kennis. De intensivering van ICT en internetgebruik versnellen deze trend, waardoor de vraag naar hoger onderwijs en onderzoek alleen nog maar zal toenemen. Internationale netwerkvorming door migratie van kenniswerkers is onvermijdelijk geworden om vermeerdering van kennis te realiseren. Via een opleiding, die steeds minder het karakter van «eindonderwijs» heeft, moeten jonge mensen een stevige basis kunnen leggen om in latere fasen van hun loopbaan hun kennis te kunnen verdiepen en opwaarderen.

Kennismigratie is essentieel voor Europa. Dat kan alleen met het goed onderhouden van de kennisinfrastructuur door instroom van kenniswerkers. De combinatie van «autonome» internationalisering en tekorten maken kennismigratie zeer urgent. Ten behoeve van kennismigratie heeft Nederland het toelatingsbeleid op de volgende punten versoepeld. Bij toelating van promovendi van buiten de EER wordt niet getoetst op de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod; bij gastdocenten die ten hoogste een jaar en bij wetenschappelijk onderzoekers die ten hoogste drie jaar in Nederland arbeid verrichten, geldt die toets evenmin. Op dit moment heeft het Nederlandse onderzoek internationaal een uitstekende reputatie. Het is van belang dat het Nederlandse beleid om jong talent aan

¹ Zie o.a. Regeringsverklaring 1998: «Nederland is duidelijk op weg een «brainport» te worden. De vitaliteit van onze economie en de leefbaarheid van de samenleving staan of vallen met het ontwikkelen en toepassen van zeer uiteenlopende vormen van kennis. De inzet van investeringsmiddelen voor de ontwikkeling en toepassing van kennis onderstrept het belang dat de regering hieraan hecht». Ook de Europese Raad van Lissabon in maart 2000 onderstreepte deze visie.

² ROA, «De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep in 2004», Maastricht, 1999; Van Vucht Tijssen, «Talent voor de Toekomst, Toekomst voor Talent», Utrecht, juni 2000; CPB 2000/20, «De arbeidsmarkt voor wetenschappelijk onderzoekers», 8 juni 2000. Volgens het CPB wordt, wanneer veronderstelt wordt dat de tekorten per functie per HOOP-gebied niet gecompenseerd kunnen worden door overschotten bij andere functies en HOOP-gebieden, voor 2003 een tekort gevonden van 1294 fte en voor 2008 van 2886 fte, dat is respectievelijk 5,4% en 12,1% van het wetenschappelijk personeel in 1998. Met compensatie per HOOP-gebied wordt het laten vervullen van een vacature door een hoogopgeleide in het ene vakgebied door iemand uit een ander vakgebied bedoeld.

³ Zie over het belang van kennis en technologie voor economische groei ook OESO, *Education at a Glance, OECD indicators*, Parijs, 2001; OESO, *The new economy: beyond the Hype, the OECD Growth Project*, Parijs, 2001, en Ministerie van Economische Zaken, *Ruimte voor Industriële Vernieuwing*, juni 1999.

⁴ CPB, «De arbeidsmarkt voor wetenschappelijk onderzoekers», 8 juni 2000. Zo is bijvoorbeeld in vier jaar de populatie van WO-geplumeerden veel kleiner geworden: van ca. 25 700 in 1994–1995 tot ca. 22 700 in 1997–1998. Een sterkere deelname van vrouwen heeft weinig effect op het totale tekort in personen, als gevolg van een stijgende «deeltijdfactor».

te trekken en vast te houden kan concurreren met het beleid van de Verenigde Staten en andere landen. Deze ambitie past ook binnen de Lissabon-strategie om van Europa de meest competitieve en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken. Gelet op het belang van kennis-migratie zal verder worden bezien waar nadere aanpassing van wet- en regelgeving nodig is om de komst van kenniswerkers naar Nederland zo goed mogelijk te laten verlopen en om een optimale inbedding van de Nederlandse economie in het internationale krachtenveld te waarborgen. Tevens zal het kabinet nog nader bezien of de Wav ook op langere termijn over voldoende wendbaarheid en flexibiliteit beschikt om getalenteerde mensen binnen te halen. Een interdepartementale werkgroep zal daarover een advies uitbrengen.

3.4 Gezinsherenigingsbeleid

Het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid is grotendeels nationaal bepaald. Van de internationale verdragsverplichtingen die daarbij een rol spelen is artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (recht op familie- en gezinsleven) het belangrijkste. In Nederland is gezinshereniging de voornaamste toelatingsgrond (zie tabel 2.3). Hierbij gaat het om verschillende groepen. De grootste groep bestaat uit de zogenoemde gezinsvormers, die in Nederland worden toegelaten om zich hier te vestigen bij hun nieuwe echtgenoot of partner die reeds eerder op andere gronden tot Nederland is toegelaten (bijvoorbeeld als arbeidsmigrant). Daarnaast is er de groep die in het land van herkomst al was getrouwd of samenwoonde en waarvan de achtergebleven echtgenoot of partner zich vaak samen met de minderjarige kinderen naar verloop van tijd herenigt met de in Nederland wonende vreemdeling. De derde groep bestaat uit meerderjarige kinderen en overige familieleden. Zij kunnen zich met een gezinslid in Nederland herenigen, indien achterlating in het land van herkomst onevenredig hard is.

Het Verdrag van Amsterdam schrijft communautaire maatregelen voor op het gebied van de gezinshereniging. De Commissie heeft in december 1999 een ontwerp-richtlijn inzake het recht op gezinshereniging ingediend. De onderhandelingen over de ontwerp-richtlijn verlopen moeizaam. Mede omdat gezinshereniging in de meeste lidstaten tegenwoordig de voornaamste toelatingsgrond vormt, zal het kabinet zich blijven inspannen om te komen tot een geharmoniseerd gezinsherenigingsbeleid. Dat past in de gedachte van een Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid die de Europese Unie wil realiseren voor haar onderdanen en voor de wettig binnen haar grenzen verblijvende vreemdelingen.

3.5 Asielbeleid

Asielzoekers worden alleen tot Nederland toegelaten als zij op grond van het Vluchtelingenverdrag van Genève als vluchteling worden erkend of een succesvol beroep doen op de andere toelatingsgronden asiel zoals die in de Vreemdelingenwet 2000 zijn neergelegd. Voor de toelating van asielzoekers gelden dus geheel andere criteria dan voor de toelating van arbeidsmigranten. De asielprocedure is immers uitsluitend bedoeld om bescherming te bieden aan personen die bescherming nodig hebben.

Tijdens de asielprocedure bestaat voor asielzoekers in beperkte mate de mogelijkheid werk te verrichten. Asielzoekers in procedure die onder verantwoordelijkheid van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) worden opgevangen, mogen vanaf zes maanden na binnenkomst gedurende een periode van maximaal twaalf weken in 52 weken naar zijn aard kortdurend werk verrichten. Een tewerkstellingsvergunning is daarvoor vereist. Vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning asiel voor

bepaalde tijd is verleend, hebben onbeperkt toegang tot de arbeidsmarkt. De werkgever dient ook daarvoor over een tewerkstellingsvergunning te beschikken.

Tabel 3.2 geeft een kort overzicht van het aantal in Nederland ingediende asielaanvragen van 1997 tot 2000. Hieruit blijkt dat het aantal in Nederland ingediende asielaanvragen de afgelopen jaren rond de 40 000 schommelde. De volgorde van de belangrijkste herkomstlanden was betrekkelijk stabiel, maar de instroom uit met name Irak is sterk teruggelopen.

Tabel 3.2 Ingediende asielaanvragen in Nederland, 1997–2000

	1997	1998	1999	2000
Totaal	34 443	45 217	39 299	43 895
Waarvan:				
Afghanistan	5 920	7 118	4 400	5 055
Joegoslavië	1 652	4 289	3 692	3 851
Irak	9 641	8 300	3 703	2 773
Iran	1 253	1 679	1 527	2 543
Turkije	1 135	1 222	1 490	2 277

Het inwilligingspercentage van asielverzoeken is de afgelopen jaren gedaald. Van de asielverzoeken die in 1997 werden ingediend werd uiteindelijk 45% ingewilligd – voor de aanvragen uit de cohorten 1994–1996 lag dat eveneens boven de 40%. Het inwilligingspercentage van in 1998 ingediende asielverzoeken lag op 25%, voor de jaren daarna bedroeg het ca. 10%, maar te verwachten is dat het nog sterk oploopt (tot 20–30%) vanwege het grote aantal openstaande zaken in eerste aanleg.

Tabel 3.3 Inwilligingspercentages, cohorten 1997–2000 (peildatum 31 maart 2001)

	1997	1998	1999	2000
Totaal	45,5%	25,2%	11,8%	9,1%
Waarvan:				
A-status	13,1%	3,8%	1,9%	0,9%
Vtv	9,8%	6,6%	4,9%	3,6%
Vvtv	22,5%	14,8%	4,9%	4,6%
Openstaande zaken	0,6%	2,9%	15,5%	23,5%

Toelichting: De gegevens hebben betrekking op de oude Vreemdelingenwet die tot 1 april 2001 bestond. Vtv staat voor «vergunning tot verblijf», vvtv voor «voorwaardelijke vergunning tot verblijf».

Het aantal in de landen van de Europese Unie ingediende asielaanvragen is sinds 1997 gestegen van 245 000 tot 364 000 in 2000 (cijfers voor dertien lidstaten). Het Verenigd Koninkrijk is het belangrijkste bestemmingsland geworden. Het Nederlandse aandeel in de totale instroom fluctueert tussen 12% en 16%. In de eerste vijf maanden van 2001 is het gedaald tot 10%. Daarmee ligt het evenwel nog steeds boven het percentage dat men zou kunnen verwachten als bijvoorbeeld de bevolkingsomvang of de oppervlakte van Nederland als indicatoren worden genomen.¹

Tabel 3.4 Ingediende asielaanvragen in de Europese Unie, 1997–2000

	1997	1998	1999	2000
Totaal EU	244 527	291 089	329 800	363 593
Waarvan:				
Verenigd Koninkrijk	17%	20%	22%	26%
Duitsland	43%	34%	29%	22%

¹ WODC, *Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen*, Onderzoeksnotitie 2000/2, 8–10.

	1997	1998	1999	2000
Nederland	14%	16%	12%	12%
België	5%	8%	11%	12%
Frankrijk	9%	8%	9%	11%
Overige landen	13%	15%	17%	18%

Bron: IGC. Cijfers voor Italië en Portugal waren niet voorhanden. Voor Duitsland zijn gezinsleden alleen meegerekend indien de asielaanvraag afzonderlijk werd ingediend. De cijfers voor België en Frankrijk zijn exclusief niet-alleenstaande minderjarige asielzoekers.

De inspanningen van het kabinet, gericht op het totstandbrengen van een geharmoniseerd asielbeleid in de Europese Unie, kunnen niet los worden gezien van de wens van het kabinet tot een evenwichtiger verdeling van asielzoekers over de lidstaten van de Unie, waardoor de solidariteit tussen de lidstaten zal worden bevorderd. Een geharmoniseerd asielbeleid is tevens van belang met het oog op de rechtszekerheid van de asielzoeker. Daarnaast ziet het kabinet een geharmoniseerd asielbeleid als een logische component van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid die de Unie wenst te realiseren: vrij verkeer van personen en het opheffen van de binnengrenzen vereist op den duur een eenduidig asielbeleid.

Gelijktijdig met de Mededeling over een communautair immigratiebeleid in november 2000 presenteerde de Commissie een Mededeling over een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend. Het kabinet is ingenomen met het standpunt van de Commissie dat de gemeenschappelijke asielprocedure zowel betrekking zal moeten hebben op bescherming uit hoofde van het Verdrag van Genève als op subsidiaire vormen van bescherming. Terecht stelt de Commissie dat een gemeenschappelijke asielprocedure zal moeten leiden tot het terugdringen van secundaire migratiestromen. De Commissie wijst op de mogelijkheid één uniforme status te creëren, waarbij dezelfde rechten en voorzieningen gelden voor verdragsvluchtelingen en voor hen die een vorm van subsidiaire bescherming genieten. Aangezien deze gedachte goed aansluit bij de opzet van de Vreemdelingenwet 2000 kan zij op instemming van het kabinet rekenen. Tijdens de Europese Raad van Laken eind 2001 zal de regering nogmaals wijzen op het belang van een voortvarende harmonisatie van het Europese asielbeleid. Lidstaten zullen ertoe bereid moeten zijn hun nationale wet- en regelgeving aan te passen.

