

*Jan Willem Holtslag, Monique Kremer
en Erik Schrijvers (red.)*

In betere banen

De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



In betere banen

Deze reeks omvat bijdragen die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

De WRR is gevestigd:
Lange Vijverberg 4-5
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website <http://www.wrr.nl>

In betere banen

DE TOEKOMST VAN ARBEIDSMIGRATIE
IN DE EUROPESE UNIE

Jan Willem Holtslag, Monique Kremer en Erik Schrijvers (red.)

Den Haag, december 2012

Samenstelling: WRR

Vormgeving cover en binnenwerk: cimon, Den Haag

Omslagafbeelding: hikrcn

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Den Haag

ISBN 978 94 901 86 04 3

NUR 759 / 754

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|-----------|
| Ten geleide | 7 |
| Woord van dank | 11 |
| 1 In goede banen? Naar beter arbeidsmigratiebeleid | 13 |
| <i>Monique Kremer, Erik Schrijvers en Jan Willem Holtslag</i> | |
| 1.1 Inleiding | 13 |
| 1.2 Naar betere toekomstverkenningen: arbeidsmigratie in het licht van mondiale arbeidsmarktontwikkelingen | 16 |
| 1.3 Naar betere beleidsafwegingen | 20 |
| 1.4 Meer dan toelatingsbeleid: het aantrekken van hoger opgeleiden | 23 |
| 1.5 Naar een gedifferentieerd integratiebeleid en betere kansen op de arbeidsmarkt | 25 |
| 1.6 Europees beleid: stimuleren en compenseren | 29 |
| 1.7 In betere banen | 32 |
| 2 Internationale migratie, Europa en nabuurschap: trends, beleidskeuzes, bestuurlijke uitdagingen en een blik op de toekomst | 39 |
| <i>Demetrios Papademetriou</i> | |
| 2.1 Inleiding | 39 |
| 2.2 Belangrijke observaties | 39 |
| 2.3 Het demografische landschap: driedubbel onder druk | 40 |
| 2.4 Slimme voorbereiding op meer migratie | 45 |
| 2.5 Concurrentie om ‘the best and the brightest’ | 46 |
| 2.6 Angst voor immigratie: twee belangrijke bestuurlijke uitdagingen | 48 |
| 2.7 Conclusie | 49 |
| 3 Het vervullen van arbeidsbehoeften in een vergrijzende samenleving | 51 |
| <i>Georges Lemâitre</i> | |
| 3.1 Inleiding | 51 |
| 3.2 Demografische veranderingen, de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de reactie van het arbeidsmigratiebeleid | 52 |
| 3.3 De identificatie van arbeidsbehoeften | 55 |
| 3.4 Laaggeschoolde migratie | 62 |
| 3.5 Conclusie – na de economische crisis | 65 |
| 4 Arbeidsmigranten: onvermijdelijke ontwikkeling of beleidskeuze? | 69 |
| <i>Martin Ruhs en Bridget Anderson</i> | |
| 4.1 Inleiding | 69 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.2 | ‘Tekorten’ en ‘kennis en vaardigheden’ zijn glibberige concepten die moeilijk definieerbaar en meetbaar zijn | 71 |
| 4.3 | Waarom sommige werkgevers liever arbeidsmigranten hebben | 73 |
| 4.4 | Alternatieven voor immigratie | 75 |
| 4.5 | ‘Mind the gap’: arbeidsimmigratie en overheidsbeleid | 77 |
| 5 | Intra-EU arbeidsmobiliteit na de uitbreiding en tijdens de crisis: belangrijkste trends en controverses | 83 |
| | <i>Béla Galgóczi en Janine Leschke</i> | |
| 5.1 | Inleiding | 83 |
| 5.2 | De belangrijkste trends | 84 |
| 5.3 | Grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit onder de dienstrichtlijn | 90 |
| 5.4 | De discrepantie tussen opleiding en passend werk | 93 |
| 5.5 | Overheidsbeleid en vakbonden | 95 |
| 5.6 | Conclusie | 97 |
| | Bijlage: Kanttekening bij de Labour Force Survey data | 103 |
| 6 | Arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa en de implicaties voor integratiebeleid | 105 |
| | <i>Godfried Engbersen</i> | |
| 6.1 | Inleiding | 105 |
| 6.2 | The Polish peasant | 107 |
| 6.3 | Arbeidsmigratie in vieren | 109 |
| 6.4 | Lokale sociale problemen | 113 |
| 6.5 | Naar een gedifferentieerd integratiebeleid | 114 |
| 6.6 | Tot slot | 117 |
| | Over de auteurs | 123 |

TEN GELEIDE

De arbeidsmigratie in de Europese Unie heeft de afgelopen jaren een ander aanzien gekregen. Niet alleen in de duur van het verblijf maar ook in de aard, de omvang en richting van de migratiestromen zijn flinke wijzigingen opgetreden. Van grote invloed daarop was de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 en 2007. Door de gunstige economische omstandigheden en grote loonverschillen vertrok een omvangrijke stroom van werknemers vanuit de nieuwe naar de oude lidstaten om daar te gaan werken. De open Europese binnengrenzen bespoedigden daarbij zowel terugkeer als doormigratie. In deze publicatie gaat het over de vraag wat dit betekent voor de toekomst van arbeidsmigratie en de wijze waarop daar beleidsmatig mee wordt omgegaan. Een van de mogelijke consequenties is bijvoorbeeld dat de integratie van nieuwkomers in een ander licht zal moeten worden gezien. Niet elke migrant zal immers (meer) blijven.

Een tweede aanleiding om de toekomst van arbeidsmigratie tegen het licht te houden, is gelegen in de demografische ontwikkeling van de bevolking van de Europese lidstaten, waaronder vanzelfsprekend ook Nederland. Omdat die bevolking verouderd en er tegelijkertijd ook minder kinderen worden geboren, slinkt het aantal werkende inwoners. Dit levert naar verwachting een groot aantal uitdagingen op, zoals de betaalbaarheid van voorzieningen en arbeidstekorten doordat de babyboomgeneratie met pensioen gaat. Die tekorten worden nu al in bepaalde sectoren gevoeld. Arbeidsmigratie – vooral van buiten de Europese Unie – wordt regelmatig genoemd als een van de manieren om deze tekorten te verminderen. Is dat een realistische optie?

Een derde aanleiding is het gegeven dat de arbeidsverhoudingen sinds de arbeidsmigratie van de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw ingrijpend zijn gewijzigd, met flexibilisering als een van de voornaamste kenmerken. Arbeidsmigratie en flexibilisering lijken een verstandshuwelijk te zijn aangegaan: de sectoren met de meest flexibele arbeidscontracten zijn ook de sectoren waarin de meeste arbeidsmigranten werkzaam zijn. De Europese politiek van economische liberalisering lijkt dit proces van flexibilisering verder te versnellen, met als mogelijk gevolg dat niet alleen buitenlandse bedrijven de markt betreden maar ook nieuwe migranten hun intrede doen. De mondiale herverdeling van arbeid brengt bovendien grote onzekerheid met zich mee over welke beroepen in de toekomst behouden zullen blijven, verplaatst worden en of zelfs geheel verdwijnen, bijvoorbeeld door nieuwe (informatie) technologische oplossingen. Dit soort factoren maakt het buitengewoon lastig de toekomstige behoefte aan arbeid te voorspellen, wat het bevorderen van arbeidsmigratie een risicovolle onderneming maakt. Niemand wil immers de werklozen van morgen binnenhalen.

In de voorliggende publicatie wordt gezocht naar antwoorden op de vraag hoe arbeidsmigratie nu en in de toekomst in betere banen geleid kan worden, een vraag die door de huidige crisis en de oplopende werkloosheid onverminderd belangrijk is. Arbeidsmigratie is immers ook van vele andere factoren afhankelijk. Het in betere banen leiden van arbeidsmigratie is niet alleen aan de orde in Nederland. Daarom is te rade gegaan bij een aantal internationaal gerenommeerde wetenschappers. De eerste bijdrage is afkomstig van Demetrios Papademetriou, directeur van het in Washington gebaseerde Migration Policy Institute, die de afname van de beroepsbevolking beschouwt als een van de kernproblemen van de eenentwintigste eeuw. In hoofdstuk 2 van dit boek betoogt hij dat migratie een van de manieren is om dit probleem op te lossen. Het stimuleren van meer migratie vraagt om een slimme voorbereiding, zowel van de overheid als het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Een belangrijk aandachtspunt is het aantrekken van hoger opgeleide werknemers van buiten de Europese Unie. Voor het aantrekken van *'the best and brightest'* zullen Europese lidstaten veel meer hun best moeten doen, omdat steeds meer landen om deze categorie migranten concurreren.

George Lemaître van de OESO bespreekt in hoofdstuk 3 verschillende manieren om arbeidsmarktbehoeften vast te stellen. Scenario's over de gevolgen van de vergrijzing voor de arbeidsmarkt acht hij daartoe niet geschikt. De vraag van werkgevers vindt hij meer betrouwbaar, hoewel controle op het proces van werven en tewerkstellen van buitenlandse werknemers altijd nodig blijft. Uit het voorbeeld van Zweden blijkt volgens hem dat het openstellen van de grenzen niet tot onbeheersbare migratiestromen leidt, althans als er goede afspraken zijn tussen de sociale partners. De vraag in welke mate arbeidsmigratie moet worden toegestaan is volgens Lemaître uiteindelijk een arbeidsmarktvaartstuk.

Martin Ruhs en Bridget Anderson delen dit perspectief. Zij constateren daarnaast in hoofdstuk 4 dat de behoefte aan arbeidsmigranten niet objectief is vast te stellen. In hun ogen moet de vraag van werkgevers daarom met de nodige terughoudendheid worden gezien. Hier komt bij dat het keuzerepertoire van werkgevers sterk wordt beïnvloed door beleid ten aanzien van scholing, opleidingen en arbeidsmarktregulering. Het antwoord op de vraag of tekorten op te lossen zijn door meer arbeidsmigranten, hogere lonen of andere opties, is volgens Ruhs en Anderson uiteindelijk een politieke zaak waarin tegengestelde belangen moeten worden meegewogen. En die belangenafweging moet onderwerp zijn van een breder maatschappelijk debat, met als inzet de vraag welk sociaal en economisch model we in de toekomst wenselijk vinden.

Béla Galgóczi en Janine Leschke richten zich in hoofdstuk 5 op het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie, dat als gevolg van de uitbrei-

ding in 2004 en 2007 sterk in omvang is toegenomen. Met name de toepassing en duur van overgangsmaatregelen en de gevolgen van de economische crisis blijken het Europese migratiepatroon sterk te hebben beïnvloed. Een zorgwekkend gegeven is volgens beide auteurs de grote discrepantie tussen de opleiding van EU-migranten uit Midden- en Oost-Europa en het werk dat zij verrichten. Zij beschouwen het dichten van deze kloof, die gepaard gaat met een inefficiënte arbeidsverdeling tussen landen, als een van grootste uitdagingen voor de Europese politiek van interne arbeidsmigratie.

Godfried Engbersen besteedt in hoofdstuk 6 aandacht aan de integratie van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland. Er tekenen zich volgens hem verschillende patronen van arbeidsmigratie af, die gekenmerkt worden door uiteenlopende vormen van tijdelijkheid en vestiging. De sociale repercussies van deze patronen voor regio's en steden vragen om meer aandacht van de overheid, op lokaal maar ook op nationaal en Europees niveau. Binnen het traditionele integratiebeleid is volgens Engbersen namelijk te weinig oog voor het tijdelijke karakter van de nieuwe migratie. Bovendien richt dat beleid zich vooral op migranten van buiten de Europese Unie. Het toekomstige integratiebeleid zal een meer op de verschillende migratiepatronen toegesneden karakter moeten krijgen.

Elk van de genoemde specialisten doet voorstellen over hoe het arbeidsmigratiebeleid in de Europese Unie valt te verbeteren. In hoofdstuk 1 van dit boek bouwen WRR-medewerkers Monique Kremer, Erik Schrijvers en adviseerend raadslid Jan Willem Holtslag voort op de belangrijkste bevindingen van deze auteurs en geven antwoord op twee vragen. De eerste luidt of de huidige vorm en mate van arbeidsmigratie voldoende zijn om de door velen voor spelde arbeidstekorten in te vullen. Een van de problemen die zij constateren is namelijk dat het arbeidsmigratiebeleid voornamelijk is overgelaten aan de ad-hocbeslissingen van werkgevers, terwijl demografische ontwikkelingen lijken te vragen om een beleid dat op een langetermijnvisie is gebaseerd. De tweede vraag is of de arbeidsmigratie in de Europese Unie wel voldoende in banen wordt geleid. Daarbij gaat het volgens hen zowel om de banen waarin migranten werkzaam zijn als om de bredere maatschappelijke context waarin zij functioneren.

Kremers, Schrijvers en Holtslag betogen dat het in betere banen leiden van arbeidsmigratie nog wel wat inspanningen vergt. Betere toekomstanalyses zijn nodig om betere beleidsafwegingen te kunnen maken. Zonder adequaat op toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen te anticiperen, valt geen economisch en sociaal verantwoord arbeidsmigratiebeleid te voeren. Het aantrekken van talent vergt daarnaast een grotere investering, omdat hoog opgeleide migranten uit een steeds groter aantal bestemmingslanden kunnen kiezen.

Ook de arbeidsmarktintegratie van nieuwkomers vraagt om aandacht. Zij hebben vanwege hun onzekere arbeidsmarktpositie weinig gelegenheid een solide bestaan op te bouwen, hoewel duidelijk is dat een deel van hen goed inzetbaar is en zich op termijn zal willen vestigen. Bovendien mag Brussel meer verantwoordelijkheid nemen voor arbeidsmobiliteit – een van de cruciale beleidsdoelen van de Europese Unie. Omdat het circuleren van werknemers gepaard gaat met externe sociale effecten zal het compenseren daarvan een integraal onderdeel van het Europese beleid moeten worden.

Gezien het belang van deze vraagstukken heeft de raad besloten bijgaande studies, die alle raken aan de toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie, uit te brengen als zelfstandige publicatie. De raad verwacht dat ze het publieke en politieke debat van inspiratie en voeding voorzien.

Prof.dr. J.A. Knottnerus
Voorzitter WRR

WOORD VAN DANK

Deze publicatie is het resultaat van de interne projectgroep van de WRR ‘Heroriëntatie Europa’. Drs. G. Arts, dr. W. Asbeek Brusse, dr. M. Kremer, drs. G. Nekkers (projectcoördinator tot 1 mei 2012), M. Rem MA MBA en dr. E. Schrijvers (projectcoördinator vanaf 1 mei 2012) maakten in wisselende samenstelling deel uit van deze projectgroep. D. van Doorn MA en M. Konterman MSc waren er voor korte tijd als stagiaire aan verbonden. Het voorzitterschap van projectgroep lag in handen van drs. J.W. Holtslag (adviserend raadslid).

Voor de totstandkoming van deze publicatie gaat dank uit naar een groot aantal mensen en instanties, om te beginnen naar de externe specialisten die een geschreven bijdrage hebben geleverd. De bevindingen in deze publicatie zijn behalve op hun bijdragen ook gebaseerd op gesprekken met vele personen, van wier kennis en inzichten de leden van de projectgroep dankbaar gebruik hebben gemaakt. Daarbij gaat het om te beginnen om de tientallen experts in binnen- en buitenland die zijn geraadpleegd, verbonden aan bedrijven, universiteiten, onderzoeksinstellingen en het rijk, die op enigerlei wijze met migratie, integratie en arbeidsmarkt vraagstukken te maken hebben. Ook de gemeente Amsterdam stond de leden van de projectgroep welwillend te woord. De kennis en informatie die deze gesprekken opleverden, was buitengewoon nuttig.

Dank gaat uiteraard tevens uit naar de deelnemers – wetenschappers, beleidsmedewerkers en politici – aan de drie bijeenkomsten, die plaatsvonden in de eerste helft van 2012, waaraan ook de auteurs van deze publicatie deelnamen. Deze drie bijeenkomsten handelden over de recente arbeidsmarktontwikkelingen, het Europese migratiepatroon, en de hiermee samenhangende beleidsvraagstukken over arbeidsmigratie en de integratie van arbeidsmigranten.

Hiernaast mogen ook de diverse afgelegde werkbezoeken niet ongenoemd blijven. We zijn op de High Tech Campus Eindhoven, de Eemshaven en het Rotterdamse Havenbedrijf zeer hartelijk ontvangen, rondgeleid en van informatie voorzien. Daarnaast leverden onze internationale werkbezoeken en contacten in het Verenigd Koninkrijk, Australië, Denemarken, Zweden, Duitsland en natuurlijk Brussel ons veel nieuwe inzichten op. Al deze instanties en de daarbij betrokken mensen willen we hartelijk bedanken voor hun bijdrage.

In het kader van dit WRR-project is bovendien aan Regioplan gevraagd

een 'update' uit te voeren van het in 2005 gepubliceerde onderzoek *Poolshoogte* naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van arbeidskrachten uit de Midden- en Oost-Europese landen. Deze update is mogelijk gemaakt door de WRR in samenwerking met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Beide ministeries willen we bedanken voor hun inzet om dit onderzoek doorgang te doen vinden.

1 IN GOEDE BANEN? NAAR BETER ARBEIDSMIGRATIEBELEID

Monique Kremer, Erik Schrijvers en Jan Willem Holtslag

1.1 INLEIDING

In een Europa zonder grensposten is arbeidsmigratie nauwelijks meer weg te denken. Sterker nog: het was een expliciet doel van de landen van de Europese Unie om naast de vrijheid van handel en goederen ook het vrije verkeer van werknemers te bevorderen. De gedachte hierachter is dat zo arbeidstekorten in het ene land opgevuld kunnen worden door werkloze werknemers uit andere landen. Naast het voorkomen van werkloosheid zorgt een open Europese arbeidsmarkt voor veerkracht van de economie en kunnen regio's in Europa zich specialiseren. Op die manier wordt het competitief voordeel van Europa als geheel groter.

Vergeleken met de interne mobiliteit in de Verenigde Staten of Canada is de interne mobiliteit in de Europese Unie erg laag. Slechts 2,5 procent van de Europese bevolking woont niet in het land waar hij of zij geboren is, maar in een ander Europees land (Eurostat 2012). Ook vergeleken met de andere Europese vrijheden is het vrije verkeer van werknemers vooralsnog zeer beperkt van omvang. In de doelstellingen van de Europese Unie is er blijkbaar onvoldoende rekening mee gehouden dat mensen niet alleen financiële calculaties maken voordat zij naar elders verhuizen, maar ook taal, en andere culturele en sociale belemmeringen in hun beslissing laten meewegen (Favell 2008; Bonin et al. 2008).

De aansluiting van de tien nieuwe Midden- en Oost-Europese landen in 2004 en 2007 heeft de interne Europese mobiliteit echter wel aanzienlijk verhoogd en van gezicht veranderd. Dat heeft ook gevolgen voor Nederland. Hoewel een groot deel van de 1,5 miljoen Polen die buiten hun land wonen naar het Verenigd Koninkrijk zijn vertrokken, wonen er bij ons ook naar schatting zo'n 300.000 'nieuwe' Europeanen uit Midden- en Oost-Europa (Van der Heijden et al. 2011; Eurostat 2012; Regioplan 2012). Als gevolg van de recente crises is tevens een kleine toename waarneembaar van migranten uit Zuid-Europa (CBS 2012). Bovendien zijn de motieven om naar Nederland te migreren veranderd. De migranten die momenteel naar Nederland komen, doen dat vooral om te werken of te studeren – gezinsmigratie is veel minder aan de orde (Jennissen 2011). Was in het verleden gezinsmigratie van landen buiten de Europese Unie dominant, nu is migratie vooral arbeidsmigratie vanuit andere Europese landen.

Een andere duidelijk waarneembare verandering in het laatste decennium is de sterke nadruk – in ieder geval beleidsmatig – op het werven van hoogopgeleide

werknemers van buiten de Europese Unie. Ook hierdoor is recentelijk een heel ander type arbeidsmigrant op het toneel verschenen. De meeste Europese lidstaten, waaronder ook Nederland, zijn het afgelopen decennium veel selectiever geworden in het werven van werknemers van niet-Europese herkomst: men spreekt van *managed migration* of, in het Frans, van *immigration choisie*. De geselecteerde migranten moeten vooral hoogopgeleid zijn, omdat ze dan economisch nut hebben en weinig aanspraak zullen maken op sociale voorzieningen. Laaggeschoolde werknemers van buiten de Europese Unie worden expliciet geweerd. Ook dit resulteerde in een wijziging van de landen van herkomst: zo lopen in Nederland landen als India, China en de Verenigde Staten voorop als het om de instroom van hoogopgeleide werknemers gaat, alhoewel hun aantal verhoudingsgewijs nog altijd zeer klein is.

Wijzend op demografische ontwikkelingen als vergrijzing en ontgroening waarschuwen diverse economen dat de huidige arbeidsmigratie niet genoeg is: op de lange baan zijn meer arbeidsmigranten nodig. Dit is tevens het standpunt van de Europese Commissie, die niet alleen de interne mobiliteit wil vergroten zodat vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten, maar ook voorziet dat er in de toekomst meer migranten van buiten nodig zijn, al heeft ze dat laatste standpunt na het invallen van de recente economische crises niet meer herhaald (zie Goldin et al. 2011). Bovendien is de gedachte dat het voor een hoogwaardige, concurrerende economie noodzakelijk is om hoger opgeleide migranten van buiten de Europese Unie aan te trekken. De eerste vraag die voorligt in dit hoofdstuk is daarom of de huidige vorm en mate van Europese arbeidsmigratie voldoende is om de door velen voorspelde arbeidsmarkttekorten in te vullen. Een complicerende factor daarbij is dat het aantrekken van zowel hoger opgeleide ‘kennismigranten’ als Europese arbeidsmigranten grotendeels in handen ligt van werkgevers die concrete vacatures snel willen opvullen. Het arbeidsmigratiebeleid is daarmee voornamelijk overgelaten aan ad-hocbeslissingen van werkgevers, terwijl demografische ontwikkelingen lijken te vragen om een beleid dat op een langetermijnvisie is gebaseerd. Is het inderdaad mogelijk om tot een dergelijke visie op arbeidsmigratie te komen, en waar valt dan aan te denken?

Een tweede vraag is of de arbeidsmigratie in de Europese Unie wel voldoende in banen wordt geleid. In het verleden zijn Europese landen niet altijd goed in staat gebleken migrantengroepen snel en blijvend te integreren op de arbeidsmarkt, ook Nederland niet. De arbeidsparticipatie en het opleidingsniveau van de voormalige gastarbeiders en hun kinderen blijven bijvoorbeeld nog steeds achter bij die van de oorspronkelijke bevolking (Thomas en Widmaier 2009; Gijsberts et al. 2012). Het is daarom niet verwonderlijk dat er in veel Europese landen, waaronder in Nederland, een sterk gepolariseerde opvatting bestaat over migratie: terwijl de ene helft van de bevolking migratie wil beperken, ziet

de andere helft er wel voordeel in (Eurobarometer 2012).

Veel van de opinies en debatten zijn echter gebaseerd op de ervaring met een specifieke groep migranten, namelijk de gastarbeiders uit het Marokkaanse rijkgebergte en de Turkse hoogvlakten. De nieuwe Europese migranten zijn beter opgeleid en kunnen, anders dan de gastarbeiders, weer terugkeren naar het land van herkomst, wat ze deels ook doen (Van Galen et al. 2008; Verschuren et al. 2011). Voor de arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie ligt de zaak wat anders, maar ook zij zijn hoger opgeleid, aanzienlijk hoger zelfs dan de meeste nieuwe Europese arbeidsmigranten. De vraag is dus of het wel zinvol is de geschiedenis van de gastarbeiders als uitgangspunt voor toekomstig migratiebeleid te nemen. Maar evenmin is het verstandig om uit het verleden geen lessen te trekken. Ook nu zijn de banen waarin veel Europese arbeidsmigranten werken onzeker. Gaan we aan de integratie van de huidige en komende generaties arbeidsmigranten niet te gemakkelijk voorbij? En welke rol hebben het lokale, nationale en Europese bestuur te vervullen bij het voorkomen of aanpakken van eventuele problemen?

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt, onder andere aan de hand van de bijdragen van Papademetriou, Lemaître, Ruhs en Anderson, Galgóczi en Leschke, en Engbersen, onderzocht of het arbeidsmigratiebeleid nu en in de toekomst in betere banen geleid kan worden. Allereerst komt aan de orde hoe we beter in de toekomst kunnen kijken zodat betere beleidsafwegingen gemaakt kunnen worden. Het helpt om daarbij te vertrekken vanuit mondiale arbeidsmarktontwikkelingen in plaats van alleen kwantitatieve demografische extrapolaties als uitgangspunt voor beleid te nemen (paragraaf 1.2 en 1.3). Vervolgens is de vraag aan de orde hoe werknemers aangetrokken kunnen worden, mochten zij inderdaad nodig zijn (1.4). Onze conclusie is hier dat het noodzakelijk is de focus te verleggen van het toelatingsbeleid naar de kennisinfrastructuur en het sociale beleid. Zo kan Nederland zijn kansen vergroten om meer hoger opgeleide werknemers van binnen en buiten de EU aan zich te binden. De vraag die hierop volgt is welk beleid noodzakelijk is wanneer migranten naar Nederland gekomen zijn. Hoe kan de arbeidsmigratie in goede banen worden geleid? Daarvoor is een meer gedifferentieerd integratiebeleid noodzakelijk, wat niet zozeer gebaseerd is op de vraag waar mensen vandaan komen (EU of niet), maar of ze van plan zijn zich te vestigen (1.5). Veel van het voorgestelde arbeidsmigratiebeleid ligt in handen van het lokale, regionale en nationale bestuur. De opgaven voor de Europese Unie worden afzonderlijk geadresseerd in de laatste paragraaf (1.6). Omdat op dit niveau het vrije verkeer van werknemers is verankerd, zou Brussel ook meer oog moeten hebben voor het in betere banen leiden van arbeidsmigratie: niet alleen het stimuleren van arbeidsmobiliteit kan beter, ook het compenseren van de negatieve externe effecten.

1.2 NAAR BETERE TOEKOMSTVERKENNINGEN: ARBEIDSMIGRATIE IN HET LICHT VAN MONDIALE ARBEIDSMARKTONTWIKKELINGEN

Volgens een aanzienlijk aantal economen maken vergrijzing en ontgroening meer arbeidsmigratie in de toekomst onontkoombaar (Theeuwes 2011; Münz 2011; Brakman en Van Witteloostuijn 2010). Zij menen dat enorme arbeidstekorten in het verschiet liggen. Zo berekende de commissie Arbeidsparticipatie (2008) dat er in 2040 een tekort van 700.000 werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt zal zijn. Volgens een recenter rapport bedraagt dat tekort in 2050 ongeveer 16 procent van de beroepsbevolking (SEO 2010). De verwachting is dat deze krapte pas na 2060 zal verdwijnen, ten gunste van een lichte toename van de beroepsbevolking.

Deze analyse leidt vaak tot sombere toekomstbespiegelingen. De lonen zullen stijgen waardoor de arbeidskosten in Nederland te hoog worden. Met als gevolg het verplaatsen van arbeid naar elders en het sluiten van ondernemingen. Ook zal de verzorgingsstaat onder druk komen te staan doordat de verhouding tussen het werkzame en niet-werkzame deel van de bevolking, de zogenaamde 'afhankelijkheidsratio', zal oplopen van een kwart niet-werkzame personen in 2010 naar bijna de helft in 2050 (Demifer 2010). Hierdoor zullen steeds minder mensen meer geld moeten opbrengen. In een sector als de zorg komt de vergrijzing extra hard aan, omdat de verwachting is dat een relatief oude bevolking meer zorg nodig heeft en dus meer verplegend personeel. Het SCP (2010) be-raamt een tekort van 250.000 werkenden in de zorg in 2030 (zie ook Colombo et al. 2011). Vergrijzing en ontgroening leiden volgens een groot aantal demografische voorspellingen dus tot aanzienlijke arbeidsmarkttekorten die snel tot vooruitziende actie dwingen (Karlsson en Pelling 2011).

De vraag is echter: welke concrete vooruitziende acties? Demografische voorspellingen proberen veelal globale uitspraken te doen over de *omvang* van arbeidstekorten. Bovendien worden deze tekorten vaak rechtstreeks gekoppeld aan de noodzaak van arbeidsmigratie. Zo zou arbeidsmigratie volgens SEO (2010) het arbeidsmarkttekort in Nederland kunnen terugbrengen van 16 procent naar 13 procent in 2050. Münz (2011) berekende dat in verschillende toekomstscenario's arbeidsmigratie hoe dan ook noodzakelijk is. Dergelijke kwantitatieve extrapolaties bieden echter weinig inzicht in de vormen en kenmerken van de arbeid en de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit die in de toekomst noodzakelijk zou kunnen zijn. Ze schieten bovendien per definitie tekort, omdat daarin de ontwikkeling ontbreekt van de economie, de productiviteit en de daarmee verbonden arbeidsmarkt.

Deze ontwikkelingen zijn veel lastiger te voorspellen dan demografische trends, die een aanzienlijk langere tijdshorizon hebben. De structuur van de

economie verandert immers voortdurend: oude bedrijfstakken en beroepen verdwijnen, nieuwe ontstaan (Goos et al. 2010; Hurley et al. 2011). Dat is wat Schumpeter ooit ‘creatieve destructie’ noemde. Lemaître (*in dit boek*) geeft daarvan een mooie illustratie. Hij laat zien dat de instroom van jongeren in nieuwe beroepen in de periode tussen 2000 en 2010 bijna driemaal zo groot was als de uitstroom van gepensioneerden. Ook was de uitstroom van gepensioneerden uit sterk teruglopende beroepen vele malen groter dan de instroom van jongeren. Op het moment dat de babyboomgeneratie van de arbeidsmarkt vertrekt, verdwijnt dus ook een deel van hun banen of verdwijnen onderdelen ervan. De nieuwe generatie heeft van deze destructie weinig last: zij werkt in heel andere banen, die vaak eerder niet bestonden.

Veel van de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt worden veroorzaakt door technologische innovaties en mondiale concurrentie. Zo is veel routinematig werk in Nederland verdwenen door technologische innovaties en de verplaatsing van takken van de industrie naar elders. Denk aan de scheepsbouw en auto-industrie. Maar ook administratieve en ICT-functies zijn uitbesteed (Witteloostuyn en Hartog 2007; SER 2008). Een nieuwe, complicerende factor bij deze verplaatsing is wat in het jargon taakdifferentiatie wordt genoemd: handel vindt niet meer plaats in gehele producten maar in kleine onderdelen daarvan (Akçomak et al. 2010). Door technologische ontwikkelingen (internet) en een hoge ontwikkelingsstandaard elders (Zuid-Korea, China, India) kunnen steeds meer producten in de hele wereld worden gemaakt. Zo wordt ongeveer zeventig procent van de onderdelen van de nieuwe Boeing 787 *Dreamliner* gefabriceerd in meer dan veertig verschillende bedrijven op meer dan 130 productielocaties. Het Europese *Centre for the Development of Vocational Training* (2010) wijst erop dat door de crises een acceleratie van processen van taakdifferentiatie plaatsvindt.

Hoe dergelijke ontwikkelingen uitpakken voor de Nederlandse arbeidsmarkt is zeer de vraag. Het optimistische scenario is dat Nederland precies goed geoutilleerd is om mondiale productieprocessen met elkaar te verbinden. Brown et al. (2011) schetsen in *The Global Auction* juist een somber toekomstbeeld. Door *digital taylorisme* – het opknippen van taken en via internet uitbesteden ervan – en de opmars van miljoenen (!) Chinese en Indiase afgestudeerden met veel lagere looneisen, zal volgens hen ook veel van de hoogwaardige arbeid in het Westen worden verplaatst. De effecten van globalisering treffen zo niet alleen mensen aan de onderkant en het middensegment van de arbeidsmarkt, maar ook degenen die zich lange tijd veilig achten: de hoger opgeleide westerlingen. Anderzijds zou de noodzaak van de langdurige verplaatsing van diezelfde hoger opgeleide werknemers door de sterk toegenomen reismogelijkheden en contacten via internet wel eens sterk kunnen verminderen (Jennissen 2011). Kortom: het is onduidelijk

of er in de toekomst daadwerkelijk hoger opgeleide werknemers nodig zijn.

Die onzekerheid geldt evenzeer voor de andere segmenten van de arbeidsmarkt. Vaak wordt gesteld dat er in de toekomst aan de onderkant van de arbeidsmarkt weinig emplot meer zal zijn, wat een van de redenen is waarom Nederland evenals veel andere Europese lidstaten de grens gesloten houdt voor laagopgeleide werknemers van buiten de Europese Unie. Maar zoals Galgóczi en Lescke (*in dit boek*) laten zien, vindt juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt de meeste grensoverschrijdende mobiliteit plaats. In sectoren als de vleesverwerkende industrie en de land- en tuinbouw lijkt sprake van een structurele vraag naar laaggeschoolde arbeid, die grotendeels wordt ingevuld door arbeidsmigranten (Regioplan 2012).

De voorspellingen voor het middensegment van de arbeidsmarkt zijn evenzeer onhelder. Globaliseringseconomen (Autor et al. 2003) verwachten dat in hoogwaardige economieën met name veel beroepen uit het middensegment zullen verdwijnen. Anderzijds: door groeiende verwachtingen van burgers en complexere behandelmethodes kan er in de langdurige zorg juist in het middensegment veel vraag ontstaan. Dit geldt ook voor het technische arbeidsmarktsegment, waar de introductie van strengere veiligheidseisen en moeilijker te bedienen machines de vraag naar mensen met een betere opleiding heeft aangewakkerd. Het ROA (2012) voorspelt tot 2016 goede arbeidsmarktchansen voor mbo- zorg en afgestudeerden in de bètatechniek. Wel is onduidelijk of arbeidsmigratie op deze arbeidsvraag een antwoord kan bieden. Het aanstellen van buitenlandse werknemers in sectoren als de zorg en de techniek is nog steeds niet populair (De Lange 2006; Van Dalen et al. 2012).

Kortom: hoe verschillende segmenten van de arbeidsmarkt zich ontwikkelen, en in welke mate en in welke opleidingscategorieën daadwerkelijk meer mensen nodig zullen zijn, is geen uitgekristalliseerde kwestie. Daarom valt er ook weinig concreets te zeggen over de noodzaak van arbeidsmigratie.

In het verlengde van demografische tekorten wordt vaak nog een tweede argument genoemd voor een meer proactief arbeidsmigratiebeleid. Om de mondiale concurrentie het hoofd te bieden, moet Nederland zich specialiseren in hoogwaardige arbeid, zo is de gedachte. Volgens economische modellen, die de nadruk leggen op het belang van kennis, onderzoek en innovatie als voorwaarden voor economische groei, is een hoog niveau van menselijk kapitaal nodig om op de lange termijn economische groei te bevorderen en het nationale (of Europese) concurrentievermogen te bevorderen (Ruhs, *in dit boek*). Deze gedachte ligt eveneens ten grondslag aan de EU 2020-strategie, gericht op het versterken van de Europese economie (Europese Commissie 2010a). Dit argument suggereert dat ongeacht de concrete vraag naar arbeid, het aantal hoogopgeleide

werknemers zo groot mogelijk moet zijn. Een van de manieren om dit te doen is het rekruteren van buitenlands talent, bij voorkeur *the best and the brightest* (Ozgen et al. 2010).

Maar het simpelweg aantrekken van hoger opgeleiden, zo stelt econoom Hartogh (2011) terecht, draagt nauwelijks bij aan het inkomen per capita. Stel dat we alleen toptalent aantrekken en de bovenste 5 procent van onze eigen beroepsbevolking willen verdubbelen, dan stijgt het inkomen per hoofd van de ingezetenen eenmalig met 7.3%: de economische groei van een half decennium. Daar moeten we dan 700 000 buitenlandse werknemers voor binnenhalen, berekent Hartogh. Het aantrekken van hoger opgeleiden is dus alleen interessant wanneer hun kennis en vaardigheden van toegevoegde waarde zijn: de hoger opgeleiden van buiten Nederland moeten meer te bieden hebben dan de al rijkelijk aanwezige, en in aantal groeiende hoger opgeleiden in Nederland. Het Britse NIESR (2012) onderzocht de *strategic important skills*, vaardigheden die disproportioneel bijdragen aan productiviteitsgroei, innovatie en de uitbreiding van sectoren waar het Verenigd Koninkrijk een competitief voordeel heeft. Veel werknemers van buiten de Europese Unie waren juist op deze gronden gerekruteerd. Zij bezaten vaardigheden die binnenlandse werknemers zelden of niet bezaten, zoals kennis van technologische deelgebieden of een groot zakelijk en cultureel begrip van operaties op internationale bedrijfslocaties. Deens onderzoek (Malchow-Møller et al. 2011) laat ook zien dat de productiviteit in bedrijven waar kennismigranten werden aangenomen inderdaad steeg. Een verklaring hiervoor is dat de export van deze bedrijven toenam: de binnengehaalde werknemers bezaten kennis over buitenlandse markten, die voordien niet aanwezig was. Kernpunt is dat om er economische voordeel aan te hebben, de kennis en vaardigheden van migranten *complementair* en niet concurrerend moeten zijn ten opzichte van die van de reeds aanwezige werknemers en moeten passen in economisch sterke sectoren van een land of regio.

Voor een goed arbeidsmigratiebeleid is daarom dus kennis nodig over de sterke kanten van de Nederlandse economie en de wijze waarop de structuur van die economie zich in de toekomst zal ontwikkelen. Momenteel wordt dat beleid, zowel voor kennismigranten van buiten de Europese Unie als voor het vrije verkeer van werknemers, grotendeels bepaald door de *huidige* situatie op de arbeidsmarkt. Anders gezegd: de ad-hocbeslissingen van individuele werkgevers vormen de basis van het 'beleid', terwijl structurele demografische en grootscheepse mondiale economische ontwikkelingen juist om een meer systematisch beredeneerde aanpak vragen. In het migratiebeleid staan dus ex post tekorten in plaats van potentiële behoeften centraal (Collett en Zuleeg 2008). Een beter beeld van de toekomst van de Nederlandse economie en arbeidsmarkt in mondiale verhoudingen is cruciaal voor de ontwikkeling van een meer doordacht en doelgericht arbeidsmigratiebeleid op de lange termijn.

Abstracte (vergrijzings)tekorten zijn dus een weinig behulpzaam uitgangspunt. In navolging van Collett en Zuleeg (2008) zou de aandacht op verschillende categorieën van *skills* gericht kunnen worden. De auteurs onderscheiden allereerst schaarse vaardigheden (*scarce skills*), een door de tijd heen veranderende lijst van tekorten die regelmatig bijgewerkt moet worden, rekening houdend met veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt en de effecten van eerdere wervingsacties (Lemaître, *in dit boek*). Vervolgens is er het supertalent (*super skilled*), mensen die uitzonderlijk getalenteerd en productief zijn. Elk land aast op deze groep, maar wil je ze aantrekken, dan moet je ze vroegtijdig ontdekken en binden. Deze strategie veronderstelt inzicht in de sterke kanten van de eigen economie. Tot slot spelen ook de zogenaamde *soft skills* een rol, waar eigenlijk iedere arbeidsmigrant over zou moeten beschikken. Inkomens-, onderwijs- en opleidingscriteria blijken lang niet altijd goede voorspellers voor een succesvolle integratie op de arbeidsmarkt, waar samenwerking, initiatief of een klantvriendelijke instelling van een steeds groter belang worden geacht. Aan de hand van dit soort categorieën zou wellicht verkend kunnen worden welke vaardigheden in de toekomstige economie van belang zijn. Dat is recentelijk ook geprobeerd door de Australische overheid, die met behulp van *stakeholders* en statistieken verschillende scenario's opstelde voor de ontwikkeling van de economie en de bijbehorende arbeidsmarktprofielen, zodat ook de arbeidsmigratie in betere banen geleid kan worden.

1.3 NAAR BETERE BELEIDSAFWEGINGEN

Meer inzicht in de toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen en de economie is belangrijk om betere beleidsafwegingen te maken over de vraag of, waar, wanneer en in welke volumes arbeidsmigranten nodig zijn. Welke afwegingen zijn dat?

