Hoofdlijnen advies Afgewogen arbeidsmigratie

GERICHT ARBEIDSMIGRATIEBELEID VOOR BREDE WELVAART

Adviesraad Migratie

Samenvatting Afgewogen arbeidsmigratie

Er is een nieuwe visie op arbeidsmigratie nodig, zo constateert de Adviesraad Migratie in zijn adviesrapport *Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart*. Een visie die past bij hoe we willen dat onze samenleving en economie er in de toekomst uitzien. Nu telt alleen of arbeidsmigratie goed is voor economische groei. Maar we moeten ook kijken naar de maatschappelijke en ecologische gevolgen, zodat arbeidsmigratie bijdraagt aan 'brede welvaart'. Het gaat hierbij om de kwaliteit van het leven, zowel voor mensen hier en nu als voor toekomstige generaties en voor de herkomstlanden van de arbeidsmigranten.
Op nationaal niveau kan de overheid met deze benadering een bandbreedte formuleren met een ondergrens en een bovengrens voor het aantal arbeidsmigranten. Het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten van buiten Europa kan worden gebaseerd op een bredewelvaartstoets van het werk dat de arbeidsmigrant gaat doen en op het feit dat deze een nieuwe inwoner van Nederland wordt. Op andere beleidsterreinen, zoals het arbeidsmarktbeleid en het economische structuurbeleid, zouden de gevolgen van en voor arbeidsmigratie, zowel van binnen als van buiten Europa, nadrukkelijk moeten worden meegewogen. Zo krijgen we meer grip op arbeidsmigratie, door te sturen op het aantal en het type arbeidsmigranten dat naar Nederland komt en het soort werk dat zij hier gaan doen.

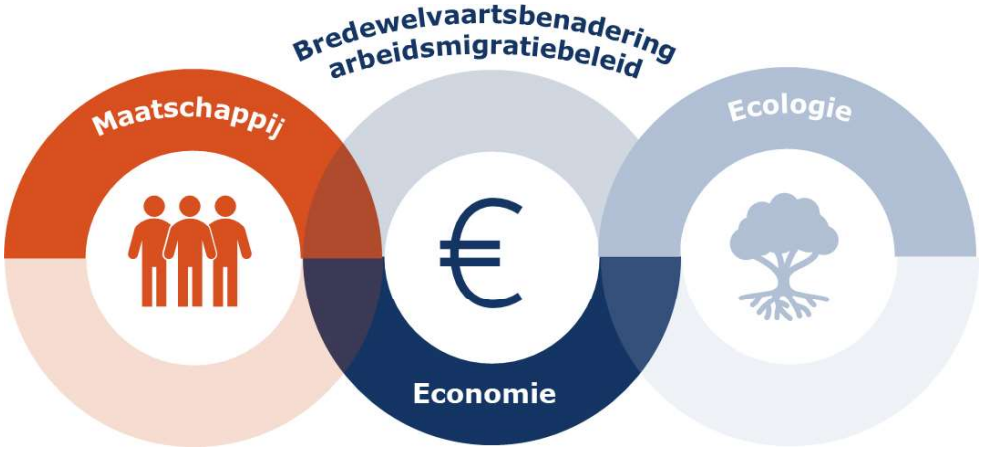
Waarom een nieuwe visie?

Arbeidsmigranten leveren een onmisbare bijdrage aan de Nederlandse economie. Sectoren als de land- en tuinbouw, distributiecentra, de vleesverwerkende industrie en de horeca, en sommige hightechsectoren, zijn in belangrijke mate van hen afhankelijk. Er zijn echter goede redenen om het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid kritisch tegen het licht te houden, namelijk:

1. Arbeidsmigranten zijn in de afgelopen decennia vooral ingezet in laagbetaalde banen. Dit past niet bij het soort economie dat we in Nederland in de toekomst willen hebben. We hebben vooral arbeidskrachten nodig die kunnen bijdragen aan een hoogwaardige en duurzame economie. Denk aan de energietransitie, verduurzaming, de groeiende vraag naar zorgvoorzieningen en een verhoging van de productiviteit.
2. De kosten en baten van arbeidsmigratie zijn ongelijk over de samenleving verdeeld. De werkgevers hebben de meeste 'lusten' van arbeidsmigratie, zoals goedkope arbeidskrachten of specialistische kennis. De 'lasten' slaan grotendeels elders in de samenleving neer. Arbeidsmigratie leidt tot een grotere diversiteit van de bevolking naar herkomst, die het voor al die verschillende groepen ingewikkelder maakt om samen te leven in een wijk of gemeente.