3.6 Integratiebeleid

Er zijn verschillende migrantengroepen, maar er is één integratiebeleid, met een aantal constante uitgangspunten zoals het belang van arbeidsparticipatie, het leren van de Nederlandse taal, en culturele participatie. Het integratiebeleid vormt immers een dwarsbalk door het gehele migratiedossier (arbeidsmigratie, asielmigratie en volgmigratie) en loopt door naar nakomelingen die in Nederland geboren zijn. Immigratie en integratie vragen vanwege hun onderlinge samenhang een integrale beleidsbenadering. Het aantal immigranten en hun sociaal-economisch profiel bij aankomst zet de agenda voor het integratiebeleid. Omgekeerd stelt de inburgeringscapaciteit en het maatschappelijk absorptievermogen vragen aan de aantallen migranten die Nederland kan opnemen. Beide beleidsonderdelen moeten in onderlinge samenhang worden gezien. Dit geldt zeker op het gebied van arbeidsmigratie dat meer door nationaal beleid kan worden bepaald dan asiel- en volgmigratie. Overigens dient te worden benadrukt, dat de ervaringen met de gezinsleden van de arbeidsmigranten uit de jaren zestig en zeventig – en met die migranten zelf, die relatief vaak getroffen zijn door werkloosheid of arbeidsongeschiktheid –

niet maatgevend zijn voor de huidige arbeidsmigranten. De huidige generatie arbeidsmigranten is hoger opgeleid en mobieler, en heeft ook een ander profiel dan de asielmigranten.

Het Nederlandse integratiebeleid heeft als doelstelling te bevorderen dat etnische minderheden (niet-westerse allochtonen) volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Zonder overheidsinspanningen zou de zwakke positie van etnische groepen zich immers kunnen bestendigen. Belangrijke elementen in het beleid zijn enerzijds de versterking van de sociale, economische, culturele en juridische positie van etnische minderheden, anderzijds de bevordering van de maatschappelijke cohesie. In 2000 waren er ca. 1,5 miljoen niet-westerse allochtonen, op een totale bevolking van 16 miljoen. Het gemiddelde werkloosheidspercentage van etnische minderheden is thans 10%, terwijl dat van autochtonen 3% is. Bovendien is de uitkeringsafhankelijkheid onder etnische minderheden nog steeds relatief hoog. Bestrijding van de werkloosheid onder etnische minderheden is een speerpunt van het integratiebeleid. In de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» is hierover een actieprogramma opgenomen, dat onder meer beoogt het verschil in de werkloosheidspositie van etnische minderheden ten opzichte van de autochtone bevolking te halveren.¹ Mede vanwege de gunstige economische ontwikkeling is de arbeidsparticipatie van etnische minderheden de laatste jaren sterk toegenomen. Voorts heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een «Plan van aanpak» ontwikkeld om in de periode 2000–2003 door middel van algemene en specifieke beleidsmaatregelen de arbeidsmarktpositie voor etnische minderheden te verbeteren².

Vanuit integratieperspectief gezien moet zo snel mogelijk na toelating het integratieproces starten. De Wet inburgering Nieuwkomers (WIN) voorziet daarin door voor elke nieuwkomer een inburgeringstraject verplicht te stellen, met uitzondering van degenen die met een tijdelijk doel naar Nederland komen.³ Een kernelement van het integratiebeleid is de realisering van actief burgerschap. De bevordering van arbeidsparticipatie is daarin een belangrijk middel. Het bevordert de participatie van het individu en stimuleert het integratieproces. De gemiddeld hoge werkloosheid van migranten dient dan ook intensieve aandacht te krijgen. Hoewel de arbeidsparticipatie van migranten de afgelopen jaren belangrijk is toegenomen, is het risico reëel dat deze groep weer eerder werkloos wordt wanneer de economie terugloopt. Migrantenvrouwen werken vaker dan autochtonen in deeltijdfuncties en in segmenten van de arbeidsmarkt met weinig perspectief.

Nieuwkomers met een verblijfsstatus hebben met inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001 volledig toegang tot de arbeidsmarkt. In het kader van de WIN kunnen nieuwkomers na ongeveer een jaar doorgeleid worden naar de arbeidsmarkt. Asielzoekers mogen vanaf zes maanden na binnenkomst gedurende een periode van maximaal twaalf weken in 52 weken kortdurend werk verrichten. In alle gevallen is een tewerkstellingsvergunning nodig. Uit onderzoek blijkt dat ruim 60% van de toegelaten vluchtelingen en asielgerechtigden middelbaar of hoger opgeleid is. Hetzelfde geldt voor asielzoekers die nog in afwachting zijn van een beslissing op het asielverzoek. Uit onderzoek naar vijf nieuwe etnische groepen in 2000 is gebleken dat 34% van de toegelaten vluchtelingen en asielgerechtigden werkloos en werkzoekend is, en dat vele anderen onder hun niveau werken. Arbeidsparticipatie is voor een groot deel afhankelijk van de verblijfsduur in Nederland, kennis van de Nederlandse taal, beoordeling van diploma's e.d.⁴ Vluchtelingen blijken graag bereid zich, al dan niet met om- en bijscholing, in te zetten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het is daarom zaak kennis te hebben van het

¹ Nota van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, «Kansen krijgen, kansen pakken», Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 333, nr. 2.

² Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden, Plan van aanpak 2000–2003, juni 2000.

³ Een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de effectiviteit van het inburgeringsbeleid is onlangs gestart.

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nieuwe etnische groepen in Nederland*, 2000.

opleidings- en arbeidsprofiel van asielzoekers, opdat zij na toelating zo snel mogelijk kunnen worden toegeleid naar de arbeidsmarkt.

Racisme, discriminatie en vooroordelen dienen bestreden te worden. De bestrijding daarvan vindt plaats langs twee hoofdlijnen: enerzijds preventief, onder meer via educatie, beeldvorming en trainingen intercultureel management; anderzijds repressief, door middel van het optreden tegen discriminerende en racistische gedragingen via sancties, gedragscodes met klachtregelingen, en dergelijke. Daarnaast bestaat in Nederland een infrastructuur om discriminatie op andere wijze dan alleen via de centrale overheid tegen te gaan. Te noemen zijn de onafhankelijk van de overheid opererende Commissie Gelijke Behandeling (CGB), de lokale anti-discriminatiebureaus (adb's) en het Landelijk Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR). Het kabinet wil ook de bestrijding van racisme en grensoverschrijdende discriminatie – bijvoorbeeld via internet – in internationaal verband verbeteren.

3.7 Illegale migratie en internationale samenwerking

3.7.1 Illegale migratie

Aan de basis van de ruimte die er is voor vluchtelingen en arbeidsmigranten ligt het uitgangspunt dat diegenen die niet via legale procedures in Nederland komen, zonder geldige verblijfsstatus derhalve, illegaal zijn en dienen te worden uitgewezen. De problematiek van illegale migratie is actueel en nijpend en leeft daarom, mede naar aanleiding van enkele tragische incidenten, ook sterk in de publieke aandacht. Met name in internationaal verband wordt gewerkt aan maatregelen en overeenkomsten die illegale migratie kunnen beteugelen.

In Nederland, maar ook in communautair verband, vindt verscherpte controle van de buitengrenzen plaats nu de Europese binnengrenzen voor een belangrijk deel zijn weggefallen. Dit gebeurt enerzijds door samenwerking met de landen die aan de EU-buitengrenzen liggen (bijvoorbeeld door een strenger visumbeleid), anderzijds door een gezamenlijke inzet van immigratiedeskundigen op strategische transitluchthavens. Hierdoor zal de illegale toegang tot Nederland en de andere landen van de EU bemoeilijkt worden, hetgeen naar verwachting ontmoedigend zal werken.

Veruit de meeste mensen die in ons land asiel aanvragen, blijken voor hun reis veelal een aanzienlijk bedrag te betalen aan reisagenten of mensensmokkelaars. De opsporing en vervolging van mensensmokkelaars behoort in Nederland tot de prioriteiten bij politie en Openbaar Ministerie.¹ Ook in internationaal verband heeft dit aspect de volle aandacht. In dit verband is belangrijk ook te onderscheiden naar mensen en organisaties die zich toeleggen op het illegaal in Nederland tewerkstellen (meestal in de prostitutie) van vreemdelingen. Er is dan sprake van mensenhandel; de opsporing en vervolging van dit delict behoort in Nederland eveneens tot de prioriteiten.

Voor mogelijkheden tot hulp bij remigratie wordt intensief samengewerkt met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), die ook in Nederland een vestiging heeft. Wat betreft de uitwijzing en terugkeermogelijkheden tracht Nederland bilateraal en in Europees verband tot goede samenwerking met de landen van herkomst en doorreis te komen.

Voorts bevatten alle overeenkomsten tussen de EU en derde landen een clause over de terugname van eigen onderdanen die zich illegaal op het grondgebied van de andere partij bevinden, alsmede over de overname van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die via het grond-

¹ Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel, *Dreigingsbeeld mensensmokkel 2000*, Zoetermeer 2001.

gebied van de ene partij naar het grondgebied van de ander zijn gereisd. De terugname van eigen onderdanen kan op basis van deze clausules geschieden. Ten einde de overname van illegale derdelanders in praktijk te brengen dienen echter nadere overeenkomsten te worden gesloten. De Commissie heeft een begin gemaakt met de onderhandelingen met Marokko, Pakistan, de Russische Federatie en Sri Lanka over dergelijke terug- en overnameovereenkomsten. De Raad van Ministers van de EU heeft voorts mandaten goedgekeurd voor onderhandelingen met Macao en Hong Kong.

De bevordering van een asiel- en migratiebeleid gericht op de bescherming van vluchtelingen en ontheemden, alsmede de bestrijding van de misdrijven mensenhandel en mensensmokkel zijn tevens belangrijke elementen van het extern beleid van de EU, met name met betrekking tot de Westelijke Balkan, China en de landen van de voormalige Sovjet-Unie.

3.7.2 Internationale samenwerking

Op Nederlands initiatief is eind 1998 in het kader van de Europese Unie de Werkgroep op Hoog Niveau voor Asiel en Migratie (HLWG of High Level Working Group on Asylum and Migration) in het leven geroepen. De doelstelling van deze werkgroep – die rapporteert aan de Algemene Raad – is een geïntegreerd, pijleroverstijgend asiel- en migratiebeleid in EU-verband te ontwikkelen, gericht op het identificeren en beïnvloeden van de factoren die tot (onvrijwillige) emigratie uit het land van herkomst leiden, zoals politieke instabiliteit, schendingen van mensenrechten en sociaal-economische problemen, alsmede op de effecten van migratiestromen, zoals integratie, vrijwillige terugkeer en het tegengaan van mensenhandel en mensensmokkel. Daartoe wordt naast «klassieke» beleidsinstrumenten voor de toelating van immigranten en vluchtelingen en de bestrijding van illegale immigratie een breed spectrum aan instrumenten ingezet op het gebied van buitenlands beleid (waaronder mensenrechtenbeleid, conflictpreventie en conflictbeheersing), ontwikkelingssamenwerking (inclusief noodhulp) en economische samenwerking om tot een betere beheersing van migratiestromen te komen. In het kader van de HLWG zijn vooralsnog zes actieplannen opgesteld, gericht op belangrijke landen of regio's van herkomst, te weten Afghanistan, Albanië (inclusief Kosovo), Irak, Marokko, Somalië en Sri Lanka. De actieplannen moeten thans worden uitgevoerd. Een belangrijk element van het beleidsconcept is het streven naar partnerschap met de landen van herkomst bij de aanpak van migratiegerelateerde problemen. Wanneer het land waarvoor een actieplan bestaat politiek zeer instabiel is en er geen aanvaardbare overheidspartner is, speelt samenwerking met buurlanden, internationale organisaties en NGO's een belangrijke rol bij de uitvoering van de plannen. De werkzaamheden van de HLWG hebben geleid tot opname in de EG-begroting van een voorlopige begrotingsfaciliteit ten behoeve van de betrekkingen met derde landen op het gebied van migratie.

