



Nederlands nationaal contactpunt voor
het Europees migratienetwerk (EMN)

EMN-studie

November 2010

Tijdelijke en circulaire migratie

Ervaringsgegevens, de huidige uitvoerings-
praktijk en toekomstige mogelijkheden in
Nederland



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Het doel van het Europees Migratienetwerk (EMN) is om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van de communautaire instellingen en van de autoriteiten en instellingen van de lidstaten op het gebied van migratie en asiel door ter ondersteuning van de beleidsvorming op deze gebieden in de Europese Unie actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie te verstrekken. Het EMN heeft ook tot taak het publiek over deze onderwerpen voor te lichten.

Het EMN is opgezet bij Raadsbeschikking 2008/381/EG van 14 mei 2008 en wordt financieel ondersteund door de Europese Commissie. Het netwerk bestaat naast de Commissie uit door de lidstaten aangewezen nationale contactpunten (NCP). De NCP's onderhouden een nationaal netwerk.

Contact

IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)

NL EMN NCP

Postbus 5800

2280 HV Rijswijk

Tel: 070 779 4897

Fax: 070 779 4397

E-mail: EMN@ind.minjus.nl

Tijdelijke en circulaire migratie

Ervaringsgegevens, de huidige uitvoeringspraktijk en toekomstige mogelijkheden in Nederland

November 2010
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND),
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB),
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC),
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratienetwerk (EMN)

Managementsamenvatting

Inhoud van het rapport en methoden van onderzoek

Dit onderzoeksrapport behandelt de huidige uitvoeringspraktijk op het gebied van tijdelijke en circulaire migratie in Nederland. Hierbij is, naast de nationale wetgeving en de beleidsregels, veel aandacht voor het maatschappelijke en politieke debat dat over dit onderwerp wordt gevoerd. Bovendien geeft het rapport een eerste inzicht in het al dan niet tijdelijke karakter van reguliere arbeidsmigratie richting Nederland. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het EMN werkprogramma 2010 en sluit aan op de EMN studie 'Inzet Migratie op de Nederlandse arbeidsmarkt', dat eveneens in 2010 is verschenen.

Een vergelijkbaar onderzoek is in alle EU-lidstaten uitgevoerd. De bijdragen van de verschillende lidstaten zullen uitmonden in één syntheserapport. Het doel van het onderzoek is te voorzien in een informatiebehoefte op het gebied van tijdelijke en circulaire migratie, zodat een beter beeld wordt verkregen over de aard en omvang van tijdelijke en circulaire migratie in de lidstaten van de Europese Unie.

Deze studie is voor het grootste gedeelte gebaseerd op deskresearch. Door middel van het bestuderen van beleidsrapporten, kabinetsnotities, Kamerstukken, beleidsregels en krantenartikelen is een beeld ontstaan van het Nederlandse beleid op het gebied van tijdelijke en circulaire migratie en het politieke en maatschappelijke debat dat hierover gevoerd wordt. Het bestuderen van projectbeschrijvingen heeft inzicht gegeven in de concrete projecten die op dit moment in Nederland worden uitgevoerd. In aanvulling hierop hebben enkele interviews plaatsgevonden. Deze interviews hebben aanvullende informatie gegeven over het kader waarin beleidslijnen worden uitgezet en projectplannen worden opgesteld. Tot slot zijn voor deze studie kwantitatieve data, afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verzameld en geanalyseerd.

Nederlandse visie en beleid

Het Nederlandse migratiebeleid heeft zich ontwikkeld tot een beleid dat uitnodigend is voor migranten aan wie de Nederlandse samenleving behoefte heeft en restrictief is voor anderen. Deze opvatting wordt onder meer weerspiegeld in het Wetsvoorstel Modern Migratiebeleid, dat in werking zal treden nadat de IND haar nieuwe computersysteem succesvol heeft uitgerold. Het verblijf van hooggekwalificeerde kennismigranten is in het Nederlandse migratiebeleid niet gebonden aan een maximum verblijfsduur. Voor de overige arbeidsmigratie geldt dat deze in de eerste plaats een tijdelijk karakter dient te hebben, waarbij tijdelijke knelpunten in de arbeidsmarkt deels kunnen worden opgelost maar waarbij tegelijkertijd een mogelijk toekomstig beroep op collectieve voorzieningen wordt voorkomen. Werkgevers van derdelanders kunnen in dit model alleen een tewerkstellingvergunning krijgen als er geen arbeidsaanbod vanuit de EU of de EER beschikbaar is.

Het bevorderen van circulaire migratie is in Nederland aangemerkt als strategie waarin de belangen van de migrant, het herkomstland en het bestemmingsland kunnen worden verenigd: de zogenoemde 'triple win' situatie. De economische crisis en de oplopende werkloosheid heeft echter opnieuw vragen opgeroepen over de wenselijkheid van tijdelijke en circulaire migratie van midden- en laag geschoolden. In Nederland is recent een nieuwe regering aangetreden. Deze heeft aangegeven het bestaande arbeidsmigratie- en kennismigratiebeleid op hoofdlijnen te continueren.

Tijdelijke en circulaire migratie wordt in Nederland gezien als een sluitstuk in een pakket te nemen maatregelen om tekorten op de arbeidsmarkt tegen te gaan. Het algemene oordeel is dat de oplossing voor de vergrijzing met name zal moeten komen van een toename in de arbeidsparticipatie van groepen die nu om allerlei redenen nog (deels) aan de kant staan.

In het publieke en politieke debat in Nederland over migratie vanuit ontwikkelingslanden naar geïndustrialiseerde landen vormt de vrees voor *brain drain* al jaren een prominent thema. Met name ten aanzien van het inhuren van zorgpersoneel uit ontwikkelingslanden wordt in het Nederlandse debat over het algemeen een terughoudende houding aangenomen. Het voorheen overheersende beeld dat arbeidsmigratie voornamelijk negatieve gevolgen heeft voor ontwikkelingslanden is de laatste jaren wel

bijgesteld. Er wordt nu ook gewezen op positieve kanten, zoals de vermindering van armoede in het land van herkomst en de bijdrage die migranten, zowel financieel als met hun kennis, aan de samenleving in het land van herkomst kunnen leveren.

De vraag of tijdelijke migranten wel zullen terugkeren naar hun land van herkomst speelt in Nederland een centrale rol. Dit is rechtstreeks terug te voeren op de ervaringen met gastarbeiders in de jaren 60 en 70, waarvan in eerste instantie werd aangenomen dat hun migratie tijdelijk van aard was. Deze arbeiders bleven echter in Nederland en zorgden daarnaast voor veel volgmigratie van gezinsleden. Voor het draagvlak van het Nederlandse migratiebeleid wordt het dan ook van belang geacht dat er geen grootschalige migratie van laaggeschoolden plaatsvindt.

Pilot circulaire migratie

In Nederland is recent op initiatief van de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid een pilot circulaire migratie van start gegaan. Het doel van de pilot is te onderzoeken of tijdelijke arbeidsmigratie daadwerkelijk voordelen kan meebrengen voor alle betrokkenen: de migranten, de Nederlandse arbeidsmarkt en de landen van herkomst. De focus ligt hierbij op arbeidsmigranten die middelbaar geschoold zijn. In het kader van de pilot kunnen maximaal 160 arbeidsmigranten uit Zuid Afrika en Indonesië twee jaar in Nederland komen leren en werken. De pilot wordt uitgevoerd in sectoren die een tekort hebben aan middelbaar geschoolde arbeidskrachten. Om een goede invulling te geven aan het leer-werktraject wordt samen met de migrant een Persoonlijk Ontwikkelingsplan (POP) opgesteld. De externe monitoring en evaluatie van de pilot ligt in handen van de Wereld Bank (World Bank Development Research Group). De onderzoeksresultaten kunnen leiden tot de ontwikkeling van grootschaliger initiatieven in de toekomst.

Tijdelijke uitzending van migranten naar hun land van herkomst

Met name het IOM heeft de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met tijdelijke uitzending van migranten naar hun land van herkomst in het kader van capaciteitsversterking. De migranten worden hierbij gezien als *agents of change*, waarbij migranten vanwege hun bekendheid met de taal en cultuur weinig moeite hebben om zich aan te passen en op een effectieve manier kunnen samenwerken met lokale organisaties. In het project *MIDA Ghana Health*, dat loopt sinds 2005, wordt door korte uitzendingen gewerkt aan capaciteitsopbouw van gezondheidszorginstellingen in Ghana. Het project *Temporary Return of Qualified Nationals* is gericht op de wederopbouw en ontwikkeling van Afghanistan, Bosnië en Herzegovina, Ethiopië, Georgië, Sierra Leone en Soedan. Dit gebeurt door het tijdelijk uitzenden van hoger opgeleide migranten die in Nederland of andere EU landen wonen en afkomstig zijn uit één van deze landen. Ook virtuele uitzendingen, waarbij via een internetverbinding met name technische trainingen worden verzorgd, vinden in het kader van dit project plaats. Daarnaast neemt IOM Nederland samen met Portugal en Italië deel aan het project *DIAS de Cabo Verde*, waarin capaciteitsopbouw in Kaapverdië door de diaspora centraal staat. Naast IOM is de Ethiopische migrantenorganisatie stichting Dir in 2010 gestart met het uitzenden van 30 in Nederland verblijvende Ethiopiërs voor de duur van een half jaar tot een jaar. Tot slot maakt PSO, een vereniging van bijna 60 Nederlandse ontwikkelingsorganisaties sinds 2006 via het stimuleringsfonds *Cross Over* de uitzending van hoog opgeleide migranten naar hun land van herkomst mogelijk.

Nationale wetgeving, voorwaarden, criteria en handhaving

De toelating en tewerkstelling van (tijdelijke) arbeidsmigranten in Nederland is ingekaderd door de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) en de Wet arbeid Vreemdelingen (Wav). De Vw2000 en de Wav (en de lagere regelgeving) bepalen in onderlinge samenhang onder welke voorwaarden personen met een andere nationaliteit dan de Nederlandse naar Nederland mogen komen en in Nederland mogen werken. Voor de personen uit de Europese Economische Ruimte (bestaande uit de lidstaten van de EU plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) en Zwitserland, geldt het recht van vrij verkeer tussen de lidstaten. Voor personen uit Bulgarije en Roemenië geldt nog geen volledige openstelling van de arbeidsmarkt. Voor deze nationaliteiten geldt tot 1 januari 2012 (met mogelijke verlenging tot 1 januari 2014) een overgangsregeling met betrekking tot het recht van vrij verkeer van werknemers.

