

CPB Memorandum

Sector : 1
Afdeling/Project : Arbeidsmarkt en Welvaartsstaat
Samensteller(s) : Hans Roodenburg
Nummer : 108
Datum : 22 februari 2005

Discussiebijdrage over vraag- en aanbodgestuurde arbeidsmigratie

Recentelijk zijn de mogelijkheden voor arbeidsmigratie van kenniswerkers in Nederland aanzienlijk verruimd. De arbeidsmarkttoets heeft plaatsgemaakt voor een inkomenstoets en de procedure is vereenvoudigd en bekort. Voldoet dit systeem aan de behoeften van de Nederlandse economie? Of moeten we verder gaan in de richting van een puntensysteem of quoterings, zoals de klassieke immigratielanden die kennen? Moeten we ons laten leiden door veronderstelde toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt of gaat het meer om positieve externe effecten van sectoren waarin kenniswerkers uit het buitenland aan de slag zouden kunnen? Dit memorandum beoogt, op basis van een beknopte literatuurverkenning, een bijdrage te leveren aan deze discussie, waarbij de nadruk ligt op de hoger opgeleiden.

1 Inleiding

Nederland kent een vraaggestuurd systeem van arbeidsmigratie voor werknemers afkomstig uit landen buiten de Europese Economische Ruimte.¹ Wie een aanbod voor een baan in Nederland op zak heeft kan, onder bepaalde voorwaarden, hier naartoe komen om te werken.

In een advies aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bepleit de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004) een ruimer beleid inzake hooggekwalificeerde arbeidsmigranten en zij doet daarbij het voorstel om een proef te starten met een aanbodgericht toelatingsprogramma voor hooggekwalificeerde migranten naar Brits model. In een dergelijk stelsel is toelating als arbeidsmigrant mogelijk als men over bepaalde kwalificaties beschikt, zonder vereiste van een aanbod voor een baan.

Het kabinet heeft bovengenoemd advies in zoverre overgenomen dat op 1 oktober 2004 een aanzienlijke versoepeling van de regels voor hooggekwalificeerde migranten is doorgevoerd met de opening van het zogenaamde ‘snelloket voor kenniswerkers’ (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004). Dit behelst niet alleen een sterke vereenvoudiging en verkorting van de procedure, maar ook een versoepeling van de voorwaarden. Een aanbod voor een baan waarin men minimaal een bepaald bruto jaarinkomen gaat verdienen volstaat. Bovendien zijn bepaalde kenniswerkers van deze inkomenseis vrijgesteld. Behalve het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken speelde ook de rapportage van het Innovatieplatform (2003) mee bij deze beleidsvorming.²

Het kabinet ziet geen aanleiding om bovenop dit pakket van maatregelen ook nog te komen met het voorgestelde aanbodgerichte toelatingsprogramma en noemt verder als nadeel de fraudegevoeligheid (vervalste diploma's, werkervaring etc.). Hiermee was de discussie echter nog niet gesloten, want in september 2004 kwam minister Brinkhorst toch weer met ideeën over aanbodgestuurde arbeidsmigratie in de publiciteit (Strop, 2004). Eerder dat jaar, nog voor de lancering van het snelloket voor kenniswerkers, kwam de Partij van de Arbeid (2004) met een rapport over integratie en immigratie (rapport van de ‘Commissie Patijn’), waarin wordt gedacht in de richting van aanbodgestuurde migratie voor hoogopgeleiden. Op Europees niveau speelt de discussie eveneens. Het kabinet zal een standpunt moeten bepalen over het zogenaamde *Green Paper* over een Europees beleid inzake arbeidsmigratie (Commission of the European Communities, 2005), waarin aanbodsturing ook aan de orde komt.

¹ De Europese Unie plus IJsland, Liechtenstein en Noorwegen

² Overigens was al voor het uitgebrachte advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken een interdepartementale werkgroep actief op dit terrein en was begonnen met het oppakken van problemen in de Vreemdelingenwet.

Dit memorandum beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie over vraag- versus aanbodgestuurde arbeidsmigratie. Daarbij wordt voortgebouwd op de recente immigratiestudies van het Centraal Planbureau (Roodenburg et al., 2003 en CPB/SCP, 2004). Verder is dankbaar gebruik gemaakt van kritisch commentaar van een aantal CPB-collega's en vanuit enkele departementen.

2 Economisch kader

Enkele punten uit de immigratiestudie van het Centraal Planbureau (Roodenburg et al., 2003) van belang voor de onderhavige discussie zijn:

- Migratie heeft gevolgen voor de collectieve sector: hoger opgeleiden³ met een baan leveren op lange termijn bezien een positieve budgettaire bijdrage (mits zij niet te oud zijn bij binnenkomst), terwijl die bijdrage voor laagopgeleiden, ook al participeren zij volop op de arbeidsmarkt, negatief is;⁴
- Immigratie van hoger opgeleiden kan bijdragen aan het innovatie- en groeipotentieel van de ontvangende economie;
- De internationale uitwisseling van talent (wetenschappers, kunstenaars, sportlieden) kan welvaartsverhogend werken, ook als deze niet resulteert in netto-immigratie;
- Voor het overige zijn de maatschappelijke baten van arbeidsmigratie voor het ontvangende land gering;
- Arbeidsmigratie is wel voordelig voor de migranten zelf en op korte termijn ook voor de werkgevers.