De eerste afweging betreft de vraag of de (nog beperkte) grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit binnen Europa toereikend is om eventuele tekorten in te vullen (OECD 2012a). Vaak wordt gesteld dat het vrije verkeer van werknemers tot een geleidelijke afname zal leiden van de loonverschillen tussen met name de West- en Oost-Europese lidstaten. Hoewel deze verschillen door de crises juist groter blijken te zijn geworden, kan loonconvergentie op termijn tot minder grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit leiden. Juist de grote loonverschillen tussen de lidstaten vormden namelijk de belangrijkste motor achter de recente arbeidsmigratie. Bovendien staan vergrijzing en ontgroening in veel lidstaten nog prominenter op de agenda dan in Nederland. Met name de Zuid- en Oost-Europese lidstaten kennen zeer lage geboortecijfers (Papademetriou, *in dit boek*). Terwijl 2.1 kinderen nodig zijn om de bevolking te vervangen (Demifer 2010), bevinden landen als Spanje (1,41) en Polen (1,32) zich onderaan de lijst. Als heel Europa een krimpend continent is, dringt zich echter de vraag op welke

arbeid in de toekomst door Europese werknemers verricht zal worden en welke door werknemers van buiten de Europese Unie.

Ten tweede is het van belang een betere afweging te maken tussen de beschikbare strategieën om de werkzame bevolking op peil te houden. Daarbij is het belangrijk om vast te stellen dat vraag en aanbod geen objectieve gegevens zijn, waardoor het optreden van schaarste en tekorten vaak lastig te voorspellen is (Ruhs en Anderson, *in dit boek*). Werkgevers hebben vele manieren tot hun beschikking om arbeidsmarkttekorten te verminderen: loonsverhoging, betere arbeidsvoorwaarden, loopbaanontwikkeling, het verplaatsen van arbeid naar elders, vervanging door technologie, scholing, en ten slotte ook het aantrekken van arbeidsmigranten. Ruhs en Anderson (*in dit boek*) wijzen erop dat werkgevers die gebruik kunnen maken van goedkope migrantenarbeid, niet altijd andere alternatieven overwegen. Zo wordt in de Engelse zorgsector nauwelijks meer geïnvesteerd in scholing. Op deze wijze kunnen migranten – onbedoeld – scholingsinspanningen van werkgevers verminderen en de loopbaanmogelijkheden voor de al in het land aanwezige werknemers doen afnemen, waardoor uiteindelijk ook de arbeidscondities verslechteren.

Ook de politiek speelt vanzelfsprekend een rol, door de regulatieve kaders te bepalen waarbinnen werkgevers hun beslissingen nemen (Ruhs en Anderson, *in dit boek*). In een Europa zonder binnengrenzen vindt de regulering van arbeidsmigratie niet meer plaats via klassieke migratie-instrumenten maar via de vraagzijde (de werkgevers) en de aanbodzijde (de werknemers) van de arbeidsmarkt. Daar tussenin staan de (nationale) instituties van de arbeidsmarkt, zoals minimumlonen en CAO-afspraken, arbeidscontractvormen en sociale zekerheid. Dit soort instituties, wetten, regels en afspraken zijn inmiddels belangrijker voor het reguleren van de Europese arbeidsmigratie dan de klassieke migratie-instrumenten, die veelal gericht zijn op toelating en grensbewaking. Dat betekent dat de politiek zich vooral moet richten op een ander instrumentarium, veelal de arbeidsmarkt.

Dat is goed te illustreren aan de hand van Zweden. Opvallend is dat dit land na de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 veel minder arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa ontving dan Groot-Brittannië, hoewel beide landen in tegenstelling tot de meeste andere lidstaten geen overgangmaatregelen hanteerden (Galgóczy en Lescke, *in dit boek*). De geringe mate van arbeidsmarktregulering op het terrein van lonen en arbeidsvoorwaarden maakte het voor Britse werkgevers echter aantrekkelijk om grote hoeveelheden EU-werknemers in dienst te nemen. Op de Zweedse arbeidsmarkt, die voor een zeer groot deel door collectieve arbeidsovereenkomsten wordt gedekt, ontbrak dit kostenvoordeel grotendeels. Deze vergelijking laat goed zien dat de institutionele vormgeving van nationale arbeidsmarkten in een Europa met open grenzen een

cruciale factor is voor de aard en omvang van de arbeidsmigratie (Lemaître, *in dit boek*).

Maar de politiek kan ook nog op vele andere manieren het keuzerepertoire van werkgevers beïnvloeden. Naast de vormgeving van de arbeidsmarkt gaat het dan ook om het richten van onderwijs op schaarse beroepen, het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd, activeringsbeleid voor minder actieve groepen op de arbeidsmarkt (inclusief de al in Nederland woonachtige migranten!), het bevorderen van de doorstroming op de arbeidsmarkt, het stimuleren van *training on the job*, enzovoort (Papademetriou, *in dit boek*).

Deze verschillende strategieën gaan wel met ingewikkelde *trade-offs* gepaard, omdat ze elk uiteenlopende economische en sociale kosten en baten met zich meebrengen, op de korte maar vooral ook op de langere termijn. Het verminderen van tekorten in de zorg zal bijvoorbeeld met grootschalige, financieel kostbare onderwijsinspanningen gepaard moeten gaan, zoals inmiddels in Frankrijk gebeurt (OECD 2010: 4). In Nederland wordt vaak gesteld dat zorgtekorten opgelost kunnen worden door alle deeltijdwerknemers voortaan voltijds te laten werken. Maar ook dit brengt 'kosten' met zich mee, zoals een verhoogd ziekteverzuim als gevolg van het zware werk en extra investeringen in de kinderopvang. Bovendien zijn alternatieven niet altijd snel genoeg beschikbaar of van overheidswege te realiseren. Zeker waar het gaat om internationaal georiënteerde, snel veranderende vormen van arbeid (denk aan informatietechnologie of de creatieve industrie) levert geen enkele opleiding tijdig relevante kennis en vaardigheden op, als formele scholing hiervoor al überhaupt het geschikte middel is (Kolb et al. 2004; Salt 2008).

Een langetermijnbeleid voor arbeidsmobiliteit zal dus tevens gebaseerd moeten zijn op een afweging van de economische en sociale *trade-offs* van verschillende strategieën om in arbeidsmarktbehoeften te kunnen voorzien. De inzet van veel Midden- en Oost-Europese werknemers in laagbetaalde sectoren als de maakindustrie, de vleesverwerkende industrie en de tuinbouw (Regioplan 2012) verwijst bijvoorbeeld naar zo'n lastige *trade-off*: is de toegevoegde waarde van dit soort sectoren belangrijker voor de Nederlandse economie dan het gevaar dat zij enkel nog overeind kunnen blijven door de grootschalige tewerkstelling van migranten, met alle sociale en economische gevolgen van dien, voor migranten zelf en voor de samenleving als geheel? Of zijn bepaalde bedrijfstakken zo belangrijk voor onze economie dat het aantrekken van arbeidsmigranten onvermijdelijk is? Wanneer dit laatste bijvoorbeeld voor de tuinbouw zou gelden, kan ook de rituele dans achterwege blijven die jaarlijks plaatsvindt tussen de minister en de werkgevers over de aanstelling van buitenlandse werknemers voor seizoensarbeid.

Of zoals Ruhs en Anderson (*in dit boek*) terecht hun bijdrage besluiten: ‘de vraag naar alternatieve oplossingen voor tekorten is bovenal normatief, en kent dus niet één ‘goed’ antwoord. Het besluit het optimale antwoord te zoeken in nog meer arbeidsmigratie, hogere lonen of andere opties is onvermijdelijk een politieke zaak waarin tegengestelde belangen moeten worden meegewogen.’ Een dergelijke weging van die belangen moet volgens hen onderwerp zijn van een breder maatschappelijk debat. Welke sociaal en economisch model wensen we in de toekomst, in Nederland en Europa, en hoe past migratie daarin?

1.4 MEER DAN TOELATINGSBELEID: HET AANTREKKEN VAN HOGER OPGELEIDEN

Stel dat blijkt dat Nederland werknemers met specifieke kennis en vaardigheden nodig heeft, zullen deze werknemers dan inderdaad ook komen? Bij lager opgeleide werknemers heerst daarover weinig twijfel. Zij zullen altijd naar Europa en Nederland willen komen, schrijven Papademetriou en Lemaître in hun bijdragen in dit boek. De vraag is vooral of dit ook voor hoger opgeleide werknemers geldt, voor de *scarce* en *super skilled* dus. De door de Nederlandse regering in 2004 ingevoerde Kennismigrantenregeling heeft het aantal hoger opgeleide werknemers van buiten de EU wel vergroot. Zo kwamen er in 2010 5561 vooral Indiase IT-werkers naar Nederland (Vleugel 2011). Toch is de instroom – tegen de verwachting in – verhoudingsgewijs beperkt gebleven, zeker vergeleken met landen zoals Zweden. Slechts 2.4 procent van onze totale beroepsbevolking is een hooggekwalificeerde migrant (Chaloff en Lemaître 2009; Boston Consulting Group 2012). Volgens Papademetriou (*in dit boek*) gaat het er al lang niet meer om dat westerse landen hoogopgeleide werknemers kunnen kiezen, het gaat erom of zij – de hoogopgeleide werknemers dus – *ons* kiezen. Dus hoe verleiden we *the best and the brightest* om naar Nederland te komen?

In de nabije toekomst gaan volgens Papademetriou ook veel niet-Europese landen op zoek naar hoogopgeleid talent, vooral de snelgroeïende economieën. Het zijn dus niet alleen China, India en Brazilië, of de vertrouwde Verenigde Staten, waarmee de Europese lidstaten concurreren. Ook Turkije, Indonesië, Mexico en Zuid-Afrika ontwikkelen zich in rap tempo tot grote spelers op het terrein van de internationale arbeidsmigratie. De concurrentie – ‘*the battle for brains*’ – zal dus in de toekomst alleen maar groter worden.

Veel Europese landen hebben daarom beleid ontwikkeld voor hoger opgeleide arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie (Zincone et al. 2011; Chaloff en Lemaître 2009). Dat geldt ook voor Nederland, dat een van ‘s werelds meest eenvoudige systemen heeft om hoogopgeleide migranten toe te laten: ze hoeven enkel te voldoen aan een inkomenseis om een door een Nederlandse werkgever aangeboden baan te kunnen accepteren (INDIAC 2007; Van Oers en

Minderhoud 2012). De Europese Unie introduceerde daarnaast in 2009 de zogenaamde *Bluecard*, bedoeld om de rekrutering van hoogopgeleide migranten van buiten de Europese Unie te reguleren. Deze *Bluecard* (naar analogie van de Amerikaanse *Greencard*) kunnen bedrijven aanvragen om kenniswerkers van buiten de EU te rekruteren. Omdat veel landen deze bevoegdheid niet aan Brussel wilden overdragen (Verenigd Koninkrijk) en zelf vaak ruimere bepalingen hanteren (Nederland), wordt deze *Bluecard* grotendeels als een mislukking beschouwd (Cerna 2010).

Een eenvoudige en snelle toelatingsprocedure is bovendien niet voldoende om kennismigrant te werven. Papademetriou (*in dit boek*) onderscheidt in zijn bijdrage drie kanalen waarlangs kan worden gestimuleerd dat hoogopgeleid migranten naar landen van de Europese Unie komen. Behalve een goede en stimulerende kennisinfrastructuur is volgens hem ook de aanwezigheid van andere getalenteerde werknemers van groot belang – talent trekt immers talent aan. Een tweede groep variabelen bestaat uit meer algemene voorwaarden, zoals een eerlijk en genereus sociaal model (waaronder de mogelijkheid om opgebouwde pensioenrechten mee te nemen), een prettige en schone leefomgeving en een tolerante en veilige samenleving. Het derde kanaal – het immigratieregime – speelt in zijn optiek maar een beperkt rol, een stelling die overigens ook terugkeert bij Lemaître, die in zijn bijdrage in dit boek aangeeft dat een puntenstelsel geen toegevoegde waarde heeft: het maakt landen niet meer of minder aantrekkelijk. Hooguit kan een dergelijk systeem meer helderheid verschaffen over de toelatingseisen.

Landen als Nederland en Denemarken hebben daarom ook andere maatregelen in stelling gebracht om kennismigrant aan te trekken zoals belastingverlagingen. Uit onderzoek blijkt echter dat kennismigrant niet alleen financiële perspectieven laten meewegen bij hun keuze voor het land waar ze zich voor werk vestigen. Ook andere zaken, zoals een hechte infrastructuur van bedrijven, universiteiten en onderzoeksinstellingen, en aantrekkelijke leefomstandigheden spelen een grote rol (Berkhout et al. 2010).

Als Nederland invulling wil geven aan een langetermijnstrategie om complementaire *skills* aan te trekken, zijn investeringen in een open samenleving, sociale voorzieningen en het op orde brengen van de nationale en soms regionale kennisinfrastructuur van groot belang. Dat laatste trekt niet alleen talent aan, maar zorgt er ook voor dat op die manier kennismigrant een meerwaarde kunnen hebben. Beleid rond arbeidsmobiliteit is dus veel meer dan het toelatingsbeleid waar altijd alle aandacht naartoe gaat: het vergt evenzeer investeringen in de kennisinfrastructuur, innovatie en sociaal beleid. Bij dat laatste is overigens ook een rol weggelegd voor de Europese Unie, omdat grensoverschrijdende coördinatie van sociale rechten en voorzieningen zich inmiddels

in belangrijke mate tot een Europese aangelegenheid heeft ontwikkeld. Daar komen we zo dadelijk op terug.

1.5 NAAR EEN GEDIFFERENTIEERD INTEGRATIEBELEID EN BETERE KANSEN OP DE ARBEIDSMARKT

Zelfs als veel geïnvesteerd wordt in scholing, de pensioengerechtigde leeftijd verder wordt opgetrokken en iedereen voltijds werkt, zal er sprake zijn van arbeidsmigratie vanuit en naar Nederland. Hoewel de huidige generatie arbeidsmigranten kenmerken heeft die sterk afwijken van de gastarbeiders uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, blijft de integratie en emancipatie van nieuwkomers een belangrijk aandachtspunt. Hier komt bij dat de huidige arbeidsmarkt sterk van karakter is veranderd: Nederland kent in Europa een uitzonderlijk hoog aandeel flexibele arbeid. Het zijn vooral migranten die vaak werken op flexibele contracten zonder veel zekerheid.

In het verleden zijn de Nederlandse arbeidsmarkt, het schoolsysteem en de verzorgingsstaat niet altijd voldoende in staat gebleken om eerdere generaties migranten – en hun kinderen – goed door te laten stromen op de arbeidsmarkt (Crul 2012; WRR 2006 en 2007). Lemaître haalt OECD-onderzoek aan waaruit blijkt dat Europese landen, waaronder Nederland, veel minder dan klassieke migratiesamenlevingen zoals Australië en Canada in staat zijn gebleken om de kinderen van lager opgeleide migranten te emanciperen. De PISA-scores van deze kinderen blijven bijvoorbeeld sterk achter bij die van de kinderen van niet-migrant (vgl. Gijsberts et al. 2012). De problemen die zijn ontstaan rond de integratie en emancipatie van migranten en hun kinderen kleuren in belangrijke mate het huidige debat over arbeidsmigratie.

De analyse van dit soort achterstanden is echter gebaseerd op een typische en unieke generatie arbeidsmigranten, namelijk die van de gastarbeiders. De huidige arbeidsmigratie is aanzienlijk gevarieerder. Galgóczi en Leschke (*in dit boek*) benadrukken het veelzijdige karakter van arbeidsmigratie in de Europese Unie. Zij laten zien dat het vrije verkeer van werknemers verschillende, naast elkaar bestaande vormen van arbeidsmobiliteit omvat. Zo zijn er zelfstandigen die over de grens werken en brengt internationale dienstverlening de mogelijkheid van gedetacheerde werknemers (de zgn. ‘*posted workers*’) met zich mee. Ook is er sprake van interne mobiliteit binnen multinationale bedrijven, waardoor werknemers van nationale standplaats kunnen veranderen zonder van werkgever te wisselen. Een deel van ‘de mobiele werknemers’ verblijft dus maar tijdelijk in het land waar zij werken.

Engbersen (*in dit boek*) laat zien dat de recente arbeidsmobiliteit uit Midden-

en Oost-Europa vier gezichten heeft. Arbeidsmigranten die vallen onder het patroon van *tijdelijke, circulaire migratie* onderhouden weinig contacten met Nederlanders en werken vooral om het verdiende geld in het herkomstland te investeren. Het patroon van *transnationale of bi-nationale migratie* betreft migranten die relatief goed geworteld zijn in Nederland en tegelijkertijd sterke banden hebben met het thuisland. *Vestigingsmigratie* is vooral zichtbaar bij personen die kinderen in Nederland hebben en van wie de partner niet (meer) in het land van herkomst woont. *Footloose migratie* is het patroon van migranten die relatief kort in Nederland zijn maar ook weinig contacten hebben met het thuisland. Vaak hebben deze migranten een lage opleiding.

Het integratiebeleid in Nederland sluit op deze gedifferentieerde vormen van arbeidsmobiliteit maar zeer beperkt aan. Met dat beleid is iets wonderlijks aan de hand. Het richt zich overwegend op de integratie van niet-EU-onderdanen, die verplicht worden in te burgeren, de taal te leren, enzovoort. Kennismigranten zijn vanwege hun goede opleiding en ruime inkomens van deze eisen vrijgesteld. Ook aan EU-onderdanen worden geen integratieverplichtingen opgelegd. Dat mag ook niet, aangezien zij als gelijken behandeld moeten worden. Tussen Nederlanders en EU-burgers mag nu eenmaal niet worden gediscrimineerd. Tegelijkertijd is duidelijk dat EU-werknemers en kennismigranten soms best wat hulp kunnen gebruiken, en dat vaak ook wensen. Dat geldt tevens wanneer zij zich voor kortere tijd vestigen in ons land, en zeker wanneer zij voor langere tijd komen en zich met hun gezin willen settelen.

Het is daarom zinvoller niet de herkomst uit een EU-lidstaat als uitgangspunt te nemen voor integratiebeleid, maar de vraag in hoeverre nieuwkomers zich daadwerkelijk willen vestigen. Anders dan de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders maar vergelijkbaar met de Spaanse en Italiaanse gastarbeiders gaat een deel van de nieuwe EU-arbeidsmigranten weer terug naar het land van herkomst. Veel EU-burgers, met name de hoger opgeleiden, maar ook een deel van de lager opgeleide Polen, blijven maar kort, vaak zelfs korter dan een jaar (Nicolaas 2011). Ook kennismigranten, overwegend afkomstig uit India en werkzaam in de IT blijven vaak een paar jaar. Maar een deel van de EU-onderdanen en de kennismigranten zal zich wel willen vestigen. Zeker als mensen al een aantal jaren in Nederland zijn, gezinsvorming optreedt en kinderen Nederlands onderwijs gaan volgen, is er veelal sprake van vestigingsmigratie.

Het is nodig een instrumentarium te ontwikkelen voor de omgang met deze verschillende patronen van arbeidsmigratie (Engbersen, *in dit boek*). Momenteel gaat de aandacht hoofdzakelijk uit naar adequate huisvesting voor nieuwkomers, vooral in het kader van tijdelijk verblijf. Ook langetermijnhuisvesting van arbeidsmigranten is echter van belang, om te voorkomen dat zij zich net als in het verleden in achterstandswijken gaan concentreren. Voor de

inburgering van arbeidsmigranten die langer in Nederland blijven, is het daarnaast van belang dat zij gebruik kunnen maken van collectief gefinancierde taalcursussen, een mogelijkheid die ook de Europese Unie kan bevorderen (zoals straks aan de orde komt). Daarnaast zijn extra investeringen nodig in het onderwijs aan kinderen van EU-migranten die zich vestigen (Sumption en Somerville 2010). Van passanten mag desondanks niet veel verwacht worden; hun integratie dient een vrijwillig karakter te hebben. Ze zouden wel toegang moeten krijgen tot taalcursussen – ongeacht hun nationaliteit – omdat de lijn tussen tijdelijk verblijf en vestiging natuurlijk wel fluïde is. Maar van mensen die zich hier vestigen kan en mag meer verwacht worden, ook als het EU-burgers zijn. Zij mogen, op hun beurt, ook meer van de Nederlandse samenleving, overheid en werkgevers verwachten. Kernpunt is echter dat het integratiebeleid een meer gedifferentieerd karakter zou moeten krijgen, gebaseerd op hun levenspad. Of arbeidsmigranten van binnen of buiten de EU komen doet er dan niet toe. Wat telt zijn hun vestigingsplannen.

De integratie en emancipatie van arbeidsmigranten verlopen vanzelfsprekend ook via de arbeidsmarkt. Veel Midden- en Oost-Europese werknemers zijn flexmigranten: ze werken in Nederland op basis van tijdelijke contracten, vaak via uitzendconstructies (Berkhout et al. 2011). Dit blijkt ook uit het recente onderzoek van Regioplan (2012) in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Volgens Regioplan hangt de voorkeur voor flexibele aanstellingsvormen deels samen met de tijdelijke aard van het werk, zoals seizoensarbeid. Maar ook zijn zo de grootste kostenvoordelen te behalen. Dat geldt met name voor ZZP'ers, die in principe hun eigen tarieven stellen. Bij het gebruik van uitzendkrachten is een ontwikkeling zichtbaar naar uitzendconstructies waarbinnen werkgevers, op legale of illegale wijze, grote kostenvoordelen behalen, bijvoorbeeld door te werken op buitenlandse (uitzend)contracten, waardoor migranten elders belasting- en premieplichtig zijn, of door betalen in natura (huisvesting en ziektekosten) te doen, waardoor een lager loon kan worden betaald. Opvallend is bovendien dat de lonen voor migranten uit Midden- en Oost-Europa in uitzendconstructies de afgelopen jaren niet lijken te zijn meegegroeid met de inflatie.

Dit soort praktijken is niet per definitie strafbaar en ook hebben arbeidsmigranten er een zeker voordeel bij, omdat hun loon nog altijd aanzienlijk hoger ligt dan in het land van herkomst. Hiervan profiteert ook het land van herkomst, doordat migranten bij terugkeer investeringen doen of tijdens hun verblijf in het buitenland een deel van hun loon opsturen. De bereidheid van sommige groepen buitenlandse werknemers om voor lagere lonen en onder slechtere arbeidsomstandigheden te werken dan binnenlandse werknemers, maakt hen echter kwetsbaar voor uitbuiting (Ruhs en Anderson, *in dit boek*). Volgens schattingen werkt een schrikbarend hoog aantal arbeidsmigranten (meer dan

100.000) in Nederland via malafide bemiddelingsinstanties (Research voor Beleid 2010). Tegen dit soort onbetrouwbare praktijken helpt een steviger arbeidsmarktbeleid, gericht op het handhaven van cao's, minimumlonen en arbeidsomstandigheden, zoals dat bijvoorbeeld in Zweden het geval is (Lemaître, *in dit boek*). Een dergelijke intensivering van de handhaving, met hulp van werkgeversorganisaties en vakbonden, heeft wellicht een remmende werking op grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit, maar zorgt er ook voor dat migrantenarbeid een meer regulier karakter kan krijgen. Een vraag die zich opdringt is wel of het complex van de meer dan 10.000 bemiddelingsbureautjes zich onder de huidige wetgeving adequaat laat reguleren en controleren.

Permanent tijdelijk, laagbetaald werk is geen goede vertrekpositie voor sociaal-economische integratie en emancipatie van arbeidsmigranten die zich willen vestigen. Galgóczi en Leschke (*in dit boek*) maken bovendien duidelijk dat veel EU-arbeidsmigranten ver beneden hun opleidingsniveau werken. Op de korte termijn is dat gezien de grote loonverschillen tussen de ontvangende en zendende landen geen probleem. Voor degenen die blijven ligt dat anders. Zij hebben betere banen nodig: banen op het eigen scholingsniveau, banen met een grotere zekerheid zodat zij een (grotere) bijdrage aan de samenleving kunnen leveren. Dat betekent dat sociale investeringen in arbeidsmigranten die zich willen vestigen – in onderwijs, Nederlandse taal, arbeidsmarktkansen – van groot belang zijn, investeringen van zowel migranten zelf als van overheden, op lokaal, nationaal en Europees niveau. Momenteel dreigt het gevaar dat niemand – ook de werkgevers en de uitzendbureaus niet – zich verantwoordelijk voor hen acht.

Omdat het merendeel van de Europese migranten primair voor werk naar het buitenland vertrekt, zijn werkgevers de meest aangewezen partij om hun welzijn te verzekeren, zeker wanneer zij die migranten zelf hebben geworven in het land van herkomst (Papademetriou, *in dit boek*). Migratie is een verdelingsprobleem, zo stelt Hartogh (2011): de kosten en baten van immigratie komen terecht bij verschillende partijen. In het verleden hadden werkgevers vooral de baten. De WRR berekende in 2001 dat immigratie voor werknemers een achteruitgang betekende van 3 procent van het BNP en voor kapitaal-eigenaren een vooruitgang van 3,14 procent. Een soortgelijke berekening maakte recentelijk ook het Britse *Migration Advisory Committee* (2012). Er is sinds die tijd in Nederland waarschijnlijk niets veranderd. Sterker, de huidige flexibilisering van de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt heeft een faciliterende en katalyserende werking gehad voor de Europese arbeidsmobiliteit. Veel werkgevers hebben zo relatief goedkope arbeidskrachten aangetrokken (Ruhs en Anderson, *in dit boek*). Werkgevers spelen in de integratie van EU-werknemers desondanks nog nauwelijks een rol (Collett 2012). Een deel van het kostenvoordeel dat zij behalen met het aantrekken van migranten zou aangewend kunnen

worden voor de ondersteuning van werk-gerelateerde kennis en vaardigheden, waaronder vanzelfsprekend ook het verwerven van de Nederlandse taal (Engbersen, *in dit boek*).

1.6 EUROPEES BELEID: STIMULEREN EN COMPENSEREN

De Europese Unie heeft tot op heden veel werk gemaakt van het wegnemen van de barrières voor de mobiliteit van EU-burgers, uitgaande van de gedachte dat burgers de mogelijkheid moeten hebben om te studeren en te werken in de lidstaten die hen het meest te bieden hebben. Deze barrières zijn zeker nog lang niet allemaal geslecht (Europese Commissie 2010b). Behalve aan het faciliteren en stimuleren van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit zou de Europese Unie meer aandacht kunnen besteden aan het compenseren van de negatieve sociale effecten waarmee het circuleren van werknemers in de praktijk gepaard gaat.

In *Moving beyond demographics*, een door de Zweedse denktank *Global Utmaning* (2011) gepubliceerde verkenning van de toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie, wordt de constatering gedaan dat het Europese migratiebeleid in een impasse terecht is gekomen. De in 1999 door de lidstaten gezamenlijk geformuleerde wens om tot een coherent en omvattend Europees migratiebeleid te komen, lijkt, mede veroorzaakt door de economische crises, verder weg ooit. Door de sterk gestegen werkloosheidscijfers is de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten in veel landen bovendien naar de achtergrond verschoven. Gezien de grote onzekerheden over hoe de vraag naar arbeid zich in de nabije toekomst zal ontwikkelen, is het desondanks verstandig om uit voorzorg een aantal verdere stappen te nemen.

Een van die stappen is het verder stimuleren van de coördinatie van sociale zekerheidsrechten, omdat daarin een belangrijke belemmering voor de mobiliteit van hoger opgeleide werknemers is gelegen. Een deel van de sociale zekerheidsrechten is overdraagbaar binnen de Europese Unie. Deze coördinatie is gericht op het voorkomen dat burgers premies dubbel betalen of juist onverzekerd raken omdat ze tussen de wal en het schip vallen – tussen de wetgeving van twee lidstaten dus. Vooral de gebrekkige portabiliteit van tweedepijlerpensioenen blijft echter een groot obstakel voor de mobiliteit van Europese werknemers, met name wanneer zij wat ouder en of hoger opgeleid zijn (Bonin et al. 2008; OECD 2012b: 70). Momenteel vindt de mobiliteit overwegend plaats aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Door ook pensioenrechten ‘mobiel’ te maken kan worden bevorderd dat werknemers die werkzaam zijn in het midden- en hogere segment van de Europese arbeidsmarkt eerder geneigd zijn naar een van de andere lidstaten te verhuizen, mocht zich daar passend werk bevinden.

Een ander belangrijk vraagstuk betreft de omgang met (langdurige) werkloosheid. Gedurende de crisis heeft de migratie uit met name Midden- en Oost-Europa vooral als buffer gefunctioneerd. In 2010 was hierdoor in Nederland het percentage werkloze EU-werknemers hoger dan het percentage werkloze Nederlanders (Galgóczy en Leschke, *in dit boek*). De vraag is wie voor deze werkloze werknemers verantwoordelijk is. Sommige lidstaten, waaronder Nederland, willen de toegang tot de bijstand voor EU-werknemers moeilijker maken, bijvoorbeeld door een langere verblijfstermijn als voorwaarde te stellen. Op nationaal niveau is dat een logische en begrijpelijke beleidsoverweging, want dit voorkomt dat arbeidsmigranten gebruikmaken van voorzieningen waaraan zij zelf nog maar weinig hebben bijgedragen. Maar dit is op Europees niveau geen structurele oplossing voor de omgang met werkloosheid en verlies van inkomen. Bovendien zullen dergelijke maatregelen de arbeidsmobiliteit juist verkleinen.

Er zijn daarom meer creatieve oplossingen denkbaar. Zoals Engbersen (*in dit boek*) aangeeft, zal onderzocht moeten worden welke mogelijkheden er zijn om terugkeer te bevorderen wanneer EU-burgers niet langer in hun levensonderhoud kunnen voorzien. EU-burgers kunnen immers niet zomaar naar het land van herkomst worden teruggestuurd. Daarnaast kan meer ingezet worden op de Europese coördinatie van bijstandsuitkeringen waarbij bijvoorbeeld, net als bij verzekeringen, verrekeningen tussen landen plaatsvinden. Een andere mogelijkheid is de instelling van een Europees sociaal vangnet, dat in werking treedt op het moment dat EU-arbeidsmigranten geen gebruik kunnen maken van de voorzieningen in het land waarin zij werkzaam zijn.

Het nadenken over dit soort oplossingen op het niveau van de Europese Unie is buitengewoon urgent op het moment dat veel Europese lidstaten in het licht van de recente crisis de duur van werkloosheidsverzekeringen bekorten. Hierdoor zullen EU-burgers namelijk sneller dan voorheen een beroep op bijstand doen. Door vervolgens ook het recht op bijstand te beperken is de kans aanwezig dat de reeds bestaande sociale problemen als overlast, (kleine) criminaliteit en dakloosheid sterk zullen toenemen. Om deze reden zal de Europese Unie ook sociaal Europees beleid moeten ontwikkelen voor een betere omgang met werkloosheid.

Hiernaast zou de Europese Unie kunnen compenseren voor de inspanningen die de lidstaten leveren op het terrein van de integratie van EU-werknemers. Hiervoor kan binnen de bestaande Europese financiële instellingen meer ruimte worden gemaakt (Collett 2012). Het Europese Integratiefonds richt zich bijvoorbeeld op de financiering van integratieprogramma's in de lidstaten, maar deze programma's beperken zich formeel tot de integratie van migranten van buiten de Europese Unie. Het Europese Sociale Fonds, onder andere bedoeld

voor de insluiting van kwetsbare groepen, is door sommige lidstaten wel gebruikt om diensten te financieren op het terrein van de integratie van mobiele EU-werknemers. Dit soort praktijken zou een meer structureel karakter mogen krijgen, aangezien ook EU-werknemers soms hulp kunnen gebruiken bij de integratie in het land waarin zij werkzaam zijn. Het zou daarom een belangrijke vooruitgang zijn wanneer EU-Werknemers evenals werknemers van buiten de Europese Unie formeel gebruik zouden kunnen maken van de door de Europese Unie gefinancierde integratieprogramma's.

De Europese Unie zou bovendien meer oog kunnen hebben voor de problemen die migratie met zich meebrengt voor de bredere omgeving. Volgens het IZA (2008) lijken de positieve economische effecten van de Europese arbeidsmobiliteit de negatieve effecten in het algemeen te overstijgen. Zo bestaat 60 procent van de Europese *remittances* uit geldstromen die binnen de Europese Unie circuleren. Voor landen als Roemenië, Slowakije en Bulgarije is het geld dat zij van hun emigranten ontvangen omvangrijker dan de steun die zij vanuit Brussel krijgen, wat tot voor kort ook gold voor Portugal (Moré 2011).

Maar lokaal ontstaan soms sociale spanningen. Dit constateert ook Engbersen, die in zijn bijdrage aangeeft dat de specifieke sociale problemen die de nieuwe arbeidsmigratie met zich meebrengt, vooral voelbaar zijn op lokaal en regionaal niveau. Voor Nederland valt daarbij te denken aan regio's als het Westland en Brabant. Sumption en Somerville (2010) stellen vast dat ook de Britse lokale overheden soms moeite hebben met de plotselinge opvang van grote aantallen 'nieuwe Europeanen'. Het betreft hier kortom een probleem waarmee ook veel andere Europese lidstaten te kampen hebben. De Europese Unie kan de talloze lokale programma's en initiatieven ondersteunen die intussen zijn ontwikkeld om met deze problemen om te gaan.

Tot slot is het aan te raden dat de Europese Unie zich ook naar buiten toe anders gaat opstellen. De buitengrensbewaking is een van de weinige terreinen waarop het Europese migratiebeleid de laatste jaren vooruitgang heeft geboekt. Een succesvolle aanpak van de illegale immigratie is een van de bestuurlijke uitdagingen voor de komende decennia, zo betoogt ook Papademetriou (*in dit boek*). Strategisch nadenken over de toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie betekent volgens hem ook dat de Europese Unie de landen aan de buitengrens van Europa meer als partner en als economische hulpbron beschouwt, door te investeren in de opbouw van menselijk kapitaal. Wanneer in de toekomst het werven van buitenlandse werknemers inderdaad nodig blijkt, komen vooral het Midden-Oosten en Noord-Afrika hiervoor in aanmerking vanwege hun jongere bevolking. Door de bestaande partnerschappen verder uit te bouwen, ook op het terrein van arbeidsmigratie en scholing, slaat Europa volgens Papademetriou twee vliegen in een klap. Het biedt werknemers en hun

families economische groeimogelijkheden, vergroot de consumerende middenklasse en stelt eventuele toekomstige migranten in staat om in Europa beter te presteren en een grotere bijdrage te leveren aan de samenleving waarvan ze onderdeel worden. Alleen zo kan volgens Papademetriou het ‘treurige verhaal’ over de gastarbeidersmigratie in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw worden herschreven.

1.7 IN BETERE BANEN

Het arbeidsmigratiebeleid zou veel meer moeten aansluiten bij de toekomst van de Nederlandse arbeidsmarkt in een mondiale economie. Daarbij zouden niet kwantitatieve extrapolaties over vergrijzing en ontgroening het startpunt voor de beleidsvorming moeten zijn, maar een aanzienlijk meer omvattende analyse van de wijzen waarop de vraag naar arbeid zich in de toekomst zal ontwikkelen. Demografische ontwikkelingen zijn slechts een van de vele bestanddelen van die analyse. Een dergelijke toekomstverkenning leidt mogelijk tot verrassende conclusies: misschien zijn er juist meer buitenlandse werknemers nodig in het middensegment en minder in de top. Ook zou de vraag naar arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt in sommige sectoren wel eens een structureel en langdurig karakter blijken te kunnen hebben.

Dit soort toekomstverkenningen zou mede de basis moeten leggen voor drie belangrijke beleidskwesties. Het werven van buitenlandse werknemers is slechts een van de instrumenten voor een goed functionerende arbeidsmarkt. Een langetermijnstrategie voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit zal daarom ten eerste gebaseerd moeten zijn op een betere afweging van de economische en sociale *trade-offs* van verschillende strategieën om in arbeidsmarktbehoeften te voorzien. Ten tweede dient aan de hand van dergelijke toekomstverkenningen verduidelijkt te worden in welke mate arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie voor deze arbeidsmarktbehoeften een ‘oplossing’ vormt en welke categorieën werknemers van buiten de EU aangetrokken dienen te worden. Voor Europa zal het zaak zijn in de nabijgelegen regio’s te werven, zoals het Midden-Oosten en Noord-Afrika, wat een langdurige voorbereiding en investering vereist, onder andere door de bestaande partnerschappen op handels- en samenwerkingsgebied meer inhoud te geven. Ten derde wordt momenteel veel aandacht besteed aan het aantrekken van hoger opgeleide werknemers. Door beter vooruit te kijken kan daarom ook veel specifiekere worden vastgesteld welke complementaire hoger opgeleiden eventueel nodig zijn. Het simpelweg aantrekken van hoger opgeleiden schiet immers tekort om economische groei te realiseren. Een meer omvattend beleid om hoger opgeleide werknemers uit het buitenland te werven verdient sowieso veel meer aandacht. Een ruimhartig toelatingsbeleid trekt namelijk onvoldoende talent aan. Investerings- en kennisinfrastructuur en het sociaal beleid zijn veel belangrijker.

De arbeidsmigratie in Europa vindt nu vooral aan de onderkant plaats. Daardoor blijft de integratie en emancipatie van buitenlandse werknemers een belangrijk aandachtspunt, ook wanneer zij als Europese werknemer hun eigen nationaliteit behouden. Vanwege de gedifferentieerde vormen van arbeidsmobiliteit zal het beleid meer gericht moeten zijn op de vraag of nieuwkomers zich willen vestigen, in plaats van enkel hun EU-lidmaatschap als uitgangspunt te nemen. Het beleid dient er enerzijds rekening mee te houden dat veel arbeidsmigranten hier tijdelijk zijn en dus een flexibele voorzieningsstructuur nodig is. Anderzijds zal de aandacht gericht moeten zijn op het gegeven dat vele arbeidsmigranten ook zullen blijven, waardoor hun integratie in de bredere samenleving belangrijk wordt. Om geen herhaling te krijgen van de geschiedenis van de gastarbeiders zullen overheid en werkgevers in deze groep migranten moeten investeren, iets wat ook van migranten zelf verwacht mag worden. Om de arbeidsmobiliteit in betere banen te leiden zijn bovendien ook goede banen nodig – nu nog werken vele nieuwe Europeanen onder hun scholingsniveau, via uitzendconstructies. Omdat werkgevers hierbij de meeste financiële baten hebben, mag van hen een grotere inspanning worden gevraagd om buitenlandse werknemers meer en betere kansen op de arbeidsmarkt te bieden.

Het Europese pleidooi voor meer grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit vraagt tot slot niet alleen om het versterken van de afgesproken doelstellingen, bijvoorbeeld door de portabiliteit van sociale zekerheid te verbeteren (met name de pensioenen in de tweede pijler). Ook is het verstandig intensievere aandacht te geven aan de sociale repercussies voor steden en regio's die het gevolg zijn van de toegenomen mobiliteit. Om de mobiliteit te bevorderen en de pijn ervan eerlijk over landen en regio's te verdelen, zullen er betere afspraken gemaakt moeten worden over een Europees sociaal vangnet, en de inzet van Europese gelden voor de ontvangst, en de opvang en integratie van EU-arbeidsmigranten. Circuleren en compenseren moeten hand in hand gaan.

LITERATUUR

- Akçomak, S. I., L. Borghans en B. ter Weel (2010) 'Measuring and interpreting trends in the division of labour in the Netherlands', *CPB discussion paper*, nr. 161, November.
- Autor, D.H., F. Levy en R.J. Murnane (2003) 'The skill content of recent technological change: an empirical explanation', *The Quarterly Journal of Economics*, jg. 118, nr. 4: 1279-1334.
- Berkhout, E., T. Smit en M. Volkerink (2010) *Wat beweegt kennismigranten?*, SEO economisch onderzoek.
- Bonin, H., W. Eichhorst, C. Florman, M.O. Hansen, L. Skiöld, J. Stuhler, K. Tatsiramos, H. Thomasen, K.F. Zimmermann (2008) *Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits*, IZA Research Report No. 19.
- Boston Consultancy Group (2012) *NL 2030. Contouren van een nieuw Nederlands verdienmodel*, Oktober 2012.
- Brakman, S. en A. van Witteloostuyn (2010) 'Wie gevolgen vergrijzing wil opvangen moet niet xenofob zijn', *Me Judice*, 29 december.
- Brown, Ph., H. Lauder en D. Ashton (2011) *The Global Auction. The broken promises of education, jobs and incomes*, Oxford: Oxford University Press.
- CEDEFOP (2010) *Skills supply and demand in Europe; medium-term forecast up to 2020*, Luxemburg.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012) *Toename immigratie door EU-burgers*, CBS persbericht PB 12-011.
- Cerna, L. (2010) 'The EU Blue Card: a bridge too far?', Paper prepared for the Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Portugal, 23-26 Juni.
- Chaloff, J. en G. Lemaître (2009) 'Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD-countries', *OECD social and employment and migration working papers*, nr. 79.
- Collett, E. (2012) 'The integration needs of mobile EU citizens: impediments and opportunities', *paper for the Dutch-German conference on free movement and participation of EU-citizens*, 3-4 september, Rotterdam.
- Collett, E. en F. Zuleeg (2008) 'Soft, scarce, and super skills: Sourcing the next generation of migrant workers in Europe', Migration Policy Institute (<http://www.migrationpolicy.org/transatlantic/scarceskills.pdf>)
- Colombo, F. et al (2011), *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Publishing www.oecd.org/health/longtermcare/helpwanted
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt. Advies commissie arbeidsparticipatie*, 16 juni, Den Haag.
- Crul, M., J. Schneider en F. Lelie (2012) *The European Second Generation Compared. Does the Integration Context Matter?*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dalen, H. Van, K. Henkes, W. Conen en J. Schippers (2012) *Dilemma's rond langer doorwerken. Europese werkgevers aan het woord*, NIDI.