De werkgever van een derdelander die in Nederland wil werken heeft in de regel een tewerkstellingvergunning (twv) nodig. Het uitgangspunt bij de verlening van de twv is de beschikbaarheid van het zogenaamde prioriteitgenietend aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat betekent dat vreemdelingen alleen toegang tot de arbeidsmarkt krijgen als er onvoldoende aanbod is van

werknemers uit Nederland en de EER-landen. Als voorwaarde voor de verkrijging van een twv moet de werkgever daarom aantonen eerst personeel in Nederland en de EER te hebben geworven. Voor sommige groepen, zoals kennismigranten, is geen twv nodig. Naast het algemene beleid voor arbeidsmigranten bestaat er in de Nederlandse wet- en regelgeving toelatingsbeleid voor specifieke categorieën tijdelijke (arbeids)migranten, zoals stagiairs en practicanten, gastdocenten, wetenschappelijke onderzoekers, au-pairs en deelnemers aan uitwisselingsprogramma's. Ook zijn er regelingen voor derdelanders die in het kader van studie tijdelijk naar Nederland willen komen. Daarnaast is er aangepast beleid ontwikkeld voor deelnemers aan de pilot circulaire migratie. In de nabije toekomst zal een wetsvoorstel van kracht gaan waarbij aan seizoenarbeiders eerder een twv kan worden verleend dan voorheen. Het beleid voor deze categorieën vreemdelingen staat nader uitgelegd in paragraaf 2.2.3.

Samenwerking met derde landen

Nederland werkt in het kader van het programma Migratie en Ontwikkeling samen met derde landen. Eén onderdeel van dit programma richt zich op de bevordering van circulaire migratie. Daarnaast neemt Nederland deel aan de proef-mobiliteitsschappen met Kaapverdië en Georgië. Vooralsnog vindt in het kader van deze partnerschappen echter nog geen tijdelijke of circulaire migratie plaats.

Data over tijdelijke en circulaire migratie

In de periode 2005-2009 zijn in totaal ongeveer 40.000 arbeidsmigranten uit derdelanden naar Nederland gekomen. De grootste groep bestond uit kennismigranten (ongeveer 21.000), gevolgd door arbeid in loondienst (ongeveer 12.000) en arbeid als onderzoeker (ongeveer 3.500). Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wijzen erop dat de meerderheid van de arbeidsmigratie van derdelanders richting Nederland tijdelijk van aard is: 68% van de arbeidsmigranten die in 2005 naar Nederland gekomen zijn heeft het land inmiddels weer verlaten. Voor 2007 en 2008 ligt dit percentage iets boven de 40%.

In de periode 2005-2009 zijn iets meer dan 8.000 derdelanders in het kader van een culturele uitwisseling tijdelijk naar Nederland gereisd. In diezelfde periode werden bijna 40.000 verblijfsvergunningen in het kader van studie verleend aan derdelanders.

Conclusies

In de Nederlandse wet- en regelgeving is arbeidsmigratie voor kennismigranten en in het kader van arbeid in loondienst niet in de eerste plaats gericht op tijdelijkheid. De toetsing aan het prioriteitgenietend aanbod uit de EU of de EER kan wel borgen dat de arbeidsmigratie naar Nederland 'meeademt' met de behoefte op de arbeidsmarkt. Daarnaast kent Nederland een aantal verblijfsvergunningen in het kader van studie, culturele uitwisseling en arbeid die een expliciet tijdelijk karakter hebben. De geplande aanpassing in de voorwaarden voor seizoenarbeiders, waarbij het mogelijk wordt om na 14 weken niet in Nederland te hebben gewerkt opnieuw een twv te verlenen aan een werkgever, kan een patroon van circulaire migratie stimuleren.

Het opstarten van de onderzoekspilot circulaire migratie biedt de mogelijkheid om de aannames waarop het promoten van circulaire migratie rust (met name de 'triple win') in de praktijk te testen. De pilot is een publiek-private samenwerking tussen partners in Nederland en in het land van herkomst, waarbij is gekozen voor landen die een kwalitatief goed arbeidsaanbod hebben en die van overheidswege aandacht besteden aan terugkeer- en re-integratieinitiatieven. Ook IOM Nederland kiest bij de uitzending van tijdelijke migranten naar hun land van herkomst voor een nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen waarbij aansluiting wordt gezocht bij de behoefte in het land van herkomst. Zij werken bij voorkeur samen met regeringen die positief staan tegenover de rol die de diaspora kan spelen bij de ontwikkeling van hun land van herkomst. Virtuele uitzendingen bieden bij technische trainingen goede mogelijkheden.

De GBA toont aan dat een centraal datasysteem, waarin bepaalde kenmerken van alle inwoners van een land van herkomst staan geregistreerd mogelijkheden biedt op het gebied van data-analyse over de tijdelijkheid van migratie. De mogelijkheid om registratiesystemen van verschillende overheden aan elkaar te koppelen kan verder bijdragen aan een beter inzicht in migratiepatronen.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Inhoudsopgave	9
1. Introductie: doel van het onderzoek en methodologie	11
1.1 Europees en Nederlands beleidskader	11
1.2 Doelstelling	12
1.3 Methodologie	12
1.4 Definities	13
2. Nederlandse benadering van circulaire en tijdelijke migratie	15
2.1 Nederlandse visie, beleid en programma's	15
2.1.1 Nederlands migratiebeleid: Uitnodigend voor kennismigranten, restrictief voor anderen	15
2.1.2 Migratie, vergrijzing en de economische crisis	16
2.1.3 Brain drain versus ontwikkeling van herkomstlanden	16
2.1.4 Voordelen en nadelen van tijdelijke en circulaire migratie voor het individu en zijn/haar familie	18
2.1.5 Terugkeer van tijdelijke en circulaire migranten	19
2.1.6 Bluebirds - Pilot circulaire migratie	20
2.1.7 Tijdelijke uitzending van migranten naar hun land van herkomst	23
2.2 Nationale wetgeving, voorwaarden, criteria en handhaving	27
2.2.1 Wet- en regelgeving voor arbeids- en studiemigratie en uitwisseling	27
2.2.2 Toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit derdelanden	28
2.2.3 Toelatingsbeleid voor speciale categorieën van tijdelijke (arbeids)migranten	30
2.2.4 Toelatingsbeleid voor studiemigranten uit derdelanden	33
2.2.5 Toelatingsbeleid voor verblijf in het kader van uitwisseling	36
2.3 Samenwerking met derde landen	39
3. Data over circulaire en tijdelijke migratie	41
3.1. Arbeidsmigratie	41
3.1.1 Tijdelijkheid van arbeidsmigratie	41
3.1.2. Omvang van de arbeidsmigratie vanuit derde landen naar Nederland 2005-2009	42
3.2. Culturele migratie	45
3.3 studiemigratie	45
4. Conclusies	47
Bibliografie	49

1. Introductie: doel van het onderzoek en methodologie

1.1 Europees en Nederlands beleidskader

Binnen de EU is er steeds meer aandacht voor circulaire en tijdelijke migratie uit voornamelijk derde landen als mogelijke middelen om tegemoet te komen aan de veranderde behoeften op de arbeidsmarkt. Als gevolg van ontwikkelingen als de economische crisis en de vergrijzing van Europa ontstaat er een toenemende vraag naar flexibele en tijdelijke arbeidskrachten. Immigratie zou hierin een rol van betekenis kunnen spelen.

In een mededeling van 16 mei 2007 wijst de Europese Commissie op het belang van het bevorderen van circulaire migratie, omdat daarmee lidstaten geholpen kunnen worden in hun vraag naar arbeidskrachten.¹ Daarnaast zou hiermee ook aan de ontwikkelingsbehoefte van de landen van herkomst tegemoet worden gekomen en de impact van negatieve effecten, zoals de zogenoemde 'brain drain',² worden verzacht. Bovendien biedt deze vorm van migratie voordelen voor de migrant zelf. Zodoende zou circulaire migratie een triple-win situatie opleveren voor alle betrokken partijen: het land van bestemming, het land van herkomst en de migrant. In Nederland verscheen in 2004 de beleidsnotitie 'Ontwikkeling en Migratie'.³ In deze notitie van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie werden de verbanden tussen ontwikkeling en migratie geschetst met als doel om te komen tot een geïntegreerd buitenlands- en migratiebeleid. In 2008 verscheen een tweede notitie 'Internationale migratie en ontwikkeling 2008' van de hand van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Justitie. Deze notitie bevat een zestal beleidsprioriteiten, waarop het kabinet in de jaren daarna verder wilde inzetten.⁴ Eén van deze prioriteiten is het stimuleren van circulaire migratie/brain gain.⁵

Het toenmalige kabinet is echter in februari 2010 gevallen. Op 14 oktober 2010 is een nieuw kabinet aangetreden dat het voeren van een restrictief toelatingsbeleid heeft geformuleerd als één van haar speerpunten. Daarnaast zal het budget voor ontwikkelingssamenwerking worden teruggebracht van 0,8% naar 0,7% van het BNP. Op het moment van het schrijven van dit rapport zijn nog geen gedetailleerde plannen bekend. De nieuwe Nederlandse regering heeft wel aangegeven het bestaande arbeidsmigratie- en kennismigratiebeleid op hoofdlijnen te continueren.

