



Internationaal vergelijkend onderzoek naar systemen voor arbeidsmigratie

Resultaten van een internationaal vergelijkend onderzoek
naar Canadese, Australische en Britse systemen

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.
Adviesgroep Overheid

Deel I: Hoofdrapport

augustus 2006

Colofon

Drs. M. Essafi MA

Drs. T. Jonker MBA

Drs. J.H.R.H.M. Schretlen

Drs. J. Rijnveld

Dr. A. Fermin (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Prof. dr. H.B. Entzinger (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Referentie: 2006-1082/JHS/TJ/ko

Inhoud hoofdrapport

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Achtergrond, doelstelling en aanpak onderzoek | 3 |
| 2 | Belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de systemen..... | 5 |
| 3 | Cijfers en kenmerken (hoger opgeleide) arbeidsmigranten | 15 |
| 4 | Succes migrant en effect op economie per land | 19 |
| 5 | Migrantenprofielen | 22 |
| 6 | Toepassingsmogelijkheden en bouwstenen voor Nederland | 23 |
| | Inhoud deel II: Achtergrondrapportage | 30 |

1 Achtergrond, doelstelling en aanpak onderzoek

Nederland kent een vraaggestuurd systeem van arbeidsmigratie voor werknemers afkomstig uit landen buiten de Europese Economische Ruimte.¹ Een algemeen kenmerk van vraagsturing is dat de potentiële werkgever een baan aanbiedt aan een buitenlandse werknemer en daarvoor een vergunning vraagt aan de autoriteiten in het land van bestemming. Vraaggestuurde arbeidsmigratie is momenteel het dominante model in West Europa.

Met de invoer van de 'Kennismigrantenregeling' per 1 oktober 2004 is in Nederland de procedure voor hooggekwalificeerde migranten versneld en zijn de toelatingsvoorwaarden versoepeld. Zo wordt, anders dan bij niet-kennismigranten, bij de toelating van migranten die voldoen aan deze regeling niet getoetst op beschikbaarheid van binnenlands aanbod. Ook de kennismigrantenregeling kent vraaggestuurde toelating. Geregeld duiken echter pleidooien op voor de invoering van aanbodsturing in plaats van (of naast) het bestaande systeem van vraagsturing.

Bij aanbodgestuurde arbeidsmigratie melden kandidaten zich aan bij de autoriteiten van het bestemmingsland om te worden toegelaten als arbeidsmigrant. Die autoriteiten hanteren bepaalde criteria voor toelating die een zekere mate van selectiviteit impliceren met betrekking tot het economische potentieel van de migranten. Anders dan bij vraagsturing ontbreekt bij aanbodsturing het vereiste dat de immigrant een arbeidscontract bij een werkgever moet hebben als noodzakelijke voorwaarde voor toelating (Roodenburg, 2005).

De theoretische voor- en nadelen van beide systemen zijn in belangrijke mate bekend. Een essentieel verschil tussen vraag- en aanbodsturing is dat in het eerste geval selectie wordt overgelaten aan de markt, terwijl in het laatste geval de overheid een belangrijkere rol vervult bij de eerste selectie. Vanuit de migrant gezien zijn bij vraagsturing 'contact en contract' met een werkgever vereist, terwijl het er bij aanbodsturing om gaat te voldoen aan criteria als opleidingsniveau, werkervaring en leeftijd. Een belangrijk voordeel van vraagsturing is 'de veiligheidsklep' via de werkgever. De arbeidsmigrant heeft al een baan en daarmee is de kans kleiner dat hij een beroep zal doen op de sociale zekerheid. Daar staat tegenover dat het voor arbeidsmigranten aantrekkelijker kan zijn om naar landen te gaan met een aanbodgestuurd migratiebeleid. Zeker wanneer het (om welke reden dan ook) moeilijk is om vanuit het land van herkomst een contract af te sluiten met een werkgever.

Opdracht en doelstelling onderzoek

Vanwege het belang van hoogopgeleiden voor de kenniseconomie, de dreigende tekorten aan hoogopgeleiden in de toekomst en de internationale strijd om talent die hieruit voortvloeit, heeft het Ministerie van Economische Zaken behoefte aan meer informatie over voor- en nadelen van vraaggestuurde, aanbodgestuurde (en gemengde) systemen van arbeidsmigratie voor de Nederlandse economie en haar arbeidsmarkt.

De hoofdvragen van het onderzoek luiden als volgt:

Hoofdvraag 1: Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in werking en effectiviteit van aanbodgestuurde (dan wel een combinatie van vraag- en aanbodgestuurde) systemen van arbeidsmigratie in Canada, Australië en het Verenigd Koninkrijk?

1. Hoe ziet het selectiesysteem voor migranten in de landen eruit?
2. Wat zijn de kenmerken van de arbeidsmigranten zowel voor de selectie als na toelating? Wat is de invloed van het gevoerde migratiebeleid en van andere landspecifieke factoren op de kenmerken van de categorie toegelaten arbeidsmigranten?
3. Wat is het succes van het arbeidsmigratiesysteem voor de migranten en de economie van het land van bestemming?

¹ Enige uitzondering hierop vormt de Zelfstandigenregeling. Toelating van zelfstandigen van buiten de EER zal plaats vinden aan de hand van een puntensysteem. Punten worden verstrekt voor persoonlijke eigenschappen van de zelfstandige (o.a. opleiding, kwalificaties en ervaring), zijn ondernemingsplan (o.a. startkapitaal, referenties, marktonderzoek) en de toegevoegde waarde van de onderneming voor de Nederlandse economie (o.a. verwacht aantal arbeidsplaatsen, aan hoogopgeleiden in dienst, te gebruiken technologieën, R&D-investeringen).

Hoofdvraag 2: Welke elementen uit de (gemengde) aanbodgestuurde systemen van Canada, Australië en het Verenigd Koninkrijk zijn interessant voor overname in het Nederlandse beleid van arbeidsmigratie van hoger opgeleiden? Wat betekent (gedeeltelijke) overname van deze elementen uit systemen van andere landen voor aanmelding en toelating van arbeidsmigranten in Nederland?

Definitie en scope onderzoek

Gedurende het onderzoek is gebleken dat in de onderzochte landen vooral aandacht is voor de hoger opgeleide arbeidsmigranten. Dit heeft ertoe geleid dat ons onderzoek zich op basis van deze bevindingen heeft toegespitst op deze specifieke groep van arbeidsmigranten.

Hooggekwalificeerde arbeidsmigranten kunnen nader worden omschreven als “arbeidsmigranten met een nationaal of internationaal schaarse deskundigheid, in de regel hoog opgeleid en bovenmodaal betaald, die werkzaam zijn in sectoren van groot economisch of maatschappelijk belang” (Adviescommissie voor VreemdelingenZaken, 2004a: p.81).

In de onderzochte landen blijkt tevens dat voor deze groep arbeidsmigranten vooral aanbodgestuurde elementen worden toegepast.

Aangezien Nederland een grotendeels vraaggestuurd arbeidsmigratiesysteem kent, richt de analyse zich voornamelijk op de mogelijkheden om te leren van de verschillende aanbodgestuurde (elementen van) arbeidsmigratiesystemen in de onderzochte landen.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is empirisch en beleidsmatig van aard. Het onderzoek is gestructureerd uitgevoerd (in de periode van januari t/m april 2006) op basis van een uitgebreide literatuurstudie, interviews met experts in de verschillende onderzochte landen die zowel beleidsmatig als operationeel betrokken zijn bij de uitvoering van beleid. Tevens is er een werkbezoek afgelegd aan het Verenigd Koninkrijk. In de achtergrondrapportage, dat een onderdeel is van de intergrale rapportage inzake dit onderzoek, is een uitgebreide beschrijving van het plan van aanpak opgenomen.

2 Belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de systemen

Historie en beleidsuitgangspunten

Er zijn duidelijke overeenkomsten en verschillen tussen de drie onderzochte landen en Nederland voor wat betreft historie en uitgangspunten van het arbeidsmigratiesysteem.

Canada en Australië onderscheiden zich doordat het landen zijn met een lange traditie van immigratie en immigratiebeleid met demografische en economische doeleinden. Het zwaartepunt binnen het immigratiebeleid ligt in deze landen op permanente immigratie ('settlers'), in combinatie met een eenvoudige toegang tot het staatsburgerschap. In het Verenigd Koninkrijk ligt daarentegen het accent op arbeidsmigratie van beperkte duur, voor het opvullen van tijdelijke tekorten. Maar de geschiedenis van de immigratie vanaf 1945 naar het Verenigd Koninkrijk had onbedoeld toch enkele overeenkomsten met die naar Australië en Canada. De Britse naoorlogse immigratie stond in belangrijke mate in het teken van het afstand nemen van het Britse koloniale rijk en het daarbij behorende concept van 'burgerschap' (Broeders 2001: 41). De meeste immigranten in het Verenigd Koninkrijk zijn juridisch gezien Brits staatsburger, omdat ze afkomstig zijn uit het voormalige Britse Rijk en het tegenwoordige (nieuwe) Gemenebest. Ook kwamen deze koloniale migranten veelal met de intentie zich blijvend te vestigen.

Nederland heeft daarentegen in diezelfde periode naast migranten vanuit de voormalige koloniën ook een aanzienlijk aantal gastarbeiders opgenomen (geworven). Sinds de oliecrisis van 1973 staat het beleid in het teken van het ontmoedigen van (laaggeschoolde) immigratie, terwijl lange tijd aan de tijdelijkheid van de aanwezigheid van (arbeids-) migranten werd vastgehouden. Restrictiviteit is nog steeds een dominant kenmerk van het Nederlandse toelatingsbeleid, maar in aanvulling hierop wordt de laatste jaren in Nederland – en ook in het Verenigd Koninkrijk – beleid ontwikkeld om hooggekwalificeerde immigranten aan te trekken en te selecteren om tekorten op de arbeidsmarkt aan te vullen en de ontwikkeling van de kenniseconomie te stimuleren. Daarbij wordt steeds duidelijker onderscheid gemaakt tussen hooggekwalificeerde immigranten die een verblijfsvergunning kunnen verkrijgen voor een langere periode en immigranten voor laag- en ongeschoold werk die daar geen uitzicht op hebben. Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid gaat nog steeds uit van de korte termijn optiek van het opvullen van directe tekorten en een accent op tijdelijkheid, maar de kennismigrantenregeling vormt een eerste aanzet naar de ontwikkeling van een arbeidsmigratiebeleid met een meer langere termijn visie. Dit aangezien deze vreemdelingen de mogelijkheid wordt geboden in het bezit te komen van een reguliere verblijfsvergunning voor de duur van maximaal vijf jaar onder de beperking 'kennismigrant'.

De doelen en uitgangspunten van het beleid ten aanzien van tijdelijke arbeidsmigratie verschillen niet wezenlijk in de onderzochte landen. Dit beleid is gericht op het opvullen van tekorten op de arbeidsmarkt en een werkaanbod is veelal een vereiste. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen structurele mogelijkheden voor het aannemen van arbeidsmigranten met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (zoals het Britse Main Scheme en HSMP² beleid) en regelingen van tijdelijke duur om acute tekorten op de arbeidsmarkt direct aan te kunnen vullen via versnelde procedures, zoals speciale regelingen voor het aantrekken van ICT-ers in verschillende landen die inmiddels veelal weer zijn opgeheven. In de verschillende landen bestaat consensus over de eisen waaraan beleid van tijdelijke arbeidsmigratie moet voldoen, zoals: flexibiliteit om in te kunnen spelen op nieuwe tekorten en de vereisten van een arbeidsmarkttoets om verdringing van de 'eigen' bevolking op de arbeidsmarkt te voorkomen. Overigens komen in alle landen buitenlandse werknemers binnen die niet aan zulke strikte eisen hoeven te voldoen, namelijk op basis van vrijhandelsverdragen en andere bi- en multilaterale regelingen voor een vrij verkeer van werknemers en concernmedewerkers tussen lidstaten, zoals binnen de EU/EER, tussen Australië en Nieuw Zeeland en landen van het NAFTA verdrag.

Grotere verschillen doen zich voor tussen de landen ten aanzien van permanente immigratie. Uiteraard zijn de overeenkomsten tussen Australië en Canada als klassieke immigratielanden groter, in vergelijking tot Nederland of het Verenigd Koninkrijk. Beide eerstgenoemde landen hebben zich sinds de tweede wereldoorlog voortdurend ingespannen om aanzienlijke aantallen immigranten aan te trekken die in deze landen een nieuw leven willen opbouwen en beiden streven de laatste jaren naar een groter aandeel van economische of arbeidsmigranten onder de stroom permanente immigranten. Maar er zijn ook duidelijke verschillen tussen hun beleid ten aanzien van permanente arbeidsimmigratie.

² Highly Skilled Migrant Programme, uitgebreide beschrijving volgt later en is te vinden in de achtergrondrapportage

Het beleid van Australië is sinds 1996 gericht op het aantrekken van permanente immigranten die jong en goed opgeleid zijn, de landstaal spreken en in staat zijn zo snel mogelijk na aankomst werk te vinden. Zodoende leveren ze al op korte termijn een bijdrage aan de Australische economie. Daarentegen gaat de Canadese immigratiewetgeving van 2002 vooral uit van een langere termijn gedachte. Hiervoor worden migranten aangetrokken die over specifieke vaardigheden beschikken. Deze vaardigheden moeten het voor de arbeidsmigranten mogelijk maken om zich aan te passen aan veranderingen op de arbeidsmarkt en te kunnen concurreren in de zich ontwikkelende kenniseconomie. Tot in de jaren negentig reageerde de Canadese overheid nog sterk op tekorten op de arbeidsmarkt, door onder meer jaarlijkse targets hieraan aan te passen. Maar de ervaring leerde dat hiermee vaak achter de feiten werd aangelopen.