Afhankelijk van de omvang van de migratiestromen dient ook nog rekening te worden gehouden met de effecten op de bevolkingsomvang, respectievelijk de bevolkingsdichtheid en de hiermee geassocieerde negatieve externe effecten. Door meereizende gezinsleden, volgmigratie en natuurlijke aanwas kan het bevolkingseffect op termijn een veelvoud bedragen van het aantal toegelaten arbeidsmigranten. Een factor tien over een periode van vijftientig jaar behoort tot de mogelijkheden.⁵

Het bovenstaande impliceert terughoudendheid met betrekking tot tewerkstelling van laaggeschoolden van buiten de Europese Unie. Dit geldt te meer daar het beleid gericht op

³ Strikt genomen gaat het niet om de opleiding, maar om het inkomen. Echter, doorgaans zijn deze twee sterk positief gecorreleerd. Als in deze tekst wordt gesproken over 'hoog- of laagopgeleiden', kan dit worden gelezen als 'personen met een hoge, respectievelijk lage verdien capaciteit'.

⁴ Hierbij wordt uitgegaan van de bestaande instituties. Naarmate in de toekomst de collectieve voorzieningen, met inbegrip van de sociale zekerheid, verder zouden worden versoerd, of de rechten van migranten worden ingeperkt, nemen de genoemde effecten in betekenis af.

⁵ Dit is ongeveer het ervaringscijfer voor de Marokkaanse en Turkse gastarbeiders.

activering van ontvangers van een uitkering erdoor zou worden doorkruist. In paragraaf 3.2 wordt hierop nader ingegaan.

In beleidsstukken, zoals die genoemd zijn in paragraaf 1, wordt vaak gewezen op dreigende tekorten aan hoger opgeleiden, en vooral bèta's en technici. Het Innovatieplatform (2003) spreekt over een te verwachten tekort van 120 000 kenniswerkers op middellange termijn. Dit zou een argument opleveren voor versoepeling van het arbeidsmigratiebeleid voor die categorie. Bij deze argumentatie vallen echter wel enkele kanttekeningen te plaatsen.⁶ Afgaande op de beloningsverschillen en op het grote aantal bèta's en technici dat buiten hun eigenlijke vakgebied werkzaam is, lijkt het momenteel met die tekorten wel mee te vallen (zie ook Jacobs en Webbink, 2004). Tekorten zijn onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt die in het algemeen na verloop van tijd door evenwichtsherstellende mechanismen, bijvoorbeeld loonaanpassing, verdwijnen en die dus een tijdelijk karakter hebben, al zullen tekorten bij toelating van arbeidsmigranten sneller verdwijnen. Naar hun aard zijn dergelijke tekorten bovendien moeilijk te voorspellen. Zij kunnen misschien een globaal beeld van de tendenties op de arbeidsmarkt geven, maar lijken te speculatief om kwantitatief beleid op te baseren.

Dat de lonen van bèta's en technici niet stijgen kan ook te maken hebben met de internationale dimensie. Op de betreffende product- en arbeidsmarkten speelt internationale concurrentie een belangrijke rol. Het werk van bèta's en technici kan vaak ook in het buitenland worden verricht. Als de lonen zouden stijgen wordt verplaatsing van de betrokken activiteiten naar het buitenland aantrekkelijker. We zien dit echter nog niet op grote schaal gebeuren. De andere kant van de medaille is, dat naarmate de binnenlandse arbeidsmarkt voor bèta's en technici meer wordt opengesteld voor arbeidsmigranten, dit type activiteiten behouden kan blijven of zelfs in omvang kan toenemen. Het extra arbeidsaanbod dat hierdoor in het binnenland beschikbaar komt heeft een loondrukkende werking en stimuleert daardoor de arbeidsvraag op deze deelmarkt.

De cruciale vraag is niet zozeer of in de toekomst tekorten aan kenniswerkers, en meer in het bijzonder aan bèta's en technici zullen ontstaan, maar veeleer welke externe effecten aan de door deze groepen ontplooidde activiteiten kunnen worden toegeschreven. Jacobs en Webbink (2004) betogen in dit verband het volgende. Er is overtuigend bewijs voor de positieve externe effecten van onderzoek en ontwikkeling (R&D). De private investeringen in R&D zijn in Nederland relatief laag vergeleken met andere landen. Bovendien zou door de toenemende internationalisering in de toekomst R&D-activiteit uit Nederland naar het buitenland verplaatst kunnen worden. Instandhouding, en zo mogelijk uitbreiding, van investeringen in R&D in Nederland kan daarom positief uitwerken op de welvaart via meer innovatie. De auteurs

⁶ Later dit jaar zal het Centraal Planbureau een studie uitbrengen over tekorten aan bèta's.

noemen het wegnemen van barrières voor migratie van R&D-werkers als een middel om dit te bereiken. Dit zou een loondrukkende werking kunnen hebben, die het interessant maakt om de werkgelegenheid in de R&D-sector uit te breiden.

