

## **Verslag Discussiebijeenkomst Migratie als oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt?**

Dinsdag 6 juni 2023

Nederland krijgt de komende decennia te maken met een gebrek aan werknemers in allerlei sectoren van de arbeidsmarkt. De WRR en andere instanties zoals UWV hebben de afgelopen tijd rapporten en adviezen gewijd aan deze belangrijke, acute en actuele problematiek.

Een potentieel belangrijke oplossing om de tekorten te verminderen is (circulaire) arbeidsmigratie uit landen van buiten de EU. De discussiebijeenkomst draaide om de uitdagingen en kansen die hierbij spelen.

Vier sprekers verzorgden een inleiding: Judith Duveen, directeur Werkbedrijf UWV; Michael van der Cammen, Bundesagentur für Arbeit (Duitsland); Monique Kremer, voorzitter Adviesraad Migratie; en Lisa Isbouts, voormalig medewerker WRR.

WRR-voorzitter Corien Prins en UWV-bestuursvoorzitter Maarten Camps verzorgden de opening en de introductie. WRR-directeur Frans Brom leidde de discussie, die werd afgesloten door Godfried Engbersen, WRR-raadslid en hoogleraar Algemene Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

### **Arbeidsmarkttekorten en oorzaken**

De krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt is urgent. Met 122 vacatures op 100 werkzoekenden zijn de grenzen van de beroepsbevolking meer dan bereikt. Dit is een probleem voor werkgevers, vooral in de sectoren zorg, onderwijs en techniek, en voor de samenleving als geheel. Niet conjunctureel maar blijvend, ook bij afvlakkende groei.

De oorzaak is dat er te weinig mensen beschikbaar zijn en kwalificaties niet aansluiten op snel veranderende vereisten. Door technologische ontwikkelingen (denk aan zonnepanelen) is het de vraag wat er in de toekomst nodig is. Dit terwijl ieder talent telt en er genoeg werk te doen is.

## **Arbeidsmigratie, deel van de oplossing?**

UWV biedt werkgevers een set van 34 oplossingen voor een betere aansluiting van vraag en aanbod. Die komen neer op: anders werven, het werk anders inrichten, investeren in ontwikkeling door leren en werken beter te combineren. Gebruik van arbeidsmigratie – vaak gezien als probleem, minder als kans – is ook een mogelijke oplossing.

Detachering en kennismigratie zijn een gegeven, ook van buiten EU. Tot nu toe maakt 1 op de 10 werkgevers, vooral internationaal georiënteerde bedrijven, individueel gebruik van arbeidsmigratie voor moeilijk vervulbare vacatures. Dit is ongericht en ongecontroleerd, met alle risico's van dien: weinig oog voor arbeidsvoorwaarden en veel misstanden.

Asielzoekers willen vaak graag werken: dat helpt bij verwerkingsprocessen en acclimatisering. Maar ze mogen dat tijdens hun procedure slechts beperkt: pas na 6 maanden, maximaal 24 weken, zonder ondersteuning, en hun diploma's zijn niet geldig. Dat demotiveert, en leidt tot onvrede en achterstanden zodra de status is verkregen. Slechts 4% van deze groep werkt. In 2014 kwam van de asielmigranten 90-100% als statushouder direct in de bijstand. Na 8 jaar is ruim 50% daar nog steeds, en heeft 45% een baan.

Daarmee verspillen we aanwezig talent, terwijl we de samenleving draaiend moeten houden. De discussie hierover is beladen en gepolitiseerd. Maar wat zijn precies de kansen en risico's van migratie voor wetgeving en beleid? Volgens de Wereldbank moeten Westerse landen inzetten op gebruik van arbeidsmigratie in hun arbeidsmarkten, anders missen ze de boot.

## **Aansluiting van vraag en aanbod**

In Nederland zijn er 166 'tekortberoepen'. Bij 70% hiervan gaat het om 'overschotberoepen' in uiteenlopende landen binnen Europa: niet alleen in schoonmaak en bouw, ook in detailhandel, kinderverzorging, beveiliging en elektrotechniek. Oplossingen liggen dus misschien dichtbij. UWV maakt deel uit van het EURES-netwerk, waarin Europese landen afspraken hebben gemaakt om hiervan optimaal gebruik te maken en elkaar aan te vullen, met oog voor zowel de werkgevers als de individuele arbeidsmigranten. Het is wel zaak sectorgericht te kijken waar inzet van arbeidsmigratie strikt noodzakelijk is en waar verdringing dreigt. Ook obstakels voor onbenut arbeidspotentieel bij asielmigratie moeten worden verminderd.