3.8 Conclusie

Nederland streeft naar een geharmoniseerd en geïntegreerd Europees asiel- en migratiebeleid. De inzet daarbij is – via uiteenlopende instrumenten – de verschillen in beleid en praktijk tussen de lidstaten zoveel mogelijk terug te dringen. Een geïntegreerd Europees beleid heeft betrekking op arbeidsmigratie, volgmigratie en asielmigratie, op integratie van toegelaten migranten, op bestrijding van illegale immigratie en op internationale samenwerking.

Met betrekking tot arbeidsmigratie is de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) het uitgangspunt. De afgelopen jaren is de relatie van het Wav-beleid met

het arbeidsmarktbeleid beter verankerd, onder meer door sectorale afspraken. Knelpunten doen zich evenwel voor in de uitvoering. Voor categorieën arbeidsmigranten die belangrijk bijdragen aan de versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland en de versterking van Nederland als kenniseconomie gelden specifieke afspraken, zoals bijvoorbeeld het niet-toepassen van de arbeidsmarkttoets voor promovendi. Gelet op het belang van kennismigratie zal verder worden bezien waar nadere aanpassing van wet- en regelgeving nodig is om de komst van kenniswerkers naar Nederland zo goed mogelijk te laten verlopen en om een optimale inbedding van de Nederlandse economie in het internationale krachtenveld te waarborgen. Tevens zal het kabinet nog nader bezien of de Wav ook op langere termijn over voldoende wendbaarheid en flexibiliteit beschikt om getalenteerde mensen binnen te halen. Een interdepartementale werkgroep zal daarover een advies uitbrengen.

In Nederland zijn gezinshereniging en gezinsvorming een belangrijke toelatingsgrond – getalsmatig gezien zelfs de belangrijkste. Mede daarom zal het kabinet zich blijven inspannen om te komen tot een geharmoniseerd gezinsherenigingsbeleid. Daarnaast heeft Nederland een substantieel aandeel in de Europese opvang van asielzoekers. Door het totstandbrengen van een geharmoniseerd asielbeleid in de Europese Unie kan een evenwichtiger verdeling van asielzoekers over de lidstaten van de Unie worden bevorderd en meer rechtszekerheid aan de asielzoeker worden geboden.

Het Nederlandse integratiebeleid heeft als doelstelling te bevorderen dat etnische minderheden volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Bestrijding van de werkloosheid is een speerpunt van het integratiebeleid. Immigratie en integratie vragen vanwege hun onderlinge samenhang een integrale beleidsbenadering, zowel met betrekking tot nieuwe migranten als met betrekking tot migranten die hier reeds verblijven.

In nationaal en internationaal verband wordt gewerkt aan maatregelen en overeenkomsten die illegale migratie kunnen beteugelen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan verscherpte controle van de buitengrenzen, aan opsporing en vervolging van mensensmokkel en mensenhandel, en aan het sluiten van overeenkomsten tussen de EU en derde landen. Daarnaast wordt in het kader van de HLWG een breed spectrum aan instrumenten ingezet op het gebied van buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking om tot een betere beheersing van migratiestromen te komen.

HOOFDSTUK 4 EUROPESE CONTEXT

4.1 Inleiding

Het regeringsstandpunt over de voorstellen vervat in de Mededeling van de Europese Commissie over een communautair immigratiebeleid, zoals dat wordt verwoord in het vijfde hoofdstuk, heeft, behalve op de vraag of het kabinet verruimde arbeidsmigratie naar Nederland wenselijk acht, met name betrekking op de voorstellen van de Commissie voor het juridisch raamwerk van het communautair immigratiebeleid en voor de toepassing van een open coördinatiemethode. Die onderwerpen vormen de kern van het Commissievoorstel. In dit hoofdstuk worden de inzet en de voorstellen van de Commissie besproken. In het bijzonder wordt daarbij aandacht besteed aan de voorstellen van de Commissie op het gebied van het integratiebeleid, vanwege het belang dat het kabinet hecht aan een goede integratie van toegelaten immigranten. Een bespreking van de Europese context zou echter niet compleet zijn zonder een overzicht van het stand-

punt van de Unie over de uitbreiding van het vrij verkeer van werknemers tot de kandidaat-lidstaten. Ook levert dit hoofdstuk informatie over het immigratiebeleid in een aantal lidstaten van de Unie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van selectiemechanismen die in andere landen worden toegepast of voorgesteld. Bijlage 1 bevat een overzicht van de wetgevingsinstrumenten op het gebied van asiel en migratie die de Commissie heeft ingediend of binnenkort zal indienen.

4.2 Voorstellen van de Commissie

De Commissie acht het wenselijk dat er een algemeen kader voor afzonderlijke wetgevingsvoorstellen bestaat. De Mededeling beoogt dit kader te geven. Om het doel van een alomvattend immigratiebeleid te verwezenlijken wil de Commissie op communautair niveau toezien op de coördinatie en de transparantie van het beleid dat momenteel op het niveau van de lidstaten wordt uitgevoerd, aangezien dit volgens de Commissie nauw samenhangt met en effecten heeft op andere terreinen van het EU-beleid, zoals de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen, communautaire verbintenissen op internationaal niveau in het kader van de GATS-overeenkomst (General Agreement on Trade in Services) en de Europese werkgelegenheidsstrategie.

De Mededeling bevat een door de Commissie uitgevoerde analyse van de wenselijkheid van arbeidsmigratie. Op basis van die analyse stelt de Commissie een juridisch raamwerk in het vooruitzicht, waarin voorwaarden en procedures worden vastgesteld en het nemen van maatregelen aan de lidstaten wordt overgelaten. Vaststelling van de behoeften aan categorieën arbeidsmigranten ziet de Commissie als de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Om het communautaire immigratiebeleid te ondersteunen, de beleidsresultaten te evalueren en inzicht te verkrijgen in de behoeften van lidstaten stelt de Commissie de toepassing van een open coördinatiemethode voor.

4.2.1 Wenselijkheid van arbeidsmigratie

De Commissie is van mening dat er meer legale kanalen voor arbeidsmigranten naar de Europese Unie beschikbaar moeten komen. Thans proberen arbeidsmigranten volgens de Commissie vaak via de asielprocedure of illegaal toegang tot de EU te verkrijgen. Een meer geordende immigratie is volgens de Commissie gunstig voor de EU, voor de migranten zelf en voor hun landen van herkomst. Bij een gereguleerd immigratiebeleid op EU-niveau moet volgens de Commissie niet alleen met arbeidsmigratie rekening worden gehouden, maar ook met de toelating van asielstatushouders en gezinsherenigers tot de EU-arbeidsmarkt. Bovendien zou snel en efficiënt moeten worden ingespeeld op de steeds veranderende behoeften van de arbeidsmarkt op nationaal, regionaal en lokaal niveau.

De Commissie baseert haar voorstellen mede op de volgende overwegingen:

- Arbeidsmigratie kan een positieve rol spelen bij de bestrijding van structurele tekorten op de arbeidsmarkt, die mede door de vergrijzing in steeds meer lidstaten ontstaan.¹
- Migratie moet in partnerschap met herkomst- en transitlanden worden benaderd. Migratie is immers geen eenrichtingsverkeer, maar een flexibel proces van bewegingen tussen landen, afhankelijk van economische en demografische ontwikkelingen.
- Een betere balans is nodig tussen bescherming van vluchtelingen en beheersing van migratiestromen. Een open, goed gecoördineerd en

¹ Zie de bij deze notitie gevoegde notitie «Sociaal-economische aspecten van immigratie uit derde landen».

transparant immigratiebeleid brengt lidstaten in een betere positie om illegale immigratie tegen te gaan.

- Het terugdringen van illegale arbeid wordt beter mogelijk, als arbeidsmigratie en versterking van de handhaving van arbeidswetgeving in de lidstaten aan elkaar worden gekoppeld.

4.2.2 *Het juridisch raamwerk*

Het juridisch raamwerk dat de Commissie voorstelt, kent de volgende doelstellingen en uitgangspunten, die zijn ontleend aan de bestaande praktijk van de lidstaten:

- *Transparantie en redelijkheid:* De voorwaarden voor toegang tot en rechtmatig verblijf in de Europese Unie van derdelanders voor arbeid in loondienst of als zelfstandige moeten duidelijk worden vastgelegd. De informatie daarover moet goed toegankelijk zijn.
- *Differentiatie van rechten naar gelang van de duur van het verblijf:* Arbeidsmigranten die na een tijdelijk verblijf naar hun land van herkomst willen terugkeren moeten een goede rechtspositie hebben, terwijl tegelijk de weg moet zijn geopend naar permanent verblijf van diegenen die, mits zij aan de gestelde criteria voldoen, willen blijven. De rechtspositie van migranten moet zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn met die van EU-onderdanen. Iedere legale arbeidsmigrant in de Europese Unie moet bepaalde basisrechten hebben.
- *Aanvraag- en evaluatieprocedures:* Procedures moeten helder en eenvoudig zijn. De Commissie pleit er voor de toelatingsprocedure in het land van herkomst van start te laten gaan. Tevens stelt de Commissie de invoering van een visum voor werkzoekenden voor, ter regulering van de praktijk dat arbeidsmigranten zich pas aanbieden als zij al om een andere reden tot een lidstaat zijn toegelaten.

De Commissie wil niet tornen aan het in alle lidstaten toegepaste beginsel dat werknemers van buiten de Unie alleen voor een arbeidsplaats in aanmerking komen als kan worden aangetoond dat binnen de Europese Unie geen geschikte kandidaten aanwezig zijn. Om het bestaan van tekorten op de arbeidsmarkt aan te tonen moeten werkgevers kunnen beschikken over een praktisch instrument. Voor potentiële werknemers moet informatie over bijvoorbeeld vacatures en arbeidsvoorwaarden beschikbaar zijn met moderne communicatietechnologieën. Hiertoe wil de Commissie onder meer het EURES-netwerk hervormen en uitbreiden.

4.2.3 *De open coördinatiemethode*

Omdat de lidstaten verantwoordelijk blijven voor de toelating van arbeidsmigranten en voor het integratiebeleid, acht de Commissie een open coördinatiemethode de beste manier om de ontwikkeling van een communautair immigratiebeleid te ondersteunen.¹ De open coördinatiemethode zou volgens de Commissie geleidelijk moeten worden toegepast, waarbij gemeenschappelijke doelstellingen moeten worden vastgesteld waarop een Europees antwoord noodzakelijk wordt geacht.

De Commissie wil de open coördinatiemethode implementeren door voorstellen te doen voor Europese richtsnoeren, die voorzien in coördinatie van nationaal beleid, uitwisseling van *best practices* en evaluatie van beleidsresultaten, alsook door regelmatige consultaties met derde landen. De Raad zou vanaf 2002 meerjarige richtsnoeren moeten aannemen, met een specifiek tijdspad voor het bereiken van de gestelde doelen. De richtsnoeren moeten vervolgens worden omgezet in nationaal beleid. De richtsnoeren die de Commissie voorstelt hebben betrekking op het beheer van migratiestromen, partnerschap met derde landen, de integratie van derdelanders en, in het kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie, de toelating van economische migranten. Voor het effectief

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid, 11 juli 2001, COM (2001) 387 def.

monitoren en evalueren van het gemeenschappelijke immigratiebeleid acht de Commissie de beschikbaarheid van vergelijkbare statistieken van groot belang. De JBZ-Raad van 28–29 mei 2001 is reeds akkoord gegaan met de opstelling door de Commissie van een nieuw Actieplan voor een verbeterde verzameling, analyse en uitwisseling van statistieken.

