

Datum : 27 februari 2007
Aan : Interdepartementale Commissie Beleidsplan Legale Migratie

Selectief arbeidsmigratiebeleid: Europees of nationaal?

Het Beleidsplan Legale Migratie van de Europese Commissie onder de loep

Samenvatting

Met deze notitie geeft het CPB gevolg aan een verzoek van de interdepartementale commissie Beleidsplan Legale Migratie om ondersteuning bij haar oordeelsvorming over de voorstellen van de Europese Commissie over de gemeenschappelijke aanpak van legale migratie. De notitie bestaat uit drie elementen: (a) Kwantitatieve achtergrondgegevens over de Nederlandse arbeidsmigratie in internationaal perspectief, vooral gericht op de kwalificatiestructuur van de immigratie. (b) Op basis van bestaand CPB-onderzoek en nieuwe literatuur wordt samengevat om welke redenen een selectief beleid op het gebied van arbeidsmigratie gewenst lijkt. (c) Tenslotte wordt op basis van de subsidiariteitstest nagegaan of het arbeidsmigratiebeleid dat in de EU nu volledig op nationale leest is geschoeid efficiënter en welvaartsverhogend zou kunnen worden gecoördineerd door de EU.

Inhoudsopgave

1	Introductie	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Achtergrond EU-voorstellen in het Beleidsplan Legale Migratie	3
1.3	Indeling notitie	6
2	Selectief arbeidsimmigratiebeleid op nationaal niveau	7
2.1	Waarom afscherming van nationale arbeidsmarkten?	7
2.2	Effecten van arbeidsmigratie op de welvaartsstaat	9
2.3	Effecten van arbeidsimmigratie voor toekomstige economische groei	14
2.4	Verdringingseffecten op de arbeidsmarkt	19
2.4.1	Voorspelde arbeidsmarkteffecten van immigratie (standaardmodel)	19
2.4.2	Empirische studies over verdringingseffecten op de arbeidsmarkt	22
2.5	Selectief arbeidsmigratiebeleid: conclusies	24
3	EU-coördinatie voor arbeidsmigratiebeleid?	26
3.1	Beoordelingskader	27
3.2	Ontwerprichtlijn hooggeschoolden	28
3.3	Ontwerprichtlijn tijdelijke (seizoens-) arbeidsmigranten	35
3.4	Kaderrichtlijn Europese basisrechten arbeidsmigranten	37
3.5	Conclusies ten aanzien de Europese aanpak	39
4	Samenvatting en conclusies	41
	<u>Annex</u> : Achtergronddata Nederlandse arbeidsimmigratie in internationaal perspectief	46
	Literatuur	56

1 Introductie

1.1 Aanleiding

De Europese Commissie komt nog dit jaar met voorstellen voor een Europese aanpak van legale arbeidsmigratie en met voorstellen rond een basisstatuut dat de rechten van arbeidsmigranten regelt. De voorstellen impliceren minstens een gedeeltelijke breuk met de huidige situatie waarin legale arbeidsmigratie een terrein is dat vooral onder het nationale beleid van de lidstaten valt.

Met deze notitie geeft het CPB gevolg aan een verzoek van de interdepartementale commissie Beleidsplan Legale Migratie om ondersteuning bij haar oordeelsvorming over de voorstellen van de Europese Commissie over de gemeenschappelijke aanpak van legale migratie.¹ In de SER Adviesaanvraag Arbeidsmigratiebeleid van 28 september 2006 de Staatssecretaris van SZW en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking schrijven hierover:

"[...]attendeert het kabinet U erop dat dit najaar ook aan het Centraal Planbureau advies wordt gevraagd over het arbeidsmigratiebeleid: in het kader van het EU-beleidsplan Legale Migratie wordt het CPB verzocht om relevante data te leveren, aan te geven wat de meerwaarde is van EU-arbeidsmigratiebeleid, en diverse opties (met hun impact) aan te geven voor de door de Europese Commissie aangekondigde richtlijnvoorstellen." (p. 13).

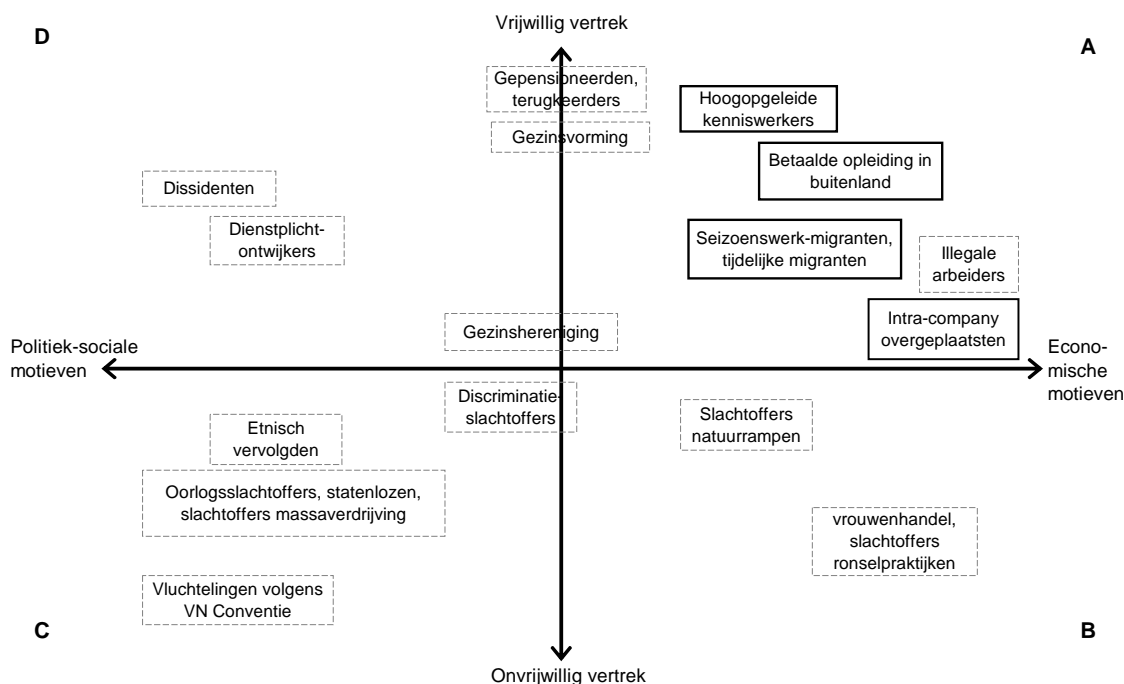
1.2 Achtergrond EU-voorstellen in het Beleidsplan Legale Migratie

Migratie is een heterogeen geheel van menselijke verplaatsingen. Uitgaande van de vertrekmotieven kunnen verschillende internationale migratiestromen onderscheiden worden, gelet op de mate van vrijwilligheid en gelet op de afweging tussen strikt economische versus sociaalpolitieke motieven (Richmond 1988). Vaak is sprake van een combinatie van beide. Figuur 1.1 onderscheidt een aantal gradaties tussen de vrijwillige arbeidsmigrant en degene die als vluchteling beschouwd wordt in de zin van de VN Vluchtelingenconventie.

De EU-voorstellen in het Beleidsplan Legale Migratie betreffen slechts de vier dikomlijnde categorieën in kwadrant A van de figuur. Het zijn legale migratiestromen die gekenmerkt worden door zowel vrijwillig vertrek als door de dominantie van economische motieven. Arbeidsimmigratie gaat vaak samen met secundaire migratie in de vorm van gezinshereniging of gezinsvorming. Daardoor is ook de strekking van de EU voorstellen uiteindelijk breder: migratie in de categorieën *Hoogopgeleide Kenniswerkers* en *Intra-company Overgeplaatsten*

¹ In voorlopige vorm zijn de resultaten al op 12 januari gerapporteerd aan de interdepartementale commissie Beleidsplan Legale Migratie, en evenzo op 25 januari tijdens een door SZW en CPB gezamenlijk georganiseerde dagconferentie over Europees versus nationaal beleid op het terrein van de arbeidsmigratie van hooggeschoolden.

Figuur 1.1 De komende EU voorstellen over arbeidsmigratie binnen de totale migratiestromen (ingedeeld naar vertrekmotief)



zal ook leiden tot secundaire migratiebewegingen in de categorieën *Gezinshereniging* en *Gezinsvorming*.

Veel migratiestromen in figuur 1.1 vallen inmiddels onder Europese regelingen.² Dat geldt nog niet of nauwelijks voor de arbeidsmigratie. De komende EU voorstellen zijn vervat in het Beleidsplan *Legale Migratie* (EC 2005b). Centraal in de voorstellen staan twee vormen van arbeidsmigratie, namelijk die van *Hoogopgeleide Kenniswerkers* (dit jaar) en die van *Tijdelijke en Seizoensmigranten* (2008). Verderop in de tijd komen Europese ontwerp-richtlijnen voor *Personen in betaalde opleidingen* (2008) en voor *Intracompany overgeplaatsten* (2009). Daarnaast lanceert de Commissie in september 2007 een ontwerp-kaderrichtlijn die een gemeenschappelijk raamwerk aan basisrechten gaat bieden voor alle migranten die door lidstaten zijn toegelaten voor legale arbeidsuitoefening maar nog geen lange-termijn verblijfstatus hebben.

De voorgeschiedenis van de huidige voorstellen over arbeidsmigratie is van belang voor een goed begrip van het krachtenveld. Tussen EU-lidstaten bestaan en bestonden grote verschillen in het nationale beleid met betrekking tot arbeidsmigratie. Na de EU-top in Tampere in 1999 werkte de Europese Commissie ideeën uit voor een gezamenlijke beleidsaanpak van

² Dat betreft onder meer de richtlijnen over: tijdelijke bescherming bij binnenkomst van grote aantallen asielzoekers (2001/55/EC); minimum voorwaarden voor opvang asielzoekers (2003/9/EC); recht op gezinshereniging (2003/86/EC); Langdurig verblijf derdelanders (2003/109/EC); status van slachtoffers van mensenhandel (2004/81/EC); vluchtelingenstatus (2004/83/EC). In een aantal van deze regelingen bestaan raakvlakken met arbeidsmigratie, zie SER/AMI (2006a).

asielverlening, bewaking buitengrenzen, illegale immigratie en arbeidsmigratie. Dit resulteerde in juli 2001 in een ontwerprichtlijn op het gebied van de arbeidsmigratie, bedoeld om gezamenlijke toegangs- en verblijfsvoorwaarden te regelen van alle 'derdelanders' die voor betaald en zelfstandig werk de EU binnenkomen. Een centraal element was dat – via een ingewikkeld stelsel van regels– aan de derdelanders één gecombineerde werk- en verblijfsvergunning (*green card*) zou worden afgegeven. De houders van de *green card* zouden verder op gebied van sociale voorzieningen, beroepsopleiding en arbeidsvoorwaarden dezelfde rechten krijgen als burgers van de lidstaten. De lidstaten zouden wel het recht behouden te beslissen over de aantallen toe te laten arbeidsmigranten en de sectoren waarin die werkzaam mogen zijn (zie EC 2001).

De toenmalige Nederlandse regering stond redelijk welwillend tegenover deze EU-voorstellen (Tazelaar 2006). De voorstellen rond de *green card* gingen een aantal lidstaten echter veel te ver, zodat in 2002 de Commissie haar ontwerprichtlijn introk. Tijdens het Nederlands voorzitterschap werd in het zogenaamde Haagse Programma (november 2004) vastgelegd dat besluitvorming op het gebied van arbeidsmigratie unanimitieit van de lidstaten vereist. Tevens onderstreepte de Europese Raad de noodzaak van gemeenschappelijke toelatingsprocedures en -criteria en 'een zekere wettelijke status' met vaste rechten voor de toegelatenen:

"De beslissing over hoeveel migranten uit derde landen in een lidstaat kunnen worden toegelaten om er als werknemer of zelfstandige te werken, blijft een nationale bevoegdheid, maar in een ruimte van vrij verkeer is een gemeenschappelijk immigratiebeleid nodig, met toelatingsprocedures en -criteria en een zekere wettelijke status waar een aantal vaste rechten aan zijn gekoppeld, om de integratie van degenen die zijn toegelaten, te bevorderen. Ook het feit dat immigratie zowel in de lidstaten als in de landen van herkomst en doorreis een belangrijke factor is in de economie en de samenleving, pleit voor een gemeenschappelijke aanpak die uitgaat van een rationeel gebruik van geïmmigreerde arbeidskrachten" (EC 2005c).

Na een publieke discussie over een groenboek (EC 2005a) kwam de Commissie met de huidige voorstellen (EC 2005b). De aangekondigde ontwerprichtlijnen voor de periode 2007-2009 vormen een nieuwe poging om de legale arbeidsmigratie in Europees verband te reguleren, met inachtneming van de randvoorwaarden zoals die in het Haags Programma zijn geschetst.³ De regelgeving bevindt zich in het spanningsveld tussen dat wat lidstaten zelf kunnen en willen doen op het gebied van arbeidsmigratie, en anderzijds de mogelijke meerwaarde van een Europese aanpak.

³ De EU-top in Brussel van december 2006 herhaalde het voornemen dat de EU voor legale migratie een 'well-managed' beleid gaat ontwikkelen dat, "onder volledig respect voor nationale competenties, de lidstaten zal bijstaan in het lenigen van huidige en toekomstige arbeidsmarktbehoeften" (Finse voorzitterschap, Presidency Conclusions, 16879/06, Brussels, december 2006).

1.3 Indeling notitie

Hoofdstuk 2 van de notitie plaatst economische kanttekeningen bij de voornemens rond het selectief verlenen van arbeids- en verblijfsvergunningen aan personen van buiten de Europese Unie. Hoofdstuk 3 gaat in op de mogelijke meerwaarde van een EU-aanpak boven een nationale aanpak van selectieve arbeidsimmigratie. Hoofdstuk 4 geeft een samenvatting en de conclusies. De annex van de notitie verschaft kwantitatieve achtergronddata over de Nederlandse arbeidsimmigratie in vergelijking met de EU15-landen en enkele andere OECD-landen. Er wordt speciaal ingegaan op de scholingsachtergrond van de immigranten.

2 Selectief arbeidsimmigratiebeleid op nationaal niveau

Dit hoofdstuk gaat in op de economische wenselijkheid van een selectief arbeidsmigratiebeleid, allereerst op nationaal niveau. De bronnen zijn vooral eerder gepubliceerde resultaten van CPB onderzoek en onderzoeksresultaten van derden.

Bij volledig vrije internationale arbeidsmarkten zouden arbeidskrachten naar die locaties gaan waar zij het meest gevraagd worden en waar zij –wegens relatieve schaarste– het hoogste loon ontvangen. De begripsinperking '*selectieve*' bij arbeidsimmigratie zou bij een vrije arbeidsmarkt een pleonasme zijn, omdat de markt immers al selecteert. Bij '*selectieve*' arbeidsimmigratie is het dus niet de markt, maar een overheidsinstantie die kiest. Het onderscheid tussen legale en illegale arbeidsimmigratie is moeilijk te verenigen met volledig vrije internationale markten. In economische zin is afscherming van de nationale arbeidsmarkten via een benodigde legale status een pure vorm van protectie. Het opleggen van beperkingen op de werking van de arbeidsmarkt lijkt strijdig met het streven naar vrijere marktwerking in andere delen van het economisch leven. Dat wettigt de vraag: "Waarom hier wel"?

2.1 Waarom afscherming van nationale arbeidsmarkten?

Bescherming tegen importen is vaak gemotiveerd door het beschermen van binnenlandse 'rents', d.w.z. inkomens die ontstaan op basis van kunstmatig gecreëerde schaarste. Ook bij de afscherming van binnenlandse arbeidsmarkten ontstaan zulke rents. De 'rents of the fence' vallen in de vorm van een hoger inkomen vooral toe aan de binnen de grenzen gevestigde werknemers. Indien openen van de grenzen zou leiden tot een massale toestroom van buitenlandse werknemers, dan neemt tussen vergelijkbaar gekwalificeerden de concurrentie om arbeidsplaatsen toe, met als gevolg een neerwaartse druk op de loonniveaus. Dat deze inkomensdruk door immigratiebeperkingen uitblijft, kan worden gezien als een collectief 'rent'-inkomen. De beperkingen op arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden leiden tot een 'rent of the fence' dat voor de rijke OECD-landen door Linnemann en anderen wordt geschat op ruwweg 1000 miljard dollar.⁴

Cijfers in deze orde van grootte geven aan dat – startend vanuit de *huidige* situatie met *gesloten* grenzen – volledige openstelling van de grenzen voor buitenlandse arbeidskrachten niet tot win-win situaties qua welvaartseffecten hoeft te leiden. De mogelijkheid is reëel dat volledige opening van de grenzen voor bepaalde groepen binnenlandse werknemers tot negatieve kortetermijn effecten op lonen en werkgelegenheid leidt. Het risico dat werknemers met lage

⁴ Zie Fischer et al. (1991) en Keijzer *et al.* (1991, 1994, 1998). De auteurs beargumenteren dat het gebruik van de 'rents van het hek' in de vorm van verhandelbare rechten een ontwikkelingspotentie zou kunnen hebben die vele malen groter is dan die van de huidige ontwikkelingshulp. De idee van verhandelbare rechten is nog slechts rudimentair uitgewerkt.

opleiding en een zwakke arbeidsmarktpositie door verdringingseffecten worden getroffen, vraagt om omzichtigheid in het arbeidsmigratiebeleid, en zonodig selectiviteit.

Verdere redenen voor selectiviteit in het arbeidsmigratiebeleid kunnen gelegen zijn in het bestaan van externaliteiten. Volledig vrije marktwerking met betrekking tot arbeidsmarkten hoeft niet altijd te leiden tot een optimaal welvaartsresultaat (Docquier 2006). Dat is met name het geval wanneer volledige openstelling van nationale arbeidsmarkten zou leiden tot welvaartseffecten elders in de samenleving (externaliteiten). Twee negatieve externaliteiten en een positieve externaliteit van arbeidsimmigratie worden onderscheiden:

- *Effecten voor de handhaafbaarheid van de welvaartsstaatvoorzieningen.* De structuur van de welvaartsstaat in Nederland en een aantal andere EU landen is zodanig dat van de wieg tot het graf een minimale verzorgingsgraad collectief wordt verzekerd. De financiering en houdbaarheid van onze 'collectieve verzekeringspolis' staat of valt met de belasting- en premieafdrachten tijdens het werkzame leven.⁵ Het onbeperkt openstellen van de grenzen zou teveel arbeidsimmigranten met een zwak arbeidsmarktpotentieel en daardoor relatief lage belasting- en premieafdrachten kunnen aantrekken. Daardoor kan de houdbaarheid van de huidige voorzieningen van de welvaartsstaat in gevaar komen. De bestaande 'collectieve verzekeringspolissen' zouden dan (deels) een ongedekte cheque blijken te zijn. Met dit welvaartseffect dient te worden rekening gehouden in het beleid voor arbeidsmigratie.
- *Effecten van immigratie op de kennisinputs voor toekomstige productie.* Met name de immigratie van hoogopgeleiden en getalenteerden kan leiden tot binnenlandse kennis-spillovers en economische impulsen doordat nieuwe vormen van ondernemersschap ontstaan. Dit type effecten is wellicht het moeilijkst meetbaar, maar het trekt tegenwoordig relatief veel aandacht in het kader van het streven naar een meer competitieve en toekomstgerichte kenniseconomie. Omdat deze positieve welvaartseffecten verbonden lijken met bepaalde typen immigratie zou alleen al hierom een zekere selectiviteit in het arbeidsmigratiebeleid nodig kunnen zijn.
- *Effecten voor de maatschappelijke integratie en cohesie.* Sterke, schoksgewijze veranderingen in de toestroom van arbeidsmigranten met andere culturen en gewoonten kan – in samenhang met concurrentie op de arbeidsmarkt en claims op welvaartsstaatvoorzieningen – leiden tot maatschappelijke spanningen en verlies aan maatschappelijke cohesie (Van Dalen 2005; Ederveen et al. 2005).

Het vervolg van dit hoofdstuk gaat met name over de eerste twee typen van externaliteiten en over de mogelijke verdringingseffecten op de arbeidsmarkt. De integratiediscussie wordt verder in deze notitie onbesproken gelaten. Het eind van dit hoofdstuk vat op grond van de gevoerde argumentatie de motieven voor een selectief stelsel van arbeidsmigratie samen.

⁵ Het begrip 'collectieve verzekeringspolis' wordt hier als een metafoor gebruikt voor het hele stelsel van regelingen, inkomsten, afdrachten en collectieve rechten dat gezamenlijk de welvaartsstaat vormt.

2.2 Effecten van arbeidsmigratie op de welvaartsstaat

De welvaartsstaat in de meeste EU-landen kent een stelsel van collectieve voorzieningen (bestuur, onderwijs, defensie, verzorging, infrastructuur) in combinatie met elementen van collectieve verzekeringen voor inkomensverlies en een basisvoorziening bij ouderdom. Dit stelsel wordt gefinancierd via belastingen en premieafdrachten waarbij de grootste lasten worden gedragen door degenen die behoren tot de werkzame beroepsbevolking. Binnen de EU bestaan grote verschillen in de omvang en werking van de publieke voorzieningen, in de werking van collectieve verzekeringen, in de mate van herverdeling en in de financieringsvorm (Dekker et al. 2004).

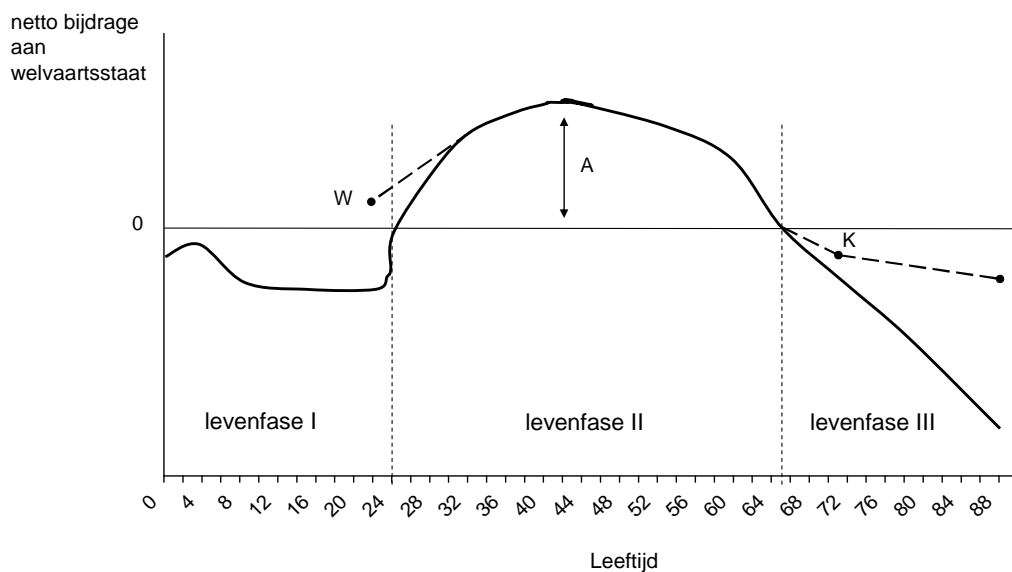
De inrichting van het arbeidsmigratiebeleid heeft effecten op de houdbaarheid en de werking van de welvaartsstaat. Een dienstig analysekader in dit verband is om uit te gaan van de netto financiële bijdrage van individuele immigranten gedurende hun levenscyclus. Positieve financieringsbijdragen vloeien voort uit betaalde belastingen en premies. Daar tegenover staan financiële onttrekkingen in de vorm van de kosten van genoten binnenlandse opleidingen, medische zorg, (eventuele) uitkeringen, AOW, zorgkosten en de kosten van overige publieke voorzieningen.⁶

Grofweg kent ieders netto bijdrage drie hoofdperioden (Figuur 2.1). Tijdens de jeugdfase is de netto bijdrage negatief (verzorging, onderwijs, e.d.) evenals in de laatste levensfase (verzorging, AOW). Van de individuen in de actieve beroepsbevolking (tussen 23 en 65 jaar) dragen de meesten positief bij aan de welvaartsstaatvoorzieningen.