- DEMIFER (2011), Final Report, ([http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/1FinalReport/Final report DEMIFER incl ISBN Feb 2011. pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/1FinalReport/Final%20report%20DEMIFER%20incl%20ISBN%20Feb%202011.pdf)).
- Eggink, E., D. Oudijk en I Woittiez (2010) *Zorgen voor zorg. Ramingen van de vraag naar personeel in verplaging en verzorging tot 2030*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eurobarometer (2012) *Awareness of home affairs*, Special Eurobarometer 380, (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_380_en.pdf)
- Europese Commissie (2010a) *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020 final.
- Europese Commissie (2010b) *EU citizenship report 2010: dismantling the obstacles to EU citizens' rights*, COM 603, Brussel.
- Eurostat (2012) *Population and social conditions*, nr. 31/2012.
- Favell, A. (2008) *Eurocities and Eurostars. Free movement and mobility in a integrating Europe*, Malden: Blackwell.
- Gaalen, R. van, J. Ooijevaar en G. Bijwaard (2008) Eerder verblijf in Nederland vergroot kans op vertrek én terugkomst, blz. 39-43 in *Bevolkingstrends: statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland*, 1^e kwartaal: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- George, A., M. Lalani, G. Mason, H. Rolfe en C. Bondibeni (2012) *Skilled immigration and strategically important skills in the UK economy*, NIESR.
- Gijssberts, M, W. Huijnk en J. Dagevos (2012) *Jaarrapport integratie 2011*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Goldin, I., G. Cameron en M. Balarajan (2010) *Exceptional people. How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*, Princeton en Oxford: Princeton University Press.
- Goos, M., A. Manning en A. Salomons (2010) 'Explaining Job Polarization in Europe: the Role of technology, globalization and Institutions', *CEP discussion paper*, nr. 1026, November.
- Hartog, J. (2011) 'Is de maat nou echt vol?', *TPedigitaal*, jrg. 5(4): 1-16.
- Hartog, J. en A. van Witteloostuijn (2007) 'Mondialisering en de arbeidsmarkt', *ESB*, nr. 4514S: 36-40.
- Heijden, P.G.M. van der, M. Cruyff en G. van Gils (2011) *Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven. Rapportage schattingen 2008 en 2009*, Utrecht.
- Heyma, A., E. Berkhout en S. van der Werff (2011) *De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999-2008*, Amsterdam: SEO.
- Hurley, J., D. Storrie en J. Jungblut (2011) 'Shifts in the Job structure in Europe during the Great Crisis', European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Luxemburg.
- INDIAC (2007) *Hoog opgeleide migranten uit derde landen. Voorwaarden voor toegang en verblijf in Nederland*, Den Haag.
- IZA (2008) 'Geographic mobility in the European Union: optimising its social and eco-

- conomic benefits, IZA resarch reports, nr. 19.
- Jennissen, R.P.W. (red.) (2011) *De Nederlandse migratiekaart. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende migratietypen*, Den Haag (www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/migratiekaart.aspx).
- Jennissen, R. (2011) 'Arbeidsmigratie en de daarmee gepaard gaande gezinsmigratie naar Nederland', *TPedigitaal* jrg 5(4): 17-36.
- Kolb, H., S. Murteira, J. Peixoto en C. Sabino (2004) 'Recruitment and Migration in the ICT Sector, blz. 147-178 in M. Bommers, K. Hoesch, U. Hunger en H. Kolb (red.) *Organisational Recruitment and Patterns of Migration. Interdependencies in an Integrating Europe*, IMIS-BEITRÄGE, nr. 25: Universität Osnabrück.
- Lange, T. de (2007) *Staat, markt en migrant: de regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*, Den Haag: Boom.
- Malchow-Møller, N., J.R. Munch en J. R. Skasen (2011) 'Do foreign experts increase productivity of domestic firms?', *IZA discussion paper* nr. 6001, Oktober.
- Migration Advisory Committee (2012) *Analysis of the impacts of migration*, Londen.
- Moré, I. (2011) 'The case for a European Union policy on remittances', blz 110-118 in J.O. Karlsson en L. Pelling (red.) *Moving beyond demographics. Perspectives for a common European migration policy*, Stockholm.
- Münz, R. (2011) 'The future of Europe's labour force – with and without international Migration', blz. 15-26 in J.O. Karlsson en L. Pelling (red.) *Moving beyond demographics. Perspectives for a common European migration policy*, Stockholm.
- Nicolaas, N (2011) Ruim helpt Poolse immigranten vertrekt weer', blz. 32-36 in *Bevolkingstrends*, jrg. 59, 1^e kwartaal: 32-36.
- OECD (2012a) *Free movement of workers and labour market adjustment. Recent experiences from OECD-countries and the European Union*, OECD Publishing.
- OECD (2012b) *Economic surveys: European Union*.
- OECD (2010) *International migration of health workers. Improving international cooperation to adress the global health workforce crisis*, (www.oecd.org/els/health_policiesanddata/44783473.pdf).
- Oers, R. van, en P.E. Minderhoud, P.E. (2012) 'The Dutch position in the 'battle for brains'. An overview of Dutch policy and legislation on highly skilled labour migration', *Nijmegen Migration Law Working Papers Series 2012/01*.
- Ozgen, C., P. Nijkamp en J. Poot (2010) 'Immigration and innovation in European regions, draft 15 juli (<http://www.business.otago.ac.nz/econ/seminars/Abstracts/Poot.pdf>).
- ROA (2011) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2016*, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt: Maastricht.
- Regioplan (2012) 'Update Poolshoogte. Onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren', Amsterdam.
- Salt, J. (2008) 'Managing new migrations in Europe: Concept and reality in the ICT sector', in: C. Bonifazi, M. Okólski, J. Schoorl, P. Simon (red.) *International Migration in Europe. New trends and New Methods of Analysis*, Amsterdam:

- Amsterdam University Press.
- Sociaal-Economische Raad (2008) *Advies duurzame globalisering: een wereld te winnen*, Den Haag.
- Sumption, M. en W. Somerville (2010) *The UK's new Europeans. Progress and challenges five years after accession*, Equality and Rights Commission.
- Theeuwes, J. (2011) 'Gaten vullen met immigranten?', blz. 151-169 in Wim Drees Stichting (red.) *Jaarboek overheidsfinanciën 2011*, Den Haag: Sdu.
- Thomas, L. en S. Widmaier (2009) 'Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview', *OECD Social, Employment and Migration Working Papers no. 97*.
- Verschuren, S., R. van Gaalen en H. Nicolaas (2011) 'Arbeidsmigratie, volgmigratie en retourmigratie in de periode 2000–2006', *Bevolkingstrends*, 2e kwartaal: 68-78.
- Vleugel, M.J. (2011) *Reguliere migratietrends 2008-2010. De reguliere migratie van onderdanen van derde landen naar Nederland en de EU in beeld*, Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst.
- Walz, C.P., B. Frouws en D.H. Grijpstra (2010) *Grenzen stellen. Omvang van en maatregelen tegen malafide praktijken in de uitzendbranche*, Zoetermeer.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *De verzorgingsstaat herwogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007) *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zincone, G., R. Penninx en M. Borkert (red.) (2011) *Migration policy making in Europe. The dynamics of actors and contexts in past and present*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

2 INTERNATIONALE MIGRATIE, EUROPA EN NABUURSCAP: TRENDS, BELEIDSKEUZES, BESTUURLIJKE UITDAGINGEN EN EEN BLIK OP DE TOEKOMST

Demetrios Papademetriou

2.1 INLEIDING

Internationale migratie is een belangrijk bijproduct van de globalisering en behoort nu al tot de onvermijdelijke problemen van deze eeuw. Het probleem is er, het blijft en het zal groter worden. Bovendien zal het in de loop van deze eeuw alleen maar meer onvermijdelijk worden. Hoewel er maar weinig kwesties zijn waar de rijke landen meer mee in hun maag lijken te zitten, is het *wel* mogelijk om migratie in goede banen te leiden. Niet alle hoge-inkomenslanden zijn echter even succesvol in hun aanpak. Hiervoor is namelijk iets nodig waar de meeste landen niet echt in uitblinken: het vermogen om overheidsbreed te denken en te handelen. En voor integratie is bovendien de inzet van de hele samenleving nodig – iets wat overal een schaars goed is.

In dit essay wordt gesteld dat het dalende aantal arbeidskrachten en consumenten, een snel vergrijzende bevolking, en het daaruit voortvloeiende negatieve demografische momentum, essentiële vragen oproepen over de toekomst van de hoge-inkomenslanden in Europa. Concreter: het gaat erom wie straks het werk gaan doen, wie de belasting gaan betalen om de fijnmazige Europese sociale welvaartstelsels overeind te houden, en wie straks de producten en diensten van Europese bedrijven gaan kopen. Eén optie is om meer uit de bestaande bevolking te halen door de arbeidsproductiviteit en de arbeidsparticipatie te verhogen. Een andere optie is om de vruchtbaarheid te verhogen. Maar een deel van de oplossing moet ook liggen in het vergroten van de mobiliteit binnen de Europese Unie (EU) en het strategisch selecteren en aantrekken van meer arbeidskrachten en consumenten uit de naburige regio's van de EU.

2.2 BELANGRIJKE OBSERVATIES

Het economische belang van migratie zal zowel voor de zendende als de ontvangende landen steeds groter blijven worden. De komende tien jaar zal de totale migratie naar hoge-inkomenslanden vermoedelijk slechts in bescheiden mate toenemen, omdat deze landen steeds meer inzetten op selectieve migratie, een verdere inperking van de gezinshereniging en het steeds meer systematisch sturen van asielzoekersstromen. De combinatie van haperende economieën en aanhoudende begrotingsproblemen, met de

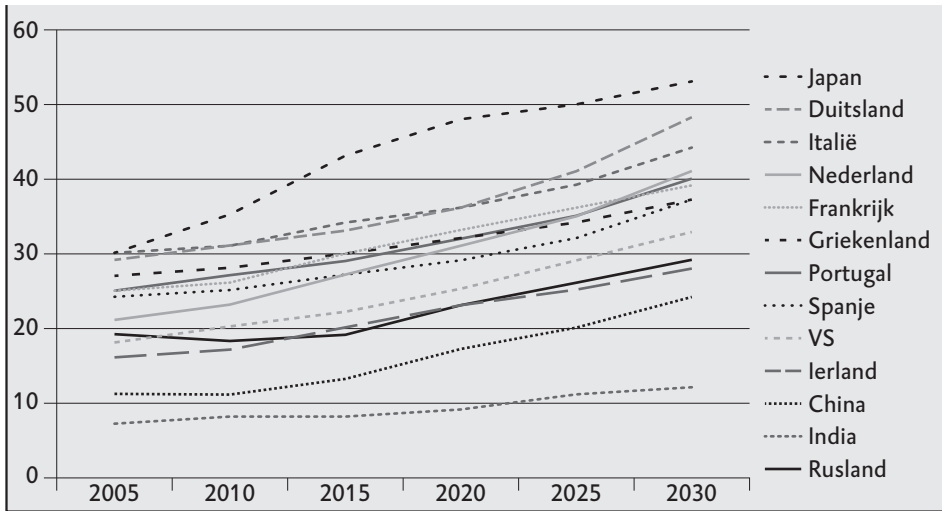
bijbehorende enorme dreiging van werklozen en gedeeltelijk werklozen (en vooral de massale werkloosheid onder jongeren), duiden erop dat werkloosheid en sociale onrust tot ver in dit decennium zullen aanhouden.

Dat betekent echter niet dat de wereldwijde migratie afneemt. Afnamen in de migratiestromen naar hoge-inkomenslanden zullen steeds meer worden opgevangen door opkomende midden-inkomenslanden, allereerst door de 'BRICS¹-plus', waaronder Turkije, Mexico, Zuid-Afrika en Indonesië. Deze landen spelen al een grote, en sommige een zeer grote rol op het immigratietoneel. De komende twee decennia zal het zwaartepunt van de immigratiestromen in deze en andere snelgroeiende landen komen te liggen. Als bijvoorbeeld een land als Turkije zijn politieke systeem goed op orde heeft, zal het zich waarschijnlijk niet alleen in hoog tempo ontwikkelen tot een midden-inkomensland, maar ook tot een aantrekkelijke immigratiebestemming.

2.3 HET DEMOGRAFISCHE LANDSCHAP: DRIEDUBBEL ONDER DRUK

Demografische tekorten als gevolg van aanhoudend lage vruchtbaarheids-cijfers hebben ertoe geleid dat veel Europese landen, waaronder Nederland, zich zijn gaan richten op migratiebeleid en toekomstige migratieontwikkelingen. De lage vruchtbaarheidscijfers zullen binnen afzienbare tijd leiden tot een daling van het aantal beschikbare arbeidskrachten en consumenten en een snellere vergrijzing van de bevolking. Door de combinatie van deze twee trends dreigt er een negatief demografisch momentum te ontstaan, omdat het afnemende aantal vrouwen in de vruchtbare leeftijd te weinig kinderen krijgt om de gezondheidszorg en het pensioenstelsel in stand te houden. De hardnekkige economische crisis zal deze trends en de effecten ervan alleen maar verergeren.

Nederland is echter een buitenbeentje, omdat de Nederlandse bevolking nu al ouder is dan in de meeste andere Europese landen en veel ouder dan in landen aan de overkant van de Atlantische Oceaan (figuur 2.1). In 2005 was de gemiddelde leeftijd in Nederland ongeveer 39 jaar. De ouderen-afhankelijkheidsratio – de verhouding tussen 65-plussers en de beroepsbevolking tussen de 20 en 64 jaar — lag toen rond de 21 procent, wat betekent dat er ongeveer vijf werkenden voor elke 65-plusser zijn.

Figuur 2.1 Stijgende afhankelijkheidsratio's

Bron: Verenigde Naties Population Division, 2010.

De ouderen-afhankelijkheidsratio en de gemiddelde leeftijd zullen de komende twintig jaar naar verwachting nog verder toenemen. In 2030, wanneer in veel landen de bevolkingen een erg hoge leeftijd zullen hebben (in landen als Japan en Duitsland ligt de mediaan dan rond de 50 jaar), ligt de gemiddelde leeftijd in Nederland rond de 44 jaar. De afhankelijkheidsratio zal tegen die tijd zijn toegenomen tot circa 41 procent (tabel 2.1).

Tabel 2.1 Demografische prognoses

| Land | Totale vruchtbaarheidscijfer (aantal kinderen per vrouw) in 2005-2010 | Mediane leeftijd bevolking 2005 | Ouderen-afhankelijkheidsratio in 2005 | Ouderen-afhankelijkheidsratio in 2030 | Mediane leeftijd bevolking 2030 (prognose) |
|-------------|---|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--|
| Japan | 1,32 | 43,1 | 30 | 53 | 51,4 |
| Duitsland | 1,36 | 42,1 | 29 | 48 | 48,8 |
| Nederland | 1,74 | 38,8 | 21 | 41 | 44,3 |
| Frankrijk | 1,97 | 38,9 | 25 | 39 | 42,4 |
| Griekenland | 1,46 | 39,8 | 27 | 37 | 47,4 |
| Spanje | 1,41 | 38,8 | 24 | 37 | 48,0 |
| Polen | 1,32 | 36,6 | 19 | 35 | 44,9 |

| | | | | | |
|------------------|------|------|----|----|------|
| Rusland | 1,44 | 37,3 | 19 | 29 | 43,3 |
| Verenigde Staten | 2,07 | 36,2 | 18 | 33 | 39,1 |
| China | 1,64 | 32,2 | 11 | 24 | 42,5 |
| India | 2,61 | 23,9 | 7 | 12 | 31,2 |

Bron: Verenigde Naties, *World population prospects: The 2010 revision*.

Het dalende aantal arbeidskrachten en consumenten, de sneller vergrijzende bevolkingen en het daaruit voortvloeiende negatieve demografische momentum zijn drie trends die essentiële vragen oproepen over de toekomst van de hoge-inkomenslanden in Europa. Wie gaan straks het werk uitvoeren dat dynamische economieën vereisen? Wie gaan de belastingen betalen om de fijnmazige sociale welvaartsstelsels – een van de belangrijkste verworvenheden van Europa – overeind te houden? Wie gaan de producten en diensten van de Europese bedrijven kopen?

Een van de mogelijkheden is om meer uit de bestaande bevolking te halen door het binnenlandse en Europese beleid aan te passen, teneinde in kaart te brengen welke groepen een sociaal-economische achterstand hebben (en daardoor sterk ondervertegenwoordigd zijn in de beroepsbevolking) en er vervolgens alles aan te doen om deze groepen mensen aan het werk te krijgen. Maar ongeacht hoe succesvol dergelijke maatregelen zijn, er zullen altijd nog meer beleidsaanpassingen nodig zijn. Daarbij gaat het onder meer om aanpassingen in het pensioenstelsel, zoals een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, een verlaging van de uitkeringen en het dichten van het gat tussen het moment dat mensen (al dan niet vrijwillig) stoppen met werken en de pensioengerechtigde leeftijd.

Er kan ook meer uit mensen gehaald worden door de arbeidsparticipatie van vrouwen, minderheden, oudere werknemers en immigranten en hun kinderen te bevorderen via positieve maatregelen (positieve discriminatie) en een tactischer inzet van sociale voorzieningen (zowel positieve als negatieve prikkels). Daarnaast moeten overheden veel meer nadenken over het faciliteren van deeltijdwerk, bijvoorbeeld door deeltijdwerk anders in te richten en beter af te stemmen op het arbeidsaanbod, door fiscale voordelen en prikkels voor werkgevers om werknemers scholing en andere voordelen te bieden, en door deeltijdwerkers die een fulltimebaan zoeken, te helpen deze te vinden.

Een andere mogelijkheid is om te blijven inzetten op verhoging van het vruchtbaarheidsspeil. Veel landen, waaronder Frankrijk, Duitsland, Griekenland, verscheidene Scandinavische landen, Japan en Korea, voeren een expliciet, zelfs

agressief pronatalistisch beleid. De resultaten van dit beleid zijn echter zeer wisselend.

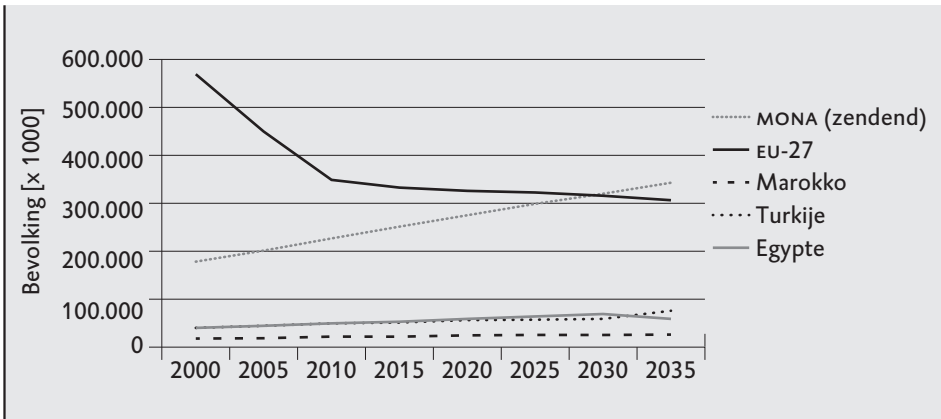
Tabel 2.2 De demografie van de naburige regio's van de EU

| Land | Bevolking | Mediane leeftijd | Bevolkings-groei | Totale vruchtbaarheidscijfer (aantal kinderen per vrouw) | Beroeps-bevolking |
|-----------------------------------|------------|------------------|------------------|--|-------------------|
| Balkan | | | | | |
| Albanië | 2.994.667 | 30,4 jaar | 0,267% | 1,48 | 1,06 miljoen |
| Bosnië & Herzegovina | 4.622.163 | 40,7 jaar | 0,008% | - | 2,60 miljoen |
| Bulgarije | 7.093.635 | 41,9 jaar | -0,781% | 1,42 | 2,50 miljoen |
| Kroatië | 4.483.804 | 41,4 jaar | -0,076% | 1,43 | 1,76 miljoen |
| Kosovo | 1.825.632 | 26,7 jaar | - | - | 310.000 |
| Macedonië | 2.077.328 | 35,8 jaar | 0,248% | 1,58 | 949.300 |
| Montenegro | 661.807 | 37,8 jaar | -0,705% | - | 259.100 |
| Servië | 7.310.555 | 41,3 jaar | -0,467% | - | 2,95 miljoen |
| Ten oosten van EU | | | | | |
| Wit-Rusland | 9.577.552 | 39 jaar | -0,363% | 1,26 | 5,00 miljoen |
| Moldavië | 4.314.377 | 35,4 jaar | -0,072% | 1,29 | 1,20 miljoen |
| Oekranië | 45.134.707 | 39,9 jaar | -0,622% | 1,28 | 22,02 miljoen |
| Noord-Afrika & Turkije | | | | | |
| Algerije | 34.994.937 | 27,6 jaar | 1,173% | 1,75 | 10,81 miljoen |
| Egypte | 82.079.636 | 24,3 jaar | 1,96% | 2,97 | 26,20 miljoen |
| Libië | 6.597.960 | 24,5 jaar | 2,064% | 2,96 | 1,73 miljoen |
| Marokko | 31.968.361 | 26,9 jaar | 1,067% | 2,21 | 11,63 miljoen |
| Tunesië | 10.629.186 | 30 jaar | 0,978% | 2,03 | 3,829 miljoen |
| Turkije | 78.785.548 | 28,5 jaar | 1,235% | 2,15 | 25,64 miljoen |

Bron: CIA World Factbook 2011.

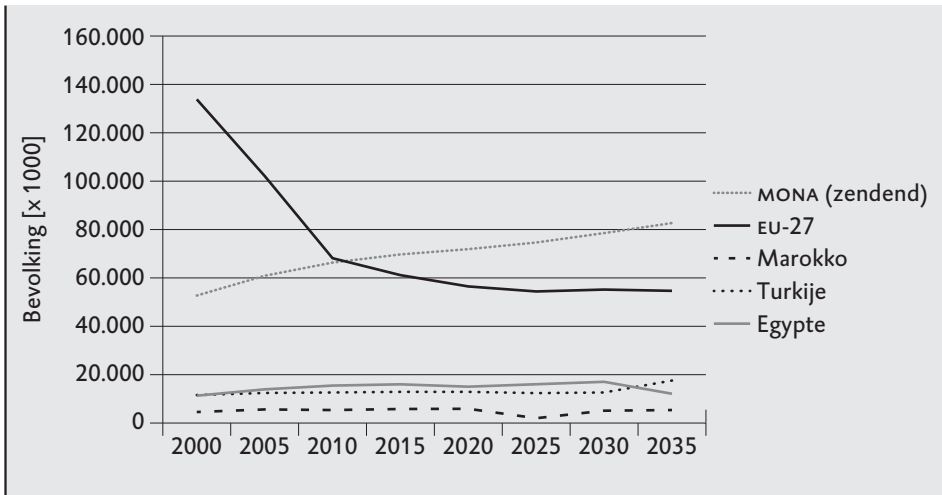
In toenemende mate, zal een deel van het antwoord liggen in meer intra-Europese mobiliteit. Deze mobiliteit is al aan het toenemen en de Europese Commissie werkt aan financiële prikkels om deze nog extra te bevorderen. Tenslotte zal een deel van het antwoord liggen in het aantrekken van meer werknemers en consumenten vanuit de naburige regio's van de EU. Migratie is immers vooral een regionale kwestie. Helaas bieden noch de Balkan noch de landen aan de oostgrens van de EU veel soelaas, omdat hun demografische profiel sterk overeenkomt met dat van de EU (zie tabel 2.2). Het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MONA-landen) daarentegen houden in demografisch opzicht een veel grotere belofte in (figuur 2.2 en 2.3), maar hebben tegelijkertijd een enorme politieke bagage.

Figuur 2.2 Beroepsbevolking (15-64 jaar) in zendende* MONA-landen, de EU-27 en enkele afzonderlijke zendende MONA-landen



Bron: UNDP World Population Prospects 2010 (laatst bijgewerkte cijfers 2012).

* In deze grafiek gelden als zendende MONA-landen: Algerije, Egypte, Irak, Jordanië, Libanon, Marokko, Soedan, Syrië, Tunesië, Turkije en Jemen.

Figuur 2.3 Nieuwe arbeidskrachten in de EU en de MONA-landen

Bron: UNDP World Population Prospects 2010 (laatst bijgewerkte cijfers 2012).

* In deze grafiek gelden als zendende MONA-landen: Algerije, Egypte, Irak, Jordanië, Libanon, Marokko, Soedan, Syrië, Tunesië, Turkije en Jemen.

2.4 SLIMME VOORBEREIDING OP MEER MIGRATIE

Hoe kunnen overheden en ontvangende landen zich op een verstandige manier voorbereiden op meer migratie? De grenzen openstellen voor migratie ligt gevoelig. Daarom moeten alle betrokkenen een bijdrage leveren. Overheden moeten een wettelijk kader opstellen voor de toelating, tewerkstelling en integratie van migranten, moeten zorgen dat alle veiligheidsaspecten, inclusief immigratie 'via de achterdeur', goed geregeld zijn en moeten experimenteren met diverse soorten migratie om tot een juiste mix te komen. Het bedrijfsleven moet ook zijn verantwoordelijkheid nemen en toestaan dat bedrijven buitenlandse werknemers zoeken die zij nodig hebben (net zoals dat bij alle andere werknemers gebeurt), maar mag ook van die bedrijven verwachten dat zij deze werknemers ondersteunen in hun ontwikkeling, zonder daarbij positief of negatief te discrimineren. Maatschappelijke organisaties moeten zowel de overheid als het bedrijfsleven aanspreken op de manier waarop zij met migranten omgaan, moeten samen met migranten werken aan het ontwikkelen, opstellen en uitvoeren van integratieprogramma's, en moeten zich actief inzetten als pleitbezorgers voor alle achtergestelde bevolkingsgroepen.

Strategisch nadenken over de toekomst vereist ook dat de MONA-landen als partners en als economische hulpbronnen worden beschouwd. Dat betekent

dat Europa slim moet investeren in het opbouwen van menselijk kapitaal in die beide regio's. Een dergelijke strategie biedt werknemers en hun gezinnen kansen om vooruit te komen, zorgt ter plaatse voor economische mogelijkheden waardoor er een groeiende groep consumenten ontstaat, en stelt degenen die willen migreren in staat om het zelf beter te krijgen *en tegelijkertijd van meerwaarde te zijn voor hun werkgever en voor de gemeenschap waarvan ze deel gaan uitmaken*. Alleen dan kan het hedendaagse treurige verhaal over migratie in Europa worden herschreven.

Tot het moment dat er een douane-unie is, of op zijn minst goede vrijhandels- en investeringsovereenkomsten tot stand zijn gekomen, moet Europa bovendien zijn markten openstellen en een veilige investeringsomgeving creëren in het MONA-gebied, met afspraken over preferentiële tarieven. Tot slot moet Europa bedrijven stimuleren om een deel van hun productie naar deze regio te verplaatsen om daar meer werkgelegenheid (en uiteindelijk markten) te creëren *en tegelijkertijd de arbeidsvraag in Europa te verminderen in een periode dat het aanbod van jongeren af begint te nemen*.

2.5 CONCURRENTIE OM 'THE BEST AND THE BRIGHTEST'

Europese overheden moeten zich niet alleen voorbereiden op een beter gestuurde migratie om demografische tekorten op te vangen, maar ook concurrerder worden in het aantrekken van de hoger opgeleiden die een krachtige economie nodig heeft. De gedachte daarachter is duidelijk. Hoewel er de komende twintig jaar sprake zal blijven van een sterke stroom immigranten, geldt dat niet voor het aanbod van geschoolde migranten. Ruim voordat de stroom *geschoolde* migranten begint op te drogen, zal de concurrentie om deze migranten gaan toenemen, omdat de BRICS-plus en andere snel groeiende landen in dezelfde vijver gaan vissen als waar de hoge-inkomenslanden nu uit putten.

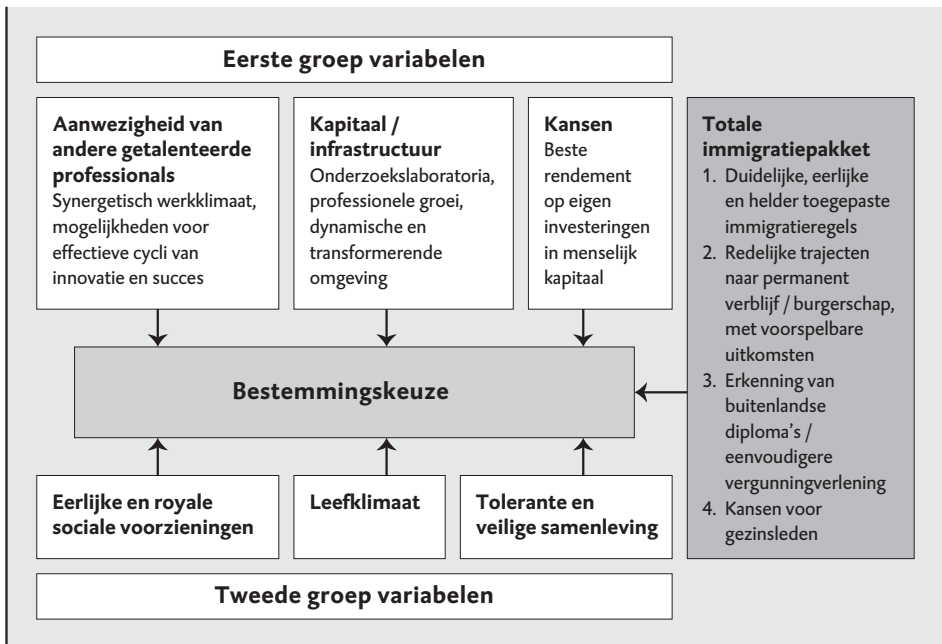
Als veel van de toekomstige migratie naar hoge-inkomenslanden vermoedelijk dus een selectief tot zeer selectief karakter zal hebben, wordt de vraag voor deze landen hoe ze de beste immigranten kunnen aantrekken en behouden. Of, iets provocerder geformuleerd: hoe kiezen de (geschoolde) immigranten waar ze heen gaan?

In veel opzichten vormt de beleidsvorming op het gebied van immigratie van hoog- tot zeer hoogopgeleiden – 'the best and the brightest' – het gemakkelijkste deel. De meeste landen hebben puntensystemen ontwikkeld om potentiële immigranten te beoordelen op basis van opleiding, inkomen, vacatures of schaarse beroepen. Een groeiende minderheid van de landen, waaronder Zweden, Noorwegen en – uiteraard – de Verenigde Staten, staat echter toe dat werkgevers hun werknemers rechtstreeks in het buitenland werven op grond van bepaalde

parameters. Nederland en Oostenrijk combineren elementen van deze twee modellen tot een hybride systeem dat immigratie van hoogopgeleiden eenvoudiger maakt (zie figuur 2.4). Een dergelijk systeem biedt bedrijven de mogelijkheid om op natuurlijker wijze de middelbaar opgeleide werknemers te selecteren waar veel bedrijven behoefte aan hebben. Het vermindert ook de druk op de overheid om te voorspellen hoeveel buitenlandse werknemers de economie nodig heeft, zodat de overheid zich kan concentreren op de belangrijker vragen ten aanzien van de beheersing van het hele migratiesysteem in het kader van essentiële hervormingen van het onderwijs- en sociale zekerheidsstelsel.

Waar al deze wervingssystemen echter aan voorbijgaan is dat de hamvraag straks niet meer is hoe wij de beste migranten kiezen, maar hoe de migranten ons kiezen. Uit onderzoek, interviews en samenwerkingsprojecten met mensen in zowel de zendende als de ontvangende landen komt een vrij overzichtelijk geheel van variabelen naar voren, dat van invloed is op de gekozen migratiebestemming (figuur 2.4). De eerste groep variabelen is het belangrijkste vanuit het perspectief van de potentiële immigrant. Die in de tweede groep zijn ook belangrijk, maar in mindere mate. De derde groep variabelen hangt samen met het immigratiesysteem in het land van bestemming, en is voor slimme overheden het gemakkelijkst te sturen om hun land aantrekkelijker te maken voor toekomstige immigranten.

Figuur 2.4 Variabelen die de keuze van de migratiebestemming beïnvloeden



Aan de eerste groep variabelen kan de overheid iets doen, maar dat vereist grote investeringen. Getalenteerde professionals willen graag samenwerken met andere getalenteerde professionals. Het aantrekken van talent vereist kapitaal om een infrastructuur van universiteiten, onderzoekslaboratoria en publiek-private arrangementen op te zetten, die vervolgens weer versterkende (multiplier) effecten hebben. Deze infrastructuur moet ook kansen bieden voor persoonlijke ontwikkeling – een punt waarop de Verenigde Staten enorm in het voordeel zijn.

Variabelen in de tweede groep, zoals eerlijke en royale sociale voorzieningen en een aantrekkelijk leefklimaat, zijn lastiger te beïnvloeden. Overheidsbeleid kan echter wel bijdragen aan een tolerante en veilige samenleving. Men kan zich dus afvragen of bepaalde Europese landen nog altijd als veilig en tolerant te boek staan, of dat overheidsmaatregelen in sommige landen afbreuk hebben gedaan aan hun reputatie onder potentiële immigranten van buiten Europa.

De derde groep variabelen is wat je het ‘totale immigratiepakket’ zou kunnen noemen. Voordat ze de stap zetten, willen migranten zeker weten dat er sprake is van een transparant en eerlijk immigratiesysteem. Ongeacht hun status moeten immigranten met absolute zekerheid en voorspelbaarheid weten wat de regels zijn, ook voor naturalisatie. Een andere belangrijke afweging bij de keuze van een land van bestemming is of en onder welke voorwaarden immigranten hun gezin mee mogen nemen. Tot slot moet er een vlotte, eerlijke procedure zijn voor de erkenning van buitenlandse diploma’s.

2.6 ANGST VOOR IMMIGRATIE: TWEE BELANGRIJKE BESTUURLIJKE UITDAGINGEN

Met de toename van de wereldwijde migratie is ook de angst ervoor toegenomen. Dat heeft met name te maken met de snelheid waarmee immigratie is toegenomen, waardoor de natuurlijke angst voor sociaal-culturele veranderingen is aangewakkerd en mensen zich drukker zijn gaan maken om de eigen nationale identiteit. Daar komt nog bij dat veel (en soms *de meeste*) nieuwe immigranten afkomstig zijn uit landen die zich kenmerken door grote sociale, culturele en etnische ‘afstand’. De afgelopen jaren lijkt religieuze afstand het belangrijkste verschil te zijn geworden en dit verschil is daardoor zeer bepalend geweest voor de angst voor immigratie. Tot slot is het zo dat de toenemende ‘zichtbaarheid’ en het ‘anders-zijn’ van sommige nieuwkomers het gevoel van onbehagen onder de bevolking van het gastland voedt en hun reacties op immigratie bepaalt. Deze en gerelateerde kwesties bepalen de context van de bestuurlijke uitdaging waarvoor overheden in de meeste hoge-inkomenslanden zich op het gebied van immigratie gesteld zien.

Twee van deze uitdagingen zijn belangrijk om te benoemen. De eerste is de integratie van immigranten in de samenleving. Te vaak hebben bepaalde groepen immigranten en hun kinderen een achterstand qua taalbeheersing, opleidingsniveau, kansen op werk, inkomen en goede huisvesting, en maatschappelijke en politieke betrokkenheid. Door de financiële crisis en de aanhoudende economische malaise worden deze verschillen verder aangescherpt. Concreet heeft deze ongelijkheid geleid tot een *cumulatief nadeel* (dat zich uit in diverse vormen en gradaties van economische, sociale en politieke marginalisering) en wederzijdse terughoudendheid. Het gevolg is dat grote groepen immigranten zich tekortgedaan voelen, terwijl zij en hun kinderen ook nog eens door veel autochtonen met ongeduld of zelfs wantrouwen en achterdocht worden bekeken.

De tweede uitdaging voor overheden vormt het beheersen van de illegale immigratie en het tegenhouden van een onverantwoorde groei van de immigratie. Een succesvol migratiebeleid valt of staat met een ordelijke en flexibel gereguleerde stroom legale immigranten. Maar het managen van legale migratie is in veel landen misschien niet voldoende om ervoor te zorgen dat migratie meer gaat opleveren of dat de perceptie van immigratie in de samenlevingen verandert. Daar zijn twee aanvullende dingen voor nodig. Ten eerste moet de illegale immigratie succesvol worden aangepakt (de VS zijn het toonbeeld van falend beleid in dit opzicht, maar dat kan veranderen). Ten tweede moet men maat weten te houden bij het laten groeien van de legale immigratiestroom (Spanje is hier het toonbeeld van hoe het *niet* moet). Een goed beleid en goede wet- en regelgeving zijn in het belang van de meeste partijen die bij immigratie zijn betrokken – afgezien van criminele mensensmokkelaars, gewetenloze werkgevers, familienetwerken die relatief ongestraft de wet ontduiken, de ‘migratiebevorderende sector’ en onbewuste of egoïstische consumenten.

2.7 CONCLUSIE

In de huidige geglobaliseerde wereld worden de hoge-inkomenslanden in Europa geconfronteerd met demografische krimp, waardoor ze in toenemende mate zullen gaan concurreren om geschoolde migranten. De snelheid waarmee de migratie is toegenomen en de matige of zelfs slechte resultaten van het integratiebeleid van overheden in de afgelopen twee decennia hebben begrijpelijkerwijs de angst voor migratie in de samenlevingen aangewakkerd. Daarom moeten overheden zich nu met verdubbelde inzet richten op een tweeledige bestuurlijke uitdaging: enerzijds slim investeren in de integratie van immigranten ter bevordering van de opwaartse mobiliteit, en anderzijds zorgen voor een ordelijke en flexibel gereguleerde stroom legale migranten gecombineerd met een stevige aanpak van illegale migratie.

NOTEN

- 1 BRICs staat voor: Brazilië, Rusland, India en China

3 HET VERVULLEN VAN ARBEIDSBEHOEFTE IN EEN VERGRIJZENDE SAMENLEVING¹

Georges Lemâitre

3.1 INLEIDING

De demografische verandering die zich voordoet in vrijwel alle OESO-landen – de grote babyboomcohorten die met pensioen gaan en door kleinere cohorten jongeren worden vervangen – baart veel beleidsmakers zorgen. Overheden zijn gewend om te gaan met economische groei en demografische expansie, maar demografische krimp adresseren is een ander verhaal. Onder nationale en internationale beleidsmakers (Europese Commissie 2009) heerst de vrees dat er straks niet voldoende werknemers of onvoldoende geschikte werknemers zullen zijn om de degenen te vervangen die met pensioen gaan. Daarbij wordt er stilzwijgend van uitgegaan dat de vraag zal aanhouden en dat zelfs wanneer veel ondernemers met pensioen gaan, hun bedrijven niet per definitie zullen ophouden te bestaan. Er zal dus vraag blijven naar werknemers om te voorzien in de arbeidsbehoefte van ondernemingen, zodat die hun activiteiten op hetzelfde niveau kunnen handhaven, om maar niet te spreken van uitbreiden. Op de achtergrond speelt ook nog de bezorgdheid dat de oplopende sociale uitgaven als gevolg van de pensioen- en zorgkosten voor gepensioneerden een zware druk zullen leggen op de overheidsbegroting, nog verergerd door de lagere bijdragen van een kleinere beroepsbevolking. Ook hier is sprake van een onderliggende aanname, namelijk dat andere bronnen van aanvullende economische activiteit, zoals toenemende productiviteitsgroei, een langere werkweek en verhoging van de arbeidsparticipatie niet voldoende zullen zijn om de verwachte krimp van de beroepsbevolking te compenseren of om de kennis en vaardigheden te leveren of te compenseren die het bedrijfsleven nodig heeft. Het lijkt dan ook onvermijdelijk om een beroep te doen op meer arbeidsmigratie.