3. Er zijn hardnekkige misstanden rond het werk van arbeidsmigranten. Zij werken vaak onder slechte arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Soms krijgen zij niet het minimumloon uitbetaald of worden ze ontslagen bij ziekte. Ook rond huisvesting bestaan er misstanden. Veel arbeidsmigranten wonen in krappe woonruimtes en er wordt vaak veel huur ingehouden op hun toch al karige loon.
4. Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is sterk versnipperd en mist samenhang. De huidige twee hoofdroutes voor de toelating van arbeidsmigranten van buiten Europa – de kennismigrantenregeling en de toetsing aan de Wet arbeid vreemdelingen – stellen heel verschillende voorwaarden. De kennismigrantenregeling is uitnodigend voor arbeidsmigranten die relatief veel gaan verdienen, terwijl de Wet arbeid vreemdelingen heel restrictief is.
5. Het is de vraag of Nederland in de toekomst wel de mensen kan aantrekken die hier nodig zijn. Er zullen minder mensen uit de Midden- en Oost-Europese landen, zoals Polen en Roemenië, beschikbaar zijn, omdat deze landen veel harder vergrijzen dan Nederland en de lonen er sterk stijgen. We zullen in de toekomst dus meer arbeidsmigranten van buiten Europa moeten aantrekken. Maar het is de vraag of Nederland voor hen wel een aantrekkelijke bestemming is.

Kortom: de aard en omvang van arbeidsmigratie worden tot nu toe te eenzijdig bepaald door de vraag van werkgevers. In het huidige beleid wordt te weinig rekening gehouden met de maatschappelijke en ecologische gevolgen van arbeidsmigratie. Een benadering vanuit het begrip 'brede welvaart' kan daar verandering in brengen.



Welke gevolgen heeft arbeidsmigratie voor brede welvaart?

Als we het arbeidsmigratiebeleid willen baseren op brede welvaart, moeten we eerst nagaan welke gevolgen arbeidsmigratie heeft voor de drie dimensies van brede welvaart: economie, ecologie (duurzaamheid) en samenleving. Bij arbeidsmigratie zijn steeds twee zaken van belang, namelijk het *werk* dat de arbeidsmigrant in Nederland gaat doen en het feit dat de arbeidsmigrant *een nieuwe inwoner* van Nederland is.

Bij de *economische* gevolgen van arbeidsmigratie gaat het niet alleen om de economische groei. Iedere arbeidsmigrant draagt bij aan de economie. Maar door de komst van een arbeidsmigrant groeit ook de bevolking, waardoor het welvaartsniveau per hoofd van de bevolking niet altijd stijgt. Alleen arbeidsmigranten die werk gaan doen waarin zij productiever zijn dan de gemiddelde Nederlandse werkende, dragen op langere termijn bij aan een hoger welvaartsniveau.
Het gaat bij arbeidsmigratie ook om de gevolgen voor de vergrijzing en de betaalbaarheid van collectieve voorzieningen, zoals de AOW en gezondheidszorg. Door de vergrijzing komen er in de toekomst steeds meer gepensioneerden in verhouding tot het aantal werkenden. Hierdoor stijgt de zogenoemde 'grijze druk'. Arbeidsmigranten kunnen helpen om de grijze druk te matigen en de collectieve voorzieningen voor ouderen betaalbaar te houden. Maar arbeidsmigratie is niet *de* oplossing voor vergrijzing, al is het alleen maar omdat migranten ook ouder worden. We moeten er daarnaast rekening mee houden dat arbeidsmigranten – en eventuele partners en kinderen – ook gebruik maken van voorzieningen als gezondheidszorg en onderwijs.