De Commissie stelt voor dat lidstaten aan de hand van de richtsnoeren Nationale Actieplannen opstellen over hun immigratiebeleid. Op basis van deze actieplannen stelt de Commissie een jaarlijks een syntheserapport op dat onderwerpen aanwijst waarvoor Europese oplossingen geëigend zijn. De Commissie wil dit rapport coördineren met de rapporten over werkgelegenheidsbeleid en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, die reeds door de Commissie en Raad gezamenlijk worden vastgesteld.¹

4.2.4 Integratiebeleid

Immigratie en integratie vragen vanwege hun onderlinge samenhang een integrale beleidsbenadering. Op Europees niveau is dit met zoveel woorden geconcludeerd tijdens de Europese Raad in Tampere. Toen is ook de noodzaak vastgesteld de rechtspositie van derdelanders te verbeteren en discriminatie tegen te gaan. De Commissie neemt deze lijn in haar Mededeling over het communautair immigratiebeleid over. De Mededeling spitst het integratiebeleid toe op drie thema's, te weten de gelijkwaardige behandeling van derdelanders, burgerschap en anti-racismebeleid. Een gelijkwaardige behandeling houdt in dat derdelanders zoveel mogelijk dezelfde rechten en verplichtingen krijgen als EU-onderdanen. Daartoe heeft de Commissie een ontwerp-richtlijn ingediend over de status van derdelanders die langdurig in een lidstaat verblijven. De Commissie is van oordeel dat een gelijkwaardige behandeling op het gebied van arbeidsvoorwaarden en toegang tot diensten de integratie bevordert. Daarnaast speelt de gelijkwaardige behandeling van derdelanders een rol bij de ontwerp-richtlijn over het recht op gezinshereniging. De Commissie wil een communautair actieprogramma ontwikkelen ter bevordering van de integratie van derdelanders, waarin onder meer evaluaties van gevoerd beleid en de ontwikkeling van standaarden en indicatoren zullen worden voorgesteld.

Integratiebeleid moet volgens de Commissie zo spoedig mogelijk na toelating aanvangen. Dit houdt in dat migranten reeds bij aankomst over een aantal basisrechten moeten beschikken. Deze differentiatie van rechten zou op langere termijn kunnen worden uitgebreid tot een Europees burgerschap. Het Handvest van de Grondrechten kan in de visie van de Commissie als referentie dienen voor de ontwikkeling van een dergelijk burgerschap. Voor migranten zou de mogelijkheid een dergelijk burgerschap te verwerven voldoende garantie zijn zich succesvol in de samenleving te vestigen. Bovendien kan het volgens de Commissie een eerste stap zijn op weg naar het verwerven van de nationaliteit van de betrokken lidstaat.

Als derde thema van integratiebeleid ziet de Commissie de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. Een richtlijn ter bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming is reeds aangenomen, gebaseerd op artikel 13 van het EG-Verdrag. Dit artikel is de basis voor maatregelen ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. Binnen dit kader bereidt de Commissie ook een richtlijn voor over de gemeenschappelijke strafbaarstelling van racistische en xenofobische delicten. De Commissie ziet maatregelen om migranten de mogelijkheid tot integratie te geven als logische consequentie van het toelatingsbeleid.

¹ Het eerste gezamenlijk rapport van Raad en Commissie over de strategie ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting zal in december 2001 aan de Europese Raad van Laken worden voorgelegd. Over de Werkgelegenheidsstrategie verschijnt sinds 1998 jaarlijks een gezamenlijk verslag.

De Commissie wil immigratievraagstukken structureel betrekken bij de samenwerking met herkomst- en transitlanden van migranten. De Commissie ziet hierbij een rol weggelegd voor de HLWG. Bij partnerschap gaat het niet alleen om economische ontwikkeling, maar ook om hervorming en naleving van de wetgeving en modernisering van de grensbewaking. Asiel- en migratievraagstukken zullen worden opgenomen in communautaire programma's, partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten. De Commissie noemt twee consequenties van migratie die in dit verband van bijzonder belang zijn:

- Overdrachten van geld, die voor ontwikkelingslanden grote economische betekenis kunnen hebben (verhoging van de levensstandaard van familieleden; ontwikkeling van lokale economieën, vooral in de grote steden);
- *Braindrain* door emigratie van de hoogst geschoolden en meest ondernemenden (bijvoorbeeld in Afrika).
De Commissie wil dit migratieproces voor zowel herkomst- als gastlanden zo gunstig mogelijk laten verlopen. Dit houdt onder meer het volgende in:
- Migrantten moeten hun herkomstland kunnen bezoeken zonder hun status in het gastland te verliezen.
- Migrantten moeten ontwikkelingsprojecten e.d. in hun herkomstland kunnen steunen, zonder dat visum- en andere wetgeving hen belemmert vrij tussen hun herkomstland en gastland te bewegen. Dit moet vrijwillige terugkeer in een kader van herintegratie bevorderen.
- Bij ontwikkelingsstrategieën moet rekening worden gehouden met migratiebewegingen (bijv. met efficiënte financiële instellingen, opleidingsprogramma's, kapitaalvoer voor projecten), waarmee negatieve gevolgen van emigratie kunnen worden verzacht.

De Commissie tekent hier wel bij aan dat dit een strategie voor de (middel-) lange termijn is.

4.3 De uitbreiding van de Europese Unie

De uitbreiding van de Europese Unie met mogelijk twaalf nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa en de daarmee gepaard gaande toepassing van het vrij verkeer van werknemers hebben naar verwachting consequenties voor de arbeidsmarkt in de huidige lidstaten. Uit onderzoek blijkt vrijwel steeds dat grote migratiestromen, zeker naar Nederland, niet te verwachten zijn. Nederland is dan ook van mening dat overgangstermijnen voor het vrij verkeer van werknemers bij de uitbreiding van de EU niet wenselijk zijn. Wel dient de mogelijkheid van vrijwaringsmaatregelen te worden ingebouwd, voor het geval onverhoopt toch onevenwichtige arbeidsmigratiestromen mochten ontstaan. Het kabinetsstandpunt is reeds uiteengezet in de regeringsnotitie «Vrij verkeer van personen in het EU-uitbreidingsproces» van 17 mei 2001. Tevens heeft het kabinet naar aanleiding van het advies van de Sociaal-Economische Raad over «Arbeidsmobiliteit in de EU» besloten om, vooruitlopend op de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen, in de preaccessiefase al ervaringen op te doen met de toekomstige vrijmaking van het werknemersverkeer door arbeidsaanbod uit deze landen voorrang te geven boven arbeidsaanbod uit andere niet-EU-landen in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Met de overname van dit SER-voorstel zou een geleidelijke overgang bewerkstelligd kunnen worden naar het moment waarop het vrij verkeer van werknemers op de toetreders van toepassing zal zijn.

Binnen de Europese Unie hebben met name Duitsland en Oostenrijk een ander standpunt bepleit dan Nederland met betrekking tot het vrij verkeer

van werknemers. De Algemene Raad van 11–12 juni 2001 keurde een overgangsregeling goed. Deze regeling voorziet er in, dat de huidige lidstaten hun nationale wetgeving met betrekking tot het verrichten van arbeid kunnen blijven toepassen, maar dat elke huidige lidstaat een vrijer verkeer van werknemers kan invoeren dan thans het geval is. Daarnaast zullen de huidige lidstaten – op Nederlands voorstel – een preferentie voor werknemers uit de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten boven werknemers uit andere niet-EU-landen kunnen invoeren. Na de toetreding van de kandidaat-lidstaten blijven de nationale maatregelen nog ten minste twee en ten hoogste zeven jaar van toepassing. Tot die tijd kunnen de huidige lidstaten ook vrijwaringsmaatregelen invoeren. Er komt geen algemene overgangsregeling voor het verrichten van diensten, maar Oostenrijk en Duitsland mogen, zolang hun nationale wetgeving nog op het vrij verkeer van werknemers uit de kandidaat-lidstaten van toepassing is, begeleidende maatregelen nemen om te voorkomen dat specifieke dienstensectoren door het grensoverschrijdend verrichten van diensten ernstig worden verstoord.¹

4.4 Migratiebeleid in andere lidstaten

In diverse lidstaten van de Europese Unie wordt onder druk van de vergrijzingsproblematiek en/of de krapte op de arbeidsmarkt een discussie gevoerd over de wenselijkheid van verruiming van arbeidsmigratiemogelijkheden. In andere lidstaten speelt een dergelijke discussie niet of nauwelijks. Deze paragraaf gaat allereerst in op de discussie en het onlangs gepubliceerde wetsontwerp in Duitsland, en geeft vervolgens de hoofdlijnen van de beleidsdiscussies in andere EU-lidstaten weer. Bijlage 2 bevat een kort overzicht van de discussie in de andere EU-lidstaten.

4.4.1 Duitsland

In Duitsland heeft op 4 juli 2001 de onafhankelijke regeringscommissie voor migratie onder voorzitterschap van mevrouw Rita Süßmuth (oud-voorzitter van de Bondsdag) haar rapport aan de Bondsregering aangeboden. Het Süßmuth-rapport bevat aanbevelingen op het gebied van arbeidsmigratie, migratie op humanitaire gronden (waaronder asiel) en integratiebeleid. De Duitse minister van Binnenlandse Zaken Otto Schily heeft een groot aantal aanbevelingen van de commissie gevolgd in een wetsontwerp dat hij op 3 augustus 2001 heeft gepubliceerd en dat een ingrijpende herziening van de Duitse vreemdelingenwetgeving behelst.

De in het kader van deze notitie belangrijkste onderdelen van het wetsontwerp zijn de volgende:

- De nieuwe migratiewet bevat niet alleen vreemdelingen- en integratiewetgeving, maar ook bepalingen over werkvergunningen voor vreemdelingen.
- Het aantal verblijfstitels wordt tot twee teruggebracht: een verblijfsvergunning (voor bepaalde tijd) en een vestigingsvergunning (voor onbepaalde tijd).
- Het nieuwe verblijfsrecht wordt niet meer naar verblijfstitels, maar naar verblijfsdoel ingedeeld.
- Er worden nieuwe mogelijkheden voor arbeidsmigratie geopend. De regelgeving moet open en flexibel worden, om de Duitse arbeidsvoorziening sturingsmogelijkheden te geven. De vaststelling van prioriteitgenietend aanbod wordt vereenvoudigd. De toegang tot de arbeidsmarkt richt zich op regionale behoeften.
- De bestaande dubbele inwilligingsprocedure (voor werk en verblijf) wordt vervangen door een interne toestemmingsprocedure. De werkvergunning wordt in één beschikking met de verblijfsvergunning

¹ Deze regeling is het standpunt van de Europese Unie in de toetredingsonderhandelingen met Hongarije, Polen, Slowakije, Letland, Estland, Litouwen, Tsjechië en Slovenië.

- verleend na interne toestemming door de arbeidsvoorziening. Betrokkenen behoeven voortaan nog maar één aanvraag in te dienen.
- Voor hoog gekwalificeerde personen (zoals ingenieurs, ICT'ers, leidinggevendenden in bedrijfsleven en onderzoek) wordt van begin af aan de mogelijkheid voor duurzaam verblijf geopend.
 - Er komt een selectiemethode voor migranten (een soort puntensysteem), maar dit is een aanvullend optioneel sturingsinstrument, dat voor een zeer beperkt aantal migranten zal openstaan. De belangrijkste vereisten die aan migranten worden gesteld zijn dat zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien en een beroepsopleiding hebben. Aanvullende criteria zijn leeftijd, kwalificaties, talenkennis, banden met Duitsland en het land van herkomst. In dit kader kan in het bijzonder rekening worden gehouden met migranten uit de kandidaat-lidstaten van de Europese Unie.
 - Voor studenten zal de mogelijkheid worden geopend na hun afstuderen in Duitsland te werken. Zij kunnen een verblijfsvergunning voor één jaar krijgen om naar werk te zoeken.
 - Er komt een rechtsgrondslag voor immigratie van zelfstandigen, van wie (evt. regionaal) een positieve uitwerking op economie en werkgelegenheid te verwachten is.
 - Er zal een nationaal integratieprogramma worden opgesteld. Er komt een wettelijke regeling van talencursussen en inleidingen in de Duitse rechtsorde, cultuur en geschiedenis. De inburgeringscursus zal aan duurzaam verblijvende vreemdelingen worden aangeboden. Er zal een deelnameplicht bestaan bij een slechte kennis van de Duitse taal en een verblijf van minder dan zes jaar. Met niet-deelname aan de cursus zal rekening worden gehouden bij verlenging van de verblijfsvergunning. Goede kennis van het Duits en van de rechts- en maatschappelijke orde zijn een vereiste voor een vestigingsvergunning.

Daarnaast bevat het wetsontwerp bepalingen over gezinshereniging, asielrecht, humanitair verblijfsrecht en uitreisverplichtingen. Er komt één centrale immigratie- en vluchtelingendienst.