In enkele van de onderzochte landen doen zich de laatste jaren beleidsontwikkelingen voor gericht op het ontwikkelen van een tussenvorm tussen permanente en tijdelijke arbeidsmigratie, waarbij hoogopgeleide arbeidsmigranten gelokt worden met het vooruitzicht op een vaste verblijfsvergunning na gebleken succes. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk naar aanleiding van de constatering (in 1998) dat de Britse kenniseconomie belangrijke tekortkomingen kende, in 2002 gekozen voor een puntensysteem om personen met uitzonderlijke kwaliteiten aan te trekken. In eerste instantie betreft het een tijdelijke verblijfsvergunning, maar met uitzicht op permanent verblijf. Het High Skilled Migrant Programme (HSMP) is hiervan een van de gevolgen. Het programma is in 2003 opgenomen in de immigratiewet. In Australië wordt op dat moment ook een vergelijkbaar beleid voor zelfstandigen ontwikkeld, door het instellen van een proefperiode voor een categorie arbeidsmigranten die voorheen onmiddellijk een permanente verblijfsvergunning verkreeg. Sinds maart 2003 krijgen de meeste zelfstandige ondernemers die de intentie hebben zich in Australië te vestigen in eerste instantie een tijdelijke verblijfsvergunning (uitgezonderd een zeer kleine groep van toptalenten) die na bewezen succes na vier jaar omgezet wordt in een vestigingsvergunning. De reden voor deze beleidswijziging was dat uit onderzoek bleek dat te veel immigranten die zich als zelfstandige ondernemer wilden vestigen de eerste jaren weinig succesvol waren.

Aanbodgestuurde systemen 'pur sang' bestaan niet in de onderzochte landen

Het Verenigd Koninkrijk, Australië en Canada hebben systemen van arbeidsmigratie die bestaan uit een combinatie van vraag- en aanbodgestuurde elementen. Het Nederlandse arbeidsmigratiesysteem is hoofdzakelijk vraaggestuurd (het puntensysteem voor zelfstandige ondernemers is zeer recent ingevoerd). In de navolgende beschrijving van aanbodgestuurde programma's wordt Nederland derhalve niet vergeleken met de referentielanden. Een systeem met uitsluitend aanbodgestuurde elementen zijn wij niet tegengekomen. Wel is het mogelijk om de systemen van de drie onderzochte landen aan te duiden als in belangrijke mate aanbodgestuurd. Er is sprake van een aanbodgestuurd systeem als de kandidaten zichzelf aanmelden voor immigratie en de overheid van het ontvangende land een selectie maakt uit dit aanbod op grond van persoonlijke kenmerken van een migrant. Dit in tegenstelling tot vraaggestuurd beleid waarbij sprake is van aanvraag door de werkgever en een arbeidscontract. Zulke aanbodgestuurde systemen of programma's kunnen in meerdere of mindere mate vraaggestuurde elementen of mechanismen bevatten, die zorgen voor een zekere afstemming met de vraag op de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld via het toekennen van punten aan een beroep waarnaar vraag is op de nationale arbeidsmarkt.

Tijdelijke programma's zijn veelal vraaggestuurd

Hieronder volgt een overzicht van programma's met als doel tijdelijk verblijf van de migrant in de onderzochte landen.

Tabel 1: Belangrijkste programma's tijdelijke arbeidsmigratie

| | Canada | | Australië | | Verenigd Koninkrijk | |
|--|---|---|---|---|--------------------------------|---|
| Specifieke programma's voor hooggekwalificeerden migranten | n.a. | | Temporary Business Entry (Long Stay) | V | Highly Skilled Migrant Program | A |
| | | | Zelfstandigen: Business Skills | A | | |
| Andere programma's | Reguliere werkvergunning | V | Specifieke programma's voor het aanvullen van acute tekorten (overeenkomsten) | V | Main Scheme | V |
| | specifieke programma's bij acute tekorten | V | | | | |

A = primair aanbodgestuurd; V = vraaggestuurd

De belangrijkste verschillen en overeenkomsten van de tijdelijke programma's in de onderzochte landen worden hieronder beknopt uiteengezet:

- Australië en het Verenigd Koninkrijk hebben programma's voor tijdelijke arbeidsmigratie van hooggekwalificeerde werknemers, terwijl Canada alleen algemene programma's heeft.
- Alle onderzochte landen hebben specifieke programma's van tijdelijke duur voor het aanvullen van acute tekorten op de arbeidsmarkt, zoals bijvoorbeeld programma's voor het aantrekken van IT-specialisten rond de afgelopen eeuwwisseling.
- De meeste programma's van tijdelijke arbeidsmigratie zijn vraaggestuurd. Voor de vraaggestuurde programma's geldt over het algemeen dat naast een contract ook een arbeidsmarkttoets vereist is voor elk individueel geval. In het geval van speciale arbeidsovereenkomsten met specifieke sectoren kan hierop een uitzondering worden gemaakt.
- Er zijn twee uitzonderingen op de vraaggestuurde programma's voor tijdelijke arbeidsmigratie: het HSMP voor hooggekwalificeerde migranten in het Verenigd Koninkrijk en het Australische Business Skills visa voor zelfstandige ondernemers. Beiden zijn aanbodgestuurd en in beide programma's is de selectie gebaseerd op een puntensysteem en enkele minimale vereisten waaraan de kandidaten moeten voldoen. Beide programma's onderscheiden zich van de overige programma's van tijdelijke migratie doordat ze er expliciet op gericht zijn migranten te selecteren die zich op den duur blijvend kunnen vestigen bij gebleken succes. Het Business Skills programma is de eerste stap in een tweetraps procedure voor gefaseerde vestiging van zelfstandige ondernemer: het betreft een tijdelijke verblijfsvergunning met zicht op een permanente vergunning, indien na vier jaar het succes is bewezen. Onder het Britse HSMP ontvangen migranten in eerste instantie een verblijfsvergunning voor één jaar, die daarna omgezet kan worden naar drie jaar en na die periode kan worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Er wordt getoetst op het beroep op publieke middelen, economische prestaties en openbare orde aspecten. De kandidaat-immigrant moet bij de aanvang al de bereidheid uitspreken om het Verenigd Koninkrijk als hoofdverblijf aan te nemen.

Permanente programma's zijn vaak primair aanbodgestuurd

Zowel het Australische als het Canadese beleid van permanente migratie van hooggekwalificeerde buitenlandse werknemers is primair aanbodgestuurd. Het Verenigd Koninkrijk kent geen permanente programma's. Niet meegenomen zijn de hiervoor genoemde programma's die in eerste instantie tijdelijk zijn, maar uitzicht bieden op permanent verblijf. Een voorbeeld hiervan is het eerdergenoemde HSMP-programma. Hieronder volgt een overzicht van programma's met als doel permanent verblijf van de arbeidsmigrant. Omdat alleen Canada en Australië (formeel gezien) permanente programma's kennen, worden hieronder alleen programma's van deze landen schematisch weergegeven.

Tabel 2: Permanente programma's arbeidsmigratie

| | | Canada | | Australië | |
|---|-----------------------|--|-----|--|--|
| Overkoepelende benaming permanente economische migratie | | 'Economic Class' | | 'Skill Stream' of 'Skilled Migration' | |
| Andere overkoepelende categorieën | | | | General Skilled Migration (GSM): Skilled Independent, Skilled Independent Regional, Australian Sponsored, Skilled Designated Area Sponsored (kortom: geschoolde werknemers uitgezonderd ENS) | |
| Federale programma's | Geschoolde werknemers | Skilled Worker | A | Skilled Independent | A |
| | | | | Employment-sponsored migration: m.n. Employment Nomination Scheme (ENS) | V |
| | | | | Skilled-Australian Sponsored | A |
| | Zelfstandigen | Business Class | A | Zelfstandigen: Business Skills (in eerste instantie tijdelijk) | A |
| | | | | Business Talent | A |
| Speciale regelingen Provincies en Regio's | | Provincial Nominees Quebec Skilled Workers | A/V | Skilled Independent Regional (SIR), Skilled Designated Area Sponsored | A/V |
| Andere programma's economische migratie | | Inwonende thuiszorgers: live-in-caregivers (in eerste instantie tijdelijk) | V | Distinguished Talents: internationaal erkende uitzonderlijke talenten in sport/ cultuur/ wetenschap | Voorgedragen door gerenomeerd persoon/ instantie |

A = primair aanbodgestuurd; V = vraaggestuurd

Opvallend is:

- Permanente programma's zijn vaak gebaseerd op aanbodsturing.
- In Australië bestaat binnen het systeem van permanente arbeidsmigratie naast aanbodgestuurd beleid ook een programma van vraaggestuurde migratie, waarbij werkgevers buitenlandse werknemers kunnen aantrekken voor het opvullen van tekorten. Belangrijk is dat er sprake is van een contract voor een vaste baan en de werkgever moet zich garant stellen voor de migrant. Daarbij worden eisen gesteld aan zowel werkgevers, werknemers als het type van werkaanbod (o.a. minimum salarisniveau).
- Canada heeft van de onderzochte landen een systeem van permanente arbeidsmigratie dat het meest in de buurt komt van een zuiver aanbodgestuurd systeem.
- De stroom van kleine zelfstandigen, ondernemers en investeerders in beide landen is primair aanbodgestuurd, wat ook voor de hand ligt vanwege het karakter van zelfstandig ondernemerschap. Dit geldt ook voor de Nederlandse Zelfstandigenregeling. Toch kunnen ook hier vraaggestuurde mechanismen een rol spelen, zoals het toekennen van punten voor een ondernemer die zich wil voegen bij een bestaande onderneming en daarvoor een concrete overeenkomst moet overleggen.

In een aanbodgestuurd systeem staan behaalde punten in combinatie met minimale eisen centraal

In aanbodgestuurde systemen en programma's kunnen migranten zich aanmelden voor arbeidsmigratie en worden zij door de overheid van het ontvangende land geselecteerd op basis van hun kenmerken en de te verwachte meerwaarde voor de samenleving. Dit wordt in alle drie de onderzochte landen gemeten aan de hand van (1) de score op een puntensysteem in combinatie met (2) enkele basis- of minimumeisen waaraan de migranten moeten voldoen; deze basisvereisten kunnen niet gecompenseerd worden door extra punten voor andere gewenste kwaliteiten.

Minimale eisen: Indien we ons beperken tot de belangrijkste aanbodgestuurde programma's die gericht zijn op het aantrekken van geschoolde werknemers (General Skilled Migration in Australië, het federale programma voor Skilled Workers in Canada en het HSMP programma in het Verenigd Koninkrijk) dan kan gesteld worden dat Australië een relatief 'strengere benadering' kent. Dit komt onder meer tot uiting in minimumeisen die worden gesteld aan de taal, leeftijd en werkervaring. Zo kunnen migranten boven de 44 jaar geen aanvraag indienen evenmin als migranten waarvan bij de 'pre-immigration assessment' is gebleken dat ze niet voldoen aan de minimum taaleisen of kwalificaties bezitten die niet relevant zijn voor de beoogde beroepen. Het Britse HSMP programma en het Canadese systeem stellen minder directe minimumeisen, al zijn er vele impliciete minimumeisen vervat in het puntensysteem. Maar deze twee landen kennen geen pre-immigration assessment van taalvaardigheid en kwalificaties.

Puntensystemen: In alle drie de onderzochte landen worden puntensystemen toegepast voor de selectie van hooggekwalificeerde migranten. Kandidaten die een bepaald minimum aan punten halen (de 'pass mark'), komen in principe in aanmerking voor een verblijfsvergunning binnen de desbetreffende categorie, indien ze ook aan de overige voorwaarden voldoen. De overheid kan door verhoging of verlaging van de 'pass mark' de selectie en mogelijke instroom beïnvloeden.

Canada selecteert bijna alle permanente arbeidsmigranten via een puntensysteem. Australië laat een kleine 20% toe die een werkaanbod heeft en waarbij de werkgever zich garant stelt. In het Verenigd Koninkrijk komt iets meer dan 10% van de arbeidsmigranten via het aanbodgestuurde HSMP-programma het land binnen. Dit is in eerste instantie tijdelijk.

De puntensystemen van de drie landen leggen duidelijk verschillende accenten. Zie daarvoor de onderstaande tabel waarin de maximaal te behalen punten voor de verschillende kenmerken zijn weergegeven.

Tabel 3: Toekenning punten¹

| | Australië | Canada | Verenigd Koninkrijk |
|---|----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Programma | General Skilled Migration | Skilled Worker Programme | HSMP |
| Kenmerk | | | |
| Kwalificaties | 60 | 25 | 30 ⁵ |
| Leeftijd | 30 | 10 | 5 |
| Taalvaardigheid in taal gastland | 20 | 24 | - |
| Recente Werkervaring | 10 | 21 | 50 |
| Bijzondere prestaties in vakgebied | - | - | 25 |
| Recente inkomsten | - | - | 50 |
| Beroep waarnaar vraag is / baanaanbod | 20 | 10 | 50 alleen Huisarts |
| Kwalificaties behaald in gastland | 15 | 5 | - |
| Regionale banden | 5 | - | - |
| Kwalificaties partner | 5 | 5 | 10 |
| Staat/Regio als Sponsor | (10) ² | - | - |
| Relatie in gastland die zich garant stelt | (15) ³ | (5) ⁴ | - |
| Bonus Punten | 5 | - | - |
| Min. aantal punten | 120 op een maximum van 170 | 67 op een maximum van 100 | 65 op een maximum van 220 |

Noten tabel:

¹ In de tabel zijn maximale aantallen weergegeven van de te behalen punten per kenmerk.

² Garantstelling door een regio/provincie geldt alleen voor een bepaalde subcategorie (Skilled-Independent Regional (Provisional) (subclass 495)) van visa en telt daarom niet mee bij het maximum aantal te behalen punten.

³ Relatie in gastland die zich garant stelt levert alleen punten op voor bepaalde subklassen van visa (Skilled-Australian Sponsored visa) en wordt daarom niet meegeteld bij het maximaal aantal te behalen punten.

⁴ Kwalificaties behaald in gastland (max. 5 punten), kwalificaties partner (max. 5 punten) en relatie in gastland die zich garant stelt (max. 5 punten) vallen in Canada onder de overkoepelende factor 'aanpassingsvermogen' (adaptability), waarvoor in totaal nooit meer dan 10 punten zijn te behalen. Bij de optelsom van de totalen in de tabel dient hiermee rekening gehouden te worden.

⁵ Voor een MBA aan een van de 50 top instituten kunnen 65 punten worden behaald.