Matching kan heel specifiek zijn. Een regionaal werkgeversservicepunt heeft bijvoorbeeld gezorgd dat Syrische vluchtelingen met ervaring als chauffeur in onbegaanbaar gebied zijn getraind als vrachtwagenmonteur, voor een bedrijf dat daarom zat te springen. Kijk ook naar Oekraïense ontheemden: 80.000 mensen hoeven zich alleen maar te melden bij een werkgever om aan de slag te kunnen. Dit zijn oplossingen voor de korte of middellange termijn, mits in samenhang met investering in, en inzet van, arbeidspotentieel dat al in Nederland aanwezig is.

In 2022 heeft UWV 17.000 werkvergunningen verleend aan mensen van buiten Europa. Daarvoor moeten werkgevers aan veel voorwaarden voldoen. Er is soepel beleid voor bijvoorbeeld artiesten, maar waarom niet ook voor programmeurs, laboranten of brandweerlieden en andere tekortberoepen? Maatwerk is verboden, maar misschien wel geboden.

Er zijn landen die actief circulair arbeidsmigratiebeleid voeren. In Frankrijk zetten boeren bijvoorbeeld tijdelijk personeel uit Marokko in: alles is adequaat geregeld en de mensen gaan na afloop met meer kennis en ervaring terug. In Nederland zijn er voorbeelden in de zorg.

Investering in kwalificaties is nodig. Werkgevers gaan individueel het probleem niet oplossen, zij zoeken de weg van de minste weerstand. Daarom is een collectieve, samenhangende, 'brutale' aanpak nodig. Als het kabinet meer grip wil, moet het de Europese samenwerking opzoeken en het EURES-netwerk gebruiken. Investeer in statushouders en asielzoekers, maar ook in al aanwezig talent. Denk creatief, lever maatwerk en gebruik de middelen die er zijn, bijvoorbeeld via arbeidsjuridische dienstverlening.

## **Arbeidsmigratiebeleid in Duitsland**

Hoe doen andere landen dan Nederland het? In Duitsland speelt dezelfde problematiek. Dit land zet sinds 2020 in op arbeidsmigratie, maar de discussie loopt al sinds 2010. De omvang van de Duitse bevolking is 85 miljoen, de beroepsbevolking 47 miljoen, waarvan 35 miljoen mensen werken. De werkloosheid is officieel 3,3%, het Bundesagentur für Arbeit (BA) houdt 5,5% aan. Arbeidsmigratie is een fenomeen dat enerzijds wordt gevreesd door werknemers die hun baan zien verdwijnen, maar anderzijds gewenst door werkgevers ter voorbereiding op de toekomst. Er lopen veel projecten. Zo haalt de hotelsector vaak personeel uit Kroatië, maar dat land heeft nu zelf mensen nodig. Hetzelfde geldt voor de gezondheidszorg en de Filipijnen.

In 2035 zou de Duitse arbeidsmarkt er zonder deelname van migranten erg oud uitzien, met veel grotere tekorten dan nu: 15%. Bij meer binnenlandse arbeidsdeelname (vrouwen, zeker met migratieachtergrond, werken vaak in deeltijd) komen de tekorten op 9%. Bij aanpassing van wetgeving waardoor ook migranten deelnemen, op 6%. Met een jaarlijkse netto immigratie van 400.000 mensen blijft het aanbod aan werknemers vrijwel onveranderd tot 2060.

Herziening van de Duitse wet op immigratie van geschoold personeel moet de arbeidsmigratie duidelijk verhogen. In 2020 is vastgelegd wat een vakkracht is: iemand die in Duitsland is opgeleid en een Duits certificaat heeft. Door versoepelde erkenning van buitenlandse diploma's en ervaring, nieuwe regelingen voor de Europese blauwe kaart, en een kanskaart met realistische voorwaarden voor taal, kwalificatie, ervaring, verbondenheid met Duitsland en leeftijd, kunnen tienduizenden mensen extra aan de slag. Er zijn interessante deelregelingen, zoals sinds 2016 voor de West-Balkan: hierin zijn asiel en werk verbonden en zijn er aparte contracten met 6 landen. Ondanks minimale eisen en dito controle is er geen misbruik en blijkt de migratie echt circulair.