4.4.2 Andere EU-lidstaten

De discussie over arbeidsmigratie in verband met structurele of acute tekorten op de arbeidsmarkt speelt niet in alle lidstaten. Geen enkele lidstaat van de Unie bereidt op dit moment een zo vergaande wijziging van het migratiebeleid voor als Duitsland. Wel is in Ierland, dat voor zijn economische groei voor een belangrijk deel van buitenlandse arbeidskrachten afhankelijk is, onlangs een publieke consultatieronde gehouden over een algehele herziening van de vreemdelingenwetgeving. In sommige lidstaten, waaronder Denemarken en Oostenrijk – het laatste land werkt met een quotumbeleid voor immigranten – bestaat een uitgesproken weerstand tegen verruiming van de mogelijkheden voor arbeidsmigratie. In andere lidstaten, zoals België en Zweden, bestaan geen concrete plannen, maar wordt veel verwacht van een Europese aanpak en een betere coördinatie tussen de betrokken overheidsdiensten in eigen land.

In het Verenigd Koninkrijk bestaat een flexibele immigratieregeling voor hoog opgeleid personeel van buiten de EER. Daartoe wijst de overheid bepaalde categorieën aan waarvoor de arbeidsmarkt een tekort aan personeel vertoont. Daarnaast bestaan er diverse specifieke immigratieregelingen, waaronder een *pilot scheme* voor ondernemers met innovatieve ideeën. Discussies over het migratiebeleid hebben vooral betrekking op de bestrijding van illegale immigratie en de mogelijke versoepeling van de regelgeving voor minder geschoolde arbeidsmigrantten.

De zuidelijke lidstaten van de Europese Unie zien zich alle al jaren geconfronteerd met een omvangrijke illegale arbeidsmigratie. Al deze lidstaten, behalve Griekenland, voeren een maatschappelijke en politieke discussie over arbeidsimmigratie. Italië heeft sinds 1998 een nieuwe immigratiewet, Portugal sinds 2000 en Spanje sinds januari 2001. Italië werkt met een quotumbeleid. Jaarlijks wordt per decreet een quotum vastgesteld voor het aantal toe te laten arbeidsmigranten. Voor 2001 bedraagt het quotum 83 000, waarvan 33 000 seizoensarbeiders. Quota worden ook vastgesteld voor belangrijke herkomstlanden, zoals Albanië, Tunesië, Marokko en Somalië. Landenquota maken deel uit van bredere overeenkomsten, waarbij ook terugname geregeld is. In 2001 zijn voor het eerst quota vastgesteld voor verpleegkundigen en ICT'ers. In Italië bestaat, met name in het noorden, een vraag naar technologisch hooggeschoolde werknemers. Of het kabinet-Berlusconi de huidige wet zal herzien is nog niet duidelijk. Portugal en Spanje werken niet met sectorale quota – de Portugese regering onderzoekt wel de mogelijkheden daarvan – maar hebben wel bilaterale overeenkomsten met belangrijke herkomstlanden. Spanje heeft akkoorden met onder meer Ecuador, Colombia en – binnenkort – Marokko; Portugal met onder andere Bulgarije, Kaapverdië en Roemenië. De doelstelling is niet alleen door middel van contingenten het aantrekken van arbeidskrachten uit die herkomstlanden mogelijk te maken, maar ook het bestrijden van illegale immigratie. Spanje heeft grote groepen illegale immigranten gelegaliseerd, maar kampt ondanks alle maatregelen met een aanhoudende stroom illegale immigranten uit Afrikaanse landen. In Portugal hebben onder de nieuwe migratiewet al meer dan 80 000 illegale arbeidskrachten hun verblijf laten legaliseren – veel meer dan verwacht.

4.4.3 Speciale regelingen en selectiemechanismen

Traditionele immigratielanden als de Verenigde Staten, Australië en Canada trekken soms al sinds de negentiende eeuw migranten aan voor de economische ontwikkeling van het land. Tegenwoordig kennen deze landen een beleid gericht op de werving van (permanente of tijdelijke) arbeidsmigranten op basis van kwalificatielijsten of puntensystemen. Daarin verschillen zij sterk van Europese landen, die voor de toelating van arbeidsmigranten het systeem van individuele werkvergunningen (aan de werknemer) of van tewerkstellingsvergunningen (aan de werkgever) gebruiken. In principe worden arbeidsmigranten alleen toegelaten indien er geen prioriteitgenietend aanbod beschikbaar is. Wel bestaan in diverse EU-landen speciale regelingen of worden bepaalde selectiemechanismen gebruikt.

Het fenomeen *greencard* is alleen in Duitsland (maximaal 20 000 ICT'ers) en de Verenigde Staten (140 000 permanente arbeidsmigranten inclusief gezinsleden) bekend. Daarbij is de *greencard* niet meer dan een permanente verblijfsvergunning die wordt afgegeven voor bepaalde categorieën werknemers die aan bepaalde kwalificaties (opleiding, beroepservaring) voldoen. Ook bij afgifte van een *greencard* wordt er eerst getoetst aan de arbeidsmarkt.

Voor een inschatting van de omvang van arbeidsmigratie vooraf kunnen quotumregelingen worden gebruikt. In quotumregelingen is vastgelegd hoeveel arbeidsmigranten jaarlijks maximaal aangetrokken mogen worden. Diverse quotumregelingen worden toegepast door onder meer Italië, Spanje, Portugal en Oostenrijk. Quota garanderen de inzet van arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt en bieden de mogelijkheid in te spelen op de actuele arbeidsmarktsituatie. Wel moet daartoe van tevoren het jaarlijks aantal benodigde arbeidsmigranten worden ingeschat. Quota worden in de Verenigde Staten toegepast op alle permanente arbeidsmigranten (maximaal 140 000 per jaar) en in Australië op tijdelijke

arbeidsmigranten (50 000 voor de maximale duur van één jaar). In Duitsland heeft de commissie-Süssmuth een jaarlijks quotum voorgesteld, maar de Duitse regering heeft dat niet overgenomen, onder meer vanwege de nog steeds hoge werkloosheid in Duitsland (bijna 4 miljoen). Wel heeft Duitsland zogenoemde *Werkverträge* afgesloten met kandidaat-lidstaten op basis waarvan bepaalde quota werknemers uit deze landen in Duitsland mogen worden tewerkgesteld.

Voor hooggeschoold, specialistisch personeel hebben veel landen een soepeler toelatingsbeleid of een specifieke procedure. De Verenigde Staten hebben het zogenoemde H1B programma, op basis waarvan tussen 2001 en 2003 195 000 hooggekwalificeerde arbeidsmigranten worden toegelaten. In Frankrijk kunnen ICT'ers en hooggeschoolde werknemers met een salaris van meer dan 23 000 FF per maand soepel worden tewerkgesteld, terwijl dat in Duitsland geldt voor ICT'ers met een jaarinkomen van ten minste 100 000 DM. Daarnaast heeft de Duitse regering in het recent gepubliceerde wetsontwerp voorgesteld om op basis van een puntensysteem een beperkt aantal vreemdelingen versoepeld toe te laten tot de arbeidsmarkt. Met name hooggekwalificeerde werknemers zoals ICT'ers, wiskundigen en wetenschappelijk onderzoekers zullen hiervan profiteren. In het Verenigd Koninkrijk wordt overwogen om de toelatingsprocedures voor hooggeschoolde werknemers en sleutelpersoneel binnen internationale bedrijven te versnellen en te versoepelen. Werving onder buitenlandse studenten die (bijna) zijn afgestudeerd, wordt zowel in Duitsland als in het Verenigd Koninkrijk overwogen.

Het in Nederland en andere EU-landen gebruikte systeem van tewerkstellingsvergunningen (TWV's) heeft als voordeel, dat de actuele arbeidsmarktsituatie eraan ten grondslag ligt. De relatie tussen arbeidsmigratie en de arbeidsmarkt is bij TWV's in beginsel goed verankerd. Voordeel is tevens dat TWV's alle sectoren van het bedrijfsleven in staat stellen arbeidsmigranten te werven indien er geen prioriteitgenietend aanbod is. Quota en puntensystemen hebben dat voordeel in veel mindere mate. De wervingsmogelijkheden, en dus de effecten van arbeidsmigratie, zijn daarbij sectoraal minder evenwichtig verdeeld. Een nadeel van TWV's is dat het vereiste van individuele toetsing een grotere onzekerheid en hogere administratieve druk met zich meebrengt en de uitvoeringsprocedure lang kan duren.

Puntensystemen (of kwalificatielijsten) hebben andere voordelen. Met puntensystemen kan goed worden ingespeeld op de arbeidsmarktsituatie, omdat er sprake is van vraaggestuurde arbeidsmigratie. De ervaringen in traditionele immigratielanden tonen aan dat dit systeem eenvoudig te gebruiken is en hiervoor een groot maatschappelijk draagvlak bestaat. De garantie dat de vraag naar arbeidskrachten en het aanbod van arbeidsmigranten naadloos op elkaar aansluiten is evenwel niet te geven. Een reden hiervoor is dat personeelstekorten in termen van vereiste kwalificaties en sectoren moeilijk zijn te identificeren. De identificatie wordt extra moeilijk gemaakt doordat beide selectiemethoden nooit actueel zijn (*time lag*). Bij de opstelling van toetsingscriteria behoeft de onmiddellijke arbeidsmarktsituatie overigens niet doorslaggevend te zijn. Zo heeft Canada een puntensysteem opgesteld waarbij de integratiemogelijkheden van arbeidsmigranten, juist met het oog op de langere termijn, centraal staan. Een nadeel van puntensystemen is dat de opstelling van toetsingscriteria tijdrovend is, maar daar staat tegenover dat de toepassing van het systeem – als de opstelling heeft plaatsgevonden – eenvoudig is.¹

¹ Wolfgang Ochel, «Selective Immigration Policies: Point System versus Auction Model», *CESifo Forum*, Summer 2001, 48–52.

4.5 Conclusie

De Commissie baseert haar voorstel dat meer kanalen voor legale arbeidsmigratie beschikbaar moeten komen op een demografische en sociaal-economische analyse van de situatie in de lidstaten. De Commissie ziet arbeidsmigratie als onderdeel van een geïntegreerd en evenwichtig immigratiebeleid. Het voorstel van de Commissie gaat in feite over twee sporen. Enerzijds stelt de Commissie harmonisatie van het immigratiebeleid in het vooruitzicht, overeenkomstig de bepalingen in het Verdrag van Amsterdam en de conclusies van Tampere. Hiervoor heeft de Commissie een juridisch raamwerk ontwikkeld. Anderzijds stelt de Commissie de toepassing van een open coördinatiemethode voor. Hiermee kan niet alleen de uitvoering van de aan te nemen richtlijnen worden gemeten, maar kan ook beleidscoördinatie plaatsvinden op die gebieden waar geen communautaire wetgevingsinstrumenten voorzien zijn. De Commissie hecht bijzondere waarde aan de integratie van toegelaten derdelanders en aan partnerschappen met landen van herkomst.

De uitbreiding van de Unie met de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa brengt een uitbreiding van het vrij verkeer van werknemers met zich mee. Er komt een overgangsregeling, maar de huidige lidstaten kunnen met nationale maatregelen sneller tot vrij verkeer komen. Naar verwachting heeft de uitbreiding van de Unie – op zichzelf beperkte – consequenties voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Om hiermee ervaring op te doen zullen, als prioriteitgenietend aanbod in de EER ontbreekt, werknemers uit de kandidaat-lidstaten vooruitlopend op de uitbreiding een preferente behandeling krijgen bij de toepassing van de Wet arbeid vreemdelingen. Bij de bepaling van de behoeften aan buitenlandse arbeidskrachten zal dus met de uitbreiding rekening worden gehouden.

In diverse lidstaten van de Unie worden discussies over arbeidsmigratie gevoerd. De Duitse regering bereidt een ingrijpende herziening van de vreemdelingenwetgeving voor, die mede tot doel heeft de mogelijkheden voor arbeidsmigratie, vooral van hoger opgeleiden, te verruimen. De zuidelijke lidstaten Italië, Portugal en Spanje voeren een quotumbeleid om enerzijds het legaal aantrekken van arbeidskrachten uit bepaalde herkomstlanden mogelijk te maken, maar anderzijds ook om illegale immigratie beter te bestrijden. Andere lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk, hebben flexibele immigratieregeling voor hoog opgeleid personeel.