De houdbaarheid van de welvaartsstaat op langere termijn vereist dat – gemiddeld gesproken – de totale individuele nettobijdrage over de drie levensfasen ongeveer nul is. Het maakt nogal wat uit wanneer iemands participatie aan de binnenlandse welvaartsstaat begint en wanneer deze eindigt. Voor de arbeidsmigrant die op 23-jarige leeftijd binnenkomt (punt W) vallen de aanvankelijke verzorgings- en opleidingskosten in het herkomstland. Een ander geval is de 71-jarige (punt K) die besluit met zijn AOW terug te keren naar zijn familie en herkomstland. Deze zal eerder een netto positieve bijdrage hebben dan iemand die zijn hele leven in Nederland blijft

⁶ Zie Roodenburg e.a. (2003); Storesletten (2003); Gustafsson e.a. (2001); Devoretz (2004); Bonin (2006). Algemene kosten zoals defensie, veiligheid, bestuursapparaat, infrastructuur en culturele voorzieningen groeien in een min of meer constante verhouding tot het BBP. Bij de individuele toerekening is het gebruikelijk deze toe te rekenen aan immigranten en binnenlandse ingezetenen in proportie tot hun gemiddelde bijdrage aan het BBP.

Figuur 2.1 Netto bijdrage van arbeidsmigranten tijdens drie levensfasen: basismodel



wonen, simpel omdat de verzorgingskosten hier hoger zijn in de laatste levensfase.⁷ Verder maakt figuur 2.1 ook duidelijk dat de 'verdiencapaciteit' (afstand A) van wezenlijk belang is, omdat deze de netto afdracht van premies en belastingen tijdens het werkzame leven bepaalt. Mensen die om welke reden dan ook in een uitkeringssituatie terecht komen gedurende een belangrijk deel van hun werkzame leven, dragen slechts beperkt bij.

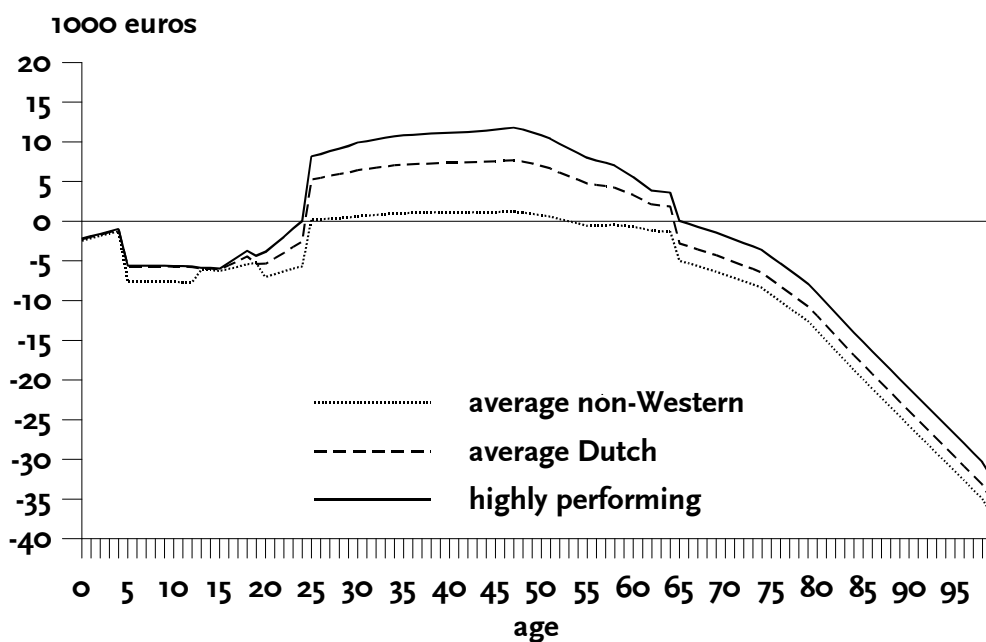
CPB-onderzoekers hebben voor Nederland berekend hoe de werkelijke nettobijdragen in 2001 waren van drie referentiegroepen: de gemiddelde autochtone Nederlander (average Dutch), de gemiddelde allochtone Nederlander afkomstig van buiten de OECD (average non-western), en een referentiegroep met een hoge verdiencapaciteit (highly performing). De resultaten zijn grafisch samengevat in Figuur 2.2. Figuur 2.3 toont de resultaten voor een vergelijkbaar onderzoek voor de situatie in Duitsland in 2004 (Bonin 2006). De gemiddelde verdiencapaciteit van allochtonen lijkt in Duitsland beter dan hier.⁸

Roodenburg et al. (2003) trokken uit hun onderzoek de volgende conclusies. De bijdrage aan de welvaartsstaat is het meest gunstig voor arbeidsimmigranten die rond hun 20e levensjaar binnenkomen en hun gehele leven een baan hebben. De populatie van niet-westerse allochtonen in Nederland in 2001 bleek echter zodanige sociaaleconomische karakteristieken te hebben dat gemiddeld gesproken hun netto bijdrage aan de welvaartsstaat negatief was in alle drie de

⁷ Over de effecten en wenselijkheid van verruimde terugkeermigratie met behoud van basispensioenvoorziening zie Vonk (2006); Dustman (2003) en Dustman et al. (2005a; 2005b). In januari 2007 woonde 9 procent van de mensen met een AOW-uitkering in het buitenland. Maandelijks gaan circa 18 duizend uitkeringen naar Turkije. Van de mensen in het buitenland krijgt 94 procent een onvolledige AOW uitkering (CBS Statline).

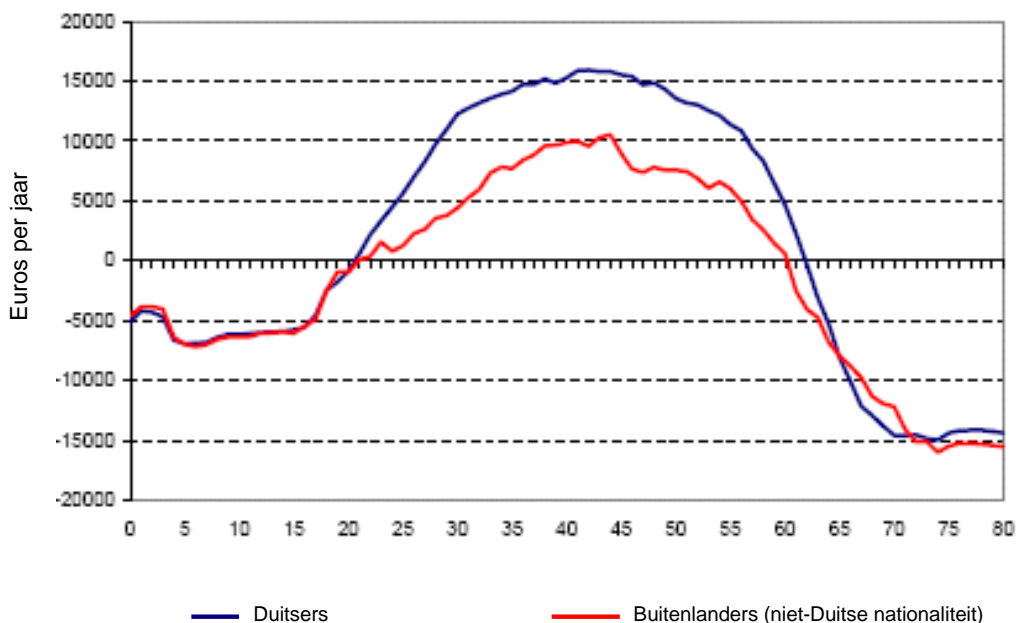
⁸ Voor wat betreft een vergelijking van de arbeidsmarktpositie van Turkse allochtonen, zie Dagevos et al. (2006); Euwals et al. (2006)

Figuur 2.2 Leeftijdsprofiel van netto bijdragen aan welvaartsstaat, 3 referentiegroepen, Nederland 2001



Bron: Roodenburg et al. (2003).

Figuur 2.3 Leeftijdsprofiel van netto bijdragen aan welvaartsstaat door allochtonen en autochtonen, Duitsland 2004



Bron: Bonin (2006).

levensfasen. Het huidige relatief genereuze systeem van collectieve voorzieningen speelde daarbij ook een rol. Een instroom van arbeidsimmigranten in deze categorie zal nooit een verlichting kunnen betekenen voor de toekomstige, door vergrijzing toenemende collectieve uitgaven.

Uit oogpunt van de toekomstige financiering van collectieve voorzieningen is het van belang immigranten aan te trekken met een hogere verdien capaciteit. Devoretz (2004) stelt dat vanuit het perspectief van de welvaartsstaatbijdrage een succesvol selectief arbeidsmigratiebeleid zelfs vereist dat de gemiddelde immigrant qua verdien capaciteit en welvaartsstaatbijdrage beter scoort dan de gemiddelde autochtoon. Relevante criteria daarbij zijn dat de toekomstige arbeidsmigranten hoogopgeleid, 'baanvaardig' zijn (bijvoorbeeld blijkend uit werkervaring), kort na hun 20e jaar binnenkomen, of op basis van een bestaand baanaanbod op tijdelijke basis in Nederland werk verrichten. Van Praag e.a. (2000) en Dagevos (2001) noemen kwaliteiten die buiten het formele onderwijs worden opgedaan als belangrijke factoren in arbeidsmarktsucces, zoals taal, communicatieve vaardigheden, motivatie en bekendheid met de kanalen voor het zoeken van banen. Deze criteria vindt men terug in de verschillende nationale puntensystemen voor de beoordeling van toe te laten arbeidsmigranten (PriceWaterhouse Coopers 2006; Devoretz 2004) en eveneens in het nieuwe beleid van de Nederlandse regering (Ministerie van Justitie 2006).

Historische ervaring leert dat immigranten die met een arbeidsmotief binnenkomen, lang niet altijd meteen succes hebben. Zij vallen dan terug op uitkeringen wat hun netto bijdrage aan de welvaartsstaat verlaagt. Tabel 2.1 zet op een rij welk deel van de Nederlandse immigranten cohort 2001 twee jaar na binnenkomst ook effectief werkzaam was in loondienst of

Tabel 2.1 Sociale status in 2003 van immigranten die in 2001 Nederland binnenkwamen, uitgesplitst naar immigratiemotief bij binnenkomst

	Aandeel (%) van degenen met een arbeidsmotief voor immigratie		Aandeel (%) van degenen met overige motieven voor immigratie	
	werkzaam ^{a)}	uitkering ^{b)}	werkzaam ^{a)}	uitkering ^{b)}
Totaal, alle groepen	67.7	2.9	32.4	16.3
Westerse allochtonen (OECD) ^{c)}	67.4	2.5	31.0	7.4
Niet-westerse allochtonen	68.0	4.6	33.0	20.1
* Marokko	55.1	11.8	44.2	15.4
* Turkije	64.0	..	54.0	..
* Suriname	82.4	..	60.7	..
* Ned. Antillen, Aruba	..	..	..	..
* Overige niet-westerse allochtonen	69.0	4.2	23.6	21.3

Noot: a) In loondienstbetrekking of als zelfstandige. b) Uitkering in kader van WW, WAO, WAZ, ABW, Ziektewet, of Wachtgeld. c) CBS rekent ook Indonesië om historische redenen tot de westerse allochtonen.

Bron: berekend op basis van data over immigrantencohort uit 2001 opgenomen in het Sociaal Statistisch Bestand. Zie CBS, *Werk en uitkering van cohorten allochtone migranten* (Statline).

als zelfstandige. Gemiddeld is ongeveer één derde van degenen die met een arbeidsmotief immigrerden er na twee jaar nog niet in geslaagd economisch actief te worden. Dit gemiddelde geldt ook voor degenen die afkomstig zijn uit de EU en andere OECD-landen. Kennelijk schiet ook de 'baanvaardigheid' van immigranten uit de OECD-landen soms tekort voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Taalbeheersing zou daarbij een rol kunnen spelen. Een indicatie hiervoor is het opvallende arbeidsmarktsucces van Surinaamse arbeidsimmigranten.

Samenvattend kan aan het welvaartsstaatscriterium een aantal implicaties voor een selectief arbeidsmigratiebeleid worden ontleend:

- Arbeidsimmigranten die kort na hun 20e levensjaar worden aangetrokken hebben de grootste kans op een positieve welvaartsstaatsbijdrage, omdat zij hun opleidingskosten elders hadden.
- Arbeidsmigranten met een hoge verdien capaciteit (hooggeschoold, specifieke talenten) hebben de grootste kans op een positieve bijdrage. Aan het verlenen van een permanente verblijfstatus zit een relatief laag risico.
- De kans op een positieve bijdrage neemt toe wanneer arbeidsmigranten de landstaal beheersen.
- Arbeidsimmigranten zonder een hoge verdien capaciteit (lage en middelbare scholing, gebrekkige taalbeheersing) hebben belangrijk minder kans dan autochtonen op een netto positieve bijdrage aan de welvaartsstaat gedurende hun levenscyclus. Een permanente verblijfsstatus ligt daarom minder voor de hand. Op basis van *effectief tijdelijke* werk- en verblijfsvergunningen verbonden met (tijdelijke) tekorten op de arbeidsmarkt, kan hun bijdrage aan de Nederlandse economie overwegend positief zijn.

2.3 Effecten van arbeidsimmigratie voor toekomstige economische groei

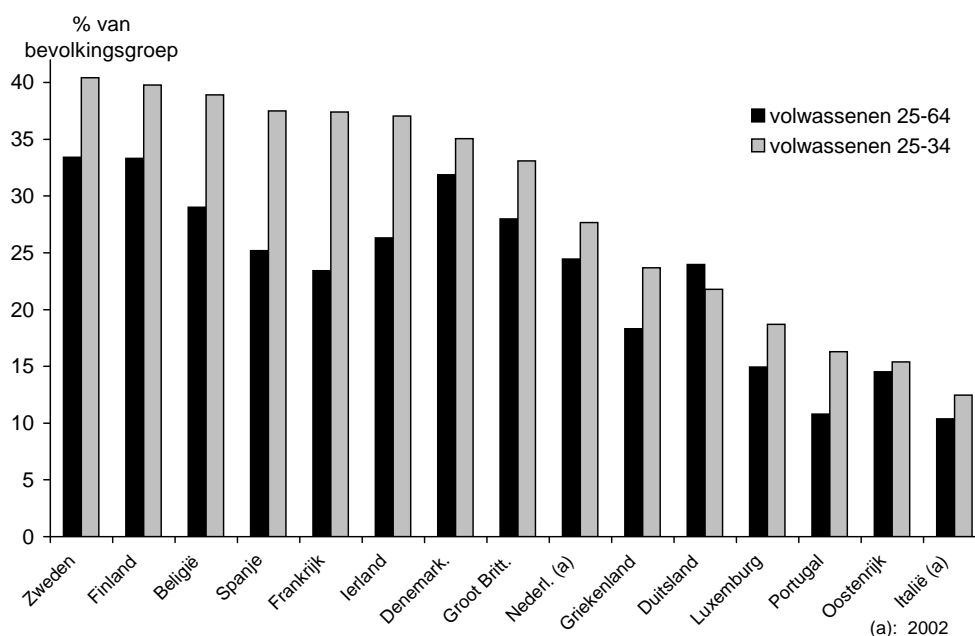
De arbeidsimmigranten kunnen nieuwe impulsen voor de binnenlandse economie opleveren. Naast hun directe arbeidsbijdrage in allerlei soorten werk brengen ze ook nieuwe kennis, vormen van ondernemerschap, gewoonten, voedingspatronen en culturele tradities die qua variëteit verrijkend kunnen zijn voor de samenleving. In het zakenleven zijn binnen de rijke landen tal van voorbeelden te vinden van immigranten die geslaagde ondernemers werden en bijdroegen aan het scheppen van nieuwe banen en bloeiende ondernemingen.

Als factoren voor economische groei worden productiviteitsverbetering en innovatie in de toekomst nog belangrijker dan zij nu zijn. Waar in het verleden groei ontleend kon worden aan hogere arbeidsparticipatie, zal deze groeifactor in de toekomst door vergrijzing en een krimpende beroepsbevolking vrijwel geheel wegvallen. Kennisinputs die leiden tot productiviteitsverbetering en innovatie worden derhalve in de toekomst nog belangrijker. Op de wereldmarkten zal Nederland en de EU steeds meer concurrentie ondervinden van de opkomende Aziatische grootmachten. Het is slechts een kwestie van tijd voor die concurrentie zich ook afspeelt op het gebied van kennisintensieve producten.

In het bijzonder de immigratie van hoger opgeleiden kan bijdragen aan het innovatie- en groeipotentieel van de ontvangende economie. Jacobs en Webbink (2004) en Gelauff e.a. (2002) leveren overtuigend bewijs voor de positieve externe effecten van onderzoek en ontwikkeling (R&D). Om te voorkomen dat door toenemende internationalisering in de toekomst R&D-activiteit uit Nederland naar het buitenland verplaatst worden, zou Nederland zich moeten richten op instandhouding, en zo mogelijk uitbreiding, van binnenlandse R&D, met positieve welvaartseffecten via meer innovatie. Een middel daartoe zou volgens Jacobs en Webbink kunnen zijn het wegnemen van barrières voor immigratie van R&D-werkers. Het maakt research in elk geval op de korte termijn goedkoper waardoor het eerder interessant wordt voor bedrijven meer menskracht in hun R&D-sector in te zetten.

Nederland heeft binnen de groep van EU15-landen een bescheiden middenpositie wat betreft het deel van de volwassenen dat een tertiaire opleiding heeft genoten. In de voor de toekomst belangrijke leeftijdsgroep van 25-35 jaar komt Nederland slechts op de negende plaats zoals Figuur 2.4 toont. Nederland heeft niet alleen een relatief laag aandeel van hoogopgeleiden in de beroepsbevolking, maar tevens een lager aandeel van hoogopgeleide buitenlandse werknemers

Figuur 2.4 Aandeel (%) van de volwassenen dat een tertiaire opleiding heeft genoten, 2003



Bron: OECD, Education at a glance -2005, tabel A1.3a.

in de beroepsbevolking dan gemiddeld in de EU15 (zie Tabel 2.2). In de sfeer van wetenschap en techniek (W&T) is het aandeel van de hoogopgeleiden echter vergelijkbaar, terwijl hier bovendien het aantal buitenlandse hoogopgeleiden sterker groeit dan gemiddeld in de EU15.

Tabel 2.2 Hooggeschoolde buitenlandse werknemers in de Nederlandse beroepsbevolking en die van de EU15, 2000

	Aandeel (%) in:			Jaarlijkse groei (%) buitenlanders in W&T, 1994-2000
	Totale beroepsbevolking	Hoog opgeleide beroepsbevolking	Beroepsbevolking in wetenschap en techniek (W&T)	
Nederland	3.9	3.4	4.0	7.3
EU15-gemiddelde	4.6	3.7	4.1	5.8

Bron: Noailly et al. (2005).

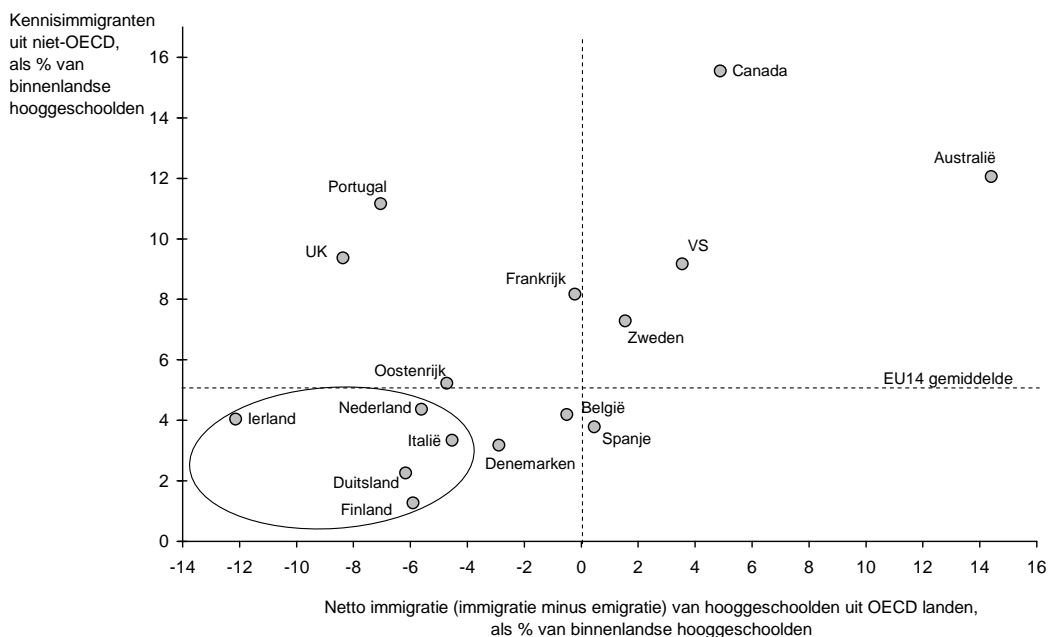
Wanneer gekeken wordt naar de emigratie van hooggeschoolden, blijkt Nederland een negatief immigratiesurplus te hebben van hoogopgeleiden, dat wil zeggen een netto uitstroom. Per saldo zijn meer hoogopgeleide Nederlanders naar andere OECD-landen vertrokken dan er uit die andere OECD-landen naar Nederland kwamen. Daarnaast kwamen wel hooggeschoolden binnen vanuit de niet-OECD landen, maar hun aantal is te klein om de netto uitstroom uit Nederland naar andere OECD-landen te compenseren. Figuur 2.5 toont beide zaken in één grafiek. Duitsland, Finland, Ierland en Italië verkeren in hetzelfde schuitje als Nederland: een

netto uitstroom van hoogopgeleiden. Australië, de VS, Spanje en Zweden bevinden zich aan de andere kant van het spectrum: zij kennen een positieve instroom van hoogopgeleiden uit de andere EU15-landen. Canada, Australië en de VS weten daarnaast ook nog relatief veel mensen van buiten de OECD aan te trekken. Binnen de OECD vertrokken kennismigranten in volgorde van belangrijkheid vooral naar de Verenigde Staten, Canada, en Australië.

Het aantal hooggeschoolde immigranten ten opzichte van binnenlandse hooggeschoolden is in Nederland is net iets lager dan gemiddeld voor de EU12 (tabel A4 in Annex). Uitgedrukt als percentage van de totale volwassen bevolking zit Nederland iets boven het gemiddelde in de EU12, maar belangrijk lager dan in Canada, de USA, Groot-Brittannië, Zweden en Frankrijk.