In deze opzet biedt migratie voordeel voor migranten, werkgevers en de samenleving. In Nederland profiteren grensziekenhuizen al mee van de positieve effecten op de Duitse gezondheidszorg. Ons land kan gebruikmaken van de Duitse ervaringen: daar weet men nu wat er kan en wat niet, en waarop de regering moet inzetten.

Het BA vraagt naar culturele achtergrond met het oog op 2060, en 'filtert' landen op omvang, cultuurmatch en aansluiting bij werkgevers, ook om misbruik te voorkomen. Landen met meer ervaring met arbeidsmigratie hebben de voorkeur. Het BA kijkt ook naar de werkgever voor cao en minimumloon. Een element van willekeur is niet uit te sluiten.

Brengen buitenlanders innovatiekracht en een frisse blik mee? Daarover zijn in Duitsland geen gegevens beschikbaar.

## **Aanbod vergroten of vraag aanpassen?**

Bij een disbalans tussen vraag en aanbod is de reflex: het aanbod vergroten. Maar het is zaak ook naar de vraag te kijken. Is die te verkleinen, bijvoorbeeld door innovatie? Wat voegen de bestaande vraag en het bestaande aanbod echt toe? Hoe zeker is het tekort op langere termijn? De vraag kan zichzelf aanpassen: maar hoe snel, en overal snel genoeg?

Een sector met grote tekorten kan het werk aantrekkelijker maken. In de zorg is de instroom niet groot genoeg om te compenseren voor de uitstroom. Ook bij meer arbeidsparticipatie en meer e-health blijft er krapte. Werkdruk en administratieve lasten – opgelegd door werkgevers en de overheid – maken de sector niet populair, zeker niet bij jongeren. Hierover bestaan genoeg rapporten, de werkgevers moeten dit oppakken. De zorg is hierin wellicht een uitzondering.

Hoe waarschijnlijk is een nieuw evenwicht? We hebben nu te maken met dubbele vergrijzing en krimp. Moeten we doorgaan met werkgelegenheid creëren in Nederland? Is arbeidsmigratie ook macro-economisch een oplossing? Arbeidsaanbod door migratie binnen de ene sector creëert weer nieuwe arbeidsvraag in andere sectoren, dus een vicieuze cirkel.

## **Draagvlak in samenleving en politiek**

De mogelijkheden zijn er om arbeidsmarkt en migratie evenwichtig aan elkaar te verbinden en de risico's te neutraliseren. Maar het draagvlak in samenleving en politiek is smal in landen als Nederland, Hongarije en elders in de EU, waar men over dit thema vaak in ongedifferentieerde termen spreekt. In Duitsland staat AfD op 18% in de peilingen, migratie is issue nummer 1.

Het beleid verschuift al sinds 1995, de publieke discussie minder. De media geven een zwart beeld. De weerstand tegen arbeidsmigratie zit vaak bij de meest kwetsbaren, die de problemen in hun eigen woonomgeving ervaren. Wie rijker is, haalt wel een au pair uit het buitenland. De ongelijkheid wordt groter. Iedereen moet leren omgaan met sociale afstand. Doordat de overheid niet reguleert en niet in control is, zijn er veel misstanden. Bijvoorbeeld met gedetacheerde derdelanders bij het Europees wegtransport, waar de vakbeweging controleert op naleving van de cao. Dit is het topje van de ijsberg: in andere sectoren is minder handhaving. De aandacht voor deze reëel bestaande misstanden en vrees voor verdringing, ook op bijvoorbeeld de woningmarkt, bepalen de stemming.

Is dit een te negatieve voorstelling? Het debat over asiel blijft sowieso gevoelig en komt in onze politiek nu pas moeizaam op gang. Het wordt inmiddels 'feitelijker', maar betrouwbare cijfers zijn nodig om onbekendheid met de werkelijke stand van zaken weg te nemen.

De overheid kan het arbeidsmigratiebeleid niet enkel overlaten aan de werkgevers, zoals nu, maar moet de regie nemen en initiatief tonen. Dit kan in de zorg, kan het ook voor bijvoorbeeld

duurzaamheid? Waarom heeft Nederland geen instituut dat hierover nadenkt, zoals het VK, waar bijvoorbeeld is geadviseerd de lonen te verhogen? Nu is bij ons sprake van struisvogelpolitiek. De aanbevelingen van de commissie-Roemer zijn dezelfde aanbevelingen als 10 jaar eerder die van de commissie LURA. In Nederland kunnen we lessen trekken uit de ervaringen met Oekraïners. We hoeven het niet zo op te lossen als in Duitsland, want in Nederland is genoeg potentieel.