De lidstaten van de EU werken doorgaans met stelsels van werkof tewerkstellingsvergunningen. Dit stelsel heeft als voordeel, dat de actuele arbeidsmarktsituatie eraan ten grondslag ligt en dat het alle sectoren van het bedrijfsleven in staat stellen arbeidsmigranten te werven indien er geen prioriteitgenietend aanbod is. Bij andere stelsels zoals puntensystemen zijn personeelstekorten in termen van vereiste kwalificaties en sectoren moeilijker te identificeren, maar kunnen andere criteria, zoals integratiemogelijkheden, centraal staan.

HOOFDSTUK 5 KABINETSREACTIE

5.1 Inleiding

Nederland is een immigratieland. Sinds jaren ligt de immigratie in Nederland hoger dan de emigratie. Een groot deel van de immigratie – zoals die van veel EU-burgers – is van tijdelijke aard. Gezichtsbepalend is echter de bedoeld of onbedoeld permanente immigratie, van volgmigranten en toegelaten asielzoekers. De discussie over immigratie is verknoopt geraakt

met de discussie over de krapte op de arbeidsmarkt. Tekorten in diverse sectoren op de arbeidsmarkt hebben de afgelopen jaren geleid tot een groeiende behoefte aan en een stijging van het aantal werknemers van buiten de Europese Unie. Tegelijkertijd wordt de roep luider om meer arbeidsimmigratie mogelijk te maken als antwoord op arbeidsmarkt-knelpunten, op toenemende mondiale concurrentie om toptalent, op terugdringing van oneigenlijk gebruik van de asielprocedure en op vergrijzing.

De migratiedruk is een onderdeel van de mondialisering. Het kabinet erkent dat de internationale migratiedruk de komende decennia groot zal blijven. Migratiedruk bestaat om politieke, economische, sociale en culturele redenen. De toenemende diversiteit aan etnische groepen in Nederland creëert evenzovele migratienetwerken. Nederland heeft een open economie, waarin een grote rol voor de internationale handel en dienstverlening is weggelegd, die ook consequenties heeft voor het personenverkeer. De kosten van internationale mobiliteit (zowel in geld als tijd) zijn de afgelopen decennia sterk gedaald. Nederland is dus steeds gemakkelijker voor steeds meer mensen uit steeds meer delen van de wereld bereikbaar. Het kabinet ziet deze ontwikkeling niet als een bedreiging, maar als een objectief feit. Daarnaast heeft de bestrijding van ongewenste effecten van de internationale migratiestroom, waaronder mensen-smokkel en illegale tewerkstelling, hoge prioriteit. Een geïntegreerd immigratiebeleid, nationaal en Europees, heeft met al deze aspecten rekening te houden.

Immigratie- en integratiebeleid werken op elkaar in. Het aantal immigranten en hun sociaal-economisch profiel bij aankomst zet de agenda voor het integratiebeleid. Omgekeerd stellen de inburgeringscapaciteit en het maatschappelijk absorptievermogen grenzen aan het aantal migranten dat Nederland kan opnemen. Beide beleidsonderdelen moeten dan ook in hun onderlinge samenhang worden gezien.

5.2 Arbeidsmigratie als nationaal beleidsinstrument

5.2.1 Vergrijzing

Het kabinet is op basis van de huidige inzichten van mening dat arbeidsmigratie niet het juiste instrument is om vergrijzingsgerelateerde arbeidsmarktproblemen op te lossen. Het aantrekken van arbeidsmigranten met als doel de verhouding tussen werkenden (20–64 jaar) en niet-werkenden (65 jaar en ouder) op het huidige niveau te houden zou leiden tot een stijging van de immigratie tot een hoogte die voor de Nederlandse maatschappij niet aanvaardbaar is.¹ Maar ook als het doel niet is de huidige verhouding tussen werkenden en niet-werkenden in stand te houden en aan veel kleinere aantallen arbeidsmigranten wordt gedacht, zijn andere beleidsinstrumenten meer geëigend om de gevolgen van de vergrijzing het hoofd te bieden. Hierbij valt onder meer te denken aan verhoging van de arbeidsparticipatie, terugdringing van de WAO-instroom en stijging van de arbeidsproductiviteit. Daardoor kunnen de budgettaire lasten van de vergrijzing substantieel verminderd worden. Knelpunten op de arbeidsmarkt kunnen op middellange termijn beleidsmatig substantieel verminderd worden door bijscholing en vermindering van vroegtijdige uittreding van ouderen uit het arbeidsproces, terwijl het inzetten van langdurig werklozen de werkloosheid onder deze groep fors vermindert.

5.2.2 Knelpunten op de arbeidsmarkt

Knelpunten op de arbeidsmarkt zijn een tijdelijk verschijnsel. Momenteel

¹ Volgens berekeningen van het NIDI zouden ruim 300 000 immigranten per jaar nodig zijn. De bevolking zou daardoor in 2050 tot 39 miljoen zijn toegenomen. Zie Evert van Imhoff en Nico van Nimwegen, «Migratie geen remedie tegen vergrijzing», *Demos*, jg. 16, feb. 2000.

zijn er in totaal 216 000 vacatures, maar dit aantal zal de komende jaren vermoedelijk dalen. Uit gevoeligheidsanalyses komt naar voren dat de toekomstige knelpunten op middellange termijn voor een substantieel deel beleidsmatig kunnen worden opgelost door aanboring van het huidige onbenutte arbeidspotentieel. Vooral bijscholing en vermindering van vroegtijdige uittreding van ouderen uit het arbeidsproces dragen bij aan een groter effectief arbeidsaanbod, terwijl het inzetten van langdurig werklozen de werkloosheid onder deze groep sterk kan verminderen. Eventuele personeelstekorten die op de korte en middellange termijn niet beleidsmatig opgelost kunnen worden betreffen voornamelijk hoogopgeleiden. Het aantrekken van hoogopgeleide arbeidsmigranten kan een positieve uitwerking hebben op het functioneren van de economie, de arbeidsmarkt versterken en meer acute tekorten op de arbeidsmarkt opvullen, vooral in sectoren die een belangrijk aandeel hebben in de economische groei en waarin Nederland internationaal concurrerend wil zijn.

5.2.3 Integratiebeleid

Arbeidsmigratie heeft consequenties op het gebied van volgmigratie en mogelijk permanent verblijf. Naast de (economische) baten van werving dienen ook de (sociale) lasten in ogenschouw genomen te worden, in de zin van de kosten van inburgering, gebruik van voorzieningen, en mogelijke werkloosheid wanneer de vraag naar arbeidskrachten afneemt. Een belangrijk deel van de binnenlandse arbeidsreserve bestaat uit leden van etnische minderheden. Bovendien is de uitkeringsafhankelijkheid onder etnische minderheden nog steeds relatief hoog. Adequate inschakeling van deze arbeidsreserve heeft prioriteit boven externe werving. Het kabinet heeft met betrekking tot etnische minderheden de ambitie het verschil in werkloosheid te halveren. Dit is reeds verwoord in de nota «Kansen krijgen, kansen pakken» van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid en de maatregelen uit het «Plan van aanpak 2000–2003» van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

5.2.4 Arbeidsmigratie en andere vormen van migratie

Het kabinet ondersteunt niet de stelling dat verruiming van de mogelijkheden voor arbeidsmigratie zou leiden tot een verlaging van de asielinstroom. Terugdringen van asielmigratie kan geen realistische doelstelling van het arbeidsmigratiebeleid zijn. Het recht op asiel is één van de belangrijkste pijlers van het vreemdelingenbeleid. Nederland wil personen die bescherming nodig hebben bescherming bieden. Het kabinet realiseert zich dat de asielprocedure thans ook wordt gebruikt door migranten die geen bescherming nodig hebben in de zin van het Vluchtelingenverdrag of andere in de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen asielgronden, maar die om uiteenlopende redenen van een verblijf in Nederland een betere toekomst verwachten. Er bestaan echter geen overtuigende aanwijzingen, dat meer arbeidsmigratie de druk op de asielprocedure zou doen verminderen. Landen als Canada en Zwitserland bijvoorbeeld kennen zowel een grote arbeidsmigratie als een hoge asielinstroom. De samenstelling van de asielinstroom in Nederland is buitengewoon divers, met name wanneer naar opleidingsniveau en werkervaring wordt gekeken. In het kader van de verbetering van de arbeidsparticipatie door houders van een verblijfsvergunning asiel streeft het kabinet naar een verbetering van de registratie van opleiding en werkervaring van asielzoekers, naar om- en bijscholing en erkenning van diploma's, en andere maatregelen die ertoe moeten leiden dat toegelaten asielzoekers werk vinden dat zoveel mogelijk in overeenstemming is met hun opleidings- en werkniveau.

Verruiming van de mogelijkheden voor arbeidsmigratie wordt door de Europese Commissie wel als een middel gezien om illegale immigratie terug te dringen. De voorwaarde daarvoor is wel dat dan meer legale arbeidsmigranten kunnen worden aangetrokken voor sectoren en bedrijven waar vaak illegaal werk wordt verricht. Sommige Zuid-Europese landen (zoals Italië, Portugal en Spanje) passen deze strategie toe, waarbij met landen van herkomst afspraken over terugname van migranten gemaakt worden. Vooralsnog is niet gebleken dat de Zuid-Europese landen erin slagen daarmee de illegale immigratie daadwerkelijk terug te dringen. Daarin schuilt dan ook niet de oplossing.

5.2.5 Conclusies

Het kabinet is geen voorstander van verruiming van mogelijkheden voor arbeidsmigratie. Wel bestaat in bepaalde sectoren en categorieën een dusdanige vraag naar arbeidskrachten dat deze niet met het bestaande binnenlandse arbeidspotentieel kan worden opgelost. Voor het aantrekken van arbeidsmigranten wordt thans de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) gebruikt. De systematiek van de Wav, waarbij in eerste instantie naar prioriteitgenietend aanbod binnen de EER moet worden gezocht, voldoet in het algemeen goed. Wel zal het kabinet de mogelijkheden tot een efficiëntere uitvoering van de Wav onderzoeken. Centraal daarbij staan verdere stroomlijning en versnelling van de aanvraagprocedure van tewerkstellingsvergunningen. Daarnaast speelt voor de langere termijn de vraag of de Wav voldoende wendbaarheid en flexibiliteit biedt om toptalent naar Nederland te halen. Het kabinet zal deze vraag in studie nemen.

In ditzelfde licht staat het kabinetsbesluit van 6 juli 2001 om de toelatingsprocedures voor buitenlandse werknemers te versnellen. Dit besluit voorziet in de parallellisering van de diverse procedures bij de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Buitenlandse Zaken ten behoeve van de tewerkstellingsvergunning, de machtiging tot voorlopig verblijf en de legalisatie en verificatie van documenten. De verkorte mvv-procedure van de Immigratie- en Naturalisatiedienst zal ook worden toegepast bij gezinsleden van de aangewezen categorieën werknemers. Tevens zullen flankerende maatregelen worden ontwikkeld ten behoeve van bedrijven, werknemers en gezinsleden, waaronder maatregelen door werkgevers ter bevordering van integratie in Nederland.

In eerste instantie zal de versnelde toelatingsprocedure worden toegepast voor ICT'ers en voor werknemers in researchen developmentbedrijven of -afdelingen, categorieën die van belang zijn voor de Nederlandse kenniseconomie. Nederland kan immers, als belangrijke speler in de internationale kenniseconomie en bij de uitvoering van de Lissabon-strategie, niet achterblijven ten opzichte van andere EU-landen die immigratie van kenniswerkers in wetenschap en technologie aantrekkelijker maken. Het kabinet kiest er voor dat Nederland een pro-actieve rol speelt in de mondiale kenniseconomie onder het motto «Nederland Kennisland».

Binnen de Europese Onderzoeksruimte wil het kabinet eraan bijdragen dat Nederland aansluit bij *best practices*, zodat de structurele samenwerking tussen en creatieve ruimte voor kenniswerkers de volle nationale aandacht krijgt. De ontwikkeling van de kenniseconomie en de gevolgen van mondialisering geven aanleiding tot een effectief beleid ten aanzien van de immigratie van hoog opgeleide kenniswerkers. Aan de vraag naar specifieke categorieën kenniswerkers waaraan de Nederlandse arbeidsmarkt niet kan voldoen moet worden tegemoet gekomen.