Arbeidsmigratie van hoger opgeleiden lijkt in het algemeen gesproken een *'no regret policy'*: "baat het niet dan schaadt het niet",⁷ mits de eerder genoemde bevolkingseffecten in het oog worden gehouden.. Als de immigranten bij binnenkomst niet al te oud zijn, leveren zij een positieve bijdrage aan het collectieve budget. Dit effect is overigens niet zodanig groot dat immigratie een effectief middel is om de financiële gevolgen van de vergrijzing te verlichten (Roodenburg et al., 2003). Afgezien van de budgettaire effecten kan het economisch voordeel voor de ingezetenen variëren van neutraal tot positief. Dat laatste is het geval als de arbeidsmigranten gaan werken in sectoren die van belang zijn voor het innovatie- en groeipotentieel, met name de R&D, zodat sprake is van positieve externe effecten. Voorts kan, algemeen gesproken, de internationale uitwisseling van talent positief uitwerken. Een en ander geldt onder de voorwaarde dat betrokkenen niet werkloos raken of onder hun niveau gaan werken. Dit onderstreept het belang van een effectieve werving en selectie.

3 Vraagsturing

3.1 Algemeen

Kenmerkend voor vraagsturing is dat de potentiële werkgever een baan aanbiedt aan een buitenlandse werknemer en daarvoor een vergunning vraagt aan de autoriteiten in het land van bestemming. In de praktijk gaat het doorgaans om een arbeidsrelatie op individueel niveau, maar collectieve varianten zijn ook denkbaar. Dit is het dominante model in West Europa. Het Verenigd Koninkrijk en - in mindere mate - Spanje en Noorwegen passen naast vraagsturing ook aanbodsturing toe (zie ook paragraaf 4). De Verenigde Staten kennen ook een gemengd systeem, waarin echter de vraaggestuurde component overheerst.

De verlening van de vergunning is vaak afhankelijk van een zogenaamde 'arbeidsmarkttoets' die moet voorkomen dat de komst van de buitenlandse werknemer ten koste gaat van de aanstelling van een binnenlandse werkzoekende.

Doorgaans is de afgegeven verblijfsvergunning tijdelijk, maar er zijn uitzonderingen. Zo kunnen hoog gekwalificeerden in Duitsland meteen een permanente verblijfsvergunning krijgen

⁷ Als er geen tekorten zijn en er worden toch arbeidsmigranten toegelaten, leidt dat dan niet tot een overschot, dus tot werkloosheid? Op korte termijn is dat inderdaad aannemelijk, maar na verloop van tijd zullen die overschotten worden geabsorbeerd door de werking van evenwichtsherstellende mechanismen, zoals loonaanpassing.

(Bundesministerium des Innern, 2004). In veel landen is op termijn omzetting in een permanente verblijfsvergunning mogelijk.

3.2 Het Nederlandse model

Nederland kent al vele jaren een systeem van vraaggestuurde arbeidsmigratie. De procedure omvat zowel de aanvraag van een tewerkstellingsvergunning als van een verblijfsvergunning, waarbij verschillende instanties (CWI, respectievelijk IND) zijn betrokken. De verblijfsvergunning is tijdelijk, maar op termijn is een permanente verblijfsvergunning mogelijk. Voorwaarde voor afgifte van de tewerkstellingsvergunning is dat wordt voldaan aan een 'arbeidsmarkttoets', die moet voorkomen dat de komst van de buitenlandse werknemer ten koste gaat van de aanstelling van een binnenlandse werkzoekende, c.q. een werkzoekende in de Europese Economische Ruimte. De werkgever moet aannemelijk maken dat geen 'prioriteitsgenietend' arbeidsaanbod beschikbaar is. Een en ander is geregeld in de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV).

Een versoepeling van de WAV is in mei 2004 van kracht geworden voor werknemers uit de nieuwe lidstaten van de EU in Midden- en Oost Europa (Ministerie van SZW, 2004). Weliswaar is voor betrokkenen nog steeds een tewerkstellingsvergunning vereist, maar voor een beperkt aantal sectoren of beroepsgeroepen, waarvoor het CWI heeft vastgesteld dat sprake is van tekorten, geldt een versnelde procedure zonder arbeidsmarkttoets, die hoogstens twee weken in beslag neemt.

In oktober 2004 is met de invoering van het zogenaamde 'snelloket voor kenniswerkers' een belangrijke versoepeling van het arbeidsmigratiebeleid ingegaan (Tweede Kamer, 2004). Voor arbeidsmigranten die een bruto jaarsalaris gaan verdienen van minstens 45 000 euro (ongeveer anderhalf maal modaal), vervalt, op enkele uitzonderingen na, de verplichte tewerkstellingsvergunning van het CWI en volstaat een verblijfsvergunning af te geven door de IND. Voor migranten jonger dan dertig jaar geldt de ziekenfondsgrens (32 600 euro in 2004). Promovendi worden vrijgesteld van het inkomenscriterium en voor postdoctorale en universitaire docenten beneden de dertig jaar vervalt het inkomensvereiste van 32 600 euro. De verblijfsvergunning wordt afgegeven voor de duur van de arbeidsovereenkomst met een maximum van vijf jaar, dat ook geldt voor arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Na vijf jaar is omzetting in een permanente verblijfsvergunning mogelijk. De overheid neemt een inspanningsverplichting op zich om de procedure binnen twee weken af te doen, althans wanneer sprake is van een convenant tussen werkgever en overheid.