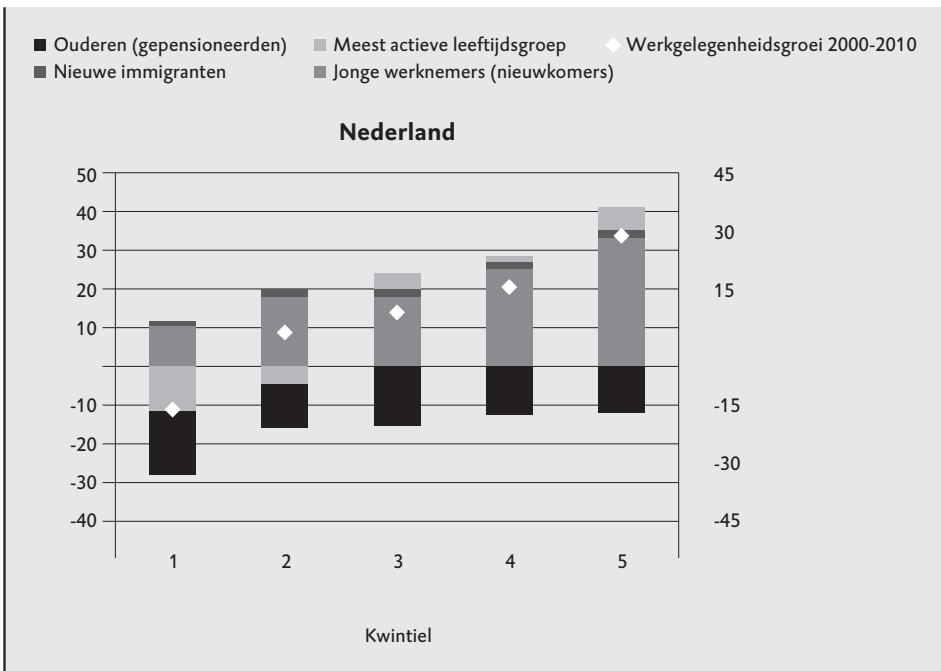
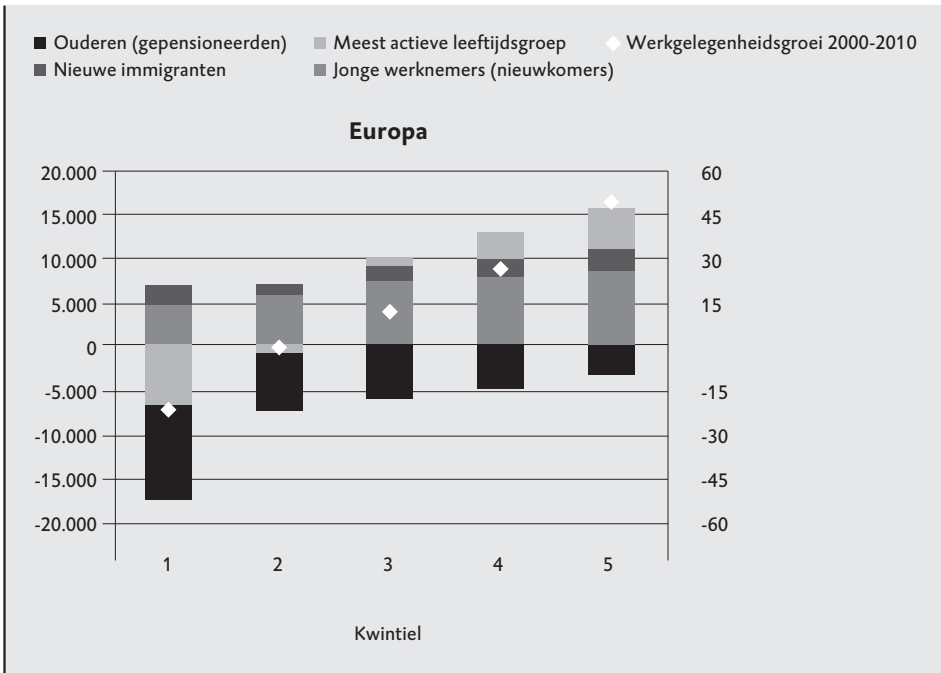
Om al deze redenen staat de vraag naar toekomstige behoeften aan arbeid en vaardigheden, en hoe deze behoeften zijn te identificeren en daarin te voorzien valt, prominent op de agenda van beleidsmakers. Maar kan de arbeidsmarkt zich dan niet aanpassen aan de behoeften van werkgevers? Jawel, en dat zal ongetwijfeld ook gebeuren, maar een van de aanpassingsmogelijkheden is nu juist de werving van arbeidskrachten in het buitenland en daar kunnen werkgevers momenteel niet vrijelijk gebruik van maken, zoals wel kan met loonaanpassingen, overwerk, nieuwe technologie, uitbesteding of verplaatsing van productie naar het buitenland. Er spelen ook andere factoren een rol bij het openstellen van de arbeids-

markt voor migratie, waaronder de kosten en baten van migratie voor de samenleving op de langere termijn en beperkingen onder druk van de publieke opinie, waarmee werkgevers misschien geen rekening houden, maar waar overheden niet omheen kunnen. Concreet betekent dit dat er voor arbeidsmigratie meer belemmeringen gelden en ongetwijfeld zullen blijven gelden dan voor andere aanpassingsmogelijkheden. Binnenlandse mogelijkheden om in de arbeidsbehoefte te voorzien zullen over het algemeen de voorkeur hebben van overheden, hoewel misschien niet altijd van werkgevers. Overigens heeft het voorzien in de arbeidsbehoefte op basis van binnenlands aanbod één voordeel dat rekrutering uit het buitenland niet heeft, namelijk dat de productie gelijk blijft of groeit zonder dat de bevolking en de maatschappelijke kosten toenemen.

3.2 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN, DE ONTWIKKELING VAN DE ARBEIDSMARKT EN DE REACTIE VAN HET ARBEIDSMIGRATIEBELEID

Scenario's over de gevolgen van de vergrijzing voor de arbeidsmarkt worden vaak geformuleerd in termen van het effect op de beroepsbevolking (Europese Commissie 2009). Deze zal in Europa in 2020 naar verwachting met 2,5 procent zijn gedaald en in 2030 met bijna 6,5 procent (in Nederland met resp. 1,7% en 6,0%), althans *bij een gelijkblijvend migratiesaldo*.² De implicatie is dat deze daling gecompenseerd moet worden en dat er in de beroepen waar oudere werknemers met pensioen gaan, behoefte zal zijn aan nieuwe werknemers, waaronder migranten. Het beeld is echter minder eenvoudig dan het lijkt. Ten eerste neemt de arbeidsparticipatie in veel landen toe en werken mensen tot op hogere leeftijd door, waardoor de omvang van de beroepsbevolking toeneemt. Ten tweede is de arbeidsparticipatie van jongere cohorten hoger dan die van de oudere, waardoor de kleinere omvang van de jongere cohorten deels wordt gecompenseerd. Ten derde is het generationele vervangingsmodel niet helemaal betrouwbaar, omdat de arbeidsmarkt dynamisch is en beroepen veranderen. Men moet de arbeidsbehoefte niet enkel benaderen in termen van het benodigde aantal mensen ter vervanging van degenen die met pensioen gaan. Tussen 2000-2010 (figuur 3.1) was bijvoorbeeld in Europa de instroom van alleen al de jongeren in sterk groeiende beroepen bijna driemaal zo groot als de uitstroom van gepensioneerden. Ook was de uitstroom van gepensioneerden uit sterk teruglopende beroepen bijna anderhalf keer zo groot als de instroom van jongeren en immigranten samen (OECD 2012a).³ Met andere woorden, in sommige beroepen worden werknemers die met pensioen gaan niet vervangen, maar komt hun baan te vervallen. In andere beroepen valt er niets te vervangen: het gaat om nieuwe banen, die veelal eerder niet bestonden.

Figuur 3.1 Bijdragen aan verandering op de arbeidsmarkt, per bron en groeikwintiel, 2000-2010 (x1.000).



De afgelopen tien jaar is er een aanzienlijke instroom van immigranten geweest in zowel groeiende als teruglopende beroepen, maar het aantal immigranten vormde slechts een fractie van de totale instroom in deze beroepen (tabel 3.1). Wanneer de periode 2000-2010 indicatief is, betekent een grote uitstroom van gepensioneerden uit een beroep dus niet per se dat er veel immigranten moeten worden aangetrokken om het (ogenschijnlijke) tekort aan jongeren te compenseren. Evenmin betekent een aanzienlijke instroom van jongeren uit eigen land in sterk groeiende beroepen dat er geen behoefte meer is aan werving in het buitenland. De wervingsbehoeften zullen afhangen van de precieze aard van de arbeidsvraag, welke op de middellange termijn lastig te voorspellen lijkt.

Tabel 3.1 Vervanging/uitbreiding van beroepen, per bron en groeikwintiel, 2000-2010.

| | Europa | | Nederland | |
|----------------------|---------------------------|-------------|---------------------------|-------------|
| | Binnenlands arbeidsaanbod | Immigranten | Binnenlands arbeidsaanbod | Immigranten |
| Groeikwintiel | (percentages) | | | |
| 1 | 25 | 8 | 37 | 4 |
| 2 | 77 | 13 | 113 | 11 |
| 3 | 137 | 23 | 144 | 16 |
| 4 | 225 | 37 | 209 | 16 |
| 5 | 465 | 64 | 323 | 15 |
| Alle beroepen | 108 | 19 | 123 | 10 |

Wat is dan de rol van internationale arbeidsmigratie bij een vergrijzende beroepsbevolking? Als men de doelstelling van het arbeidsmigratiebeleid zou moeten omschrijven, zou er vermoedelijk consensus kunnen worden bereikt over zoiets als: het voorzien in die arbeidsmarktbehoeften die in eigen land niet tijdig en niet tegen redelijke kosten kunnen worden vervuld, zonder negatieve gevolgen voor de eigen beroepsbevolking. Maar dat is geen doelstelling die specifiek samenhangt met de vergrijzing; deze geldt ongeacht de economische omstandigheden. En daarbij gaat het om alle opleidingsniveaus, en niet alleen de hooggeschoolde. De vraag is dan ook of er méér moet worden gedaan vanwege de specifieke kenmerken van de vergrijzing, namelijk tekorten die voortkomen uit aanzienlijke demografische onevenwichtigheden in de beroepsbevolking.

3.3 DE IDENTIFICATIE VAN ARBEIDSBEHOEFTE

Het arbeidsmigratiebeleid is altijd gericht geweest op de actuele arbeidsbehoefte en dat zal in de context van de vergrijzing naar alle waarschijnlijkheid ook zo blijven, in elk geval in eerste instantie. Dit betekent in de praktijk dat aanvragen van werkgevers als basis dienen om tekorten te identificeren.⁴ Deze bewering is echter enigszins naïef, omdat overheden bijna altijd voorwaarden verbinden aan het soort banen waarvoor arbeidsmigratie is toegestaan, in de vorm van minimum-opleidingskwalificaties, loondrempels of gespecificeerde beroepen. In veel landen is bijvoorbeeld de permanente arbeidsmigratie voor laaggeschoolde arbeid zeer beperkt, omdat dergelijke banen relatief gemakkelijk in te vullen zouden zijn op de binnenlandse arbeidsmarkt.

Overigens is het zelden zo dat overheden zich uitsluitend laten leiden door de verklaringen van werkgevers als volledig betrouwbare indicator van tekorten op de arbeidsmarkt. Vaak is dan ook een verificatieproces nodig voor wervingsverzoeken, waarbij de werkgever op de lokale arbeidsmarkt naar mogelijke kandidaten moet zoeken of arbeidsbureaus de lokale arbeidsmarkt aan een toets onderwerpen. Doorgaans is ook een vereiste dat de lonen en arbeidsomstandigheden aan de binnenlandse normen moeten voldoen, vanwege de wens om binnenlandse werknemers te beschermen tegen mogelijk schadelijke concurrentie.

Voor beroepen waar een tekort aannemelijk wordt geacht, wordt vaak afgezien van een arbeidsmarkttoets. Vooruitlopend op de verwachte tekorten als gevolg van de vergrijzing stappen steeds meer OESO-landen af van de toets als het gaat om de werving van hooggeschoolde arbeidsmigranten, vooral omdat juist hooggeschoolde beroepen de sterkste groei vertonen, omdat hoogopgeleide immigranten worden geacht een positieve bijdrage te leveren aan de economie en omdat - zelfs in hooggeschoolde beroepen waar geen tekorten zijn - hoogopgeleide binnenlandse werkzoekenden prima in staat worden geacht om met immigranten te concurreren om de beschikbare banen. De meeste landen hebben ook regelingen geïntroduceerd waardoor buitenlandse studenten mogen blijven als ze na afronding van hun studie werk kunnen vinden dat aansluit bij hun opleiding, zonder dat de werkgever eerst op de lokale arbeidsmarkt naar mogelijk geschikte binnenlandse kandidaten hoeft te zoeken.⁵

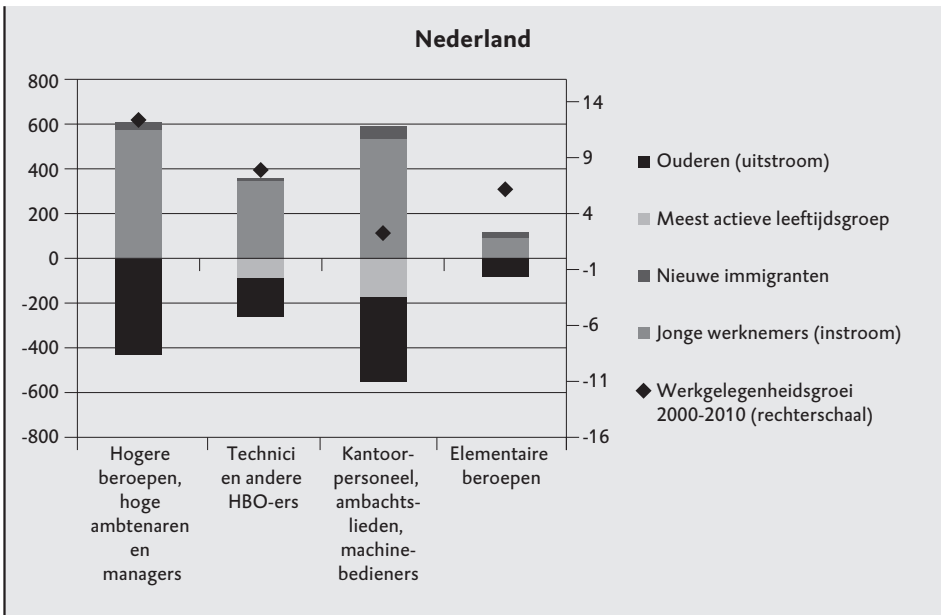
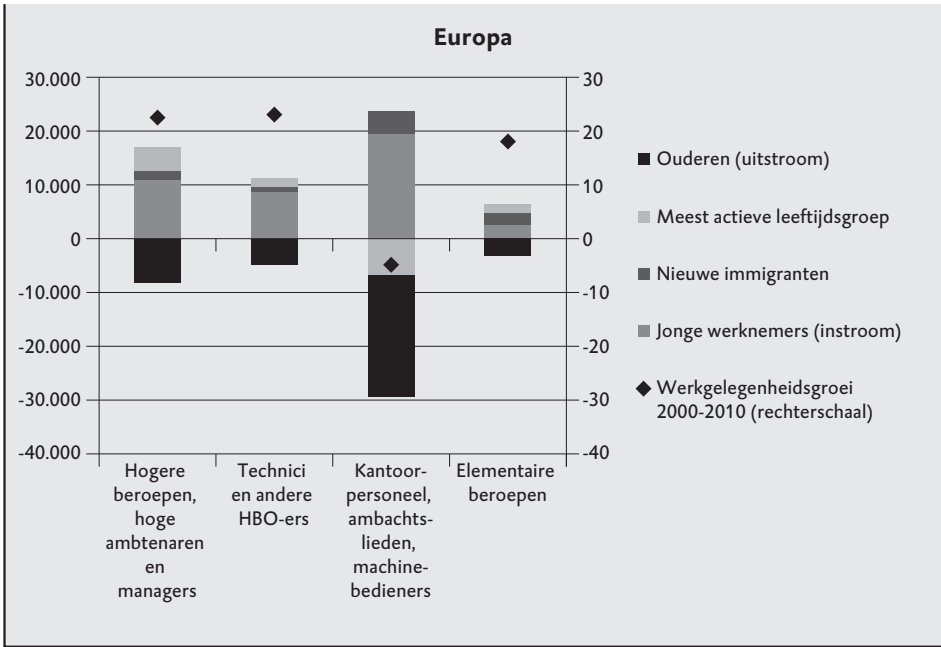
Is er nog meer dat overheden moeten doen om te zorgen dat door immigratie voldoende arbeidskrachten beschikbaar zijn die in eigen land niet te vinden zijn? Per slot van rekening is zelfs het aantal hooggeschoolde migranten in veel landen relatief laag, wat soms wordt opgevat als teken dat

bepaalde landen onaantrekkelijk zijn voor immigranten. De overheid zou in dat verband stimulerende maatregelen moeten invoeren. Verder zal de toekomstige behoefte naar verwachting groot zijn in allerlei economische sectoren en in grote en in kleine bedrijven – waarvan de meeste nog nooit personeel in het buitenland hebben geworven.

De vergrijzing van de bevolking is echter nog maar net begonnen. In 2010 was ongeveer 40 procent van het tussen 1945 en 1954 geboren babyboom-cohort met pensioen. En in de jaren net voor de recessie (2005-2008) was de toename van de werkgelegenheid in veel Europese landen vooral toe te schrijven aan een stijgende arbeidsparticipatie onder binnenlandse werknemers en niet aan de komst van nieuwe migranten, die voor hun werk of om andere redenen naar deze landen kwamen (OECD 2010). Dit gold zelfs in landen als Duitsland en Japan, waar het proces van demografische verandering verder gevorderd is dan in de meeste andere landen⁶, en in Zwitserland en Denemarken, waar de arbeidsparticipatie onder binnenlandse werknemers al heel hoog was. Dit was ook het geval voor Nederland. In veel landen zijn er ongetwijfeld nog mogelijkheden om de eigen beroepsbevolking te mobiliseren, wat in combinatie met de crisis zou kunnen verklaren waarom de vraag naar arbeidsmigranten tot nu toe tamelijk beperkt is gebleven.

Het binnenlandse potentieel heeft echter zijn grenzen. Ook in landen die minder zwaar door de crisis zijn getroffen, zoals Australië en Canada, begint de demografische druk sterker voelbaar te worden – op alle opleidingsniveaus, dus niet alleen het hogeschoolde. Dit is in Europa naar alle waarschijnlijkheid ook te verwachten. De toename van de werkgelegenheid in het afgelopen decennium heeft zich niet alleen voorgedaan in het hogeschoolde segment, maar ook in zogeheten elementaire beroepen, die bestaan uit de laagst geschoolde banen (figuur 3.2). Vooral voor middelbaar opgeleiden is de werkgelegenheid afgenomen. Alhoewel dit laatste niet geldt voor Nederland, is ook hier het aantal banen in het middensegment minder snel gegroeid dan het aantal hoog- en laaggeschoolde banen.

Figuur 3.2 Bijdragen aan veranderingen in kennisniveau, per demografische groep, 2000-2010.



Het Zweedse model

Zweden is een land dat voor een open, vraaggestuurd systeem met weinig beperkingen heeft gekozen. Het Zweedse model is vooral interessant omdat het in de praktijk laat zien hoe een betrekkelijk open migratiesysteem kan functioneren, waarbij het initiatief voor werving in het buitenland volledig in handen van de werkgevers ligt.

Het nieuwe Zweedse arbeidsmigratieregime dat in december 2008 is ingevoerd, gaat ervan uit dat werkgevers het beste in staat zijn om te beoordelen of werving in het buitenland gerechtvaardigd is (OECD 2011). Voordat een aanvraag wordt ingediend moet de betreffende vacature gedurende twee weken gepubliceerd worden, maar de werkgever is niet verplicht om binnenlandse kandidaten uit te nodigen voor een sollicitatiegesprek. Het salaris en de arbeidsomstandigheden die in de vacature staan vermeld, moeten aan de Zweedse normen voldoen, zoals in de meeste landen geldt bij de werving van buitenlandse werknemers. In Zweden worden de vakbonden gevraagd om een oordeel te geven over het geboden salaris en de arbeidsomstandigheden. De achterliggende gedachte is dat bij een dergelijk pakket aan voorwaarden, werkgevers normaliter de voorkeur zullen geven aan binnenlandse kandidaten, onder meer vanwege hun beheersing van de taal, hun bekendheid met de Zweedse manier van werken en de lagere wervingskosten. Afgezien van speciale wervingskanalen voor onder meer buitenlandse studenten en afgewezen asielzoekers, heeft het arbeidsmigratieregime in Zweden in principe betrekking op de werving van werknemers uit het buitenland, met alle aanvullende kosten en vertragingen van dien.

Wervingskosten zijn echter niet de enige economische factor die speelt bij de werving van personeel. Immigranten uit ontwikkelingslanden hebben veel te winnen bij een verhuizing naar een OESO-land: niet alleen de directe voordelen van meer loon en betere leefomstandigheden na aankomst, maar ook de voordelen van een langdurig verblijf. Sommige immigranten zullen bereid zijn (of door minder scrupuleuze werkgevers onder druk gezet worden) om op de korte termijn akkoord te gaan met lagere lonen en minder goede arbeidsomstandigheden, in ruil voor de voordelen die het leven in Zweden op langere termijn voor hen zelf en hun gezin biedt. Met andere woorden, er zijn mogelijkheden om misbruik te maken van het systeem.

Zweden werkt ook met een lijst van beroepen waar sprake is van tekorten. Hoewel deze lijst weinig invloed heeft op de beroepen waarvoor werving in het buitenland is toegestaan, had onder het nieuwe arbeidsmigratieregime ruim vijftig procent van de werving betrekking op – veelal laaggeschoolde – beroepen die ogenschijnlijk niet met tekorten kampten. Hoewel de buitenlandse werving voor laaggeschoolde banen in Zweden is toegenomen (van

9% onder het oude regime tot 16% onder het nieuwe), is de werving in het buitenland over het geheel genomen niet geëxplodeerd en werden de totale aantallen van vóór de recessie (exclusief seizoensarbeid) alleen in 2011 overschreden. Toch bestaat het vermoeden dat niet alle vacatures legitiem zijn of dat ondertekende contracten niet altijd overeenkomen met de vacatures die oorspronkelijk bij de Zweedse migratiedienst waren ingediend. Zweden heeft administratieve procedures ingevoerd om beter zicht te krijgen op twijfelachtige aanvragen en de naleving van de in de arbeidsovereenkomsten afgesproken arrangementen na aankomst. Controle en handhaving zijn kostbaar, maar in het licht van mogelijk misbruik en een vaak sceptische publieke opinie vormen ze een essentiële voorwaarde voor een levensvatbaar arbeidsmigratieregime.⁷

Kan het Zweedse arbeidsmigratieregime model staan voor andere landen? Het is niet zonder meer overdraagbaar op andere landen. De toetsing van vacatures door de vakbonden is misschien niet mogelijk in landen waar de dekking van de cao's minder verreichend is dan in Zweden. Bovendien biedt het Zweedse administratieve datasysteem mogelijkheden voor de toetsing van wervingsaanvragen waar andere landen misschien niet over beschikken. Maar het bewijst wel dat een relatief open systeem, althans met de nodige voorzorgsmaatregelen, niet hoeft te leiden tot onbeheersbare migratiestromen.

Lijsten van beroepen waar sprake is van tekorten

In sommige landen proberen overheden vast te stellen in welke beroepen sprake is van tekorten, en vervolgens wordt voor deze beroepen arbeidsmigratie toegestaan en/of gefaciliteerd. Hierdoor kan de verplichting tot het zoeken naar geschikte kandidaten op de lokale arbeidsmarkt buiten beschouwing gelaten worden, maar de lijst van beroepen waar sprake is van tekorten moet wel regelmatig bijgewerkt worden, rekening houdend met veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt en de effecten van recente wervingsacties. Deze aanpak hoeft – en mag – het overigens niet onmogelijk te maken om te werven voor beroepen die niet op de lijst staan. Het vaststellen van beroepen waarin sprake is van tekorten is geen exacte wetenschap, en er moet dan ook ruimte zijn voor tekorten die zich voordoen in bepaalde regio's of in gespecialiseerde beroepen die niet op de lijst staan.⁸

Kunnen landen volledig vertrouwen op werkgeversgestuurde aanvragen voor buitenlandse arbeidskrachten als betrouwbare barometer van de arbeidsbehoefte die vanuit het buitenland moet worden vervuld? Of is deze vermoedelijk groter omdat werkgevers geen (of geen geschikte) werknemers kunnen vinden? Over het algemeen is werving in het buitenland het domein van grote ondernemingen met buitenlandse contacten en klanten, welke vaak standaard met wervingsbureaus werken. In het MKB is dat lang niet altijd gangbaar; daar

is men vaak gewend om ‘via het informele circuit’ naar personeel te zoeken, waarbij het veelal gaat om middelbaar en lager opgeleiden, waarvoor internationale werving niet zo gebruikelijk is. Als de formele werving van laaggeschoolden in het buitenland niet kan concurreren met het ‘informele circuit’, kan dit illegale migratie en tewerkstelling in de hand werken. Daarom moeten procedures voor zulke werving relatief vlot verlopen en moet misbruik tot een minimum worden beperkt door streng toezicht en een goede controle.

Zweden biedt potentiële immigranten de mogelijkheid om naar Zweden te komen om werk te zoeken (met een speciaal visum), of naar Zweden te komen voor een sollicitatiegesprek en tijdens hun verblijf ‘om zich heen te kijken’, maar dan alleen voor banen in beroepen die op de nationale lijst staan van beroepen waarin sprake is van tekorten. Van deze mogelijkheden wordt echter zelden gebruikgemaakt: het betreft minder dan 1 procent van de totale werving in de eerste 2,5 jaar dat het nieuwe Zweedse arbeidsmigratieregime van kracht is.

De ervaring in Zweden leert dat werkgevers weinig moeite hebben om werknemers te vinden voor laaggeschoolde banen – ofwel omdat ze gebruikmaken van wervingsbureaus, ofwel omdat ze potentiële arbeidsmigranten in het buitenland vinden via hun huidige geïmmigreerde werknemers, of omdat de werkgevers zelf immigranten zijn met uitgebreide contacten in hun land van herkomst.⁹ In andere landen, met name Korea en Spanje, worden anonieme lijsten van vooraf gescreende potentiële immigranten aangelegd, in samenwerking met openbare diensten voor arbeidsvoorziening in herkomstlanden waarmee de bestemmingslanden bilaterale afspraken hebben (OECD 2009). Deze lijsten hebben echter alleen betrekking op kandidaten voor laag- of middengeschoolde banen waarvoor bijvoorbeeld werving via internet (nog) niet gebruikelijk is. Inherent aan deze benadering is dat bepaalde landen van herkomst worden bevoordeeld, omdat bestemmingslanden niet in elk herkomstland aanwezig kunnen zijn. Dit kan leiden tot een betere coördinatie van migratiebewegingen, aangezien afspraken kunnen worden herroepen als er sprake is van grootschalig misbruik.

Het identificeren en aantrekken van hoger opgeleide migranten kan problematischer zijn als de benodigde vaardigheden moeilijk te vinden zijn. Taal is zo’n vaardigheid en het is duidelijk dat het aantal Nederlandssprekende potentiële immigranten in de wereld beperkt is. Er is echter geen gebrek aan mensen die Engels spreken, en deze taal kan op de werkvloer worden gebruikt als overgangstaal. Hier is in Nederland en ook in de Scandinavische landen ongetwijfeld al sprake van, maar het zal op bredere schaal moeten worden toegepast naarmate er meer kleine en middelgrote bedrijven (waar Nederlands de voertaal is) in het buitenland gaan werven.

Puntensystemen – een selectie-instrument, geen migratieregime

Er wordt wel eens voorgesteld dat landen een puntensysteem moeten invoeren, zodat ze aantrekkelijker worden voor potentiële immigranten. Puntensystemen vormen op zichzelf echter geen wervingssysteem, maar een selectie-instrument om immigranten te kunnen selecteren op basis van verscheidene kenmerken, bijvoorbeeld opleidingsniveau, leeftijd en loonniveau. Als er meerdere selectiecriteria zijn, moet elk van deze criteria worden gewogen: men moet aan elk criterium een aantal punten toekennen en vaststellen bij welk puntentotaal een sollicitant zal worden aangenomen. Dergelijke puntensystemen worden van oudsher toegepast in landen als Australië, Canada en Nieuw-Zeeland, waar kandidaten niet worden verplicht om een baanaanbieding te hebben om in aanmerking te komen voor immigratie (met hun gezin). Maar recenter zijn er ook puntensystemen ingevoerd in stelsels die wél uitgaan van een baanaanbieding, zoals het Britse 'Tier 2'-systeem. In dit systeem is ruimte voor flexibiliteit bij het vinden van geschikte kandidaten; deze kunnen bijvoorbeeld als hooggeschoold gekwalificeerd worden, ondanks het feit dat ze niet beschikken over een universitair diploma.

Puntensystemen kunnen een zekere aantrekkingskracht hebben vanwege hun associatie met migratieregimes zoals het Canadese, dat over het algemeen als succesvol wordt gezien, maar dat is zo'n beetje het enige opzicht waarin zij kunnen bijdragen aan de aantrekkelijkheid van een land. Ze kunnen een handig instrument zijn voor het screenen van potentiële migranten, maar vormen een aanvulling op vacatures van werkgevers. Australië en Canada hechten daar in hun puntensysteem dan ook steeds meer belang aan, omdat immigranten die via het puntensysteem zijn geselecteerd zonder concrete baanaanbieding, het in die landen minder goed doen dan in het verleden het geval was.

Naar aanleiding van de groeiende vraag naar laag- en middelbaar geschoolde werknemers is in Canada het *Provincial Nominee Programme* (PNP) ingevoerd. In dit arbeidsmigratieprogramma wordt afgeweken van de nationale selectiecriteria en zijn de provincies belast met de selectie en screening van arbeidsmigranten, waarbij wordt uitgegaan van aangeboden banen die voldoen aan een aantal criteria met betrekking tot loon, arbeidsomstandigheden en beroepsgroep. Kandidaten die door de provincies zijn geselecteerd, vragen op nationaal niveau een gezondheidsverklaring en een bewijs van goed gedrag aan en leggen een taaltoets af; wie aan de basisvereisten voldoet, krijgt een permanente verblijfsvergunning in Canada. Het PNP heeft voorzien in de werving van personeel voor beroepen variërend van productiemedewerkers in de voedingsmiddelen- en drankenindustrie tot hotelreceptionisten, vele soorten productiemedewerkers, vrachtwagenchauffeurs, enzovoorts.

3.4 LAAGGESCHOOLDE MIGRATIE

Een specifieke vrees die in veel landen heerst is dat er behoefte zal zijn aan migranten om laag- of lager geschoolde banen in te vullen. Over het algemeen worden deze banen vervuld door migranten met een laag opleidingsniveau, vaak lager dan het verplichte opleidingsniveau in het land van bestemming. In veel landen zijn de ervaringen met de integratie van laagopgeleide migranten en hun kinderen echter niet al te positief. Hoewel laagopgeleide migranten voor een concrete baan kunnen worden aangetrokken, kan hun inzetbaarheid op de lange termijn problematisch zijn, onder andere omdat hun slechte taalbeheersing en onvoldoende opleidingsniveau de omscholing naar ander werk lastig maken, wanneer zij onverhoopt hun oorspronkelijke baan kwijtraken. Daarnaast hebben laaggeschoolde migranten vanwege hun beperkte inkomsten (en vermogen) de neiging om zich te concentreren in gebieden waar het goedkoper is om te wonen. In de praktijk betekent dit dat hun kinderen terechtkomen op scholen met vooral kinderen uit lagere-inkomensgroepen. Uit onderzoek blijkt dat kinderen van ouders met een onderwijsachterstand nog eens extra in het nadeel zijn als ze op een achterstandschool zitten; dit geldt voor alle kinderen, ongeacht hun afkomst, maar vooral voor kinderen van immigranten (OECD 2012b). Sociale segregatie, en de gevolgen daarvan voor de prestaties van migrantenkinderen, vormt dan ook ongetwijfeld een van de lastigste problemen waar bestemmingslanden mee geconfronteerd zijn en blijven kampen. Door het feit dat de meeste landen migratie van laaggeschoolden bij voorkeur slechts tijdelijk toestaan erkennen ze dat, als er al geen sprake is van mislukking, het op zijn minst moeilijk is om oplossingen voor dit probleem te vinden en door te voeren.

Is het mogelijk om te garanderen dat tijdelijke migranten tijdelijk blijven? Er kunnen prikkels worden ingevoerd voor zowel werkgevers als migranten om de 'tijdelijkheid' te bevorderen en de handhaving aan te scherpen van de voorwaarden voor verblijf. Voorbeelden van dit soort maatregelen zijn het eisen van garanties van werkgevers of het inhouden van sociale premies van migranten die bij terugkeer naar het land van herkomst in één keer worden uitgekeerd. De behoefte aan laaggeschoolde arbeid is echter in veel gevallen niet tijdelijk van aard, en in dergelijke gevallen hebben zowel werkgevers als immigranten reden om de arbeidsrelatie in stand te houden. In een aantal landen heeft de ervaring dan ook geleerd dat in situaties waarin migranten een tijdelijke vergunning hadden voor niet-tijdelijke banen, de werkgevers vaak met succes lobbyen voor een versoepeling van de regels, door toestemming te verlenen voor hetzij verlenging van de vergunning of hernieuwde toelating na een korte terugkeer naar het land van herkomst. Zonder permanente werving zou de structurele behoefte aan laaggeschoolde werknemers na verloop van tijd oplopen, waardoor er steeds omvangrijkere tijdelijke

migrantenstromen nodig zouden zijn om in de vraag te voorzien. Dat zou niet vol te houden zijn. Het ziet er dus naar uit dat er een behoefte aan laag-gechoolde arbeid zal ontstaan waarin noch vanuit het binnenlandse arbeidsaanbod noch via tijdelijke arbeidsmigratie kan worden voorzien en waarvoor in het buitenland zal moeten worden geworven.

Vooruitzichten voor lager geschoolde arbeidsmigranten

Veel landen zijn niet optimistisch over hun eigen vermogen en dat van immigranten om op de langere termijn *gemiddeld* gunstige resultaten op de arbeidsmarkt te realiseren, wat tevens geldt voor de opleidings- en arbeidsmarktprestaties van de kinderen van immigranten. Het woord 'gemiddeld' staat hier niet voor niets gecursiveerd. Ieder land kent succesverhalen van kinderen van laagopgeleide immigranten - slechte prestaties zijn niet onvermijdelijk - maar het gaat hier om het gemiddelde, en er is weinig twijfel over dat kinderen van laagopgeleide immigranten het gemiddeld niet goed doen in de OESO-landen, vooral wanneer ze zijn geconcentreerd op achterstandsscholen. In aanvulling op het bovenstaande bestaat er ook de bezorgdheid dat migratie van laagopgeleiden aanleiding zal geven tot nieuwe golven van ketenmigratie van laagopgeleide gezinsleden en huwelijkspartners, waardoor de prestaties van immigranten nog verder zullen verslechteren.

Een onuitgesproken veronderstelling ten aanzien van de lager geschoolde banen waarover het hier gaat, is dat deze banen gevuld zullen worden door hetzelfde soort migranten wier prestaties (en die van hun kinderen) in het verleden nauwelijks succesvol door het beleid zijn beïnvloed. Maar daarbij ging het soms om migranten met een zeer laag opleidingsniveau, vaak lager dan het verplichte opleidingsniveau in de OESO-landen. Zal dit noodzakelijk blijven voortbestaan bij werkgeversgestuurde werving van personeel voor lager geschoolde banen? In de landen van herkomst is het opleidingsniveau gestegen, en werkgevers die in het buitenland op zoek gaan naar personeel, zullen naar verwachting de voorkeur geven aan beter opgeleide werknemers. Bovendien kunnen er bepaalde normen en eisen worden vastgesteld in het migratiebeleid.

Minimumopleidingseisen?

Een van die eisen betreft het minimumopleidingsniveau van arbeidsmigranten. Dit is in veel landen weliswaar al ingevoerd maar heeft weinig om het lijf, omdat arbeidsmigratie is beperkt tot hoogopgeleide werknemers. Deze restrictie zal vermoedelijk komen te vervallen naarmate er tekorten ontstaan in lager geschoolde banen, waarvoor een minimumopleidingsniveau terecht aan de orde kan worden gesteld. Alle landen eisen in de regel een minimumaantal schooljaren van iedereen die er geboren of op jonge leeftijd aangekomen is, ongeacht het latere arbeidsmarktperspectief. A priori is er geen voor

de hand liggende reden waarom arbeidsmigranten van deze verplichting zouden moeten worden vrijgesteld. Dergelijke minimumeisen zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat iedereen ten minste het opleidingsniveau heeft dat noodzakelijk wordt geacht om te kunnen functioneren in de samenleving en de economie. Hoewel migranten dit minimumniveau misschien niet echt nodig hebben om het werk te verrichten waarvoor ze zijn aangenomen, zou het voor hen uiteraard bevorderlijk zijn om dit niveau te bezitten, zodat zij zelf en hun kinderen beter kunnen integreren in het gastland. In de context van het Canadese PNP vragen de provincies van kandidaten bijvoorbeeld doorgaans een middelbareschooldiploma (12 jaar primair en secundair onderwijs) om voor lager geschoolde beroepen in aanmerking te komen.

Het argument is naar voren gebracht dat er voor laaggeschoold werk geen arbeidsmigranten meer zullen komen wanneer zij voor dat werk minimumopleidingseisen opgelegd krijgen. De tanende binnenlandse belangstelling voor dergelijke banen heeft echter evenzeer te maken met het stijgende opleidingsniveau onder de binnenlandse jeugd als met de geringe aantrekkelijkheid van dergelijke banen. En de aantrekkelijkheid van het werk is voor een buitenlandse werknemer niet de enige reden om naar een OESO-land te komen. Vanwege de sociale voorzieningen, de gezondheidszorg, het onderwijssysteem en de levensstijl blijven de OESO-landen voor veel migranten van buiten de OESO een aantrekkelijke bestemming. Niet alle OESO-landen hebben onder de bevolking in de landen van herkomst een even goede reputatie als bestemmingsland, maar voor veel potentiële migranten zal ieder OESO-land aanlokkelijk lijken. In Canada zijn er weinig aanwijzingen dat immigranten met een middelbareschooldiploma terugschrikken voor lager geschoolde banen.

Een risico bij het stellen van hogere eisen aan kandidaten voor laaggeschoold werk is dat werkgevers voor hetzelfde soort werk misschien liever immigranten aannemen dan laagopgeleide werknemers uit eigen land. Gebleken is bijvoorbeeld dat de vaak hoger opgeleide immigranten die vanuit de nieuwe EU-lidstaten naar het Verenigd Koninkrijk kwamen, lager geschoold werk gingen doen en daarmee de lonen van werknemers onderaan de loonladder drukten (Dustmann et al. 2008). Dat gebeurde echter in een situatie van vrij verkeer van werknemers vanuit de uitbreidingslanden, waarbij de overheid geen beperkingen stelde aan hun aantal. Wanneer de arbeidsmarkten op alle opleidingsniveaus worden opengesteld voor werknemers van buiten de EU, zal men voorzichtiger te werk moeten gaan om te garanderen dat binnenlandse arbeidskrachten niet van de arbeidsmarkt worden verdrongen. Arbeidsemigratie naar een ander land is voor die laatste groep immers niet echt een optie.

3.5 CONCLUSIE – NA DE ECONOMISCHE CRISIS

Naarmate landen zich langzaam in de richting van economisch herstel bewegen, zal het overschot op de arbeidsmarkt naar verwachting verdwijnen en zullen demografische onevenwichtigheden zich meer gaan doen voelen. In veel Europese landen zijn er nog aanzienlijke mogelijkheden om het binnenlandse arbeidspotentieel te mobiliseren voordat een breder beroep op arbeidsmigratie van buiten de Europese Unie noodzakelijk wordt. Naarmate de nood hoger wordt, zal de vraag van werkgevers zich sterker manifesteren, en dit lijkt nog steeds de meest betrouwbare indicator van structurele arbeidstekorten, gegeven het feit dat het lastig is tekorten op de middellange termijn te voorspellen.