De CPB studie 'Kansrijk kennisbeleid' (Cornet et al. 2006) pleit voor het gastvrij toelaten van hoogopgeleide buitenlanders tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Hoogopgeleide buitenlanders brengen kenniskapitaal mee; andere mensen en bedrijven kunnen leren van deze

Figuur 2.5 Hooggeschoolde immigranten (tertiaire opleiding) uit OECD-landen en uit niet-OECD landen, uitgedrukt als percentage van de binnenlandse bevolking in het bestemmingsland dat een tertiaire opleiding heeft, 2000/2001



Het gemiddelde van de EU14 betreft EU lidstaten in 2000 zonder Luxemburg. De omcirkelde landen kennen een netto uitstroom van hooggeschoolden. Basisdata afkomstig van OECD Factbook 2006: Economic and Social Statistics.

hoogopgeleiden. De overdracht van kenniskapitaal heeft vaak een sterk lokaal karakter.⁹ De immigratie van kenniswerkers betekent dat de kennis-spillovers voor een groot deel

⁹ Zie Peri (2003); Bottazzi en Peri (2003); Beugelsdijk en Cornet (2002).

meeverhuizen naar Nederland, en bijdragen aan de Nederlandse kennisontwikkeling. Het loon van hoogopgeleide arbeidsmigranten bevat voorts een beloningselement dat voortvloeit uit hun opleiding in het buitenland. Dit 'rendement' op kenniskapitaal verhoogt de verdien capaciteit van de kennisimmigrant, wat deels via de betaalde belastingen bijdraagt aan de welvaartsstaat.

Een beleid van gastvrijheid voor hoogopgeleide derdelanders is een noodzakelijke maar nog geen voldoende voorwaarde voor het effectief doen toenemen van hun toestroom naar Nederland.¹⁰ De empirische literatuur is schaars over de motieven die doorslaggevend zijn bij de migratiebeslissingen van hooggeschoolden. Hunt en Mueller (2004) en Borjas et al (1992) vinden dat de inkomensperspectieven en inkomensverdeling in het bestemmingsland een belangrijke rol speelt (positieve zelfselectie). Gross en Schmitt (2006) concluderen uit een recent vooral op Frankrijk gericht onderzoek dat hooggeschoolde arbeidsmigranten zich vrijwel uitsluitend laten leiden door inkomensperspectieven en financiële prikkels.¹¹

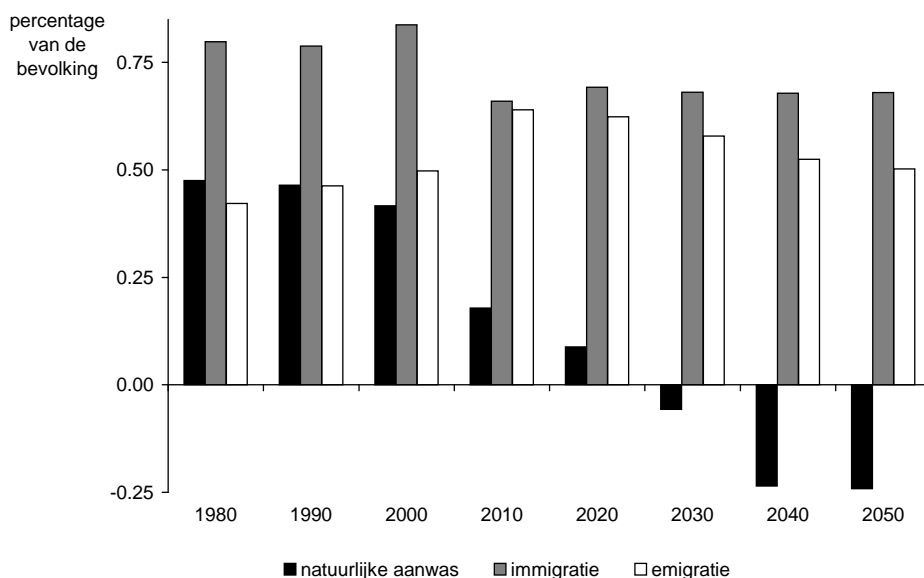
Arbeidsimmigratie en toekomstige vergrijzing

De toekomstige Nederlandse welvaartsstaat krijgt te maken met een verschuiving van bevolkingssamenstelling qua leeftijdsamenstelling. Een steeds groter deel van de bevolking zal zich in de derde levensfase (zie Figuur 2.1) bevinden, dat wil zeggen ouder dan 65 jaar zijn. En dat terwijl het aandeel van de 25 tot 65-jarigen zal versmallen. Immigratie zal volgens de verwachtingen van CBS-demografen in 2050 de belangrijkste bron van bevolkingsaanwas zijn (figuur 2.6). In 2001 noemde de Europese Commissie de bestrijding van de vergrijzing als een belangrijk argument voor een gezamenlijk arbeidsimmigratiebeleid. Deze aanname is bij nader inzien onhoudbaar gebleken. Het aantrekken van jonge arbeidsimmigranten kan misschien

¹⁰ Van de totale stroom hooggeschoolde immigranten in de EU12 gaat circa een derde naar Groot-Brittannië, 23 procent naar Frankrijk en 12 procent naar Duitsland. Nederland komt op de zesde plaats met 5 procent (Figuur A8 in Annex). Het aantal hooggeschoolde immigranten ten opzichte van binnenlandse hooggeschoolden is in Nederland is net iets lager dan gemiddeld voor de EU12 (tabel A4). Uitgedrukt als percentage van de totale volwassen bevolking zit Nederland iets boven het gemiddelde in de EU12, maar belangrijk lager dan in Canada, de USA, Groot-Brittannië, Zweden en Frankrijk.

¹¹ Ook de arbeidsmarktsituatie (algemeen werkloosheidspercentage) bleek geen rol van betekenis te hebben. Hierbij kan positieve zelfselectie een rol spelen. Als verdere verklaring voor de niet-significantie van de arbeidsmarktsituatie noemen Gross en Schmitt dat intra-company overgeplaatsten ook tot de groep van de onderzochte hooggeschoolden behoren. Zij zijn immers al van een baan verzekerd; iets wat ook voor wetenschappers en onderzoekers kan gelden.

Figuur 2.6 Aandeel van immigratie in Nederlandse bevolkingsgroei, 1980-2050



Bron: CBS, Statline (cijfers vanaf 2004 berusten op CBS demografische prognose).

tijdelijke verlichting bieden voor openvallende plekken op de arbeidsmarkt. Verschillende studies toonden aan dat immigratie echter zeker geen volledige oplossing kan bieden voor de vergrijzingsdruk als zodanig (zie Roodenburg 2003). Van Imhoff en Van Nimwegen (2002) berekenden voor Nederland dat om het bevolkingsaandeel van de leeftijdsgroep boven 65 jaar constant te houden, een jaarlijkse groeiende netto immigratie nodig is. In het jaar 2050 zou de netto immigratie maar liefst 300 duizend personen moeten zijn, terwijl de totale bevolking in dat scenario gegroeid zou zijn tot 39 miljoen. Dit lijkt noch een haalbare, noch een wenselijke optie. Niettemin zou meer immigratie dienstig kunnen zijn om de ergste toekomstige tekorten op te vangen in sectoren waar de vergrijzingseffecten grote impact kunnen hebben (zorg, onderwijs voor zover dat Engelstalig kan). De experimenten die tot nu toe in de Nederlandse zorg zijn ondernomen met buitenlandse verpleegkundigen, waren wegens taal- en cultuurverschillen niet erg succesvol.

Samenvattend, arbeidsimmigratie kan positieve effecten hebben op de toekomstige economische groei. De belangrijkste rol is weggelegd voor de kennisinputs geleverd door hooggeschoolde immigranten. Zij kunnen een generieke groei-impuls leveren voor de gehele EU, maar zeker voor Nederland. In de tweede plaats zal arbeidsimmigratie van lager en middelbaar opgeleiden ook in de toekomst verlichting kunnen bieden voor specifieke problemen op de arbeidsmarkt. Arbeidsimmigratie kan au fond geen oplossing leveren voor de toekomstige vergrijzingsdruk. De toekomstige arbeidsmarkt knelpunten kunnen nationaal

verschillen. Derhalve zal ook vanuit de optiek van mogelijk positieve groei-externaliteiten een selectief arbeidsimmigratiebeleid voor laag en middelbaar opgeleiden relevant blijven.

2.4 Verdringingseffecten op de arbeidsmarkt

Wanneer vrije immigratie de arbeidsmarktpositie van een bepaalde binnenlandse werknemersgroep onevenredig zwaar zou aantasten, kan dit een reden zijn voor selectiviteit in het migratiebeleid. Bij de effecten van selectieve migratie op de arbeidsmarkt, is het zinvol een onderscheid te maken tussen effecten op de korte en op de lange termijn. Het verschil tussen beide is dat op de korte termijn een immigratieschok geen of weinig gevolgen heeft voor het productieniveau en de bestaande productiecapaciteit.

2.4.1 Voorspelde arbeidsmarkteffecten van immigratie (standaardmodel)

Het standaardgereedschap voor het analyseren van de arbeidsmarkteffecten van migratie is het model dat beschreven wordt door Borjas (1994, 1999). Een bredere analyse hiervan vindt men o.a. in twee eerdere CPB publicaties (Roodenburg et al. 20003; Ederveen et al. 2005). De basisanalyse wordt hier slechts kort weergegeven.

De analyse start vanuit een situatie met een flexibele arbeidsmarkt waar de productiecapaciteit volledig benut wordt en waar geen werkloosheid van betekenis bestaat. Kenmerkend voor de korte-termijnanalyse is dat de productiecapaciteit gegeven is.¹² Bij arbeidsimmigratie neemt het beschikbare arbeidsaanbod toe. Omdat sprake is van een flexibele arbeidsmarkt zal de aanpassing aan de nieuwe situatie op de korte termijn vooral plaatsvinden via loondaling. Er treden drie belangrijke welvaartseffecten op, twee verdelingseffecten en een groei-effect:

1. De arbeidsimmigranten gaan erop vooruit omdat zelfs het aangepaste loon hoger ligt dan wat zij in hun herkomstlanden kunnen verdienen.
2. Binnenlandse werknemers krijgen te maken met een loondaling (gevolg van het grotere arbeidsaanbod). Het bedrag van deze loondaling valt in zijn geheel toe als een kostendaling toe aan de binnenlandse ondernemingen; het betekent een winsttoename.
3. Door het grotere arbeidsaanbod kan de totale binnenlandse productie toenemen. De netto toename in de inkomens van de binnenlandse bevolking wordt aangeduid als het immigratiesurplus.

Het netto groei-effect voor de binnenlandse bevolking (immigratiesurplus) na een immigratieschok is doorgaans beperkt in een uitgangssituatie waar de productiemiddelen eigenlijk al volledig benut zijn. Empirische schattingen voor de Verenigde Staten (Borjas 1999; Hammermesh 1993) en Nederland (Roodenburg e.a. 2003; Euwals e.a. 2003; Euwals 2005)

¹² Op langere termijn kan de productiecapaciteit zich aanpassen via extra investeringen.

laten zien dat het immigratiesurplus relatief gering is. In Spanje echter ontstond in de periode 1996-2006 een substantieel immigratiesurplus. Vooral onderbenutte productiecapaciteiten en gunstige demografische karakteristieken van de arbeidsimmigranten (vooral jonge mannen) speelden hierbij een rol (Valles 2006).

Voor Nederland mag op grond van eerdere CPB-onderzoek worden aangenomen dat per saldo de binnenlandse verdelingseffecten het meest belangrijk zijn. Roodenburg et al. (2003) maken op basis van bestaande CPB-modellen een grove schatting van de korte-termijn effecten die ontstaan wanneer de beroepsbevolking door immigratie met vijf procent zou toenemen.¹³ Ze onderzoeken drie scenario's wat betreft de scholingssamenstelling van de immigratie van arbeidsimmigratie: één waarbij alleen laaggeschoolde immigranten binnenkomen, een waarbij de migranten allen hooggeschoold zijn, en één waarbij de migrantengroep dezelfde scholingssamenstelling heeft als de huidige beroepsbevolking in Nederland. Tabel 2.3 toont dat het BBP met 2 tot 3 procent kan groeien; het meest bij immigratie van hoogopgeleiden. Ook wordt zichtbaar dat een binnenlandse inkomensherverdeling optreedt van lonen naar kapitaalinkomens. De negatieve looneffecten van een immigratieschok zijn het grootst zijn voor laagopgeleiden.

Tabel 2.3 Simulatie van de kwantitatieve korte-termijn effecten van een immigratieschok in Nederland, op basis van het standaardmodel: inkomensverandering in %

	Effecten van een 5% toename van de beroepsbevolking door immigratie van:		
	alleen laag- geschoolde arbeids- immigranten	arbeidsimmigranten met dezelfde scholings- samenstelling als de binnenlandse beroepsbevolking	alleen hoog- geschoolde arbeids- immigranten
Lonen hooggeschoolde autochtonen ^{a)}	- 1.7	- 5.1	- 6.7
Lonen laaggeschoolde autochtonen ^{b)}	- 9.7	- 5.1	- 2.5
Rendement op kapitaal	6.9	9.7	10.5
Bruto Binnenlandse Product	2.4	2.9	3.2
Immigratiesurplus (% BBP)	0.10	0.08	0.11

^{a)} Hogere secundaire of tertiaire opleiding. ^{b)} Primaire of lagere secundaire opleiding. Bron: Roodenburg, Euwals en Ter Rele (2003)

Het effect van een immigratieschok op de lange termijn is kleiner dan op de korte termijn. Dat komt vooral doordat een aantal evenwichtbrengende mechanismen in werking treden. De inkomensherverdeling op de korte termijn ontstond doordat immigratie leidt tot *relatieve*

¹³ Zij veronderstellen beperkte substitutie tussen verschillende soorten arbeid en kapitaal. De substitutie-elasticiteiten en prijselasticiteiten zijn ontleend aan CPB's JADE model.

schaarste van andere productie-inputs. Op termijn kan instroom van kapitaal en toetreding van nieuwe bedrijven het hogere arbeidsaanbod absorberen. De toename van investeringen zorgt ook voor een stijging van de arbeidsproductiviteit, die het mogelijk maakt om hogere lonen te betalen (loonherstel treedt op). De aanvankelijke rendementstoename vlt af en verdwijnt goeddeels wanneer investeringen de relatieve schaarste aan productiemiddelen doen verdwijnen. Op langere termijn zal ook de sectorstructuur zich aanpassen, terwijl werknemers zich herscholen zodat zij in andere sectoren aan de slag kunnen. Korte-termijn schaarste aan bepaalde typen arbeid speelt dan nauwelijks nog een rol. Roodenburg *et al.* (2003) simuleerden ook de lange-termijn effecten van immigratie. Tabel 2.4 toont de resultaten. De immigratie van laaggeschoolden kan ook op langere termijn een negatief effect hebben op de lonen van binnenlandse laaggeschoolden, maar een *positief* effect op de lonen van hooggeschoolden.¹⁴ Immigratie van hooggeschoolden heeft slechts een klein negatief effect op de lonen van binnenlandse hooggeschoolden en een *positief* effect op de lonen van de ‘autochtone’ laaggeschoolden. Het BBP neemt het meest toe door hooggeschoolde arbeidsmigranten. Op basis van simulatie met het standaardmodel mag dus geconcludeerd worden dat per saldo de welvaartsstaateffecten het gunstigst zijn bij immigratie van hooggeschoolden.

Tabel 2.4 Simulatie van de kwantitatieve lange-termijn effecten van een immigratieschok in Nederland, op basis van het standaardmodel: inkomensverandering in %^{a)}

	Effecten van een 5% toename van de beroepsbevolking door immigratie van:	
	Alleen laaggeschoolde arbeidsimmigranten	Alleen hooggeschoolde arbeidsimmigranten
Lonen hooggeschoolde autoctonen ^{a)}	2.0	- 1.0
Lonen laaggeschoolde autoctonen ^{b)}	- 6.0	3.1
Bruto Binnenlandse Product	3.4	5.2
Immigratiesurplus (% BBP) ^{c)}	0.06	0.02

^{a)} Hogere secundaire of tertiaire opleiding. ^{b)} Primaire of lagere secundaire opleiding. ^{c)} In deze lange-termijn simulatie wordt aangenomen dat niet de kapitaalvoorraad vast is maar dat een lange termijn rendementsniveau van kracht is. Bron:

Roodenburg, Euwals en Ter Rele (2003)

Een aanname in het basismodel was dat de arbeidsmarkt flexibel is, met andere woorden dat de onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod worden gecorrigeerd door aanpassing van de lonen. Deze situatie doet zich lang niet overal voor; in sommige EU-lidstaten zijn de lonen meer rigide en de arbeidsmarkten minder flexibel (Nickell 2003; Dekker et al. 2004). Daarom is het ook zinnig te kijken wat gebeurt wanneer loonaanpassing onvoldoende is om te zorgen voor volledige werkgelegenheid. Stel dat de structuur van uitkeringen en minimumloon zodanig is

¹⁴ De uitkomst laat zien dat een zekere complementariteit bestaat tussen de beide typen arbeid op langere termijn.

dat binnenlandse werknemers niet bereid zijn bepaalde onaantrekkelijke banen te vervullen.¹⁵ Dit kan leiden tot een niet-ruimende arbeidsmarkt waarbij onvervulde banen en werkloosheid samengaan. Dit verschijnsel doet zich vooral voor aan de onderkant van de arbeidsmarkt, wanneer het minimumloon hoger ligt dan het evenwichtsniveau. Wanneer in zulk een situatie arbeidsimmigranten ten tonele verschijnen, zal een deel van hen banen vinden ten koste van binnenlandse arbeidskrachten. De 'autochtone' werkloosheid zal vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt toenemen.¹⁶ Verder zal een deel van de nieuwe arbeidsimmigranten eveneens werkloos worden. Dan kan gemakkelijk de situatie ontstaan dat een deel van de werkloze arbeidsimmigranten toch tegen een lager loon dan het minimumloon wil werken. Het minimumloon komt vervolgens onder druk. Deze effecten doen zich vooral voor aan de onderkant van het 'loongebouw' als gevolg van de arbeidsimmigratie van laaggeschoolden. Wanneer het minimumloon voor de overheid een (sociale) gegeven is, ligt een selectief beleid ten aanzien van laaggeschoolde immigranten voor de hand.

Tot slot, de omvang van de welvaarteffecten van arbeidsimmigratie hangt af van de vraag in welke mate buitenlandse en binnenlandse arbeidskrachten (qua scholing en anderszins) elkaars substituten zijn dan wel elkaar aanvullen. Wanneer ze complementair zijn, geldt dat voor productie-uitbreiding zowel de ene als de andere soort arbeid vereist is. Wanneer immigratie leidt tot meer aanbod van de ene soort arbeid, betekent complementariteit dat voor een evenwichtige productie eigenlijk ook meer van de andere soort arbeid nodig is. De arbeidsoort waarvoor *geen* immigratie plaatsvindt, wordt dan *relatief* schaars; de beloning ervan zal stijgen.

2.4.2 Empirische studies over verdringingseffecten op de arbeidsmarkt

Tal van studies hebben getracht de verdringingseffecten aan de onderkant van arbeidsmarkt ook empirisch te meten. Vaak gebeurt dat door vergelijking van lokale inkomens en arbeidsmarkt in regio's en steden met verschillende concentraties van arbeidsmigranten, of door de vergelijking van inkomens voor en na een grote immigratieschok. De resultaten zijn zeer gemengd:

- Longhi *et al.* (2006) deden een meta-analyse op basis van 344 schattingen in 18 verschillende studies. Zij concluderen op basis hiervan dat een 1% toename in de verhouding tussen immigranten en binnenlandse arbeidskrachten een klein, maar significant effect (-0.12%) heeft op de binnenlandse lonen. Het looneffect bleek in de EU iets groter dan in de Verenigde Staten. Verder bleek dat immigranten meer concurreren met de al aanwezige immigranten dan met de 'autochtone' werknemers. Sommige studies (Borjas 1999; Borjas *et al.* 1997; Borjas en Katz 2005) vinden verdringingseffecten voor binnenlandse laaggeschoolden. Zorlu en Hartog (2005)

¹⁵ Laboratoriumexperimenten tonen dat minimumlonen ook de perceptie van werknemers beïnvloeden over wat een redelijke betaling voor een bepaalde baan is (zie Falk *et al.* 2006).

¹⁶ Venturini (2004) laat hierbij zien dat illegale arbeidsimmigratie sterkere verdringingseffecten oplevert voor laaggeschoolde autochtonen dan legale arbeidsimmigratie.

onderzochten de verdringingshypothese voor Nederland op twee manieren. Een enquêteonderzoek leverde op dat immigranten van buiten de EU een klein negatief effect hebben op de lonen van laaggeschoolden. Ze hebben die vraagstelling nogmaals onderzocht op basis van data ontleend aan het Loon Structuur Onderzoek en ze vinden dan dat immigranten van buiten de EU geen significant effect hebben op de lonen van autochtone laaggeschoolden. Manacorda *et al.* (2005) vonden voor Engeland dat arbeidsimmigratie vooral de inkomens van de vroeger aangekomen immigranten negatief beïnvloedde. Dat laatste was ook het resultaat in verschillende andere studies (Friedberg en Hunt, 1995; Borjas 1994).¹⁷

- Uit de beide onderzoeken van Zorlu en Hartog voor Nederland bleek dat immigranten van buiten de EU een *positieve* invloed hebben op de lonen van hooggeschoolden, wat duidt op een zekere complementariteit tussen beide groepen werknemers.¹⁸
- Nieuwe arbeidsimmigranten blijken soms vooral een negatief effect te hebben op de arbeidsmarktpositie van al aanwezige allochtone werknemers.¹⁹
- Substitutie-effecten door arbeidsimmigratie treden ook op aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. Noailly *et al.* (2005) constateerden dat het relatief achterblijven van de salarissen voor hooggeschoolde bèta's in Nederland alleen verklaard kon worden door de relatief grote instroom van hooggeschoolde buitenlandse bèta's in functies op gebied van wetenschap en techniek. Soortgelijke conclusies trekt Freeman (2005) met betrekking tot de VS arbeidsmarkt op het gebied van wetenschap en techniek. Borjas (2006) vond aan Amerikaanse universiteiten dat een tien procent toename in het aantal aangenomen buitenlandse promovendi leidde tot een loondaling van drie tot vier procent voor concurrerende binnenlandse wetenschappers.²⁰ Ongeveer de helft van dit negatieve looneffect kon echter verklaard worden door het toegenomen gebruik van laagbetaalde postdoctorale aanstellingen in disciplines waar immigratie de arbeidsmarkt had verruimd. Ook Manacorda *et al.* (2005) vinden effecten van het aantal hoogopgeleiden immigranten op de inkomens van hoogopgeleiden in Groot-Brittannië.