Het Nederlandse model was tot voor kort uitsluitend gericht op het wegnemen van knelpunten in de personeelsvoorziening. Aan de basis van de tewerkstellingsvergunning stond doorgaans een moeilijk vervulbare vacature. Hiermee werd tegemoet gekomen aan de behoeften van werkgevers. Voor zover het gaat om laaggeschoold werk zijn er voldoende ontvangers van een uitkering die dat werk zouden kunnen doen, maar omdat men er onvoldoende in slaagt die personen te activeren blijft er weinig anders over dan het toelaten van aanbod uit het buitenland. Het blijft een noodoplossing voor de korte termijn. Om redenen genoemd in paragraaf 2 is voor arbeidsmigratie van laaggeschoolden in het algemeen een terughoudend beleid op zijn plaats.

De recente invoering van het snelloket voor kenniswerkers komt er op neer dat de barrières voor het aantrekken van buitenlandse arbeidskrachten, vanaf de gestelde inkomensgrenzen, nagenoeg zijn geslecht. Voor het hogere segment van de arbeidsmarkt wordt de moeilijk vervulbare vacature als uitgangspunt dus losgelaten. Ook als in Nederland of Europa voldoende gekwalificeerd aanbod aanwezig is kan men nu de voorkeur geven aan iemand van buiten de Europese Economische Ruimte omdat de betrokkene over extra kwaliteiten beschikt of minder hoge looneisen stelt (zolang aan de inkomenseis wordt voldaan). Werkgevers hebben onder dit nieuwe regime dus nagenoeg vrije toegang tot de mondiale arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden.

Afgaande op berichten in de pers, lijkt de invoering van het snelloket gepaard te gaan met de nodige kinderziekten, die zowel de werkgever als de immigrant raken (zie bijvoorbeeld Het Financieele Dagblad, 2004 en Spijkers, 2005). Als we in het vervolg spreken over het snelloket voor kenniswerkers, dan doelen we op de situatie waarin die kinderziekten zullen zijn overwonnen.

Voor het welslagen van het nieuwe snelloket voor kenniswerkers is een goede monitoring en een evaluatie van het snelloket van belang. Allereerst willen we natuurlijk weten of de gestelde inkomensgrenzen voldoende selectief werken. Behoren de migranten die via dit loket Nederland binnenkomen in belangrijke mate tot de doelgroep die het kabinet voor ogen heeft, te weten kenniswerkers? Wellicht is dit moeilijk vast te stellen, maar ook de verdeling over sectoren kan bruikbare aanwijzingen verschaffen. Ook uit een oogpunt van handhaving is monitoring nodig. Wordt het opgegeven salaris inderdaad betaald? Worden constructies toegepast voor oneigenlijk gebruik van de regeling? Op basis van deze gegevens dient een evaluatie plaats te vinden.

4 Aanbodsturing

4.1 Algemeen

Bij aanbodgestuurde arbeidsmigratie melden kandidaten zich aan bij de autoriteiten van het bestemmingsland om te worden toegelaten als arbeidsmigrant. Die autoriteiten hanteren bepaalde criteria voor toelating die een zekere mate van selectiviteit impliceren met betrekking tot het economisch potentieel van de migranten. Dit beleid kan bijvoorbeeld worden vormgegeven in een puntensysteem, waarbij aan kandidaat-migranten punten worden toegekend voor bepaalde kwalificaties. Hoe meer punten, des te hoger het veronderstelde economisch potentieel van de kandidaat. Kandidaten die een van te voren vastgesteld minimum aantal punten behalen worden in principe toegelaten. Als alternatief voor het puntensysteem worden wel quota gehanteerd voor het jaarlijks toe te laten aantal arbeidsmigranten, al dan niet toegespitst op bepaalde beroepsgroepen. Quota kunnen ook in combinatie met een puntensysteem worden gehanteerd, zoals bijvoorbeeld in Australië.

Anders dan bij vraagsturing ontbreekt bij aanbodsturing het vereiste dat de immigrant een aanbod van een werkgever moet hebben als noodzakelijke voorwaarde voor toelating. Uiteraard vervalt bij aanbodsturing ook de eventuele aanvullende eis dat moet zijn voldaan aan de arbeidsmarkttoets, omdat deze alleen kan worden uitgevoerd op basis van een concrete vacature.

Aanbodgestuurde arbeidsmigratie heeft in de praktijk vooral betrekking op permanente vestiging in het land van bestemming. Echter, ook tijdelijke aanbodgestuurde arbeidsmigratie komt voor.

4.2 Australië, Canada, Nieuw-Zeeland

Buiten Europa gelden met name Australië, Canada en Nieuw-Zeeland als voorbeeldlanden voor aanbodgestuurde arbeidsmigratie. Deze landen hanteren een puntensysteem, waarmee immigranten zich kunnen kwalificeren voor permanente immigratie. Punten kan men krijgen voor kenmerken als leeftijd, opleiding, werkervaring en kennis van de taal. In Australië wordt het puntensysteem gecombineerd met jaarlijkse quota. Verder kennen de drie genoemde landen naast permanente arbeidsmigratie ook tijdelijke werkvergunningen. Nadere informatie over de arbeidsmigratie naar deze landen is onder andere te vinden in Loobuyck (2001), Richardson en Laurence (2004) en Winkelmann (1999).

Opleiding en werkervaring vormen naast leeftijd de belangrijkste component in de puntentelling. Het is daarom van belang dat de autoriteiten een goed beeld hebben van deze kwalificaties. Lastige punten hierbij zijn de internationale vergelijkbaarheid van opleidingen en beroepen en de verificatie met het oog op vervalste of gekochte documenten.