5.3 Reactie op de voorstellen van de Commissie

5.3.1 Een geïntegreerd immigratiebeleid

Het kabinet streeft naar een geharmoniseerd en geïntegreerd Europees immigratiebeleid. Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van de Commissie, dat een goed gecoördineerd en transparant immigratiebeleid dat niet alleen rekening houdt met bestemmingslanden, maar ook met herkomst- en transitlanden, gunstig kan zijn voor alle betrokkenen. Daarbij valt dan niet alleen te denken aan het bestrijden van illegale immigratie en illegale tewerkstelling van derdelanders, maar ook aan een betere regulering van gewenste migratie. Het invoeren, door middel van een gemeenschappelijke status, van het recht op vrij verkeer voor langdurig verblijvende derdelanders zal ertoe leiden dat arbeidsmigranten uit andere lidstaten van de Unie op termijn toegang krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Als andere lidstaten arbeidsmigratie wél inzetten als instrument voor de aanpak van de vergrijzingsproblematiek, zal dat dus consequenties hebben voor Nederland.

Het Europese immigratiebeleid moet rekening houden met de uitbreiding van de Unie. Met betrekking tot de tewerkstelling van Midden- en Oost-Europeanen biedt het kabinetsbesluit van 1 juni 2001, waarin bepaald is dat aan arbeidsmigranten uit de kandidaat-lidstaten voorrang zal worden gegeven boven andere niet-EER-arbeidsmigranten, de gelegenheid hiermee ervaring op te doen. Als de kandidaat-lidstaten eenmaal tot de EU zijn toegetreden, zal Nederland – onder voorbehoud van eventuele tijdelijke vrijwaringsmaatregelen – geen beperkingen stellen aan het vrij verkeer van werknemers. Nederland zal dit standpunt in een verklaring aan de kandidaat-lidstaten kenbaar maken.

5.3.2 Het juridisch raamwerk

Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat er een algemeen juridisch raamwerk op EU-niveau dient te komen met betrekking tot uitgangspunten en (toegangs-) procedures voor immigratie. In hoeverre de voorstellen die de Commissie in dit kader voorbereidt en uitbrengt, overeenkomen met het thans door Nederland gevoerde beleid is nog moeilijk te beoordelen, omdat de reikwijdte van de voorstellen nog niet te overzien is. Bij ieder afzonderlijk wetgevingsvoorstel zal met inachtneming van de beginselen van subsidiariteit, proportionaliteit en deregulering beoordeeld worden in hoeverre het strookt met de beleidsdoelstellingen en de Nederlandse wet- en regelgeving.

Het kabinet ziet met instemming dat de Commissie niet wil afwijken van het uitgangspunt dat vreemdelingen die in de Europese Unie werkzaam willen zijn de betreffende aanvraag hiervoor in het land van herkomst moeten indienen en afwachten. Dit uitgangspunt, een van de grondslagen van het Nederlandse toelatingsbeleid, dient ter regulering van de instroom van vreemdelingen en ter voorkoming van illegaal verblijf. Vanuit dat uitgangspunt gezien is het kabinet vooralsnog niet enthousiast over het voorstel van de Commissie een visum voor werkzoekenden in te voeren, omdat dit kan uitnodigen tot illegaal verblijf indien geen werk wordt gevonden.

De Commissie bepleit in haar recente ontwerp-richtlijn voor toelating van derdelanders voor arbeid in loondienst of als zelfstandige vereenvoudiging van de aanvraagprocedures. Aanvraag en verlening van de werk- en verblijfsvergunning dienen te worden geïntegreerd. Via één enkel administratief besluit, de «verblijfsvergunning – werknemer», wordt een vergunning verstrekt voor zowel arbeid als verblijf.¹ Dit Commissievoorstel kan

¹ Voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige, 11 juli 2001, COM (2001) 386 def.

voor arbeidsmigranten en bedrijven tot een vereenvoudiging van de procedure leiden, hoewel niet noodzakelijk tot een verkorting van de duur van de procedure. De Duitse ontwerp-migratiewet sluit reeds bij het voorstel aan. Omdat het voorstel niet bij de huidige Nederlandse situatie aansluit, zal het kabinet onderzoeken of en hoe de Nederlandse wet- en regelgeving zal moeten worden aangepast.

5.3.3 De toepassing van de open coördinatiemethode

Het kabinet staat positief tegenover een geleidelijke toepassing van de open coördinatiemethode op het communautair immigratiebeleid.¹ De open coördinatiemethode is een geschikt middel om enerzijds de voortgang van het communautair asiel- en migratiebeleid te meten, en anderzijds het nationale beleid van de lidstaten op EU-niveau te vergelijken en te coördineren. Het kabinet onderschrijft voorts het belang van betrouwbare en vergelijkbare asiel- en migratiestatistieken en heeft in de JBZ-Raad van 28–29 mei reeds ingestemd met de opstelling door de Commissie van een nieuw Actieplan ter zake.

Voor het kabinet geldt, dat de open coördinatiemethode gericht moet zijn op het gezamenlijk vaststellen van kwalitatieve en, waar nuttig en toepasbaar, kwantitatieve doelstellingen en randvoorwaarden. Kwantitatieve doelstellingen kunnen echter geen betrekking hebben op het aantal toe te laten arbeidsmigranten. De lidstaten dienen vervolgens te kunnen bepalen met welke instrumenten zij deze doelstellingen en randvoorwaarden willen verwezenlijken. Een belangrijke doelstelling is voor het kabinet een betere beheersing van de migratiestromen naar de Unie. Het voorkomen en bestrijden van illegale immigratie, mensensmokkel en mensenhandel staan daarbij centraal. Daarbij valt enerzijds veel te winnen bij een verdere verbetering van de samenwerking tussen de lidstaten, anderzijds bij uitbreiding en verdieping van partnerschappen met landen van herkomst.

Het kabinet ziet de toelating van arbeidsmigranten niet als doel op zich. Arbeidsmigratie is voor Nederland immers niet de oplossing voor de vergrijzingsproblematiek en voor knelpunten op de arbeidsmarkt. Toelating van arbeidsmigranten (via de Wav) kan een middel zijn ter vergroting van de flexibiliteit en de mobiliteit op de arbeidsmarkt, in samenhang en afweging met andere instrumenten. Daarom wil het kabinet zich niet vastleggen op het vaststellen van streefcijfers voor het jaarlijks aan te trekken aantal arbeidsmigranten. Tot slot stelt het kabinet vast dat de verschillende terreinen waarop Europese samenwerking via de open coördinatiemethode plaatsvindt, onderling goed op elkaar afgestemd moeten worden. Er dient helder te worden onderscheiden welke thema's in welke strategie aan de orde moeten komen. De verschillende beleidsprocessen moeten elkaar versterken en aanvullen.

5.3.4 Integratiebeleid

Een belangrijke randvoorwaarde voor een effectief immigratiebeleid is voor het kabinet een succesvolle integratie van nieuw- en oudkomers binnen de lidstaten. Het kabinet ondersteunt de gedachte van de Europese Commissie om toe te werken naar een burgerschap voor alle ingezetenen van de Europese Unie. Uitgangspunt daarbij is volwaardige en gelijkwaardige participatie van derdelanders ten opzichte van nationalen, met uitzondering van rechten die verbonden zijn aan de nationaliteit, zoals het kiesrecht voor het nationale parlement.

5.3.5 Partnerschap met landen van herkomst

Het aantrekken van hoog opgeleide arbeidsmigranten uit ontwikkelings-

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid, 11 juli 2001, COM (2001) 387 def.

landen kan leiden tot het wegtrekken van kennis en ervaring waar grote behoefte aan is, en daarmee ten koste gaan van het economisch potentieel van die landen. In sommige landen is door de *braindrain* een ernstig tekort aan hoger opgeleiden ontstaan, maar in andere landen is het aanbod van afgestudeerden groter dan de vraag, zodat deze categorie op korte termijn geen op zijn opleiding afgestemde bijdrage aan de economie kan leveren. Arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden kan ook positieve gevolgen hebben voor de ontwikkeling van het land van herkomst. Geldovermakingen door in het buitenland werkzame migranten zijn een belangrijke bron van inkomsten voor achtergebleven familieleden en regio's of steden van herkomst. Migratie kan ook bijdragen aan vermindering van de werkloosheid. Ten slotte kan bij terugkeer van de migrant overdracht van kennis en ervaring plaatsvinden.¹

Het kabinet is van mening dat er naar dient te worden gestreefd het aantrekken van hoger opgeleiden uit ontwikkelingslanden voor alle betrokkenen zo gunstig mogelijk te laten zijn, dus zowel voor het gastland en de migrant zelf als voor het land van herkomst. De Commissie geeft in haar Mededeling blijk van een soortgelijke visie. Het kabinet steunt het algemene uitgangspunt van de Commissie, dat in de communautaire samenwerking met herkomst- en transitlanden onderwerpen van asiel en migratie standaard moeten worden ingebracht. Voorstellen als participatie in ontwikkelingsprojecten door migranten en het rekening houden met migratie bij ontwikkelingsstrategieën zullen binnen de partnerschaps-gedachte mede, maar niet alleen binnen het verband van de Werkgroep op Hoog Niveau voor Asiel en Migratie (HLWG) nader moeten worden uitgewerkt.

Bij de discussie over de *braindrain* moet de mogelijkheid niet uit het oog worden verloren dat migranten zich voor de Europese arbeidsmarkt beschikbaar stellen, omdat in hun eigen land een gebrek aan werkgelegenheid bestaat in exportsectoren waarvoor in de Europese Unie invoerbelemmeringen gelden. Het verder openstellen van de Europese markt dient dan ook prioriteit te krijgen.

Bijzondere aandacht dient te worden besteed aan de mogelijkheden voor tijdelijke migratie. Tijdelijke migratie kan bij uitstek positieve effecten hebben voor ontwikkelingslanden: gekwalificeerde arbeidskrachten gaan niet verloren en terugkeerders nemen nuttige nieuwe kennis en ervaring mee. In dit verband is het relevant dat verruiming van de toegangsmogelijkheden voor professionele dienstverleners centraal staat in de komende onderhandelingen over de Mode 4 onder de GATS-overeenkomst. Het gaat daarbij om een vorm van tijdelijke immigratie met duidelijke beperkingen (o.m. geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt en niveau van dienstverlening). Ontwikkelingslanden, met als initiatiefnemer India, hebben hiervoor voorstellen ingediend. De westerse landen, waaronder Nederland, beraden zich op dit moment over hun positie. De elementen van tijdelijkheid en het inbouwen van beperkingen kunnen bijdragen aan het optimaliseren van de positieve effecten van migratie voor zowel het land van herkomst als het land van ontvangst.

¹ Zie de notitie «Migratie en ontwikkeling» van Ontwikkelingssamenwerking uit 1996.

Dit overzicht beperkt zich tot (ontwerp-) richtlijnen op het gebied van asiel en immigratie die reeds in behandeling zijn of binnen afzienbare tijd worden verwacht. Tot nu toe is alleen de richtlijn inzake tijdelijke bescherming van ontheemden aangenomen.

Recht op gezinshereniging

In december 1999 heeft de Commissie een ontwerp-richtlijn ingediend inzake het recht op gezinshereniging. Hiermee wordt beoogd een Europees recht op gezinshereniging en gezinsvorming in te stellen ten behoeve van onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van een lidstaat verblijven. De onderhandelingen over de richtlijn zijn nog gaande en verlopen moeizaam. Een belangrijk geschilpunt is bijvoorbeeld of de richtlijn ook van toepassing is op (ongehuwde) partners. Nederland is, samen met een aantal andere landen, voorstander van opnemings van partners in de definitie, aangezien partners en echtgenoten ook in de Nederlandse (vreemdelingen-) wet- en regelgeving gelijk behandeld worden.