- Australië kent driekwart van het totale aantal punten toe aan de volgende vier kenmerken: 1. kwalificaties (35%), 2. leeftijd (18%), 3. Engelse taalvaardigheid (12%), 4. vaardigheden in een beroep dat vermeld staat op de 'Skilled Occupation List' (een lijst met beroepen waarvoor geen overvloedig aanbod bestaat binnen Australië en waarvan tevens wordt aangenomen dat migranten die kunnen vervullen, 12%).
- Canada kent tweederde van het aantal punten toe op grond van drie kenmerken: 1. kwalificatieniveau (25% van totaal aantal punten), 2. taalvaardigheid Engels/Frans (24%) en 3. fulltime werkervaring in een baan die als geschoold wordt aangemerkt in de Canadese 'National Occupation Classification' (21%).
- Het Verenigd Koninkrijk kent tweederde van het totale aantal punten toe aan vier kenmerken: 1. relevante werkervaring (23%), 2. inkomen in land van herkomst (23%), 3. kwalificatieniveau in tertiaire onderwijsinstellingen (Bachelor, Master, Doctor) (14%) en 4. punten voor bijzondere of uitmuntende prestaties in beroepsveld (11%).

In alle drie de landen is een aanzienlijk aantal punten te behalen met kwalificaties. Taalvaardigheid is eveneens van groot belang voor het te behalen aantal punten in Australië en Canada, terwijl in het Verenigd Koninkrijk hiervoor geen punten zijn te behalen. Echter is recente werkervaring van groot belang in het Britse HSMP, samen met recente inkomsten en bijzondere prestaties op het vakgebied. Deze twee laatste kenmerken komen in het geheel niet voor in de puntensystemen van de andere twee landen. In Canada is recente werkervaring ook een belangrijk kenmerk, terwijl in het Australische systeem hiervoor niet veel punten zijn te behalen. Leeftijd wordt vooral van groot belang geacht in het Australische systeem, in mindere mate in het Canadese systeem en nog minder in het Britse HSMP.

De puntensystemen in alle drie de landen weerspiegelen de eisen van de arbeidsmarkt in zekere mate. In het Canadese systeem kan dit de arbeidsmigrant maximaal 15% extra punten opleveren, indien het een contract voor een vaste baan betreft. In het Australische systeem levert een concreet aanbod van werk weinig extra punten op, maar des te meer punten zijn te verdienen indien de kandidaat een beroep wil gaan zoeken (en daarvoor gekwalificeerd is) dat genoemd staat op de Migration Occupations in Demand List (MODL), een beroep waar dus vraag naar is. In het Verenigd Koninkrijk kunnen huisartsen die daar de praktijk mogen uitoefenen 50 punten verdienen en kandidaten met een MBA aan een van de 50 topinstituten kunnen zelfs 65 punten extra krijgen. Dit omdat in het Verenigd Koninkrijk tekorten bestaan aan zowel huisartsen als aan "high quality management" (Birrell e.a. 2006: 149).

Ook kenmerken die migranten helpen in hun aanpassing en integratie in het land van vestiging ('adaptability') worden hoog gewaardeerd in de puntensystemen van Canada en Australië. Het gaat onder meer om kenmerken als werkervaring en gevolgd post-secundaire opleiding in het land van vestiging, een gearrangeerd werkaanbod, opleiding van de partner, het hebben van verwanten in het land van vestiging en kennis van de lokale taal. In Canada en Australië kunnen hiervoor ruim een kwart van het totale aantal punten worden verworven. Belangrijk is echter wel te constateren dat deze kenmerken deels overlappen met de eerder genoemde aspecten. In het Britse puntensysteem kunnen eveneens punten worden verworven voor opleiding, kwalificaties en werkervaring van de partner.

De puntensystemen en minimumeisen in alle drie de landen zijn er duidelijk op gericht vergelijkbare doelgroepen van potentiële migranten te selecteren met onder meer de volgende kenmerken: hooggekwalificeerd, jong, met ervaring in het land van herkomst en goede beheersing van de Engelse (of Franse) taal. De verschillen in puntensystemen en basisvereisten weerspiegelen deels verschillen in beleidsdoelen (zoals de eerder genoemde verschillen in doelstellingen tussen Australië en Canada). Deels zijn ze gebaseerd op veronderstellingen over wat goede voorspellers zijn van arbeidsmarktsucces van migranten, in combinatie met pragmatische overwegingen. In het Britse puntensysteem voor HSMP is bijvoorbeeld 'inkomen in het land van herkomst' een belangrijk aspect omdat het gezien wordt als een belangrijke determinant van succes op de arbeidsmarkt. Bewijs hiervoor is afwezig, want het succes van HSMP migranten is nog niet geëvalueerd en bovendien worden hier nauwelijks gegevens over bijgehouden. Waarschijnlijk spelen pragmatische redenen een rol. Zo is een dergelijk vereiste relatief eenvoudiger te controleren aan de hand van bewijsstukken. Dit wil uiteraard niet zeggen dat hier geen fraude mee kan worden gepleegd.

Recht op sociale zekerheid en - verzekeringen vergeleken

Als we kijken naar de toegang tot de sociale zekerheid en sociale verzekeringen dan kunnen we stellen dat er tussen de landen zowel overeenkomsten als duidelijke verschillen zijn.

- Canada is het meest coulant in het toekennen van sociale rechten aan migranten. We zien dat in Canada migranten met zowel een tijdelijke als een permanente status (in principe) aanspraak kunnen maken op een werkloosheidsuitkering, al zijn er wel verschillen in beleid per provincie. In Canada wordt aan geschoolde permanente migranten de eis gesteld dat ze voldoende middelen bezitten om de eerste zes maanden in eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Maar de sociale wetgeving bevat geen formele eis dat ze deze middelen eerst moeten aanwenden voordat ze een beroep doen op sociale zekerheid.
- Australië staat aan het andere uiterste van dit continuüm, doordat ze zoveel mogelijk risico's uit wil sluiten. Sociale verzekeringen staan alleen open voor Australische staatsburgers of permanente ingezetenen. Migrant met een permanente status kunnen bovendien pas na twee jaar aanspraak maken op zowel sociale verzekeringen als sociale zekerheid.
- Het Verenigd Koninkrijk neemt een tussenpositie in. In dit land geldt dat migranten gedurende de eerste jaren van hun verblijf maar in zeer beperkte mate beroep kunnen doen op een werkloosheidsuitkering, net als trouwens in Nederland het geval is (zie ook De Lange e.a. 2003: 104). Na verloop van tijd, als de premies zijn betaald, kunnen arbeidsmigranten wel aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering. Indien tijdelijke arbeidsmigranten werkloos worden lopen ze in alle onderzochte landen het risico dat hun verblijfsvergunning wordt ingetrokken, vooral als ze een beroep doen op een bijstandsuitkering.
- In Nederland hebben buitenlandse werknemers in principe dezelfde rechten op sociale zekerheid als nationale werknemers.

Recht op gezinshereniging vergeleken

In Canada zijn de regels met betrekking tot gezinshereniging over het algemeen soepel. Gezinsleden van tijdelijke migranten hebben een werkvergunning nodig. Australië kent eveneens een soepele regelgeving ten opzichte van gezinshereniging, waarbij gezinsleden recht op werk (zonder vergunning) en studie hebben. Zij moeten net als in Canada voldoen aan bepaalde voorwaarden van goed gedrag en gezondheid. Voor het Verenigd Koninkrijk is ook gezinshereniging mogelijk, met uitzondering van migranten die binnenkomen onder een tijdelijk programma. Gezinsleden zijn vrij op de arbeidsmarkt en er wordt geen arbeidsmarkttoets toegepast. In Nederland hebben alle arbeidsmigranten met een tijdelijk of een (op termijn) permanente verblijfsstatus recht op gezinshereniging. Gezinsleden kunnen werk zoeken op de arbeidsmarkt. Hiervoor is een tewerkstellingsvergunning noodzakelijk.

Binnen de EU is het beleid inzake gezinsmigratie begrensd door Europese regelgeving, en dan met name het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Europese richtlijn inzake het recht op gezinsmigratie (Ministerie van Justitie 2006). Richtlijn 2003/86/EG³ van de Raad van 22 september 2003 regelt het recht op gezinshereniging. Het doel van deze richtlijn is de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven en het integratiebeleid erop te richten hun rechten te verlenen en verplichtingen op te leggen die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Europese Unie. Maatregelen op het gebied van gezinshereniging moeten in overeenstemming zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren, die in veel internationale rechtsinstrumenten is verankerd. In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De richtlijn beoogt gemeenschappelijke regels inzake gezinshereniging voor onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, op te nemen in het Gemeenschapsrecht. Voorlopig wordt dit recht enkel erkend in internationale juridische instrumenten, en met name in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950. Op nationaal niveau lopen de situaties sterk uiteen. De gezinshereniging maakt het mogelijk de eenheid van het gezin te beschermen en zij vergemakkelijkt de integratie van de onderdanen van derde landen in de lidstaten. Het recht hierop moet dus worden erkend op het gehele grondgebied van de Unie.

³ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad (CNS/1999/0258), Publicatieblad L 251 van 03.10.2003

Onderdanen van derde landen die in een van de lidstaten een verblijfstitel bezitten met een geldigheidsduur van tenminste één jaar en die een daadwerkelijke mogelijkheid hebben om zich duurzaam te vestigen, kunnen gezinshereniging aanvragen. Deze richtlijn is echter noch van toepassing op onderdanen van derde landen die om erkenning als vluchteling verzoeken en over wier verzoek nog geen definitief besluit is genomen of die toestemming hebben in een lidstaat te verblijven uit hoofde van tijdelijke bescherming, noch op de gezinsleden van onderdanen van de Unie.

Belangrijkste uitvoeringsaspecten vergeleken

De beleidsontwikkeling en -uitvoering van arbeidsmigratie is in Australië en Canada ondergebracht bij een Ministerie van Migratie. In het Verenigd Koninkrijk is de beleidsvoorbereiding en -uitvoering rondom migratie in belangrijke mate geconcentreerd bij de Home Office. In Australië is daarnaast een belangrijke rol weggelegd voor niet-gouvernementele organisaties in het verplichte proces van het verifiëren van de vaardigheden en kwalificaties van potentiële immigranten. In de onderzochte landen kunnen tegengestelde ontwikkelingen worden waargenomen.

In Australië is sinds enkele jaren vooral sprake van centrale behandeling van aanvragen van geschoolde permanente migranten (Skill Stream) in het Adelaide Skilled Processing Centre. Redenen hiervoor zijn: verhoogde efficiëntie, lagere kosten, snellere beslissing over aanvragen, bevorderen van meer uniformiteit van besluitneming en mogelijkheden van overleg en mogelijkheden voor training rondom de integriteit van de uitvoerders. Alleen zaken die lokaal onderzocht of geverifieerd moeten worden, blijven een taak van overzeese kantoren. De centrale behandeling is mogelijk geworden door meer objectieve criteria en doordat aanvragers zelf verantwoordelijk zijn voor 'pre-immigration assessment' door erkende instanties voorafgaande aan de aanmeldingsprocedure.

In het Verenigd Koninkrijk is sprake van een ontwikkeling in omgekeerde richting. Momenteel is de beoordeling van de aanvragen voor het HSMP Programma gecentraliseerd bij Work Permits UK (WPUK), een dependance van het Home Office. Het is de bedoeling dat onder het nieuwe stelsel de beoordeling wordt gedecentraliseerd, zodat aanvragen ter plaatse (in de regio van herkomst, waar de aanvraag wordt ingediend) worden afgehandeld.

Dit is momenteel in belangrijke mate ook het geval binnen het Canadese systeem. De gedachte bestaat dat beoordeling ter plaatse de mogelijkheid biedt om documenten en bewijsmateriaal te verifiëren en te legaliseren en in de juiste context te plaatsen.

Verder speelt de toepassing van Internet in alle drie de landen een belangrijke rol. Zo is het mogelijk om de diverse puntentesten op het Internet te doorlopen, zodat potentiële migranten zelf kunnen testen of ze kansrijk zijn.

De Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die is ondergebracht bij de IND, is in Nederland belast met het beoordelen van aanvragen tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). De verplichting voor een arbeidsmigrant om te beschikken over een visum of mvv, is afhankelijk van het land van herkomst en de duur van het verblijf (Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29200 VI, nr. 164).

De doorlooptijden voor procedures verschillen sterk per land, per procedure en per regio waar de aanvraag wordt ingediend. Aanvragen voor tijdelijke arbeidsmigratie worden sneller afgehandeld dan die voor permanente immigratie. In het Verenigd Koninkrijk wordt 50% van de volledig gedocumenteerde HSMP aanvragen binnen 48 uur afgewikkeld. Bij gebreken in het materiaal wordt maximaal twee keer gerappelleerd. De behandeling van aanvragen voor permanente immigratie als geschoolde werknemer in Canada en Australië kost veel meer tijd. De afhandeling in Australië varieert van 12 tot 15 maanden en in Canada kan de behandelingsduur van aanvragen voor geschoolde migratie zelfs variëren tussen twee jaar tot vier à vijf jaar indien ingediend in visakantoren in de regio van Azië, Afrika en Oost-Europa.

Kosten (leges) vergeleken

In alle onderzochte landen wordt gestreefd naar een systeem van arbeidsimmigratie dat kostendekkend is. Ter indicatie worden hieronder de kosten genoemd die gemoeid zijn met een aanvraag voor hooggekwalificeerde buitenlandse werknemers in de drie onderzochte landen en Nederland (omgerekend naar euro's; de tarieven worden regelmatig aangepast).⁴

Tabel 4: Kosten en leges

| Beschrijving | Kosten (tarieven per januari 2006) |
|---|---|
| HSMP aanvraag in het Verenigd Koninkrijk: | € 456 (zonder verblijfsvergunning) |
| Aanvraag geschoolde werknemers in Canada: | € 392 (behandelkosten aanvraag) € 694 (leges permanente vergunning) Totaal € 1.086; (1 persoon) |
| Aanvraag voor General Skilled Migration in Australië: | € 1.176 (hoofdaanvrager) |
| Kennismigrant in Nederland | € 438 aanvraag mvv en verblijfsvergunning (legestartief 2006). |

Zoals blijkt, zijn de kosten niet één op één met elkaar te vergelijken omdat per land verschillende kosten worden geëxpliciteerd. Echter de kosten van vergelijkbare visa in Australië en Canada lijken weinig te verschillen. Deze kosten omvatten tevens de vergunning voor permanent verblijf. Daarom zijn de kosten voor het tijdelijke HSMP visum lager. Nederland is met € 438 voor een machtiging tot voorlopig verblijf inclusief het aanvragen van een verblijfsvergunning relatief goedkoop in deze 'benchmark'.