Vrije arbeidsmigratie van hoogopgeleiden is dus niet helemaal een '*no regret*' beleid (vgl. Roodenburg 2005), omdat ook enige verdringingseffecten optreden. De verdringingseffecten zijn echter beperkt doordat verschillen in kwalificaties en specialisaties al snel leiden tot complementariteit tussen hoogopgeleide immigranten en autochtonen. Een Duitse studie (Bauer en Kunze 2004) toont dat juist bij hoogopgeleiden sprake is van – vaak schaarse – specialisaties, kwalificaties en talenten. De positieve externaliteiten van de instroom van buitenlands kenniskapitaal dat met de hoogopgeleide kennismigranten binnenkomt, zijn waarschijnlijk ruimschoots voldoende om het beperkte verdringingseffect te compenseren.

¹⁷ Bauer en Zimmermann (1999); Card (2005), Pischke en Velling (1994).

¹⁸ Het resultaat is in overeenstemming met de CPB-simulaties door Roodenburg *et al.* (2003): zie Tabel 2.4.

¹⁹ Zie Borjas (1994); voor Engeland: Manacorda *et al.* (2005); voor de VS: Ottaviani en Peri (2006).

²⁰ Tussen 1976 en 2000 nam het aandeel van buitenlanders in het totale aantal verleende doctoraten toe van 11.3 tot 24.4 procent. In 2000 was in de natuurwetenschappen en techniek het aandeel van de buitenlanders respectievelijk 37 procent en 51 procent (Borjas 2006).

2.5 Selectief arbeidsmigratiebeleid: conclusies

De arbeidsmarkten van de EU-landen zijn afgeschermd met veelal strenge immigratierestricties. Dit hoofdstuk signaleerde een drietal economische argumenten voor een selectief arbeidsmigratiebeleid.

Een eerste motief wordt ingegeven door de financiële houdbaarheid van de huidige welvaartsstaatvoorzieningen. Deze vereist dat de financiële bijdragen (premies, belastingen) en onttrekkingen (kosten zorg, onderwijs, bestuur, algemene voorzieningen) over de levenscyclus van elke inwoner gemiddeld gesproken met elkaar in evenwicht zijn. Empirisch onderzoek toont dat de sociaaleconomische karakteristieken van de huidige populatie van niet-westerse allochtonen in Nederland zodanig zijn, dat de balans van hun netto bijdrage aan de welvaartsstaatvoorzieningen negatief is. Arbeidsimmigranten zonder een hoge verdien capaciteit hebben belangrijk minder kans dan autochtonen op een netto positieve bijdrage aan de welvaartsstaat gedurende hun levenscyclus. Via selectieve arbeidsmigratie kan gericht gezocht worden naar arbeidsmigranten met kenmerken op basis waarvan een goede verdien capaciteit verwacht mag worden. Meer in het bijzonder kunnen de volgende conclusies worden afgeleid:

- Arbeidsimmigranten die kort na hun 20e levensjaar worden aangetrokken hebben de grootste kans op een positieve welvaartsstaatsbijdrage, omdat zij hun opleidingskosten elders hadden.
- Arbeidsmigranten met een hoge opleiding en/of specifieke talenten hebben de grootste kans op een positieve bijdrage. Aan het verlenen van een permanente verblijfstatus voor hen zit een relatief laag risico.
- Arbeidsimmigranten met lage en middelbare scholing of gebrekkige taalbeheersing hebben belangrijk minder kans dan autochtonen op een netto positieve bijdrage aan de welvaartsstaat gedurende hun levenscyclus. Een permanente verblijfsstatus ligt hier minder voor de hand. Via tijdelijke werkvergunningen gericht op (tijdelijke, plaatselijke) arbeidsmarkttekorten kunnen zij toch positief bijdragen aan de Nederlandse economie.

Een dergelijk immigratiebeleid kan de houdbaarheid van de welvaartsstaatvoorzieningen op langere termijn bevorderen.

Een tweede motief voor een selectief arbeidsimmigratiebeleid is ontleend aan de positieve effecten die sommige vormen van arbeidsmigratie kunnen hebben voor de toekomstige economische groei. De belangrijkste rol is weggelegd voor de kennisinputs geleverd door hooggeschoolde immigranten. Hoogopgeleide arbeidsmigranten versterken de kennisinfrastructuur van de Nederlandse economie. Zij kunnen een generieke groei-impuls leveren. Arbeidsimmigratie kan au fond geen oplossing leveren voor de toekomstige vergrijzingsdruk. Arbeidsimmigratie van lager en middelbaar opgeleiden kan in de toekomst

verlichting bieden voor specifieke en plaatselijke problemen op de arbeidsmarkt.²¹ Vanuit het oogpunt van de mogelijk positieve groei-externaliteit blijft een selectief arbeidsimmigratiebeleid relevant.

Een laatste reden voor een selectief arbeidsimmigratiebeleid kan ontleend worden aan het bestaan van verdringingseffecten op de arbeidsmarkt die bepaalde groepen binnenlandse werknemers onevenredig treffen. De groep waarvan de karakteristieken het meest lijken op die van de arbeidsmigranten, wordt het hardst getroffen. In arbeidsmarkten met rigide lonen zal immigratie leiden tot meer werkloosheid onder de meest vergelijkbare binnenlandse arbeidskrachten. Dit kan met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt optreden wanneer sprake is van een bindend minimumloon. De resultaten van empirische studies over verdringingseffecten door arbeidsimmigratie vinden gemengde resultaten. De meeste statistisch significante effecten betreffen de laaggeschoolden (lagere lonen, hogere werkloosheid). Lang niet alle studies vinden negatieve effecten voor binnenlandse werknemers. Ook voor Nederland zijn de resultaten gemengd. Eventuele verdringingseffecten lijken vooral vroeger aangekomen buitenlandse arbeidskrachten te treffen. De effecten van laaggeschoolde immigratie op de inkomens van hoger opgeleiden lijken eerder positief. Het duidt op een complementariteit tussen beide typen werknemers.

Veel van de bovengenoemde argumenten voor een selectief arbeidsmigratiebeleid zijn inmiddels verwerkt in het staande en aangekondigde Nederlandse arbeidsmigratiebeleid (Ministerie van Justitie 2006; Tazelaar 2006). Het welvaartsstaatcriterium suggereert dat arbeidsimmigratie voor personen met een lage verdien capaciteit vooral gericht zou moeten zijn op tijdelijke arbeidsmarktknelpunten. Nationale arbeidsmarktsituaties en de voorzieningen van de welvaartsstaat verschillen zodanig tussen de EU lidstaten dat (tijdelijke) arbeidsmigratie van laaggeschoolden zich nauwelijks leent voor Europese coördinatie. De kansen op een gezamenlijke EU aanpak lijken op basis van het welvaartsstaatcriterium het grootst voor een beleid dat zich richt op de werk- en verblijfstatus van hoogopgeleiden. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op de wenselijkheid van Europese coördinatie.

²¹ In de periode 1960-1985 werden bedrijfstakken die het structureel moeilijk hadden in de internationale concurrentie (o.a. scheepsbouw, textiel) te lang en uiteindelijk vergeefs overeind gehouden via goedkope gastarbeid. Ook in de toekomst blijft het van belang tijdig bedrijfstakken te identificeren die zich structureel via laaggeschoolde immigranten (met lage lonen) in de internationale concurrentie staande proberen te houden. Te lang op een onhoudbaar 'specialisatiepad' doorgaan, vermindert de algehele concurrentiekracht van de Nederlandse economie.

3 EU-coördinatie voor arbeidsmigratiebeleid?

Arbeidsmigratie is tot op heden de sluitsteen behorend bij een voornamelijk op nationale basis ingericht arbeidsmarktbeleid. Het zogenaamde Haags Programma dat in 2004 onder het Nederlands voorzitterschap door de Europese Raad is goedgekeurd, vraagt om een open debat over arbeidsmigratie op EU-niveau en om "*een beleidsplan over legale migratie, waarin toelatingsprocedures zijn opgenomen waarmee snel kan worden ingespeeld op wisselingen in de vraag naar arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt*" (EC 2005c). In januari 2005 heeft de Commissie het *Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak* (EC 2005a) gepubliceerd ter voorbereiding van het debat over de vraag welke communautaire regels het best kunnen worden opgesteld voor de toelating van economische immigranten en wat de meerwaarde van dergelijke gemeenschappelijke maatregelen is. In het daarop volgende debat werd in algemene zin steun uitgesproken voor een gemeenschappelijk EU-beleid voor economische immigratie.²² De Commissie werd vervolgens echter met een moeilijke opdracht opgezadeld, omdat tussen de lidstaten de meningen sterk uiteen liepen over zowel de te volgen aanpak als over de te verwachten resultaten (zie tekstkader voor de Nederlandse opinie).

Nederlandse reactie op het Groenboek Legale Migratie

De officiële reactie van Nederland was: "Een eventueel gemeenschappelijk arbeidsmigratiebeleid heeft [...] als doel bij te dragen aan de verstandige beheersing van de migratieproblematiek. Dat betekent niet alleen een voldoende restrictief, vraaggestuurd karakter op Europees niveau, maar eveneens voldoende ruimte voor nationale lidstaten om, afhankelijk van de ontwikkelingen in de nationale economie en arbeidsmarkt, de toelating van arbeidsmigranten te reguleren. Nederland steunt de Commissie in het algemeen in het uitgangspunt dat EU-beleid gewenst kan zijn om: (1) positieve effecten van arbeidsmigratie voor de EU als geheel te maximaliseren; (2) negatieve spillovereffecten tussen lidstaten onderling tegen te gaan, en (3) gezamenlijk illegale immigratie of tewerkstelling tegen te gaan.

Evenwel moet migratie geen uitgangspunt zijn om de vergrijzingsproblematiek op te vangen. [...] Nederland is van oordeel dat het zeker voor laagopgeleide arbeidsmigranten gewenst is dat het accent blijft liggen op nationale bevoegdheden. Hierbij is immers ook sprake van grote regionale verschillen in arbeidsmarktsituatie en economische behoeften. De EU kan voor specifieke categorieën arbeidsmigranten aparte kaders scheppen. Daarbij is een accent op hoogopgeleide migranten gewenst. [...] Nederland is geen voorstander van het verstrekken van werk- en/of verblijfsvergunningen op EU-niveau."²³

De Europese Commissie heeft vervolgens haar koers uitgezet in het Beleidsplan Legale Migratie (2005b). In plaats van een totaalpakket komt men met vier deelrichtlijnen voor specifieke groepen van legale economische migranten en een ontwerpkaderrichtlijn voor de sociale rechten van derdelanders die nog geen permanente verblijfstatus hebben. Dit hoofdstuk

²² Zie hiervoor de website van de Europese Commissie (http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/).

²³ Fragmenten uit de officiële Nederlandse reactie (contribution_netherlands_nl.pdf), beschikbaar op de in vorige noot genoemde website.

bespreekt op economische gronden of een Europese aanpak meerwaarde heeft boven een nationale aanpak van arbeidsimmigratie.

3.1 Beoordelingskader

Er moeten goede redenen zijn om coördinatie van het arbeidsmigratiebeleid te verschuiven van de nationale hoofdsteden naar de Europese Commissie in Brussel. Beleid op nationaal niveau heeft doorgaans een sterkere democratische terugkoppeling naar nationale parlementen en de nationale preferenties. Het kan ook gewoon efficiënter zijn.²⁴ Het optimale beleidsniveau kan worden bepaald door middel van de subsidiariteitstest. Het subsidiariteitsbeginsel hanteert het uitgangspunt dat beleid in principe uitgevoerd en geïmplementeerd moet worden op het laagst mogelijke bestuursniveau. Bij arbeidsmigratie zou dat de nationale staat kunnen zijn.

Verlegging van de coördinatie naar het Europese niveau is alleen efficiënter als voldaan is aan minstens één van de volgende twee voorwaarden:

- *beleidsexternaliteiten*: arbeidsmigratiebeleid in lidstaat A heeft effecten op de welvaart en de beleidsefficiëntie in andere lidstaten, waarmee lidstaat A in zijn besluitvorming geen rekening houdt;
- *schaaleffecten*: vanwege vaste beleidskosten kan het probleem waarvoor het nationale beleid een oplossing zoekt, efficiënter en dus welvaartverhogend op bovennationaal niveau worden aangepakt.

Drietraps subsidiariteitstest

Pelkmans (2006) schetst een functionele subsidiariteitstest, bestaande uit drie stappen:

- 1) Wordt centralisatie op EU-niveau gerechtvaardigd door het bestaan van schaalearten of beleidsexternaliteiten?
- 2) Is een geloofwaardige, vrijwillige samenwerking mogelijk tussen individuele lidstaten (los van EU-initiatieven)?
- 3) De derde stap betreft de proportionaliteitsvraag: kunnen op een kostenminimaliserende wijze beleidsopties worden ontwikkeld, en kan ook de uitvoering en afdwinging van het beleid gecentraliseerd worden?

Als de antwoorden op de eerste en de derde vraag positief zijn en het antwoord op de tweede vraag is negatief, dan is coördinatie op EU-niveau het meest efficiënt. Zoniet, dan is het EU-beleidsniveau qua efficiëntie suboptimaal.

Het bestaan van beleidsconcurrentie tussen EU-lidstaten (zonder dat beleidsexternaliteiten bestaan) is onvoldoende reden om over te gaan tot coördinatie op Europees niveau.

Integendeel, beleidsconcurrentie kan nationale overheden aanmoedigen om hun nationale

²⁴ Tinbergen (1956) gaf al aan dat het meest efficiënte reguleringsniveau wordt bepaald door de ruimtelijke spreiding van de externaliteiten. Verdere ideeën over het optimale beleidsniveau kunnen ontleend worden aan de theorie rond economisch federalisme (bijv. Oates 1999) en recentelijk rond het subsidiariteitsbeginsel (Ederveen et al 2006; Pelkmans 2006).

publieke belang op de meest efficiënte wijze vorm te geven, waarbij democratische monitoring zonnig tot nationale aanpassingen leidt (Ederveen et al. 2006).

De subsidiariteitstest wordt toegepast op de belangrijkste voorstellen uit het Beleidsplan Legale Migratie. De nadruk ligt op de voorstellen die volgens het Beleidsplan in 2007 en 2008 worden gelanceerd.

3.2 Ontwerprichtlijn hogeschoolden

Voorstel

Beleidsplan Legale Migratie: *"Vanwege de tekorten aan hooggekwalificeerd personeel op de arbeidsmarkten heeft het overgrote deel van de lidstaten deze arbeidskrachten nodig. Voorts blijkt bijvoorbeeld uit recente studies dat 54% van de eerste generatie immigranten uit het Middellandse-Zeegebied, Midden-Oosten en Noord-Afrika met een universitair diploma in Canada en de VS verblijft, terwijl 87% van immigranten uit deze landen die alleen lagere of middelbare school of minder dan lagere school hebben, in Europa leeft. Om iets aan deze situatie te doen, zou voor dergelijke hooggekwalificeerde immigranten een speciale gemeenschappelijke snelle selectie- en toelatingsprocedure kunnen worden ontwikkeld. Ook zouden voor hen aantrekkelijke voorwaarden kunnen worden geschapen zodat ze eerder voor Europa kiezen. In dit verband zal nog nader worden bestudeerd of rekening moet worden gehouden met de mobiliteit binnen de EU of dat gekozen moet worden voor een ambitieuzer voorstel, namelijk een EU-werkvergunning ("green card") die door één lidstaat wordt afgegeven, maar in de gehele EU geldig is, met dien verstande dat de toegangsregelingen voor de nationale arbeidsmarkten volledig zullen worden geëerbiedigd."*

Zijn er beleidsexternaliteiten?

Ieder EU-land werft momenteel zelf hogeschoolde arbeidsimmigranten. Alle EU25 lidstaten hebben speciale regelingen voor immigratie van hooggekwalificeerde derdelanders. Slechts tien lidstaten hebben een regeling die verder gaat dan de groep van artiesten, wetenschappers, overgeplaatsten binnen ondernemingen en onderzoekers (Pasquetti 2007).

Zulk nationaal beleid impliceert uiteraard beleidsconcurrentie, maar leidt niet noodzakelijkerwijs ook tot beleidsexternaliteiten. Het staat individuele lidstaten immers vrij de preferentiële regelingen van andere lidstaten te kopiëren. Verder zal ook na de eventuele invoering van de geplande "gemeenschappelijke snelle selectie- en toelatingsprocedure" binnen

de EU beleidsconcurrentie tussen lidstaten blijven bestaan wat betreft het aantrekken van hooggeschoolde immigranten.²⁵

Het eerder aangehaalde onderzoek van Gross en Schmitt (2006) vindt dat hooggeschoolde arbeidsmigranten zich vrijwel uitsluitend laten leiden door inkomensperspectieven en financiële prikkels.²⁶ Vrije mobiliteit en een marginale versoepeling van toegangseisen blijken niet van doorslaggevend belang bij de migratiebeslissing. Voor mensen afkomstig uit ontwikkelingslanden en Oost-Europese transitielanden bleek de betere levensstandaard (BBP per capita) in Frankrijk belangrijk. Voor degenen uit de hoge-inkomenslanden bleek vooral de 'skill'-premie (het interne 'rendement' op opleiding en talenten) een doorslaggevende rol te spelen. Deze bevindingen suggereren dat het gastvrijheidsbeleid van individuele lidstaten in de EU waarschijnlijk slechts een beperkte rol speelt bij de migratiebeslissing door hooggeschoolden.

Kan het aantrekken van hooggeschoolde immigranten door andere EU-lidstaten wellicht een positieve beleidsexternaliteit opleveren door economische uitstralingseffecten vanuit regionale innovatieclusters in die andere lidstaten? De literatuur over kennis-spillovers suggereert dat kennis-spillovers voornamelijk een lokaal karakter hebben.²⁷ Daarmee is dit type van positieve beleidsexternaliteiten waarschijnlijk van beperkte betekenis.

Kortom, er is geen reden om aan te nemen dat een gemeenschappelijk EU-beleid voor hooggeschoolde immigranten tot welvaartsverhoging leidt vanwege het 'internaliseren' van beleidsexternaliteiten.

Zijn er schaafeffecten?

Iedere lidstaat maakt op dit moment (vaste) beleidskosten bij zijn nationale beleid gericht op het aantrekken van hooggekwalificeerde arbeidsimmigranten. Wanneer de EU deze inzet van middelen zou 'poolen', is het goed denkbaar dat daarbij schaalgerelateerde kostenvoordelen kunnen worden behaald. De voordelen zouden kunnen liggen op de volgende gebieden: werving, acquisitie, imagoverbetering voor de EU als bestemmingsgebied van hooggekwalificeerde, selectie van kandidaten, fraudebestrijding met betrekking tot de beweerde

²⁵ De statistische annex (figuur A8 en Tabel A4) toont dat Nederland binnen de EU op de zesde plaats komt als bestemmingsland voor hooggeschoolde immigranten. Engeland en Frankrijk nemen gezamenlijk ruim de helft van de EU's hooggeschoolde immigranten uit derde landen voor hun rekening. Waarschijnlijk speelt de taal daarbij een belangrijke rol, maar het is niet de enige factor, getuige de score van Zweden (tabel A4). Het percentage van hooggeschoolde immigranten uit derde landen ten opzichte van de volwassen bevolking ligt in Nederland net iets boven het EU gemiddelde.

²⁶ Ook Hunt en Mueller (2004) en Borjas et al. (1992) vinden dat de inkomensperspectieven en de scheefheid van de inkomensverdeling in het bestemmingsland (positieve zelfselectie) een belangrijke rol spelen in de migratiebeslissing.

²⁷ Zie Peri (2003); Bottazzi en Peri (2003); Beugelsdijk en Cornet (2002).

kwalificaties, en eventueel het scheppen van een EU-breed reguleringskader en mobiliteitsruimte voor geschikte kandidaten.

Welvaartsvoordelen kunnen op twee manieren worden uitgedrukt: (a) per hooggekwalificeerde arbeidsimmigrant zijn de kosten voor acquisitie, werving, selectie en fraudecontrole lager in ieder land lager; of (b) met de bestaande budgetten kunnen meer c.q. beter gekwalificeerde arbeidsimmigranten worden aangetrokken. Zoals eerder benadrukt, zal ook bij een gezamenlijke EU-aanpak beleidsconcurrentie blijven bestaan. Dat impliceert ook dat de kostenvoordelen van een gezamenlijke aanpak niet evenredig over de landen hoeven te zijn verdeeld. Wanneer echte schaalgerelateerde besparingen ontstaan voor de Unie als geheel, dan is het in principe mogelijk dat de lidstaten die het meest van een EU-brede aanpak profiteren, de lidstaten compenseren die het minst voordeel of zelf achteruitgang ervaren door de gezamenlijke regeling.²⁸

Tabel 3.1 vat kort een aantal mogelijke schaalvoordelen van een gezamenlijke EU-aanpak bij hooggeschoolde arbeidsimmigranten samen. Om die schaalvoordelen daadwerkelijk 'binnen te halen' moeten nog wel enige belangrijke hobbels worden genomen. Deze worden in de meest rechtse kolom van de tabel aangegeven. De belangrijkste voorwaarden worden hieronder verder toegelicht.

Nu nog gaan de meeste derdelander kennismigranten naar de grote EU-landen, met Groot-Brittannië als duidelijke eerste keuze (zie Annex). Het creëren van een Europese mobiliteitsruimte voor kennismigranten maakt het voor hen potentieel minder risicovol om te kiezen voor een klein EU-land. De mobiliteitsregeling schept een opt-out mogelijkheid voor de kennismigrant in het geval het kleine land niet aan de verwachtingen van de migrant zou voldoen. Het kan dus leiden tot een meer avontuurlijke bestemmingslandkeuze, wat voor Nederland wellicht gunstig uitpakt.

In potentie kunnen schaalvoordelen worden behaald met een gemeenschappelijke aanpak van arbeidsmigratiebeleid voor hooggeschoolden. Het effectief realiseren van die schaalvoordelen vereist echter dat aan een aantal voorwaarden wordt voldaan die ten opzichte van de huidige situatie nog een fors onderhandelingstraject zullen vergen.

Het meest in het oog springende obstakel voor het realiseren van de schaalvoordelen is dat de EU-landen geen eensgezindheid hebben over wat een kennismigrant is. Een zestal landen hanteert de eis dat de kennismigrant direct moet instromen in een baan met een vastgelegd minimumsalarisniveau. Over de hoogte van de inkomensdrempel bestaan vervolgens ook nog de nodige verschillen in opvattingen. Duitsland hanteert een inkomensdrempel van niet minder

²⁸ Een dergelijke welvaartscompensatietest heet in het economenjargon een Hicks-Kaldor test. Of de compensaties ook effectief plaatsvinden (en in welke vorm) is daarbij niet doorslaggevend. Centraal staat dat de gezamenlijke welvaartswinst voldoende groot is om degenen die absoluut of relatief achteruit gaan, te compenseren.