Het vinden van de juiste balans tussen binnenlands arbeidsmarktbeleid en werving in het buitenland is een lastige opgave die een zorgvuldige voorbereiding vereist. Niet alleen moet worden gezorgd dat binnenlandse sollicitanten een eerlijke kans krijgen, maar ook dat werkgevers op een doelmatige manier buitenlandse personeel kunnen werven wanneer in eigen land niet in de vraag kan worden voorzien. Maar overheden krijgen dat misschien niet in één keer helemaal voor elkaar en wanneer de omstandigheden veranderen zullen er sowieso aanpassingen nodig zijn. Het managen van internationale migratie is een complexe opdracht en de ervaring leert dat mazen in de wet snel worden uitgebuit. Steeds meer overheden voorzien hun migratiesysteem van een zekere administratieve flexibiliteit om in te kunnen spelen op de snelle ontwikkelingen zonder tijdrovende en politiek lastige wetswijzigingen te hoeven doorvoeren. De mate waarin arbeidsmigratie moet worden toegestaan is uiteindelijk een arbeidsmarkt vraagstuk, en gezien de politieke controverse waar migratie over het algemeen toe leidt, kan deze vraag misschien ook het best als zodanig worden behandeld.

NOTEN

- 1 De opvattingen en argumenten in dit hoofdstuk reflecteren niet noodzakelijk de officiële visie van de OESO of van de regeringen van de landen die haar leden vormen.
- 2 Gebaseerd op VN-prognoses, World Population Prospects 2010, United Nations Population Division.
- 3 Sterk groeiende/teruglopende beroepen vormden in 2010 de bovenste/onderste 20% van de werkgelegenheid in beroepen met de hoogste/laagste groei in de periode 2000-2010.
- 4 Daarbij gaat het dus om migratie op verzoek van de werkgever, waarbij een immigrant een baanaanbod moet hebben om toegelaten te worden. Wanneer immigranten worden beoordeeld op hun kenmerken, kan in bepaalde beroepen sowieso de voorkeur worden gegeven aan immigranten, met of zonder baanaanbod. Dat betekent dat door de overheid moet worden vastgesteld voor welke beroepen dat wordt toegestaan.
- 5 De toename van het aantal internationale studenten hangt samen met de groei van het aantal Engelstalige studies in veel landen. Deze trekken mogelijk meer buitenlandse studenten aan, maar leiden hen niet op voor een carrière in een niet-Engelstalige omgeving.
- 6 De arbeidsparticipatie in Duitsland steeg tussen 2000 en 2010 met minstens 7 procentpunten, en onder oudere werknemers met 20 procentpunten. In Japan daalde het aantal mensen in de werkende leeftijd tussen 2000 en 2010 met 5,4 miljoen, maar de beroepsbevolking daalde met minder dan 1,8 miljoen personen.
- 7 Een mogelijk element hiervan is het certificeren van werkgevers die zich aan de regels houden en voor wie de procedures worden vereenvoudigd. Een dergelijke procedure bestaat bijvoorbeeld al in het Verenigd Koninkrijk.
- 8 Sommige deskundigen zijn van mening dat plaatselijke tekorten het best kunnen worden aangepakt via interregionale migratie. Interne mobiliteit kan echter worden beperkt door andere factoren, zoals verhuiskosten en de nabijheid van familie en vrienden.
- 9 Over de vraag hoe werkgevers feitelijk te werk gaan op zoek naar werknemers in het buitenland, is weinig nauwkeurige statistische informatie beschikbaar.

LITERATUUR

- Dustmann, Ch., T. Frattini en I. Preston (2008) *The effect of immigration along the distribution of wages*, CREAM Discussion Paper Series 0803, Centre for Research and Analysis of Migration (CREAM), Department of Economics, London: University College.
- Europese Commissie (2009) *The 2009 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 member states (2008-2060)*, European Economy, 2 April 2009, Brussels.
- OECD (2009) 'Workers crossing borders: A roadmap for managing labour migration' in *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2009-en
- OECD (2010) 'Recent trends in international migration' in *International migration outlook 2012*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2009-en
- OECD (2011) *Recruiting immigrant workers: Sweden 2011*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264000000-en>
- OECD (2012a) 'Renewing the skills of ageing workforces: The role of migration' in *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en
- OECD (2012b) *Untapped skills: Realising the potential of immigrant students*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172470-en>

4 ARBEIDSMIGRANTEN: ONVERMIJDELIJKE ONTWIKKELING OF BELEIDSKEUZE?¹

Martin Ruhs en Bridget Anderson

4.1 INLEIDING

De regulering van arbeidsmigratie is een van de belangrijkste, maar ook een van de meest controversiële onderwerpen op de beleidsagenda in welvarende landen. In veel Europese en Noord-Amerikaanse landen heeft de arbeidsmigratie de afgelopen twintig jaar een hoge vlucht genomen. De huidige economische crisis heeft in veel landen het toch al beladen debat over de gevolgen van de groeiende instroom van arbeidsmigranten voor de economische vooruitzichten van de eigen staatsburgers en voor de economie en de samenleving van het gastland nog verder verscherpt. Uit een onderzoek van de *Financial Times* bleek dat meer dan driekwart van de Italiaanse en Britse volwassenen en ongeveer tweederde van de Spanjaarden, Duitsers en Amerikanen vond dat arbeidsmigranten die geen werk kunnen vinden, naar huis moeten worden gestuurd (*Financial Times* 15 maart 2009).

De hamvraag in het debat over arbeidsmigratie is hoe je het toelatingsbeleid voor nieuwe arbeidsmigranten kunt koppelen aan de 'behoefte' van de arbeidsmarkt van het gastland en de economie daar in het algemeen. Er zijn echter duidelijke meningsverschillen over wat deze behoeften precies zijn, hoe deze variëren tussen de verschillende sectoren en beroepen, en hoe de behoeften veranderen in perioden van economische groei of juist van crisis. Er is veel discussie over de rol die arbeidsmigranten kunnen (of moeten) spelen bij het vervullen van de behoefte aan bepaalde kennis en vaardigheden en bij het oplossen van personeels- en vaardigheidstekorten in bepaalde sectoren en beroepen. Werkgevers beweren vaak (vooral tijdens perioden van economische groei, maar niet alleen dan) dat arbeidsmigranten nodig zijn om bepaalde personeels- en vaardigheidstekorten op te lossen en/of om werk te doen waarvan zij aannemen dat binnenlandse werknemers dat niet kunnen of willen doen. Sceptici, waaronder bepaalde vakbonden, beweren dat werkgevers dit argument alleen maar gebruiken om goedkope (en vaak eenvoudig uit te buiten) arbeidsmigranten aan te kunnen nemen in plaats van te investeren in loonsverhoging en (bij)scholing van binnenlandse werknemers. Nu de werkloosheid toeneemt, aldus sommigen, neemt de behoefte aan arbeidsmigranten af. Anderen zijn echter van mening dat er ondanks de economische crisis toch nieuwe arbeidsmigranten nodig zijn in onze sterk gesegmenteerde arbeidsmarkt en gedifferentieerde economie. In sommige sectoren zouden zij zelfs cruciaal zijn voor het economisch herstel (Finch et al. 2009).

Het argument dat immigratie nodig is vanwege de behoefte aan bepaalde kennis en vaardigheden in een land, kan zijn gebaseerd op de twee hieronder beschreven verschillende maar wel verwante redeneringen. De eerste redenering is dat het, om de economische groei en het concurrentievermogen op de lange termijn te waarborgen, belangrijk is te investeren in kwalitatief hoogwaardig ‘menselijk kapitaal’. Dit soort redeneringen is meestal gebaseerd op endogene groei modellen die het belang van menselijk kapitaal, kennis en onderzoek en ontwikkeling voor de economische groei benadrukken (zie bijv. Romer 1986; Lucas 1988).

Modellen waarin het menselijk kapitaal centraal staat, vinden dus dat immigratie van hoogopgeleide werknemers altijd moeten worden aangemoedigd, ook als er geen concreet baanaanbod ligt. In sommige landen, zoals Canada en Australië, is de toelating van hooggeschoolde arbeidsmigranten in het kader van het arbeidsmigratiebeleid (gedeeltelijk) gebaseerd op het menselijk-kapitaalmodel. ‘Tier 1’ van het Britse puntensysteem is een voorbeeld van arbeidsmigratiebeleid dat zelfs volledig is gebaseerd op het menselijk-kapitaalmodel. Dergelijk ‘aanbodgericht’ toelatingsbeleid kan in tijden van economische crisis politiek lastiger vol te houden zijn. De meeste welvarende landen hanteren echter een ander toelatingsbeleid.

In dit hoofdstuk wordt vooral ingegaan op de tweede redenering op basis waarvan de ‘behoefte aan migranten’ wordt gerechtvaardigd, namelijk dat arbeidsmigranten nodig zijn om specifieke personeelstekorten op te vullen. Hierbij maakt men meestal het – tamelijk problematische – onderscheid tussen tekort aan personeel en tekort aan kennis en vaardigheden (zie hieronder). Zowel in tijden van economische groei als zeker ook in tijden van economische crisis is de redenering over ‘tekorten’ zeer discutabel en politiek gevoelig.

Juist om die reden hebben sommige landen (waaronder Australië, Canada en Spanje) speciale overheidsinstanties en/of onafhankelijke adviesorganen opgericht die de toelating van nieuwe arbeidsmigranten moeten koppelen aan lopend onderzoek naar de tekorten op de eigen arbeidsmarkt. Het Verenigd Koninkrijk heeft onlangs het MAC (Migration Advisory Committee) opgericht, een klein en onafhankelijk adviesorgaan van economen dat de Britse regering moet adviseren over de vraag waar binnen de Britse economie sprake is van tekorten aan geschoolde arbeidskrachten die ‘doelmatig’ kunnen worden opgelost door arbeidsmigratie vanuit landen buiten de Europese Economische Ruimte (EER). De begrippen ‘geschoold’, ‘tekort’ en ‘doelmatig’ worden allemaal gedefinieerd en gehanteerd door het MAC. Een recent voorstel voor hervorming van het immigratiebeleid in de VS, dat wordt gesteund door de twee grootste vakbonden, omvat on-

der andere de oprichting van een speciale Foreign Workers Adjustment Commission om “tekorten op de arbeidsmarkt te meten en aanbevelingen te doen ten aanzien van de aantallen en het soort tijdelijke en permanente arbeidsmigranten om deze lacunes op te vullen” (Marshall 2009).

Bij al deze beleidsinitiatieven, en meer in het algemeen elk streven om arbeidsmigratie te koppelen aan binnenlandse arbeidstekorten, zullen dezelfde principiële vragen moeten worden geadresseerd: Hoe definiëren, meten en waarderen we uiteenlopende beleidsalternatieven voor personeelstekorten? Of gesteld in termen van specifieke beleidsvragen, hoe moet de overheid nu omgaan met de bewering van werkgevers dat migranten nodig zijn om personeels- en vaardigheidstekorten op te lossen en het werk te doen dat binnenlandse werknemers niet kunnen of willen uitvoeren? Ter beantwoording van deze kernvragen, die centraal staan in het arbeidsmigratiebeleid van elk land, bespreekt dit hoofdstuk enkele van de centrale vraagstukken en bevindingen uit bestaand onderzoek.

4.2 ‘TEKORTEN’ EN ‘KENNIS EN VAARDIGHEDEN’ ZIJN GLIBBERIGE CONCEPTEN DIE MOEILIJK DEFINIEERBAAR EN MEETBAAR ZIJN

Zowel het begrip ‘tekort’ als het begrip ‘kennis en vaardigheden’ is uiterst glibberig. Er is geen algemeen aanvaarde definitie van personeels- en vaardigheidstekorten en er bestaan geen duidelijk ‘optimale’ beleidsoplossingen. De definitie van ‘tekort’ die meestal wordt gehanteerd om de roep van werkgevers om arbeidsmigranten te rechtvaardigen, is dat bij de gangbare lonen en arbeidsvoorwaarden de vraag naar arbeidskrachten groter is dan het aanbod. Als er in de media aandacht wordt besteed aan personeels- en vaardigheidstekorten, is dit meestal gebaseerd op onderzoek waarin werkgevers wordt gevraagd naar functies waarvoor bij de gangbare lonen en arbeidsvoorwaarden moeilijk mensen zijn te vinden.

Daarentegen legt de basale economische redenering de nadruk op het prijsmechanisme dat zorgt voor evenwicht tussen markten met een te grote vraag of een te groot aanbod. In elk standaardmodel van concurrentie op de arbeidsmarkt waarin vraag en aanbod worden bepaald door de prijs van arbeid, zijn tekorten meestal tijdelijk van aard en worden uiteindelijk opgelost doordat de lonen stijgen, waardoor het aanbod toeneemt en de vraag daalt. Natuurlijk houden arbeidsmarkten zich niet altijd aan dit standaardmodel. Soms reageren prijzen heel langzaam. Of en hoe snel prijzen ervoor zorgen dat de situatie op de arbeidsmarkt weer in evenwicht komt, hangt voor een groot deel af van de oorzaak van de tekorten op de arbeidsmarkt. Zij kunnen onder andere worden veroorzaakt door een plotseling toegenomen vraag en/of inflexibel aanbod. Toch blijft het fundamentele

economische principe gelden dat het bestaan en de omvang van tekorten voor een belangrijk deel afhangen van de prijs van arbeid (MAC 2008).

Ook 'kennis en vaardigheden' is een tamelijk vage term, zowel in conceptueel als in empirisch opzicht, ook al wordt het begrip door wetenschappers, politici en beleidsmakers te pas en te onpas gebruikt. De term kan verwijzen naar een uiteenlopende reeks kwalificaties en competenties waarvan de betekenis in de praktijk niet altijd even duidelijk is. Voor sommige vaardigheden/kennis zijn officiële eisen vastgelegd (zoals de Britse *Vocational Qualifications* of in het geval van beroepskwalificaties en stages). Maar het verandert voortdurend voor welke beroepen wel of geen eisen worden vastgelegd, en 'laaggeschoolde' beroepen kunnen opeens 'geschoold' worden en andersom, zonder dat de inhoud van het werk wezenlijk verandert. De beperkingen van het gebruik van officiële kwalificaties voor het meten van kennis en vaardigheden blijken vooral bij de 'zachte' vaardigheden die niet officieel zijn vastgelegd. Hierbij gaat het om zeer diverse competenties, die aan vrijwel ieder beroep kunnen worden gekoppeld (dus geen specialistische kennis en vaardigheden), variërend van 'probleemoplossend vermogen' en 'goede teamspeler' tot 'klantvriendelijkheid'. Deze zachte vaardigheden spelen vooral een rol in sectoren waar het contact met klanten, patiënten en/of serviceafnemers van belang is voor de kwaliteit van het werk. Soms zijn bepaalde 'kennis en vaardigheden' nodig om ervoor te zorgen dat de klant een goed gevoel krijgt, en gaat het niet domweg om het uitvoeren van een concrete taak. Zo wordt de kwaliteit in de gezondheidszorg en welzijnsector voor een belangrijk deel bepaald door de zachte vaardigheden van de zorgverleners. Sommige patiënten/cliënten geven zelfs expliciet aan dat ze sociale vaardigheden belangrijker vinden dan het opleidingsniveau.

Tegelijkertijd kunnen 'kennis en vaardigheden' ook worden gebruikt om (karakter)eigenschappen mee aan te duiden die verband houden met de controle van de werkgever over zijn werknemers. Wanneer in de functie-eisen bepaalde zachte vaardigheden zijn vastgelegd, kan dit snel ontaarden in een vraag naar werknemers met bepaalde eigenschappen en specifiek gedrag (Payne 2000). Soms vinden werkgevers bepaalde eigenschappen en gedrag wenselijk, omdat zij denken dat een werknemer dan meegaand, kneedbaar en coöperatief is. De vaagheid van het begrip 'kennis en vaardigheden' wordt nog eens versterkt door het feit dat de term ook wordt toegepast op manier van doen, manier van spreken, stijl en zelfs uiterlijk (Warhurst en Nickson 2007). Vooral in beroepen waar de officiële kwalificaties minder helder zijn gedefinieerd en werkgevers dus meer invloed hebben bij de selectie van nieuwe werknemers, spelen zachte vaardigheden een grotere rol.

Bij het debat over tekorten aan bepaalde kennis en vaardigheden op de arbeids-

markt dient men zich dus te realiseren dat werkgevers een belangrijke rol spelen bij het vaststellen van competenties en (karakter)eigenschappen die ‘nodig’ zijn voor bepaalde functies en bij het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden. In sommige beroepen geven de vaardigheden en de ‘arbeidsethos’ die van werknemers worden verlangd, vooral aan dat de werkgever een voorkeur heeft voor werknemers over wie hij een bepaalde mate van controle kan uitoefenen en die bereid zijn een salaris en arbeidsvoorwaarden te accepteren waarop onvoldoende binnenlandse werknemers afkomen.

4.3 WAAROM SOMMIGE WERKGEVERS LIEVER ARBEIDSMIGRANTEN HEBBEN

Een belangrijke overweging bij het beoordelen van de vraag van werkgevers naar arbeidsmigranten, is dat ‘wat werkgevers zoeken’ (dus kennis en vaardigheden, competenties en bepaalde eigenschappen van werknemers) sterk wordt beïnvloed door wat werkgevers ‘denken te kunnen halen’ uit het bestaande arbeidsaanbod (Ruhs en Anderson 2010). Het potentiële aanbod op de arbeidsmarkt (dus werklozen, inactieven, arbeidsmigranten) is zeer divers. Bovendien verschillen de verwachtingen en motivaties om te werken sterk onder potentiële arbeidskrachten. Het is daarom niet verwonderlijk dat werkgevers soms steeds ‘kieskeuriger’ worden en hogere eisen stellen aan de werknemers die zij ‘nodig’ hebben. Dit zou kunnen betekenen dat werkgevers soms liever arbeidsmigranten (vooral bepaalde groepen arbeidsmigranten) hebben dan werknemers uit eigen land, en dat ze bepaalde positieve eigenschappen toedichten aan arbeidsmigranten die werknemers uit eigen land niet zouden hebben (Waldinger en Lichter 2003). In de praktijk komt dit vooral tot uiting in het feit dat werkgevers vaak aangeven dat arbeidsmigranten een ‘hogere arbeidsethos’ en een ‘betere werkhouding’ hebben. Dit soort uitspraken heeft meestal betrekking op relatieve nieuwkomers en niet op buitenlanders in het algemeen.

Er is een aantal factoren dat ervoor kan zorgen dat werkgevers zo’n voorkeur voor arbeidsmigranten ontwikkelen. Soms speelt een rol dat arbeidsmigranten lagere verwachtingen hebben ten aanzien van salaris en arbeidsvoorwaarden. Onderzoek lijkt erop te duiden dat werkgevers zich over het algemeen heel goed bewust zijn van de (financiële) concessies waartoe nieuwe arbeidsmigranten bereid zijn door een loon en arbeidsvoorwaarden te accepteren die in het gastland als ondermaats worden beschouwd, maar die in vergelijking met het land van herkomst heel goed zijn. En dit geldt niet alleen voor de laagst betaalde beroepen en sectoren (Anderson et al. 2006). In het Verenigd Koninkrijk geven sommige werkgevers in bepaalde sectoren (zoals de landbouw) openlijk toe dat de door hen geboden lonen en arbeidsvoorwaarden voor laaggeschoold werk voor de meeste Britse werknemers onacceptabel zouden zijn. Ten tweede geven sommige werkgevers in EU-landen de voorkeur aan arbeids-

migranten van buiten de Europese Unie omdat hun status bepaalde beperkingen met zich meebrengt (zie bijv. Bloomekatz 2007). De meeste welvarende landen kennen diverse vormen van verblijfsstatus voor niet-staatsburgers. Aan iedere status (zoals een werkvergunning, studentenvisum, toeristenvisum of afhankelijke verblijfstitel) zijn andere rechten en beperkingen verbonden, al dan niet met betrekking tot werk. Sommige beperkingen, zoals de vereiste om uitsluitend te werken voor de werkgever die vermeld staat op de werkvergunning, kunnen ertoe leiden dat er specifieke vraag ontstaat naar een bepaald soort arbeidsmigranten. Sommige werkgevers, met name de werkgevers bij wie het verloop in bepaalde functies heel hoog is, hebben soms liever werknemers die niet veel keuze hebben ten aanzien van werk in het ontvangende land. En dat zijn meestal nieuwkomers en migranten met een tijdelijk visum. Door de eisen die de immigratiedienst stelt is het soms moeilijk voor arbeidsmigranten om van baan te veranderen. Vanuit het oogpunt van werkgevers maken de beperkingen die zijn gekoppeld aan bepaalde vormen van verblijfsstatus het juist aantrekkelijker en makkelijker om migranten in te huren voor laagbetaalde functies met slechte arbeidsvoorwaarden (Anderson 2010).

Ten derde zullen arbeidsmigranten vanwege hun andere referentiekader vaak eerder geneigd zijn banen aan te nemen waarvan de opleidingseisen aanmerkelijk onder hun feitelijke opleidingsniveau liggen, waardoor er een situatie ontstaat van hoogopgeleide werknemers in laagbetaalde functies. Deze werknemers zijn in bepaalde gevallen aantrekkelijker dan het beschikbare binnenlandse arbeidspotentieel. In sommige gevallen zoeken werkgevers specifieke groepen arbeidsmigranten omdat er specifieke vaardigheden of kennis worden gevraagd, zoals kennis van vreemde talen. In onze geglobaliseerde economie, ongeacht of het gaat om hooggeschoold of laaggeschoold werk, hechten werkgevers belang aan de kennis en contacten die arbeidsmigranten meebrengen uit hun land van herkomst. Of deze specifieke, aan bepaalde landen of regio's gerelateerde kennis en vaardigheden kunnen worden overgedragen aan en geleerd door plaatselijke werknemers, en dus ook of bepaalde producten, handelscontacten en diensten uitsluitend kunnen worden geleverd door werknemers uit bepaalde landen, is bij laaggeschoolde en middelbaar geschoolde beroepen, zoals koks in restaurants met een buitenlandse keuken, twijfelachtiger dan bij hooggeschoolde beroepen, zoals de financiële dienstverlening.

Ten slotte kan de voorkeur van werkgevers voor het aantrekken van arbeidsmigranten ook worden ingegeven door het feit dat zij voorstanders zijn van een 'zelfregulerend' en 'zichzelf in stand houdend' arbeidsaanbod (Rodriguez 2004). Werkgevers kunnen gebruik maken van migrantennetwerken om de instroom van arbeid te reguleren. Het werven van arbeidskrachten via migrantennetwerken is een veel voorkomend verschijnsel bij werkgevers met veel arbeidsmigranten in dienst. Bedrijven die behoefte hebben aan een flexibel personeelsbestand

kunnen gebruikmaken van uitzendbureaus om arbeidskrachten te vinden. Aangezien uitzendbureaus vaak vrij veel arbeidsmigranten in hun bestand hebben, kunnen zij belangrijke invloed uitoefenen op de samenstelling van de werkzame beroepsbevolking in een land.

4.4 ALTERNATIEVEN VOOR IMMIGRATIE

In principe kan elke werkgever op verschillende manieren reageren op een personeelstekort. Hij kan: (i) het salaris verhogen of de arbeidsvoorwaarden verbeteren om meer werknemers uit eigen land aan te trekken, bijvoorbeeld inactieven, werklozen of mensen die werkzaam zijn in andere sectoren; hij kan ook het aantal uren van zijn bestaande personeel uitbreiden; dit zal andere wervingsprocedures vergen en in bepaalde gevallen zal het personeel (bij) geschoold moeten worden; (ii) het productieproces aanpassen waardoor dit minder arbeidsintensief wordt, bijvoorbeeld door het bedrijf kapitaalintensiever te maken en/of te investeren in technologie; (iii) het werk verplaatsen naar lagelonenlanden; (iv) overstappen op minder arbeidsintensieve producten en/of diensten; of (v) arbeidsmigranten in dienst nemen.

Natuurlijk zijn niet al deze opties altijd beschikbaar voor alle werkgevers. Zo kan veel werk in de bouw, de gezondheidszorg, het welzijnswerk en de horeca niet naar lagelonenlanden worden verplaatst. Bovendien hangt de keuze van een werkgever voor een groot deel af van de kosten-batenanalyse van de haalbare mogelijkheden. Als een werkgever heel eenvoudig werknemers uit het buitenland kan krijgen, zal hij in veel gevallen niet nadenken over andere opties om het personeelstekort op te lossen. Dit is wellicht een goede kortetermijnoplossing voor de werkgever, maar het is de vraag of het ook in het belang is van de sector als geheel en van het land. Het risico bestaat dat het aantrekken van migranten om het vermeende tekort op de korte termijn aan vaardigheden, kennis en arbeidskrachten te verhelpen, die vraag naar dergelijke arbeid alleen maar (verder) aanwakkert, waardoor goedkope en arbeidsmigrantintensieve productiemethoden op de lange termijn in stand worden gehouden.

Systeemeffecten

We moeten erkennen dat werkgevers hun keuzes niet in het luchtledige maken. De beslissingen van werkgevers om arbeidsmigranten te werven worden voor een belangrijk deel ingeperkt door 'systeemeffecten', waaronder het bredere institutionele en wetgevingskader dat grotendeels door het beleid wordt bepaald. Door het overheidsbeleid worden werkgevers in bepaalde sectoren en beroepen vaak gestimuleerd (en in sommige gevallen haast gedwongen) om personeelstekorten op te lossen door arbeidsmigranten in dienst te nemen. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk zich lange tijd laten voorstaan op zijn flexibele arbeidsmarkt en de relatief beperkte regulering daarvan. Samen met een reeks beleids-

maatregelen, onder meer op het gebied van scholing en huisvesting, heeft deze opstelling bijgedragen aan een groeiende vraag naar arbeidsmigranten. In de bouw, bijvoorbeeld, is het probleem dat er bijna geen geschikte Britse werknemers te vinden zijn voor een belangrijk deel te wijten aan de geringe arbeidsmarktregulering en het ontbreken van een omvattend beroepsopleidingssysteem (zie voor meer informatie Chan, Clarke en Dainty 2010). De sector is zeer gefragmenteerd en afhankelijk van tijdelijk projectwerk, informele werving en losse arbeidscontracten. Dit was op de korte termijn misschien rendabel, maar daardoor hebben werkgevers te weinig prikkels om voor de lange termijn te investeren in scholing en training. Hierdoor zijn er nu te weinig gedegen praktijkgerichte opleidingen. Daarentegen hebben veel andere Europese landen wel goede praktijkopleidingen voor de bouw, die werknemers met brede, overdraagbare vaardigheden afleveren. Vaak zijn het deze werknemers (vanaf mei 2004 vooral Poolse werknemers) die in Groot-Brittannië grondverzet- en heien funderingswerk uitvoeren. Dit is laagbetaald werk waarvoor officieel geen opleiding nodig is, ondanks het feit dat aannemers hier al jaren voor pleiten.

Ook in de Britse sociale sector is er door het overheidsbeleid een groeiende vraag naar arbeidsmigranten ontstaan (Moriarty 2010; Cangiano et al. 2009). Tweederde van de zorg hulpen in Londen is nu migrant. De personeelstekorten in de thuis- en welzijnszorg worden met name veroorzaakt door de lage lonen en slechte arbeidsomstandigheden. Het meeste Britse welzijnswerk wordt met overheidsgeld bekostigd, maar de uitvoering is in handen van particuliere organisaties en vrijwilligers. Gemeentelijke bezuinigingen hebben nog eens extra bijgedragen aan het feit dat er al jaren te weinig geld naar het welzijnswerk gaat. In combinatie met de manier waarop de sector is georganiseerd heeft dit ertoe geleid dat de vraag naar laagbetaalde flexwerkers nog steeds toeneemt. Dit probleem wordt niet opgelost door te snijden in uitkeringen of door de wettelijke mogelijkheden voor het aannemen van arbeidsmigranten te beperken. Er moet ook gekeken worden waarom Britse werknemers niet meer willen solliciteren. Anders wordt de druk op deze toch al kwetsbare sector alleen maar groter.

Padafhankelijkheid bij arbeidsmigratie

Soms is er sprake van padafhankelijkheid in die zin dat wanneer werkgevers eenmaal veel arbeidsmigranten in dienst hebben, het moeilijk en kostbaar is over te stappen naar andere oplossingen. Met andere woorden: immigratie die is gericht op het oplossen van tekorten op de korte termijn kan ertoe bijdragen dat een situatie in stand wordt gehouden (zoals relatief lage lonen, slechte arbeidsomstandigheden, gebrekkige scholing van binnenlandse werknemers, weinig prikkels voor werkgevers om nieuwe technologieën in te voeren en zeker ook een lage status van het werk) waarin op de lange termijn het tekort aan werknemers uit het land zelf alleen maar groter wordt. Ook het aanbod speelt een rol bij padafhankelijkheid; in combinatie met migratiepatronen die

het gevolg zijn van een optelsom van factoren, kan dit ervoor zorgen dat zich steeds nieuwe arbeidsmigranten aandienen, bijvoorbeeld door gezinshereniging of door arbeidsmarktprogramma's (Massey 1990; Dobson, Latham en Salt 2009). Net als bij beroepen die voorheen vooral werden uitgeoefend door mannen maar later 'vrouwenwerk' werden (Goldin 1994: 302), kan het gebeuren dat werk dat eerder werd gedaan door (blanke) autochtonen verandert in 'migrantenwerk', waardoor de status ervan daalt. De omgekeerde ontwikkeling is echter veel lastiger: als werk eenmaal in status is gedaald omdat het wordt gedaan door gestigmatiseerde groepen, neemt die status niet snel weer toe, zelfs niet als het loon en de arbeidsomstandigheden verbeteren (Gordon en Lenhardt 2008: 301).

Deze processen kunnen ervoor zorgen dat de vraag naar arbeidsmigranten, zoals Cornelius en anderen dit noemen, 'structureel ingebed' raakt in de economie (Cornelius 1998). Deze structurele inbedding' is het gevolg van een situatie waarin vraag en aanbod elkaar gedurende lange tijd wederzijds in stand hebben gehouden. De inbedding wordt ook mede veroorzaakt door meer algemene ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals segmentatie, waarbij een bepaald soort werknemers in verband wordt gebracht met een bepaald soort werk; economische herstructurering (Champlin en Hake 2006; Johnston 2007); en de opkomst van *dead-end-functies* en een *low-skill equilibrium*, waarbij

“als gevolg van de zichzelf versterkende wisselwerking binnen een netwerk van maatschappelijke en overheidsinstantiesde behoefte aan het verbeteren van het opleidingsniveau wordt verstikt” (Finegold en Sosicke 1988: 22; zie ook Keep en Mayhew 1999; Payne 2000).

4.5 'MIND THE GAP': ARBEIDSIMMIGRATIE EN OVERHEIDSBELEID

Het koppelen van de toelating van nieuwe arbeidsmigranten aan personeels- en vaardigheidstekorten, vergt eerst een kritische analyse van wat we verstaan onder 'kennis en vaardigheden' en 'tekort', hoe deze gemeten moeten worden en of arbeidsmigratie wel de meest adequate oplossing is voor dergelijke tekorten. De eerste twee vragen zijn al lastig genoeg, maar de vraag naar alternatieve oplossingen voor tekorten is bovenal normatief, en kent dus ook niet één 'goed' antwoord. Het besluit het optimale antwoord te zoeken in nog meer arbeidsmigranten, hogere lonen of andere opties is onvermijdelijk een politieke zaak waarin tegengestelde belangen moeten worden meegewogen.

Immigratie wordt vaak beschouwd als een opzichzelfstaand beleidsterrein. In het publieke debat wordt er niet of nauwelijks aandacht besteed aan het verband tussen enerzijds immigratie en anderzijds de vraag op de arbeidsmarkt en andere beleidsterreinen. Een belangrijk inzicht uit dit hoofdstuk is dat onze

groeïende afhankelijkheid van arbeidsmigranten in bepaalde sectoren geen gevolg is van een ‘slap immigratiebeleid’, zoals soms wordt beweerd. Ook kan het probleem niet worden gereduceerd tot uitspraken als ‘werkgevers zijn uitbuiters’, ‘de plaatselijke bevolking is te lui om te werken’, of ‘immigranten zijn nodig voor het economisch herstel’. De groeiende vraag naar arbeidsmigranten in welvarende landen wordt vaak veroorzaakt door een complex geheel van institutionele factoren, overheidsbeleid en maatschappelijke verhoudingen.

Het terugdringen of in ieder geval afremmen van onze afhankelijkheid van arbeidsmigranten (een beleidsdoel van de huidige Britse regering en ook van andere regeringen) is alleen mogelijk als er fundamentele veranderingen worden doorgevoerd in het beleid en de instituties die de vraag creëren. De specifieke beleidswijzigingen die vereist zijn, zullen per land variëren. In het Verenigd Koninkrijk zou dit voor bepaalde sectoren betekenen dat de arbeidsmarkt meer gereguleerd moet worden, er meer wordt geïnvesteerd in scholing en opleiding, dat de lonen en arbeidsvoorwaarden in bepaalde laagbetaalde banen in de publieke sector verbeteren, dat de status van bepaald werk wordt verhoogd, er betere carrièremogelijkheden komen, dat werving- en selectiebureaus meer gereguleerd worden en dat laagbetaald uitzendwerk wordt teruggedrongen. Op de korte tot middellange termijn zijn deze veranderingen niet te verwachten vanwege de economische crisis en bezuinigingen, waardoor de vraag naar migranten in bepaalde sectoren (zoals het welzijnswerk) juist zou kunnen toenemen.

Ongeacht het beleidsdoel bij het reguleren van de omvang van immigratie, is de belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk dat het nodig is in elk debat over arbeidsmigratiebeleid zorgvuldig te overwegen welk verband er bestaat tussen immigratie en een breed scala aan overheidsbeleid, en de vraag naar migrantenarbeid te bediscussiëren in de context van het gehele ‘sociale en economische model’ van het ontvangende land. Het ontkennen van dit soort verbanden kan ertoe leiden dat belangrijke aanjagers van arbeidsimmigratie worden genegeerd, wat de effectiviteit ondermijnt van elk beleid dat de toelating reguleert van arbeidsmigranten.

NOTEN

- 1 Dit hoofdstuk is gebaseerd op de analyse in M. Ruhs en B. Anderson (red.) (2010) *Who Needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press (paperback uitgegeven in 2012).

LITERATUUR

- Anderson, B. (2010) 'Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers' Work, *Employment and Society* 24, 2: 300-317.
- Anderson, B., M. Ruhs, S. Spencer en B. Rogaly (2006) 'Fair enough? Central and east European low wage migrants in low wage employment in the UK', *Report written for the Joseph Rowntree Foundation, Centre on Policy, Migration and Society*, Oxford: University of Oxford.
- Bloomekatz, R. (2007) 'Rethinking immigration status discrimination and exploitation in the low-wage workplace' *UCLA Law Review* 54, 6: 1963-2010.
- Cangiano, A., I. Shutes, S. Spencer en G. Leeson (2009) *Migrant care workers in ageing societies: Research findings in the United Kingdom*, Centre on Migration, Policy and Society, Oxford: University of Oxford.
- Champlin, D. en E. Hake. (2006) 'Immigration as industrial strategy in American meat-packing', *Review of Political Economy* 18, 1: 49-69.
- Chan, P., L. Clarke en A. Dainty (2010) 'The dynamics of migrant employment in construction: Can supply of skilled labour ever match demand?' blz. 225-255 in M. Ruhs en B. Anderson (red.) *Who needs migrant workers? Labour shortages, immigration and public policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Cornelius, W. (1998) 'The structural embeddedness of demand for Mexican immigrant labour: New evidence from California' in M. Suarez-Orozco (red.) *Crossings: Mexican immigration in interdisciplinary perspective*, Cambridge, M.A.
- Dobson, J. A. Latham en J. Salt (2009) *On the move? Labour migration in times of recession. What can we learn from the past?* London: Policy Network.
- Finch, T., M. Latorre, N. Pollard en J. Rutter (2009) *Shall we stay or shall we go? Remigration trends among Britain's immigrants*, Londen: Institute for Public Policy Research.
- Finegold, D. en D. Sosicke (1988) 'The failure of training in Britain: Analysis and prescription', *Oxford Review of Economic Policy* 4, 3: 1-15.
- Goldin, C. (1994) 'Understanding the gender gap: an economic history of American women' in P. Burstein (red.) *Equal employment opportunity: Labor market discrimination and public policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Gordon, J. en R. Lenhardt (2008) 'Rethinking work and citizenship', *UCLA Law Review* 55: 1161-1238.
- Johnston, D. (2007) 'Who needs immigrant farm workers? A South African case study', *Journal of Agrarian Change* 7, 4: 406-421.
- Keep, E. en K. Mayhew (1999) 'The assessment: knowledge, skills and competitiveness', *Oxford Review of Economic Policy* 15, 1: 1-15.
- Lucas, R. (1988) 'On the mechanics of economic development', *Journal of Monetary Economics* 22, 1: 3-42.
- Marshall, R. (2009) *Immigration for shared prosperity - A framework for comprehensive reform*, Washington: Economic Policy Institute (EPI).

- Masse, D. (1990) 'Social structure, household strategies and the cumulative causation of migration', *Population Index* 65, 1: 3-26.
- Migration Advisory Committee (2008) 'Skilled, shortage and sensible, The first shortage occupation list for the UK and Scotland', Londen: Home Office,.
- Migration Advisory Committee (2010) 'Limits on migration', Londen: Home Office,.
- Moriarty, J. (2010) 'Competing with myths: Migrant labour in social care', blz. 125-153 in M. Ruhs en B. Anderson (red.) *Who needs migrant workers? Labour shortages, immigration and public policy*, Oxford: Oxford University Press
- Payne, J. (2000) 'The unbearable lightness of skill: The changing meaning of skill in UK policy discourses and some implications for education and training' *Journal of Education Policy* 15, 3: 353-369.
- Rodriguez, N. (2004) 'Workers wanted': Employer recruitment of immigrant labour', *Work and Occupations* 31, 4: 453-473.
- Romer, P. (1986) 'Increasing returns and long-run growth', *Journal of Political Economy* 94: 1002-1037.
- Ruhs, M. en B. Anderson (red.) (hardback 2010, paperback 2012) *Who needs migrant workers? Labour shortages, immigration and public policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Waldinger, R.D. en M. Lichter (2003) *How the other half works: Immigration and the social organization of labor*, Berkeley: University of California Press.
- Warhurst, C. en D. Nickson (2007) 'A new labour aristocracy? Aesthetic labour and routine interactive service', *Work, Employment and Society* 21, 4: 785-798.

5 INTRA-EU ARBEIDSMOBILITEIT NA DE UITBREIDING EN TIJDENS DE CRISIS: BELANGRIJKE TRENDS EN CONTROVERSES¹

Béla Galgóczi en Janine Leschke

5.1 INLEIDING

De toetreding van acht nieuwe Midden- en Oost-Europese landen (EU8)² tot de EU in mei 2004, gevolgd door de toetreding van Roemenië en Bulgarije in januari 2007 (EU2), markeerde een belangrijke stap in de geschiedenis van de Europese eenwording. Het betekende de hereniging van een sinds de Tweede Wereldoorlog verdeeld continent. Een belangrijk gevolg was de uitbreiding van het vrije verkeer van kapitaal, goederen, diensten en werknemers naar Midden- en Oost-Europa. De Europese wet- en regelgeving legt dit vrije verkeer binnen de EU vast – tenminste, dat is de bedoeling. Gezien de grote verschillen tussen landen, bijvoorbeeld op het gebied van lonen, was men bang voor een enorme toestroom van arbeidskrachten vanuit de nieuwe lidstaten, die een negatieve invloed zou hebben op de arbeidsmarkt in de ontvangende landen (en op het sociale zekerheidsstelsel). Daarom maakten alle landen behalve het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden in 2004 gebruik van zogenaamde overgangsregelingen. Deze maatregelen beperkten, hoewel in verschillende mate, gedurende een periode van maximaal zeven jaar het recht van EU8-staatsburgers om te werken in EU15-landen.³

De EU15-landen stelden vervolgens in de jaren erna hun arbeidsmarkt open. Duitsland en Oostenrijk waren de enige landen die volledig gebruikmaakten van de zevenjarige overgangsperiode, zodat hun arbeidsmarkt pas in mei 2011 volkomen was opengesteld voor werknemers uit de EU8-landen. Inwoners van Bulgarije en Roemenië hebben pas vanaf januari 2014 volledige toegang tot de arbeidsmarkt. Op dit moment gelden in elf lidstaten nog steeds overgangsregelingen voor werknemers van de EU2-landen. Soms zijn er wel vereenvoudigde procedures of uitzonderingen voor bepaalde beroepen of sectoren.⁴ De verslechterende economische situatie vanaf de zomer van 2007 speelde hierbij een belangrijke rol. Een interessante ontwikkeling is dat Spanje in juli 2011 tijdelijk opnieuw beperkingen instelde voor Roemeense werknemers, waarbij Spanje zich beriep op de problemen op de Spaanse arbeidsmarkt als gevolg van de crisis.⁵

Sinds 2004 is de arbeidsmobiliteit in tal van opzichten ingrijpend veranderd. Als gevolg van de uitbreiding van de EU is de situatie van de arbeidsmigratie nu anders dan zij ooit is geweest. Ten eerste is het een complex proces, waarbij diverse vormen van arbeidsmobiliteit naast elkaar bestaan in een snel veranderende wereld. Dit is een factor die sinds de economische crisis een grotere rol is gaan spelen. Forensenverkeer, tijdelijke migratie, circulaire migratie en meer permanente migratie – het zijn allemaal vormen van hedendaagse ar-

beidsmigratie. Maar ook functionele equivalenten van migratie, zoals (pseudo-) zelfstandigheid en zogeheten *posted workers* (naar het buitenland uitgezonden werknemers), zijn belangrijk. Ook een nieuwe ontwikkeling is dat migranten uit lagelonenlanden vaak hoogopgeleid zijn, zowel in absolute zin als in vergelijking met de bevolking in de ontvangende landen.