In de onderzochte landen staat de overheid onder druk om de kosten voor de uitvoering van immigratiebeleid zo laag mogelijk te houden. Het is bekend dat in Australië opeenvolgende kabinetten en de relevante ministeries de laatste jaren continu onder druk staan om de kosten van het migratiesysteem te reduceren. Het Ministerie van Immigratie (Department of Immigration and Multicultural Affairs - DIMA) moet regelmatig laten zien dat het een immigratieprogramma uitvoert met minimale kosten voor de belastingbetaler en met een accent op het aantrekken van migranten die onmiddellijk een bijdrage aan de arbeidsmarkt kunnen leveren (Birrell 2003). Ook moeten aanvragers zelf allerlei 'pre-immigration assessment' tests bekostigen.

Het is niet goed mogelijk om de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van het beleid voor hooggeschoolde immigranten te vergelijken voor de drie landen, doordat de kosten voor de uitvoering van dit specifieke beleid ons niet bekend zijn.

Actuele en toekomstige beleidsontwikkelingen vergeleken

In alle drie de landen en Nederland is het beleid gericht op het aantrekken en selecteren van hoogopgeleide migranten voortdurend in ontwikkeling. Zo is in Canada recentelijk een nieuwe immigratiewet van kracht geworden, terwijl in het Verenigd Koninkrijk hard wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw migratiesysteem. In Australië wordt het programma voor geschoolde immigratie momenteel geëvalueerd om op grond daarvan het beleid aan te scherpen. In Canada en Australië wordt de binnenkomst en het vestigingsproces van permanente migranten goed onderzocht, onder andere door middel van longitudinale studies. Deze gegevens kunnen inzichten opleveren om het beleid aan te passen, zoals in beide landen ook gebeurt. In het Verenigd Koninkrijk streeft men er ook naar om longitudinale studies op te zetten voor de specifieke hoger opgeleide migranten. In Nederland is de discussie aangaande vraaggestuurde versus aanbodgestuurde elementen van (hogeropgeleide) arbeidsmigratie actueel getuige het recente puntensysteem voor zelfstandige ondernemers en tevens voor de toekomstige 'Talentenregeling' genoemd in de notitie 'Naar een modern migratiebeleid' van minister Verdonk.

⁴ Zie voor een uitgebreider overzicht van de kosten (in Britse ponden) die aanvragers moeten betalen voor de diverse procedures in onder meer de drie onderzochte landen: Clarke, Hogarth & Salt 2004: p.21-22, table 2 & table 3).

Europese wetgeving

In Europa wordt veel belang gehecht aan harmonisatie van het immigratie- en asielbeleid sinds het verdrag van Amsterdam (1997) en de Europese Raad van Tampere (1999). De Europese Commissie heeft in meerdere mededelingen en conceptrichtlijnen nadere invulling gegeven aan de verschillende deelreinen van het immigratie- en asielbeleid in Europa.

Het onderwerp van economische migratie heeft op Europees niveau de aandacht in het kader van de uitvoering van de strategie van Lissabon en van het Haags Programma 2006-2009 (EC, COM(2005) 184 definitief). Op 11 januari 2005 presenteerde de Europese Commissie het Groenboek 'Over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak' (EC, COM(2004) 811 definitief). De Commissie wilde met dit Groenboek het debat initiëren over een gezamenlijke Europese beleid ten aanzien van economische migratie van buiten de EU. In haar reactie op het Groenboek stelde het Nederlands kabinet dat het in beginsel positief staat tegenover een gemeenschappelijke benadering op het gebied van arbeidsmigratie. Wel zou bij de ontwikkeling van gemeenschappelijke kaders in EU-verband het accent moeten liggen op hoogopgeleide migranten, terwijl beleid voor laaggeschoolde migranten een nationale aangelegenheid dient te blijven.

Op basis van deze consultatieronde kwam de Commissie op 21 december 2005 met het Beleidsplan legale migratie (COM (2005) 669 def). De openbare raadpleging heeft volgens de Commissie duidelijk gemaakt dat er behoefte bestaat aan gemeenschappelijke EU-regels op dit gebied. In het Beleidsplan legale migratie presenteert de Commissie initiatieven voor de periode 2006-09 op het gebied van arbeidsmigratie. Zo is een algemene kaderrichtlijn voorzien die een gemeenschappelijk rechtenkader biedt voor alle onderdanen van derde landen die legaal werken en al toegelaten zijn tot een lidstaat. Verder worden vier specifieke richtlijnen voorgesteld. Het uiteindelijke doel van het beleid moet zijn de EU aantrekkelijker te maken voor hooggeschoolde migranten.

Eerder al werkte de Commissie aan de ontwikkeling van een Europees kader voor bepaalde categorieën arbeidsmigranten. In 2001 stelde zij een richtlijn voor inzake 'voorwaarden betreffende toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten'. Deze richtlijn geeft gemeenschappelijke criteria voor de toelating van arbeidsmigranten. Een belangrijk instrument daarvoor is, aldus de richtlijn, de opstelling van eensluidende criteria voor arbeidsmarktonderzoek op basis waarvan een werkvergunning wordt verleend (Raad van de Europese Unie: Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak, Brussel, 11 januari 2005). De richtlijn is evenwel (nog) niet aangenomen. Dit illustreert dat de drang tot harmonisering van het arbeidsmigratiebeleid in Europa niet zeer groot is (ACVZ, 2004a 26-27). Een ander belangrijk, concreet initiatief is het voorstel van de Commissie in 2004 tot een voorstel tot vergemakkelijking van toelating van derdelanders tot de Europese Gemeenschap met het oog op wetenschappelijk onderzoek.

In de regel wordt door lidstaten, voordat een arbeidsmigrant uit een derde land wordt toegelaten, vereist dat bewijs wordt geleverd dat de vacature niet kan worden vervuld vanuit de binnenlandse arbeidsmarkt. Dit onderzoek naar de economische behoeften wordt het beginsel van 'communautaire preferentie' genoemd. Binnen veel lidstaten wordt echter een uitzondering op dit beginsel gemaakt voor bepaalde soorten economische migranten (binnen de vennootschap overgeplaatst kernpersoneel, internationaal bekende uitvoerend kunstenaars enzovoorts). Bovenstaande wijze van toetsing veronderstelt een vraaggestuurd arbeidsmigratiesysteem.

Lidstaten kunnen echter van mening zijn dat in een aanbodgestuurd arbeidsmigratiesysteem, bij een bepaald inkomensniveau of een bepaald vaardigheden / kennisniveau aan het onderzoek naar economische behoeften is voldaan. Het is ook mogelijk dat door een lidstaat wordt aangegeven dat voor bepaalde sectoren of regio's niet het bewijs hoeft te worden geleverd dat er een tekort heerst aan arbeidskrachten. In een dergelijk geval wordt bijvoorbeeld gewerkt met green cards (Raad van de Europese Unie: Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak, Brussel, 17 januari 2005).

Samenvattend kan worden gesteld dat, hoewel harmonisatie op het gebied van immigratie- en asielbeleid binnen Europa is doorgevoerd, regelgeving op het gebied van arbeidsmigratie momenteel veel ruimte laat voor beleidsvrijheid van individuele lidstaten. De keuze voor een vraag- of aanbodgestuurd systeem wordt binnen de regelgeving / het beleidskader van Europa niet beperkt.

3 Cijfers en kenmerken (hoger opgeleide) arbeidsmigranten

De arbeidsmigratie in Nederland omvat een relatief klein aandeel van de totale beroepsbevolking, in het bijzonder in vergelijking met landen als Australië en Canada. Hierbij dient vermeld te worden dat is toegespitst op de migranten die via de kennismigrantenregeling Nederland binnenkomen. Het totaal aantal hoogopgeleide arbeidsmigranten dat ons land jaarlijks binnenkomt ligt naar verwachting echter hoger. Als van het aantal verleende vergunningen voor 2005 (46.382) de 55% werknemers in de land- en tuinbouw, waaronder seizoenarbeid (22.500), worden afgetrokken, dan spreken we nog altijd van circa 24.000 werknemers in andere sectoren waarvan rond de 6.500 in de financiële en zakelijke dienstverlening. Hier zit ongetwijfeld veel schaars, hoger opgeleid personeel tussen (waarschijnlijk veel ICT-ers). Omdat deze aantallen zonder additioneel onderzoek niet te kwantificeren zijn, zijn de analyses in dit rapport gericht op de Kennismigrantenregeling.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het totale aantal migranten in de onderzochte landen. Omdat de aard van de databronnen varieert voor de verschillende landen, kunnen geen directe vergelijkingen worden gemaakt. De aantallen permanente arbeidsmigranten omvatten ook de meereizende partners en gezinsleden. De cijfers voor Australië bevatten bovendien ook toekenningen van een permanente verblijfsvergunning als arbeidsmigrant aangevraagd door tijdelijke arbeidsmigranten in Australië. Er zijn veel verschillende mogelijkheden voor arbeidsmigranten om op tijdelijke basis binnen te komen. Slechts enkele belangrijke regelingen zijn opgenomen in de tabel. Sommigen zijn specifiek gericht op hoger opgeleide migranten (Business Long Stay, HSMP, Kennismigranten) en enkele categorieën staan open voor tijdelijke arbeidsmigranten in het algemeen (Foreign Workers, Work Permits, Werkvergunningen). Uit de tabel valt dus niet direct op te maken hoeveel hoogopgeleiden op een tijdelijke vergunning binnenkomen. Tevens zijn andere tijdelijke arbeidsmigratiestromen niet meegenomen, zoals die binnen de EU/EER, vanuit Nieuw Zeeland naar Australië en voor Canada bepaalde categorieën uit de VS en Mexico (NAFTA).

Tabel 5: Binnenkomst (arbeids)migranten 2004-2005

| | Australië | | Canada | | Verenigd Koninkrijk | | Nederland | |
|--|---------------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------------|---------------------|------------------|------------------------|
| Bevolkingsomvang 2004 (afgerond op duizendtallen) | 20.111.000 | | 31.946.000 | | 59.778.000 | | 16.275.000 | |
| Beroepsbevolking 2004 (afgerond op duizendtallen) | 9.630.000 | | 16.005.000 | | 28.008.000 | | 7.997.000 | |
| Netto migratie per 1000 inwoners 2004 | 6,2 | | 6,0 | | 1,4 | | -1,4 | |
| Totale permanente immigratie | 133.000 (2004-2005) | | 235.824 (2004) | | n.a. | | n.a. | |
| Totale permanente arbeidsimmigratie ⁵ | 77.880 (2004/2005) | | 133.746 (2004) | | n.a. | | n.a. | |
| Tijdelijke arbeidsmigratie: enkele belangrijke categorieën tijdelijke verblijfsvergunningen ⁶ | Business Long Stay | 49.855 (2004-5) | | | HSMP | 14.129 ⁷ | Kennis migranten | 1.393 (per 01-12-2005) |
| | | | Foreign Workers | 90.668 (2004) | Work Permits | 137.043 (2004) | Werkvergunningen | 44.207 (2004) |

⁵ Permanente verblijfsvergunningen omvatten ook migranten met tijdelijke vergunning die een permanente vergunning verwerven. Voor Verenigd Koninkrijk en Nederland zijn geen cijfers over aantal tijdelijke arbeidsmigranten die permanente verblijfsvergunning verwerven.

⁶ Tijdelijke arbeidsmigranten: deze bevat enkele hoofdcategorieën voor hoogopgeleiden (Business Long Stay, HSMP, Kennismigranten) en enkele categorieën die gericht zijn op arbeidsmigranten in het algemeen (Foreign Workers, Work Permits, Werkvergunningen).

⁷ Excl. Verlengingen en migranten die in beroep zijn gegaan tegen een afwijzing

Bronnen:

- Omvang (beroeps) bevolking: OECD Labour Force Statistics – online (Population + Total Employment 2004)
- Netto migratie: OECD 2006: 25. Netto migratie is: het aantal binnenkomende vreemdelingen en terugkerende landgenoten verminderd met het aantal vertrekkende vreemdelingen en landgenoten. Kortdurend verblijf of vertrek wordt niet meegenomen. Een negatieve netto migratie (Nederland) betekent dat de emigratie hoger is dan de immigratie. De cijfers voor Australië hebben betrekking op 2003.
- Australië: Government of Australia 2006. Permanente migratie: data voor hoofdaanvragers + meereizende gezinsleden.
- Canada: CIC 2005. Permanente migratie: data voor hoofdaanvragers + meereizende gezinsleden.
- UK: input afkomstig van Work Permits UK en Statistics UK. Onbekend hoeveel tijdelijke arbeidsmigranten permanente verblijfsvergunning verwerven.
- Nederland: data uit de Evaluatie Kennismigrantengeregeling en CWI 2005 (Jaarverslag 2004). Onbekend hoeveel tijdelijke arbeidsmigranten permanente verblijfsvergunning verwerven.

De tabel maakt duidelijk dat de twee traditionele immigratielanden in verhouding ongeveer even veel permanente arbeidsimmigranten opnamen. Indien we ons beperken tot hoogopgeleide arbeidsmigranten laten deze twee landen meer permanente dan tijdelijke arbeidsmigranten toe (zie Joint Committee on Migration 2004 voor berekeningen), al worden in beide landen in toenemende mate arbeidsmigranten op tijdelijke basis toegelaten.

De volgende tabel geeft een beeld van de omvang van de eerste generatie migranten onder de totale bevolking in de onderzochte landen en het opleidingsniveau van de ingezetenen met een buitenlandse nationaliteit; het betreft cijfers van 2001 (behalve de cijfers voor het opleidingsniveau in Nederland: die zijn een gemiddelde voor de periode 2000-2002):

Tabel 6: Percentages immigranten (1e generatie) en opleidingsniveau vreemdelingen

| | | Australië | Canada | Verenigd Koninkrijk | Nederland |
|--|---|-----------|--------|---------------------|-----------|
| % bevolking die elders is geboren (1e generatie immigranten) | | 23,0% | 19,3% | 8,3% | 10,1% |
| % bevolking met opleiding tertiair onderwijs | Ingezetenen geboren in betreffende land | 38,6% | 31,5% | 20,1% | 19,5% |
| | Ingezetenen die elders zijn geboren | 42,9% | 38,0% | 34,8% | 17,6% |

Bron: Von Weizäcker 2006; Dumont & Lemaître 2004 / OECD 2005.