Status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen

In maart 2001 heeft de Commissie een ontwerp-richtlijn opgesteld betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen. Met dit voorstel wordt beoogd de rechtspositie van onderdanen van derde landen die langdurig in een lidstaat verblijven meer in overeenstemming te brengen met de positie van onderdanen van de lidstaten. De specifieke doelstelling van dit initiatief is het vaststellen van de voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig verblijvende derdelander, teneinde hiermee de verschillen in procedure en praktijk in de lidstaat te verkleinen. De onderhandelingen over dit voorstel zijn onlangs begonnen. Nederland staat in beginsel positief ten opzichte van het voorstel om een gemeenschappelijke procedure te bereiken voor het verkrijgen van de status van langdurig verblijvende derdelander.

Toegang en verblijf voor arbeid in loondienst en als zelfstandige

Op 11 juli 2001 heeft de Commissie een ontwerp-richtlijn ingediend met als doel voorwaarden en procedures vast te stellen inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige. De richtlijn beoogt verder om rechten aan onderdanen voor derde landen te verlenen met inachtneming van de discretie van de lidstaten om arbeidsmigratie te beperken bijvoorbeeld op basis van quota, openbare veiligheid of volksgezondheid. Tevens is een belangrijk doel van de richtlijn om één nationale aanvraagprocedure in te voeren die leidt tot één gecombineerde titel die zowel verblijfs- als arbeidsvergunning binnen één administratief besluit omvat (de «verblijfsvergunning – werknemer»), teneinde de uiteenlopende regelgeving te vereenvoudigen en te harmoniseren. Nederland stemt in met het verschijnen van deze ontwerp-richtlijn aangezien het past in het streven naar een communautair immigratiebeleid. Dit Commissievoorstel kan voor arbeidsmigranten en bedrijven tot een vereenvoudiging van de procedure leiden, hoewel niet noodzakelijk tot een verkorting van de duur van de procedure.

Toegang en verblijf voor studie en beroepsopleiding

Deze ontwerp-richtlijn is nog niet ingediend.

Deze ontwerp-richtlijn is nog niet ingediend.

Tijdelijke bescherming van ontheemden

In juli 2001 heeft de Raad de richtlijn inzake tijdelijke bescherming van ontheemden aangenomen. Het kabinet is tevreden met dit resultaat. Het rechten- en voorzieningenniveau van ontheemden in de lidstaten zal zoveel mogelijk gelijk worden getrokken. De periode gedurende welke ontheemden voor tijdelijke bescherming in aanmerking komen, zal in alle lidstaten op hetzelfde moment aanvangen en op hetzelfde moment dient te eindigen. Het kabinet hoopt dat hierdoor ongewenste secundaire migratiestromen binnen de Europese Unie zoveel mogelijk worden beperkt. Naar aanleiding van de uiteindelijke richtlijn inzake tijdelijke bescherming van ontheemden zal de Nederlandse wet- en regelgeving waarschijnlijk moeten worden aangepast.

Minimumnormen voor asielprocedures

Op 20 september 2000 heeft de Commissie een ontwerp-richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus ingediend. Het doel van deze minimumnormen is het tot stand brengen van een eerlijke en doeltreffende asielprocedure in de lidstaten. De minimumnormen zijn een eerste stap in de richting van verdere harmonisatie van procedurele voorschriften, een doel dat is neergelegd in conclusie 15 van de Europese Raad van Tampere. Het kabinet hecht veel belang aan het vaststellen van minimumnormen voor asielprocedures. Deze minimumnormen moeten van een dusdanig niveau zijn dat de volgende stap, namelijk die van een gemeenschappelijke asielprocedure, te nemen zal zijn. De minimumnormen zullen er niet alleen toe moeten leiden dat secundaire migratiestromen zullen afnemen, maar zij zullen ook moeten bijdragen tot een grotere rechtszekerheid voor de asielzoeker. Dit is zeker van belang omdat de asielzoeker op basis van de Overeenkomst van Dublin in de regel slechts in één lidstaat van de Europese Unie een asielverzoek kan indienen. Het kabinet meent verder dat de minimumnormen ook van toepassing zouden moeten zijn op aanvragen van aanvullende vormen van bescherming en niet alleen op procedures voor erkenning en intrekking van de vluchtelingenstatus.

Minimumnormen voor de opvang van asielzoekers

De ontwerp-richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten heeft tot doel te komen tot een evenwichtige verdeling van asielzoekers over de lidstaten. Het vaststellen van minimumnormen moet ertoe leiden dat asielzoekers in de lidstaten vergelijkbare levensomstandigheden genieten, teneinde secundaire stromen van asielzoekers (doorstroming binnen de lidstaten) te beperken. De minimumnormen hebben betrekking op de materiële en immateriële voorzieningen, zoals informatievoorziening over aanspraken en verplichtingen, de verstrekking van documenten, bewegingsvrijheid op het grondgebied, medische zorg, faciliteiten voor onderwijs en opleiding, werk, huisvesting en financiële toelagen. Het kabinet acht het voorstel van belang, omdat minimumnormen voor de opvang van asielzoekers zullen bijdragen aan een vermindering van de relatieve verschillen tussen aantallen asielzoekers in de lidstaten. Bovendien dragen minimumnormen bij aan een eenduidige rechtspositie van asielzoekers en aan een beperking van het verschil in niveau van voorzieningen dat in de lidstaten wordt geboden aan asielzoekers. Invoering van de minimumnormen onder-

steunt bovendien de tenuitvoerlegging van de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

Verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek

De Commissie zal binnenkort een ontwerp-verordening indienen over de criteria en mechanismen om vast te stellen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Dit communautair instrument is bedoeld als opvolger voor de Overeenkomst van Dublin.

Erkenning en inhoud van de vluchtelingenstatus en subsidiaire vormen van bescherming

Deze ontwerp-richtlijn is nog niet ingediend.

België

In België gaat de aandacht nog vooral uit naar het bestrijden van illegale immigratie en mensenhandel, en naar de recente regularisering van illegale migranten. Wel heeft in juli 2001 een Senaatscommissie een rapport over immigratiebeleid uitgebracht. De nadruk ligt daarin op een Europese aanpak, het in kaart brengen van knelpuntberoepen, een betere monitoring van arbeidsmigratie en een versoepeling van de regelgeving. De Belgische regering heeft hierover nog geen standpunt ingenomen.

Denemarken

De discussie speelt niet. Denemarken voert een restrictief immigratie- en asielbeleid, en ziet geen redenen dat beleid te wijzigen.

Duitsland

De Duitse regering heeft op 3 augustus 2001 een nieuwe migratiewet aangekondigd. Zie hiervoor de bespreking in de tekst.

Finland

De discussie speelt nauwelijks. Er is een werkloosheidspercentage van ca. 8%, derhalve wordt een actief arbeidsmigratiebeleid niet wenselijk geacht. Voor de ICT-sector worden wel buitenlandse werknemers toegelaten.

Frankrijk

Een publiek of politiek debat over arbeidsmigratie wordt in Frankrijk thans niet gevoerd. Een beleid om actief arbeidsmigranten te werven ligt ook niet in de lijn der verwachting. Wel bestaat sinds eind 1998 een vereenvoudigde regeling voor werkvergunningen voor ICT-specialisten.

Griekenland

In Griekenland bestaat een omvangrijke (illegale) arbeidsimmigratie. Veel immigranten, vooral uit Albanië, beschikken niet over een verblijfsvergunning. Een maatschappelijke en politieke discussie over arbeidsmigratie wordt in Griekenland evenwel nauwelijks gevoerd.

Ierland

In Ierland wordt over de wenselijkheid van arbeidsmigratie geen discussie gevoerd. Arbeidsmigratie is er reeds dagelijkse praktijk, en de hoge economische groei van de afgelopen jaren kan alleen worden gehandhaafd door een instroom van buitenlandse arbeidskrachten. Wel wil de Ierse regering de bestaande vreemdelingenwet uit 1935 door een nieuwe wet vervangen. Daarover heeft in 2000 en 2001 een publieke inspraakronde plaatsgevonden. Thans wordt een nieuwe wet voorbereid. Voor migranten met vaardigheden waaraan op de Ierse arbeidsmarkt een groot tekort bestaat (onder meer ICT'ers, bouwkundig ingenieurs e.d., en verpleegkundig personeel) is onlangs een «werkvisum» ingevoerd, waarbij een werkgever die iemand een baan heeft aangeboden geen tewerkstellingsvergunning hoeft aan te vragen.

Italië

In Italië bestaat een spanning tussen enerzijds de bestrijding van de ille-

gale immigratie en anderzijds de vraag, met name in Noord-Italië, naar technologisch hooggeschoolde werknemers. De vergrijzingsproblematiek is in Italië de ernstigste van Europa, maar het is nog maar de vraag of een ingrijpende herziening van het pensioensysteem zal worden doorgevoerd. Op basis van de thans geldende migratiewet, die uit 1998 dateert, wordt jaarlijks per decreet een quotum vastgesteld voor het aantal toe te laten arbeidsmigranten. Voor 2001 bedraagt het quotum 83 000, waarvan 33 000 seizoensarbeiders. Ook worden quota vastgesteld voor belangrijke herkomstlanden, zoals Albanië, Tunesië, Marokko en Somalië. Landenquota maken deel uit van bredere overeenkomsten, waarbij ook terugname geregeld is. In 2001 zijn voor het eerst quota vastgesteld voor verpleegkundigen en ICT'ers. Nog niet duidelijk is of het kabinet-Berlusconi de huidige wet zal herzien.

Luxemburg

In Luxemburg is onlangs een parlementaire commissie ingesteld om advies uit te brengen over een arbeidsmigratiebeleid. Waarschijnlijk zal deze commissie binnen een jaar met voorstellen komen.

Oostenrijk

In Oostenrijk bestaat een quotumbeleid voor immigranten, waaronder arbeidsmigranten. Voor 2001 bedraagt het quotum ca. 8500 personen. Een verruiming van het immigratiebeleid valt niet te verwachten, ondanks een tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten.

Portugal

Portugal heeft sinds 2000 een nieuwe immigratiewet. Deze wet maakt het voor illegale arbeidskrachten mogelijk hun verblijf te laten legaliseren. Naar verwachting zouden ca. 50 000 immigranten van die mogelijkheid gebruik maken, maar het zijn er al meer dan 80 000. Voor deze immigranten bestaan geen integratieprogramma's. Portugal heeft met diverse landen (o.a. Bulgarije, Kaapverdië en Roemenië) overeenkomsten gesloten die legale werving van arbeidskrachten mogelijk maken. De bedoeling is daarmee de illegale immigratie terug te dringen. Thans bespreekt de Portugese regering de mogelijkheden een sectoraal quotumsysteem in te voeren.

Spanje

In Spanje is in januari 2001 een nieuwe vreemdelingenwet in werking getreden, die beoogde een arbeidsimmigratiebeleid te formuleren. In Spanje is vooral behoefte aan laag gekwalificeerde arbeidskrachten, zoals seizoensarbeid in de landbouw, huishoudelijke dienstverlening en de bouwsector. Spanje heeft met diverse belangrijke herkomstlanden bilaterale akkoorden gesloten (Ecuador, Colombia) of staat op het punt dat te doen (Marokko). In deze akkoorden worden contingenten vastgesteld van toe te laten arbeidsmigranten. Tegelijkertijd is Spanje genooddaakt geweest grote groepen illegale immigranten te legaliseren en kampt het land met een aanhoudende stroom illegale migranten uit Afrikaanse landen.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk heeft een *work permit system*, dat vooral een flexibele immigratieregeling biedt voor hoog opgeleid personeel van buiten de EER. Daartoe wijst de overheid bepaalde categorieën aan waarvoor de arbeidsmarkt een tekort aan personeel vertoont. Voor die catego-

rieën kunnen direct tewerkstellingsvergunningen voor personen van buiten de EER worden aangevraagd. Het betreft vooral de gezondheidszorg, de elektronica en de ICT-sector. Daarnaast bestaan er diverse specifieke immigratieregelingen, waaronder een *pilot scheme* voor ondernemers met innovatieve ideeën. Thans wordt in het Verenigd Koninkrijk een discussie gevoerd over de versoepeling van de regelgeving voor minder geschoolde arbeidsmigranten.

Zweden

In Zweden vindt een publieke discussie over arbeidsmigratie plaats. De Zweedse regering lijkt vooralsnog te kiezen voor een betere coördinatie tussen de betrokken overheidsdiensten (arbeids- en migratiediensten). De Zweedse regering staat internationale samenwerking en een alomvattende benadering van de migratieproblematiek voor.