Tabel 3.1 Mogelijke schaalvoordelen voortvloeiend uit een EU-brede aanpak van arbeidsmigratie voor hogeschoolden

Beleidsonderdelen	Type vaste kosten	Aard van schaalvoordelen	Voorwaarden voor realisatie schaalvoordelen
1. Werving, acquisitie	Wervingskosten	Lagere wervingskosten per hogeschoolde immigrant	* Opzetten van gezamenlijke campagne * Scheppen gezamenlijk wervingsapparaat * Overeenstemming bereiken over gezamenlijke definitie van kennismigranten
2. Verbeteren aantrekkelijkheid EU als bestemmingsgebied	Kosten creëren EU-kennisruimte, kosten imago-campagnes	* Aantrekken van meer c.q. kwalitatief betere kennismigranten * Verlaagd risico migrant bij kiezen voor Nederland	* Regeling voor meer rechten en mobiliteit binnen totale EU * Afspraken EU kennisruimte
3. Selectie van hogeschoolde migranten met hoge verdien capaciteit	Selectie-apparaat, diplomaver-gelijking	* Lagere selectiekosten per kennismigrant * Aantrekken van kwalitatief betere kennismigranten	* Overeenstemming bereiken over gezamenlijke definitie van kennismigranten * Eensgezindheid bereiken over selectiecriteria * Overeenstemming bereiken binnen EU tussen vraag- en aanbodgestuurde selectie
4. Fraudebestrijding m.b.t. kwalificaties kennismigranten	Opzetten fraudebestrijding	Lagere fraudecontrolekosten per hogeschoolde immigrant	* Eensgezindheid bereiken over selectiecriteria zoals eisen m.b.t. opleiding, ervaring, inkomen, taalbeheersing, nationaliteit

dan 84 duizend euro per jaar en Frankrijk 60 duizend euro. Nederland hanteert voor kenniswerkers en hun partners een inkomensdrempel van 45 duizend respectievelijk 33 duizend euro (Pasquetti 2007). Andere landen definiëren een kennismigrant op basis van formele opleidingscriteria, weer andere landen stellen slechts baanervarings of functiecriteria als eis (soms zelfs sectorspecifiek). Sommige landen hanteren gecombineerde definities.

Zonder een basisovereenstemming over de definitie van een EU-kennisimmigrant valt moeilijk in te zien hoe een gemeenschappelijke werving, acquisitie, selectie en fraudebestrijding van de grond zou kunnen komen. De potentiële kennismigranten zouden dan per saldo toch moeten onderhandelen met nationale instellingen, op basis van nationale eisen en selectiemethoden.²⁹ Een tweede obstakel dat tussen lidstaten overbrugd moet worden, betreft de keuze tussen aanbodgestuurde en vraaggestuurde selectie van kennismigranten. Bij een vraaggestuurd systeem zoals in Nederland staat voorop dat de werkgevers een aanvraag doen voor een kennismigrant die past bij een bestaande vacature, soms zelfs gericht op specifieke kandidaten. Bedrijven of geaccrediteerde organisaties (bijv. universiteiten) hebben daarbij een

²⁹ Een mogelijke onderhandelingsoptie is te mikken op een gezamenlijke EU-definitie van kennismigranten waaraan vervolgens binnen de EU ook mobiliteits-, werk- en verblijfsrechten kunnen worden ontleend. De gemeenschappelijke EU-basisdefinitie kan tevens worden gehanteerd in EU-brede werving van kennismigranten. Naast een EU-brede definitie staat het individuele lidstaten vrij om daarnaast voor binnenlandse gebruik een afwijkende (ruimere) definitie van kennismigranten te hanteren.

doorslaggevende rol. Bij een aanbodgestuurd systeem staan de kwalificaties en de zelfselectie van de migrant centraal, los van een op dit moment bestaande vacature in het bestemmingsland. Het aangeboden krijgen van een binnenlandse baan kan wel een pré zijn bij de selectie, maar het is niet de enige of eerste eis. Aanbodgestuurde selectiesystemen hanteren vaak een puntensysteem, waarin meespelen: opleiding, leeftijd, taalbeheersing, ervaring, huidige sociale positie, het onmiddellijk zicht hebben op een baan, sociale inpasbaarheid, motivatie en binnenlands netwerk. (zie PriceWaterhouse Cooper 2006; Devoretz 2006). De idee van een Europese green card die door EU-commissaris Frattini in januari nogmaals werd geopperd,³⁰ gaat uit van een aanbodgestuurde benadering. Dit zou voor de meeste lidstaten die nu vraagsturing hanteren, een flinke omslag betekenen.

Het realiseren van de in de meest rechtse kolom van Tabel 3.1 genoemde voorwaarden voor het effectief realiseren van schaalvoordelen vereist dat lidstaten minstens gedeeltelijk afstappen van hun op dit moment gehanteerde wijze van aanpak. Omdat de meeste landen waarschijnlijk zullen vinden dat hun aanpak de beste is, kan het bereiken van overeenstemming nog een lastig onderhandelingstraject vormen. De schaalvoordelen liggen zeker niet op korte termijn binnen het bereik.

Afweging

De voordelen van het aantrekken van meer hooggeschoolde immigranten voor Nederland zijn evident. Het in 2006 ingezette Nederlandse beleid (Ministerie van Justitie 2006) en de al enige jaren eerder ingevoerde *Kenniswerkersregeling* hebben al een beleidsomslag in gang gezet naar een ruimhartiger welkom voor hooggeschoolde arbeidsmigranten en migranten met speciale talenten.

Beleidsexternaliteiten tussen landen lijken niet zodanig van belang dat deze een omslag van een nationale naar een EU-brede aanpak van de arbeidsimmigratie van hooggeschoolden zouden kunnen rechtvaardigen. Eventueel te behalen schaalgerelateerde kostenvoordelen op het gebied van (vaste) beleidskosten zouden wel een valide reden kunnen zijn. Om de schaalvoordelen van een EU-brede aanpak van het beleid voor hooggeschoolde arbeidsmigranten te realiseren moeten nog belangrijke onderhandelingshobbels worden genomen. Het ligt voor de hand te wachten op de voorstellen van de Europese Commissie in september 2007 en de reacties van de andere lidstaten hierop. Echter, zou geen zicht blijken op een snelle overeenstemming op dit terrein, dan kan Nederland ook los van een EU-akkoord besluiten om experimenten te starten met werving en selectie van kennismigranten via een puntensysteem.

Gelet op de lage risico's van dit beleid is de in Nederland ingezette beleidsomslag van "Nee tenzij" naar "Ja mits" voor kennismigranten nog aan de voorzichtige kant. Het valt te

³⁰ Financial Times, 9 januari 2007.

overwegen nog een stapje verder te gaan door experimenten te starten met een op een puntensysteem gebaseerde selectie en werving voor hoogopgeleide migranten zoals in Engeland, Ierland, de VS en traditionele immigratielanden als Canada, Nieuw Zeeland en Australië.

Een puntensysteem laat zich vrij gemakkelijk combineren met vraaggestuurde elementen. Het is ook een flexibel systeem dat op periodieke basis –zoals dat bijvoorbeeld ook in Canada gebeurt– de toelatingscriteria kan bijstellen of aanscherpen (Devoretz 2006; Hiebert, 2006).

Tabel 3.2 zet de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de aanbodgestuurde en vraaggestuurde aanpak van arbeidsimmigratie voor hooggeschoolden op een rij. Kenmerkend voor een aanbodgestuurd systeem is dat de nationale overheid (c.q. uitvoeringsorganen als IND, CWI) een belangrijke rol krijgt in de selectiefase. Dat vergt het opbouwen van nieuwe expertise in de uitvoering.³¹ Door de werk- en verblijfsvergunning voor de hooggeschoolden in eerste instantie op tijdelijke basis (bijvoorbeeld 3 jaar) te verlenen, met de mogelijkheid van omzetting in een permanente werk- en verblijfsvergunning, zal dit eventuele fraude terugdringen, vooral als vooraf duidelijk is dat in de eerste drie jaren aan de erkenning als hooggeschoolde immigrant slechts beperkte rechten op sociale voorzieningen in Nederland kunnen worden ontleend. Een eventueel falende kennisbasis van de migrant zal bij tussentijdse evaluatie waarschijnlijk aan de dag zijn getreden. Qua uitvoering kan het introduceren van een 'pre-immigration assessment' door Nederlandse ambassades nuttig blijken voor een eerste check op gebied van taal, motivatie, en sociale vaardigheden. Australië heeft hiermee ervaring opgebouwd.

³¹ Zodra opleidingscriteria een grote rol spelen in de toelating, moet rekening worden gehouden met fraudepogingen. Nu al is op internet een levendig aanbod van nepdiploma's met logos en handtekeningen van bestaande opleidingen en van fake-diploma's van niet bestaande instellingen. Om het risico van fraude te verminderen zal een zekere controle op de opgegeven opleiding en diploma's moeten worden geïntroduceerd. Waarschijnlijk kan in dit opzicht veel geleerd worden van de ervaringen van de overheden in de VS, Canada, Nieuw Zeeland, Australië en recentelijk ook Engeland. Wellicht kan daarbij een gezamenlijk fraude-attendingssysteem worden opgezet.

Tabel 3.2 Aanbodsturing versus vraagsturing bij immigratie hooggeschoolde arbeid

	Vraagsturing arbeidsimmigratie hooggeschoolden	Aanbodsturing arbeidsimmigratie hooggeschoolden
Werving	<ul style="list-style-type: none">* Werving voor specifieke vacatures door individuele ondernemingen en instellingen* Algemene wervingssite samenwerkende Nederlandse werkgevers* Kosten voor particuliere sector	<ul style="list-style-type: none">* Algemene werving door overheid en bijv. 'Netherlands Immigration Country' website* Beperkte kosten voor overheid
Selectie	<ul style="list-style-type: none">* Primair door ondernemingen en eventueel kleine rol voor CWI bij arbeidsmarkttoets* Selectie op basis van duur vacature / baan (geen langetermijn perspectief)	<ul style="list-style-type: none">* Via puntensysteem, eventueel quota* Puntentelling op basis van leeftijd en verdien capaciteit (opleiding, vaardigheden) op langere termijn* Eventueel 'pre-immigration assessment' door ambassades (taal, motivatie, sociale vaardigheden)* Controle opgegeven opleiding en diploma's (risico fraude verminderen)* Substantiële selectiekosten overheid
Procedurele barrières	<ul style="list-style-type: none">* Administratieve lasten vooral voor werkgevers* Wachttijden voor werkgever en migrant	<ul style="list-style-type: none">* Transparante procedure* Werkgevers dingen mee naar beschikbare aanbod toegelaten arbeidsmigranten
Arbeidsmobiliteit	<ul style="list-style-type: none">* In eerste jaren verblijfsvergunning gekoppeld aan één werkgever, geen arbeidsmobiliteit* Migrant heeft (te?) grote afhankelijkheid van eerste werkgever zolang er geen permanente verblijfsvergunning is	<ul style="list-style-type: none">* Volledig mobiel, gelijk aan binnenlandse arbeidskrachten
Sociale zekerheid	<ul style="list-style-type: none">* Geen claim op sociale vangnet in begin, wegens zekerheid eerste baan* Status onduidelijk na eerste baan	<ul style="list-style-type: none">* Geen volstrekte baanzekerheid bij aankomst* Risico beroep op sociale vangnet in begin (selectie door puntensysteem en evt. 'pre-immigration assessment' verlagen dit risico)* Verder normale sollicitatieplicht

Von Weiszäcker (2006) bepleit een Europese aanpak van aanbodgestuurde arbeidsmigratie voor hooggeschoolden door middel van het verstrekken van een Europese 'green card'. Verschillende EU-lidstaten –waaronder Nederland– hebben zich overigens tot nu toe expliciet tegen de invoering van de 'green card' verklaard, zeker op de korte termijn.³² Daarnaast is het ook de vraag of het überhaupt verstandig is meteen met een Europese 'green card' te beginnen. Er is nog een algemeen gebrek aan ervaring in de EU met een aanbodgestuurd selectiesysteem. Een green card vereist dat lidstaten wederzijds vertrouwen hebben in elkaars capaciteiten om ook effectief te selecteren en mogelijke fraude (diploma's, opleidingen, ervaringen) te beteugelen

³² Zie hiervoor de landenreacties op Commissie's website (http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/).

bij aanvragen voor een toegangsrecht tot Europa, iets wat een in veel landen zo
begerenswaardigs is dat mensen daarvoor nu soms hun leven riskeren in wrakke bootjes.³³ Het
lijkt niet realistisch te verwachten dat de vereiste capaciteiten (expertise, fraudedetectie) van de
overheden in de verschillende nieuwe EU-lidstaten en daarmee ook de vertrouwensbasis tussen
de lidstaten al zover zijn.

Een mogelijke overgangsmaatregel naar een EU-breed beleid voor hooggeschoolde
arbeidsmigranten zou kunnen zijn dat Nederland en andere Europese overheden op nationale
basis experimenteel starten met een aanbodgestuurd systeem voor de toelating van dit type
arbeidsmigranten. Vooralsnog kunnen daaraan uiteraard alleen rechten worden ontleend in het
land van toelating.

Tenslotte kan –ook los van de onderhandelingen over de ontwerprichtlijn kennismigranten– een
Europese ‘kennisruimte’-regeling worden gecreëerd als een uitbreiding op de al bestaande
Europese onderzoekersrichtlijn, speciaal voor die hoogopgeleide arbeidsmigranten die werken
in universiteiten, onderzoek en ontwikkeling. In deze beroepen is ruime intra-Europese
mobiliteit (o.a. congresbezoek), en de mogelijkheid van uitwisseling en detachering van groot
belang. Een Europese kaderrichtlijn waarin de Europese basisrechten voor dit type
hooggeschoolde arbeidsmigranten wordt geregeld, gaat minder ver dan de aangekondigde
regeling (EC 2005b), maar lijkt verder uitstekend te passen in deze beleidsvoornemens.

3.3 Ontwerprichtlijn tijdelijke (seizoens-) arbeidsmigranten

Voorstel

Beleidsplan Legale Migratie: *"Regelmatig zijn in bepaalde sectoren seizoenwerkers nodig, vooral in de landbouw, bouw en de toeristische sector, waar veel immigranten illegaal onder onzekere voorwaarden werkzaam zijn. De regeling zal een voorstel bevatten voor een verblijfs-/werkvergunning die een onderdaan van een derde land de mogelijkheid biedt over een periode van vier à vijf jaar een aantal maanden per jaar ergens arbeid te verrichten. In- en uitreisstempels moeten misbruik voorkomen. De bedoeling is dat enerzijds de lidstaten de beschikking krijgen over de noodzakelijke arbeidskrachten en anderzijds de desbetreffende immigranten rechtszekerheid en het vooruitzicht op vast werk krijgen, zodat bescherming wordt geboden aan een kwetsbare categorie arbeidskrachten en een bijdrage wordt geleverd aan de*

³³ Als voorbeeld moge dienen de sinds begin 2006 explosief toegenomen illegale migratie van Afrikanen naar de Spaanse Canarische Eilanden. Bijna 30.000 Afrikanen lukte het in 2006 om de tweeduizend kilometer lange oversteek te maken van Senegal of Mauretanië naar de Spaanse Canarische Eilanden. Naar schatting komt tien tot dertig procent van de boten niet aan, wegens schipbreuk ofwel doordat ze worden onderschept door een inmiddels permanent aanwezige Spaanse helikopter en vier marineschepen. EU-officials schatten dat in 2006 tussen de 3000 en 4000 illegale immigranten verdrinken bij hun overtocht tussen Afrika en Spanje (Financial Times, 30 november 2006).

ontwikkeling van de landen van oorsprong. Zelfs bij een hoge werkloosheid botst deze categorie van werkende immigranten zelden met EU-werknemers omdat maar weinig EU-burgers en – ingezetenen seizoenwerk willen verrichten." De bedoeling is dat er een EU-breed knipkaart-achtig raamcontract komt voor dit type tijdelijke arbeidsmigranten in plaats van de nu per land verschillende regelingen.

Zijn er beleidsexternaliteiten?

Het is niet evident dat op dit terrein beleidsexternaliteiten optreden als gevolg van de nu prevalerende nationale oplossingen. Wel is het zo dat arbeidsmigranten uit derde landen nu eventueel kunnen 'rond-shoppen' tussen lidstaten voor korte tijdelijke contracten. Dat kan echter moeilijk als een grensoverschrijdende externaliteit worden beschouwd. Het gaat hier immers om strikt legale arbeidsmigratie; de 'rond-shoppende' arbeidsmigranten maken slechts gebruik van de verschillen in nationale regelingen. Boeri en Brücker (2005) kijken naar de grensoverschrijdende welvaartseffecten van de immigratiebeperkingen die EU-lidstaten nu nog hanteren voor arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten van Midden- en Oost-Europa. Zij constateren dat die beperkingen hebben geleid tot een zogenaamd 'waterbedeffect': de migratiestroom verplaatst zich naar de meer liberale lidstaten. Hun redenering is dat de Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten door de beperkingen niet naar de landen gaan waar ze wellicht de grootste bijdrage aan het BBP *hadden kunnen* hebben, wat tot een lagere EU-welvaart leidt dan de situatie zonder de beperkingen. Boeri en Brücker beschouwen dit als een externaliteit. De landen die het meest 'getroffen' worden, doen dit echter uitsluitend zichzelf aan door (te) stringente migratiebeperkingen te hanteren.³⁴

Zijn er schaaleardeffecten?

Er zouden schaaleardeffecten kunnen zijn wanneer de verblijfs- en werkvergunning tot een groter of kwalitatief beter aanbod van derdelander-arbeidskrachten zou leiden ten opzichte van de huidige situatie. Daar zijn echter geen aanwijzingen voor. Evenmin zijn er aanwijzingen dat het huidige aanbod van tijdelijke arbeidsmigranten op basis van de nationale regelingen tekortschiet. Binnen de EU is er prioriteitsgenietend aanbod vanuit de nieuwe EU lidstaten in Midden- en Oost-Europa waarvoor een aantal lidstaten (inclusief Nederland) vooralsnog tijdelijke blokkades heeft opgeworpen. Zo er al tekorten zijn aan tijdelijke arbeidskrachten uit derde landen, hebben die doorgaans een zeer specifiek karakter (qua type functie, kwalificaties, opleiding) in samenhang met de per land verschillende arbeidsmarktsituatie. Ook hier valt niet in te zien waarom een Europese aanpak tot noemenswaardige schaalgerelateerde kostenvoordelen zou leiden, zeker niet wanneer de uitvoeringskosten van een Europese "knipkaartregeling" in beschouwing worden genomen.

³⁴ De analyse zou anders zijn wanneer als gevolg van strenge immigratiebeperkingen in het ene land een 'waterbedeffect' in de vorm van extra illegale migratie naar andere lidstaten zou ontstaan. In dat geval zou wel sprake zijn van een beleidsexternaliteit.

Afweging

Op basis van de hier genoemde overwegingen zal een EU-brede aanpak in de ontwerprichtlijn tijdelijke (seizoens-) arbeidsmigranten niet door de subsidiariteitstest komen. Dit onderdeel van de legale arbeidsmigratie kan aan het nationale beleid worden overgelaten.

3.4 Kaderrichtlijn Europese basisrechten arbeidsmigranten

Voorstel

Beleidsplan Legale Migratie: *“Dit horizontale instrument moet in de eerste plaats een gemeenschappelijk rechtenkader bieden voor alle onderdanen van derde landen die legaal werken en al zijn toegelaten tot een lidstaat, maar nog geen recht hebben op de status van langdurig ingezetene. [...] Er zou kunnen worden voorgesteld dat met één aanvraag een gecombineerde werk/verblijfsvergunning (met de meest geavanceerde biometrische kenmerken) kan worden aangevraagd. Dit zou geen gevolgen van betekenis hebben voor de nationale procedures, maar de procedures voor immigranten en werkgevers wel eenvoudiger maken. Om misbruik te voorkomen en illegale tewerkstelling tegen te gaan, zou de werkgever financieel aansprakelijk kunnen worden gesteld, net als in de onderzoekersrichtlijn. De geldigheid van een dergelijk document zou moeten worden gekoppeld aan het bestaan van een wettige arbeidsovereenkomst.”*

De motivatie valt in twee elementen uiteen:

- 1. “Dit is niet alleen billijk tegenover degenen die onze economie mede draaiende houden doordat zij hier werken en belasting betalen, maar schept ook gelijke voorwaarden binnen de gehele EU.”*
- 2. “In dit verband moet ook de kwestie van de erkenning van diploma's en andere kwalificaties worden geregeld, om te voorkomen dat immigranten ver beneden hun niveau werken, wat zowel voor hen als voor het land van verblijf en het land van oorsprong tot een verlies aan inkomen en een onderwaardering van kennis en kunde leidt.”*

Zijn er beleidsexternaliteiten?

Momenteel verschillen de nationale arbeidsmarktinstuties en sociale zekerheidssystemen, alsmede de politieke preferenties waarop een en ander stoelt, sterk tussen de lidstaten (Dekker e.a. 2004). Vooralsnog, zolang er geen aanzienlijke stroom is van legale arbeidsmigranten tussen de lidstaten, zijn de beleidsexternaliteiten minimaal of irrelevant (zie Ederveen et al. 2005, 2006).

Een voorbehoud moet nog gemaakt worden omdat de inhoud van het pakket basisrechten waarmee de Commissie wil komen, pas in september 2007 bekend zal worden. Niettemin kan waarschijnlijk nu al gesteld worden dat het EU-breed verschaffen van identieke basisrechten voor arbeidsmigranten in feite een vorm van harmonisatie is die ook voor de arbeidsmigranten tot ongewenste situaties kan leiden. Die basisrechten kunnen in de ene lidstaat minder zijn dan

wat aan de arbeidsmigranten nu geboden wordt aan rechten. In lidstaten waar door de overheid slechts relatief summiere sociale zekerheids- en huisvestingsrechten worden gegarandeerd, zal een EU-breed sociaal minimum voor arbeidsmigranten tot het ongewenste resultaat leiden dat deze arbeidsmigranten te duur worden en daardoor een zwakkere arbeidsmarktpositie krijgen. Dat laatste zou alleen verholpen kunnen worden door het EU-breed sociaal minimum voor arbeidsmigranten te harmoniseren op het niveau van deze laatstgenoemde groep lidstaten. Dat betekent echter dat de rechten voor arbeidsmigranten verminderen in de eerstgenoemde groep van lidstaten. Beide vormen van harmonisatie kunnen er dus in resulteren dat de arbeidsmigranten slechter af zijn dan in de huidige situatie met nationale verschillen.

Het tweede argument van de Commissie (diploma-erkenning) betreft inderdaad een mogelijke positieve beleidsexternaliteit. Deze strekt overigens verder dan alleen arbeidsmigratie, en er bestaat al een Europees netwerk op dit gebied (ENIC-NARIC) waarvan NUFFIC de Nederlandse vertegenwoordiger is.³⁵ Diploma-erkenning leidt in principe tot minder verspilling van human capital en het bevordert een betere allocatie van arbeidskrachten op basis van deskundigheden en kwaliteiten, ook tussen landen.

Zijn er schaaleardeffecten?

Rond diploma-erkenning vallen waarschijnlijk belangrijke Europese schaalvoordelen te boeken. Het aanleggen en up-to-date houden van een gemeenschappelijke databank rond opleidingen en diploma's, het opzetten van gemeenschappelijke procedures voor diploma-erkenning, het opbouwen van specifieke deskundigheden rond diplomafraude en eventueel ook het opzetten van nationale contactpunten zijn waarschijnlijk allemaal elementen waarop schaalvoordelen kunnen worden geboekt met een EU-brede aanpak.