De tabel maakt duidelijk dat de twee klassieke immigratielanden Canada en Australië een fors hoger (tweemaal zo hoog) aandeel van recente immigranten (eerste generatie) onder de bevolking hebben. Overigens kennen de drie onderzochte landen eveneens een aanzienlijke emigratie (evenals Nederland). Zo emigreerden 62.606 Australische staatsburgers 'permanent' waaronder 29.621 geschoolde emigranten (Government of Australia 2006). De immigratie van hoger opgeleiden moet zodoende voor een deel opgevat worden als compensatie van emigratiebewegingen. In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de kenmerken van de hoogopgeleide arbeidsmigranten die in de onderzochte landen worden toegelaten.

Tabel 7: Kenmerken hoogopgeleide arbeidsmigranten

| | Canada ⁸ Economic Class (tenzij anders vermeld) | Australië ⁹ Skill Stream (tenzij anders vermeld) | Verenigd Koninkrijk ¹⁰ HSMP (tenzij anders vermeld) |
|--------------------------------|---|---|---|
| Nationaliteit (top 5) | - China (18%) - India (11%) - Filipijnen (7%) - Pakistan (4%) - Roemenië (4%) | - UK (25%) - India (13%) - China (11%) - Zuid Afrika (5%) - Maleisië (5%) | - India (31%) - Pakistan (11%) - Australië (8%) - USA (7%) - Zuid-Afrika (6%) |
| Leeftijd | - 0-15: - - 15-24: (2%) - 25-44: (86%) - 45-64: (12%) - >64 ¹¹ : (0,1%) | - 0-14 (19%) - 15-19 (4%) - 20-24 (13%) - 25-34 (36%) - 35-44 (18%) - 45-54 (5%) - >55 ¹² (4%) | - 0-18 (0%) - 18-24 (2%) - 25-34 (69%) - 35-44 (22%) - 45-54 (5%) - >55 (2%) |
| Geslacht | - Man (70%) - Vrouw (30%) | - Man ¹³ (53%) - Vrouw (47%) | - Man (75%) - Vrouw (25%) |
| Sector/beroep verleden (top 5) | - Skill Level A (hooggekwalificeerd) (69%) - Skill level B (geschoold - technisch) (23%) - Skill level C (middelbaar niveau) (4%) - Skill level D (elementair - ongeschoold) (0%) - Skill level 0 (leidinggevend)(4%) | - ICT beroepen ¹⁴ (27%) - Accountants/financieel deskundigen (17%) - Ingenieurs (12%) - Verpleegkundigen (4%) | - Arts (25%) - Accountant (4%) - Student (1,8%) - Ingenieurs (1,6%) - Leraar (1,4%) |

Uit de voorgaande tabel valt op dat de hoger opgeleide migranten in de onderzochte landen vooral afkomstig zijn uit de Aziatische landen, bijvoorbeeld India en China.

Ook andere landen van de 'Pop-10', de 10 meest bevolkingsrijke economiën buiten Europa en de VS (namelijk China, India, Indonesië, Brazilië, Pakistan, Bangladesh, Nigeria, Mexico, Vietnam en Filipijnen (Weizsäcker 2006)) komen in de top-5 van herkomstlanden naar voren. In het Verenigd Koninkrijk blijkt dat hoger opgeleiden naast India en Pakistan ook vooral afkomstig zijn uit Australië en de Verenigde Staten. In Australië zien we andersom ook dat de meeste hogeropgeleide migranten vooral afkomstig zijn uit het Verenigd Koninkrijk. Kortom, de onderzochte landen hebben onderling ook migratierelaties.

Voor wat betreft de leeftijdscategorie valt op dat de grootste groep arbeidsmigranten gemiddeld tussen de 25 en 40 jaar oud zijn. Wat betreft geslacht zijn de hoogopgeleide arbeidsmigranten in de onderzochte landen goed vergelijkbaar (Canada wijkt enkel af vanwege gezinshereniging dat niet uit cijfers te filteren is).

De professionele achtergrond van de hoger opgeleide migranten verschillen per land. In Australië zien we dat het onder meer gaat om ICT'ers, accountants en bouwkundige/technisch ingenieurs. In het Verenigd Koninkrijk betreft het vooral medici. Voor Canada zijn deze gegevens niet beschikbaar en zijn de zogenaamde 'skill levels' weergegeven.

⁸ Cijfers Canada voor 2005 afkomstig uit CIC 2005, Facts and Figures 2004; behalve cijfers nationaliteit: Birrell e.a. 2006.

⁹ Cijfers Australië voor fiscaal jaar 2004-2005 afkomstig uit DIMIA/Government of Australia, 2006, Population Flows: Immigration Aspects

¹⁰ Cijfers Verenigd Koninkrijk afkomstig van Work Permits UK, 2005, voor nationaliteiten 2002 t/m 2005

¹¹ Cijfers inclusief meereizende gezinsleden. Cijfers voor zowel categorie (economisch) als leeftijd zijn alleen beschikbaar voor 15 jaar en ouder. Percentages hebben dan ook betrekking op leeftijdsgroep 15 jaar en ouder.

¹² Totale niet-humanitaire migratieprogramma (= geschoolde migranten (+ meereizende gezinsleden) en gezinshereniging via Family Stream)

¹³ Inclusief meereizende gezinsleden. Uit cijfers van Canada blijkt dat meereizende gezinsleden een hoger percentage vrouwen met zich meebrengt. Exclusief meereizende gezinsleden zal het percentage vrouwen naar verwachting rond de 30% uitvallen.

¹⁴ Cijfers voor GSM migranten

¹⁵ Verdringingseffecten zijn zeer moeilijk te meten en te voorspellen maar zijn volgens deskundigen gering.

Aanmelders en toegelaten migranten

Het Verenigd Koninkrijk heeft in vergelijking met de andere landen een goed overzicht van de groep aanmelders (alleen HSMP) in relatie tot de groep die is toegelaten. Deze informatie is belangrijk omdat het iets zegt over het functioneren van het selectiesysteem en ook over de mate waarin het vestigingsland 'aantrekkelijk' is voor arbeidsmigranten. Canada en Australië houden alleen gegevens bij over diegenen die toegelaten worden, niet die zich aanmelden. Wel wordt in Australië bijgehouden hoeveel van de aanmelders voor permanente geschoolde migratie uiteindelijk worden toegelaten: meer dan 90%. Door de pre-immigration assessment en de eerste stap in het aanmeldingsproces, het 'filterend proces' voorafgaand aan de aanvraag zelf, worden veel gevallen die geen kans maken er al uitgefilterd, zodat een zeer groot deel van de aanmelders de procedure succesvol doorloopt. Voor Nederland zijn geen kenmerken van aanmelders voor kennismigranten gevonden.

Overige bepalende factoren voor migratie

In de onderzochte landen blijkt dat de instroom van migranten (met bepaalde kenmerken) niet alleen wordt bepaald door het selectiesysteem zelf, maar ook door landspecifieke factoren, zoals historische banden, multilaterale verdragen, politieke structuren en geografische ligging:

- Het immigratiebeleid in de drie onderzochte landen was en is nog steeds bepaald door Gemeenebest-relaties. In voorgaande tabel is gebleken dat migranten in alle drie de landen afkomstig zijn uit landen van het Gemeenebest.
- De samenstelling van de immigratiestromen is de afgelopen decennia gewijzigd, het meest radicaal sinds de invoering van een non-discriminerende immigratiewetgeving in 1962 in Canada en in 1973 in Australië; sindsdien neemt de stroom van immigranten uit niet-westerse landen toe. Door het accent op het aantrekken van hooggekwalficeerde immigranten door middel van aanbodsturing en een puntensysteem zijn vooral Aziatische landen als India en China belangrijke landen van herkomst geworden. Mogelijke redenen waarom met name deze landen oververtegenwoordigd zijn, is de relatief grote omvang van de bevolking (veel potentieel in absolute zin), de grote vraag naar ICT-ers en waarschijnlijk de goede beheersing van de Engelse taal.
- Ook de geografische ligging is bepalend voor immigratiestromen; zo ontvangt Australië veel immigranten vanuit Oceanië en Azië.
- Bi- en multilaterale handelsverdragen zoals die in het kader van de GATS en meer specifieke als de NAFTA (Noord Amerika) zijn eveneens van groot belang voor migratiestromen. Zo maakt het NAFTA verdrag (VS, Mexico en Canada) vrij verkeer van professionals in bepaalde beroepsgroepen mogelijk. Uiteraard dient hier ook het vrije verkeer van personen binnen de EU (en de EER) te worden genoemd. Australië heeft een Trans Tasman Agreement met Nieuw Zeeland gesloten, waardoor vrij verkeer van personen tussen de landen bestaat.

Wat betreft landenspecifieke factoren die migratie naar Nederland beïnvloeden, kan worden geconstateerd dat historische banden (door het koloniaal verleden en door werving van gastarbeiders in de jaren 60) van groot belang zijn voor de migratie en volgmigratie. De geografische ligging en met name het lidmaatschap van de EU speelt eveneens een grote rol; een grote instroom komt uit buurlanden en andere EU-lidstaten (Salt 2005). Wellicht dat de ruime verzorgingsstaat en economische prestaties ook een rol spelen, maar dat is moeilijk vast te stellen. Vanouds stond Nederland bekend als een tolerant land, wat wellicht ook een 'pullfactor' vormde, maar op dat punt lijkt het tij (voorlopig) gekeerd te zijn: het klimaat richting niet-autochtonen in Nederland is de laatste jaren 'minder vriendelijk' geworden. Een belangrijk verschil tussen Nederland en de drie onderzochte landen betreft de landstaal en het onderwijssysteem. De landen in de benchmark hebben allen Engels als voertaal (in Canada ook het Frans) en een onderwijssysteem van Angelsaksische aard, waardoor ze een vrij grote pool van hoogopgeleide potentiële migranten tot hun beschikking hebben. Nederland heeft het voordeel van de Engelse voertaal niet, al dient wel opgemerkt te worden dat voor functies waarvoor hoogopgeleide kennismigranten worden aangetrokken veelal Engels de voertaal is of op zijn minst een lingua franca is die het functioneren mogelijk maakt. Daar komt bij dat voor het hoger onderwijs (BaMa) in de hele EU wel een Angelsaksisch onderwijssysteem is ingevoerd (Bologna proces).

4 Succes migrant en effect op economie per land

In deze paragraaf wordt per land beknopt ingegaan op het succes van de migrant en het effect op de economie.

Canada: permanente migranten doen het niet bijzonder goed

In Canada valt op dat, ondanks dat het aandeel van hooggeschoolden onder de permanente migranten groot is, de groep permanente immigranten die in de jaren '90 arriveerden het economisch slechter doet dan de migrantengroep die in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw aankwamen. Zij hebben vaker geen werk op het eigen vakgebied en werken op een lager niveau. Ook is het inkomen van recente mannelijke migranten tussen 1980 en 2000 gemiddeld met 7% gedaald en nam de kloof met het loon van autochtone Canadezen toe van 17% lager in 1980 tot 40% lager in 2000 (Dolin & Young 2004). De drie meest prominente verklaringen die wetenschappers hiervoor hebben zijn:

1. Wijzigingen in het menselijk kapitaal van de geselecteerde immigranten in verhouding tot de in Canada geboren bevolking (slechtere Engelse/Franse taalvaardigheid omdat migranten uit niet-Engelstalige landen komen en gelijktijdig het opleidingsniveau van Canadezen stijgt). Ook worden de meereizende gezinsleden en partners van permanente migranten niet getest met het puntensysteem (zo komen voor elke migrant die op punten is getest circa 3 migranten binnen zonder een dergelijke screening (Birrell e.a. 2006: 189).
2. De (institutionele) praktijken op de arbeidsmarkt, zoals weerstand van werkgevers tegen het aannemen van personeel zonder Canadese werkervaring en met gebrekkige taalbeheersing of het ontbreken van Canadese diploma's (Richardson & Lester 2004; Ruddick 2003).
3. De invloed van de economische herstructurering, waaronder een economische recessie en stijgende werkloosheid in de jaren '90. Ook worden sinds midden jaren '80 streefniveaus voor permanente immigratie niet aangepast aan de economische conjunctuur en vraag, waardoor ook in tijden van recessie veel immigranten worden toegelaten; dit in tegenstelling tot Australië (Birrell e.a. 2006). Dit hangt samen met de beleidsdoelstellingen van Canada die in belangrijke mate ook demografisch van aard zijn.

Bij de tegenvallende resultaten van de toegelaten migranten op de arbeidsmarkt zijn echter ook kanttekeningen te zetten. De onderzoeken baseren zich meestal op cijfers voor alle permanente migranten en indien ze zich op de categorie geschoolde migranten richten, worden tevens de meereizende partners en gezinsleden meegenomen in de cijfers. Indien alleen gekeken wordt naar de hoofdaanvragers van de categorie geschoolde werknemers zijn de resultaten veel positiever. Deze blijken bijvoorbeeld binnen 2 tot 5 jaar (voor respectievelijk vrouwen en mannen) een inkomen te verdienen dat gelijk is aan het Canadese gemiddelde (Birrell e.a. 2006: 217). Recent beschikbaar gekomen data (LSIC wave 2), laat bijvoorbeeld ook zien dat 75% van de geschoolde werknemers binnen 6 maanden na binnenkomst een baan heeft (Birrell e.a. 2006: 154).

Canada komt over het algemeen minder gunstig uit in vergelijking met Australië als het gaat om het succes van toegelaten migranten (Richardson & Lester 2004; Birrell e.a. 2006). Dit verschil wordt vooral verklaard door het feit dat het Canadese systeem relatief minder 'streng' is (geen maximum leeftijd, punten voor taalvaardigheid kunnen gecompenseerd worden door andere zaken, geen pre-immigration assessment, selecteren op algemene in plaats van beroepsspecifieke kwalificaties, bij binnenkomst recht op sociale zekerheid en verzekeringen, een grotere instroom van tijdelijke arbeidsmigrant, waardoor de concurrentie met permanente migranten op de arbeidsmarkt groter is). Echter op basis van onderzoek (Richardson & Lester, 2004) blijkt dat een echte goede vergelijking van migranten tussen Australië en Canada moeilijk is, vanwege de problemen met consistente en vergelijkbare data.