Naast het beleid op het gebied van migratie en ontwikkeling, speelt vooral de invoering van het Modern Migratiebeleid (MoMi) een belangrijke rol in relatie tot tijdelijke en circulaire migratie. Deze wet zal in werking treden nadat de IND haar nieuwe computersysteem succesvol heeft uitgerold. Het principe van selectiviteit staat centraal in het Modern Migratiebeleid. Dit houdt in dat het Nederlands migratiebeleid uitnodigend zal zijn voor migranten waaraan de Nederlandse economie, cultuur of wetenschap behoefte heeft en restrictief voor anderen. De referent (bijvoorbeeld de werkgever) speelt in het Modern Migratiebeleid een centrale rol. Erkende referenten mogen gebruik maken van een versnelde procedure, waarmee de aanvraag voor een verblijfsvergunning in twee weken geregeld kan zijn. Anderzijds hebben referenten ook een aantal verplichtingen op het gebied van administratie en het melden van veranderingen in de verblijfsrechten van de vreemdeling aan de overheid. Vooruitlopend op de nieuwe wet is in Nederland al de kennismigrantenregeling van kracht, die op een vergelijkbare wijze werkt. Alhoewel migratie in het kader van MoMi niet tijdelijk hoeft te zijn, zal dit wetsvoorstel tijdelijke en circulaire migratie van mensen waaraan de Nederlandse samenleving behoefte heeft vereenvoudigen.

¹ COM(2007) 248 Final.

² Brain drain is het verlies dat een land leidt doordat een hoogopgeleide persoon migreert naar een ander land (EMN Asylum and Migration Glossary).

³ TK 29 693 nr. 1., juli 2004.

⁴ TK 30 573 nr. 11, juli 2008.

⁵ Brain gain is het voordeel dat een land heeft door de immigratie van een hoogopgeleide persoon (EMN Asylum and Migration Glossary).

Ook tijdelijke migranten die van belang zijn voor de Nederlandse samenleving kunnen immers van deze soepele regelgeving gebruik maken en op eenvoudige wijze tot Nederland worden toegelaten.

1.2 Doelstelling

Circulaire en tijdelijke migratie zijn op Europees niveau meermalen onder de aandacht gebracht, onder andere door de Europese Raad en het Europees Parlement. Vaak leidde dit tot een oproep aan de Europese Commissie en de lidstaten om manieren te onderzoeken en middelen te ontwikkelen voor het faciliteren van circulaire en tijdelijke migratie. Het meest recente voorbeeld hiervan is het Stockholm Programma, dat in december 2009 is aangenomen en het meerjarige beleidsprogramma op het gebied van veiligheid voor Justitie en Binnenlandse Zaken behelst.⁶ In dit beleidsprogramma is de wens uitgesproken om op het gebied van asiel en immigratie tot een gezamenlijk beleid te komen. Met betrekking tot arbeidsmigratie wil men toe naar een gemeenschappelijk beleid dat gebaseerd is op vraag en aanbod uit de verschillende arbeidsmarkten in de EU. Ook in dit verband wordt gewezen op de behoefte aan ideeën over hoe het begrip circulaire migratie verder onderzocht kan worden. In veel landen bestaan al regelingen voor tijdelijke migratie, bijvoorbeeld op het gebied van seizoensarbeid, maar ook voor andere sectoren op de arbeidsmarkt. Verschillende landen hebben ook het voornemen of zijn al bezig om beleid en/of handelingen door te voeren die aspecten van circulaire en tijdelijke migratie omvatten. Niettemin is nog maar weinig informatie beschikbaar over de circulariteit van migratie en op welke schaal stromen van tijdelijke migratie optreden. Tevens bestaat momenteel nog geen uitgebreid overzicht van reeds bestaande regelingen en wetgeving in Europese landen die deze vorm van migratie faciliteren.

Het doel van deze studie is te voorzien in deze informatiebehoefte, zodat een beter beeld wordt verkregen van de aard van tijdelijke en circulaire migratie in Europa. Deze studie zal hiermee een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van EU-beleid met betrekking tot tijdelijke en circulaire migratie. De studie is uitgevoerd door het Europees Migratie Netwerk (EMN) en maakt deel uit van het werkprogramma van 2010. Het EMN is door de Europese Commissie in het leven geroepen om – in Europees verband – de beschikbaarheid van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over migratie en asiel te verbeteren. Door dit te doen op zowel Europees als nationaal niveau wordt de beleidsvorming ondersteund. Het EMN wil informatie-uitwisseling tussen beleidsmakers, overheidsinstellingen, non-gouvernementele organisaties en de wetenschappelijke wereld verbeteren door personen bij elkaar te brengen die zich professioneel bezighouden met migratie en asiel. Alle lidstaten hebben in 2010 een studie uitgevoerd naar tijdelijke en circulaire migratie, waarvan de resultaten samengevoegd worden in één syntheserapport.

Deze studie richt zich op circulaire en tijdelijke migratie van derdelanders. Onder een derdelander wordt verstaan een persoon die geen burger is van een van de lidstaten van de EU. Deze studie bestrijkt de tijdsperiode van 2004 tot en met 2009. De data die in hoofdstuk 3 worden gepresenteerd beperken zich om data-technische redenen tot de periode 2005-2009.

1.3 Methodologie

Deze studie is voor het grootste gedeelte gebaseerd op deskresearch. Door middel van het bestuderen van beleidsrapporten, kabinetsnotities, kamerstukken, beleidsregels en krantenartikelen is een beeld ontstaan van het Nederlandse beleid op het gebied van tijdelijke en circulaire migratie en het politieke en maatschappelijke debat dat hierover gevoerd wordt. Het bestuderen van projectbeschrijvingen heeft een eerste inzicht gegeven in de concrete projecten die op dit moment in Nederland worden uitgevoerd.

In aanvulling hierop hebben enkele interviews (schriftelijk, telefonisch of persoonlijk) plaatsgevonden met medewerkers van betrokken organisaties.⁷ Deze interviews hebben meer inzicht gegeven in het kader waarin beleidslijnen worden uitgezet en projectplannen worden opgesteld. Het conceptrapport is

⁶ Council 17024/09.

⁷ IOM, stichting HIT en Ministerie van Buitenlandse Zaken

ter visie vooraf gegeven aan betrokken instanties om op deze wijze eventuele hiaten op te vullen en aanvullende inzichten te verkrijgen.

Voor deze studie zijn eveneens kwantitatieve data verzameld. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft bestanden geleverd waarin gegevens over arbeidsmigranten in de periode 2005-2009 zijn gekoppeld aan gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).⁸ Op basis hiervan kon een inschatting worden gemaakt over de tijdelijkheid van arbeidsmigratie. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) heeft bestanden geleverd over de sectoren waarvoor tewerkstellingsvergunningen (twv's) zijn geleverd. Tot slot is het IND systeem INDIS gebruikt om tabellen te genereren over de omvang van de arbeids, studie- en culturele migratie van derdelanders richting Nederland.

1.4 Definities

In de eerder genoemde mededeling van 16 mei 2007 benadrukte de Europese Commissie dat binnen de EU een gemeenschappelijke definitie van het begrip circulaire migratie nodig is om te kunnen bestuderen welke programma's voor circulaire migratie het meeste opleveren.

Circulaire migratie kan volgens haar gedefinieerd worden als een vorm van migratie waarbij de manier waarop deze beheerst wordt toestaat dat legale mobiliteit tussen twee staten tot een zekere hoogte mogelijk is. Zij benoemt ook twee hoofdvormen van circulaire migratie die mogelijk het meest relevant zijn in EU verband:

1. Circulaire migratie van derdelanders die verblijfsrecht hebben in de EU.

Met deze vorm van circulaire migratie krijgen personen de kans om betrokken te zijn in een activiteit (zakelijk, beroepsmatig, vrijwillig of anders) in hun land van herkomst, met behoud van hun hoofdverblijf in één van de lidstaten.

2. Circulaire migratie van personen die in een derdeland verblijven.

Deze vorm biedt personen die in een derdeland verblijven een kans om tijdelijk naar de EU te komen voor werk, studie, training of een combinatie hiervan, op voorwaarde dat na afloop van de periode waarvoor hun toegang is verleend, zij weer hun hoofdverblijf betrekken en hun hoofdactiviteiten opnemen in hun land van herkomst. De circulariteit kan versterkt worden door migranten de mogelijkheid te geven om bepaalde voorrechten te behouden met betrekking tot het in- en uitreizen van de lidstaten waar zij voorheen hebben verbleven, bijvoorbeeld in de vorm van vereenvoudigde procedures voor toelating of wedertoelating.

Nederland ziet circulaire migratie als vorm van migratie waarbij de positieve ontwikkelingseffecten voor zowel herkomst- als bestemmingslanden gecombineerd kunnen worden. In de beleidsnotitie 'Ontwikkeling en Migratie'⁹ van 2004 verwijzen de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie naar het begrip circulaire migratie. Nederland was met de publicatie van deze notitie een van de voorlopers op het terrein van migratie en ontwikkeling. Nederland verstaat onder circulaire migratie: 'Migratie waarbij de migrant achtereenvolgens langere tijd in verschillende landen verblijft, waaronder zijn of haar land van herkomst'. Binnen het kader van het migratie- en ontwikkelingsbeleid hanteert Nederland twee vormen van circulaire migratie:

- Tijdelijke uitzending vanuit Nederland naar het land van herkomst

De vorm van circulaire migratie betreft een tijdelijke uitzending van migranten met een permanente verblijfsstatus in Nederland naar het land waar zij oorspronkelijk vandaan komen, bijvoorbeeld om een bijdrage te leveren aan wederopbouw. Tijdelijke uitzending van migranten kan naast andere

⁸ In dit systeem worden door Nederlandse gemeentes bepaalde persoonsgegevens bijgehouden van alle personen die minstens 4 maanden in de gemeente woonachtig zijn of zijn geweest en zich bij de gemeente hebben ingeschreven.

⁹ TK 29 693 nr. 1., juli 2004.

ontwikkelingsstrategieën een bescheiden bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het land van herkomst.

– Tijdelijke migratie vanuit ontwikkelingslanden naar Nederland

Het gaat bij deze vorm van circulaire migratie om migranten uit ontwikkelingslanden die tijdelijk in Nederland komen werken of leren om vervolgens terug te keren naar het land van herkomst. Zij zouden met de opgedane kennis, ervaringen en verworven middelen een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van hun land van herkomst.

Uit het bovenstaande is af te leiden dat Nederland onder het begrip circulaire migratie ongeveer hetzelfde verstaat als de definitie die de Europese Commissie hanteert. Nederland richt zich met circulaire migratie primair op tijdelijke migratie vanuit en naar ontwikkelingslanden en benadrukt daarmee het ontwikkelingsperspectief van circulaire migratie. Omdat circulaire migratie zowel het migratie- als ontwikkelingsbeleid raakt, wordt op deze beleidsterreinen samengewerkt.