Afweging

Zolang er geen aanzienlijke stroom is van legale arbeidsmigranten tussen de lidstaten, zijn de beleidsexternaliteiten ten gevolge van tussen de lidstaten verschillende basisrechten voor arbeidsmigranten waarschijnlijk minimaal en zelfs irrelevant. De inhoud van het pakket basisrechten waarmee de Commissie wil komen, worden pas in september 2007 bekend. Vooralnog moeten echter grote vraagtekens gezet worden bij het harmoniseren van basisrechten tussen lidstaten; gelet op de verschillen in sociale zekerheidssystemen en arbeidsmarktinstellingen zou de positie van arbeidsmigranten ten gevolge van harmonisatie zelfs kunnen verslechteren ten opzichte van de huidige situatie.

³⁵ Maakt nu onderdeel uit van het zogenaamde 'Bologna Proces' waarin EU-landen streven naar convergentie tegen 2010 van de inhoud en wederzijdse erkenning van hun hogere opleidingen.

Diploma-erkenning is een onderdeel van de plannen waar zowel positieve beleidsexternaliteiten als belangrijke schaalvoordelen zouden kunnen optreden bij een Europese aanpak.

Of de ontwerpkaderrichtlijn per saldo positief uitpakt, zal sterk afhangen van de concrete voorstellen waarmee de Commissie komt.

3.5 Conclusies ten aanzien de Europese aanpak

In het Beleidsplan Legale Migratie (EC 2005b) kondigt de Europese Commissie een reeks voorstellen aan waarmee zij tussen nu en 2009 zal komen op het terrein van de legale arbeidsmigratie en andere economisch gemotiveerde migratie tussen de EU en de landen die niet tot de EU behoren. In september 2007 zal de Commissie met de specifieke invulling komen van de eerste drie onderdelen van haar Beleidsplan. De komende voorstellen bevinden zich alle op een terrein dat vrijwel exclusief onder het nationale beleid van de lidstaten valt. Als gevolg daarvan is de beleidspraktijk ook sterk verschillend tussen de lidstaten.

Verlegging van de coördinatie naar het Europese niveau leidt in principe alleen dan tot hogere welvaart wanneer voldaan wordt aan de subsidiariteitstest. Dat betekent dat aan minstens één van de volgende twee voorwaarden moet zijn voldaan. Er moet sprake zijn van beleidsexternaliteiten tussen landen en/of er moet sprake zijn van schaalgerelateerde kostenvoordelen bij een EU-brede coördinatie.

De Ontwerprichtlijn Hooggeschoolden zal komen met voorstellen voor een speciale gemeenschappelijke snelle selectie- en toelatingsprocedure voor hooggeschoolden uit derde landen, voorstellen om voor hen de EU aantrekkelijker te maken, en eventueel zelfs een EU-brede werk- en verblijfsvergunning ("green card"). De voordelen van het aantrekken van meer hooggeschoolde immigranten voor Nederland zijn evident. Het ingezette Nederlandse beleid heeft al een omslag gemaakt van "Nee tenzij" naar "Ja mits" voor kennismigranten. Gelet op de lage risico's van dit beleid is de Nederlandse beleidsomslag nog aan de voorzichtige kant. Ook los van de komende EU-voorstellen valt te overwegen een stapje verder te gaan door experimenten te starten met een op een puntensysteem gebaseerde selectie en werving voor hoogopgeleide migranten zoals in veel traditionele immigratielanden en sinds kort ook in enkele EU-landen al het geval is. Een puntensysteem is flexibel, laat zich vrij gemakkelijk combineren met vraaggestuurde elementen, en maakt gebruik van positieve zelfselectie door potentiële hooggeschoolde immigranten.

Alle EU-landen hebben preferentiële immigratieregelingen voor hooggekwalificeerde personen uit derde landen; daarbij is sprake van beleidsconcurrentie tussen de lidstaten. Ook bij een eventuele gezamenlijke EU-regeling, blijft deze beleidsconcurrentie bestaan. Voor

Nederland betekent het dat een gezamenlijke EU-regeling alleen dan tot meer hooggeschoolde immigranten zal leiden wanneer de totale stroom naar de EU toeneemt en Nederland bovendien zijn huidige aandeel in die stroom behoudt.

Een EU-brede aanpak kan in principe vanwege het schaaffect kostenvoordelen opleveren ten opzichte van de huidige situatie. Het gaat hier om kosten voor imagocampagnes voor de EU als bestemmingsgebied, wervings- en selectiekosten. Om de potentiële schaalvoordelen van een EU-brede aanpak van het beleid voor hooggeschoolde arbeidsmigranten te realiseren, vallen nog belangrijke onderhandelingshobbels te nemen, vooral rond de definitie van kennisimmigranten en rond de keuze tussen aanbod- versus vraaggestuurde selectie van arbeidsmigranten. Mocht in september 2007 blijken dat op grond van de concrete Commissievoorstellen geen direct uitzicht bestaat op een EU-brede overeenstemming, dan valt het toch te overwegen op nationale basis te starten met experimenten voor een aanbodgerichte selectie van hooggeschoolde migranten op basis van een puntensysteem.

De Ontwerprichtlijn Tijdelijke (Seizoens-) Arbeidsmigranten komt niet door de subsidiariteitstest. Dit onderdeel van de legale arbeidsmigratie kan aan het nationale beleid worden overgelaten.

De Kaderrichtlijn Europese Basisrechten Arbeidsmigranten bestaat uit twee onderdelen. Het onderdeel diploma-erkenning voldoet aan de subsidiariteitstest, zowel vanwege bestaande beleidsexternaliteiten als vanwege te behalen schaalgerelateerde kostenvoordelen in de beleidsuitvoering. Diploma-erkenning is een onderdeel van de plannen waar zowel positieve beleidsexternaliteiten als belangrijke schaalvoordelen zouden kunnen optreden bij een Europese aanpak.

Echter, het onderdeel basisrechten (EU-geharmoniseerde combinatie van werk- en verblijfsvergunningen) kan de subsidiariteitstest niet passeren. Er is immers geen substantiële stroom van legale arbeidsmigranten tussen de lidstaten. De beleidsexternaliteiten ten gevolge van tussen de lidstaten verschillende basisrechten voor arbeidsmigranten zijn derhalve waarschijnlijk minimaal en zelfs irrelevant. De inhoud van het pakket basisrechten waarmee de Commissie wil komen, wordt pas in september 2007 bekend. Vooralsnog moeten echter grote vraagtekens gezet worden bij het harmoniseren van basisrechten tussen lidstaten; gelet op de verschillen in sociale zekerheidssystemen en arbeidsmarktinstuties zou de positie van arbeidsmigranten ten gevolge van harmonisatie zelfs kunnen verslechteren ten opzichte van de huidige situatie.

4 Samenvatting en conclusies

Met deze notitie geeft het CPB gevolg aan een verzoek van de interdepartementale commissie Beleidsplan Legale Migratie om ondersteuning bij haar oordeelsvorming over de voorstellen van de Europese Commissie over de gemeenschappelijke aanpak van legale migratie. De notitie bestaat uit drie elementen:

- Kwantitatieve achtergrondgegevens over de Nederlandse arbeidsmigratie in internationaal perspectief, vooral gericht op de kwalificatiestructuur van de immigratie.
- Op basis van bestaand CPB-onderzoek en nieuwe literatuur wordt samengevat om welke redenen een selectief beleid op het gebied van arbeidsmigratie gewenst lijkt.
- Tenslotte wordt op basis van de subsidiariteitstest nagegaan of het arbeidsmigratiebeleid dat in de EU nu volledig op nationale leest is geschoeid efficiënter en welvaartsverhogend zou kunnen worden gecoördineerd door de EU.

De Nederlandse arbeidsmigratie in internationaal perspectief: achtergronddata (annex)

Het percentage immigranten in Nederland (gemeten naar nationaliteit) is vergelijkbaar met dat in de andere EU15-landen. De meerderheid van de aanwezige migrantenpopulatie in Nederland is laag geschoold, en vooral afkomstig van buiten de OECD. Het jaarlijks immigratie-overschot in ons land volgde tussen 1990 en 2001 het gemiddelde patroon van de EU15-landen, maar is sindsdien scherp gedaald en zelfs omgeslagen in een emigratie-overschot. Nederland is daarmee uniek in de EU15. De omslag werd veroorzaakt door de combinatie van een sterk dalende immigratie en een toegenomen emigratie. De immigratiedaling had vooral te maken met het kleinere aantal toelatingen voor gezinsvorming en -hereniging.

Het jaarlijks afgegeven aantal toelatingen voor permanente immigranten met een arbeidsmotief is bescheiden, schommelend tussen 2500 en 5000 personen. Het kabinetsbeleid gericht op selectieve arbeidsmigratie had tot gevolg dat in 2006 voor het eerst meer migranten binnenkwamen voor studie, kennismigrantenregeling en arbeid dan het aantal immigranten dat binnenkwam wegens gezinsvorming- en hereniging.

Bij de arbeidsimmigranten met een tijdelijke verblijfsstatus is sinds de eeuwwisseling vooral het aandeel van de personen uit de nieuwe Midden- en Oost-Europese landen die nu tot de EU27 behoren sterk toegenomen. Zij behoren volgens de huidige regelingen tot het zogenaamde prioriteitsgenietend aanbod voor tijdelijke arbeidsmarkttekorten en zijn doorgaans werkzaam in functies waarvoor slechts lage of middelbare scholing vereist is. Tijdelijke arbeidsimmigranten met hoge opleidingen en/of gespecialiseerde talenten komen overwegend van buiten de EU.

Binnen de EU komt Nederland op de zesde plaats als bestemmingsland voor hooggeschoolde immigranten. Engeland en Frankrijk nemen gezamenlijk ruim de helft van de EU's hooggeschoolde immigranten uit derde landen voor hun rekening. Uitgedrukt als

percentage van de volwassen bevolking zit het aantal hooggeschoolde immigranten in Nederland net iets boven het EU gemiddelde.

Wenselijkheid van een selectief arbeidsmigratiebeleid

De arbeidsmarkten van de EU-landen zijn afgeschermd met veelal strenge immigratierestricties. De notitie behandelde een drietal economische argumenten voor het voeren van een selectief arbeidsmigratiebeleid.

Een eerste motief wordt ingegeven door de financiële houdbaarheid van de huidige welvaartsstaatvoorzieningen. Deze vereist dat de financiële bijdragen (premies, belastingen) en onttrekkingen (kosten zorg, onderwijs, bestuur, algemene voorzieningen) over de levenscyclus van elke inwoner gemiddeld gesproken met elkaar in evenwicht zijn. Empirisch onderzoek toont dat de sociaaleconomische karakteristieken van de huidige populatie van niet-westerse allochtonen in Nederland zodanig zijn, dat de balans van hun netto bijdrage aan de welvaartsstaatvoorzieningen negatief is. Arbeidsimmigranten zonder een hoge verdien capaciteit hebben belangrijk minder kans dan autochtonen op een netto positieve bijdrage aan de welvaartsstaat gedurende hun levenscyclus. Via selectieve arbeidsmigratie kan gericht gezocht worden naar arbeidsmigranten met kenmerken op basis waarvan een goede verdien capaciteit verwacht mag worden. Meer in het bijzonder kunnen de volgende conclusies kunnen worden afgeleid:

- Arbeidsimmigranten die kort na hun 20e levensjaar worden aangetrokken hebben de grootste kans op een positieve welvaartsstaatsbijdrage, omdat zij hun opleidingskosten elders hadden.
- Arbeidsmigranten met een hoge opleiding en/of specifieke talenten hebben de grootste kans op een positieve bijdrage. Aan het verlenen van een permanente verblijfstatus voor hen zit een relatief laag risico.
- Arbeidsimmigranten met lage en middelbare scholing, c.q. een gebrekkige taalbeheersing hebben belangrijk minder kans dan autochtonen op een netto positieve bijdrage aan de welvaartsstaat gedurende hun levenscyclus. Een permanente verblijfsstatus ligt hier minder voor de hand. Via tijdelijke werkvergunningen gericht op (tijdelijke, plaatselijke) arbeidsmarkttekorten dragen zij toch positief bij aan de Nederlandse economie.

Een dergelijk immigratiebeleid kan de houdbaarheid van de welvaartsstaatvoorzieningen op langere termijn bevorderen.

Een tweede motief voor een selectief arbeidsimmigratiebeleid kan worden ontleend aan de positieve effecten die sommige vormen van arbeidsmigratie kunnen hebben voor de toekomstige economische groei. De belangrijkste rol is weggelegd voor de kennisinputs geleverd door hooggeschoolde immigranten. Hoogopgeleide arbeidsmigranten versterken de

kennisinfrastructuur van de Nederlandse economie. Zij kunnen een generieke groei-impuls leveren. Arbeidsimmigratie kan au fond geen oplossing leveren voor de toekomstige vergrijzingsdruk. Arbeidsimmigratie van lager en middelbaar opgeleiden kan in de toekomst verlichting bieden voor specifieke en plaatselijke problemen op de arbeidsmarkt. Vanuit het oogpunt van de mogelijk positieve groei-externaliteit blijft een selectief arbeidsimmigratiebeleid relevant.

Een laatste reden voor een selectief arbeidsimmigratiebeleid kan ontleend worden aan het bestaan van verdringingseffecten op de arbeidsmarkt die bepaalde groepen binnenlandse werknemers onevenredig treffen. De groep waarvan de karakteristieken het meest lijken op die van de arbeidsmigranten, wordt het hardst getroffen. In arbeidsmarkten met rigide lonen zal immigratie leiden tot meer werkloosheid onder de meest vergelijkbare binnenlandse arbeidskrachten. Dit kan met name optreden aan de onderkant van de arbeidsmarkt wanneer sprake is van een bindend minimumloon. De resultaten van empirische studies over verdringingseffecten door arbeidsimmigratie zijn zeer gemengd. Waar statistisch significante effecten op lonen worden vastgesteld, betreffen deze vaak de laaggeschoolden. De meest brede studies vinden een klein negatief effect van immigratie op de lonen van binnenlandse werknemers. Zulke verdringingseffecten zijn het sterkst voor de vroeger gearriveerde arbeidsimmigranten. De effecten van laaggeschoolde immigratie op de inkomens van hoger opgeleiden lijken eerder positief, terwijl de immigratie van hoogopgeleiden ook een positief effect heeft op de inkomens van laagopgeleiden.. Beide effecten duiden op complementariteit tussen deze beide typen werknemers.

Veel van de bovengenoemde argumenten voor een selectief arbeidsmigratiebeleid zijn inmiddels verwerkt in het staande en aangekondigde Nederlandse arbeidsmigratiebeleid. Het ingezette Nederlandse beleid heeft al een omslag gemaakt van "Nee tenzij" naar "Ja mits" voor kennismigranten. Gelet op de lage risico's van dit beleid is de Nederlandse beleidsomslag nog aan de voorzichtige kant. Ook los van de komende EU-voorstellen valt te overwegen een stapje verder te gaan door experimenten te starten met een op een puntensysteem gebaseerde selectie en werving voor hoogopgeleide migranten zoals in veel traditionele immigratielanden en sinds kort ook in enkele EU-landen al het geval is. Een puntensysteem is flexibel, laat zich vrij gemakkelijk combineren met vraaggestuurde elementen, en maakt gebruik van positieve zelfselectie door potentiële hooggeschoolde immigranten.

Het welvaartsstaatcriterium suggereert dat arbeidsimmigratie voor personen met een lage verdien capaciteit vooral gericht zou moeten zijn op het oplossen van tijdelijke arbeidsmarkt knelpunten. Nationale arbeidsmarktsituaties en de voorzieningen van de welvaartsstaat verschillen zodanig tussen de EU lidstaten dat (tijdelijke) arbeidsmigratie van laaggeschoolden zich nauwelijks leent voor Europese coördinatie. De kansen op een

gezamenlijke EU aanpak lijken op basis van het welvaartsstaatscriterium het grootst voor een beleid dat zich richt op de werk- en verblijfstatus van hoogopgeleiden.

Europees of nationaal beleid voor selectieve arbeidsmigratie?

In het Beleidsplan Legale Migratie kondigt de Europese Commissie een reeks voorstellen aan waarmee zij tussen nu en 2009 zal komen op het terrein van de legale arbeidsmigratie en andere economisch gemotiveerde migratie tussen de EU en de landen die niet tot de EU behoren. In september 2007 zal de Commissie met de specifieke invulling komen van de eerste drie onderdelen van haar Beleidsplan. De komende voorstellen bevinden zich alle op een terrein dat vrijwel exclusief onder het nationale beleid van de lidstaten valt. Als gevolg daarvan is de beleidspraktijk ook sterk verschillend tussen de lidstaten.

Verlegging van de coördinatie naar het Europese niveau leidt in principe alleen dan tot hogere welvaart wanneer voldaan wordt aan de subsidiariteitstest. Dat betekent dat aan minstens één van twee voorwaarden moet zijn voldaan: (a) *beleidsexternaliteiten*: arbeidsmigratiebeleid in lidstaat A heeft effecten op sociaaleconomische situatie en beleidsefficiëntie in andere lidstaten, waarmee lidstaat A in zijn besluitvorming geen rekening houdt; (b) *schaaleffecten*: vanwege vaste beleidskosten kan het probleem waarvoor het nationale beleid een oplossing zoekt, efficiënter en dus welvaartverhogend op bovennationaal niveau worden aangepakt. Op basis van de subsidiariteitstest komt de notitie tot de volgende bevindingen:

De Ontwerprichtlijn Hooggeschoolden komt in september 2007 uit met voorstellen voor een speciale gemeenschappelijke snelle selectie- en toelatingsprocedure voor hooggeschoolden uit derde landen, voorstellen om voor hen de EU aantrekkelijker te maken, en eventueel zelfs een EU-brede werk- en verblijfsvergunning ("green card"). In de huidige situatie is derhalve sprake van beleidsconcurrentie tussen de lidstaten. Ook bij een eventuele gezamenlijke EU-regeling, dan blijft deze beleidsconcurrentie bestaan. Voor Nederland betekent het dat een gezamenlijke EU-regeling alleen dan tot meer hooggeschoolde immigranten zal leiden wanneer de totale stroom naar de EU toeneemt en Nederland bovendien zijn huidige aandeel in die stroom behoudt.

Een EU-brede aanpak kan in principe vanwege het schaaffect kostenvoordelen opleveren ten opzichte van de huidige situatie. Die kosten hebben betrekking op de kosten van imago-campagnes voor de EU als immigratiegebied voor hooggeschoolden, wervings- en selectiekosten. Om de potentiële schaalvoordelen van een EU-brede aanpak van het beleid voor hooggeschoolde arbeidsmigranten te realiseren, vallen nog belangrijke onderhandelingshobbels worden genomen vooral rond de definitie van kennisimmigranten en de bij keuze tussen aanbod- versus vraaggestuurde selectie van arbeidsmigranten.

Mocht in september 2007 blijken dat op grond van de concrete Commissievoorstellen geen direct uitzicht bestaat op een EU-brede overeenstemming, valt het toch te overwegen op nationale basis te starten met experimenten voor een aanbodgerichte selectie van hooggeschoolde migranten op basis van een puntensysteem.

De Ontwerprichtlijn Tijdelijke (Seizoens-) Arbeidsmigranten komt waarschijnlijk niet door de subsidiariteitstest. Dit onderdeel van de legale arbeidsmigratie kan aan het nationale beleid worden overgelaten.

De Kaderrichtlijn Europese Basisrechten Arbeidsmigranten voldoet wat betreft het onderdeel diploma-erkenning aan de subsidiariteitstest, zowel vanwege bestaande beleidsexternaliteiten als vanwege te behalen schaalgerelateerde kostenvoordelen in de beleidsuitvoering. Diploma-erkenning is een onderdeel van de plannen waar zowel positieve beleidsexternaliteiten als belangrijke schaalvoordelen zouden kunnen optreden bij een Europese aanpak.

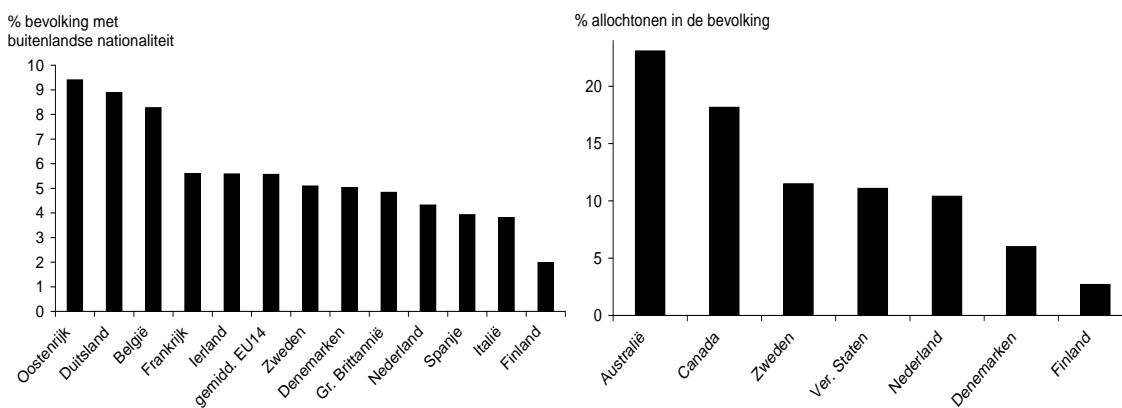
Echter, het onderdeel basisrechten (EU-geharmoniseerde combinatie van werk- en verblijfsvergunningen) kan de subsidiariteitstest niet passeren. Er is immers geen substantiële stroom van legale arbeidsmigranten tussen de lidstaten. De beleidsexternaliteiten ten gevolge van tussen de lidstaten verschillende basisrechten voor arbeidsmigranten zijn derhalve waarschijnlijk minimaal en zelfs irrelevant. De inhoud van het pakket basisrechten waarmee de Commissie wil komen, worden pas in september 2007 bekend. Vooralsnog moeten echter grote vraagtekens gezet worden bij de efficiëntie van het harmoniseren van basisrechten tussen lidstaten. Vanwege de verschillen in sociale zekerheidssystemen en arbeidsmarktinstuties zou de positie van arbeidsmigranten ten gevolge van harmonisatie zelfs kunnen verslechteren ten opzichte van de huidige situatie.

Annex : Achtergronddata Nederlandse arbeidsimmigratie in internationaal perspectief

Deze annex levert vooral kwantitatieve achtergronddata over de plaats van arbeidsimmigratie binnen de totale Nederlandse immigratie. We trekken een vergelijking met de andere EU15-landen en enkele andere OECD-landen. Speciale aandacht gaat uit naar de scholing van de arbeidsmigranten.

De immigrantenpopulatie wordt niet overal hetzelfde gemeten. Veel landen gebruiken de nationaliteit van personen als onderscheidend criterium. Andere landen gaan uit van het geboorteland van de migrant en zijn/haar ouders. Voor een aantal landen (Nederland, Finland, Denemarken) konden beide criteria gebruikt worden; voor andere landen was slechts één van beide gegevens beschikbaar. Figuur A1 toont dat Nederland op basis van het nationaliteitscriterium een minder dan gemiddeld aandeel van immigranten in de bevolking heeft. Op basis van het alloctonencriterium herbergt Nederland echter een relatief groot aandeel migranten binnen zijn grenzen, vergelijkbaar met de VS en Zweden. Uit de figuur mag verder worden geconcludeerd dat in Nederland een groot deel van de alloctonen een Nederlandse nationaliteit heeft; iets vergelijkbaars zien we in Zweden. Voor Nederland spelen de naoorlogse immigratiegolven uit voormalig Nederlandse Indië en Suriname een rol, alsmede de gastarbeidersstroom uit de periode 1960-78.