Verschillende studies laten zien dat de huidige immigratie een positief, maar beperkt effect heeft op de Canadese economie. Demografisch heeft het systeem een aanzienlijk effect op de bevolkingsgroei, maar slechts een beperkt effect op de leeftijdssamenstelling van de bevolking. Verder blijkt in Canada dat het succes van buitenlandse zelfstandige ondernemers beperkt is doordat de wens om dit type migrant binnen te halen ten koste is gegaan van een adequate selectie en monitoring. Voor wat betreft het effect dan wel de meerwaarde voor de Canadese economie, is het belangrijk om te benadrukken dat veel van deze 'weinig positieve conclusies' vooral betrekking hebben op het (totale) systeem van permanente immigratie van vóór 2002. Het nieuwe systeem is nog niet volledig geïmplementeerd en over de resultaten ervan valt nog niets te zeggen. Tevens hebben de bestaande onderzoeken naar het arbeidsmarktsucces van migranten vooral betrekking op alle permanente migranten, terwijl aangenomen mag worden dat de arbeidsmarktresultaten van specifiek (hoog)geschoolde werknemers over het algemeen gunstiger zijn.

De hierna volgende tabellen 8, 9 en 10 geven de meest in het oog springende data van de onderzochte landen weer. Deze zijn slechts beperkt met elkaar vergelijkbaar.

Tabel 8: Opvallende data Canada

| Samenvattende beschrijving belangrijkste data Canada | Cijfers |
|--|--|
| Ontwikkeling inkomen mannelijke migranten tussen 1980 en 2000 | Daling 7% |
| Verschil inkomen migranten v. autochtone Canadezen tussen 1980-2000 | 1980: loon migranten 17% lager 2000: loon migranten 40% lager |
| Aantal maanden dat geschoolde werknemer na aankomst een baan vindt (obv.LSIC wave 2, recente bron) | Na 6 maanden: 75% vindt baan Na 24-28 maanden: 90% vindt baan |

Australië: aangepast beleid gericht op permanente geschoolde immigratie heeft duidelijk effect

Uit de gegevens van de longitudinale studies in Australië blijkt dat de wijziging sinds de jaren '90 om de permanente geschoolde immigratie te vergroten duidelijk effect heeft gehad. Dit geldt zowel voor wat betreft de omvang van de Skill Stream (hoger opgeleiden), de leeftijd (jongere migranten), de kwalificaties van de toegelaten migranten, als hun succes op de arbeidsmarkt (in vergelijking met de jaren 90). Zo was van de groep recente permanente migranten die arriveerden in 1995 23,4% werkloos in november van het volgende jaar, terwijl van de recente migranten die in 1999 arriveerden 12,4% werkloos was in november van volgend jaar (Hawthorne 2005: 688). Deze resultaten worden vooral toegeschreven aan striktere eisen voor de leeftijd, pre-immigration assessment van Engels (sinds 1993 voor enkele beroepen, sinds 1996 voor bijna alle beroepen) en van kwalificaties (sinds 1997), eisen inzake werkervaring, bevordering van immigratie met een concreet aanbod (sponsored migrants) en van migratie van internationale studenten, en stringente controle (fraude, succes van ondernemers). Als gekeken wordt naar de fiscale effecten in Australië dan wordt geschat dat de netto fiscale impact door migratie voor de federale staat een bedrag betreft van € 4 miljoen per jaar per 1.000 migranten waarbij geen rekening is gehouden met verdringingseffecten¹⁵. Voor de provinciale overheden gaat het om € 0,6 miljoen per jaar per 1.000 migranten. Een belangrijke nuancering ten aanzien van de genoemde cijfers is hier echter wel op zijn plaats, omdat volgens de OECD de schattingen van de economische/fiscale voordelen van de recente wijzigingen in het immigratiebeleid beperkt en onzeker zijn.

Tabel 9: Opvallende data Australië

| Samenvattende beschrijving belangrijkste data Australië | Cijfers |
|--|---|
| Percentage permanente migranten dat in het jaar na aankomst (november) werkloos is | 1995: 23,4% 1999: 12,4% |
| Fiscale effecten door migratie voor de federale staat | € 4miljoen (per jaar per 1000 migranten) |
| Fiscale effecten door migratie voor provinciale overheden | € 0,6 miljoen (per jaar per 1000 migranten) |

Verenigd Koninkrijk: HSMP programma leidt tot toename van instroom van hogergekwalificeerde migranten

Het Verenigd Koninkrijk is een land dat sinds 1945 vooral migranten heeft ontvangen vanwege dekolonialisatie en banden met landen van het nieuwe Gemenebest. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland, kent het Verenigd Koninkrijk geen naoorlogse geschiedenis van gastarbeid. Pas sinds de constatering (in 1998) dat de Britse kenniseconomie belangrijke tekortkomingen kende, is in 2002 gekozen voor een aanbodgestuurd puntensysteem om hooggekwalificeerde arbeidsmigranten binnen te halen (HSMP-programma). In de periode van 2002 t/m 2005 zijn op basis van dit programma in totaal 26.304 hooggekwalificeerde migranten binnengehaald.

Voor het Verenigd Koninkrijk geldt dat het effect van het arbeidsmigratiesysteem op het succes van arbeidsmigranten, zoals eerder is weergegeven, niet specifiek wordt gemeten. Daarom is gebruik gemaakt van de beschikbare informatie op het niveau van de totale immigrantenpopulatie. Een analyse van deze informatie geeft in generieke zin een positief beeld. Zo blijkt dat het werkgelegenheidspercentage van immigranten (foreign born) niet significant lager ligt dan dat van de autochtone bevolking (UK born). In een aantal sectoren ligt het zelfs hoger (horeca dienstverlening; financiële sector; publieke sector). Verder blijkt in het Verenigd Koninkrijk dat de immigranten in vergelijking met de autochtone bevolking over het algemeen in de hogere inkomensklassen zijn ingeschaald. Ten aanzien van het HSMP

programma is geconstateerd dat er nog weinig specifieke statistieken zijn voor de hoger opgeleide arbeidsmigranten en de economische effecten die hiermee gemoeid zijn. In algemene zin kan wel gezegd worden dat deze doelgroep zijn weg vooral vindt in het zakenleven, accountancy, bankwezen en consultancy (vaak zelfstandigen). Het effect van de arbeidsmigranten op de economie wordt in het Verenigd Koninkrijk niet specifiek gemeten. De netto jaarlijkse fiscale impact van migranten is in het Verenigd Koninkrijk berekend op circa € 3,5 miljard additionele belastingopbrengst (exclusief verdringingseffecten). Dit getal is verkregen door de uitgaven die de overheid doet aan immigranten, in de vorm van uitkeringen en publieke diensten (€ 41,7 miljard), af te trekken van de totale opbrengst van belastingen en nationale verzekeringspremies betaald door immigranten (€ 45,2 miljard). Immigranten dragen netto dus meer bij aan de economie van het Verenigd Koninkrijk dan dat zij hieraan onttrekken (onderzoek Geddes, 2005).

Tabel 10: Opvallende data Verenigd Koninkrijk

| Samenvattende beschrijving belangrijkste data Verenigd Koninkrijk | Cijfers |
|--|---|
| Uitgaven van overheid aan immigranten (uitkeringen en publieke diensten) | € 41,7 miljard |
| Totale opbrengst van belastingen en verzekeringspremies betaald door immigranten | € 45,2 miljard |
| Netto fiscale impact van migranten | € 3,5 miljard (totale additionele belastingopbrengst) |

5 Migrantenprofielen

Zoals hiervoor blijkt, vertonen de arbeidsmigratiesystemen van de verschillende landen zowel verschillen als overeenkomsten. Om deze systemen op een praktische wijze met elkaar te vergelijken is ten behoeve van dit onderzoek ter illustratie een aantal 'migrantenprofielen' geselecteerd (zie ook hoofdstuk 4). De verschillende profielen zijn als het ware door de verschillende systemen 'gesluisd'. Deze exercitie biedt op een aansprekende manier inzicht in de mate waarin de verschillende landen (inclusief Nederland) open staan voor specifieke profielen van hogeropgeleide arbeidsmigranten. Hieronder wordt een aantal belangrijke bevindingen beschreven. Een uitgebreide beschrijving van immigranten profielen en de analyse hiervan is te vinden in de achtergrondrapportage.

- Duidelijk is dat migrantenprofielen met een hoge opleiding, de juiste werkervaring, een goede beheersing van de Engelse taal én in het bezit van een arbeidscontract, zeer goede kansen maken om zowel Canada, Australië, het Verenigd Koninkrijk als Nederland binnen te komen. Ook zelfstandige ondernemers met een bepaald minimum aan eigen vermogen en de juiste werkervaring komen relatief gemakkelijk in aanmerking voor specifiek hiervoor ingestelde programma's in de desbetreffende landen.
- Hoger opgeleiden zonder arbeidscontract blijken in principe ook goede toegang te hebben, zij het wel dat zij moeten voldoen aan duidelijke criteria waarvoor zij punten kunnen halen. Met name in Australië worden hoge eisen gesteld. Opvallend is dat in tegenstelling tot de andere landen deze migranten geen goede kansen lijken te hebben om Nederland binnen te komen. Hierbij moet echter wel de nuance geplaatst worden dat in de onderzochte landen verschillende criteria zwaar wegen bij de beoordeling, zoals het inkomen in het land van herkomst (Verenigd Koninkrijk), vaardigheden en kwalificaties waarnaar vraag is (Australië) enzovoorts. Door de relatief hoge drempels komt de 'high potential' student ook in de onderzochte landen zeer moeilijk tot niet in aanmerking voor verlenging van verblijf.
- Duidelijk is dat migranten met een specifieke 'middelbare' beroepsoriëntatie (bijvoorbeeld een verpleegster of vaklieden in het algemeen), zonder een arbeidscontract, weinig tot geen kans maken om de landen binnen te komen. Voor Australië en het Verenigd Koninkrijk geldt dat de migrant geen toegang krijgt, omdat in deze landen altijd een concreet arbeidscontract nodig is. Voor Canada geldt dat er sprake moet zijn van een acuut tekort. Arbeidsmigranten met een 'middelbare' beroepsoriëntatie zonder baan komen ook Nederland niet gemakkelijk binnen.

6 Toepassingsmogelijkheden en bouwstenen voor Nederland

De voor- en nadelen van vraag en aanbodgestuurde systemen

Nederland heeft op dit moment een vraaggestuurd systeem, zoals de meeste Europese landen. Ook de kennismigrantenregeling is vraaggestuurd. Wat zijn belangrijke redenen om het Nederlandse vraaggestuurde systeem aan te vullen met aanbodgestuurde elementen met als achtergrond de internationale vergelijking met Canada, Australië en het Verenigd Koninkrijk?

Hieronder worden de belangrijkste voor- en nadelen opgesomd van aanbodgestuurde systemen of programma's, die mogelijk - geheel of gedeeltelijk - toepassing zouden kunnen vinden binnen de Nederlandse situatie. Hierbij is zowel geput uit de conclusies van al bestaande onderzoeken (bijvoorbeeld ACVZ 2004, Roodenburg 2005), alsook uit bevindingen van ons eigen internationaal vergelijkende onderzoek.

De belangrijkste voor- en nadelen van aanbodgestuurde systemen en elementen voor Nederland:

Enkele voordelen van een aanbodgestuurd systeem of systemen met aanbodgestuurde elementen:

- Het systeem biedt mogelijkheden voor hooggekwalificeerde migranten zonder concreet werkaanbod en zonder contacten in Nederland om ons land binnen te komen; dit is een belangrijk argument gezien de toenemende internationale concurrentie om hooggekwalificeerde migranten. Dit was tevens een belangrijke motivatie achter het Britse HSMP.
- Hooggekwalificeerde migranten zijn in dit systeem direct beschikbaar voor een werkgever, zonder dat deze zelf een (al dan niet langdurige) toelatingsprocedure moet opstarten en doorlopen. Dit is met name gunstig indien de werkgever of een bepaalde sector te maken heeft met tekorten op de arbeidsmarkt en deze goed inzichtelijk kan maken. Hier wordt dan overigens wel van de veronderstelling uitgegaan dat de via aanbodsturing binnengekomen groepen ook inderdaad aansluiten op de gevoelde tekorten.
- De arbeidsmobiliteit van de toegelaten migrant is groter dan bij vraagsturing, omdat de verblijfsvergunning niet is gekoppeld aan een bepaald werkaanbod; dit zou een gunstig effect hebben op de werking van de arbeidsmarkt.
- De overheid kan meer sturend optreden en eisen stellen met het oog op ontwikkelingen op de middenlange en langere termijn, nation-building en integratie (zie het Canadese voorbeeld). De verschillende instrumenten binnen een aanbodgestuurde regeling (zoals basiseisen, puntensysteem, quota, lijst van beroepen waar tekorten zich voordoen, enz.) in combinatie met monitoren van het succes van toegelaten migranten biedt de overheid middelen om het aanbodgestuurde beleid aan te passen aan gewijzigde beleidsdoelen en economische ontwikkelingen en deze te verfijnen zodat de gewenste categorie arbeidsmigranten ook werkelijk wordt geselecteerd (zie het Australische voorbeeld).

Enkele nadelen van aanbodgestuurde systemen en elementen:

- Het systeem of de elementen daarvan zijn in theorie fraudegevoeliger.
- Meer kosten en administratie voor de overheid (onder andere als gevolg van de selectie (via politieke consensus?), de eventuele actualisering van de criteria en de uitvoering/ toepassing van het criteria-systeem) en vaak ook meer inspanningen en kosten voor de migrant. Daarentegen minder kosten voor de werkgever; de onderzochte landen proberen de kosten evenwel in belangrijke mate door te berekenen naar de migranten (kostenneutrale uitvoering). Dit is overal het streven. Wij hebben echter geen diepgaand onderzoek gedaan naar de kostenstructuur van de verschillende systemen.
- De in theorie vergrote risico's voor sociale zekerheid. De grotere arbeidsmobiliteit is niet alleen als een voordeel aan te merken, maar kan ook als een nadeel uitvallen indien de selectie minder goed aansluit bij de directe vraag op de arbeidsmarkt. Het Canadese voorbeeld laat zien dat het voor migranten moeilijk is werk te vinden dat past bij hun niveau.

Pure vraag en aanbodgestuurde systemen zijn niet aangetroffen

Deze voor- en nadelen moeten bezien worden in het kader van een gemengd systeem. In geen van de onderzochte landen is immers sprake van een puur vraag- of aanbodgestuurd systeem. De gemengde systemen in de onderzochte landen bieden het voordeel dat ze mogelijkheden bieden voor verschillende soorten van arbeidsmigratie. Aanbod- en vraaggestuurde programma's kunnen elkaar zodoende aanvullen.