Het Verenigd Koninkrijk en Ierland laten zien dat de migratiestromen veranderden ten opzichte van eerdere migratiepatronen en migratiestromen. Na de uitbreiding van de EU verplaatste de migratie zich in geografisch opzicht vooral naar die EU15-landen die hun arbeidsmarkt direct na de uitbreiding openstelden, en waar tevens sprake was van gunstige arbeidsmarktomstandigheden door de grote vraag naar arbeidskrachten (zie Hollande et al. 2011).⁶ Deze verschuiving kan ook worden geïllustreerd aan de hand van Polen, het grootste land van de EU8. In de periode 1999–2003 was Duitsland de belangrijkste bestemming voor arbeidsmigranten uit Polen. Na de uitbreiding van de EU werd dit het Verenigd Koninkrijk. Het percentage Poolse arbeidsmigranten naar de drie landen die na de uitbreiding van de EU geen beperkingen oplegden aan de arbeidsmigratie, steeg van 12,1 procent naar 42,4 procent (Fihel en Okólski 2009). De overgangsregelingen lijken dus voor een verlegging van de kwantitatieve migratiestromen te hebben gezorgd. Maar de interactie met andere push- en pull-factoren, zoals de vraag op de arbeidsmarkt (kans op werk), maar ook factoren als taal, culturele verwantschap en migrantennetwerken, is complex.

In dit hoofdstuk maken we de trends van de afgelopen jaren inzichtelijk op het gebied van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit binnen de EU. In het eerste deel laten we aan de hand van gegevens van de European Labour Force Survey (zie bijlage 1 voor meer informatie) de ontwikkelingen zien tijdens de crisis, waarbij we ook de arbeidsmarkteffecten voor migranten en de lokale beroepsbevolking betrekken. Daarna kijken we naar grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit onder de Dienstenrichtlijn, met name naar pseudo-zzp'ers. Vaak wordt het argument gebruikt dat migranten vaardigheden inbrengen die ontbreken binnen de ontvangende arbeidsmarkt. Daarbij vergeet men echter nog al eens de vraag te stellen in hoeverre arbeidsmigranten hun specifieke vaardigheden daadwerkelijk kunnen inzetten in het land waar zij naartoe gaan. Daarom bekijken we gegevens over de twee landen waar de meeste arbeidsmigranten uit de EU10 naartoe gaan, namelijk Italië en het Verenigd Koninkrijk. Ten slotte analyseren we welke beleidsmaatregelen de ontvangende landen hebben genomen als reactie op de arbeidsmigratie na de uitbreiding van de EU.

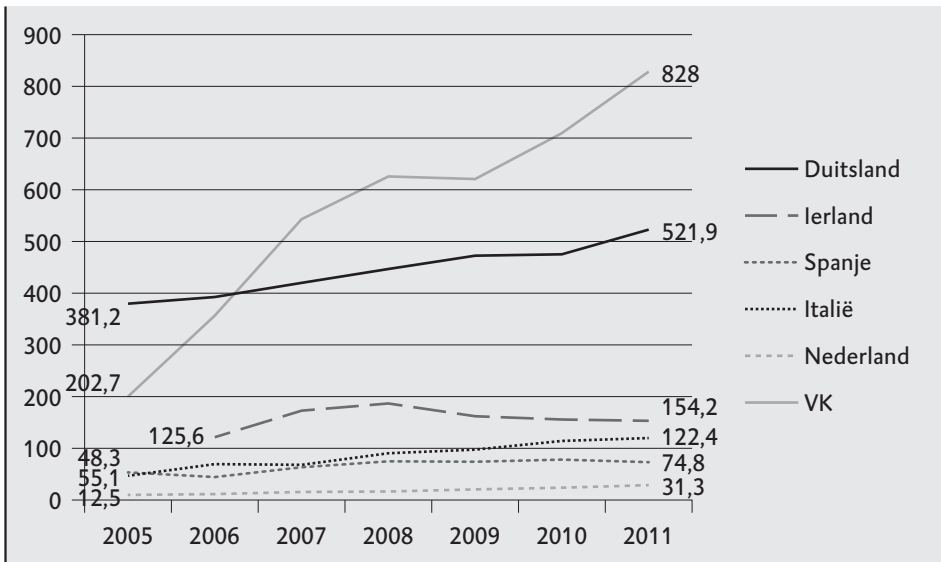
5.2 DE BELANGRIJKSTE TRENDS⁷

In de periode tussen de uitbreiding van de EU in 2004 en de economische crisis is een duidelijke toename zichtbaar van het aantal migranten uit de EU8-landen

dat vertrok naar de landen die hun arbeidsmarkt direct openstelden en waar sprake was van relatief gunstige arbeidsmarktomstandigheden (het Verenigd Koninkrijk en Ierland).⁸ Figuur 5.1 toont deze algemene tendens. De negatieve gevolgen van de crisis voor de arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europese landen zijn vanaf 2008 in beide landen duidelijk zichtbaar, met name in Ierland, dat zwaar te lijden had van de crisis.

Tegelijkertijd laat Duitsland (van oudsher een populair bestemmingsland voor arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen, dat echter tot mei 2011 restricties handhaafde) nog steeds een gestage maar gematigde groei zien van migranten uit de EU8-landen, zonder een duidelijk zichtbaar effect van de crisis (figuur 5.1). Gezien de positieve ontwikkeling van de Duitse arbeidsmarkt (Leschke en Watt 2010), in tegenstelling tot de meeste andere EU-landen, zou een meer uitgesproken positieve trend de afgelopen twee jaar overigens in de rede liggen.

Figuur 5.1 Aantal EU8-migranten in EU15-landen, 2005–2011 (x 1000)



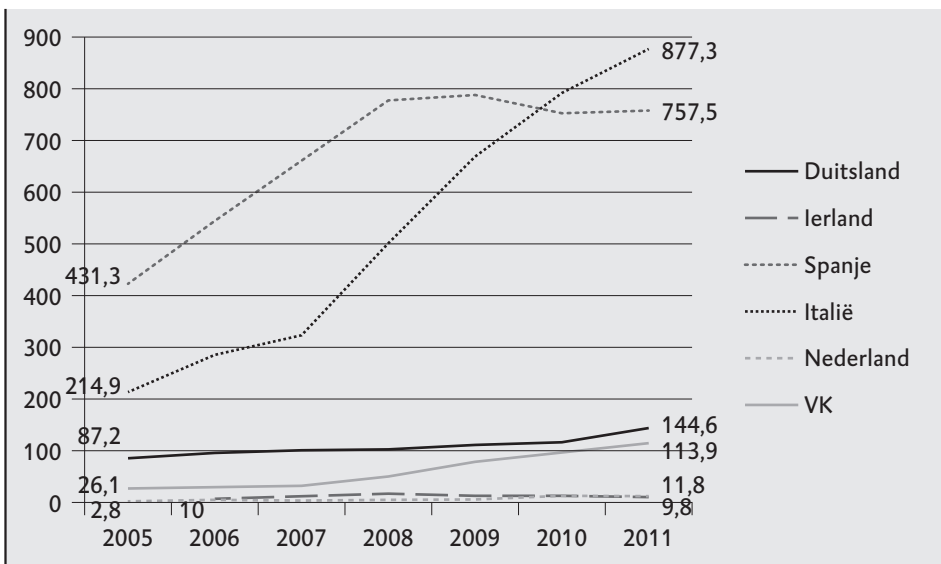
Bron: European Labour Force Survey.

Tegen deze achtergrond is het belangrijk om aan te tekenen dat als gevolg van de niet-aflatende arbeidsmigratie vanuit de EU10-landen het totaal aantal EU10-migranten naar EU15-landen (met uitzondering van Ierland en Spanje) tijdens de crisis is blijven groeien.⁹ Dit gebeurde ondanks het feit dat de werkgelegenheid bijna overal afnam (behalve in Duitsland en Polen).

Dit lijkt in tegenspraak met eerdere verwachtingen in de literatuur dat diepe recessies altijd leiden tot minder migratie en de concrete voorspellingen dat dit in Europa daadwerkelijk zou gebeuren in de periode volgend op de crisis.

Afgezien van deze algemene trend liet de migratie uit de EU8- en EU2-landen tijdens de crisis overall een andere dynamiek zien. Dit is te verklaren doordat niet alleen in de ontvangende landen maar ook in de zendende landen de arbeidsmarkt verschillende gevolgen ondervond van de crisis, waardoor de pushfactoren per land varieerden. Polen, het land waar in absolute zin verreweg de meeste arbeidsmigranten vandaan komen, deed het relatief goed tijdens de crisis (waardoor de pushfactoren relatief zwakker waren), terwijl met name de Baltische landen in het begin van de crisis te maken kregen met een enorme stijging van de werkloosheid en een daling van de werkgelegenheid (waardoor de pushfactoren sterker werden). Tijdens de crisis is hierdoor zowel een tijdelijke afname van migranten uit de EU8-landen te zien, vooral van Poolse migranten (in bepaalde gevallen als gevolg van remigratie) (Fihel en Anacka 2012), als ook een toename van de arbeidsmigratie uit Bulgarije en Roemenië (EU2), met name naar Italië (zie figuur 5.2). Deze toegenomen arbeidsmigratie vanuit de EU2-landen heeft niet alleen te maken met het feit dat deze twee landen later toetraden, maar ook met de enorme economische (lonen) en sociale verschillen met de EU15-landen.

Figuur 5.2 Aantal EU2-migranten in EU15-landen, 2005–2011 (x 1000)

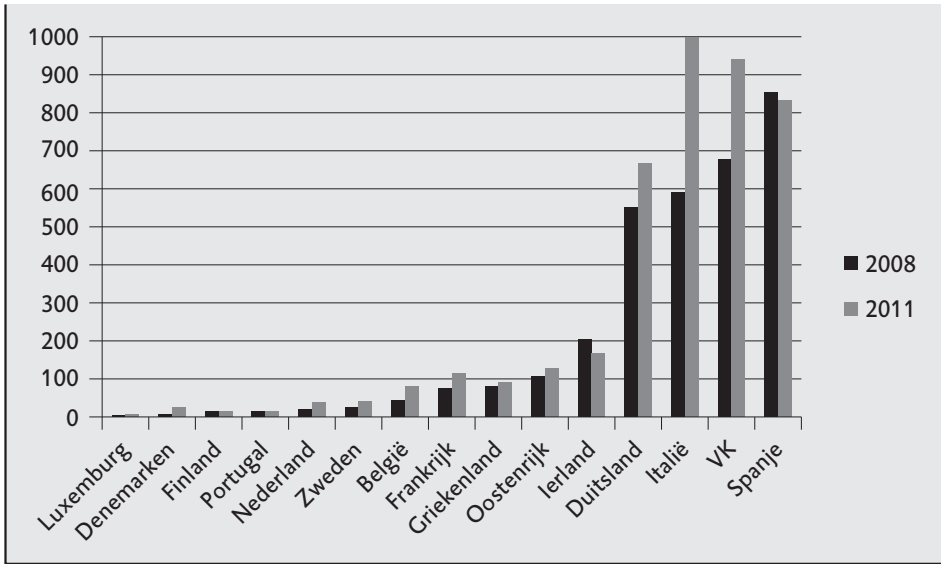


Bron: European Labour Force Survey.

Er waren ook verschillen in de samenstelling van de migrantenpopulatie in de landen die migranten opnamen: landen die zwaar werden getroffen door de crisis (Spanje en Ierland) zagen het netto aantal EU10-migranten afnemen, terwijl in alle andere ontvangende landen het aantal bleef groeien (met name in Italië) (figuur 5.3). Er waren twee factoren doorslaggevend voor de omvang van het aantal EU10-migranten in de EU15-landen en voor eventuele veranderingen in de migrantenstroom als gevolg van de crisis: toegang tot de arbeidsmarkt en de mate waarin het ontvangende land te lijden had onder de crisis (vraag op de arbeidsmarkt).

Wanneer we kijken naar de kleinere EU15-landen, zien we grote verschillen in het aantal EU10-migranten dat op de arbeidsmarkt in deze landen terecht kwam. Nederland had in 2004 een zeer gunstige arbeidsmarktsituatie, met een van de laagste werkloosheidscijfers in Europa. Daarnaast werd het land niet erg hard getroffen door de crisis. Bovendien hief Nederland relatief snel de overgangsregelingen voor EU8-migranten op. Hoewel het aantal arbeidsmigranten uit zowel de EU8- als de EU2-landen in Nederland tussen 2008 en 2011 verdubbelde tot respectievelijk 31.300 en 9.800 migranten, is dit nog maar een fractie van het aantal dat naar andere kleine landen ging, zoals Ierland, Oostenrijk, Griekenland en België (zie figuur 5.3). Het feit dat Oostenrijk en Griekenland aantrekkelijker bleken voor migranten, kan in ieder geval deels worden verklaard door het feit dat deze landen dicht bij de toetredende landen liggen. De grotere aantrekkelijkheid van Ierland is ongetwijfeld mede te danken aan de taal en aan het feit dat dit land na de toetreding van de nieuwe lidstaten zijn arbeidsmarkt onmiddellijk openstelde. Het is echter moeilijk om een plausibele verklaring te vinden voor het feit dat Nederland zo veel minder aantrekkelijk was. Een ander Benelux-land, namelijk België, waar de arbeidsmarktsituatie een stuk minder rooskleurig was en de overgangsregelingen langer van kracht waren (tot mei 2009, vgl. in Nederland tot januari 2007), gaf een veel sterkere stijging te zien in het begin van de crisis en had in 2011 ongeveer drie keer zo veel EU10-migranten (figuur 5.3).¹⁰ Zelfs als we rekening houden met de stijgende lijn over de toetredingsperiode als geheel, lijkt Nederland uit de pas te lopen wat betreft de toestroom uit de EU10-landen; de vraag blijft waarom dit land relatief onaantrekkelijk bleek voor de gemiddelde EU10-migrant.

Figuur 5.3 Invloed van de crisis op het aantal EU10-migranten in EU15-landen, beroepsbevolking (x1000)

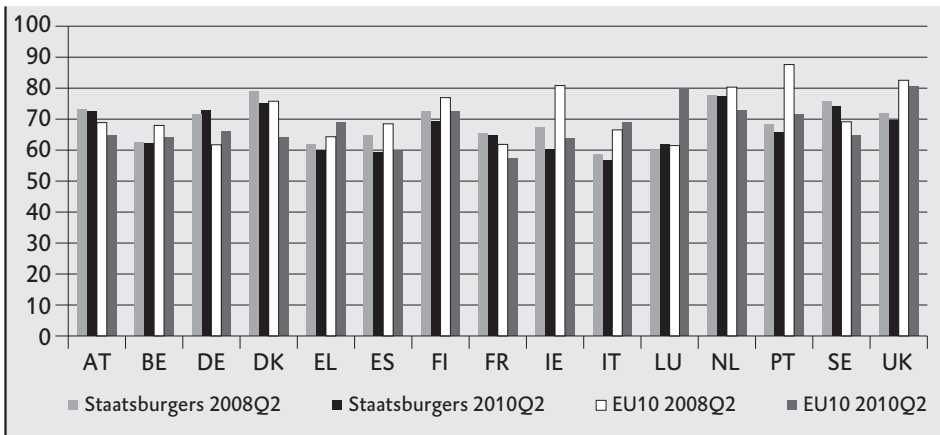


Bron: European Labour Force Survey.

In de meeste EU15-landen werden EU10-werknemers zwaarder getroffen door de directe gevolgen van de crisis voor de arbeidsmarkt, en fungeerden zij in ieder geval gedeeltelijk als arbeidsmarktbuffer. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van recente veranderingen in de werkgelegenheid onder werknemers van het land zelf vergeleken met die onder EU10-migranten (figuur 5.4). Bij beide groepen was in de meeste EU15-landen een daling van de werkgelegenheid te zien, maar deze trend was duidelijker onder EU10-migranten; vooral in Denemarken, Ierland en Portugal daalde de werkgelegenheid in deze groep duidelijk sterker.

Tegelijkertijd nam de werkloosheid toe, en ook hiervan hadden EU10-migranten naar verhouding meer te lijden (hier niet weergegeven). In principe hebben Europese arbeidsmigranten recht op dezelfde werkloosheidsvoorzieningen als werknemers van het ontvangende land, maar toch zijn migranten in de praktijk vaak slechter af, omdat zij zich niet alleen minder bewust zijn van hun rechten, maar vaak ook onregelmatig en niet-standaard werk doen dat minder of geen recht biedt op werkloosheidsvoorzieningen. De kwetsbaarheid van EU10-migranten in de crisis blijkt met name uit het feit dat zij vaak werken in sectoren die onevenredig hard werden getroffen door de crisis; zo gingen er bijvoorbeeld heel veel banen verloren in de bouw, (ongeveer 4,25 miljoen banen binnen de hele EU15), een sector waarin veel EU10-migranten werken.

Figuur 5.4 Werkgelegenheid onder staatsburgers en EU10-migranten vóór en na de crisis (in %)



Bron: European Labour Force Survey.

De hierboven beschreven trends lijken erop te wijzen dat zowel de push- als de pullfactoren in deze turbulente periode zeer grillig waren. In sommige herkomstlanden, zoals Roemenië en Letland, bleven de pushfactoren (effect van de crisis op de lokale arbeidsmarkt, gebrekkig sociale verzekeringsstelsel, enz.) de belangrijkste motor achter de arbeidsmigratie tijdens de crisis. Voor migranten uit andere landen (zoals Polen) werd terugkeer soms aantrekkelijker, omdat er tijdens de crisis sprake was van een relatief grote vraag op de arbeidsmarkt. Er was ook sprake van complexe combinaties van push- en pullfactoren, bijvoorbeeld migratie vanuit landen die eerder aantrekkelijk waren voor immigratie (zoals Ierland), maar waar arbeidsmigranten nu weggetrokken naar andere landen als gevolg van de crisis.

Kortom, de migratiestromen en -trends ten tijde van de toetreding en gedurende de crisis werden beïnvloed door de volgende factoren:

- de vraag op de arbeidsmarkt en het soort werk dat door migranten wordt gedaan in de ontvangende landen, inclusief de effecten van de crisis op de arbeidsmarkt als geheel (bijv. stijgende werkloosheid, dalende werkgelegenheid) en op specifieke sectoren, zoals de bouw en de maakindustrie, waar veel migranten werkzaam zijn;
- de invloed van de economische crisis op de arbeidsmarktsituatie en de kwaliteit van het sociale verzekeringsstelsel in het land van herkomst (als mogelijke pushfactoren);
- de toetreding van nog twee nieuwe lidstaten in 2007, met als gevolg dat ook Bulgaren en Roemenen legaal in de EU15-landen konden werken,

- zij het met tijdelijke beperkingen in de meeste van deze landen in het kader van overgangsregelingen;
- de wijzigingen in het migratiebeleid van de ontvangende landen gedurende de periode van volledige of geleidelijke openstelling van de arbeidsmarkten als gevolg van de verschillende manier waarop de overgangsregelingen werden toegepast.

5.3 GRENDOERSCHRIJDENDE ARBEIDSMOBILITEIT ONDER DE DIENSTRICHTLIJN

Een van de meest controversiële thema's in het debat over Europese arbeidsmobiliteit, niet in de laatste plaats in de context van de overgangsregelingen die door de meeste lidstaten werden ingesteld, is de mogelijke vervanging van reguliere dienstverbanden door functionele equivalenten hiervan, zoals *posting* of (pseudo-)zelfstandigheid. Daarbij wordt gebruik – en in sommige gevallen misbruik – gemaakt van het vrije verkeer van diensten om beperkingen te omzeilen die zijn opgelegd in het kader van overgangsregelingen voor werknemers in loondienst.¹¹ De uitspraken van het Europese Hof inzake Viking en Laval, waarbij verscheidene sociale rechten in het geding waren (bijv. het recht op collectieve onderhandeling en stakingsrecht), zijn tekenend voor de complexiteit van *posting* in het kader van het vrije verkeer van diensten (Brücker en Warneck 2010). Al in 1996 werd er een Europese Richtlijn van kracht over de terbeschikkingstelling van werknemers. In reactie op de nieuwe uitdagingen na de Europese uitbreiding in 2004 en de hierboven genoemde jurisprudentie, die een stevig publiek debat losmaakte, diende de Europese Commissie in maart 2012 een voorstel in om de handhaving van de richtlijn uit 1996 in de praktijk te verbeteren, vooral op het gebied van de rechten van werknemers, alsmede een nieuwe verordening om de verhouding tussen het recht op collectieve actie en de vrijheid van dienstverlening te verhelderen (zie ook Cremers 2011). Deze voorstellen¹² zijn momenteel in behandeling binnen de Europese Unie.

Er zijn geen betrouwbare vergelijkingscijfers beschikbaar over de omvang van *posting* van werknemers. Door een speciale extractie uit de Labour Force Survey kunnen we de totale werkgelegenheid desondanks uitsplitsen naar werknemers in loondienst, meewerkende gezinsleden, zmp'ers en zzp'ers. De cijfers over werknemers in loondienst en zzp'ers geven een indruk van het percentage (pseudo) zzp'ers onder migranten ten opzichte van migranten in loondienst.¹³ Aangezien het percentage zzp'ers voor EU15 werknemers, EU2- en EU8-migranten ongeveer gelijk is in de hele EU15, zien we weinig bewijs voor wijdverbreid gebruik of misbruik van de status van zelfstandige (tenzij er sprake is van een substantiële onderrapportage van zzp'ers in vergelijking met werknemers in loondienst) (figuur 5.5).¹⁴

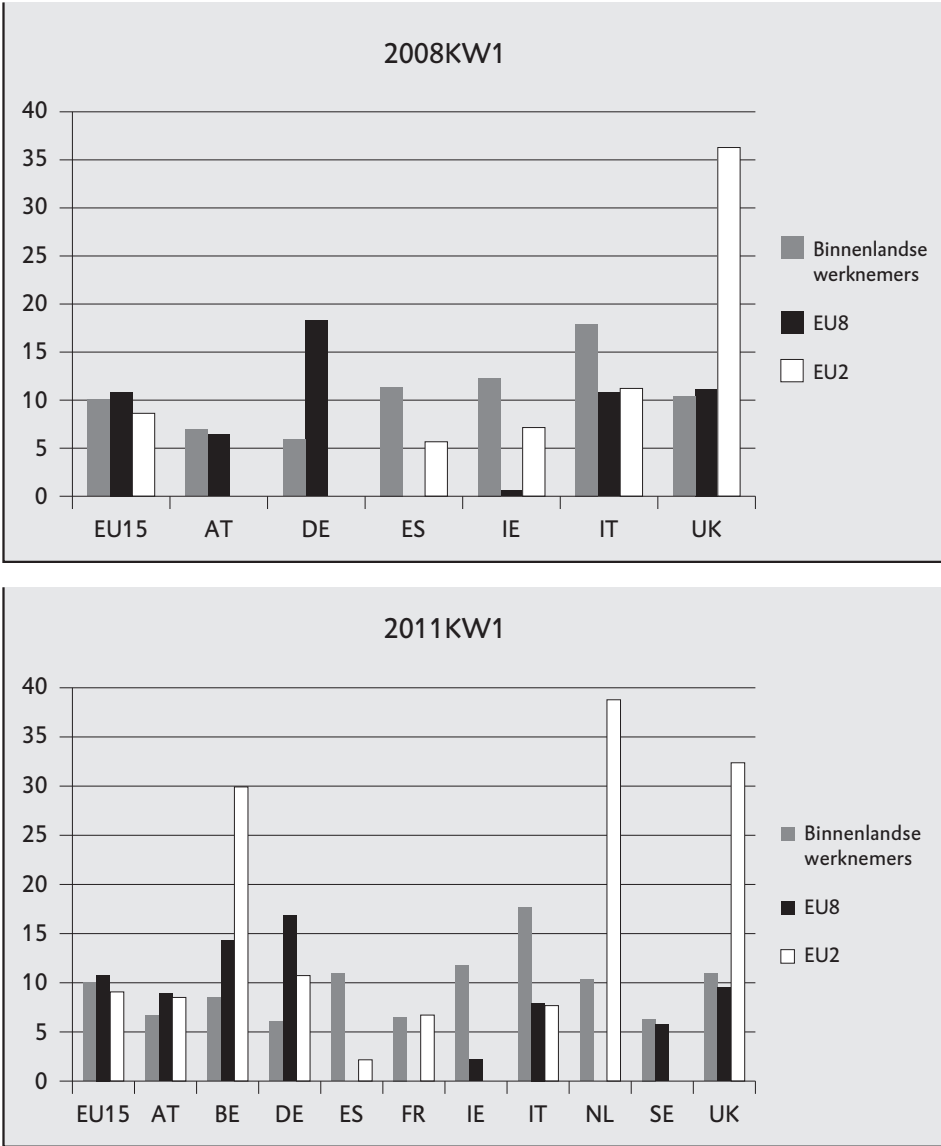
Tussen de cijfers van de verschillende landen bestaan echter wel grote verschillen. Dit geldt bijvoorbeeld voor Duitsland, waar het aantal zzp'ers onder EU8-migranten circa 18 procent is, en onder EU2-migranten circa 10 procent (alleen cijfers uit 2011). Voor Duitse werknemers is dit circa 6 procent. Dit lijkt er sterk op te wijzen dat de zzp-constructie wordt gebruikt om de overgangsregelingen in Duitsland te omzeilen. Nederland en België laten een vergelijkbaar beeld zien: het aantal zzp'ers onder EU2-migranten is ongeveer vier keer zo hoog als onder Nederlandse en Belgische werknemers.¹⁵ In beide landen zijn (met enkele vereenvoudigingen) nog steeds overgangsregelingen van kracht voor EU2-werknemers.¹⁶ Ook de situatie in het Verenigd Koninkrijk is illustratief. Hier zijn geen overgangsregelingen van kracht, en het aantal zelfstandigen onder EU8-migranten is er vrijwel gelijk aan dat onder Britse werknemers (voor beide groepen is dit percentage vrij hoog, namelijk circa 10%). Maar onder EU2-werknemers, die nog wel onder dergelijke maatregelen vallen, is het percentage ruim drie keer zo hoog.

In de zuidelijke EU15-landen is het beeld precies omgekeerd. Hier beschikken we over betrouwbare cijfers, evenals voor Ierland. Het aantal zelfstandigen is hier onder binnenlandse werknemers hoog (veelal in de landbouw), terwijl het percentage zelfstandigen onder migranten over het algemeen heel laag is. Een kanttekening is dat in deze cijfers waarschijnlijk geen tijdelijke seizoenwerkers zijn meegerekend en zeker geen illegale migranten, een vorm van tewerkstelling die tot op bepaalde hoogte veel voorkomt onder EU10-migranten in de landbouw.

Ten slotte willen we aantekenen dat er geen structurele veranderingen zijn in het aantal zzp'ers tussen 2008 en 2011; in sommige landen stijgt het aantal, in andere landen daalt het voor één of beide groepen. De crisis lijkt geen permanent effect te hebben gehad op de verhouding tussen werknemers in loondienst en zzp'ers.

Wij constateren dus geen 'excessieve' toevlucht tot (pseudo-)zzp-werk. Dit soort werk wordt duidelijk gebruikt als aanpassingsstrategie in specifieke landen en door specifieke groepen die als gevolg van overgangsregelingen geen of beperkte toegang hebben tot de arbeidsmarkt.

Figuur 5.5 Aantal zzp'ers in verhouding tot de totale werkgelegenheid, per nationaliteit, 2008 1^e kwartaal en 2011 1^e kwartaal



Bron: European Labour Force Survey, speciale gegevensextractie.

5.4 DE DISCREPANTIE TUSSEN OPLEIDING EN PASSEND WERK

Een ander controversieel punt is het opleidingsniveau van de migranten die de verschillende EU-landen hebben aangetrokken. Aan de hand van LFS-gegevens van Eurostat kunnen we onderscheid maken tussen drie opleidings- en of kwalificatiecategorieën: laag, middelbaar en hoog.

Het opleidingsniveau van de EU8-migranten vertoont grote verschillen in de uiteenlopende ontvangende landen; dit geldt overigens ook voor het opleidingsniveau van de eigen werknemers. Zonder de LFS-gegevens hier uitvoerig te tonen, kunnen daaruit twee belangrijke aspecten worden opgemaakt over het opleidingsniveau van EU10-migrantten die werken in de EU15-landen. Vóór de crisis waren in de gehele EU15 de meeste EU10-werknemers middelbaar opgeleid (58% vergeleken met 45% bij binnenlandse werknemers); EU10-werknemers met een lage of hoge opleiding waren dienovereenkomstig ondervertegenwoordigd, in twee groepen van ongeveer dezelfde omvang. Tijdens de crisis werd deze verdeling (ook in dit geval beschouwd over de EU15 als geheel) evenwichtiger. Het aantal middelbaar opgeleide EU10-migrantten nam af en het aantal hoog- en laagopgeleide migrantten nam toe.

Afgezien van deze algemene trend is vooral de ontwikkeling in twee ontvangende landen interessant, namelijk Italië en het Verenigd Koninkrijk. In 2008 was er in het Verenigd Koninkrijk sprake van een onevenredig hoog aantal middelbaar opgeleide EU8-migrantten. In 2011 was deze situatie echter radicaal veranderd: zowel het aantal laag- als hoogopgeleide EU8-migrantten was toegenomen. Ook voor Italië gold een oververtegenwoordiging van het aantal middelbaar opgeleide EU10-migrantten, en dan met name van EU2-migrantten, die het overgrote deel van de EU10-migratie naar Italië uitmaken. Het verschil tussen deze twee landen is echter dat Italië veel minder hoogopgeleide EU10-migrantten heeft dan het Verenigd Koninkrijk. Dat geldt overigens niet alleen voor de EU10-migrantten, maar ook voor de eigen werknemers: de Britten zijn over het algemeen aanzienlijk hoger opgeleid dan de Italianen. Aangezien het merendeel van de EU8- en EU2-migrantten in Italië een afgeronde middelbare schoolopleiding heeft, zijn zij relatief hoger opgeleid dan zowel de Italiaanse werknemers als de niet-Europese migrantten.

Omdat wij geïnteresseerd zijn in de discrepantie tussen de opleiding van EU10-werknemers en het werk dat zij in de EU15 verrichten, hebben we ons gericht op landen die een belangrijk deel van de EU10-migrantten opnemen. Op basis van meer gedetailleerde nationale LFS-gegevens toont Bettin in haar bijdrage aan Galgóczi et al. (2012) aan dat de discrepantie tussen opleiding en passend werk onder migrantten zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Italië groot is. Een onevenredig aantal migrantten verricht in beide landen ongeschoold werk.

Terwijl Britse werknemers en werknemers uit andere EU15-landen voor het merendeel kantoorwerk doen (resp. 56% en 64% in 2010), is het percentage migranten dat ongeschoold werk doet onder EU8-migranten 82 procent en onder EU2-migranten 79 procent. EU8- en EU2-migranten zijn dus veel vaker overgekwalificeerd dan andere groepen. Voor Italië geldt dat het aantal Italiaanse werknemers dat ongeschoold of hoger geschoold werk doet tamelijk gelijk is verdeeld, terwijl de situatie veel onevenwichtiger is onder werknemers die afkomstig zijn uit andere landen. Enerzijds doen acht van de tien EU15-staatsburgers hoger geschoold werk, waarmee ze dus profiteren van hun hogere niveau van menselijk kapitaal. Anderzijds zijn de resterende groepen gespecialiseerd in laaggeschoold werk, vooral EU2-migranten (die in Italië verreweg de grootste groep EU10-migranten uitmaken).

In het Verenigd Koninkrijk bleef het aantal overgekwalificeerde arbeidsmigranten gedurende de crisis tamelijk stabiel. Dit was in Italië niet het geval. Terwijl in 2006 slechts 20 procent van de EU8-migranten met hoger onderwijs werkzaam was in laaggeschoolde banen, nam dit aandeel toe tot bijna 50 procent in 2010. Tegelijkertijd daalde het aantal hoger opgeleide EU2-migranten dat ongeschoold werk deed van maar liefst 75 procent in 2006 tot 62 procent in 2010. De verandering die tijdens de crisis plaatsvond, was voor EU2- en EU8-migranten in Italië dus tegengesteld. Daarbij dient te worden aangetekend dat EU2-migranten vóór de crisis vaker overgekwalificeerd waren.

Terwijl in beide landen bij migranten met een middelbare opleiding sprake was van een vergelijkbare discrepantie tussen opleiding en passend werk, is het aantal hoogopgeleide EU8- en EU2-migranten dat geen passend werk vindt in Italië lager dan in het Verenigd Koninkrijk. Bovendien is de discrepantie tussen opleiding en werk onder hoogopgeleide EU2-migranten in Italië tijdens de crisis minder groot geworden, hoewel er nog steeds weinig hoogopgeleide EU2-migranten zijn. Het is mogelijk dat een Italiaanse maatregel met betrekking tot EU2-migranten hierbij een rol heeft gespeeld, omdat al begin 2007 werd ingesteld dat voor hoogopgeleide en managementfuncties geen werkvergunning nodig was.

Het beeld met betrekking tot opleiding is tamelijk divers en het is moeilijk om op basis van deze gegevens conclusies te trekken. Dit komt niet in de laatste plaats door de complexiteit van de materie: niet alleen het opleidingsniveau van migranten en binnenlandse werknemers verschilt per land en verandert in de loop van de tijd, maar ook de economische situatie (bijv. de crisis) en het immigratiebeleid veranderen. Toch kan het volgende worden geconstateerd: wanneer we kijken naar het opleidingsniveau van EU10-migranten in de EU15, blijkt dat het opleidingsniveau van de EU10-migranten over het algemeen significant hoger is dan bij eerdere immigratiegolven (European Integration Consortium

2009). In diverse publicaties is aandacht gevraagd voor het probleem van brain-drain, brain-overflow en brain-waste in landen waar migranten vandaan komen (o.a. Kahanec en Zimmermann 2010; Galgóczi et al. 2009a). Eén conclusie staat echter vast: de oost-west arbeidsmobiliteit die na de uitbreiding van de EU heeft plaatsgevonden, heeft niet gezorgd voor een betere verdeling van het menselijk kapitaal, omdat de discrepantie tussen opleidingsniveau en werk onder EU10-migranten op de arbeidsmarkt in EU15-landen in het algemeen groot is.

5.5 OVERHEIDSBELEID EN VAKBONDEN

Het soort beleidsmaatregelen dat overheden en sociale partners hebben genomen op het terrein van arbeidsmigratie, verschilt sterk per land. Het eerste belangrijke verschil is natuurlijk dat tussen de zendende en ontvangende landen. Overheden en sociale partners in de ontvangende landen hadden bijvoorbeeld te maken met de integratie van de nieuwe migranten, de bescherming van hun arbeidsomstandigheden en lonen, en de handhaving van de arbeidsomstandigheden en lonen van hun eigen werknemers. Overheden en sociale partners in zendende landen waar mensen op grote schaal wegtrokken, hadden te maken met heel andere problemen: onder andere het toenemende gebrek aan goed opgeleide mensen in bepaalde sectoren, waardoor maatregelen nodig waren als het bijscholen van bestaande werknemers, het werven van migranten uit buurlanden en initiatieven om migranten te bewegen om terug te keren. In dit gedeelte richten we ons op het beleid dat is uitgevoerd in de landen waar de migranten naartoe gingen, gebaseerd op enkele landencasestudy's (Galgóczi et al. 2009a en 2012. Informatie over het beleid van de zendende landen Polen, Letland en Hongarije is hiernaast ook te vinden in Galgóczi et al. 2009b).

Overgangsregelingen waren duidelijk de belangrijkste maatregelen die ontvangende landen namen. Voor de instelling van overgangsregelingen moesten de regeringen van Duitsland en Oostenrijk bijvoorbeeld onderhandelen en uitzonderingen implementeren voor bepaalde sectoren en beroepsgroepen, om te kunnen inspelen op de daar aanwezige tekorten en een continue aanvoer van seizoenswerkers te garanderen (het betrof over het algemeen hooggekwalificeerde beroepen of juist slecht betaalde beroepen en/of beroepen met slechte arbeidsomstandigheden waar geen binnenlandse werknemers voor te vinden waren). Door middel van strengere controles moesten zij bovendien reageren op de toename van oneigenlijke vormen van migratie (*pseudo-zzp'ers*, *posting*, *illegaal werk*, enz.) die werden gebruikt om de overgangsregelingen te omzeilen en resulteerden in minder sociale afdrachten en belastinginkomsten. In Duitsland en Oostenrijk waren de vakbonden en tot op zekere hoogte ook de werkgeversorganisaties voorstanders van overgangsregelingen, dit in tegenstelling tot landen als het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De vakbonden waren

(in ieder geval in Duitsland) ook uit op het beïnvloeden van de migratieagenda door bij de overheid te lobbyen voor bepaalde zaken en wetten, door te pleiten voor een bepaalde mate van grensoverschrijdende samenwerking (beide soms in samenwerking met de werkgevers) en door migranten te wijzen op hun rechten. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat, hoewel Duitsland en Oostenrijk beweerden dat de overgangsregelingen een geleidelijke aanpassing mogelijk maakte aan het vrij verkeer van werknemers, geen van beide landen echter een algemeen beleidskader heeft ontwikkeld voor de verplichte opheffing van de overgangsregelingen in 2011.¹⁷

Het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben net als Ierland alle beperkingen voor het vrije verkeer van werknemers opgeheven toen de EU8-landen toetraden. In deze landen lieten de overheid en de sociale partners zich bij het soort en de omvang van de maatregelen leiden door het aantal migranten dat het land binnenkwam.¹⁸ Als reactie op het groeiende aantal migranten (dat veel groter was dan oorspronkelijk voorspeld) zette de Britse overheid in nauw overleg met de sociale partners (tamelijk uniek in het Verenigd Koninkrijk) een aantal voorzieningen op voor buitenlandse werknemers, maar verscherpte tegelijkertijd ook de controles om illegale arbeid en uitbuiting van buitenlandse werknemers tegen te gaan. De nationale federaties van vakbonden in Ierland en het Verenigd Koninkrijk (resp. de ICTU – *Irish Congress of Trade Unions* – en de TUC – *Trades Union Congress*) zijn voorstander van het principe van vrij verkeer van werknemers uit de EU8-lidstaten. Zij maakten bezwaar tegen het besluit van de Ierse en Britse regering om buitenlandse werknemers de toegang tot bepaalde sociale voorzieningen te ontzeggen. De twee federaties verschilden echter van mening over de positie van Roemeense en Bulgaarse werknemers. De TUC ageerde tegen het besluit van de Britse regering om de toegang van EU2-werknemers tot de Britse arbeidsmarkt te beperken, terwijl de ICTU de tijdelijke overgangsregelingen in Ierland ondersteunde. In beide landen stonden de vakbewegingen een inclusieve aanpak van immigratie voor, waarbij arbeidsmigranten dezelfde rechten hebben als binnenlandse werknemers. Tegelijkertijd vonden zij het belangrijk dat de komst van arbeidsmigranten geen bedreiging zou vormen voor de lonen en arbeidsvoorwaarden van de Ierse en Britse werknemers.