Anders dan Canada past Australië een zogenaamd *pre-immigration assessment* toe. Men weet dus beter wat voor vlees men in de kuip heeft voordat de immigrant het land binnenkomt. Dit zou een van de verklaringen vormen voor de betere prestaties op de arbeidsmarkt van immigranten in Australië in vergelijking met Canada (Richardson en Laurence, 2004).

4.3 Verenigde Staten

De Verenigde Staten worden ook vaak opgevoerd als voorbeeld van aanbodgestuurde arbeidsmigratie, met als symbool de *Green Card*. Met deze benaming wordt de permanente verblijfsvergunning in de Verenigde Staten aangeduid. In feite is in de Verenigde Staten sprake van een hybride systeem voor arbeidsmigratie, waarbij de *vraaggestuurde* component overheerst. Het aantal jaarlijks afgegeven *Green Cards* voor arbeidsmigranten ligt in de orde van grootte van 150 000 (Loobuyck, 2001), waarvan 50 000 vallen onder de zogenaamde *Green Card Lottery*, krachtens welke regeling jaarlijks 50 000 *permanente* verblijfsvergunningen worden verloot onder personen die zich daarvoor hebben aangemeld en die afkomstig zijn uit landen waaruit de Verenigde Staten meer immigranten wil hebben met het oog op een grotere diversiteit van de immigrantenpopulatie. Er gelden wel - tamelijk lichte - eisen ten aanzien van opleiding of werkervaring, maar een arbeidsovereenkomst is niet vereist. Dit is dus een zuiver aanbodgestuurd systeem. Qua omvang is deze *Green Card Lottery* tamelijk bescheiden. Rekening houdend met de verschillen in bevolkingsomvang zou deze voor Nederland neerkomen op nog geen 3 000 immigranten per jaar. Voor de overige circa 100 000 *Green Cards* die jaarlijks door de Verenigde Staten aan arbeidsmigranten worden afgegeven is vrijwel altijd een *job offer* vereist (Strop, 2004). Hier is dus sprake van vraagsturing.

4.4 Europa

Voorzover bekend komt aanbodsturing in Europa alleen voor in het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Noorwegen (de Lange et al., 2003). Het Duitse plan tot invoering van aanbodsturing middels een puntensysteem heeft de nieuwe immigratiewet niet gehaald (Bundesministerium des Innern, 2004).

In het Verenigd Koninkrijk bestaan aanbodgestuurde programma's voor gequoteerde tijdelijke immigratie van laaggeschoolden die gaan werken in bepaalde beroepen in enkele specifieke

sectoren (*Sectors Based Scheme*) en voor immigratie van kenniswerkers (*Highly Skilled Migrant Programme*), dat is gebaseerd op een puntensysteem (zie ook de desbetreffende website van het *Home Office*). De verblijfsvergunning is aanvankelijk tijdelijk, maar kan na enkele jaren worden omgezet in een permanente vergunning (de Lange et al., 2003). Onlangs zijn nieuwe plannen voor het immigratiebeleid in het Verenigd Koninkrijk bekend gemaakt door het Home Office (2005). Het bereik van het puntensysteem wordt uitgebreid tot de middelbaar opgeleiden en de quota voor laaggeschoolden worden geleidelijk afgeschaft omdat men verwacht dat voldoende buitenlands aanbod beschikbaar komt uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie.

Spanje kent naast vraaggestuurde arbeidsmigratie ook aanbodsturing op basis van een quotum voor bepaalde sectoren en beroepen. De implementatie vindt veelal plaats in het kader van bilaterale verdragen met een aantal herkomstlanden (de Lange et al., 2003).

In Noorwegen is het stelsel in essentie vraaggestuurd, maar migranten met speciale kwalificaties (zogenaamde 'specialisten') die gedurende drie maanden (vrije termijn) of langer in Noorwegen mogen verblijven en die een baan aangeboden krijgen daar een aanvraag indienen voor een werkvergunning. Dit kan worden beschouwd als een element van aanbodsturing.

5 Discussie

5.1 Algemeen

In de verdere discussie beperken we ons tot de migratie van werknemers met een bovengemiddelde verdien capaciteit, dus vooral hoger opgeleiden, respectievelijk kenniswerkers. De discussie spitst zich toe op de vraag of een programma van aanbodgestuurde arbeidsmigratie voor deze kennismigranten iets kan toevoegen aan het bestaande stelsel, dat wordt belichaamd door het onlangs ingestelde snelloket voor kenniswerkers, dan wel in de plaats zou moeten komen van dat stelsel. Vormt de vereiste tussenkomst van de werkgever in de migratiebeslissing - het kenmerkende verschil met aanbodsturing - een rem op de beoogde instroom van kenniswerkers? Met andere woorden: zijn werkgevers meer afwachtend of juist alert? De praktijk zal dit moeten uitwijzen en daarvoor hebben we de komende evaluatie van het snelloket. Zouden de resultaten tegenvallen, dan zijn aanpassingen aan het snelloket te overwegen, maar komt ook aanbodsturing als optie in beeld.

De keuze tussen vraag- en aanbodsturing kan niet uitsluitend worden gebaseerd op de opgedane ervaringen met het snelloket. Ook een inventarisatie van de voor- en nadelen op basis van meer theoretische overwegingen is van belang voor de afweging. Deze inventarisatie volgt hieronder.