Met betrekking tot het begrip tijdelijke migratie wordt in deze studie uitgegaan van de definitie zoals deze in de EMN Glossary (januari 2010) is opgenomen.¹⁰

Tijdelijke migratie is daarin als volgt gedefinieerd:

Migratie met een specifiek motief en/of doel met de intentie om daarna naar het land van herkomst terug te keren of door te reizen naar een ander land.

In de Nederlandse reguliere wet en regelgeving wordt onderscheid gemaakt naar vergunningen die verleend worden voor verblijf voor een bepaalde of onbepaalde tijd en tussen verblijfsrecht dat tijdelijk of niet-tijdelijk van aard is. De vraag of het verblijfsrecht tijdelijk of niet-tijdelijk is, is niet meer relevant wanneer de vreemdeling in het bezit is van een vergunning voor onbepaalde tijd. Aan een vergunning voor bepaalde tijd hangen beperkingen, die te maken hebben met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. Art. 3.5 lid 2 van het Vreemdelingenbesluit bepaalt onder welke beperkingen er sprake is van een tijdelijk verblijfsrecht. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend voor maximaal vijf achtereenvolgende jaren.

Voor vreemdelingen die verblijf aanvragen met het doel om in Nederland arbeid te verrichten is er naast een verblijfsvergunning in de regel ook een tewerkstellingsvergunning nodig om tot de arbeidsmarkt toegelaten te worden. Het verblijfsrecht van de vreemdeling wordt ingeperkt door de duur waarvoor een tewerkstellingsvergunning is verleend. Een afgegeven twv is van tijdelijke duur en kan afhankelijk van het soort vergunning wel of niet verlengd worden. Een twv wordt voor maximaal drie jaar verleend. De werkgever van een vreemdeling hoeft niet meer over een twv te beschikken als hij al drie jaar in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid. Paragraaf 2.2 gaat in op het in Nederland geldende toelatingsbeleid voor (tijdelijke) arbeidsmigranten.

De begrippen circulaire en tijdelijke migratie brengen met zich mee dat behalve toelating ook terugkeer een essentieel onderdeel van het proces is. Zoals is aangegeven in de eerder uitgevoerde EMN studie naar gefaciliteerde terugkeer van vreemdelingen in Nederland (oktober 2009), richt het Nederlandse terugkeerbeleid zich sterk op het vertrek uit Nederland en niet op terugkeer naar het land van herkomst of ander land. In de Nederlandse wet- en regelgeving komt de term 'terugkeer' ook niet voor. De verplichting om te vertrekken is een automatisch rechtsgevolg van het niet verlenen, niet verlengen of intrekken van een verblijfsvergunning. De vreemdeling kan als gevolg hiervan besluiten vrijwillig te vertrekken, hier medewerking aan te verlenen of gedwongen worden te vertrekken.

Het verschil tussen de termen circulaire en tijdelijke migratie is dat circulaire migratie gezien kan worden in de context van een heen en terug beweging tussen de EU en het land van herkomst, (wat mogelijk gemaakt wordt door bijvoorbeeld vereenvoudigde procedures voor toelating of wedertoelating voor deze soort migranten), terwijl tijdelijke migratie meer naar een enkele beweging verwijst, waarbij sprake is van een beperkte duur van verblijf in de EU.

¹⁰ EMN Asylum and Migration Glossary

2. Nederlandse benadering van circulaire en tijdelijke migratie

2.1 Nederlandse visie, beleid en programma's

2.1.1 Nederlands migratiebeleid: Uitnodigend voor kennismigranten, restrictief voor anderen

In 2004 verscheen in Nederland de beleidsnotitie 'Ontwikkeling en Migratie'.¹¹ In deze notitie van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie werden de verbanden tussen ontwikkeling en migratie geschetst met als doel om te komen tot een geïntegreerd buitenlands- en migratiebeleid. De toenmalige regering stelde zich in deze notitie op het standpunt dat geïndustrialiseerde landen baat hebben bij selectieve en –voor zover het niet gaat om internationaal hooggekwalificeerde migranten- tijdelijke migratie.

De algehele benadering van legale migratie door de Nederlandse overheid is sindsdien niet wezenlijk veranderd. Het principe van selectiviteit staat centraal in het Wetsvoorstel Modern Migratiebeleid, dat op 5 juli 2010 door de Eerste Kamer is aangenomen en dat in werking zal treden nadat de IND haar nieuwe computersysteem succesvol heeft uitgerold. Met selectiviteit wordt bedoeld dat het migratiebeleid uitnodigend zal zijn voor migranten aan wie economisch behoefte is en restrictief voor anderen.

Het ontwikkelen van een kenniseconomie was in Nederland conform de Europese Lissabonstrategie¹² één van de speerpunten van het beleid van opeenvolgende regeringen. Kennismigranten zouden hieraan kunnen bijdragen. In het Wetsvoorstel Modern Migratiebeleid is zodoende uitnodigend beleid ontwikkeld voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Daarnaast is het beleid uitnodigend voor buitenlandse studenten. Dit draagt bij aan de internationalisering van het hoger onderwijs in Nederland, hetgeen gezien wordt als noodzakelijk voor de internationale concurrentiepositie van het land en kan bijdragen aan de internationale oriëntatie van Nederlandse studenten. Het uitgangspunt bij studiemigratie is dat deze tijdelijk van aard is, waarbij wel de mogelijkheid wordt geboden om na het beëindigen van de studie een baan te vinden in Nederland (door middel van het zogeheten 'zoekjaar'). De wet- en regelgeving voor studenten wordt verder besproken in paragraaf 2.2.

Al in 2004 is in de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie het uitgangspunt opgenomen dat Nederland het verblijf van kennismigranten niet wil binden aan een maximum verblijfsduur. Voor de overige arbeidsmigratie geldt dat deze in de eerste plaats een tijdelijk karakter dient te hebben. Voornaamste reden die hiervoor in de beleidsnotitie wordt gegeven is dat hiermee tijdelijke knelpunten in de arbeidsmarkt deels kunnen worden opgelost, waarbij tegelijkertijd een mogelijk toekomstig beroep op collectieve voorzieningen wordt voorkomen. Beleidsplannen en adviezen voor tijdelijke en circulaire migratie richten zich als gevolg hiervan met name op het midden- en ondersegment van de arbeidsmarkt. Migratie in het topsegment van de arbeidsmarkt wordt immers door de Nederlandse overheid niet aan een maximum tijdsduur verbonden. Het bevorderen van circulaire migratie is aangemerkt als strategie waarin de belangen van de migrant, het herkomstland en het bestemmingsland kunnen worden verenigd: de zogenoemde 'triple win' situatie.

¹¹ TK 29 693 nr. 1, juli 2004.

¹² De Lissabonstrategie werd in 2000 door de Europese Raad aangenomen op voorstel van de Europese Commissie. De strategie had onder meer als doel ervoor te zorgen dat de EU in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld zou zijn. Deze doelstelling is niet gehaald. De Lissabonstrategie is in 2010 opgevolgd door de Europa 2020 strategie. Zie ook: <http://www.europa-nu.nl/id/vh7dotpnvfe/lissabonstrategie>.

2.1.2 Migratie, vergrijzing en de economische crisis

In Nederland wordt tijdelijke en circulaire migratie gezien als een sluitstuk in een pakket te nemen maatregelen om tekorten op de arbeidsmarkt wegens vergrijzing tegen te gaan. De oplossing voor de gevolgen van de vergrijzing zullen volgens verschillende adviescommissies met name moeten worden gezocht in een toename in de arbeidsparticipatie van personen en groepen die nu nog (deels) aan de zijlijn staan, zoals uitkeringsgerechtigden, vrouwen en 55-plussers en in een verhoging van de arbeidsproductiviteit.¹³ In het EMN rapport 'Inzet migratie op de Nederlandse arbeidsmarkt'¹⁴ wordt uitgebreid ingegaan op de Nederlandse visie op de tekorten op de arbeidsmarkt en de rol die migratie hierbij kan spelen.

Het Nederlandse migratiebeleid heeft zich zoals gezegd in de afgelopen jaren ontwikkeld tot uitnodigend voor kennismigranten en tegelijkertijd restrictief voor migranten in het onder- en middensegment van de arbeidsmarkt. Het uitgangspunt voor deze laatste groep is dat werkgevers alleen een tewerkstellingsvergunning kunnen krijgen voor derderlanders als er geen arbeidsaanbod vanuit de EU of EER beschikbaar is. Het idee is dat arbeidsmigratie op deze manier kan 'meeademen' met tekorten op de arbeidsmarkt: als er geen geschikte arbeidskrachten in de EU/EER voorhanden zijn, kan immers een tewerkstellingsvergunning ten behoeve van een derdelander worden verleend.

De economische crisis en de stijging van de werkloosheid die hier het gevolg van is heeft in het Nederlandse publieke en politieke debat opnieuw vragen opgeroepen over de wenselijkheid van tijdelijke en circulaire migratie van midden- en laag geschoolden. In het Kamerdebat over de kabinetsnotitie 'Internationale migratie en Ontwikkeling 2008' zijn door verschillende partijen vragen gesteld over de timing van de pilot circulaire migratie (zie verderop in deze paragraaf) en hoe dit te rijmen is met grootschalige ontslaggolven die op hetzelfde moment in Nederland werden aangekondigd.¹⁵ Het debat heeft geleid tot een motie van de liberale partij de VVD waarin de regering werd verzocht de pilot, met het oog op de stijgende werkloosheid, te schrappen. De motie, die eveneens werd ondersteund door de Partij voor de Vrijheid (PVV) en Trots op Nederland (Trots) is uiteindelijk niet aangenomen. In Nederland is op 14 oktober 2010 een nieuw coalitieregering aangetreden van de partijen Christen Democratisch Appel (CDA) en de VVD, met gedoogsteun van de PVV. Eén van de coalitiepartijen en de partij die het te vormen minderheidskabinet gaat gedogen staan zodoende negatief tegenover de pilot circulaire migratie. De pilot is inmiddels van start gegaan en wordt verder besproken in paragraaf 2.1.6.

De wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsmigratie wordt verder verduidelijkt in paragraaf 2.2.

2.1.3 Brain drain versus ontwikkeling van herkomstlanden

In het publieke en politieke debat in Nederland over migratie vanuit ontwikkelingslanden naar geïndustrialiseerde landen vormt de vrees voor *brain drain* al jaren een prominent thema. Een recent voorbeeld is terug te vinden in het Kamerdebat over het Wetsvoorstel Modern Migratiebeleid van 10 februari 2010.¹⁶ Hier wordt door de fractie van de Socialistische Partij (SP) bezwaar gemaakt tegen 'het weglokken van de beste mensen uit de arme landen om ons eigen belang, het economische belang van Nederland, te dienen.' In de Nederlandse politiek en samenleving wordt met name zorg geuit over het werven van medisch personeel in ontwikkelingslanden waar een tekort aan medisch personeel heerst. De (voormalige) Nederlandse regering is van oordeel dat er zowel ethische als praktische bezwaren aan arbeidsmigratie van gezondheidszorgpersoneel kleven. Naast het gevaar van *brain drain* worden taal- en cultuurverschillen tussen zorgpersoneel en Nederlandse patiënten als lastige barrières gezien.¹⁷ Dit oordeel is gebaseerd op slechte ervaringen die Nederland in het recente verleden heeft gehad met arbeidsmigratieprojecten van verplegend personeel uit Polen, Indonesië, de Filipijnen en Zuid-Afrika.

¹³ SER Advies 07/02 (2007); Commissie Arbeidsparticipatie (2008); ACVZ (2009).

¹⁴ NL EMN NCP, augustus 2010.

¹⁵ TK 30 573, nr. 35, 5 maart 2009

¹⁶ TK 53-4861, 10 februari 2010.

¹⁷ TK 2009-2010 Aanhangsel van de Handelingen 424.

Geen van deze projecten was succesvol: de intermediairs bleken onbetrouwbaar en er bestonden vaak misverstanden over de salarissen, het opleidingsniveau en/of de werkervaring. Ook speelden er (vaak onoverkomelijke) culturele verschillen en taalproblemen.¹⁸

Nederlandse zorginstellingen werven nauwelijks personeel in ontwikkelingslanden.¹⁹ Wel hebben tenminste vijf Nederlandse ziekenhuizen, ondanks de slechte ervaringen in het verleden, in 2009 en 2010 in totaal 62 OK-assistenten geworven in India, terwijl er in dit land een tekort aan medisch personeel is. Hier zijn in de Tweede Kamer herhaaldelijk vragen over gesteld.²⁰ Op 8 september 2010 verscheen een artikel in de Nederlandse krant NRC Handelsblad waarin wordt gesteld dat vrijwel alle Indiase OK-assistenten een extra opleiding nodig hebben.²¹ Vooral culturele verschillen en taal vormen een probleem, waardoor de onderlinge communicatie in de operatiekamer lastig is. Indiase OK-assistenten zouden zich terughoudender opstellen dan in Nederland gebruikelijk is en daarnaast is aandacht voor naleving van de Nederlandse hygiëneregels noodzakelijk. Naar aanleiding van dit krantenartikel zijn opnieuw kamervragen gesteld door de SP over onder andere de kosten, de risico's die de geschetste problemen opleveren en over een mogelijk verbod op deze 'neo-koloniale praktijken van ziekenhuizen'.²²

In Nederland is een zogeheten *Governance Code* inzake verantwoord maatschappelijk ondernemen en een Keurmerk voor Bemiddelingsbureaus van Buitenlandse Werknemers ontwikkeld. Nederland zet daarnaast op Europees niveau in voor een gedragscode op het gebied ethische werving van medisch personeel van buiten de EU, vooralsnog zonder veel succes.²³

In Nederland is over het algemeen slechts een beperkt aantal kenniswerkers uit ontwikkelingslanden werkzaam, waardoor de bijdrage die Nederland levert aan het verschijnsel *brain drain* beperkt wordt geacht.²⁴ Recent heeft de Nederlandse regering een studie laten uitvoeren met beleidsaanbevelingen over *brain drain*.²⁵ Dit naar aanleiding van de wens van sommige fracties in de Tweede Kamer om compensatieprojecten op te zetten in landen waar *brain drain* schade aanricht.²⁶ Eén van de conclusies van het onderzoek is dat beleid voor het tegengaan of compenseren van *brain drain* vraaggestuurd zou moeten zijn door ontwikkelingslanden. Het tegengaan van *brain drain* door controle en ontmoedigingsmaatregelen wordt door deskundigen als weinig effectief beschouwd. De voormalige Staatssecretaris van Justitie heeft toegezegd dat de resultaten van het onderzoek zullen worden uitgewerkt in concrete beleidsvoorstellen.

Echter, het voorheen overheersende beeld dat arbeidsmigratie voornamelijk negatieve gevolgen voor ontwikkelingslanden heeft is de laatste jaren bijgesteld.²⁷ In de kabinetsnotitie 'Internationale migratie en ontwikkeling 2008' wordt er op gewezen dat de meeste studies concluderen dat Zuid-Noord migratie de armoede in ontwikkelingslanden heeft verminderd. Bovendien kampen veel ontwikkelingslanden met werkloosheid onder hoger opgeleiden en kan op langere termijn migratie zorgen voor een *brain gain* in ontwikkelingslanden, aldus de genoemde notitie. Voorts zou migratie van hoger opgeleiden een stimulans vormen voor achterblijvers om langer te studeren. Daarnaast zouden migranten uit ontwikkelingslanden, door handel tussen het land van herkomst en Nederland, hun herkomstland een economische impuls kunnen geven. Zij zouden zich ook kunnen inzetten voor de politieke en sociaal-economische ontwikkeling in hun herkomstland.

Geldovermakingen van migranten kunnen een positief effect hebben op de economie in het algemeen en op onderwijsdeelname en opleidingsniveau van achterblijvende kinderen in het bijzonder. In de

¹⁸ ACVZ (2009).

¹⁹ TK 30 573 nr. 34.

²⁰ TK 2009-2010 Aanhangsel van de Handelingen 424; TK 2009-2010 2010Z12640

²¹ NRC, 8 september 2010

http://www.nrc.nl/binnenland/article2616815.ece/Zware_belasting_chirurgen_door_inzet_Indiaas_personeel

²² TK 2010Z12640, vragen

²³ TK 30 573 nr 54, 26 januari 2010.

²⁴ TK 30 573 nr. 34, 10 februari 2009.

²⁵ TK 30 573 nr. 54, 26 januari 2010.

²⁶ TK 30573 nr. 15, 9 december 2008.

²⁷ TK 30 573 nr 11, 4 juli 2008.

kabinetsnotitie 'Internationale migratie en ontwikkeling 2008' is het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling als één van de speerpunten van het Kabinet aangemerkt. Hierbij staat wel voorop dat geldovermakingen van migranten privé zijn en dat de overheid in de besteding hiervan niet sturend mag optreden. Wel ziet de Nederlandse overheid mogelijkheden om door de ontwikkeling van de financiële sector in herkomstlanden de verbeterde koopkracht van achterblijvende familieleden op een meer duurzame structurele wijze aan de gehele bevolking ten goede te laten komen.

Om de transparantie van de Nederlandse markt voor geldovermakingen te verbeteren is door de stichting IntEnt²⁸ de website www.geldnaarhuis.nl opgezet. Deze site is in 2007 met een bijdrage van het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgebreid. Daarnaast ziet Nederland mogelijkheden in onderzoek naar 'remittance corridors', gedefinieerd als het geheel van geldstromen van land A naar land B. Omvangrijke stromen van geldovermakingen zouden een extra stimulans moeten zijn voor de ontwikkeling van de financiële sector van herkomstlanden. Hierbij wordt onder andere gedacht aan het koppelen van geldovermakingen aan andere financiële diensten zoals hypotheek, spaarvormen en kredieten. De overheid zou banken tot de ontwikkeling van dit soort producten kunnen stimuleren door hen te wijzen op het bestaan van omvangrijke corridors.

Ook bij de wenselijkheid van geldovermakingen worden echter wel vraagtekens gezet. De voormalige Minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft in oktober 2009 het verschijnsel van 'nieuwe Nederlanders die hier een huis huren en intussen sparen voor een tweede huisje in Marokko of Turkije'²⁹ ter discussie gesteld. Hij was van oordeel dat nieuwe Nederlanders hun focus daarmee te veel richten op het land van herkomst, hetgeen de integratie in Nederland zou belemmeren. Hij riep nieuwe Nederlanders op om niet al hun spaargeld opzij te leggen voor een huis in het land van herkomst maar om te investeren in hun eigen woonomgeving ('waar ook overheid en woningcorporaties veel geld in steken'). Daarnaast wees hij op investeringen in de toekomst van hun kinderen in Nederland door bijvoorbeeld de deelname aan sportclubs en de aanschaf van een pc voor het huiswerk. De Minister sprak de wens uit dat immigranten echt voor Nederland kiezen en niet 'met één been in het thuisland blijven staan'.

2.1.4 Voordelen en nadelen van tijdelijke en circulaire migratie voor het individu en zijn/haar familie

De Nederlandse regering heeft in de kabinetsnotitie 'Internationale migratie en ontwikkeling 2008' verwezen naar een aantal onderzoeken waaruit blijkt dat internationale migratie een bestaansstrategie is van families en huishoudens uit de middenklasse. De strategie heeft als doel om inkomensrisico's te spreiden, inkomens te verhogen en zich toegang te verschaffen tot een potentiële bron van investeringskapitaal om zo een grotere bestaanszekerheid te bewerkstelligen. Daarnaast wordt gewezen op onderzoek waaruit blijkt dat internationale migratie families vaak in staat stelt om hun levensomstandigheden te verbeteren in de vorm van betere voeding, huisvesting, kleding en onderwijs. Tijdelijke migratie kan bovendien bijdragen aan de kwaliteit van het leven van de migrant zelf door het ontwikkelen van kennis en vaardigheden die hij/zij bij terugkeer in het land van herkomst kan inzetten. Dit laatste uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de mogelijkheden die Nederland biedt voor tijdelijke migratie in het kader van stages en culturele uitwisseling. De wet- en regelgeving hieromtrent wordt verder verduidelijkt in paragraaf 2.2.