De vakbonden in de ontvangende landen zijn actief bezig om advies (over meer dan alleen arbeidsomstandigheden) en scholing (met name taaltrainingen) te organiseren voor arbeidsmigranten. Zij doen dit soms in nauwe samenwerking met de vakbonden in de landen waar de werknemers vandaan komen (zoals in Polen) en in andere gevallen samen met werkgevers. Op die manier proberen de vakbonden nieuwe leden te werven onder arbeidsmigranten. In het Duitse en Oostenrijkse grensgebied met de EU8-landen, waar grensoverschrijdend forensenverkeer een belangrijke rol speelt, zijn er tal van regionale samenwerkingsinitiatieven opgestart (zoals interregionale vakbondsraden) om informatie-

uitwisseling en regionale integratie te bevorderen.¹⁹

Net als in de meeste andere landen geldt dat in Duitsland sprake is van een oververtegenwoordiging van arbeidsmigranten in laagbetaalde banen. Dit zie je ook terug in het grote (niet-gecorrigeerde) salarisverschil met de EU8-werknemers die de afgelopen jaren binnenkwamen: zij verdienen slechts 75 procent van het gemiddelde loon van Duitse werknemers.²⁰ Gezien de overgangsregelingen wordt de neerwaartse druk op de lonen met name veroorzaakt door *posted workers*. Samen met een aantal andere factoren hebben immigratie en de politieke bezorgdheid over de mogelijke gevolgen hiervan geleid tot ingrijpende beleidsaanpassingen en institutionele veranderingen. Een van de opvallendste veranderingen is dat de Duitse vakbeweging haar standpunt heeft gewijzigd en zich nu sterk maakt voor de invoering van een wettelijk minimumloon. Ook is de wet over *posted workers* (gebaseerd op de EU-richtlijn) aangewend om de mogelijkheid nieuw leven in te blazen om de resultaten van CAO-onderhandelingen wettelijk uit te breiden naar hele sectoren. Ondanks het feit dat Noorwegen overgangsregelingen had ingesteld, was er in dit land in de periode na 2004 toch sprake van tamelijk omvangrijke migratie, waaronder van *posted workers* die niet onder de overgangsregelingen vielen. De hierdoor veroorzaakte zeer sterke loonconcurrentie leidde tot de wettelijke uitbreiding van collectieve overeenkomsten in een aantal van de getroffen sectoren, wat zorgde voor een ingrijpende verandering in de Noorse arbeidsverhoudingen.

5.6 CONCLUSIE

De oost-westmigratie als gevolg van de uitbreiding van de EU is een zeer complex proces met diverse implicaties. Er is sprake van verschillende vormen van mobiliteit onder snel veranderende economische en beleidsmatige omstandigheden. Vooral de toepassing en de duur van overgangsregelingen en ook de gevolgen voor de arbeidsmarkt en de duur van de economische crisis in zowel de zendende als de ontvangende landen verschillen sterk per land. Ook de interactie tussen de duur van de overgangsregelingen en de gevolgen van de crisis speelt een rol. Sinds de uitbreiding van de EU in 2004 en 2007 zijn de push- en pullfactoren die de keuzes van migranten beïnvloeden dus aan grote (en vaak tegengestelde) veranderingen onderhevig.

De convergentie tussen de economieën en de lonen in de landen van herkomst en bestemming, die in eerste instantie kenmerkend waren voor de periode na de toetreding, werd onderbroken door de crisis. Het effect van de crisis op de push- en pullfactoren hing sterk af van de wijze waarop een specifieke land en zijn arbeidsmarkt door de crisis werd geraakt. Het grootste verschil ontstond niet tussen de landen van herkomst en bestemming, maar tussen de groep Europese landen die zwaar getroffen werden door de crisis (met name

de Baltische landen, Spanje en Ierland) en andere landen (zoals Duitsland en Polen) die veel minder zwaar werden getroffen.

Zonder twijfel is de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit binnen de EU veel gevoeliger voor veranderingen in de beleidsmatige en macro-economische omgeving dan eerdere migratiegolven. De crisis was niet alleen een lakmoesproef voor de arbeidsmarkten in heel Europa, maar heeft ons ook inzicht verschaft in de positie die migranten op die arbeidsmarkt innemen. Hoewel de arbeidsmarkten van de zendende en ontvangende landen verschillend presteerden, geldt dat buitenlandse werknemers zwaarder werden getroffen door de crisis, omdat zij in de meeste ontvangende landen als buffer fungeerden.

EU10-migranten zijn vaak overgekwalificeerd, wat een aantal oorzaken heeft. EU10-migranten zijn in de meeste gevallen hoger opgeleid dan niet-EU-migranten en vaak zelfs beter opgeleid dan de plaatselijke bevolking in de ontvangende landen. Dit is een nieuw fenomeen in de geschiedenis van de migratie. De discrepantie tussen opleiding en werk en daarmee de onderbenutting van menselijk kapitaal, wijst op een van de grootste uitdagingen die de Europese grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit de komende jaren wacht. De grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in het Europa van na de uitbreiding is nog relatief jong, maar het is zorgwekkend dat er weinig aanwijzingen zijn dat de verspilling van menselijk kapitaal en de inefficiënte arbeidsverdeling tussen landen afnemen naarmate de tijd verstrijkt. Dit kan ook worden beschouwd als het falen van het aan migratie gerelateerd beleid om de efficiency van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit te verbeteren. Over de afzonderlijke beleidsmaatregelen kan worden gesteld dat de gevolgen van de overgangsregelingen op z'n zachtst gezegd controversieel zijn. Zij hebben geleid tot een kwantitatieve geografische verschuiving van de migrantenstroom tussen oost en west. Dit effect is ook na het opheffen van de overgangsregelingen niet verdwenen (mogelijke netwerkeffecten). De overgangsregelingen hebben echter niet geleid tot een betere verdeling van arbeid, in het bijzonder de aanpak van de onderbenutting van migrantenarbeid. Tegelijkertijd hebben de overgangsregelingen geleid tot kwalitatieve verschillen op het gebied van arbeidsomstandigheden, waarbij er sprake is van grotere aantallen (in sommige gevallen pseudo-)zzp'ers in landen waar overgangsregelingen van kracht zijn.

NOTEN

- 1 Dit hoofdstuk is gebaseerd op bevindingen die zijn gepubliceerd in twee delen onder redactie van de auteurs (Galgóczi, Leschke en Watt 2009 en 2012).
- 2 Ook Cyprus en Malta zijn in mei 2004 toegetreden tot de EU, maar op deze landen zijn geen beperkingen van toepassing ten aanzien van het vrije verkeer van werknemers. Wanneer we in het vervolg de term EU10 hanteren, verwijzen we zowel naar de Midden- en Oost-Europese landen (EU8) als naar Bulgarije en Roemenië (EU2).
- 3 De EU15 landen zijn België, Duitsland, Ierland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Denemarken, Finland, Griekenland, Portugal en Zweden.
- 4 De landen waar eind april 2011 nog steeds overgangsregelingen voor Bulgarije en Roemenië van toepassing waren, zijn België, Duitsland, Ierland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Spanje (opnieuw ingevoerd in juli 2011) (zie: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=en>).
- 5 De overgangsregelingen in Spanje zijn niet van toepassing op Roemeense werknemers en hun gezinnen die in Spanje al een baan hadden of er ingeschreven waren als werkzoekenden (Europese Commissie 12 augustus 2011).
- 6 2005 is inderdaad ook het jaar met de hoogste arbeidsmigratie in het Verenigd Koninkrijk ooit, waarbij de meeste migranten uit Oost-Europa kwamen. Het aantal migranten dat werk kwam zoeken, was veel groter dan de Britse regering had geraamd.
- 7 Bij de hele statistische analyse definiëren we de migratiestatus op basis van de nationaliteit van de arbeidsmigrant. Buitenlandse werknemers uit Malta en Cyprus vallen onder de EU8- en EU10-cijfers, maar hun aantallen zijn te verwaarlozen.
- 8 Illustratief voor het belang van de arbeidsmarktsituatie zijn de verschillen tussen de migratiestromen naar de verschillende Scandinavische landen na de uitbreiding van de EU. Door de gunstige arbeidsmarktsituatie en de hogere lonen was met name Noorwegen aantrekkelijker voor onderdanen van de nieuwe EU-lidstaten dan Zweden, dat als enige Scandinavische land zijn grenzen volledig had opengesteld voor EU8-migranten na de uitbreiding van de EU (Lundborg 2009).
- 9 De totale daling van de werkgelegenheid tussen het tweede kwartaal van 2008 en het eerste kwartaal van 2011 bedroeg bijna 7 miljoen banen, d.w.z. 1,97% van de hele werkzame bevolking binnen alle sectoren in de EU15. In dezelfde periode steeg echter als gevolg van de niet-aflatende immigratiestroom vanuit de EU10 het percentage EU10-werknemers binnen de totale werkgelegenheid in de EU15 van 1,33% naar 1,71%. Dus hoewel EU10-werknemers het zwaarder te verduren hadden dan EU15-staatsburgers in de zin van dalende werkgelegenheid en toenemende werkloosheid, steeg het absolute aantal EU10-werknemers op de arbeidsmarkt in de EU15-landen wel als gevolg van de niet-aflatende instroom van migranten, terwijl de arbeidsmarkt kromp en de werkgelegenheid onder EU15-staatsburgers daalde.

- 10 Zelfs als we rekening houden met het eventuele effect van de EU-instellingen.
- 11 Zie voor de mobiliteit als gevolg van het vrije verkeer van diensten in Scandinavië:
Dølvik en Eldring (2008: 36-49), in Duitsland en Oostenrijk: Krings (2009) en in
Duitsland: Fellmer en Kolb (2009).
- 12 De voorstellen en achtergrondonderzoek over de terbeschikkingstelling van werkne-
mers zijn te vinden op: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>
- 13 Wij willen hier benadrukken dat de gegevens over buitenlandse werknemers diverse
beperkingen kennen. In de Labour Force Surveys zijn vaak over bepaalde groepen
werknemers geen gegevens verwerkt (zoals seizoenwerkers) (zie voor meer informa-
tie over databeperkingen: Galgóczi et al. 2012: 38-40).
- 14 Het verschil dat de cijfers laten zien tussen het aantal werknemers in loondienst en
zzp'ers, kan worden verklaard door het hogere aantal zmp'ers onder EU-staatsbur-
gers.
- 15 Voor beide landen zijn er alleen cijfers beschikbaar voor 2011. Er zijn geen cijfers
beschikbaar over EU8-migranten in Nederland.
- 16 In 2011 waren er in België geen overgangsregelingen voor EU8-migranten meer van
toepassing.
- 17 Voor onderzoeksgegevens met betrekking tot Duitsland, Oostenrijk, het Verenigd
Koninkrijk en Zweden; zie Galgóczi, Leschke en Watt (2009a).
- 18 De informatie in deze alinea is ontleend aan het artikel van Heyes en Hyland (2012).
- 19 Voor meer informatie over grensoverschrijdend forensenverkeer, inclusief de discre-
pantie tussen opleiding en werk, zie het artikel van Huber (2012).
- 20 De bevindingen in deze alinea zijn ontleend aan het artikel van Eldring en Schulten
(2012), die in vier landen onderzoek hebben gedaan naar arbeidsmigranten en instan-
ties die salarissen vaststellen.

LITERATUUR

- Bettin, G. (2012) 'Migration from the accession countries to the United Kingdom and Italy: socio-economic characteristics, skills composition and labour market outcomes' in B. Galgóczi, J. Leschke en A. Watt (red.) *Migration and labour markets in troubled times: Skills mismatch, return migration and policy responses*, Aldershot: Ashgate.
- Brücker, A. en W. Warneck (2010) *Viking–Laval–Rüffert: Consequences and policy perspectives*, Report 111, Brussel: ETUI.
- Cremers, J. (2011) *In search of cheap labour in Europe - Working and living conditions of posted workers*, *clr Studies* 6, Amsterdam.
- Dølvik, J-E. en L. Eldring (2008) *Mobility of labour from new EU states to the Nordic region. Development trends and consequences*, Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Eldring, L. en T. Schulten (2012) 'Migrant workers and wage-setting institutions: Experiences from Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom' in B. Galgóczi, J. Leschke en A. Watt (red.) *Migration and labour markets in troubled times: Skills mismatch, return migration and policy responses*, Aldershot: Ashgate.
- European Integration Consortium (2009) *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, Nürnberg.
- Europese Commissie (2006) *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Verslag over het functioneren van de overgangsregelingen als vastgesteld in het Toetredingsverdrag van 2003 (periode 1 mei 2004–30 april 2006)* COM(2006) 48 definitief, Brussel.
- Europese Labour Force Survey, online database: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction
- Fellmer, S. en H. Kolb (2009) 'EU labour migration: Government and social partner policies in Germany' in B. Galgóczi, J. Leschke en A. Watt (red.) *EU labour migration since enlargement: Trends, impacts and policies*, Aldershot: Ashgate.
- Fihel, A. en M. Okólski (2009) 'Dimensions and effects of labour migration to EU countries: the case of Poland' in B. Galgóczi, J. Leschke en A. Watt (red.) *EU labour migration since enlargement: trends, impacts and policies*, Aldershot: Ashgate.
- Fihel, A. en M. Anacka (2012) 'Return migration to Poland in the post-accession period' in B. Galgóczi, J. Leschke en A. Watt (red.) *Migration and labour markets in troubled times: Skills mismatch, return migration and policy responses*, Aldershot: Ashgate.
- Galgóczi, B., J. Leschke en A. Watt (red.) (2012) *Migration and labour markets in troubled times: Skills mismatch, return migration and policy responses*, Aldershot: Ashgate.
- Galgóczi, B., J. Leschke en A. Watt (red.) (2009a) *EU labour migration since enlargement:*

- Trends, impacts and policies*, Aldershot: Ashgate.
- Galgóczi, B., J. Leschke en A. Watt (red.) (2009b) 'Intra-EU labour migration: flows, effects and policy responses', ETUI Working Paper 3 2009, update spring 2011, ETUI: Brussel.
- Heinz, F. en M. Ward-Warmedinger (2006) 'Cross-border labour mobility within an enlarged EU', *ECB Occasional Paper Series* 52.
- Heyes, J. en M. Hyland (2012) 'Supporting, recruiting and organising migrant workers in Ireland and the United Kingdom: A review of trade union practices' in B. Galgóczi, J. Leschke en A. Watt (red.) (2012) *Migration and labour markets in troubled times: Skills mismatch, return migration and policy responses*, Aldershot: Ashgate.
- Holland, D. et al. (2011) *Labour mobility within the EU - The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, Final report, commissioned by DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Huber, P. (2012) 'Educational attainment and education – Job mismatch of crossborder commuters in the EU' in B. Galgóczi, J. Leschke en A. Watt (red.) (2012) *Migration and labour markets in troubled times: Skills mismatch, return migration and policy responses*, Aldershot: Ashgate.
- Kahanec, M. en F. Zimmermann (2010) *EU labour markets after post-enlargement migration*, Berlijn/Heidelberg: Springer.
- Krings, T. (2009) 'A race to the bottom? Trade unions, EU enlargement and the free movement of labour', *European Journal of Industrial Relations* 15, 1: 49–69.
- Lundborg, P. (2009) 'The dimensions and effects of EU labour migration in Sweden' in B. Galgóczi, J. Leschke en A. Watt (red.) *EU labour migration since enlargement: trends, impacts and policies*, Aldershot: Ashgate.
- Sriskandarajah, D. (red.) (2004) *EU enlargement and labour migration: An IPPR factfile*, London: Institute for Public Policy Research.

BIJLAGE KANTTEKENING BIJ DE LABOUR FORCE SURVEY DATA

Er is geen enkele gegevensbron die het mogelijk maakt om de ontwikkelingen op het gebied van migratie binnen de EU goed in kaart te brengen. Dit heeft onder andere te maken met administratieve problemen bij het opsporen en vastleggen van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit, maar ook met de verschillende definities die landen hanteren en die vaak niet met elkaar vergeleken kunnen worden.

De European Labour Force Survey (LFS) en de nationale varianten hiervan worden bij onderzoek naar grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit vaak gebruikt als alternatief voor nationale bevolkingsregisters. Hoewel hieraan een aantal bezwaren kleeft, is het (omdat in alle Europese landen een vergelijkbare methode wordt gehanteerd), aan de hand van de LFS-gegevens wel mogelijk om bevolkingsbewegingen te analyseren, evenals de belangrijkste ontwikkelingen op de arbeidsmarkt met betrekking tot staatsburgers en arbeidsmigranten. De cijfers omvatten naast uitvoerige informatie over werkervaring ook informatie over nationaliteit en geboorteland. Ook het feit dat de surveys regelmatig worden gehouden onder een relatief groot aantal mensen, maakt dat zij een geschikte bron van informatie zijn voor onderzoek naar grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. De respondenten worden herhaaldelijk geïnterviewd gedurende een aantal kwartalen (roterend panel). Dit betekent dat het aan de hand van de gegevens van de Labour Force Survey mogelijk is de aantallen en de stromen migranten op een bepaald moment te onderzoeken. De LFS uit 2008 bevatte een speciale module over migratie met een veel grotere onderzoeksgroep en uitgebreidere informatie over het onderwerp. Dankzij de LFS-gegevens is het voor onderzoekers ook mogelijk om het grensoverschrijdend forenzenverkeer voor de meeste landen in kaart te brengen omdat de LFS ook gegevens bevat over de woonplaats en de plaats waar iemand werkt.

Er is echter wel een aantal problemen als men een vergelijking tussen de Europese landen wil maken ten aanzien van de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en de kenmerken van arbeidsmigranten. Sommige migratiestromen zijn niet terug te vinden in de onderzoeksgegevens, bijvoorbeeld omdat het illegaal werk is. Ook tijdelijke migratie (bijv. in het geval van seizoensarbeid) wordt vaak niet geregistreerd in de onderzoeksgegevens omdat migranten die slechts voor een bepaalde tijd in een land verblijven, niet worden meegenomen in standaard onderzoeksprocedures. De hier genoemde beperkingen laten zien dat een vergelijkende analyse met betrekking tot arbeidsmigranten een zorgvuldige interpretatie vereisen.

6 ARBEIDSMIGRATIE UIT MIDDEN- EN OOST-EUROPA EN DE IMPLICATIES VOOR INTEGRATIEBELEID

Godfried Engbersen

6.1 INLEIDING

De uitbreiding van de Europese Unie (EU) in 2004 en 2007 is een van de belangrijkste politieke innovaties geweest in het begin van de eenentwintigste eeuw. De Europese Unie werd met tien landen uitgebreid en deze uitbreiding heeft substantiële arbeidsmigratie teweeggebracht. Miljoenen Midden- en Oost-Europeanen vertrokken naar West-Europa om daar te werken. De grote omvang van deze migratiestromen was niet voorzien (Black et al. 2010). Dat gold ook voor de arbeidsmigratie richting Nederland. Schattingen wijzen uit dat er in 2008 tussen de 260 en 305 duizend Midden- en Oost-Europeanen in Nederland verbleven (Van der Heijden et al. 2011). In deze schatting zijn ook Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten opgenomen die niet zijn ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Veel arbeidsmigranten registreren zich namelijk niet in de GBA, maar wonen en werken wel in Nederland. Deze ongedocumenteerde populatie stelt vooral lokale overheden voor problemen, omdat zij geen inzicht hebben in de aard en omvang van het aantal Midden- en Oost-Europeanen in de eigen gemeente.

Aan het begin van dit essay wil ik benadrukken dat de huidige arbeidsmigratie in een *andere institutionele context* plaatsvindt dan de gastarbeidersmigratie uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Voor de Marokkaanse en Turkse gastarbeiders waren er - anders dan voor de huidige EU-arbeidsmigranten - na 1973 geen open grenzen meer, waardoor pendelmigratie niet langer mogelijk was (Engbersen 2012a). Het gevolg is geweest dat Turken en Marokkanen zich massaal in West-Europa en Nederland vestigden (Sassen 1999). Ook is de Nederlandse verzorgingsstaat in de afgelopen decennia fundamenteel herijkt. De toegang tot de sociale zekerheid is selectiever geworden en de bijstand is gedecentraliseerd. Slechts burgers die lokaal geworteld zijn verwerven toegang tot de bijstand of andere lokale vangnetvoorzieningen ('woonplaatscriterium' of 'regiobinding').

Verder is de sociale huisvestingssector sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw verzelfstandigd en worden arbeidsmigranten nu nadrukkelijk zelf verantwoordelijk gehouden voor hun huisvesting. Werkgevers hebben daarvoor slechts een 'morele verantwoordelijkheid' (TK 2010-2011, 29 407, nr. 116). Een andere institutionele wijziging is dat

het arbeidsmigratiebeleid steeds gedifferentieerder en selectiever geworden. Een voorbeeld daarvan is het feit dat voor Roemenen en Bulgaren nog steeds een overgangsregime geldt tot januari 2014 waardoor zij een werkvergunning nodig hebben om in Nederland te mogen werken. Polen hebben sinds mei 2007 vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Niettemin reizen Bulgaren en Roemenen zonder werkvergunning af naar Nederland en worden actief in lokale, informele economieën (Snel et al. 2010). Een laatste institutionele wijziging betreft het nationale integratiebeleid dat nadrukkelijker dan voorheen de eigen verantwoordelijkheid van migranten benadrukt, alsook hun plichten om als ‘actief burger’ een bijdrage te leveren aan de Nederlandse samenleving (Schinkel en Van Houdt 2010). Deze institutionele veranderingen dragen bij aan het onoverzichtelijke karakter van hedendaagse arbeidsmigratie- en integratiebeleid.

In deze bijdrage stel ik twee vragen aan de orde. Ten eerste: wat is de aard van de arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europa? Is er sprake van tijdelijke arbeidsmigratie of pendelmigratie waarbij arbeiders (steeds) terugkeren naar het land van herkomst of gaat het om vestigingsmigratie zoals het geval is geweest bij de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders? Ten tweede: wat zijn de implicaties van de nieuwe arbeidsmigratie voor het *hedendaagse integratiebeleid*? Het Nederlandse integratiebeleid richt zich – net als de andere Europese lidstaten – op de integratie van derdelanders. Voor Europese burgers gelden de regels van het vrije verkeer van personen en spreekt men over ‘mobiliteit’ in plaats van ‘migratie’. Het vraagstuk van de nieuwe arbeidsmigratie biedt een interessante casus voor de implicaties van beslissingen die op hogere beleidsniveaus (Europa, nationale staat) worden genomen voor het lokaal bestuur.

Ik begin met een historische duiding van het vraagstuk van arbeidsmigratie aan de hand van de sociologische klassieker *The Polish Peasant* van Thomas en Znaniecki (1918-1922). Daarna presenteer ik een typologie van hedendaagse arbeidsmigratie en behandel ik verschillende sociale problemen die verbonden zijn met de nieuwe arbeidsmigratie. Ten slotte ga ik in op uitdagingen voor integratiebeleid. Ik baseer me daarbij op de uitkomsten van de studie *Arbeidsmigratie in vieren* (Engbersen et al. 2011) uitgaande van onderzoek in grote, middelgrote en kleine Nederlandse gemeenten. In elf gemeenten zijn 654 Poolse, Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigranten geïnterviewd. In dit onderzoek stond de maatschappelijke positie van Polen, Bulgaren en Roemenen centraal, evenals de relaties tussen patronen van arbeidsmigratie en integratie.

6.2 THE POLISH PEASANT

In 1918 verscheen het eerste deel van de vijfdelige reeks *The Polish Peasant in Europe and America* van Thomas en Znaniecki, die van grote betekenis is geweest voor de Amerikaanse sociologie. Een belangrijke bron vormen voor Thomas en Znaniecki de ‘*peasant letters*’ die migranten in Amerika van hun familieleden ontvingen. Het verhaal wil dat Thomas bij toeval op deze brieven stuitte na een bezoek aan een Poolse wijk in Chicago. De brieven werden uit een raam gegooid en kwamen toevallig voor zijn voeten terecht (Collins en Makowski 2005). In *The Polish Peasant* belichten Thomas en Znaniecki aan de hand van een analyse van deze brieven de relaties tussen de oude en de nieuwe wereld, evenals de sociale veranderingen die plaatsvinden in Polen en Amerika. *The Polish Peasant* wordt daarom ook wel gezien als de eerste serieuze ‘transnationale’ studie, ver voordat het begrip transnationalisme zijn intrede deed in migratie- en integratiestudies (zie voor een overzicht Vertovec 2009).

In *The Polish Peasant* beschrijven Thomas en Znaniecki twee met elkaar samenhangende processen om de integratie van Polen in Amerika te verklaren, namelijk ‘sociale desorganisatie’ en ‘sociale reorganisatie’. Met het eerste begrip bedoelen zij dat de regels van de Poolse traditionele instituties (geworteld in traditionele agrarische, familiale en religieuze verbanden) in de nieuwe Amerikaanse wereld niet langer functioneren. Thomas en Znaniecki (1984: 191) definiëren sociale desorganisatie als ‘een afname van de invloed van bestaande sociale gedragsregels op individuele groepsleden’. Sociale reorganisatie daarentegen is het proces waarbij deze instituties worden aangepast aan de nieuwe Amerikaanse omstandigheden. Thomas en Znaniecki beschrijven ook hoe de nieuwe instituties die voortkomen uit het proces van sociale reorganisatie van belang zijn voor de inpassing van Polen in de Amerikaanse samenleving. Daarmee ontwikkelen zij een genuanceerde visie op het proces van integratie.

“(...) ‘assimilation’ is not an individual but a group phenomenon (...), the creation of a society which in structure and attitudes is neither Polish nor American but constitutes a specific new product whose raw materials have been partly drawn from Polish traditions, partly from the new conditions in which the immigrants live, and partly from American values as the immigrant sees and interprets them. It is this Polish-American society, not American society, that constitutes the social milieu into which the immigrant from Poland becomes incorporated and to whose standards and institutions he must adept himself” (Thomas en Znaniecki 1984: 240).

Een centraal thema in *The Polish Peasant* zijn de negatieve gevolgen van processen van sociale desorganisatie, zoals criminaliteit en andere vormen van deviant gedrag. Dit radicaal sociologische perspectief – maatschappelijke veranderingen

leiden tot afnemende sociale controle en kunnen bijdragen aan criminaliteit – heeft aan de basis gestaan van de ontwikkeling van de Amerikaanse criminologie. Het is een perspectief dat nog altijd relevant is.

In de periode die in *The Polish Peasant* wordt gedocumenteerd migreerden ruim twee miljoen Polen naar de Verenigde Staten. Dit tijdvak is later gekenschetst als een bij uitstek mobiele periode, bijvoorbeeld in de historische studie *Moving Europeans* van Moch (1992). In haar analyse van drie eeuwen van migratie onderscheidt zij vier perioden: het pre-industriële Europa (1650-1750); de vroege industriële periode (1750-1815); de periode van urbanisatie en industrialisatie (1815-1914); en de twintigste eeuw (1914-1990). Om deze perioden te typeren beschrijft zij vier migratiesystemen, die zichzelf steeds reproduceren. Het eerste systeem is dat van ‘lokale migratie’ waarbij mobiliteit plaatsvindt binnen lokale arbeids-, eigendoms- en huwelijksmarkten. Het tweede systeem is ‘circulaire migratie’ waarbij migranten na een bepaalde periode (bijv. na de oogst) naar huis terugkeren. Ten derde onderscheidt zij ‘kettigmigratie’: gevestigde migranten brengen hun familie over naar de nieuwe bestemming of ondersteunen migranten die zich in dezelfde locatie willen vestigen. En tot slot ‘carrière-migratie’, een systeem waarbij de eisen van de nieuwe werkgevers (bijv. kerkelijke organisaties of overheden) domineren over de noden en behoeften van lokale gemeenschappen. Deze instituties bepalen het tijdstip en ook de bestemming van migranten (denk aan kerkelijke functionarissen of schoolpersoneel). In de vroege industriële periode is lokale migratie dominant.

In de periode van de vroege industrialisatie wint kettigmigratie aan betekenis, wat leidt tot de vestiging van burgers in de opkomende en uitdijende steden. In de negentiende eeuw worden lokale migratiepatronen van minder belang en tekent zich vooral een verschuiving af naar kettigmigratie en ook carrière-migratie over steeds grotere afstanden. Migrant steken zelfs de Atlantische Oceaan over.

“In the end, the men, women, and children who took to the road produced a very different population in 1914 than a century earlier. This was a free, urbanized, and proletarian population. Legally free to move, a decreasing proportion of people were kept in place, or even in the country side, by landownership. By the end of the century, the boom in city-building had slacked and work in Metallurgy and mining became more steady. The combined result of these two trends was to give more people permanent work at the expense of seasonal employment, and a greater proportion of workers were constrained neither by possessions nor by the law to stay in place. The labor force in western Europe was an international one, in which Belgians, Italians, Irish, and Poles in particular worked across an international boundary – if not across the Atlantic – from home” (Moch 1992: 160).

De mobiele negentiende eeuw wordt gevolgd door een eeuw waarin door de opkomst van nationale staten en het uitbreken van wereldoorlogen migratiecontrole steeds belangrijker wordt. Nationale staten verwerven na de Tweede Wereldoorlog een steeds sterker monopolie over de legitieme middelen voor het reguleren van de mobiliteit van burgers (Torpey 1998). Voorbeelden daarvan zijn de actieve rekrutering van ‘gastarbeiders’ in de jaren zestig door West-Europese overheden en het restrictieve migratiebeleid om ongewenste migranten te weren vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw (‘Fort Europa’).

In het begin van de eenentwintigste eeuw wordt de EU substantieel uitgebreid. Daardoor verwerven burgers uit Midden- en Oost-Europa het recht om vrij te reizen in de EU. Tevens openen West-Europese landen – sommigen direct, anderen later – hun arbeidsmarkten voor deze nieuwe EU-burgers (Holland et al. 2011). Dat heeft er toe geleid dat opnieuw miljoenen Polen, naast andere arbeidsmigranten uit Oost- en Midden-Europa (vooral Roemenen en Bulgaren), zijn gaan werken in West-Europa. Eerst in Engeland, Ierland, Zweden en Noorwegen en later ook in landen als Nederland. In januari 2008 schatte het Poolse Bureau voor de Statistiek dat 2,3 miljoen Polen werkzaam waren in West-Europa (Friberg 2012). Een interessante vraag is hoe deze patronen van arbeidsmigratie eruitzien en waarin ze zich mogelijk anders onderscheiden van de migratiesystemen zoals beschreven door Moch.

6.3 ARBEIDSMIGRATIE IN VIEREN

Typend voor de huidige arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europa is – net als in de mobiele negentiende eeuw – de diversiteit. Deze diversiteit in arbeidsmigratie weerspiegelt zich in vier dominante patronen van arbeidsmigratie (zie Engbersen et al. 2011). Deze patronen – die ook gedocumenteerd zijn in etnografische studies en kleinschalige etno-surveys – hebben een sterke familiegelijkenis met de migratiesystemen van Moch (Eade et al. 2006; Düvell en Vogel 2006; Grabowska-Lusinska en Okolski 2009). Door het recente karakter van de nieuwe arbeidsmigratie is het echter nog te vroeg om te spreken over ‘migratiesystemen’. De vier patronen zijn afgeleid van twee dimensies van migratie en integratie, namelijk (1) de mate van binding die arbeidsmigranten hebben met het bestemmingsland; en (2) de mate van binding die arbeidsmigranten hebben met het herkomstland. Die bindingen kunnen ‘zwak’ of ‘sterk’ zijn (zie figuur 6.1). Deze vier patronen kunnen elkaar overigens opvolgen in de tijd.¹ Zo kan uit tijdelijke migratie, transnationale migratie en uiteindelijk vestigingsmigratie ontstaan, maar dit proces geldt niet voor elke individuele arbeidsmigrant (Friberg 2012). Hedendaagse arbeidsmigratie kenmerkt zich niet alleen door diversiteit, maar ook door het dynamische en veranderlijke karakter ervan (Engbersen 2012).

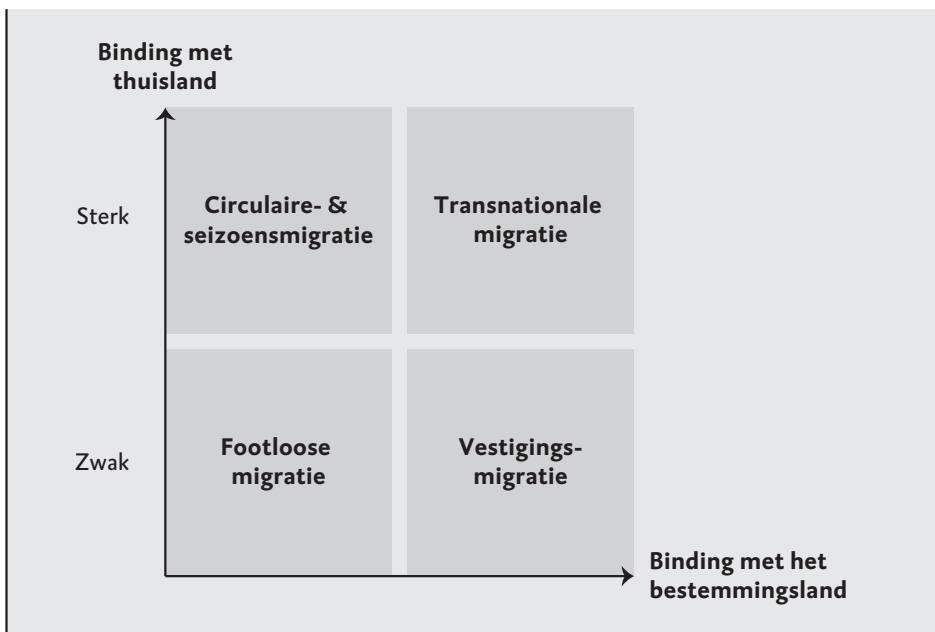
Uit de studie *Arbeidsmigratie in vieren* blijkt dat arbeidsmigranten die onder het patroon van *tijdelijke, circulaire migratie* vallen weinig contacten onderhouden met Nederlanders. Zij spreken ook amper Nederlands en werken vooral om het verdiende geld in het herkomstland te investeren. Ze sturen gemiddeld ruim 5400 euro per jaar naar huis. Het zijn vaak arbeidsmigranten die in het land van herkomst een partner en/of kinderen hebben. Ze doen vaak seizoenswerk in de land- en tuinbouw, maar verrichten ook geschoolde handarbeid.

Het patroon van *transnationale of bi-nationale migratie* betreft migranten die relatief goed geworteld zijn in Nederland en tegelijkertijd sterke banden hebben met het thuisland. Deze migranten hebben naar verhouding veel contacten met Nederlanders (ze spreken ook Nederlands), maar onderhouden ook hun contacten met het herkomstland. Zij sturen veel geld op (gemiddeld zo'n 3900 euro). Dit migratiepatroon zien we vooral bij hoogopgeleide respondenten en, in wat mindere mate, bij respondenten met een middelbare opleiding. Ze zijn in Nederland vooral werkzaam in een middelbaar beroep en hebben een goed inkomen. Zij zijn vaak al wat langer in Nederland en hebben er vaak een partner, maar (nog) geen kinderen. De verwachting is dat zij op termijn teruggaan of doormigreren naar een ander land.

Het patroon van *vestigingsmigratie* is vooral zichtbaar bij hoger opgeleiden, die al langere tijd in Nederland zijn, en die tijdens het interview aangaven voor langere tijd (meer dan vijf jaar) in Nederland te willen blijven. Deze groep stuurt relatief weinig geld naar het herkomstland (gemiddeld zo'n 700 euro). Het betreft vooral personen die kinderen in Nederland hebben en waarbij de partner niet (meer) in het land van herkomst woont. Zij zijn vaak werkzaam in relatief hogere beroepen.

Het patroon van *footloose migratie* tekent zich af bij migranten die nog relatief kort in Nederland zijn. Zij zijn nog weinig geworteld in de Nederlandse samenleving, spreken slecht Nederlands, hebben geen Nederlandse vrienden en een onzekere arbeidspositie (velen hebben geen tewerkstellingsvergunning). Ze onderhouden echter ook geringe contacten met het thuisland en sturen amper geld op. Zij hebben vooral, maar niet uitsluitend, een lage opleiding. *Footloose* migranten zijn relatief vaak *single* en op wat jongere leeftijd naar Nederland gekomen. Dit is ook een verklaring voor de geringe bindingen met het thuisland. Deze groep kent nog weinig familiale verplichtingen. Net als de 'vestigers' stuurt deze groep weinig geld naar het herkomstland: gemiddeld zo'n 800 euro per jaar.

Figuur 6.1 Patronen van arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa na de uitbreiding van de EU in mei 2004 en januari 2007



Bron: Engbersen et al. 2011.

Deze diversiteit van migratiepatronen kan, naast de afgenomen kosten voor reizen, verklaard worden uit drie factoren. De eerste factor is het wegvallen van interne grenzen binnen de uitgebreide EU, waardoor burgers gemakkelijk op en neer kunnen reizen.

Een tweede factor is de werking van de stedelijke en agrarische arbeidsmarkten. Er is een structurele vraag naar goedkope, tijdelijke en flexibele arbeid. Favell (2008) meent dat Oost-Europeanen het nieuwe arbeidspooltariaat zijn van de West-Europese arbeidsmarkten. De uitbreiding van de EU heeft geleid tot een nieuwe hiërarchie op de arbeidsmarkt, waarbij arbeiders uit Midden- en Oost-Europa vooral marginale en onzekere banen innemen. Die marginaliteit biedt een belangrijke verklaring voor terugkeer- en circulaire migratie. Alleen diegenen die een stabiele arbeidspositie kunnen verwerven zullen blijven. Anderen maken vooral gebruik van de grote verschillen in loon tussen Nederland en het eigen land. Die verschillen leiden tot de rationele keuze om het verdiende loon vooral te investeren in het eigen land.

Een derde factor is de individualisering binnen familierelaties in Midden- en Oost-Europa (Ornacka en Szczepaniak-Wiecha 2005), die ertoe heeft geleid dat veel jonge mensen zich vrijer kunnen bewegen en zonder familieverbindingen kunnen afreizen naar West-Europa. Familie als ‘*engine of immigration*’ (Massey en Philips 1999) is als het gaat om Oost-West-migratie minder belangrijk geworden. Een opvallend gegeven van het onderzoek *Arbeidsmigratie in vieren* was dat de helft van de respondenten geen geld naar familie stuurde. De stelling van Tilly (1990) dat niet ‘individuen’, maar ‘netwerken’ migreren is in geval van Oost-West-migratie niet houdbaar.

De onderscheiden migratiepatronen brengen *verschillende vormen en gradaties van integratie* met zich mee. Net als in *The Polish Peasant* tekent zich bij een bepaalde groep een proces van assimilatie af: een afname van de bindingen met het eigen land en een toenemende oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Niettemin geldt ook voor deze groep dat zij contacten blijft onderhouden met Polen. Vestigingsmigranten hebben gemiddeld 76 contacten per maand met familie en vrienden in het land van herkomst (Engbersen et al. 2011). Opvallend zijn ook de Poolse instituties die in Nederland zijn ontwikkeld, zoals weekendscholen, kerken, kranten en winkels. Deze instituties bestaan bij de gratie van een Poolse populatie van een zekere omvang (tijdelijk dan wel permanent).

Naast dit klassieke vestigingsproces zijn ook andere vormen van integratie zichtbaar. Sommige groepen (met name de circulaire migranten) zijn vooral passanten en pendelaars die door de aard van hun tijdelijke arbeid slechts partieel in Nederland integreren. Zij doen een beroep op flexibele voorzieningen, zoals ‘Polenhotels’, campings en private pensions, en zijn deels afhankelijk van huisjesmelkers en malafide uitzendbureaus. Andere migranten integreren op economisch en sociaal-cultureel terrein, maar blijven sterk georiënteerd op het land van herkomst. Het is een groep die op termijn terug zal gaan of door zal migreren naar een ander land. Dit patroon van transnationalisme bevestigt eerdere bevindingen dat transnationale betrokkenheid niet ten koste hoeft te gaan van succesvolle integratie (Snel et al. 2006; Vertovec 2009). We zien ook dat zij die succesvol in Nederland zijn geïntegreerd meer financiële mogelijkheden hebben om transnationaal actief te zijn. Ten slotte is er een groep die relatief wortelloos is. Deze groep heeft weinig binding met Nederland, noch met het thuisland. Deels gaat het om een relatief mobiele ‘onderklasse’ die moeite heeft om werk en huisvesting te verwerven (Snel et al. 2010). Een voorbeeld daarvan zijn de Turks sprekende Bulgaren die vaak zonder werkvergunning naar Nederland vertrekken om hun geluk te beproeven. Deze groep heeft zwakke bindingen met het land van herkomst en is in Nederland sterk afhankelijk van informele, Turkse circuits.