5.2 Voor- en nadelen van beide systemen

Werving en selectie

Een belangrijk verschil tussen vraag- en aanbodsturing is dat in het eerste geval de werving en selectie wordt overgelaten aan de markt,⁸ terwijl in het tweede geval een belangrijke rol is weggelegd voor de overheid, mogelijk bijgestaan door sociale partners, die de eerste selectie uitvoert. Welk van beide vormen de voorkeur zou moeten hebben is deels een kwestie van smaak, maar het overlaten aan de markt heeft in ieder geval twee evidente voordelen.⁹ In de eerste plaats bepaalt de individuele werkgever, op basis van een aanwezige vacature, of de komst van een arbeidsmigrant gewenst is en welke kwalificaties vereist zijn.¹⁰ In de tweede plaats kan die werkgever verder kijken dan de papieren informatie over opleiding en werkervaring. Zaken als sociale vaardigheden en motivatie zijn vaak minstens zo belangrijk en wie kan daar beter over oordelen dan de beoogde werkgever? Ook heeft de werkgever een direct materieel belang bij het signaleren fraude (bijvoorbeeld vervalste of gekochte diploma's). Fraudegevoeligheid is een punt dat ook het kabinet noemt als nadeel van een aanbodgestuurd systeem (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004).¹¹

Wat betreft de zoekkosten voor de werkgever in beide systemen valt nog het volgende op te merken. In een aanbodgestuurd systeem neemt de overheid de eerste selectie voor haar rekening. Dat leidt tot een kostenbesparing voor de werkgever, die dus indirect door de overheid wordt gesubsidieerd. Dit betekent echter niet dat de totale zoekkosten in dat systeem ook lager zijn. Er is op voorhand geen reden om aan te nemen dat de overheid dit goedkoper zou kunnen dan de marktsector.

⁸ Ingeval een arbeidsmarkttoets is vereist heeft ook de publieke arbeidsvoorziening (in Nederland het CWI) een rol.

⁹ In de recente immigratiestudie van het Centraal Planbureau (Roodenburg et al., 2003) wordt gesteld dat een aanbodgestuurd systeem betere mogelijkheden biedt tot selectiviteit met betrekking tot het economisch potentieel van de immigranten. Dat was gebaseerd op een vergelijking met de Wet Arbeid Vreemdelingen voor de invoering van het 'snelloket kenniswerkers'. Vergeleken met het huidige systeem van vraagsturing in Nederland en denkbare varianten daarop lijkt het genoemde voordeel van aanbodsturing minder relevant.

¹⁰ Ederveen et al. (2004) wijzen er op dat het korte-termijnbelang van de werkgever niet hoeft samen te vallen met het maatschappelijk belang, dat gebaat is bij inzetbaarheid van de arbeidsmigrant ook op lange termijn. Dit risico kan worden verkleind door, zoals in Nederland het geval is, met tijdelijke vergunningen te werken die pas na een aantal jaeren kunnen uitmonden in permanente toelating.

¹¹ Bij een aanbodgestuurd systeem staat het maatschappelijk belang centraal en dit kan soms afwijken van het werkgeversbelang. Dit geldt bijvoorbeeld voor de leeftijd van betrokkenen, die immers medebepalend is voor het effect op het collectieve budget, alsmede voor het economisch potentieel van een meereizende partner. Echter, dit soort overwegingen zijn niet exclusief gekoppeld aan aanbodsturing, maar kunnen in beginsel ook bij een vraaggestuurd systeem worden meegewogen bij de vergunningverlening.

Via welke kanalen komt in beide systemen het contact tussen vraag en aanbod tot stand? In beide gevallen zal Internet een belangrijk communicatiemedium vormen. Landen met een aanbodgestuurd systeem hebben speciale websites waar een groot deel van de aanmeldingsprocedure *online* kan worden doorlopen. Bij vraagsturing kunnen samenwerkende werkgevers hun vacature-aanbod onder de aandacht van kandidaat-immigranten brengen. Daarnaast kunnen contactpunten in de belangrijkste herkomstlanden een rol spelen. In geval van aanbodsturing valt te denken aan 'loketten' verbonden aan diplomatieke vestigingen, met als belangrijkste taak *'pre-immigration assessment'*, dus de evaluatie, verificatie en legalisatie van diploma's en andere documenten. In geval van vraagsturing valt te denken aan gespecialiseerde particuliere agenten in de herkomstlanden die namens de werkgevers de werving en selectie voor hun rekening nemen.

Sociale zekerheid

Aanbodsturing levert risico's op voor de sociale zekerheid. In de eerste plaats bestaat, anders dan bij een vraaggestuurd systeem, geen garantie dat de toegelaten arbeidsmigranten een baan vinden. Zij kunnen aangewezen raken op de sociale zekerheid. Dit nadeel zou kunnen worden ondervangen door gefaseerde toegang van betrokkenen tot de sociale zekerheid.¹² Verder kan bij vraagsturing een 'arbeidsmarkttoets' worden geëist. Deze levert een prikkel op voor werkgevers om eerst te zoeken onder de ontvangers van een uitkering. Aanbodsturing, is niet te combineren met een arbeidsmarkttoets, omdat deze niet geschiedt op basis van concrete vacatures.¹³ Alleen als de immigranten slechts tijdelijk (bijvoorbeeld een half jaar) de gelegenheid krijgen om een baan te zoeken kan een arbeidsmarkttoets wel worden geëist. Voor het marktsegment hoger opgeleiden lijkt de kwestie van de arbeidsmarkttoets echter minder relevant. Bovendien is deze bij het snelloket voor kenniswerkers komen te vervallen.