De praktijk is echter complexer doordat arbeidsmigranten die nu via de vraaggestuurde procedure binnenkomen in een gemengd systeem zowel via een vraaggestuurde als een aanbodgestuurde weg toegang kunnen krijgen. Het is moeilijk van te voren dergelijke substitutieeffecten in te schatten, al zullen ze groter zijn naarmate de vraag- en aanbodgestuurde regelingen op vergelijkbare groepen gericht zijn. Substitutie zal zich waarschijnlijk minder voordoen indien bijvoorbeeld de huidige vraaggestuurde Kennismigrantenregeling (die alleen selecteert op inkomen) aangevuld zou worden met een aanbodgestuurd programma gericht op het aantrekken en selecteren van uitmuntende hoogopgeleide migranten op basis van een puntensysteem. Of er via nieuwe, aanbodgestuurde regelingen categorieën arbeidsmigranten worden toegelaten die anders geen toegang zouden krijgen en of het hier om behoorlijke aantallen gaat, is van te voren moeilijk te zeggen gezien de complexe Nederlandse regelgeving (met vele uitzonderingen in de Wav). Een experiment met een dergelijke regeling zal daarop meer zicht geven.

Nederland naar een vraaggestuurd systeem met aanbodgestuurde elementen

Aanvulling van het Nederlandse vraaggestuurde systeem met aanbodgestuurde elementen kan een effectief instrument zijn met het oog op het aantrekken van migranten met uitzonderlijke kwaliteiten die een bijdrage kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van de kenniseconomie. Het Britse HSMP programma is hiervoor een goed voorbeeld. Een vraaggestuurd systeem met aanvullende aanbodgestuurde elementen sluit tevens aan bij het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken in 2004. De adviescommissie ACVZ (2004a) heeft destijds aangegeven dat een uitnodigend beleid ten aanzien van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van een concurrerende en dynamische Nederlandse kenniseconomie en daarmee zou kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de zogenaamde 'Lissabon'-strategie. In deze context bepleitte de ACVZ het starten van een proef met een aanbodgericht systeem voor hooggekwalificeerde migranten, naar het succesvolle voorbeeld van het Britse HSMP. De kabinetsreactie op het ACVZ advies was als volgt: "Het Kabinet heeft in het bovenstaande een flink pakket aan maatregelen voorgesteld teneinde de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats voor kennismigranten te vergroten. Gelet hierop bestaat er op dit moment geen aanleiding tot een proef als door de ACVZ geadviseerd naast het pakket aan maatregelen zoals voorgesteld" (Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004: 21).

Leerpunten uit ons onderzoek met de situatie in het Verenigd Koninkrijk als uitgangspunt

Ons onderzoek en met name ons werkbezoek aan het Verenigd Koninkrijk laten zien dat ook met betrekking tot de invoering van een gemengd systeem veel van het Verenigd Koninkrijk kan worden geleerd. De transparantie van het nieuwe Points-Based System, de consultatie van de belangrijkste stakeholders bij de opzet en de uitgebreide publiciteit daaromheen kunnen tevens als voorbeeld dienen. Met het systeem van het Verenigd Koninkrijk als uitgangspunt kan daarnaast geleerd worden van de veel langere ervaring van landen zoals Canada en Australië (onder andere van pré-immigration-assessment).

De aanpassing van het Nederlandse systeem dient uiteraard uit te gaan van het bestaande systeem en met name het huidige beleid voor kennismigranten, waarbij kennismigranten breder worden opgevat als 'hooggekwalificeerde (arbeids)migranten' (ACVZ 2004). Dit is tevens de oorspronkelijke focus van ons onderzoek.

Op basis van het vergelijkend internationale onderzoek, reiken wij een aantal concrete bouwstenen aan voor het Nederlandse beleid gericht op hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Het arbeidsmigratiebeleid en het daarbij horende systeem zoals dat in het Verenigd Koninkrijk is en wordt vormgegeven, is leidend geweest bij het opstellen van deze bouwstenen. Onze belangrijkste aanbevelingen die zich vertalen in de bouwstenen voor nieuw beleid zijn het vraaggestuurde systeem in Nederland aan te vullen met een aantal strategisch gekozen aanbodgestuurde elementen. Onze aanbevelingen zijn als volgt kort samen te vatten:

1. Sluit aan bij het bestaande vraaggestuurde beleid maar voer tevens een selectiebeleid voor kennismigranten in op basis van een puntensysteem.

2. Voer additionele maatregelen in naast het puntensysteem om Nederland aantrekkelijker te maken voor kennismigranten.
3. Realiseer de randvoorwaarden waaronder bovengenoemde elementen kunnen worden ingepast in het huidige Nederlandse beleid.

Ad. 1) Sluit aan bij het bestaande vraaggestuurd beleid maar voer tevens een selectiebeleid voor kennismigranten in op basis van een puntensysteem

- Het is logisch en raadzaam om niet een geheel nieuw systeem te ontwikkelen, maar vooral **aan te sluiten bij het bestaande vraaggestuurd beleid** voor kennismigranten en deze aan te vullen met een mogelijkheid om zonder werkaanbod maar met voldoende punten binnen te komen. De lat kan bij dit aanbodgestuurde programma hoog worden gelegd, zodat alleen uitmuntende, hooggekwalificeerde migranten via dit aanvullende programma binnen komen. Er zijn verschillende concrete opties te bedenken:
 - Een eerste mogelijkheid is het wijzigen van de kennismigrantenregeling door het inkomenscriterium aan te vullen met enkele andere criteria. Zoals de ACVZ in haar advies over de voorgestelde wijziging Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met kennismigratie stelt (ACVZ 2004b), is het inkomenscriterium niet adequaat om kennismigranten te selecteren: ze begunstigt vooral de toelating van hoogbetaalde migranten, ook als zij buiten de kenniseconomie werkzaam zijn. Toch houdt de regering in haar besluit van 27 september 2004 tot wijziging Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met kennismigratie (Staatsblad 482) vast aan het inkomenscriterium. Het aanvullen van het inkomenscriterium met een opleidingscriterium zal ertoe leiden dat de regeling zich strikter zou beperken tot echte hooggekwalificeerde (in plaats van hoogbetaalde) arbeidsmigranten. Om toch ook arbeidsmigranten met een MBO-opleiding in innovatieve sectoren binnen te halen, kan een puntensysteem worden toegepast door punten toe te kennen aan personen met bijvoorbeeld bijzondere prestaties op het eigen vakgebied en ervaring.
 - Een tweede mogelijkheid is naast de kennismigrantenregeling een aanbodgestuurd programma in te voeren dat de mogelijkheid biedt om zonder werkaanbod maar met voldoende punten binnen te komen. Hier geldt zoals gezegd: de lat kan bij dit aanbodgestuurde programma hoog worden gelegd, zodat alleen uitmuntende, hooggekwalificeerde migranten via dit aanvullende programma binnen komen. Selectie via een puntensysteem tijdens de aanmeldingsprocedure (in combinatie met minimumeisen) vereist in eerste instantie wel extra inspanningen van de overheid en de migrant. Deze extra kosten en inspanningen zijn in ieder geval te rechtvaardigen indien het om een aanbodgestuurd programma gaat waarbij arbeidsmigranten toegelaten worden met in ieder geval op termijn uitzicht op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (zoals in het Britse HSMP). Het voordeel hiervan is dat ook minder hoogbetaalde arbeidsmigranten die een bijdrage kunnen leveren aan de kenniseconomie evenals kennismigranten zonder een werkaanbod een kans maken om bij voldoende punten toegelaten te worden. Het selectievermogen van een puntensysteem met het oog op het innovatief potentieel van de migranten is groter zodat de bijdrage van de toegelaten migranten aan de kenniseconomie via zo'n systeem navenant groter zal zijn.
- **Selectie op basis van een puntensysteem.** Punten kunnen net als in de onderzochte landen worden toegekend aan bijvoorbeeld opleiding, werkervaring, leeftijd, kennis van de (Engelse of Nederlandse) taal en kenmerken die de aanpassing aan de Nederlandse samenleving vergemakkelijken (zoals banden met Nederland, Nederlands diploma enz.). Elk van de landen wil met zijn puntensysteem migranten selecteren die het goed zullen doen op de arbeidsmarkt en eenvoudig integreren in de samenleving. De verschillen tussen de puntensystemen laat al zien dat er geen consensus bestaat tussen onderzochte landen over goede voorspellers van arbeidsmarktsucces van migranten. Dit is niet alleen te wijten aan verschillen in waardering van migrantenkenmerken vanwege verschillen in doelstellingen, maar ook aan het gebrek aan betrouwbare statistieken en dwingende onderzoeksresultaten. Toch komt uit een vergelijking van de puntensystemen van de drie onderzochte landen wel een zekere overeenstemming over enkele belangrijke kenmerken van migranten naar voren: Kwalificaties/opleiding en recente werkervaring worden in alle landen hooglijk gewaardeerd. Hetzelfde geldt voor kenmerken van 'adaptability' (opleiding, werkaanbod en/of verwanten in het immigratieland, opleiding partner etc.) en het aansluiten bij de vraag op de arbeidsmarkt (werkaanbod en/of beroep waarnaar vraag is). Daarnaast wordt leeftijd van belang geacht in alle drie de systemen evenals taalvaardigheid, maar hier doen zich meer verschillen voor tussen de screening hierop in het puntensysteem. Opvallend is dat in het Britse puntensysteem grote waarde wordt toegekend aan inkomen in het land van herkomst als voorspeller van succes van de arbeidsmigrant (naast bijzondere prestaties op het vakgebied). Dit kenmerk is niet boven discussie verheven en lijkt niet te berusten op onderzoeksgegevens (Birrell e.a. 2006). Indien we kijken naar de determinanten van arbeidsmarktsucces van migranten zoals die uit de onderzoeksliteratuur voor Australië en Canada naar voren komt, dan blijken taalvaardigheid en kwalificaties de twee belangrijkste voorspellers

van arbeidsmarktsucces te zijn. Migranten met Engels als moedertaal blijken sneller succesvol te zijn op de arbeidsmarkt (Richardson & Lester 2004). Hetzelfde geldt voor migranten met een afgeronde opleiding en/of werkervaring in het land van immigratie (Hawthorne 2005). Voor het Verenigd Koninkrijk zijn verhoudingsgewijs te weinig relevante data beschikbaar om uitspraken te kunnen doen over succesfactoren voor arbeidsmigranten (Birrell e.a. 2006: 281). Een puntensysteem kan niet zomaar worden overgenomen van de andere landen. Zoals Salt (Birrell e.a. 2006: 281) opmerkt, verschilt de context waarin het Verenigd Koninkrijk opereert hemelsbreed van die van Australië. Dit komt vooral doordat het Verenigd Koninkrijk deel uitmaakt van het politieke verband van de EU, waarbinnen vrij verkeer van werknemers bestaat. Ook zijn de verantwoordelijkheden inzake immigratiebeleid deels overgeheveld naar EU-niveau (zoals visa-beleid). Hetzelfde geldt voor Nederland. Bovendien zijn verschillende puntensystemen voor verschillende categorieën van geschoolde migranten deels afgestemd op de specifieke eisen van de nationale arbeidsmarkt en nationale doelstellingen. Zo is het Canadese beleid mede gericht op bevolkingspolitieke doelstellingen, terwijl die voor Nederland van minder of geen belang zijn. De Britse context vertoont nog de meeste overeenkomsten met de Nederlandse. Dit is een reden om bij het ontwerpen van een puntensysteem voor een aanbodgestuurd programma voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten in eerste instantie naar het Britse HSMP te kijken, en vervolgens naar het Australische en Canadese systeem en de effecten hiervan. Pragmatische overwegingen dienen een rol te spelen bij de constructie van een puntensysteem, zoals de uitvoerbaarheid en de controleerbaarheid van het bewijsmateriaal dat migranten moeten aanleveren.

Bij de **keuze van elementen** van een puntensysteem moet uiteraard gelet worden op zowel de mate waarin ze succes op de arbeidsmarkt voorspellen alsook op aspecten van uitvoerbaarheid, fraudegevoeligheid en controleerbaarheid. Het is aanbevelenswaardig om onderdelen uit puntensystemen van de drie onderzochte landen over te nemen die in elk van de systemen van groot belang wordt geacht en waarbij onderzoek erop wijst dat ze inderdaad van belang zijn. Dat geldt in ieder geval voor:

- **Opleiding:** in alle landen moeten kandidaten post-secundair onderwijs hebben gevolgd en met succes hebben afgesloten.
- **Recente werkervaring:** dit zou afhankelijk moeten zijn van de gewerkte periode en de specifieke sector waarbinnen het werk is uitgevoerd.
- Kenmerken die **inpassing in de arbeidsmarkt en samenleving** bevorderen: met name opleiding en/of werkervaring in het land van herkomst en/of bestemming lijkt bevorderlijk te zijn voor het gemak waarmee werk wordt gevonden door bijvoorbeeld buitenlandse studenten (Hawthorne 2005).
- **Kenmerken die aansluiten bij de vraag op de arbeidsmarkt:** werkaanbod en/of werk zoeken waarnaar vraag is op de Nederlandse arbeidsmarkt. Hiermee worden vraaggerichte elementen toegevoegd aan het aanbodgestuurde programma.
- **Taalvaardigheid:** dit blijkt een belangrijke voorspeller van economische integratie in Australië en Canada. Omdat het aanbod van hoogopgeleide migranten (van buiten de EU) met een goede kennis van het Nederlands te verwaarlozen is, zal hierbij vooral punten toegekend moeten worden aan Engelse taalvaardigheid. Immers, dit is een goed alternatief of zelfs de werktaal in hooggekwalificeerde functies. Maar taalvaardigheid is ook van belang voor de voorspoedige maatschappelijke integratie; dat is een reden om bonuspunten voor Nederlandse taalvaardigheid toe te kennen.
- **Leeftijd:** wordt in alle drie de systemen in mindere (Verenigd Koninkrijk) of meerdere mate (Australië) van belang geacht, al is ons geen literatuur bekend waaruit blijkt dat leeftijd van groot belang is voor het arbeidsmarktsucces. Wel ligt het voor de hand dat jongere immigranten makkelijker integreren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Dat is een van de redenen dat buitenlandse studenten gewild zijn en de overheden in de drie onderzochte landen pogingen ondernemen om ze vast te houden.