Alhoewel het oordeel in Nederland over de invloed van internationale migratie op de levensomstandigheden van het individu en zijn/haar directe omgeving overwegend positief is, zijn er ook wel kritische geluiden te horen. Er wordt met name gewezen op de nadelen die migratie voor achterblijvende gezinsleden met zich kan meebrengen. Zo wijst de SP er in het Kamerdebat over het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid op dat er in Polen kindertehuizen zijn opgericht voor kinderen van ouders die in het buitenland werken.³⁰ In de kabinetsnotitie 'Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008' wordt gewezen op een toename in lasten, taken en zorgen van vrouwelijke achterblijvers, zonder

²⁸ Intent biedt training en advies aan startende ondernemers die een eigen bedrijf willen beginnen in programmalanden van de stichting. Zie ook: <http://www.ondernemenoverdegrens.nl/>

²⁹ http://www.nrc.nl/binnenland/article2399699.ece/Van_der_Laan_wil_beperking_terugkeer_allochtonen

³⁰ TK 53 4863, 10 februari 2010.

dat dit gepaard hoeft te gaan met een duurzame vergroting van hun machtspositie. Naast deze nadelen voor achterblijvers wordt ook wel de zorg uitgesproken over de kwetsbare positie van de arbeidsmigranten zelf, die misbruik en marginalisering met zich kan meebrengen.

2.1.5 Terugkeer van tijdelijke en circulaire migranten

In het Nederlandse politieke en publieke debat neemt de zorg over de terugkeer van tijdelijke arbeidsmigranten een zeer prominente plaats in. Dit is rechtstreeks terug te voeren op de ervaringen met de gastarbeiders in de jaren 60 en 70, waarvan in eerste instantie werd aangenomen dat deze migratie tijdelijk van aard was.³¹ De ervaring heeft echter geleerd dat, zoals in de Kabinetsnotitie 'Ontwikkeling en migratie' uit 2004 is verwoord, 'wanneer een migratiesysteem eenmaal op gang is gekomen, het voor landen die het internationale recht respecteren allerminst eenvoudig weer is te stoppen.' De gastarbeiders bleven en er was sprake van volmigratie, ook toen er in de jaren '70 en '80 door de economische recessie minder werkgelegenheid was. De genoemde notitie uit 2004 wijst erop dat migratie naar geïndustrialiseerde landen niet goed wordt gereguleerd door de arbeidsmarkt doordat de voorzieningen van de verzorgingsstaat het mogelijk maken dat migranten blijven, ook als er geen vraag naar hun arbeid meer is. Verder wordt er op gewezen dat migratie in de afgelopen decennia in Nederland gepaard is gegaan met aanzienlijke integratieproblemen.

Voor de handhaving en het draagvlak van het Nederlandse migratiebeleid wordt het dan ook van essentieel belang geacht dat migranten die geen rechtmatig verblijf meer hebben Nederland verlaten.³² Terugkeer neemt zodoende ook bij het debat over tijdelijke en circulaire migratie een belangrijke plaats in. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) stelt in haar advies 'Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035'³³ dat het succes van tijdelijke arbeidsmigratie afhankelijk zal zijn van de mate waarin terugkeer na afloop van het arbeidscontract gewaarborgd kan worden. Om terugkeer van tijdelijke migranten te bevorderen zijn door deze commissie een aantal –hierna volgende- aanbevelingen gedaan.

- Gezinsleden van tijdelijke arbeidsmigranten niet toelaten. Aangenomen wordt dat de beslissing om na enkele jaren al dan niet terug te keren beïnvloed wordt door de wensen van aanwezige gezinsleden. Wanneer het gezin in het land van herkomst verblijft, is de kans op terugkeer groter.
- Werkgevers verplichten tot een meldingsplicht en een plicht tot medewerking aan terugkeer.
- Onderzoek doen naar de mogelijkheid tot het opleggen van sancties aan organisaties en personen die huizen verhuren aan illegalen.
- Sancties voor migranten, zoals uitsluiting bij een volgende termijn als arbeidsmigrant of het pas uitbetalen van terug te ontvangen pensioenpremies als de migrant is teruggekeerd naar het land van herkomst.
- Premies voor migranten, bijvoorbeeld het in gang zetten van een geldstroom om de migrant na terugkeer in het land van herkomst behulpzaam te zijn.
- Hulp bij reïntegratie in het land van herkomst, bijvoorbeeld door een gegarandeerde werkplek gedurende een jaar in de vestiging van het bedrijf waar hij/zij werkzaam is geweest in Nederland.

In de Kamerdebatten over de pilot circulaire migratie, die onlangs van start is gegaan, was terugkeer van de circulaire migranten één van de centrale thema's. De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft aangegeven dat terugkeer essentieel is voor het succes van de pilot. Door hun terugkeer kunnen migranten bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van hun land van herkomst.³⁴ De pilot wordt verder besproken in de volgende subparagraaf.

³¹ In de jaren 60 ontstond in Nederland een arbeidstekort voor met name zwaar en ongeschoold werk. Als gevolg hiervan werven Nederlandse werkgevers in de jaren 60 en 70 arbeidskrachten in landen rond de Middellandse Zee, waaronder Spanje, Italië, Joegoslavië en later Turkije en Marokko. In 1973 werd een wervingsstop afgekondigd.

³² NL EMN NCP (2009)

³³ Mei 2009

³⁴ 30 573 nr. 52

2.1.6 Bluebirds - Pilot circulaire migratie³⁵

Het politieke debat over migratie en ontwikkeling dat sinds het verschijnen van de beleidsnotitie 'Ontwikkeling en Migratie' in 2004 wordt gevoerd heeft uiteindelijk geleid tot het besluit van de Nederlandse regering in 2007 om een pilot circulaire migratie te starten, waarbij mensen uit ontwikkelingslanden tijdelijk in Nederland kunnen werken. De pilot is een gezamenlijk initiatief van de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het doel van de pilot is te onderzoeken of tijdelijke arbeidsmigratie daadwerkelijk voordelen met zich kan meebrengen voor alle betrokkenen: de migranten, de Nederlandse arbeidsmarkt en de landen van herkomst. De primaire doelgroep van de pilot bestaat uit migranten met een middelbare beroepsopleiding. De bovengrens voor deelname voor de pilot wordt bepaald door de kennismigrantenregeling. Migranten die op basis van deze regeling naar Nederland zouden kunnen komen, komen niet in aanmerking voor deelname aan de pilot.³⁶

Na een openbare aanbesteding is in 2009 de stichting HIT (Hersteld vertrouwen in de toekomst) geselecteerd die invulling geeft aan de pilot. Deze stichting heeft als missie 'het bevorderen van een evenwichtige samenleving waarin de sociaaleconomische voordelen van en voor migranten optimaal worden benut.'³⁷ De stichting legt zich toe op innovatieve projecten en experimenten op het snijvlak van migratie en arbeid en is eveneens betrokken bij (onderzoeks-)projecten op het gebied van duurzame terugkeer en herintegratie.

Reden voor de keuze voor deze stichting was dat in hun offerte een relatief groot bedrag rechtstreeks ten goede komt aan de voorbereiding, tewerkstelling en re-integratie van de circulaire migrant. Daarnaast besteedt de stichting veel aandacht aan de terugkeer en re-integratie van de circulaire migranten, dat door de Nederlandse regering is aangemerkt als een essentieel onderdeel van circulaire migratie.³⁸ Al voor de start van de pilot is door HIT een inventarisatie gemaakt van lokale terugkeer en re-integratie-initiatieven waarop HIT later kan inhaken.³⁹ De pilot heeft de naam *Bluebirds* gekregen. *Bluebirds* is gestart op 1 december 2009 en heeft als einddatum 30 november 2012. De evaluatie van de Wereldbank loopt door tot 1 oktober 2013. Hieronder wordt verder ingegaan op de voorwaarden en de kenmerken van het project.

Onderzoeksproject gericht op het beïnvloeden van migratiestromen van laag- en middelbaar geschoolden Bluebirds moet in de eerste plaats gezien worden als een onderzoeksproject. De pilot gaat onderzoeken hoe tijdelijke arbeidsmigratie kan bijdragen aan duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden en hoe het Nederlandse bedrijfsleven hiervan kan profiteren.⁴⁰ Behalve in Nederland is er ook vanuit de Europese Commissie en vanuit een aantal Europese landen interesse voor de uitkomsten van het onderzoek.

Het project wordt uitgevoerd door de stichting HIT in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Nederlandse overheid faciliteert daar waar nodig.⁴¹

Er is een externe adviesraad ingesteld van politici en experts op het gebied van werkgelegenheid, justitie en ontwikkeling. De externe monitoring en evaluatie van de pilot ligt in handen van de Wereld Bank (*World Bank Development Research Group*) waarvoor een *Terms of Reference* (TOR)⁴² is opgesteld.

³⁵ Een deel van deze paragraaf is rechtstreeks afkomstig uit de EMN studie *Tekorten op de Arbeidsmarkt*. EMN NL NCP, nog te verschijnen.

³⁶ Mondelinge informatie van de stichting HIT.

³⁷ <http://hitfoundation.eu/nl/over-hit/missie>, geraadpleegd op 6 september 2010.

³⁸ TK 30 573, nr. 52

³⁹ Schriftelijke informatie van het Ministerie van Buitenlandse zaken

⁴⁰ www.hitfoundation.eu, geraadpleegd op 13 augustus 2010

⁴¹ Schriftelijke informatie van het Ministerie van Buitenlandse zaken

⁴² Terms of Reference (TOR) is een benaming voor een opdracht welke aan een missie of deskundige wordt meegegeven en waarnaar hij refereert bij de uitvoering van zijn taken. Bevat vaak formulering van taken die door de missie moeten worden verricht en opsomming van zaken die moeten worden onderzocht. (<http://www.mijnwoordenboek.nl/vertaal/EN/NL/terms%20of%20reference>), geraadpleegd op 20 oktober 2010.