Procedurele barrières

Vraagsturing gaat gepaard met administratieve lasten voor de werkgever en met wachttijden, die als hinderlijk worden ervaren. Bij aanbodsturing merkt de werkgever daar niets meer van. Hij kan zonder belemmeringen meedingen naar het beschikbare aanbod van toegelaten arbeidsmigranten. Voor het marktsegment hoger opgeleiden zijn deze procedurele barrières met de invoering van het 'snelloket voor kenniswerkers' sterk teruggebracht (kinderziektes daargelaten) en daarom minder relevant .

¹² Mogelijk zijn er juridische belemmeringen voor een dergelijke aanpak, uit hoofde van het gelijkheidsbeginsel en Europese regels.

¹³ Wel kan bij het vaststellen van de criteria voor toelating, in algemene zin rekening worden gehouden met de beschikbaarheid van aanbodoverschotten in bepaalde beroepsgroepen.

Arbeidsmobiliteit

Arbeidsmigranten die worden toegelaten in het kader van een aanbodgestuurd systeem kunnen even gemakkelijk van baan wisselen als ingezetenen. Bij vraagsturing is, in de eerste jaren, de verblijfsvergunning gekoppeld aan een bepaalde baan, dus aan één werkgever. Dit levert een *tijdelijke* beperking op van de arbeidsmobiliteit, wat minder gunstig is voor de werking van de arbeidsmarkt. Mobiliteit is natuurlijk mogelijk, maar dan moet de nieuwe werkgever weer een aanvraag voor de benodigde vergunning(en) indienen.

Samenvattend

- Werving en selectie leidt in een vraaggestuurd systeem tot maatwerk en in een aanbodgestuurd systeem tot een meer globale inschatting van de arbeidsmarktkansen van een kandidaat, terwijl laatstgenoemd systeem ook fraudegevoeliger is
- De risico's voor de sociale zekerheid spelen *bij hoger opgeleiden* een minder grote rol in de keuze tussen vraag- en aanbodsturing
- Procedurele barrières spelen geen grote rol bij de keuze tussen het snelloket voor kenniswerkers en een aanbodgestuurd systeem
- De arbeidsmobiliteit wordt bij vraagsturing *tijdelijk* beperkt

5.3 Hoe verder?

Welke redenen hebben we om deze kenniswerkers hier naartoe te halen? In het voorgaande noemden we er drie:

1. Knelpunten in de personeelsvoorziening;
2. Internationale uitwisseling van talent;
3. Vergroting van de werkgelegenheid in sectoren met positieve externe effecten, met name de R&D.¹⁴

In de aanpak van knelpunten kan uitstekend worden voorzien met een vraaggestuurd systeem. Zeker bij het snelloket voor kenniswerkers kan de werkgever zonder al te veel belemmeringen mensen uit het buitenland aantrekken, op voorwaarde dat de in paragraaf 3 genoemde kinderziekten worden overwonnen. Ook voor de internationale uitwisseling van talent lijkt het huidige vraaggestuurde systeem voldoende mogelijkheden te bieden.

Wat betreft het derde punt, de vergroting van de werkgelegenheid in sectoren met positieve externe effecten is niet op voorhand duidelijk hoe de kaarten liggen. Uit de evaluatie van het

¹⁴ Voor R&D zijn de positieve externe effecten overtuigend aangetoond (zie Jabobs en Webbink, 2004). Mogelijk zijn er nog andere sectoren waarvoor dit ook geldt, maar het valt buiten het bestek van dit memorandum om daar verder op in te gaan.

pas ingevoerde snelloket voor kenniswerkers zal moeten blijken of langs deze weg voldoende arbeidsmigranten in de R&D-sector kunnen worden aangetrokken. Denkbaar is dat de gehanteerde inkomensgrenzen te hoog liggen om de beoogde loondrukkende werking te bereiken, die het voor werkgevers in deze sector interessant maakt om additionele kenniswerkers uit het buitenland in dienst te nemen.

Als de instroom van buitenlandse kenniswerkers in de R&D-sector zou blijken tegen te vallen staan in principe twee wegen open:

1. Verlagen of loslaten van de inkomensgrens voor bedrijven in de R&D-sector;
2. Een programma van aanbodgestuurde arbeidsmigratie voor kenniswerkers die geschikt zijn om in de R&D te werken (bèta's en technici).

Anders dan bij sub 1, geschied bij een programma als bedoeld onder sub 2. de toelating niet langs sectorale lijnen maar op basis van opleidingscriteria. Van een dergelijk programma zullen een limitatieve lijst van opleidingen en een leeftijdscriterium ingrediënten vormen. De mogelijke rol van quoterings en een puntentelling zullen nader moeten worden bezien.

Bij beide opties zijn wel kanttekeningen te plaatsen. Bij optie 1. ligt oneigenlijk gebruik op de loer, vooral bij bedrijven die zich niet uitsluitend met R&D bezighouden. Maar wellicht kan dat worden tegengegaan door het sluiten van convenanten met individuele 'bonafide' bedrijven. Bij optie 2. zal hoogstwaarschijnlijk een deel van het aanbod weglekken naar andere sectoren. De meeste Nederlandse bèta's en technici zijn immers ook buiten hun eigenlijke vakgebied werkzaam (Jacobs en Webbink, 2004). Wellicht speelt dit bij buitenlanders minder doordat de taalbarrière het werken buiten de meer internationaal georiënteerde R&D-sector bemoeilijkt.