Asielzoekers, Oekraïners: mensen melden zich, maar komen niet aan de bak. Het niveau moet hoger, maar de hele EU vergrijst.

Misschien is de krapte wel een zegen, aanleiding om misstanden weg te werken en het beeld te kantelen. We moeten we de deur niet potdicht houden, maar in elk geval ook niet wagenwijd open. Probeer het met pilots, benoem dat die tijdelijk en circulair zijn. Wees zorgvuldig, probeer niet met grote stappen snel thuis te komen en vermijd zwart-witdenken. Kijk goed naar weerstanden en blokkades, waar komen ze vandaan en hoe doorbreken we ze? Met deelbenaderingen kom je niet verder, zoek dus de breedte maar vermijd alles op één hoop te gooien. We moeten oplossingen uitwerken, maar ondertussen ook deblokkeren en de onderstromen adresseren, door migratie binnenskamers en publiek anders te framen dan als ‘crisis’.

## **Arbeidsmigratiebeleid in de gezondheidszorg**

Een van de sectoren waar de tekorten nijpend zullen worden is de zorg. De zorg in Nederland komt momenteel 45.000 mensen tekort. Er zijn thuiszorginstellingen in Rotterdam die 200 vacatures hebben. In 2060 is 1 op 3 werkenden nodig in de zorg.

De Adviesraad Migratie komt op basis met gesprekken in diverse landen met de kernaanbeveling: ontwikkel zorgpartnerschappen voor arbeidsmigranten van buiten de EU voor beroepen in de langdurige zorg vanaf mbo-3-niveau. Maak deze partnerschappen onderdeel van een breed palet aan maatregelen om de verwachte personeelsproblemen in de langdurige zorg het hoofd te kunnen bieden.

Benut eerst het aanwezige arbeidspotentieel. Investeer gericht in technologie. Betrek dan statushouders erbij. Anders opleiden blijft geboden. Dit eist veel van zorgorganisaties. We moeten leren experimenteren en meedenken met landen van herkomst. Het rapport ‘Van asielzoeker naar zorgverlener’ liet in 2021 al zien hoe wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan de toegang tot werk belemmeren. Deze barrières moeten we slechten.

Nederland moet brede welvaart als richtsnoer nemen voor het arbeidsmigratiebeleid. Dat betekent:

- Hier en nu: rechten van migranten goed regelen, goed ingebed in werkorganisaties, effecten op woningmarkt en sociale cohesie; niet als destijds de gastarbeiders!
- Later: voorwaarden scheppen voor carrièreontwikkeling (50% blijft), taalvaardigheden en sociale integratie.
- Elders: in landen van herkomst een brain drain voorkomen en ontwikkeling van instituties stimuleren: niet alleen remittances, ook opleidingen (zie Ethiopië: dáár trainen en mensen laten teruggaan met kwalificaties die dáár wat voorstellen).

Ethische en duurzame zorgpartnerschappen vragen om zorgvuldigheid en nuance. Ze moeten bilaterale afspraken over meerjarige financiering, werving, opleiding, diplomawaardering en arbeidsvoorwaarden omvatten, en ook gericht zijn op versterking van de gezondheidszorg in het zendende land. Ze moeten goed gepland en gefaseerd zijn en ingebed in bredere programma's en regionale samenwerkingsverbanden.

## **De praktijk van arbeidsmigratie in de zorg**

Uit onderzoek blijkt dat de belangrijkste ervaren hindernissen bij arbeidsmigratie in de zorg liggen op de volgende vlakken.