De pilot is ingedeeld in 3 fasen.⁴³

Fase 1: Matching professional needs (maart tot december 2010)

In deze fase worden geïnteresseerde werkgevers in Nederland gekoppeld aan geschikte kandidaten. De fase bestaat uit de volgende stappen:

- Selectie van vacatures in Nederland;
- Rekrutering van kandidaten;
- Ontwikkelen van persoonlijke ontwikkelingsplannen;
- Logistieke voorbereiding, waaronder een interculturele oriëntatie.

Op het moment van het schrijven van dit rapport zijn 50 concrete vacatures geïdentificeerd. 10 kandidaten zijn inmiddels geselecteerd. Daarnaast zijn gesprekken gaande over nog ongeveer 50 potentiële functies met geïnteresseerde werkgevers. In Zuid-Afrika zijn twee werving- en selectiepartners gevonden.⁴⁴

Fase 2: Work & Learn in a foreign country (maximaal vanaf oktober 2010)

In deze fase werkt en leert de migrant in Nederland. Tijdens de hele periode zal de focus liggen op het ontwikkelen van nieuwe competenties die de migrant niet kan verwerven in zijn herkomstland en die hem/haar meer kansen geven op de arbeidsmarkt bij terugkeer. De migrant ontvangt in deze fase ondersteuning bij het vinden van zijn weg in het dagelijks leven en op de werkplek in Nederland.

Fase 3: Realising development impact (2012)

In deze fase keren de migranten terug naar huis. Er is aandacht voor vooruitzichten op een baan in het thuisland. Daarnaast zullen een aantal activiteiten worden opgezet in de herkomstlanden om participanten te helpen een baan te vinden. Hier zijn een netwerk, training voor ondernemers en investeringsmogelijkheden bij inbegrepen.

Voorwaarden en rechten voor deelnemers

- Deelnemers kunnen maximaal twee jaar in Nederland werken en wonen;
- Het moet gaan om reguliere banen (geen traineeships of stageplaatsen) voor minimaal vier dagen per week;
- Er dienen normale, marktconforme salarissen te worden uitbetaald;
- De gezondheidszorgsector is uitgesloten van deelname;
- Er hoeft niet te worden getoetst of er 'prioriteitgenietend aanbod' aanwezig is (zie paragraaf 2.2.);
- Gezinshereniging in het kader van de pilot is niet toegestaan;
- Deelnemers moeten een persoonlijk ontwikkelingsplan opstellen;
- Het afsluiten van een ziektekostenverzekering is verplicht;
- Er is voorzien in woonruimte voor de deelnemers.

In de voorwaarden voor de deelnemers aan *Bluebirds* wordt de uitwerking van het publieke en politieke debat over tijdelijke en circulaire migratie weerspiegeld. De voorwaarden dat er maximaal voor twee jaar een vergunning kan worden verleend en dat gezinshereniging niet is toegestaan komen voort uit de wens om permanente vestiging in Nederland te voorkomen. Het afsluiten van een ziektekostenverzekering en het voorzien in woonruimte kan voorkomen dat de migrant in een schrijnende situatie terecht komt. Vanwege de slechte ervaringen die Nederland heeft met arbeidsmigranten in de gezondheidszorg en vanwege de weerstand die er in Nederland leeft tegen werving van gezondheidszorgpersoneel in ontwikkelingslanden is deze sector uitgesloten van deelname aan het project.

Samenwerking met Zuid-Afrika en Indonesië

Er is gekozen voor samenwerking met Zuid-Afrika en Indonesië. Uit elk land kunnen maximaal 80 personen deelnemen aan de pilot. De keus voor Indonesië is gemaakt op basis van de grote economische capaciteit van dat land. Verder zijn er besprekingen geweest tussen de regeringen over een geïntegreerd terugkeerbeleid op het gebied van sociale, economische en financiële assistentie. De keus voor Zuid-

⁴³ www.hitfoundation.eu/bluebirds, geraadpleegd op 13 augustus 2010

⁴⁴ Stichting HIT 2010.

Afrika is gemaakt op basis van het hoge aanbod van gekwalificeerde professionals. Verder is het beheersen van de Engelse taal van de doelgroep van belang geweest. De Zuid-Afrikaanse regering hecht veel waarde aan de terugkeer van onderdanen die met hun ervaring uit het buitenland de Zuid-Afrikaanse arbeidsmarkt kunnen versterken. Alhoewel Zuid-Afrika nog geen overkoepelend reïntegratiebeleid heeft, zijn er ontwikkelingen op het gebied van arbeidsintegratie, waaronder het starten van een eigen bedrijf. De pilot zoekt aansluiting hierbij.

Er zijn op het moment van het schrijven van dit rapport (nog) geen samenwerkingsovereenkomsten afgesloten tussen de Nederlandse regering en die van Zuid-Afrika en Indonesië. Evenmin hebben Indonesië en Zuid-Afrika toezeggingen gedaan met betrekking tot terugname van de circulaire migranten. Terugkeer wordt bevorderd door gebruikmaking van het persoonlijk ontwikkelingsplan (zie hieronder).⁴⁵

Werving gericht op sectoren met tekorten op de arbeidsmarkt

De pilot wordt uitgevoerd in sectoren die een tekort hebben aan middelbaar geschoolde arbeidskrachten. De selectie voor specifieke beroepen is gedaan op basis van gesprekken tussen UWV WERKbedrijf⁴⁶, ondernemers en internationale uitzendbureaus, waarbij rekening is gehouden met de snelle veranderingen van de vraagzijde op de arbeidsmarkt. Ieder afzonderlijk beroep op de UWV-lijst van tekortberoepen is beoordeeld op toegevoegde waarde voor de werkzoekende en op kansen voor internationale ondernemers. Uit de gesprekken bleek dat arbeidstekorten bestaan in de metaalindustrie (scheeps- en machinebouw), voedingsmiddelenindustrie, agribusiness en logistiek. De eerste ervaring in de pilot was wel dat door de economische crisis het aantal potentiële vacatures (tekortberoepen) drastisch is teruggelopen. Pas sinds de tweede helft van augustus lijkt het aantal vacatures voorzichtig aan te trekken.⁴⁷ De meeste vacatures bevinden zich in de technische en IT-beroepen. Er blijkt in de eerste fase van het project nadrukkelijk meer belangstelling te zijn voor werknemers uit Zuid-Afrika dan uit Indonesië.

Persoonlijk ontwikkelingsplan (POP)

Om een goede invulling te geven aan het leer-werktraject wordt samen met de migrant een Persoonlijk Ontwikkelingsplan (POP) opgesteld. Aspecten die daarin staan opgenomen, zijn de professionele ambities en de lange-termijn doelen (in het land van herkomst) van de arbeidsmigrant, zijn functioneren, de lange-termijn doelen van de werkgever en de huidige en toekomstige functie-eisen. Belangrijk is het ontwikkelen van nieuwe competenties en vaardigheden die de arbeidsmigrant in het land van herkomst niet kan verwerven.

De eerste bedrijven die deelnemers van het project als werknemer verwelkomen zijn Royal Haskoning, Witteveen en Bos en Otto Workforce.

Focus op terugkeer en bijdrage aan duurzame ontwikkeling in land van herkomst.

Terugkeer speelt een grote rol in de pilot. De pilot moet eraan bijdragen dat arbeidsmigranten na terugkeer hun opgedane werkervaring kunnen inzetten om hun arbeidspositie te versterken of een eigen onderneming starten. Er is een terugkeerbonus verbonden aan vasthouden aan het persoonlijk ontwikkelingsplan (POP).⁴⁸ De pilot stimuleert de arbeidsmigrant een grotere zelfredzaamheid te ontwikkelen en zijn individuele ontwikkeling te maximaliseren. De gedachte is dat hierdoor op de lange termijn armoede en *brain drain* kan worden tegengegaan. Op deze manier kan er een bijdrage worden geleverd aan duurzame ontwikkeling van hun land van herkomst en daarmee ook aan de doelstellingen op het gebied van ontwikkeling van de Nederlandse overheid. Met de pilot wordt ingezet op een verbreding en intensivering van de samenwerking van Nederland (zowel op het niveau van bedrijfsleven

⁴⁵ Schriftelijke informatie van het Ministerie van Buitenlandse zaken

⁴⁶ Het UWV WERKbedrijf is een onderdeel van het UWV en is het trefpunt voor werkzoekenden en werkgevers. Zij bieden werkgevers informatie en voorzieningen bij het vinden van gekwalificeerd personeel. Werkzoekenden bieden zij ondersteuning bij het vinden van werk. Werkzoekenden kunnen, totdat die weer aan het werk zijn, bij hun terecht voor het aanvragen van een uitkering. Voor werkgevers behandelen zij ontslagvergunningen en tewerkstellingsvergunningen.

⁴⁷ Stichting HIT 2010

⁴⁸ Schriftelijke informatie van het Ministerie van Buitenlandse zaken

als op het niveau van overheden) met landen van herkomst op het terrein van ontwikkeling en/of migratie.

Voorlopige bevindingen

Stichting HIT heeft in haar eerste halfjaarlijkse rapportage in september 2010 enkele voorlopige bevindingen genoemd, gebaseerd op een beperkt aantal waarnemingen. Deze worden hieronder weergegeven.

Werkgevers in Nederland:

- Werkgevers zijn enthousiast over de inzet van internationale werknemers indien een goede match tussen vraag en aanbod tot stand komt;
- De inzet van internationaal personeel kent nog zoveel bottlenecks dat werkgevers dit feitelijk alleen overwegen in functies waarvoor in Nederland of de EU/EER niemand te vinden is;
- De maximale duur van 2 jaar die de arbeidsmigranten in Nederland mogen werken is voor veel werkgevers te kort en een belangrijke reden om af te haken;
- Ook taal en cultuur zijn redenen voor werkgevers om af te zien van werving in derde landen;
- De inzet van intermediairs zoals Randstad en OTTO Work Force is voor werkgevers een veilige manier om te participeren in deze pilot;
- Voor intermediairs is business development een belangrijke reden om te participeren.