Ten slotte nog een enkel woord over een Europees arbeidsmigratiebeleid, zoals aan de orde gesteld in het *Green Paper* van de Europese Commissie (Commission of the European Communities, 2005). De analyse van de Commissie leunt zwaar op de veronderstelde noodzaak van meer arbeidsmigratie met het oog op de vergrijzing. Voor Nederland gaat die argumentatie in ieder geval niet op (Roodenburg et al., 2003). Meer algemeen lijkt een Europees arbeidsmigratiebeleid geen goed idee, vooral omdat de belangen van de lidstaten te veel uiteenlopen (CPB/SCP, 2004). Voor de op de Nederlandse situatie afgestemde afwegingen die wij hierboven hebben geschetst, lijkt in een Europees beleid ook nauwelijks plaats. Alles bij

elkaar reden genoeg om het arbeidsmigratiebeleid niet aan Europa over te laten maar zoveel mogelijk in eigen beheer verder te ontwikkelen.¹⁵

6 Conclusies

- De discussie over systemen voor het faciliteren van arbeidsmigratie kan beperkt blijven tot migranten met een meer dan gemiddelde verdien capaciteit (in het algemeen hoger opgeleiden)
- Niet voorspellingen van tekorten, maar aangetoonde positieve externe effecten dienen de leidraad te vormen voor het beleid inzake hoger opgeleide arbeidsmigranten
- Het onlangs ingestelde ‘snelloket voor kennismigranten’ dient geëvalueerd te worden alvorens veranderingen in het systeem van arbeidsmigratie te overwegen
- Met name uit een oogpunt van werving en selectie lijkt een vraaggestuurd systeem voor de Nederlandse situatie het meest geschikt, maar een aanbodgestuurd programma specifiek voor bèta’s en technici is een denkbare beleidsrichting
- Tot het invoeren van een aanbodgestuurd programma gericht op hoger opgeleiden in het algemeen bestaat vooralsnog geen aanleiding
- Nationaal beleid inzake arbeidsmigratie heeft de voorkeur boven Europees beleid

Literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2004, *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, Den Haag.

Borjas, G., *Heaven’s Door, Immigration Policy and the American Economy*, Princeton University Press, Princeton.

Bundesministerium des Innern, 2004, *Details of the Immigration Act*, Berlin.

Centraal Planbureau, 2004, *Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden*, CPB notitie nr. 46, Den Haag.

CPB/SCP, 2004, *Bestemming Europa, Immigratie en Integratie in de Europese Unie*, Bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2005.

¹⁵ Wellicht is het wel zinvol om bepaalde regels en procedures binnen de EU af te stemmen, maar de aantallen toe te laten arbeidsmigranten en de criteria die daarbij worden gehanteerd kunnen beter op nationaal niveau worden bepaald.

Commission of the European Communities, 2005, *Green Paper on an EU Approach to managing Economic Migration*, Brussels.

Ederveen, J., A. van der Horst en P. Tang, 2004, Aantrekkelijk Europa, *Economisch-Statistische Berichten*, 15 oktober.

Garnaut, R., R. Ganguly and J. Kang, 2003, Migration to Australia and Comparisons to the United States: Who Benefits?

Het Financieele Dagblad, 2004, *Snelloket voor kenniswerkers werkt nog niet*, 15 december.

Home Office, <http://www.workingintheuk.gov.uk>

Home Office, 2005, *Controlling our borders: making migration work for Britain, Five year strategy for asylum and immigration*, www.homeoffice.gov.uk

Innovatieplatform, 2003, *Deltaplan bèta/techniek*.

International Organisation for Migration, 2002, *International Comparative Study of Migration Legislation and Practice*, Department of Justice, Equality and Law reform, Dublin.

Jacobs, B en D, Webbink, 2004, *Onderwijs, innovatie en productiviteit*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

Lange, T de, S. Verbeek, R. Cholwinski en J. Doomernik, 2003, *Arbeidsmigratie naar Nederland, regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk*, Adviescommissie voor Vremmdelingen zaken, Den Haag.

Loobuyck, P., 2001, *Vreemdelingen over de (werk)vloer*, Academia Press, Gent.

Ministerie van SZW, 2004, *Sectoren met aantoonbaar personeelstekort kunnen sneller werknemers uit Midden- en Oost-Europa inzetten*, persbericht 16 maart 2004.

Partij van de Arbeid, 2004, *Integratie en immigratie: Aan het werk!*, Amsterdam.

Richardson, S, and L. Laurence, 2004, *A Comparison of Australian and Canadian Immigration Policies and Labour Market Outcomes*, The National Institute of Labour Studies, Australia.

Roodenburg, H, R. Euwals and H. ter Rele, 2003, *Immigration and the Dutch Economy*, CPB Special Publication nr. 47, The Hague.

Spijkers, R., 2005, *Weg met die Haagse stroperigheid*, Het Financieele Dagblad, 5 februari.

Strop, J., 2004, Kennismigrant wel welkom in Nederland, Het Financieele Dagblad, 23 september 2004.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004, Toelating van kennismigranten, Vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VI, nr. 164.

Winkelmann, R., 1999, *Immigration: The New Zealand Experience*, IZA Discussion Paper No. 61, Bonn.