6.4 LOKALE SOCIALE PROBLEMEN

De inpassing van nieuwe arbeidsmigranten in Nederland gaat deels geruisloos en zonder problemen. Dit geldt vooral voor degenen die tot de transnationale en vestigingsmigranten gerekend kunnen worden. Dat neemt niet weg dat de nieuwe arbeidsmigratie ook specifieke sociale problemen met zich meebrengt die vooral verbonden zijn met de twee andere typen arbeidsmigratie. Daarbij gaat het om zaken als *non-registratie*, *irreguliere arbeid* (zwart werk, malafide arbeidsbemiddelingsbureaus), *irreguliere en slechte huisvesting* (ruimtelijke concentratie, overbewoning, uitbuiting, slechte kwaliteit, dakloosheid), *leefbaarheid* (problemen van overlast in straten en wijken), *inburgering* (hoe te organiseren in geval van EU-burgers?) en *scholing* (in- en uitstroom van kinderen van arbeidsmigranten, schoolverzuim). Ook spelen er problemen van *criminaliteit*. Haagse en Rotterdamse politiecijfers wijzen uit dat Polen en Roemenen betrokken zijn bij bepaalde vormen van criminaliteit zoals winkeldiefstal en geweld ten opzichte van elkaar (Snel et al. 2011; Engbersen 2012b). De ‘sociale desorganisatiethese’ van Thomas en Znaniecki blijkt nog steeds actueel te zijn. Arbeidsmigratie kan gepaard gaan met afnemende sociale controle in eigen kring onder invloed van de losse, tijdelijke verbanden waarin vooral mannen zijn ingebed. En ten slotte is er het mogelijke probleem van *uitkeringsafhankelijkheid* (vooral van de bijstand). Indien veel werkloze Midden- en Oost-Europeanen afhankelijk worden van de bijstand kan dat lokale voorzieningen onder druk zetten.

Kenmerkend voor bijna alle sociale problemen is dat ze voelbaar zijn op lokaal niveau. Dit geldt in het bijzonder voor vraagstukken van criminaliteit, huisvesting, leefbaarheid, onderwijs en registratie. Van de thema’s van dakloosheid en bijstandsafhankelijkheid kan overigens worden gesteld dat de omvang beperkt lijkt te zijn.² De meest elementaire vraagstukken betreffen de aard en omvang van arbeidsmigratie en de eisen die dat met zich meebrengt voor huisvesting en lokale, publieke voorzieningen (bijvoorbeeld onderwijs). Voor het ontwikkelen van rationeel lokaal beleid is inzicht in de omvang, diversiteit en dynamiek van de groep arbeidsmigranten van groot belang. Overigens zijn gemeenten voor de ontwikkeling van dat beleid sterk afhankelijk van (semi)private partijen als projectontwikkelaars en corporaties die huisvesting voor deze groep willen realiseren. De lokale sociale problemen geven aan dat het onderscheid tussen het ‘integratiebeleid’ voor derde landers en het ‘vrij verkeer-beleid’ voor EU-arbeidsmigranten arbitrair is. Ook EU-arbeidsmigranten kunnen – ook als ze maar kort in Nederland verblijven – behoefte hebben aan kennis van de taal en van de Nederlandse samenleving. Van overheidswege is er echter geen verplichtend inburgeringsbeleid voor deze categorie. Niettemin is het in afgelopen jaren mogelijk geweest voor EU-burgers om op vrijwillige basis gebruik te maken van (gesubsidieerde) inburgeringstrajecten zoals ze door gemeenten

zijn vormgegeven. In de periode 2007-2012 hebben 270 Nederlandse gemeenten 183.000 inburgeringstrajecten gerealiseerd. In 17.000 gevallen maakten EU-arbeidsmigranten daarvan gebruik.³ In de toekomst is dat echter niet meer mogelijk, omdat de financiële middelen daarvoor ontbreken en het integratiebeleid als uitgangspunt heeft dat migranten zelf verantwoordelijk zijn voor hun inburgering.

6.5 NAAR EEN GEDIFFERENTIEERD INTEGRATIEBELEID

Wie het beleid ten behoeve van de EU-arbeidsmigratie overziet, wordt getroffen door het ontbreken van een doordacht integratiebeleid. Het *Europese beleid* kenmerkt zich door het axioma van *vrije mobiliteit* van personen en het faciliteren van arbeidsmigratie. Het *nationale beleid* heeft vooral oog voor negatieve aspecten van arbeidsmigratie en wordt daarnaast beheerst door de angst van omvangrijke *vestigingsmigratie* van migranten uit Oost- en Midden-Europa die op termijn een beroep zouden kunnen doen op sociale zekerheid.⁴ Het *lokale beleid*, ten slotte, heeft een sterk *geïmproviseerd* karakter afhankelijk van de aard van de arbeidsmigratie waarmee men wordt geconfronteerd. Op lokaal niveau vinden niettemin de meeste beleidsinnovaties plaats. In de gemeente Westland wordt nu bijvoorbeeld samengewerkt met werkgevers en worden arbeidsmigranten actief benaderd om tot adequate registratie te komen, terwijl de gemeente Den Haag actief aansluiting zoekt bij zelforganisaties van arbeidsmigranten.

Er zijn echter grenzen aan wat een gemeente kan en mag. Vandaar dat gemeenten – sinds de eerste Polentop in 2007 – nadrukkelijk proberen om het nationale beleid te beïnvloeden.⁵ De inspanningen van gemeenten hebben ertoe geleid dat het rijk sinds eind 2010 in bestuurlijk overleg is getreden met gemeenten als Den Haag, Rotterdam, Westland, Medemblik, Utrecht, Schiedam, Amsterdam en Eindhoven. Ook heeft het rijk vijf werkgroepen in het leven geroepen over (i) registratie en voorlichting; (ii) huisvesting; (iii) integratie en taal; (iv) terugkeer, en (v) werk. Gemeenten en andere stakeholders (zelforganisaties, uitzendbureaus, huisvesters) participeren binnen deze werkgroepen waarbinnen een scala aan onderwerpen aan de orde komt, die terug te vinden zijn in de brieven over maatregelen over EU-migratie aan de Tweede Kamer.⁶ Centraal in veel van de maatregelen staat een scherper handhaving- en registratiebeleid, evenals het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de arbeidsmigrant om van zijn of haar verblijf een succes te maken. Veel maatregelen moeten gemeenten en inspectiediensten faciliteren in het effectief bestrijden van irreguliere praktijken op de terreinen van huisvesting, werk en uitkeringsafhankelijkheid.

De initiatieven die op lokaal niveau worden ontwikkeld geven een indicatie van wat er zou moeten gebeuren. Er dient een gedifferentieerd beleid te worden ontwikkeld dat rekening houdt met de vier patronen van migratie en hun onderlinge verhouding. Nu zien we dat in het publieke debat en bij bepaalde beleidsniveaus vaak één van de vier patronen centraal staat: in het bijzonder dat van tijdelijke migratie of dat van vestigingsmigratie. Op Europees niveau is er vooral aandacht voor mobiliteit, terwijl op nationaal niveau de nadruk vooral ligt op de repercussies van vestiging. De realiteit is echter dat de vier patronen *tegelijktijd* en *naast elkaar* voorkomen. De vier ideaaltypen zouden als leidraad kunnen dienen voor een gedifferentieerd beleid waarin lokaal ‘maatwerk’ centraal zou moeten staan.

Ter ondersteuning van zo’n gedifferentieerd beleid zijn drie randvoorwaarden noodzakelijk.

1. Het verstrekken van *goede informatie* (zowel in het land van herkomst als in het land van vestiging) aan arbeidsmigranten over hun arbeids- en rechtspositie, inclusief informatie over huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg. Dat kan via Europese en nationale websites met informatie in de eigen taal, maar ook via lokale loketten binnen gemeenten (vgl. de *expat desks*) (Van Bochove et al. 2011).
2. Het ontwikkelen van adequate systemen van *registratie* zodat inzicht kan worden verkregen in de aard van migratiepatronen en in mogelijke veranderingen in de relatieve verhouding van de verschillende migratiepatronen: neemt bijvoorbeeld tijdelijke migratie toe of af?
3. Er dienen afdoende *wettelijke mogelijkheden* te zijn (incl. de handhaving daarvan) om op te treden tegen malafide huisvesters, uitzendbureaus en werkgevers. Ook dient misbruik van bepaalde wettelijke mogelijkheden om hier als ‘zelfstandige’ of ‘*posted worker*’ te werken te worden tegengegaan.

Naast deze randvoorwaarden zijn de volgende vier zaken van belang:

1. Het realiseren van een flexibele infrastructuur om *tijdelijke, circulaire arbeidsmigranten* te incorporeren in de Nederlandse samenleving. Adequate huisvesting is daarvoor essentieel. In de voorbije jaren is op allerlei manieren geïmproviseerd om huisvesting te bieden aan deze groep: van huisvesting op campings tot huisvesting in corporatiewoningen die op de nominatie staan om gesloopt te worden. Daarnaast zijn in verschillende gemeenten ‘hotels’ gerealiseerd. Er is vooral behoefte aan goedkope, sobere, maar decente huisvesting met aandacht voor privacy. De uitdaging is om dit type huisvesting te realiseren. Niet alleen private partijen, maar ook corporaties kunnen daarin een rol vervullen. Grote steden als Den Haag en Rotterdam hebben daarbij meer te maken met vestigings- en transnationale migratie dan agrarische gemeenten. Verder dient nagedacht te worden

over *regionale arrangementen* op het terrein van huisvesting om zo de verantwoordelijkheid voor het realiseren van huisvesting te spreiden. In geval van structurele problemen dienen gemeenten de regie te nemen om problemen in samenspraak met werkgevers, uitzendbureaus en woningbouwcorporaties op te lossen. Dat geldt ook voor het probleem van huisvesting na beëindiging van werk. Voorkomen moet worden dat werknemers per direct op straat komen te staan als het arbeidscontract is beëindigd.

2. Het realiseren van een instrumentarium voor het inburgeren van arbeidsmigranten die voor langere tijd in Nederland willen verblijven (*transnationale en vestigingsmigranten*). Uit het onderzoek *Arbeidsmigratie in vieren* bleek dat een deel van de vestigers een cursus Nederlands heeft gevolgd via commerciële instellingen. Zij betaalden daarvoor zelf. Ook bleek uit cijfers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat arbeidsmigranten gebruik hebben gemaakt van de faciliteiten voor vrijwillige inburgering. Om de inburgering nader te faciliteren is het goed om *e-learning* producten te ontwikkelen zodat migranten zelf de taal kunnen leren. Ook werkgevers kunnen nadrukkelijker worden aangespoord om taalonderwijs te verzorgen voor de eigen werknemers. Daarnaast moet worden geaccepteerd dat voor arbeidsmigranten die maar kort in Nederland verblijven kennis van de Nederlandse taal niet een eerste prioriteit is. Vooral transnationale en vestigingsmigranten hebben baat bij kennis van de Nederlandse taal. Ook dient er meer aandacht te zijn voor *onderwijs* (zij-instroom van kinderen) aan kinderen van EU-arbeidsmigranten. Veel EU-arbeidsmigranten zijn woonachtig in multiculturele wijken in de grote steden. De inpassing van hun kinderen in vooral het basisonderwijs vergt extra inspanningen.
3. Het realiseren van een instrumentarium om sociale problemen die voortvloeien uit *footloose migratie* het hoofd te bieden (zie uitgebreid Snel et al. 2011). Problemen die bij dit patroon horen hebben betrekking op criminaliteit, werkloosheid, irregulier werk, dakloosheid en verslavingsproblematiek. Er is ook meer kennis nodig van de mogelijkheden tot terugkeer van migranten die zonder middelen van bestaan in Nederland verblijven. Vrijheid van beweging binnen de grenzen van de EU is een van de basisrechten van de EU. Tegelijkertijd gaat deze bewegingsvrijheid ervan uit dat ingezetenen uit andere EU-landen in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien (althans zolang men nog niet door arbeid voldoende recht heeft opgebouwd om gebruik te maken van sociale zekerheid). De overheid (nationaal en lokaal) moet onderzoeken welke mogelijkheden tot terugkeer er zijn en hiervoor praktisch uitvoerbare reguleringen maken. De lokale overheid kan vooral – in samenwerking met maatschappelijke organisaties en zelforganisaties van arbeidsmigranten – een rol vervullen in het realiseren van vrijwillige terugkeer voor dakloze arbeidsmigranten die niet in staat zijn om zelfstandig in Nederland te werken en te wonen.

4. Het inpassen van de EU-arbeidsmigratie in het huidige kennismigratiebeleid. Een deel van de *hooggeschoolde transnationale en vestigingsmigranten* kan onderdeel vormen van het nationale kennismigratiebeleid en het lokale expat-beleid waarbij enerzijds geprobeerd wordt om deze groep (hoogopgeleide Polen, Bulgaren en Roemenen) te behouden voor de Nederlandse kenniseconomie en anderzijds gepoogd wordt om hun integratie in Nederlandse steden te faciliteren. Het expat-beleid zoals dat vorm krijgt in Den Haag kan als voorbeeld dienen (Van Bochove et al. 2011).

6.6 TOT SLOT

De toenemende interne mobiliteit in Europa heeft een gedifferentieerd karakter. Er tekenen zich arbeidsmigratiepatronen af die gekenmerkt worden door tijdelijkheid (kort, middellang) en vestiging. Deze patronen van arbeidsmigratie hebben niet alleen economische gevolgen, maar hebben ook sociale repercussies voor regio's en steden. We zien dan ook dat de toestroom van Midden- en Oost-Europeanen een belangrijk beleidsthema is geworden in grote, middelgrote en kleine steden die daarmee te maken hebben, niet alleen in Nederland, maar ook in andere Europese steden. Een voorbeeld daarvan zijn de zorgen over dakloosheid en overlast (Crellen 2010; Wayne 2010; Garapich 2011; Mostowska 2011). De beleidsarrangementen die zich op lokaal niveau uitkristalliseren zijn een poging om de meervoudige, hedendaagse arbeidsmigratie te kanaliseren. Daarbij worden verschillende accenten en prioriteiten gelegd op terreinen als registratie, huisvesting, aanpak malafide uitzendbureaus, terugkeerbeleid en inburgering. Maar de invloed van het lokaal bestuur is op veel terreinen begrensd door Europese en nationale regelgeving (Puymbroeck et al. 2011; Engbersen en Snel 2012).

De lokale beleidsarrangementen duiden er tevens op dat het huidige onderscheid tussen 'mobiliteitsbeleid' voor EU-arbeidsmigranten en 'integratiebeleid' voor derdelanders kunstmatig is en onvoldoende recht doet aan elementaire behoeften van verschillende groepen arbeidsmigranten om geholpen te worden bij hun tijdelijk, middellang dan wel duurzaam verblijf in de Nederlandse samenleving. Die behoeften hebben enerzijds betrekking op adequate *informatie* (bijvoorbeeld kennis van hun rechten en van belangrijke Nederlandse instituties) en anderzijds op het verwerven van *decente huisvesting* die aansluit bij hun verblijfsperspectief en arbeidsloopbaan. Ook lokale overheden die geconfronteerd worden met de gevolgen van de nieuwe arbeidsmigratie hebben behoefte aan een meer geformaliseerd integratiebeleid. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het realiseren van huisvesting (en deels onderwijs) en anderzijds om het reguleren en voorkomen van sociale problemen als dakloosheid en criminaliteit. Vooral het gegeven dat

er sprake is van 'structurele tijdelijkheid' in geval van de EU-arbeidsmigratie dwingt tot het herzien van het traditionele integratiebeleid. Ook het feit dat het gaat om EU-arbeidsmigranten dwingt tot herbezinning op het huidige terugkeerbeleid. Wie echter de inpassing van veel arbeidsmigranten in de Nederlandse samenleving overziet moet ook constateren dat veel arbeidsmigranten – in lijn met de huidige integratie-ideologie – op eigen kracht een plekje hebben verworven in de Nederlandse samenleving.

NOTEN

- 1 Deze vier patronen van arbeidsmigratie komen niet in gelijke mate voor. Het onderzoek van Van der Heijden et al. (2011) maakte het mogelijk om onze populatie te wegen met een bepaalde ‘wegingsfactor’, waarbij niet GBA-geregistreerde respondenten relatief veel gewicht hebben gekregen, zodanig dat de GBA-registratiegraad na weging overeenkwam met de door Van der Heijden et al. (2011) (geschatte) registratiegraad onder Polen, Bulgaren en Roemenen in Nederland. Uit de analyse komt dan naar voren dat het patroon van circulaire migratie bij 23% van de migranten voorkomt, transnationale migratie bij 13%, vestigingsmigratie bij 22%, en footloose migratie bij 41% van de arbeidsmigranten uit Bulgarije, Roemenie en Polen.
- 2 Twee Rotterdamse observaties kunnen dit illustreren. In Rotterdam wordt de toegang tot de nachtopvang beperkt tot personen die voldoen aan het criterium van ‘regiobinding’. De meeste Midden- en Oost-Europese daklozen voldoen niet aan dit criterium. Volgens gegevens van de gemeente hebben in 2010 7 daklozen uit Midden- en Oost-Europa toestemming gekregen om in de nachtopvang te slapen. In geval van extreme kou tijdens de wintermaanden geldt echter de winterregeling. Dan wordt extra capaciteit in de daklozenopvang gecreëerd en die is voor iedereen toegankelijk. In de winter van 2010/2011 was de winterregeling 46 dagen van kracht in Rotterdam. In deze periode hebben 59 personen uit Midden- en Oost-Europa gebruik gemaakt van de nachtopvang (Engbersen et al. 2011). De meest recente ‘Monitor Programma EU Arbeidsmigranten’ van de gemeente Rotterdam meldt verder dat slechts 1 persoon afkomstig uit Midden- en Oost-Europa in de periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december in de maatschappelijk opvang is toegelaten. Ook het beroep dat MOE-landers in Rotterdam doen op de bijstand is bescheiden. In januari 2012 telde Rotterdam 106 MOE-landers met een bijstandsuitkering (op een totale populatie van tussen de 26.000 en 34.000 MOE-landers).
- 3 Deze cijfers zijn afkomstig van het ministerie van Binnenlandse Zaken.
- 4 Op Europees niveau heeft Nederland voorstellen gedaan voor het aanpassen van de Richtlijn 2004/38 over vrij verkeer van personen. Volgens deze richtlijn heeft iemand die langer dan een jaar in een gastland heeft gewerkt en sindsdien onvrijwillig werkloos is, rechtmatig verblijf voor onbepaalde tijd in dat land. Daardoor kan snel een recht op bijstand ontstaan. Het Nederlandse kabinet wil bewerkstelligen dat een EU-burger pas een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd verkrijgt wanneer hij langer dan 5 jaar in Nederland heeft gewerkt.
- 5 Sinds de eerste ‘Polentop’ in Rotterdam in 2007 hebben Nederlandse gemeenten de nationale overheid geconfronteerd met lokale problemen van arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europa.
- 6 Zie Kamerstukken II, 2010-2011, 29 407, nr. 116 Maatregelen arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa; en ook Kamerstukken II 2011-2012, 29 407, nr. 130 Arbeidsmigratie uit EU-landen.

LITERATUUR

- Black, R., G. Engbersen, M. Okolski en C. Pantiru (red.) (2010) *A continent moving West? EU enlargement and labour migration from central and eastern Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bochove, M. van, K. Rusinovic en G. Engbersen (2011) *On the red carpet. Expats in Rotterdam and The Hague*, Rotterdam: Erasmus University (Report) http://repub.eur.nl/res/pub/33097/metis_176261.pdf.
- Crellen, J. (2010) 'Sharing solutions; how can we support central and eastern Europeans who become homeless in the UK?', blz. 16-18 in *Homeless in Europe. Homelessness and migration in Europe*, The Magazine of FEANTSA (zomer).
- Düvell F. en D. Vogel (2006) 'Polish migrants: Tensions between sociological typologies and state categories', blz. 267-289 in A. Triandafyllidou (red.) *Contemporary polish migration in Europe. Complex patterns of movement and settlement*, Lewiston, NY: Edwin Mellen Press.
- Eade J., S. Drinkwater en M. Garapich (2006) *Class and ethnicity: Polish migrants in London*, Guildford: University of Surrey.
- Engbersen, G. (2012a) 'Migration transitions in an era of liquid migration. Reflections on Fassmann and Reeger', blz. 91-105 in M. Okolski (red.) *Europe: The continent of immigrants: Trends, structures and policy implications*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, G. (2012b) *MOE-landers in Rotterdam: aard, omvang en sociale implicaties. Een essay ten behoeve van ronde tafelsessie over nieuwe arbeidsmigratie in Rotterdam*, Gemeente Rotterdam, augustus 2012.
- Engbersen, G. en E. Snel (2012) 'Lokaal bestuur en de uitbreiding van Europa. De bestuurlijke aanpak van de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa', *Bestuurskunde* 1: 25-32.
- Engbersen, G., M. Ilies, A. Leerkes, E. Snel en R. van der Meij (2011) *Arbeidsmigratie in vieren. Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*, Den Haag: NCIS Institute.
- Favell, A. (2008) 'The new face of East-West migration in Europe', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 34, 5: 735-752.
- Friberg, J. H. (2012) 'The stages of migration. From going abroad to settling down: Post-accession polish workers in Norway', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (te verschijnen).
- Garapich, M. (2011) 'Of alcohol and men. Survival, masculinities and anti-institutionalism of Polish homeless men in a global city', Migration between Poland and United Kingdom, special issue of *Studia Migracyjne-Przegląd Polonijny* 1: 309-330.
- Grabowska, I. en M. Okólski (2009) *Emigracja ostatnia?*, Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Heijden, P.G.M. van der, M. Cruyff en G. van Gils (2011) *Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit Moe-landen die in Nederland verblijven*, Universiteit

Utrecht.

- Massey, D.S. en J.A. Philips (1999) 'Engines of immigration: Stocks of human and social capital in Mexico', *Social Science Quarterly* 81: 33-48.
- Mostowska, M. (2011) 'Services for homeless immigrants: The social welfare capital of polish rough sleepers in Brussels and Oslo', *European Journal of Homelessness* 5, 1: 27-47.
- Ornacka, K. en I. Szczepaniak-Wiecha (2005) 'The contemporary family in Poland: New trends and phenomena', *Journal of Family and Economic Issues* 26, 2: 195-225.
- Puymbroeck N. van, S. van de Pol en S. Oosterlynck (2011) 'Oost-West mobiliteit en de bestuurlijke europeanisering van steden. Een vergelijkende studie van de cases Gent en Rotterdam', *Tijdschrift voor Sociologie* 32, 3-4: 291-326.
- Sassen, S. (1999) *Guests and aliens*, New York: The New Press.
- Schinkel, W. en F. van Houdt (2010) 'The double helix of cultural assimilationism and neo-liberalism: citizenship in contemporary governmentality', *The British Journal of Sociology* 61, 4: 696-715.
- Snel, E., J. Burgers, G. Engbersen, M. Iliès, R. van der Meij en K. Rusinovic (2010) *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Rotterdam. Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*, Den Haag: NICIS.
- Snel, E., G. Engbersen, M. Iliès, R. van der Meij en J. Hamberg (2011) *De schaduwzijden van de nieuwe arbeidsmigratie. Dakloosheid en overlast van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in Den Haag*. Rotterdam: EUR.
- Tilly, C. (1990) 'Transplanted networks', blz. 79-95 in V. Yans-McLaughlin (red.) *Immigration reconsidered: History, sociology, and politics*. New York: Oxford University Press.
- Torpey, J. (1998) 'Coming and going: on the state monopolization of the legitimate 'means of movement'', *Sociological Theory* 16, 3: 239-259.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2010-2011, 29 407, nr. 116, Maatregelen arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2011-2012, 29407, nr. 130, Arbeidsmigratie uit EU-landen.
- Vertovec, S. (2009) *Transnationalism*, London en New York: Routledge.

OVER DE AUTEURS

Bridget Anderson is hoogleraar Migratie en Burgerschap en adjunct-directeur van het Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) in Oxford. Haar expertise ligt op het terrein van de relatie tussen burgerschap en de wijze waarop mensen zich ergens thuisvoelen; de economie en politiek van arbeidstekorten; en de verhouding tussen migratie en de staat op mondiaal, nationaal en lokaal niveau. Machtverhoudingen en ongelijkheden gebaseerd op ras, geslacht, klasse en immigratiestatus hebben daarbij haar bijzondere interesse. Anderson behaalde een PhD in de Sociologie en is geschoold in de Filosofie en de Moderne talen. Momenteel werkt zij aan de monografie *Us and Them: the Dangerous Politics of Immigration Controls*. Samen met Martin Ruhs vormde zij de redactie van *Who Needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration and Public Policy*.

Godfried Engbersen is hoogleraar Algemene Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en lid van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Zijn huidige onderzoek richt zich op irreguliere migratie, de relatie tussen restrictieve immigratieregimes en misdaad, lokaal en transnationaal burgerschap en het meer fluïde migratiepatroon vanuit Midden- en Oost-Europa. Hij publiceerde recentelijk *Fatale Remedies. Onbedoelde gevolgen van beleid en kennis* (2009). Over arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie schreef hij (met Richard Black, Marek Okolski en Christina Pantiru) *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe* (2010) en het beleidsrapport *Arbeidsmigratie in vieren* (2011).

Béla Galgóczi is sinds 2003 senior medewerker bij het European Trade Union Institute (ETUI) in Brussel. Hij behaalde een doctoraal in de elektrotechniek en de sociologie aan de Universiteit van Boedapest. Aan de Universiteit van Amsterdam voltooide hij een postacademische opleiding. Vervolgens verwierf hij in Boedapest een PhD in de economie. Galgóczi is bij ETUI werkzaam op het terrein van economisch beleid en arbeidsmarktbeleid, in het bijzonder het vrij verkeer van kapitaal en werknemers in Europa in een mondiale context, en de verduurzaming van de economie. Samen met Janine Leschke en Andrew Watt vormde hij in 2009 de redactie van *EU Labour Migration since Enlargement. Trends, Impacts and Policies*, waarvan eind 2012 een geactualiseerde versie verschijnt.

Jan Willem Holtslag is sinds 2008 adviserend lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Tot die tijd werkte hij als secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en daarvoor als directeur-generaal Openbaar Bestuur bij hetzelfde ministerie. Hieraan

voorafgaand werkte hij als adviseur van het ministerie van Algemene Zaken en functioneerde hij als secretaris gedurende drie kabinetformaties. Jan Willem Holtslag studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Bij de WRR leidde hij het project 'Toekomst van het openbaar bestuur in zijn constitutionele setting', dat in 2010 uitmondde in de publicatie *Het gezicht van de publieke Zaak. Openbaar bestuur onder ogen*. Momenteel is hij voorzitter van het project 'Heroriëntatie Europa'.

Monique Kremer werkt als senior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Zij studeerde Algemene Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Utrecht en Social Policy aan de University of Sussex, in Groot-Brittannië. Zij is als onderzoeker verbonden geweest aan het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn en de Universiteit Utrecht. Daar promoveerde zij op het proefschrift *How Welfare States Care: Culture, Gender and Parenting in Europe* (Amsterdam University Press 2007). Bij de WRR werkte zij mee aan de rapporten *De verzorgingsstaat herwogen*; *Identificatie met Nederland*; en *Minder pretentie, meer ambitie*. Momenteel is zij betrokken bij het project 'Heroriëntatie Europa'. Ze is sinds 2010 tevens verbonden aan de Universiteit van Amsterdam waar ze in opdracht van Stichting Instituut Gak onderzoek doet naar de toekomst van de verzorgingsstaat in het licht van migratie.

Georges LeMaître is hoofd van de afdeling Internationale Migratie van het directoraat Werkgelegenheid, Arbeid en Sociale Zaken van de OESO in Parijs. Hij studeerde aan de Cornell University (1966-1970), de McGill University (1971-1974) en de Universiteit van Parijs (1975-1976). Tot 1992 werkte hij voor het Canadese centrale bureau voor de statistiek. In 1994 trad hij in dienst van de OESO, waar hij onder andere verantwoordelijk was voor onderwijs (PISA-scores), arbeid en demografie. Zijn interesse in de arbeidsmarkt omvat parttime werk, arbeidsdynamiek, de arbeidsparticipatie gedurende de levenscyclus en (het meten van) de vaardigheden van de beroepsbevolking. In 2003 maakte hij binnen de OESO de overstap naar het thema internationale migratie. Sindsdien houdt hij zich bezig met onderwerpen rond de integratie van immigranten, grensoverschrijdende dienstverlening, de regulering van migratie en de uniformering van migratiestatistieken.

Janine Leschke is universitair hoofddocent aan de afdeling Economie en Politiek van de Copenhagen Business School. Hieraan voorafgaand werkte zij als senior onderzoeker bij het European Trade Union Institute (ETUI) en als promovendus aan de afdeling arbeidsmarktbeleid en werkgelegenheid van het Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Zij behaalde haar PhD in de politieke wetenschappen aan de Vrije Universiteit Berlijn. Haar interessegebied omvat de EU-arbeidsmarkt, sociaal beleid en vergelijkend on-

derzoek naar verzorgingsstaten. Ze leidde mede een aantal internationale samenwerkingsprojecten en is lid van verscheidene Europese adviescommissies, waaronder het Europees Raadgevend Comité voor de Statistiek (ESAC).

Demetrios Papademetriou is voorzitter en medeoprichter van het Migration Policy Institute, een in Washington gevestigde denktank voor internationale migratievraagstukken. Hij is tevens voorzitter van het in Brussel gevestigde onafhankelijke Migration Policy Institute Europe, dat tot doel heeft het inzicht te vergroten in migratietrends en –effecten in Europa. Dr. Papademetriou werkte onder andere als voorzitter van de World Economic Forum’s Global Agenda Council on Migration (2009-2011), als voorzitter van het Migration Committee van de OESO, als directeur voor Immigration Policy and Research voor het Amerikaanse ministerie van Werkgelegenheid en als hoofdredacteur van *International Migration Review*. Hij publiceerde 250 boeken, artikelen, monografieën en onderzoeksrapporten over migratie en adviseert hoge ambtenaren en partijleiders in meer dan twintig landen, waaronder talrijke EU-lidstaten.

Martin Ruhs werkt als senior onderzoeker bij het Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) en is verbonden aan de Universiteit van Oxford, waar hij politieke economie doceert. Sinds 2010 leidt hij ook het Migration Observatory, dat onafhankelijke data-analyses levert over migratie en migranten in het Verenigd Koninkrijk. Hij is als econoom gespecialiseerd in de economie en politiek van arbeidsmigratie, met een sterke internationaal vergelijkende component. Hij onderzocht de impact en beleidsconsequenties van arbeidsmigratie in Groot-Brittannië, Ierland, de Verenigde Staten, Thailand en Koeweit. In zijn recente publicaties richt hij zich op migranten in laagbetaalde beroepen in Groot-Brittannië, de vraag van werkgevers naar migrantenarbeid, illegaliteit, tijdelijke migratieprogramma’s en migrantenrechten. Ruhs adviseerde diverse regeringen en internationale organisaties, waaronder de International Labour Organisation (ILO), de Global Commission on International Migration, het United Nations Development Programme (UNDP), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), en het Zweedse voorzitterschap van de EU. Momenteel is hij lid van het Migration Advisory Committee, dat de Britse regering adviseert over arbeidsmigratiebeleid.

Erik Schrijvers is senior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Hij behaalde aan de Universiteit Utrecht een doctoraal cum laude in de Internationale Betrekkingen (2002) en een doctoraal in de Wijsbegeerte van de Geschiedenis (2003). In 2012 promoveerde hij op het proefschrift *Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945-1995)*. Voor de uitvoering van zijn promotieonderzoek, dat werd gefinancierd door het NWO-programma Omstreden Democratie, was hij van 2007 tot 2011 parttime verbonden aan de afdeling po-

litieke geschiedenis van de Universiteit Utrecht. Bij de WRR werkte hij onder meer aan de rapporten *Bewijzen van goede dienstverlening* en *Identificatie met Nederland*. Momenteel is hij coördinator van het project 'Heroriëntatie Europa'.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie
- 2 Structuur van de Nederlandse economie
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
- 4 Milieubeleid (1974)
- 5 Bevolkingsprognoses (1974)
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)

- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ict voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)

- 65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)
- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
- 70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)
- 71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)
- 72 Vertrouwen in de buurt (2005)
- 73 Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)
- 74 Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme (2006)
- 75 Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (2006)
- 76 De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (2006)
- 77 Investeren in werkzekerheid (2007)
- 78 Europa in Nederland (2007)
- 79 Identificatie met Nederland (2007)
- 80 Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud (2008)
- 81 Infrastructures. Time to Invest (2008)

Achtste raadsperiode (2008-2012)

- 82 Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid (2008)
- 83 Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren (2009)
- 84 Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt (2010)
- 85 Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid (2010)
- 86 iOverheid (2010)
- 87 Publieke zaken in de marktsamenleving (2012)
- 88 Vertrouwen in burgers (2012)

Rapporten aan de Regering nrs. 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar. Alle studies van de wrp zijn beschikbaar via de website www.wrr.nl.

Rapporten aan de Regering nrs. 68 t/m 87 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 1 J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B. Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
- 5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijftiengint jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
- 6 H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
- 7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
- 8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken
- 9 D.J. Wolfson (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering
- 10 Nasr Abu Zayd (2006) Reformation of Islamic Thought. A Critical Historical Analysis
- 11 J.M. Otto (2006) Sharia en nationaal recht. Rechtssystemen in moslimlanden tussen traditie, politiek en rechtsstaat
- 12 P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (red.) (2006) Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid
- 13 W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers en G.J. Kronjee (red.) (2006) Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie
- 14 D. Scheele, J.J.M. Theeuwes, G.J.M. de Vries (red.) (2007) Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht
- 15 P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid
- 16 J.J.C. Voorhoeve (2007) From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts
- 17 M. Grever en K. Ribbens (2007) Nationale identiteit en meervoudig verleden
- 18 B. Nooteboom and E. Stam (eds.) (2008) Micro-foundations for Innovation Policy
- 19 G. Arts, W. Dicke and L. Hancher (eds.) (2008) New Perspectives on Investments in Infrastructures

Achtste raadsperiode (2008-2012)

- 20 D. Scheele, R. van Gaalen en J. van Rooijen (2008) Werk en inkomsten na massaontslag: de zekerheid is niet van de baan
- 21 Monique Kremer, Peter van Lieshout and Robert Went (eds.) (2009) Doing Good or Doing Better. Development Policies in a Globalizing World
- 22 W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) (2009) De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag
- 23 Huub Dijkstra, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag en Steven Schouten (red.) (2010) Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen
- 24 M.B.A. van Asselt, A. Faas, F. van der Molen en S.A. Veenman (red.) (2010) Uit zicht. Toekomstverkennen met beleid
- 25 D. Broeders, C.M.K.C. Cuijpers en J.E.J. Prins (red.) (2011) De staat van informatie

Alle Verkenningen zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

WEBPUBLICATIES

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- WP 01 Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang
- WP 02 Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe
- WP 03 Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- WP 04 Regulering van het bestuur van maatschappelijke dienstverlening: eenheid in verscheidenheid
- WP 05 Een schets van het Europese mediabeleid
- WP 06 De regulering van media in internationaal perspectief
- WP 07 Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit: enkele overwegingen
- WP 08 Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid
- WP 09 Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen
- WP 10 Geestelijke gezondheid van adolescenten: een voorstudie
- WP 11 De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid: een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje
- WP 12 Klassieke sharia en vernieuwing
- WP 13 Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden
- WP 14 Climate strategy: Between ambition and realism
- WP 15 The political economy of European integration in the polder: Asymmetrical supranational governance and the limits of legitimacy of Dutch eu policy-making
- WP 16 Europe in law, law in Europe
- WP 17 Faces of Europe: Searching for leadership in a new political style
- WP 18 The psychology and economics of attitudes in the Netherlands
- WP 19 Citizens and the legitimacy of the European Union
- WP 20 No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe
- WP 21 Actor paper subnational governments: Their role in bridging the gap between the eu and its citizens
- WP 22 The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels
- WP 23 Europe in parliament: Towards targeted politicization
- WP 24 Europe in the Netherlands: Political parties
- WP 25 The eu Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference?
- WP 26 How to solve the riddle of belated Euro contestation in the Netherlands?
- WP 27 Connection, consumer, citizen: Liberalising the European Union gas market
- WP 28 Dutch eu-policies with regard to legal migration – The directive on family reunification
- WP 29 The accession of Turkey to the European Union: The political decision-making process on Turkey in The Netherlands
- WP 30 The Habitats Directive: A case of contested Europeanization
- WP 31 Encapsulating services in the 'polder': Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics
- WP 32 Zorgen over de grens
- WP 33 De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving: iconen van nationale identiteit
- WP 34 In debat over Nederland

Achtste raadsperiode (2008-2012)

- WP 35 Veel voorkomende criminaliteit
- WP 36 Gevaarlijke stoffen
- WP 37 ICT en internet
- WP 38 Voedsel en geneesmiddelen
- WP 39 Waterbeheer en waterveiligheid
- WP 40 Verschuivende vensters: veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking
- WP 41 Internationale publieke goederen: karakteristieken en typologie
- WP 42 Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld
- WP 43 Internationalisering en Europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland
- WP 44 Praktijken van beleidsgerichte toekomstverkenning : een inventarisatie
- WP 45 Het landelijk epd als blackbox: besluitvorming en opinies in kaart
- WP 46 Happy Landings? Het biometrische paspoort als zwarte doos
- WP 47 Over de rolverdeling tussen overheid en burger bij het beschermen van identiteit
- WP 48 eCall Blackbox
- WP 49 Blackbox-onderzoek veiligheidshuizen
- WP 50 Goed opdrachtgeverschap jegens ICTU
- WP 51 Het biometrische paspoort in Nederland: crash of zachte landing?
- WP 52 De prijs van heupen en knieën
- WP 53 Vitaal en bevlogen
- WP 54 Procedures en problemen op de markt voor reïntegratiedienstverlening
- WP 55 Securization in the Netherlands shaped by and shaping regulation
- WP 56 Hallmarking Halal
- WP 57 Markets and public values in healthcare
- WP 58 Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden
- WP 59 'Location based privacy' in constellaties van publiek-private verantwoordelijkheid
- WP 60 Landelijk overgewichtbeleid gespiegeld aan kennis uit de gedragswetenschappen
- WP 61 Public interests in the implementation of the eu ets in the Netherlands: stakeholder perspectives
- WP 62 Overheidstoezicht door de inspectie voor de gezondheidszorg
- WP 63 Van maakbaar naar betekenisvol bestuur: een achtergrondstudie naar (keten) governance en (nieuw) publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie
- WP 64 Sectorstudie toezicht hoger onderwijs
- WP 65 Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking

In betere banen

Europa is straks een krimpend continent. Hebben we daarom meer arbeidsmigranten nodig? En voegen zij zich als vanzelf in onze economie en samenleving? Of zijn de deuren al te ver opengezet? *In betere banen* gaat in op de vraag hoe het arbeidsmigratiebeleid nu en in de toekomst vorm moet krijgen, in Nederland en in de Europese Unie. Een aantal internationaal gerenommeerde wetenschappers analyseert de Europese arbeidsmigratie van vandaag en doordenkt de uitdagingen voor morgen.

Dit boek maakt duidelijk dat migratie een ander gezicht heeft gekregen. De meeste migranten die nu naar Nederland komen zijn Europeanen, vaak uit Midden- en Oost-Europa. Sommigen blijven voorgoed, anderen keren terug. Ook verwelkomt Nederland steeds meer hoger opgeleiden, regelmatig van buiten Europa. Door open grenzen is migratiebeleid vooral arbeidsmarktbeleid geworden.

Voor beter arbeidsmigratiebeleid is inzicht noodzakelijk in de toekomstige structuur van de arbeidsmarkt in een globaliserende economie. Alleen dan kan arbeidsmigratie beter worden afgewogen tegen andere alternatieven. Is investeren in scholing te verkiezen boven buitenlandse werknemers? Bovendien: willen straks nog wel mensen naar Nederland komen? Bij een ander gezicht van migratie hoort tenslotte een ander integratiebeleid. Daarbij mag van overheid en werkgevers meer worden verwacht. En bovenal van Brussel.



9 789490 186043 >

ISBN 978 94 901 86 04 3