Welke gevolgen arbeidsmigratie heeft voor milieu en natuur, oftewel *ecologie*, hangt zowel af van het werk dat de migranten gaan doen als van de groei van de bevolking waaraan zij bijdragen. Als arbeidsmigranten gaan werken in een bedrijf dat niet duurzaam produceert (bv. veel broeikasgassen uitstoot), doet dit afbreuk aan de duurzaamheid van onze economie. Maar arbeidsmigranten kunnen juist ook worden ingezet voor activiteiten die bijdragen aan de verduurzaming van de economie. Denk aan de energietransitie of de isolatie van woningen. We dienen ook rekening te houden met de milieubelasting die arbeidsmigranten als nieuwe inwoners en consumenten kunnen veroorzaken.

In de derde plaats gaat het om de *maatschappelijke* effecten van arbeidsmigratie voor Nederland. Enerzijds kunnen arbeidsmigranten de personeelstekorten in essentiële sectoren als de zorg verminderen en daardoor helpen om maatschappelijke voorzieningen op peil te houden. Anderzijds betekent hun komst dat er meer druk komt op de fysieke ruimte, onder andere omdat meer woningen nodig zijn. Bovendien maakt de groeiende diversiteit van de bevolking het samenleven ingewikkelder.

Bij brede welvaart gaat het ook om de kwaliteit van leven van mensen elders op de wereld. Bij arbeidsmigratie gaat het dan vooral om de herkomstlanden van de migranten. Een veelgenoemd negatief effect voor herkomstlanden is *brain drain*. De mensen die vertrekken, zijn immers niet langer beschikbaar voor de ontwikkeling van hun herkomstland, terwijl dit land wel aan hun opleiding heeft bijgedragen. Daartegenover staan positieve effecten zoals *brain gain* – de overdracht van de kennis die migranten in bijvoorbeeld Nederland opdoen – en de geldschenkingen (*remittances*) aan (familie in) het land waar zij vandaan komen. Over de maatschappelijke en ecologische gevolgen van arbeidsmigratie voor de herkomstlanden is nog weinig bekend.

Een gericht arbeidsmigratiebeleid is gewenst

Uit het voorgaande blijkt dat we niet zonder meer over *de* effecten van arbeidsmigratie voor brede welvaart kunnen spreken. Die effecten hangen immers van tal van factoren af, zoals het werk waarvoor arbeidsmigranten in Nederland worden ingezet, de beroepskwalificatie die zij hebben, de vraag of zij in Nederland een gezin vormen en wat hun land van herkomst is. Het is dan ook niet zinvol om zonder meer te pleiten voor meer of juist minder arbeidsmigratie. Het is beter een selectief of gericht arbeidsmigratiebeleid te voeren. Dit heeft tot doel om die arbeidsmigranten in Nederland welkom te heten en voor die werkzaamheden in te zetten die (het meest) bijdragen aan de brede welvaart.

Vanuit het perspectief van brede welvaart is er geen reden om tijdelijke arbeidsmigratie de voorkeur te geven boven permanente migratie. Tijdelijke arbeidsmigratie is gunstig om de financiële basis van collectieve voorzieningen te versterken, maar kan nadelig zijn voor de economie, omdat meestal niet in tijdelijke arbeidsmigranten geïnvesteerd wordt. Bovendien zullen tijdelijke arbeidsmigranten over het algemeen minder integreren in de Nederlandse samenleving. Hierdoor kan de sociale samenhang onder druk komen te staan. Arbeidsmigranten die lang blijven, leren wel de taal en maken deel uit van de samenleving. Daar staat tegenover dat zij, naarmate zij ouder worden, naar verwachting een groter beroep zullen doen op de sociale zekerheid en de gezondheidszorg.



Hoe ziet arbeidsmigratiebeleid op basis van brede welvaart eruit?