Figuur A1 Het aandeel van immigranten in de bevolking, nationaliteits- en alloctonencriterium, 2001

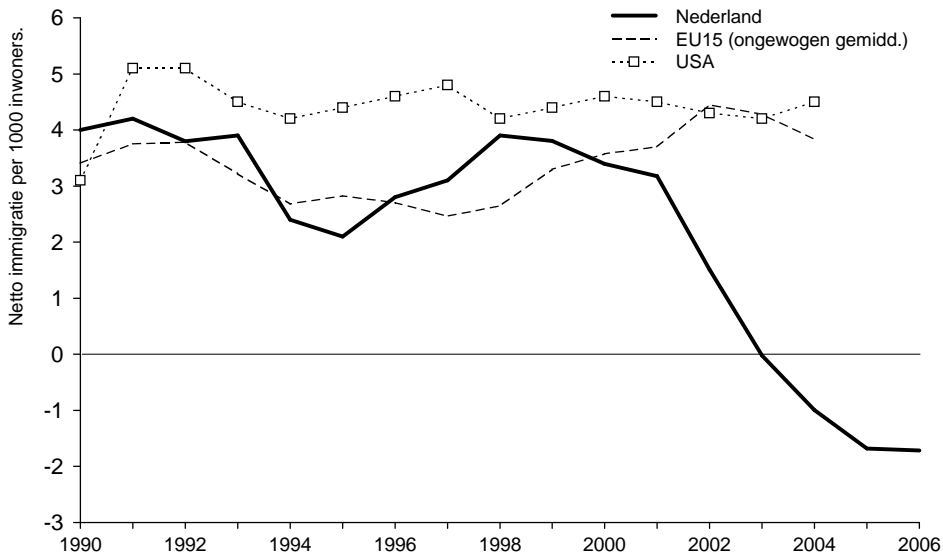


Data: OECD Factbook 2005, Population and Migration.

Het Nederlandse immigratie-overschot – het verschil tussen immigratie en emigratie – volgde tussen 1990 en 2001 het gemiddelde patroon van de EU15-landen. Jaarlijks schommelde het tussen 2 en 4 personen per duizend inwoners. In de VS lag het immigratie-overschot voor 2001 hoger dan in de EU15, maar sindsdien is het niveau vergelijkbaar (zie Figuur A2). Het jaar 2001

markeerde een breukpunt voor Nederland en na 2003 werden we zelfs een emigratieland. Wat betreft deze omslag neemt Nederland een opvallende positie in binnen Europa.

Figuur A2 Netto migratieoverschot per 1000 inwoners, Nederland, EU15 en VS, 1990-2006



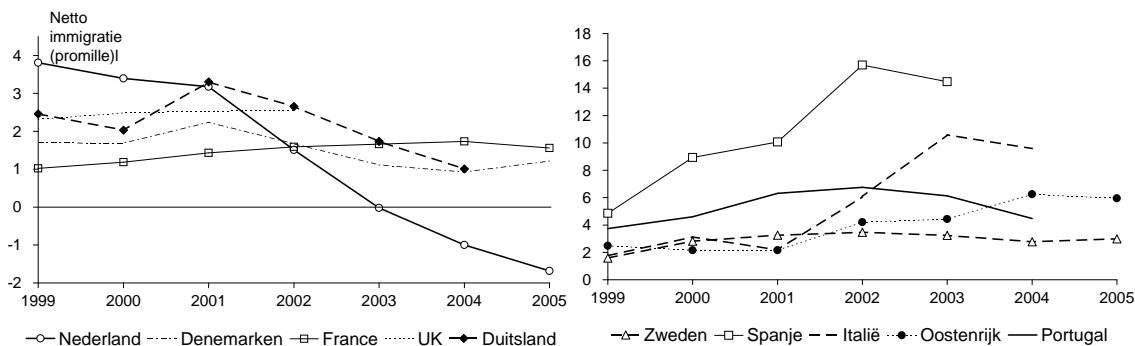
Data voor Nederland na administratieve correcties. Data voor 2006 geëxtrapoléerd op basis van data tot en met november. Bronnen: OECD, Population Statistics; OECD Factbook 2006; CBS Statline.

Puur voor illustratieve doeleinden kan de Nederlandse netto-immigratiestroom vergeleken worden met het Nederlandse aandeel in de EU15 bevolking.³⁶ Op grond van evenredigheid zou ons land jaarlijks circa 4.3 immigranten per 1000 inwoners absorberen. Dat is in netto termen ongeveer 69 duizend immigranten per jaar. Het is duidelijk dat we daar op dit moment heel ver vanaf zitten.

Figuur A3 toont dat de recente ontwikkeling van het netto immigratiesaldo binnen de EU sterk uiteenloopt. Na 2001 treedt een daling op in Duitsland, Denemarken, maar veruit het scherpst in Nederland. Daarentegen is in Spanje en Italië sprake van een forse toename. In het geval van Spanje is de massale legalisatie van illegale immigranten daar mede debet aan, terwijl ook in Italië illegale immigratie een rol speelt. In de andere EU landen is de situatie min of meer stabiel.

³⁶ Overigens, deze evenredigheid is geen beleidsnorm noch een afspraak tussen de EU lidstaten. Nederland heeft het hoogste aantal inwoners per km² van alle EU15 lidstaten.

Figuur A3 De ontwikkeling van het netto immigratiesaldo in EU-landen, 1999-2005 (promille van bevolking)



NB: de rechter grafiek heeft een andere schaalverdeling dan de linker. Data voor Nederland na administratieve correcties.
Data: OECD, Population Statistics, CBS Statline.

Nederland maakt bij het opschonen van zijn immigratie- en emigratiestatistieken gebruik van de administraties van gemeenten. Daar speelt onder andere het resultaat van de asielprocedures in mee.³⁷ Het saldo van de zogenaamde 'administratieve correcties' (opnemingen in minus uitschrijvingen uit de gemeentelijke administraties) wordt door het CBS boekhoudkundig bij de emigratie geteld. Het is echter heel goed denkbaar dat een deel van deze personen in feite nog in Nederland verblijft, maar nu als illegaal immigrant.³⁸ In elk geval een deel van de toename in de 'administratieve correcties' na 2001 zou kunnen samenhangen met het strenger geworden immigratie- en asielregime in Nederland.

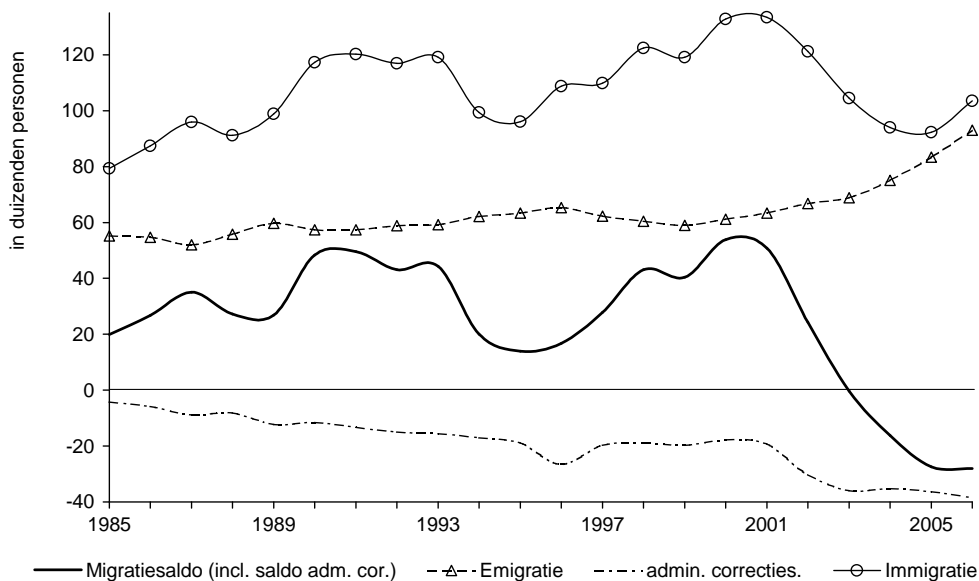
Figuur A4 laat vervolgens zien dat de omslag in het Nederlandse immigratiesaldo werd veroorzaakt door de combinatie van een sterke dalende immigratie, een toegenomen emigratie, en een meer neegatieve 'administratieve correctie'. Het strengere asielbeleid en het stringentere beleid t.a.v. inburgering en gezinsvorming kunnen een deel van de gedaalde immigratie verklaren.³⁹

³⁷ Bepalend is hoeveel asielzoekers uiteindelijk in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) terechtkomen en dus als immigrant worden geteld.

³⁸ Het CBS definieert het als volgt: "Een administratieve correctie is iedere opname in respectievelijk afvoering uit de gemeentelijke basisadministratie anders dan als gevolg van geboorte, sterfte, vestiging, vertrek of gemeentegrenswijziging. Opnemingen betreffen veelal personen die toch weer opdruiken (in dezelfde of een andere gemeente) en in de gemeentelijke bevolkingsadministratie worden opgenomen".

³⁹ Het netto immigratie-overschot van niet-westerse ingezetenen in Nederland daalde van 46000 in 2001 tot slechts 5400 in 2004. Data: CBS Statline en Ministerie van Justitie (2006: Statistische bijlage).

Figuur A4 Onderliggende oorzaken van de omslag in het Nederlandse netto immigratiesaldo, 1985-2006



Data voor 2006 geëxtrapoleerd op basis van data tot en met november. Data: IND, CBS Statline.

Arbeidsmigranten

Slechts een minderheid van de migranten komt Nederland binnen met een expliciet geuit arbeidsmotief. Asiel, gezinshereniging en gezinsvorming worden door meer migranten als immigratiemotief opgegeven. Tabel A1 onderscheidt de immigratiemotieven van de Nederlands immigranten op basis van hun eigen verklaringen. Van de immigranten cohort 2001 kwam één

Tabel A1 De Nederlandse immigranten in 2001: hun geografische herkomst en immigratiemotief

Migranten naar geografische herkomst	Aantal (in duizend-tallen)	Immigratiemotief (in procenten van totaal)					onbekend
		Arbeid	Asiel	gezins-vorming	gezins-hereniging	overige motieven	
Totaal, alle groepen	86.7	20.2	22.6	21.0	6.1	11.4	18.6
Westerse allochtonen (OECD) ^{a)}	36.8	39.1	12.2	14.7	6.0	14.9	13.0
Niet-westerse allochtonen	49.9	6.2	30.3	25.7	6.4	8.8	22.8
* Marokko	4.3	4.7	0	72.1	11.6	7.0	4.7
* Turkije	5.1	5.9	11.7	62.7	7.8	3.9	9.8
* Suriname	2.7	3.7	0	37.0	7.4	7.4	48.1
* Ned. Antillen, Aruba	6.2	-	-	-	-	-	6.2
* Overige niet-westerse allochtonen	31.6	8.2	45.6	17.7	6.3	11.7	10.4

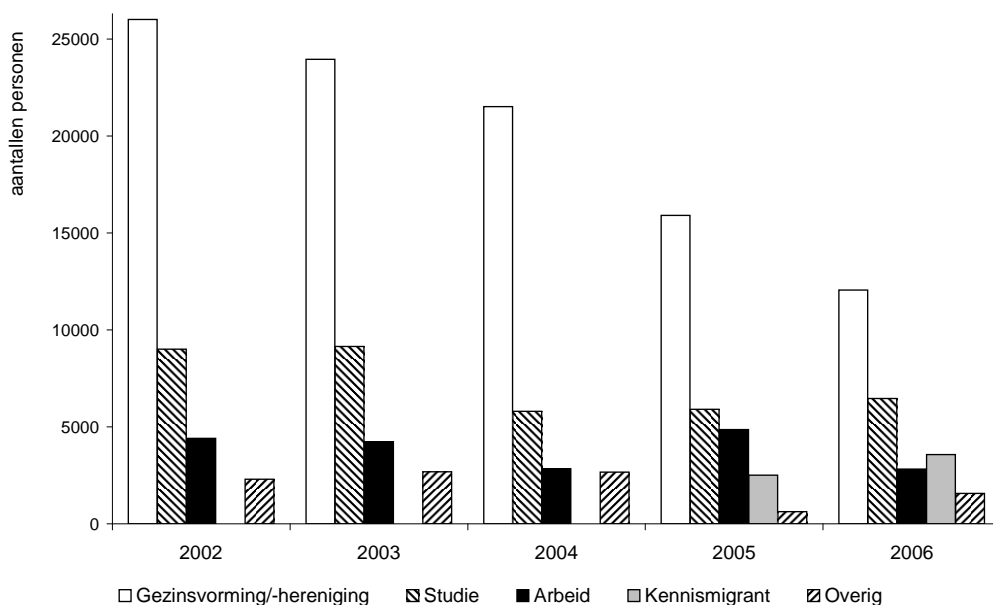
a) CBS rekent ook Indonesië om historische redenen tot de westerse allochtonen.

Bron: berekend uit CBS, Werk en uitkering van cohorten allochtone migranten (Statline).

vijfde naar eigen zeggen met een arbeidsmotief. Bedacht moet worden dat een deel van de migranten onder ‘asiel’ en ‘onbekend’ in feite ook een arbeidsmotief had.⁴⁰ Hiermee rekening houdend is een ruwe schatting dat minstens een kwart tot een derde van de immigratiepogingen gemotiveerd is door een arbeids- of overwegend economisch motief. Voor de immigranten uit OECD-landen was dat circa de helft en voor de overige immigranten ongeveer een kwart. Echter, bij een deel van die laatste groep (asielloket) zal de screening waarschijnlijk hebben geleid tot het afsnijden van hun toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

De gezinsgerelateerde motieven waren in 2001 vooral dominant bij de Marokkaanse en Turkse immigranten. De secundaire of volgmigratie (gezinsvorming en -hereniging) en natuurlijke aanwas leidden ertoe dat het bevolkingseffect van arbeidsmigratie in de jaren zeventig een veelvoud was van het aantal toegelaten arbeidsmigranten. Voor de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders in Nederland bedroeg over een periode van 25 jaar het bevolkingseffect het tienvoudige van het aantal arbeidsmigranten (Roodenburg e.a. 2003). De laatste jaren neemt onder invloed van het beleid het aantal afgegeven verblijfsvergunningen voor gezinsvorming en gezinshereniging drastisch af (Figuur A5).⁴¹

Figuur A5 Aantal ingewilligde aanvragen om een voorlopige verblijfsvergunning (MVV) naar motief van de aanvraag, Nederland 2002-2006



Data over 2006 geëxtrapolleerd op basis van data tot en met november. Data: jaarrapportages IND, Ministerie van Justitie.

⁴⁰ Constant en Zimmermann (2006) vinden dit patroon ook in Duitsland en Denemarken.

⁴¹ In 2006 speelde hierbij mee de invoering van de in het buitenland verplicht af te leggen inburgerings- en taaltoets.

Een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) is een inreisvisum voor 'derdelanders' (niet-EU) die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven.⁴² Zodra de 'derdelander' met een machtiging tot voorlopig verblijf Nederland is ingereisd moet hij of zij een reguliere verblijfsvergunning aanvragen; deze laatste dient periodiek te worden verlengd. Figuur A5 toont dat na 2003 jaarlijks circa 6000 personen met een studiemotief werden toegelaten. Het aantal nieuw toegelaten immigranten met een arbeidsmotief vormt – met een jaarlijks aantal tussen de 2500 en 5000 personen – slechts een bescheiden onderdeel van de totale stroom. In oktober 2004 voerde Nederland de zogenaamde kennismigrantenregeling in. Deze versoepelt en versnelt de procedure van toelating voor hooggekwalificeerde migranten die via het arbeidsproces of anderszins worden geacht een kennisbijdrage te leveren aan de Nederlandse economie. In 2006 kwamen bijna 4000 immigranten onder de kennismigrantenregeling binnen, meer dan het aantal mensen met een arbeidsmotief. De recente cijfers suggereren dat het recente Nederlandse arbeidsimmigratiebeleid, gericht op selectieve toelating, effect krijgt.⁴³

De arbeidsmigranten die in Nederland werken op basis van een *Machtiging tot Voorlopig verblijf*, zijn bij binnenkomst doorgaans verzekerd van een baan doordat de werkgever heeft bemiddeld bij de aanvraag. Soms zijn het personen die binnen een multinationale onderneming tijdelijk in Nederland zijn gestationeerd. In 2000 bleek op grond van onderzoek voor SZW en de ACVZ dat ruim een derde van de personen met een tijdelijke werkvergunning afkomstig was uit de Verenigde Staten en Japan (Veld 2004). Hetzelfde onderzoek liet zien dat daarbij effectieve selectie op kwalificaties plaats vindt wat zich weerspiegelt in hun hoge verdien capaciteit. Zoals blijkt uit tabel A2 was de samenstelling van de groep met een tijdelijke werkvergunning toen zodanig dat zij bovengemiddeld verdienden.

Tabel A2 Gemiddeld inkomen van arbeidsmigranten met een Tijdelijke Werk Vergunning (TWV) vergeleken met dat van de overige werkzame bevolking, Nederland 2000

	Gemiddeld besteedbaar inkomen(in 1000 euro's)	Gemiddeld huishoud- inkomen (in 1000 euro's)
TWV-ers afkomstig van buiten de EU	30.7	33.5
Gemiddelde werkzame bevolking	17.7	..

Bron: Veld (2004: Tabel 1.7) op basis van data ISEO/CBS.

Voor zover zij in Nederland belasting en premies afdragen, zullen zij alleen al via hun inkomens een overwegend positieve bijdrage leveren aan de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. Tabel A3 toont dat de groep van personen met een tijdelijke werkvergunning

⁴² Voor een verblijf in Nederland korter dan drie maanden moet een visum worden aangevraagd. Bedrijven en onderwijsinstellingen die meer dan tien MVV-aanvragen per jaar indienen voor buitenlandse werknemers en studenten kunnen gebruik maken van een verkorte aanvraagprocedure (de zogenaamde verkorte MVV).

⁴³ Zie Ministerie van Justitie (2006). De kennismigrantenregeling wordt verderop vergeleken met een eventuele EU aanpak voor kennismigranten.

Tabel A3 Samenstelling van de Nederlandse arbeidsimmigratie met een tijdelijk karakter, 2003 - 2006
(aantal geldig geworden tewerkstellingsvergunningen)

	Totaal	Gespecialiseerde talenten (a)	Hoogopgeleiden (b)	(a)+(b) als % van totaal
2003	38036	3700	8970	33.3
2004	44113	3203	8610	26.8
2005	46114	2378	7634	21.7
2006	74056	1859	6112	10.8
Samenstelling arbeidsmigranten 2006				
* EU27 landen, MOE	61133	219	946	2.0
* Niet-EU	12923	1640	5166	98.0
* w.v. OECD-landen	2844	..	..	..
* w.v. China, India, ex-Sovjet Unie (%)	5607	...	..	..

De functiecategorie 'Gespecialiseerde talenten' betreft overwegend artiesten en sportlieden. Bron: berekend op basis van CWI data.

sinds 2000 zich wat betreft gemiddelde verdien capaciteit in ongunstige richting heeft ontwikkeld.⁴⁴ De meeste laag- en middelbaar geschoolden arbeidsmigranten met een tijdelijke werkvergunning afkomstig zijn uit Midden- en Oost-Europa, terwijl gespecialiseerde talenten en hooggeschoolden hoofdzakelijk van buiten de EU komen. Zo'n 40 procent van hen is afkomstig uit China, India of ex-Sovjet staten. Het aantal tijdelijke arbeidsimmigranten met hoge opleidingen en/of gespecialiseerde talenten is blijkens CWI-cijfers sinds 2003 afgenomen, maar hierin kan een vertekening zitten omdat een deel van hen sindsdien niet langer onderworpen is aan de CWI-arbeidsmarkttoets.

Scholingssamenstelling

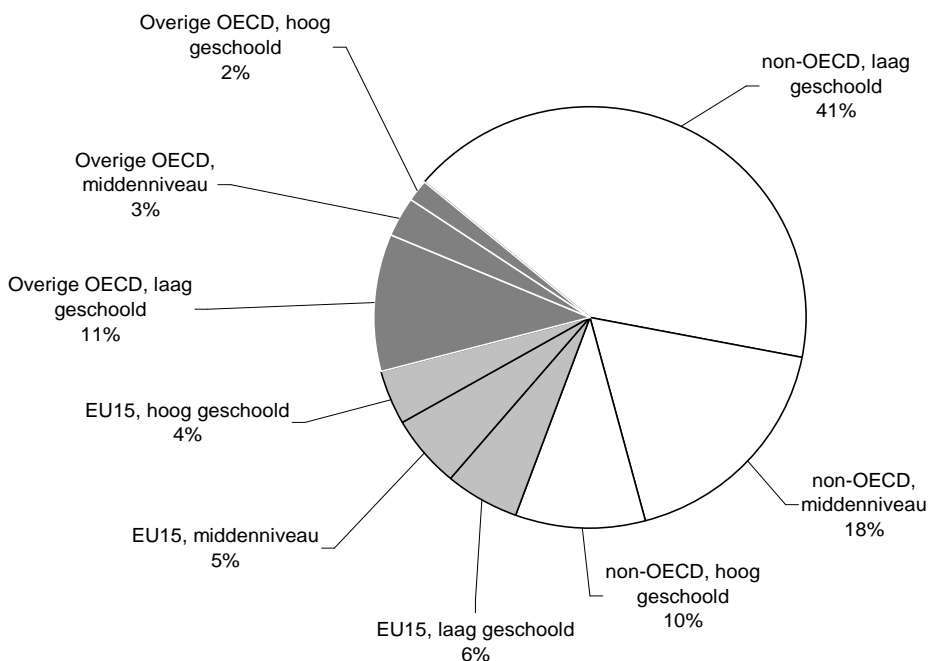
Figuur A6 toont de samenstelling van Nederlandse immigrantenpopulatie, naar scholing en herkomstgebied van de immigrant (EU15, overige OECD, niet-OECD). In totaal is ongeveer één zesde van de immigranten hooggeschoold; de meesten daarvan zijn van buiten de OECD afkomstig. Een kwart van de immigranten heeft een middelbare opleiding, maar de meerderheid (58%) is laag geschoold, en vooral afkomstig van buiten de OECD.

Zoals bleek in de hoofdttekst (figuur 2.5) heeft Nederland een negatief immigratiesurplus, dat wil zeggen een netto uitstroom, met betrekking tot hoogopgeleiden. Per saldo zijn meer hoogopgeleide Nederlanders naar andere OECD-landen vertrokken dan er uit die andere

⁴⁴ Zie jaarrapportages van IND over de landensamenstelling van de groep immigranten met een tijdelijke werkvergunning. Het lijkt voor de onderbouwing van het Nederlandse beleid van selectieve arbeidsmigratie zinvol het onderzoek van Veld (2004) naar de sociaaleconomische kenmerken van de arbeidsmigranten te herhalen voor de recente periode of zelfs over te gaan op een systeem van permanente monitoring.