- Cultuursensitiviteit, taal en integratie. Hier gaat het vaak mis van beide kanten: de arbeidsmigrant en de ontvangende organisatie. In de Nederlandse zorg is 0,5% van de werknemers opgeleid in het buitenland, in OECD-staten is dat 7,5%! Dit komt door niet op elkaar aansluitende verwachtingen, vergrijzing en een gesloten cultuur op de werkvloer.
- Werkdruk. Er is geen tijd voor inwerken. Van de nieuwe zorgmedewerkers stroomt 43% binnen twee jaar weer uit vanwege het startsalaris, werktijden, werkdruk, beperkt loopbaanperspectief, het ontbreken van een cultuur van investeren en leren, gebrek aan goede communicatie en gehoord worden, extreme functiedeling en functiedevaluatie.
- Huisvesting. Dit is praktisch een groot probleem en politiek een gevoelig onderwerp. Sommige recruiteringsorganisaties hebben apart huisvestingsbureau of eigen vastgoed.
- Regelgeving. Regels en papiertjes bepalen alles. De BIG-registratie en de erkenning van in het buitenland behaalde diploma's en verworven competenties verlopen bij ons langzamer en minder flexibel dan in Duitsland en een aantal landen ten zuiden van Nederland, intrekking

achteraf komt voor. Maar het vergunningstelsel wordt herzien, er zijn stappen, in elk geval lokaal.

Ons zorgsysteem is te star en te ingewikkeld. En wanneer wij het bij ons alsnog goed geregeld krijgen, wat is dan globaal en circulair goede zorg voor iedereen? Alle betrokkenen moeten baat hebben bij onze constructies, zonder schade aan de herkomstlanden. De WHO beschermt landen met een Universal Health Coverage (UHC) Index onder de 50 verpleegkundigen per 10.000 inwoners, zoals Soedan. Wij halen voor de zorg mensen uit Indonesië en Filipijnen. Indonesië heeft een UHC van 59, beter dan de Filipijnen, maar 18 van de 34 provincies zijn ‘zorgwoestijnen’ met een UHC onder de 18. Punt is dat er alleen landen beschikbaar zijn met een UHC van net boven de 50.

Wij moeten dus niet alleen letten op onze economische vraag, maar ook op wat er in de herkomstlanden – naast goed opgeleide professionals – nog meer nodig is voor goede zorg, zoals bedden en baden, anders bedienen lokale opleidingen vooral de ‘export’. De skills die hier nodig zijn, zijn ook niet altijd gevraagd in de landen van herkomst; ‘overopleiding’ moeten we vermijden. Maak ter plaatse afspraken met regeringen en zet zorgpartnerschappen voor scholing op, zoals bijvoorbeeld Duitsland al doet in Latijns-Amerikaanse landen. Het effect van arbeidsmigratie moeten we meten op lokaal niveau.

## **Verdere discussiepunten**

Culturele sensitiviteit en van elkaar leren werkt twee kanten op. De eisen zijn hoog aan onze kant. Terecht? Mensen van buiten moeten binnen 18 maanden hetzelfde leren als Nederlanders in minstens 18 jaar. Tweede-generatiemigranten voelen zich nog steeds niet thuis. Wij reageren anders op Oekraïners. Wat willen we als maatschappij met die culturele verschillen? Mensen met een migratieachtergrond vormen over 20 jaar een groot deel van onze zorgbehoevende ouderen.

Waar moeten we zorg concentreren? De vergrijzing is aan de randen van Nederland en in rurale gebieden het hoogst, jongeren en migranten trekken naar steden. Hoe matchen we dit?

Hoe zien we onze samenleving in de toekomst? Er is zicht nodig op de macro-economische kosten en baten. Sommige gemeenten maken de maatschappelijke kosten/batenanalyse zelf. Denk na over keuzes en toegevoegde waarde, zorg dat je de effecten in kaart krijgt. Zeg niet: Zet ‘m op, maar investeer in mensen en begeleid ze, duurzaam.



## **Ter afsluiting**

Arbeidsmarkt migratie van buiten Europa is een structureel thema. Het kan een oplossing zijn voor onze arbeidsmarktproblemen, mits zorgvuldig ingepast in meervoudige andere oplossingen zoals innovatie en passende zorg.

Bij de bestaande krapte aan mensen en skills moet de overheid arbeidsmigratie niet overlaten aan de markt, maar de regie pakken. Van andere landen kunnen we leren hoe we blokkades kunnen weghalen en hoe we op een faire en ethisch verantwoorde manier *skill partnerships* en migratiecorridors kunnen ontwikkelen.

Kijk niet alleen hoeveel mensen je nodig hebt, maar kijk ook – heel zorgvuldig – sector- en landgericht naar kwaliteit en de aansluiting tussen vraag en aanbod. Zo werken we aan circulaire arbeidsmigratie met *triple wins* op lokaal en globaal niveau.