In dit adviesrapport doen we voorstellen voor hoe een gericht arbeidsmigratiebeleid op basis van brede welvaart eruit zou kunnen zien. We doen geen pasklare beleidsvoorstellen, maar bieden een afwegingskader voor beleidsmakers en politici. We willen hiermee het politieke en maatschappelijke debat over arbeidsmigratie voeden. Het is aan de politiek om hierover verder na te denken en besluiten te nemen.
Onze voorstellen richten zich op drie terreinen, namelijk (1) het vaststellen van een bandbreedte voor de omvang van arbeidsmigratie naar Nederland, (2) het beoordelen van aanvragen voor een verblijfsvergunning voor werk van mensen van buiten de EU (direct arbeidsmigratiebeleid) en (3) het meenemen van de gevolgen van arbeidsmigratie in andere beleidsterreinen (indirect arbeidsmigratiebeleid).

Een bandbreedte voor de toekomstige omvang van arbeidsmigratie
In de eerste plaats stellen we voor om een bandbreedte vast te stellen voor de toekomstige omvang van arbeidsmigratie naar Nederland. De drie dimensies van brede welvaart kunnen daarbij een kader bieden om de positieve en negatieve gevolgen van arbeidsmigratie tegen elkaar af te wegen.
Een bandbreedte betekent niet alleen een bovengrens, maar ook een ondergrens voor het gewenste aantal arbeidsmigranten. Deze grenzen zijn mede afhankelijk van keuzes op andere beleidsterreinen, zoals verhoging van de AOW-leeftijd en langer of meer werken. In het adviesrapport geven we zelf geen concrete getallen voor deze bandbreedte. Het is aan beleidsmakers en politici om afwegingen tussen verschillende beleidsopties te maken en daarop de bandbreedte te baseren. De wijze waarop dit in Canada gebeurt, kan hierbij als voorbeeld dienen.

Een bredewelvaartstoets voor toelating van arbeidsmigranten van buiten Europa
In de tweede plaats stellen we een toets voor om arbeidsmigranten van buiten Europa[1] toe te laten op basis van hun bijdrage aan brede welvaart. De toets kan een alternatief zijn voor de verschillende regelingen die Nederland nu kent. De toets omvat twee stappen: een toets van het werk dat de arbeidsmigrant in Nederland gaat doen en een toets van de arbeidsmigrant zelf als nieuwe inwoner. Daarbij gaat het weer om de combinatie van economische, ecologische en maatschappelijke effecten.

Bij het vormgeven van deze toets is het belangrijk rekening te houden met de uitvoerbaarheid om te voorkomen dat ze gepaard gaat met lastige procedures die veel tijd en menskracht vergen. Wij stellen een puntensysteem voor, waarbij arbeidsmigranten in beide stappen van de toets punten (van 1 tot 10) krijgen voor de economische, ecologische en maatschappelijke effecten van hun komst.

[1] Onder Europa verstaan we hier de landen die horen tot de Europese Unie en de Europese Vrijhandelsassociatie (EFTA) met de landen Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland.

Hiervoor zijn niet meer dan vijf gegevens nodig, te weten: 1) loon, 2) beroep, 3) sector, 4) beschikbaarheid en kwaliteit van woonruimte, en 5) taalbeheersing. De totaalscore bepaalt of de arbeidsmigrant wordt toegelaten of niet. Het loon is een indicator voor de economische bijdrage. Het beroep en de sector geven inzicht in de bijdrage van het werk van de arbeidsmigrant aan de ecologische en maatschappelijke dimensie van brede welvaart. De gegevens over de woonruimte en de taalbeheersing zijn indicatoren voor de maatschappelijke effecten van de arbeidsmigrant als nieuwe inwoner.

In de bredewelvaartstoets wordt het land van herkomst niet meegenomen, omdat de gevolgen van arbeidsmigratie voor dat aspect niet eenduidig positief of negatief zijn. Alleen als er sterke aanwijzingen zijn dat arbeidsmigratie negatieve gevolgen voor een specifiek herkomstland heeft, gebeurt dat wel. Heeft Nederland een partnerschap met een bepaald herkomstland, dan kan de bredewelvaartstoets voor arbeidsmigranten uit dat land aanzienlijk worden versoepeld. In vergelijking met de huidige toelatingsprocedure voor kennismigranten stelt de bredewelvaartstoets meer eisen. Tegelijkertijd biedt de toets meer mogelijkheden om vakkrachten toe te laten die bijdragen aan maatschappelijk belangrijke sectoren of aan duurzaamheid.