Het puntensysteem kan aangevuld worden met het stellen van **minimumeisen** inzake leeftijd, taal, opleiding en werkervaring. Er is echter weinig overeenstemming tussen de systemen van de onderzochte landen wat betreft minimumeisen. Veel van zulke minimumeisen zijn evenzeer met behulp van het puntensysteem vast te stellen, in ieder geval voor kenmerken waarvoor een aanzienlijk aantal punten is te verwerven. Daarom moeten de vragen betreffende het puntensysteem en de minimumeisen tezamen worden doordacht. Het stellen van minimumeisen wordt belangrijker als ze gekoppeld worden aan pre-immigration assessment, zoals in Australië het geval is.

Naast het instellen van een puntensysteem als selectiemechanisme voor kennismigranten worden in de onderzochte landen een aantal maatregelen genomen die het succesvol selecteren voor de arbeidsmarkt van deze doelgroep lijken te vergroten. De onderstaande maatregelen zouden onzes inziens in combinatie met een puntensysteem in ogenschouw moeten worden genomen.

- **Invoeren van een pre-migration assessment.** Mogelijk kan worden gedacht aan een van tevoren af te nemen assessment. In het Australische systeem is dit ver doorgevoerd, voor zowel taalvaardigheid als diplomawaardering door erkende instanties. Het voordeel hiervan is dat fraude tegengegaan kan worden en tegelijk wordt hiermee de uitvoeringsorganisatie die voor de selectie zorgdraagt veel werk uit handen genomen. Ook is men eventuele latere problemen met diplomawaardering voor. In het Nederlandse geval kan gedacht worden aan een verplichte taaltoets Nederlands of Engels. Een Nederlandse taaltoets zou kunnen worden afgenomen op de ambassades zoals dat nu gebeurt met de inburgeringstoets. Een Engelse taaltoets kan via de British Council worden afgenomen, zoals ook verplicht is migranten die naar Australië willen immigreren. In Nederland zouden bijvoorbeeld organisaties als NUFFIC, CINOP of O&O fondsen de verplichte diplomawaardering kunnen uitvoeren.
- **Arbeidsmarkt vraag moet leidend zijn voor de instroom.** Belangrijk is om inzicht te hebben in de behoefte op de arbeidsmarkt en deze te koppelen aan de migratie. Bijvoorbeeld door extra punten toe te kennen indien er sprake is van een werkaanbod voor een functie waarvoor tekorten bestaan op de arbeidsmarkt. In Australië gebeurt dit laatste door een 'Migration Occupations in Demand List'; de lijst wordt tweemaal per jaar bijgesteld. In het Verenigd Koninkrijk wordt in het nieuwe puntensysteem op vergelijkbare wijze extra punten toegekend voor een werkaanbod in een functie waarvoor tekorten bestaan, waarbij een nog op te richten Skills Advisory Body (SAB) zulke tekorten moet identificeren (voor de vraaggestuurde programma's).

Ad. 2) Voer additionele maatregelen in naast het puntensysteem om Nederland aantrekkelijker te maken voor kennismigranten

Naast de inpassing van een puntensysteem is er een aantal andere maatregelen die kunnen worden ingezet om Nederland aantrekkelijker te maken voor de hoogopgeleide kennismigrant. Een aantal is zelfs te typeren als 'quick-wins' omdat hiervan een snel en positief effect kan worden verwacht.

- **Speciale aandacht voor afgestudeerde studenten.** Uit Australisch onderzoek blijkt dat deze groep succesvol is op de arbeidsmarkt en het zelfs nog beter doet nadat een paar jaar werkervaring is opgedaan (Hawthorne 2005). Deze groep kan een 'early win' betekenen voor het Nederlandse beleid gericht op het succesvol aantrekken (en behouden in enkele gevallen) van kennismigranten. Momenteel moeten in Nederland de buitenlandse studenten van buiten de EER na de voltooiing van hun opleiding veelal terugkeren naar het land van herkomst. Afgestudeerde buitenlandse studenten aan een HBO of WO opleiding krijgen in Nederland momenteel maximaal drie maanden de tijd om een baan als kennismigrant te zoeken. Als de hogeropgeleiden waarin de Nederlandse samenleving heeft geïnvesteerd hierdoor noodgedwongen vroegtijdig vertrekken kan dit worden beschouwd als vorm van 'kapitaalvernietiging'.
- **Meer aandacht voor zelfstandige ondernemers en investeerders.** Recentelijk heeft de Nederlandse minister van Economische Zaken de invoering van een puntensysteem voor toelating van zelfstandigen bekend gemaakt (persbericht 01-05-2006). Ook in de onderzochte landen bestaan specifieke programma's voor deze doelgroep. Risico's op mislukken van deze doelgroep wordt onder meer voorkomen door het stellen van minimumeisen (het bezitten van eigen vermogen, het hebben van ervaring als zelfstandig ondernemer, enz.). Tevens lijkt het aanbevelenswaardig om de ondernemers gedurende de eerste jaren goed te monitoren, zoals in Australië gebeurt en pas na bewezen succes na enkele jaren een vaste verblijfsvergunning toe te kennen.
- **Overwegen een toets op baan bij verlenging in te voeren.** Bij de Kennismigrantenregeling is de verblijfsvergunning gelijk aan de duur van het arbeidscontract, maar kan worden ingetrokken of wordt niet verlengd indien de migrant niet meer voldoet aan de voorwaarden van de kennismigrantenregeling. Denkbaar is om een toets in te bouwen in een (aanvullend) aanbodgestuurd programma, waarbij net als in het Verenigd Koninkrijk de arbeidsmigrant een jaar de tijd wordt gegund om een baan te vinden die aan bepaalde eisen voldoet (wat betreft inkomen en opleidingsniveau). Op deze manier wordt de mogelijkheid gecreëerd om het verblijf te verlengen. Minder nadruk leggen op tijdelijkheid van verblijf en het bieden van uitzicht op blijvende vestiging. De voordelen van minder nadruk op tijdelijkheid van het verblijf zijn ten eerste dat het aantrekkelijker wordt voor hooggekwalificeerden om Nederland als migratieland te kiezen. Gelet op de grote concurrentie met andere landen bij het aantrekken van deze migranten is het van belang dat ook Nederland zich op dit terrein profileert. Daarnaast zal uitzicht op blijvende vestiging de migrant meer motiveren om zich in te zetten voor zijn inburgering en integratie in de samenleving. Bij migranten met een tijdelijke verblijfsvergunning ligt het voor de hand dat ze vooral gericht zijn op het vinden van werk dat direct gewin oplevert, omdat een carrière op de langere termijn voor hen onzeker is. Dit soort verschillen zijn moeilijk met cijfers te onderbouwen. In ieder geval trekken landen als Australië en Canada relatief veel goed opgeleide migranten aan (zie bijv. Weizäcker 2006).

Wij willen niet pleiten voor een systeem van permanente migratie, maar voor het bieden van uitzicht op het verwerven van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op kortere termijn voor hoogopgeleide migranten. Uiteraard kan de gedachte bestaan dat dit risico's zich meebrengt voor met name het beroep op sociale verzekeringen en de bijstand. Echter op basis van onderzoek (Veld 2004) blijkt dat deze risico's beperkt lijken te zijn.

- **Overwegen de rechten op arbeid voor gezinsleden te vergroten.** Immigranten blijken hun keuze voor een immigratieland in belangrijke mate te laten bepalen door de aantrekkelijke voorwaarden van binnenkomst en de aantrekkelijkheid van het maatschappelijke klimaat. Nederland heeft op het punt van rechten op gezinshereniging al een ruim beleid. Een punt dat verbeterd kan worden zijn de rechten op arbeid van gezinsleden. In de praktijk geldt dat de partners van kennismigranten in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning verblijf indien ze voldoen aan: 'partner' / 'arbeid toegestaan' / 'TWV niet vereist'. De partner die beschikt over een verblijfsvergunning met als verblijfsdoel verblijf bij partner waarbij de hoofdaanvrager over een tewerkstellingsvergunning beschikt, zal eveneens mogen werken maar moet beschikken over een tewerkstellingsvergunning. Omdat er een arbeidsmarkttoets plaatsvindt, blijkt in de praktijk dat het voor deze partners vrijwel onmogelijk is om deel te nemen aan het arbeidsproces. De praktijktoets geldt echter niet voor partners van kennismigranten die vanwege uitzending via concernverband in Nederland werken.

Ad. 3) Randvoorwaarden voor goede uitvoering binnen het bestaande Nederlandse beleid

Naast het vorengenoemde drie sporenbeleid en de (mogelijke) bouwstenen om dit in de praktijk te brengen, is het van belang om enkele randvoorwaarden te noemen die bijdragen aan een goede inpassing van deze elementen in het huidige Nederlands beleid. Deze randvoorwaarden worden hieronder achtereenvolgend genoemd:

1. De effectiviteit van de gekozen instrumenten/bouwstenen mix.
2. De efficiency van het inzetten van de bouwstenen en de uitvoering van het beleid en de daarmee samenhangende kosten.
3. Het organiseren van een goed werkend systeem van diploma erkenning.
4. Het opzetten van vacaturesites.
5. Het voorkómen van onevenredig beroep op de sociale zekerheid.
6. Het voorkómen/bestrijden van fraude.
7. Het vergroten van de transparantie van het migratiebeleid door het monitoren van effecten en resultaten van veranderingen in het systeem en een goede PR en voorlichting richting de Nederlandse samenleving en de aanleverende landen.

Voor uitgebreide informatie met betrekking tot de randvoorwaarden voor goede uitvoering wordt verwezen naar de achtergrondrapportage.

Praktische en (juridische) implicaties

Bij de toepassing van het aanbodgestuurde systeem kan toepassing worden gevonden in de regeling voor ingezetenen van de EU, waarbij inwoners van de EU gedurende een tijdvak van zes maanden werk mogen zoeken in een ander EU-land. Het verblijfsrecht gaat verloren als de werkzoekende ten laste komt van de Staat of van een ander openbaar lichaam.

De ACVZ heeft in haar advies bij de invoering van de kennismigrantenregeling aangegeven dat zowel de arbeidsinspectie als de belastingdienst een belangrijke rol spelen bij de uitvoering en rechtshandhaving van dit beleid. Omdat bij het puntensysteem/aanbodstelsel, niet meer vanzelfsprekend de werkgever verantwoordelijk is, is het belangrijk om de selectie aan de poort goed te regelen en de handhaving van regels goed op orde te hebben.

Zoals eerder is weergegeven wordt de keuze voor een aanbodgestuurd systeem binnen de huidige regelgeving, het beleidskader van Europa, niet beperkt.

Te verwachten gevolgen en effecten

Op de wereldwijde arbeidsmarkt bestaat een sterke concurrentie tussen (geïndustrialiseerde) landen om hooggekwalificeerde migranten aan te trekken. Daarom kan niet direct verwacht worden dat door aanpassing van het Nederlandse systeem een omvangrijke toestroom ontstaat. Uit het onderzoek blijkt dat hoger opgeleide migranten in de drie onderzochte landen naast Gemeenebest landen met name afkomstig zijn uit Aziatische landen. Belangrijk is om hier specifieke

aandacht voor te hebben. Omdat de geïndustrialiseerde landen echter in dezelfde vijver vissen is het om strategische redenen goed als Nederland investeert in landen waar het historische relaties mee heeft (Suriname, Marokko, Turkije, Indonesië en Zuid Afrika). Een andere kanttekening betreft het vestigingsklimaat in Nederland dat de laatste jaren minder aantrekkelijk is geworden voor migranten gezien de veranderende tolerantie ten opzichte van buitenlanders en strengere asielwetten. Het is belangrijk is ook hier aandacht voor te hebben om de stroom van hoger opgeleide migranten te verbeteren.

Het effect op de Nederlandse arbeidsmarkt van een eventuele beleidswijziging is moeilijk te bepalen. Ook uit het MOE-onderzoek (evaluatie werknemersverkeer MOE-landen, 2006) blijkt dat er veel onzekerheden bestaan onder meer omdat verdringingseffecten moeilijk zijn te voorspellen.

Het effect op de economie is naar verwachting beperkt maar in ieder geval positief. In de onderzochte landen blijkt de impact van immigratie op de economie, zij het beperkt, toch algemeen positief uit te vallen. Met name indien Nederland op een strategische wijze hoogopgeleide migranten aantrekt en selecteert, is de verwachting dat dit een relatief positief effect zal hebben voor de economie.

Inhoud deel II: Achtergrondrapportage

De onderstaande inhoudsopgave hoort bij de achtergrondrapportage die is opgesteld in het kader van dit onderzoek. Hierin is veel meer detailinformatie te vinden met betrekking tot de beschrijving en analyses van verschillende systemen van arbeidsmigratie, de systemen in de praktijk en het succes van de arbeidsmigranten, uitgebreide migrantenprofielen en de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

| | |
|--|-----|
| Deel II: Achtergrondrapportage (hoofdstuk 1 t/m 5 inclusief bijlagen) | 3 |
| 1 Inleiding..... | 4 |
| 2 Beschrijving en analyse van de verschillende systemen | 6 |
| 2.1 Inleiding..... | 6 |
| 2.2 Beschrijving op hoofdlijnen van de verschillen in de systemen..... | 6 |
| 2.3 Analyse van de verschillende systemen en de Nederlandse situatie | 22 |
| 2.4 Integraal overzicht van de verschillende systemen van arbeidsmigratie..... | 41 |
| 3 Arbeidsmigratie in de praktijk, migranten en het succes..... | 43 |
| 3.1 Inleiding..... | 43 |
| 3.2 Kenmerken van de arbeidsmigranten en invloed landspecifieke factoren | 43 |
| 3.3 Effect arbeidsmigratiesystemen..... | 47 |
| 3.4 Integraal overzicht van kenmerken en effecten van arbeidsmigranten in de verschillende systemen van arbeidsmigratie..... | 53 |
| 4 Migrantprofielen als praktijktoets..... | 55 |
| 5 Conclusies en bouwstenen voor Nederlands beleid | 65 |
| 5.1 Conclusies | 65 |
| 5.2 Mogelijke bouwstenen voor Nederlands beleid en de verwachte effecten | 68 |
| A Onderzoeksopzet en verantwoording | 90 |
| B Afkortingenlijst | 93 |
| C Bronnen arbeidsmigratiesystemen in onderzochte landen..... | 95 |
| D Uitgebreide informatie arbeidsmigratiesysteem Nederland..... | 105 |
| E Uitgebreide informatie arbeidsmigratiesysteem Canada..... | 115 |
| F Uitgebreide informatie arbeidsmigratiesysteem Australië | 125 |
| G Uitgebreide informatie arbeidsmigratiesysteem Verenigd Koninkrijk..... | 136 |

Your worlds



Our people*