OECD-landen naar Nederland kwamen. Daarnaast kwamen wel hooggeschoolden binnen vanuit de niet-OECD landen, maar hun aantal is te klein om de netto uitstroom uit Nederland naar andere OECD-landen te compenseren. Duitsland, Finland, Ierland en Italië verkeren in hetzelfde schuitje als Nederland: een netto uitstroom van hoogopgeleiden. Australië, de VS, Spanje en Zweden bevinden zich aan de andere kant van het spectrum: zij kennen een positieve instroom van hoogopgeleiden uit de andere EU15-landen. Canada, Australië en de VS weten daarnaast ook nog relatief veel mensen van buiten de OECD aan te trekken. Binnen de OECD vertrokken kennismigranten in volgorde van belangrijkheid vooral naar de Verenigde Staten, Canada, en Australië.

Figuur A6 De scholingssamenstelling van de Nederlandse immigrantenpopulatie, uitgesplitst naar geografische herkomst (EU15, overige OECD, niet-OECD) , 2000-2002

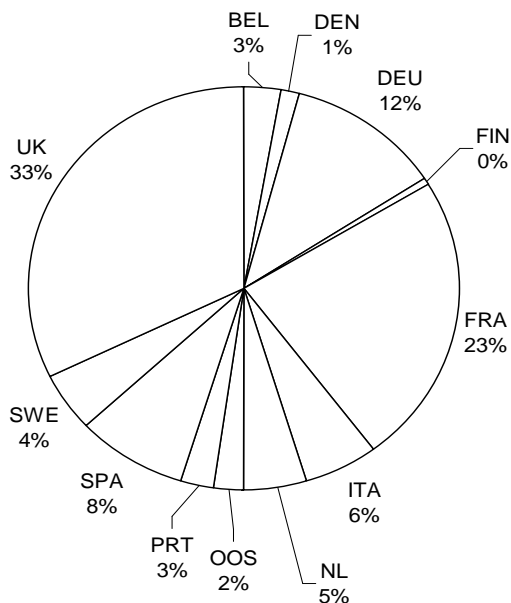


De classificatie voor scholing berust op de ISCED indeling: Laag (0/1/2), Middenniveau (3/4) en Hoog (5/6). Berekend op basis van gegevens OECD database on Foreign-Born and Expatriates (Dumont en Lemaitre 2005).

Van de totale stroom hooggeschoolde immigranten in de EU12 gaat circa een derde naar Groot-Brittannië, 23 procent naar Frankrijk en 12 procent naar Duitsland. Nederland komt op de zesde plaats met 5 procent (Figuur A8).

Het aantal hooggeschoolde immigranten ten opzichte van binnenlandse hooggeschoolden is in Nederland net iets lager dan gemiddeld voor de EU12 (tabel A4). Uitgedrukt als percentage van de totale volwassen bevolking zit Nederland iets boven het gemiddelde in de EU12, maar belangrijk lager dan in Canada, de USA, Groot-Brittannië, Zweden en Frankrijk.

Figuur A8 Aandeel van EU lidstaten in totale stroom hooggeschoolde immigranten, 2001 (percentage van totale stroom naar EU12-landen)



Bron: OECD, Trends in International Migration 2005 SOPEMI, Paris.

Tabel A4 Aandeel van hooggeschoolde immigranten uit 'derde landen', 2001, geselecteerde landen

	Hooggeschoolde immigranten uit derde landen ^{a)} , als % van de eigen hooggeschoolde inwoners van ≥ 15 jaar	Hooggeschoolde immigranten uit derde landen ^{a)} , als % van de totale eigen inwoners van ≥ 15 jaar
Canada	34.9	11.0
UK	14.6	2.4
Zweden	11.7	2.6
Ver. Staten	10.9	2.9
Frankrijk	10.7	1.8
Gemiddeld EU12	7.9	1.3
Nederland	7.0	1.4
Denmarken	6.0	1.1
België	5.8	1.2
Duitsland	4.0	0.7

a) Voor de EU landen betreft het hooggeschoolden uit niet-EU landen.

Bron: berekend op basis van basis data uit OECD, Trends in International Migration 2005, SOPEMI, Paris

Conclusies

Het percentage immigranten in Nederland (gemeten naar nationaliteit) is vergelijkbaar met de andere EU15-landen. De meerderheid van de aanwezige migrantenpopulatie in Nederland is laag geschoold, en vooral afkomstig van buiten de OECD. Het jaarlijks immigratie-overschot in

ons land volgde tussen 1990 en 2001 het gemiddelde patroon van de EU15-landen, maar is sindsdien scherp gedaald en zelfs omgeslagen in een emigratie-overschot. Nederland is daarmee uniek in de EU15. De omslag werd veroorzaakt door de combinatie van een sterke dalende immigratie en een toegenomen emigratie. De immigratiedaling had vooral te maken met het kleinere aantal toelatingen voor gezinsvorming en -hereniging. Het jaarlijks afgegeven aantal toelatingen voor immigranten met een arbeidsmotief is bescheiden, bescheiden, schommelend tussen 2500 en 5000 personen. Het kabinetsbeleid gericht op selectieve arbeidsmigratie had tot gevolg dat in 2006 voor het eerst meer migranten binnenkwamen voor studie, kennismigrantenregeling en arbeid dan het aantal immigranten dat binnenkwam wegens gezinsvorming- en hereniging.

Bij de arbeidsimmigranten met een tijdelijke verblijfsstatus is sinds de eeuwwisseling vooral het aandeel van de personen uit de nieuwe Midden- en Oost-Europese landen die nu tot de EU27 behoren sterk toegenomen. Zij behoren volgens de huidige regelingen tot het zogenaamde prioriteitsgenietend aanbod voor tijdelijke arbeidsmarkttekorten en zijn doorgaans werkzaam in functies waarvoor slechts lage of middelbare scholing vereist is. Tijdelijke arbeidsimmigranten met hoge opleidingen en/of gespecialiseerde talenten komen overwegend van buiten de EU.

Binnen de EU komt Nederland op de zesde plaats als bestemmingsland voor hooggeschoolde immigranten. Engeland en Frankrijk nemen gezamenlijk ruim de helft van de EU's hooggeschoolde immigranten uit derde landen voor hun rekening. Uitgedrukt als percentage van de volwassen bevolking ligt het aantal hooggeschoolde immigranten in Nederland net iets boven het EU gemiddelde.

Literatuur

- Aalders, M. (2005), Bevolkingsprognose 2004-2050: veronderstellingen over migratie, *Bevolkingstrends*, 2005-2, pp. 33-38.
- Angrist, J. en A. Kugler (2003), Protective or counter-productive? Labour market institutions and the effect of immigration on EU natives, *Economic Journal*, 113 (Juni), blz. 302-331
- Barrett, A. en Y. McCarthy (2006), *Immigrants in a booming economy: analysis of their earnings and welfare dependence*, IZA DP # 2457, IZA Bonn.
- Bauer, Th. en K. Zimmermann (1999), *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe*, IZA Research Report No. 3, Bonn.
- Bauer, Th. en K. Zimmermann (2000), *Immigration policy in integrated national economies*, IZA DP #170, IZA, Bonn.
- Bauer, Th. en K. Zimmermann (1999), *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe*, IZA Research Report No. 3, Bonn.
- Beugelsdijk, S. and M.F. Cornet, 2001, A far friend is worth more than a good neighbour: proximity and innovation in a small country, *Journal of Management and Governance*, 6, pp. 169-188.
- Billsborrow, R. (1997), *Migration, urbanisation and development: new directions and issues*, Kluwer Academic, Boston.
- Blanchflower, D., J. Saleheen en C. Shadforth (2007), *The Impact of the Recent Migration from Eastern Europe on the UK Economy*, Speech 297, Bank of England, London.
- Boeri, T. and H. Brücker (2005), *Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement*, IZA DP No. 1600, IZA, Bonn.
- Bonin, H. (2006), *Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004*, IZA DP 2444, IZA, Bonn.
- Borjas, G. J. (2005), The labor-market impact of high-skill immigration, *American Economic Review - AEA papers and proceedings*, 95 (2), pp. 56-59.
- Borjas, G. J. (1999), The economic analysis of immigration, in: O. Ashenfelter and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Amsterdam, North-Holland.
- Borjas, G.J. (1995), The Economic Benefits of Immigration, *Journal of Economic Perspectives*, 9, pp. 3-22.
- Borjas, G. J. (1994), The economics of immigration, *Journal of Economic Literature*, 32 (4).
- Borjas, G. J. (1993), The Intergenerational Mobility of Immigrants, *Journal of Labor Economics* 11(1), 113-135
- Borjas, G. en L. Katz (2005), *The Evolution of the Mexican-born workforce in the United States*, NBER Working paper #11281, NBER, Washington.

- Borjas, G., R. Freeman en L. Katz (1997), How much do immigration and trade affect labor market outcomes? *Brookings Papers on Economic Activity* 1997(1), pp. 1-90.
- Borjas, G., S. Bronars en S. Trejo (1992), Self-selection and internal migration in the United States, *Journal of Urban Economics*, 32 (september), pp. 159-182.
- Boswell, C. (2005), *Migration in Europe*, Paper prepared for Global Commission on International Migration, Hamburg Institute of International Economics, Hamburg.
- Boswell, C. S. Stiller and Th. Straubhaar (2004), *Forecasting labour and skill shortages: how can projections better inform labour migration policies?*, Migration Research Group HWWA, Hamburg.
- Bottazzi, L. en G. Peri (2003), Innovation and spillovers in regions: evidence from European patent data, *European Economic Review*, 47, pp. 687-710
- Burda, M.C. (1995), Migration and the option value of waiting, *Economic and Social Review*, 27 (1), pp. 1-19.
- Caponi, V. (2006), *Heterogeneous Human Capital and Migration: Who Migrates from Mexico to the US?*, IZA Discussion Paper No. 2446, Bonn.
- Card, D. (2005), *Is the new immigration really so bad?*, NBER Working Paper #11547, NBER, Washington.
- Coleman, D. and R. Rowthorn (2004), The economic effects of immigration into the United Kingdom, *Population and Development Review*, 30 (4), 579-624.
- Constant, A. en K. Zimmermann (2005), Immigrant performance and selective immigration policy: a European perspective, *National Institute Economic Review*, 194 (October).
- Cornet, M., F. Huizinga, B. Minne en D. Webbink (2006), *Kansrijk kennisbeleid*, CPB Document 124, CPB, Den Haag
- Dagevos, J., R. Euwals. et al. (2006), *Turken in Nederland en Duitsland – De arbeidsmarktpositie vergeleken*, CPB/SCP Speciale Studie, CPB, Den Haag.
- Dalen, H.P. en K. Henkens (2005), The rationality behind immigration policy preferences, *De Economist*, 153 (1), pp. 67–83.
- Dekker, P., S. Ederveen, et al. (2004), *Sociaal Europa*, Europese Verkenning: Bijlage bij Staat van de Europese Unie 2004, CPB / SCP, Den Haag.
- Devoretz, D. (2006), *The Education, Immigration and Emigration of Canada's Highly Skilled Workers in the 21st Century*, RIIM Working Paper No. 06-16, RIIM, Vancouver.
- Devoretz, D. (2004), *Immigration policy: methods of economic assessment*, Global Migration Perspectives no. 4, Global Commission on International Migration, Geneva.
- Dagevos, J., 2001, *Perspectief op integratie: over de sociaal-culturele integratie van etnische minderheden in Nederland*, WRR WerkDocumenten W121, Den Haag.
- Docquier, F. (2006), *Brain drain and inequality across nations*, IDA DP #2440, IZA, Bonn.

- Dumont, J.C. and G. Lemaitre (2005), *Counting migrants and expatriates in OECD countries: a new perspective*, Working Paper 25, Directorate Employment, Labour and Social Affairs, DELSA/ELSA/WD/SEM(2005)4, OECD, Paris.
- Dustmann, C. (2003), Return migration, wage differentials and the optimal migration duration, *European Economic Review*, April, pp. 353-367.
- Dustmann, C. en F. Fabbri (2005a), Immigrants in the British labour market, *Fiscal Studies*, 26(4), pp. 423–470.
- Dustmann, C., F. Fabbri en I. Preston (2005b), The impact of immigration on the British labour market, *Economic Journal*, 115 (November), F324–F341.
- Ederveen, S., G. Gelauff en J. Pelkmans (2006), *Assessing subsidiarity*, CPB Document 133, CPB, Den Haag.
- Ederveen, S., P. Dekker, A. van der Horst, et al. (2005), Destination Europe - immigration and integration in the European Union, Annex to the *State of the European Union 2005*, CPB / SCP, Den Haag.
- Ederveen, J., A. van der Horst en P. Tang (2004), Aantrekkelijk Europa, *ESB* 89 (444), 496-98.
- EC (2005c), *Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht*, COM(2005)184 definitief, Brussel.
- EC (2005b), *Policy Plan on Legal Migration*, Communication from the Commission, COM(2005)669 final, Brussels.
- EC (2005a), *Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, COM(2004) 811 final, Brussel.
- EC (2003), *Third European report on science and technology indicators; Towards a knowledge-based economy*, European Commission, DG Research, Brussels.
- EC (2001), *Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige*, COM(2001)386, Brussel.
- Epstein, G. en A. Weiss (2001), *A theory of immigration amnesties*, IZA DP #302, Bonn.
- Euwals, R., J. Dagevos, et al. (2006), *Immigration, Integration and the Labour Market - Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands*, CPB Discussion Paper 75, CPB, The Hague.
- Euwals, R. en H. Roodenburg (2003), *A note on the redistributive effect of immigration*, CPB Memorandum 75, CPB, Den Haag.
- Falk, A., E. Fehr en C. Zehnder (2006), Fairness perceptions and reservation wages — the behavioral effects of minimum wage laws, *Quarterly Journal of Economics*, 121 (4), pp. 1347-1382.
- Fischer, G. et al. (1991), *Hunger: beyond the reach of the invisible hand*, IIASA Research Report 91-15, Laxenburg.

- Fischer, P.A., R.Martin en T.Straubhaar (1997), Should I stay or should I go?, in: T. Hammar *et al.* (eds), *International migration, immobility and development: multidisciplinary perspectives*, Berg, Oxford, p. 49-90.
- Freeman, R. B. (2005), *Does globalization of the Scientific/Engineering workforce threaten US economic leadership?* NBER Working Paper #11457, NBER, Washington.
- Friedberg, R. en J. Hunt (1995), The impact of immigrants on host country wages, employment and growth, *Journal of Economic Perspectives* 9, pp. 23-44.
- Gross, D.M. and N. Schmitt (2006), *Why do Low- and High-skill Workers Migrate? Flow Evidence from France*, RIIM Working Paper No. 06-13, RIIM, Vancouver.
- Gustafsson, B. en T. Österberg (2001), Immigrants and the public sector budget: accounting exercises for Sweden, *Journal of Population Economics*, 14 (4), pp. 689-708.
- Hammermesh, D. (1993), *Labor demand*, Princeton University Press, Princeton.
- Hiebert, D. (2006), *Beyond the Polemics: The Economic Outcomes of Canadian Immigration*, RIIM Working Paper No. 06-15, RIIM, Vancouver.
- Hsu, S. en G. Witte (2006), DHS Watchdog Warns 'Fence' Cost Will Grow, *The Washington Post*, November 16, p. A10.
- Hunt, G. en R. Mueller (2004), North American migration: returns to skill, border effects and mobility costs, *Review of Economics and Statistics* 86(4), pp. 988-1007.
- Imhoff, E. van, en N. van Nimwegen (2002), Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing, *Demos bulletin over bevolking en samenleving* nr. 2 (februari), NiDi, Den Haag.
- Immigration and Asylum Committee (2006), *Admission of highly-skilled immigrants - summary of the answers given by Member States to document MIGRAPOL 120*, DG Justice, European Commission, Brussels,
- Jacobs, B. en D. Webbink (2004), *Onderwijs, innovatie en productiviteit*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam.
- Jean, S. (2006), *Migration in OECD countries: labour market impact and integration issues*, ECO/CPE/WP1(2006)13 plus annexes, OECD, Paris.
- Keijzer, M.A. (1998), Economische gevolgen van internationale migratie, in: K. Heins en H. Kox (eds), *Mensen op drift - migratie en ontwikkeling*, Interfacultaire Commissie Ontwikkelingsproblematiek, Vrije Universiteit, Amsterdam, pp. 138-153.
- Keijzer, M.A. en W. Tims (1994), Voluntary transfers and the rights of the poor, in: J. Gunning, H. Kox, W. Tims en Y. de Wit (eds), *Trade, Aid and Development*, MacMillan, pp. 145-71.
- Keijzer, M.A., H. Linnemann en W.Tims (1991), Gevolgen van vrijere handel en migratie voor het hongervraagstuk, in: H. Silvis *et al.* (eds), *Landbouwpolitiek tussen diagnose en therapie*, Landbouwuniversiteit, Wageningen.
- Krieger, T. (2003), Voting on Low-Skill Immigration under Different Pension Regimes, *Public Choice*, 117, pp. 51-78.

- Longi, S., P. Nijkamp and J. Poot (2006), *The impact of migration on the employment of natives in regional labour markets: a meta-analysis*, IZA Discussion Paper 2044,
- Manacorda, M. A. Manning en J. Wadsworth (2006), *The impact of immigration on the structure of male wages: theory and evidence from Britain*, IZA DP #2352, IZA, Bonn.
- Mears, E.G. (1923), Financial aspects of American immigration, *The Economic Journal*, 33(1), pp. 332-342.
- Ministerie van Justitie (2006), *Naar een modern migratiebeleid - Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland*, Den Haag.
- Ministerie van OCW (2003), *Δ -plan β - techniek*, Zoetermeer.
- Münz, R. and H. Fassmann (2004), *Migrants in Europe and their economic position: evidence from the European Labour Force Survey and from other sources*, Migration Research Group HWWA, Hamburg.
- Noailly, J., D. Waagmeester, B. Jacobs, M. Rensman and D. Webbink (2005), *Scarcity of science and engineering students in the Netherlands*, CPB Document 92, CPB Den Haag.
- Nickell, S. (2003), *A picture of European unemployment: Success and failure*, LSE Centre of Economic Performance Discussion Paper 577, London.
- Nicolaas, H. (2006a), Migratieprognose 2006–2050: veronderstellingen immigratie. Interne nota, 16 november 2006, CBS, Voorburg.
- Nicolaas, H. (2006b), Bevolkingsprognose 2006–2050: veronderstellingen over de asielmigratie, *Bevolkingstrends*, 2006-4, pp. 78-84.
- Nicolaas, H., en Sprangers, A.H. (2000), De nieuwe gastarbeider: manager uit de VS of informaticus uit India, *Maandstatistiek van de Bevolking*, 48(9).
- Oates, W. (1999), An Essay in Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37 (3), pp. 1120-49.
- OECD (2006), *Higher education: Quality, Equity and Efficiency*, Background report for Meeting of OECD Education Ministers, (27-28 June 2006, Athens), OECD, Paris.
- Ottaviano, G. en G. Peri (2006), *Rethinking the effects of immigration on wages*, NBER Working Paper #12497, NBER, Washington.
- Pelkmans, J. (2006), *Testing for Subsidiarity*, BEEP Briefings no. 13, College of Europe, Bruges.
- Peri, G. (2005), *International migration: some comparisons and lessons for the EU*, mimeo, Department of Economics, University of California, Davis.
- Peri, G. (2003), *Knowledge flows, R&D spillovers and innovation*, ZEW Discussion Paper, nr. 03-40, Mannheim.
- Peridy, N. (2006), Welfare magnets, border effects or policyregulations: what determinants drive migration flows into the EU?, *Global Economy Journal* 6 (4), Berkely Electronic Press.

- Pischke, J. en J. Velling (1994), *Wages and employment effects of immigration to Germany: an analysis based on local labour markets*, CEPR Discussion Paper 935, CEPR, London.
- Praag, C. van en P. Tesser (2000), Immigratie in Nederland: sociale gevolgen, in: N. van Nimwegen en G. Beets (eds.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, NIDI, Den Haag.
- PricewaterhouseCoopers Advisory (2006), *Internationaal vergelijkend onderzoek naar systemen van arbeidsmigratie - resultaten van een internationaal vergelijkend onderzoek naar Canadese, Australische en Britse systemen*, Deel I: Hoofdrapport. Studie in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.
- Richmond, A. (1988), Sociological theories of international migration: the case of refugees, *Current Sociology*, 36, 7-25
- Roodenburg, H. (2005), *Discussiebijdrage over vraag- en aanbodgestuurde arbeidsmigratie*, CPB Memorandum 108, CPB, Den Haag.
- Roodenburg, H., R. Euwals en H. Ter Rele (2003), *Immigration and the Dutch economy*, CPB Special publications 47, CPB / De Swart, Den Haag.
- SER/AMI (2006a), *Europees en internationaal kader*, Commissie Arbeidsmigratiebeleid, secretariaatsnotitie AMI/18, Sociaal Economische Raad, Den Haag, 10 november.
- Sexton, J. (2005), *Study on the question of applying numerical ceilings to the temporary movement of contract service suppliers (Mode 4) in the context of the GATS negotiations on trade in services*, Prepared for European (DG Trade), Brussels.
- Storesletten, K. (2003), Fiscal Implications of Immigration – A Net Present Value Calculation, *Scandinavian Journal of Economics*, 105, pp. 487–506.
- Tavan, C. (2006), Migration et trajectoires professionnelles, une approche longitudinale, *ISEE, Economie et Statistique*, no. 393-394, pp. 81-99.
- Tazelaar, A. (2006), Arbeidsmigratiebeleid in Nederland en Europa, *Internationale Spectator* 60 (7-8), pp. 347-350.
- Tcha, M. (1995), Altruism, household size and migration, *Economics Letters*, 49(4), 441-445
- Tinbergen, J. (1956), *Economic policy - principles and design*, North-Holland, Amsterdam.
- United Nations Population Division (2005), *World Population Prospects: The 2004 Revision*, Department of Economic and Social Affairs of the Secretariat, UN, New York.
- Valles, J. (2006), *Immigration and the Spanish economy 1996-2006*, Presentation at workshop Migration Policies in Europe before the New Enlargement (Bocconi University, Milano, November 28), Prime Minister's Economic Bureau, Madrid
- Veld, Th. (2004), *Effecten van Moderne Arbeidsmigratie : de achtergrondkenmerken van en inkomens gegenereerd door huishoudens van arbeidsmigranten toegelaten op een driejarige Tewerkstellingsvergunning*, Voorstudie, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag.

- Venturini, A. (2004), Do illegal migrants compete with national workers?, *Intereconomics* 39(1), pp. 11-13.
- Vonk, G. (2006), *Varianten van premierestitutie bij tijdelijke arbeid*, Paper ten behoeve van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, AMI/32, Commissie Arbeidsmigratie, SER, Den Haag.
- VSNU et al. (2006), *Talent in eigen hand -De positie van jonge wetenschappers in Nederland*, Manifest van Vereniging van Universiteiten (VSNU), Promovendi Netwerk Nederland (PNN), ABVAKABO FNV, Z.pl. december 2006.
- VSNU (2004), *Hora est! Vernieuwing in het Nederlandse promotiestelsel*, position paper, Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, z. pl., oktober 2004.
- Weizsäcker, J. von, (2006), *Welcome to Europe*, Bruegel Policy Brief, 2006/03, April, Brussels.
- Zimmermann, K. (1995), Tackling the European migration problem, *Journal of Economic Perspectives*, 9 (2), 45-62.
- Zorlu, A. & Hartog, J. (2005). The effect of immigration on wages in three European countries. *Journal of Population Economics*, 18, pp. 113-151.