Op andere beleidsterreinen rekening houden met arbeidsmigratie

Het grootste deel van de huidige arbeidsmigranten komt uit een van de landen van de Europese Unie. Voor hen geldt dat er vrij verkeer is van personen en diensten. Zij zijn dus vrij om naar Nederland te komen en hier zonder werkvergunning aan de slag te gaan. We willen niet aan dit fundamenteel recht tornen.

Toch is het mogelijk en wenselijk dat de Nederlandse overheid ook invloed uitoefent op de aard en omvang van de migratie vanuit Europa. Hiervoor moet op andere beleidsterreinen met de gevolgen voor en van arbeidsmigratie, zowel van binnen als van buiten de EU, rekening worden gehouden. We noemen dit indirect arbeidsmigratiebeleid. Zo heeft het arbeidsmarktbeleid invloed op de vraag naar arbeidskrachten door eisen te stellen aan de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Dit kan indirect de inzet van arbeidsmigranten voor laagbetaald en laagwaardig werk beïnvloeden. Het economische structuurbeleid heeft tot doel om bepaalde economische activiteiten te ondersteunen. Hierbij zou rekening moeten worden gehouden met de mate waarin die activiteiten afhankelijk zijn van buitenlandse arbeidskrachten en welke gevolgen dat heeft voor brede welvaart. Het lokale vestigingsbeleid dient ook rekening te houden met de bredere maatschappelijke en ecologische gevolgen van een nieuw bedrijf dat naar verwachting veel arbeidsmigranten zal inzetten.

Een Adviescommissie brede welvaart ter ondersteuning

Om een gericht arbeidsmigratiebeleid gebaseerd op brede welvaart verder uit te werken, vorm te geven en te monitoren is een Adviescommissie brede welvaart nodig. Hierbij kan Nederland leren van het Britse en Canadese arbeidsmigratiebeleid.



Deze commissie moet uitwerken hoe brede welvaart in het arbeidsmigratiebeleid kan worden toegepast en toezien op de uitvoering ervan. De commissie moet de indicatoren voor brede welvaart opstellen die worden gebruikt in de toelatingstoets voor arbeidsmigranten van buiten Europa. De commissie kan ook advies uitbrengen over de gewenste bandbreedte voor arbeidsmigratie. De commissie zou verder een lijst moeten opstellen van alle sectoren en beroepen met hun score op de dimensies van brede welvaart. Het is ook een belangrijke taak van de Adviescommissie brede welvaart om te stimuleren dat de ontbrekende kennis over de effecten van arbeidsmigratie – vooral de ecologische en maatschappelijke effecten – beschikbaar komt. Door de effecten van arbeidsmigratie op brede welvaart regelmatig opnieuw te meten, hebben beleidsmakers steeds actuele gegevens beschikbaar.
Het werk van deze adviescommissie is niet alleen wetenschappelijk van aard, maar omvat ook maatschappelijke en politieke afwegingen. De Adviescommissie brede welvaart zou daarom een brede samenstelling moeten hebben, met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en inhoudelijke experts.

Tot slot

Hoe een bredewelvaartsbenadering van arbeidsmigratiebeleid vorm zou kunnen krijgen, laten we in dit rapport zien. We bieden geen kant-en-klaar recept voor een nieuw beleid, maar een afwegingskader. Aan de hand van dit afwegingskader kunnen beleidsmakers en politici het huidige, versnipperde arbeidsmigratiebeleid herzien. Het doel hiervan is niet om minder arbeidsmigranten tot Nederland toe te laten. Het doel is een goed doordacht en samenhangend migratiebeleid dat is gericht op de lange termijn. Met de bredewelvaartsbenadering kunnen we meer grip op arbeidsmigratie krijgen, doordat ze handvatten biedt om te sturen op het type arbeidsmigranten en het soort werk waarvoor zij worden aangetrokken.
We nodigen beleidsmakers en politici uit om op onze voorstellen voort te borduren en kijken uit naar de gedachtewisseling hierover.