Werknemers in Zuid-Afrika en Indonesië:

- De werknemers die goed plaatsbaar in Nederland blijken, hebben op dit moment in het land van herkomst ook een baan;
- Geld lijkt niet de enige motivatie te zijn om aan de pilot mee te doen. Veiligheid, uitdaging, avontuur, persoonlijke ontwikkeling en verbeterde arbeidsmarktpositie bij terugkeer zijn – voor zover tot nu toe zichtbaar – ook belangrijke motieven voor deelname aan de pilot;
- Door het type functies lijken er tot dusver meer mannen dan vrouwen te komen, al is de verhouding bij de eerste tien banen 50/50;
- Er lijken iets meer, maar zeker niet exclusief, deelnemers te komen in de leeftijdsgroep 25-35.

2.1.7 Tijdelijke uitzending van migranten naar hun land van herkomst

De meeste publieke en politieke aandacht in Nederland op het gebied van tijdelijke en circulaire migratie gaat uit naar de migratie van derdelanders naar Nederland. De focus in dit rapport ligt dan ook voornamelijk op deze vorm van circulaire migratie. Echter, zoals al in paragraaf 1.3. is verwoord, wordt onder circulaire migratie eveneens verstaan de tijdelijke uitzending van derderlanders die verblijfsrecht hebben in de EU naar hun land van herkomst. In Nederland zijn er enkele organisaties op dit vlak actief. Hun activiteiten worden in deze paragraaf uiteengezet.

Internationale Organisatie voor Migratie in Nederland (IOM Nederland)

De relatie tussen migratie en ontwikkeling is een belangrijk aandachtsgebied van IOM Nederland. IOM is van mening dat er in deze tijd van ongekende migratie dringend behoefte is aan een beter begrip van de onderlinge banden tussen migratie en ontwikkeling en aan concrete projecten die de positieve invloeden van migratie op ontwikkeling bevorderen.⁴⁹

In dit kader heeft IOM Nederland drie projecten voor de tijdelijke terugkeer van migranten naar hun land van herkomst in het kader van capaciteitsversterking. De migranten worden hierbij gezien als 'agents of change'. De gedachte is dat de migranten vanwege hun bekendheid met de taal en cultuur weinig moeite hebben zich aan te passen en op een effectieve manier kunnen samenwerken met lokale organisaties. Het is de ervaring van IOM Nederland dat migranten die worden uitgezonden naar hun land van herkomst sneller dan een buitenstaander snappen waar de problemen om gaan en daarom eerder naar een oplossing kunnen zoeken. Het gevaar is wel dat de migrant wordt opgeslokt door de samenleving in het land van herkomst doordat er veelvuldig een beroep op hem wordt gedaan door zijn omgeving. Het is van belang dat de migrant de focus houdt op de taak waarvoor hij wordt uitgezonden.

⁴⁹ http://www.iom-nederland.nl/Programma_s/Migratie_Ontwikkeling, geraadpleegd op 16 augustus 2010.

Behalve insider zijn migranten deels ook een outsider geworden. Zij kunnen door hun migratie dingen anders zien dan mensen in hun land van herkomst. Dit heeft voordelen, maar kan ook tot gevolg hebben dat migranten tijd nodig hebben om zich waar te maken. Bij jongeren die worden uitgezonden en terechtkomen in een werkomgeving waar voornamelijk ouderen werken kan aanvankelijk sprake zijn van wederzijds onbegrip.

Sommige migranten die worden uitgezonden gebruiken de periode om te zien of ze in hun land van herkomst opnieuw een leven kunnen opbouwen. Het komt voor dat migranten die op jonge leeftijd naar Nederland gekomen zijn besluiten voor langere tijd terug te keren naar het land van herkomst. Dit hangt natuurlijk wel af van de situatie in het land van herkomst: een Kaapverdiaan ziet sneller mogelijkheden in zijn land van herkomst dan een Afghaan. Anderen vinden dankzij hun uitzending bij terugkeer in Nederland een baan.

IOM Nederland signaleert een groeiend besef in landen van herkomst dat migranten een positieve bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van het land. IOM Nederland werkt in deze projecten in enige mate samen met migrantenorganisaties. IOM stimuleert het organiseren van professionele netwerken in de diaspora (netwerken van migranten met hetzelfde beroep). Deze netwerken bestaan in Nederland nog nauwelijks. De diaspora in Nederland is voornamelijk op basis van afkomst georganiseerd. Volgens het IOM zijn professionele netwerken (die in het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten wel bestaan) zichtbaarder in het land van herkomst en beter in staat om kennis te delen met het thuisland.⁵⁰

De drie IOM-projecten worden hieronder verder beschreven.

*MIDA Ghana Health*⁵¹

In 2005 is IOM Nederland in samenwerking met het Ghanese Ministerie van Gezondheid en de Nederlandse ambassade in Accra gestart met het MIDA Ghana gezondheidszorgproject. Het doel van dit project is om bij te dragen aan de ontwikkeling en verbetering van de gezondheidssector in Ghana. Enerzijds kunnen Ghanese migranten die in de EU wonen door middel van tijdelijke uitzending in Ghana hun kennis, vaardigheden en ervaringen overdragen. Anderzijds bestaat er de mogelijkheid voor Ghanese om in Nederland of het Verenigd Koninkrijk stage te lopen.

Na de succesvolle projecten van MIDA Ghana I en II is in april 2008 het MIDA Ghana III project van start gegaan. Dit project loopt tot maart 2012. Focus van MIDA Ghana III is het leveren van een bijdrage aan de verbetering van human resources development. De nadruk ligt zodoende op kennisoverdracht en training.

Het project is op maat gemaakt. Uitgaande van de specifieke behoeften van opleidingsinstituten en ziekenhuizen in Ghana kunnen leden van de diaspora op tijdelijke basis eenmalig of herhaaldelijk worden uitgezonden, of hun kennis virtueel overdragen. Gemiddeld duurt een uitzending twee weken tot drie maanden. Daarnaast kunnen gezondheidszorginstellingen in Ghana kandidaten selecteren die voor aanvullende training naar Nederland komen. IOM onderzoekt de trainingsmogelijkheden in Europese ziekenhuizen. De afstemming van vraag en aanbod wordt door IOM en het Ghanese Ministerie van gezondheid op elkaar afgestemd. IOM biedt financiële ondersteuning en begeleiding bij het regelen van visum, werkvergunning, vervoer en huisvesting.

Aanleiding voor het project is de *brain drain* van vooral doktoren en verplegend personeel in Ghana en de gevolgen hiervoor voor de kwaliteit van de gezondheidszorg. De uitzendingen zijn echter niet bedoeld om de leegloop van medisch personeel in Ghana te stoppen en de gaten die zijn ontstaan wegens personeelstekorten op te vullen.⁵² Het oplossen van de *brain drain* is dan ook niet het doel van het project, naar het oordeel van IOM is hiervoor noodzakelijk dat Ghana zelf maatregelen neemt die de arbeidsvoorwaarden voor medisch personeel aantrekkelijker maken. Er vinden geen uitzendingen plaats

⁵⁰ Interview IOM Nederland

⁵¹ De projectbeschrijvingen in deze paragraaf zijn ontleend aan informatie op de site van IOM over het project, 16 augustus 2010.

⁵² Interview IOM Nederland

voor reguliere werkzaamheden, het gaat altijd om capaciteitsopbouw. Hierbij wordt wel geprobeerd om de personen die worden uitgezonden zo strategisch mogelijk in te zetten, bijvoorbeeld op het gebied van orthopedie en spoedeisende hulp, terreinen waar in Ghana nog grote behoefte is aan capaciteitsopbouw. Behalve medische trainingen worden ook wel specialisten op het gebied van management en ICT in de gezondheidszorg uitgezonden. Capaciteitsopbouw op deze terreinen kan er aan bijdragen dat de randvoorwaarden voor medisch personeel in Ghana verbeteren, waardoor het aantrekkelijker wordt om in Ghana te blijven werken.

Sommige mensen die zijn uitgezonden zijn voor langere tijd teruggegaan. Het komt daarnaast ook wel voor dat mensen meerdere malen worden uitgezonden. Hierdoor ontstaan langdurige relaties, waardoor samenwerkingsverbanden tussen gezondheidszorginstellingen in Ghana en in de EU een vaste vorm krijgen. Sommige trainingen die in het kader van het project in Ghana worden gegeven zijn nu erkend door de overheid en op deze manier geïnstitutionaliseerd.

Sinds de start van het project zijn ongeveer 150 tot 200 tijdelijke uitzendingen naar Ghana gerealiseerd⁵³. In 2008 vonden 44 uitzendingen plaats, in 2009 35.⁵⁴ In totaal zijn ongeveer 10 Ghanesezen voor een korte stage of training naar Nederland of het Verenigd Koninkrijk gereisd.⁵⁵

Het project wordt regelmatig geëvalueerd door een taskforce die in Ghana is ingesteld en waaraan het Ministerie van Gezondheid, onderwijsinstellingen en missieziekenhuizen deelnemen. Het succes van het project wordt afgemeten aan de impact die de uitzending heeft gehad op de instellingen zelf. In oktober 2010 staat een workshop gepland in Accra van IOM Nederland en het Ghanese Ministerie van gezondheid om de voorlopige resultaten van het project te beoordelen.⁵⁶

Temporary Return of Qualified Nationals II (TRQN II)

Het project *Temporary Return of Qualified Nationals* is gericht op de wederopbouw en ontwikkeling van Afghanistan, Bosnië en Herzegovina, Ethiopië, Georgië, Sierra Leone en Soedan. Dit gebeurt door het tijdelijk uitzenden van hoger opgeleide migranten die in Nederland of andere EU landen wonen en afkomstig zijn uit één van deze landen. De uitzending kan variëren van enkele weken tot maximaal drie maanden. Het doel van de uitzendingen is een concrete bijdrage te leveren aan de versterking van de capaciteit van lokale instellingen door middel van een 'train the trainer'⁵⁷ benadering. Belangrijk uitgangspunt is de vraag in de landen van herkomst. IOM werkt in dit project nauw samen met partnerorganisaties in de publieke en private sector in de landen van herkomst en met migrantennetwerken in Nederland en andere Europese landen. IOM biedt financiële ondersteuning en begeleiding bij het regelen van visum, werkvergunning, vervoer en huisvesting.

Bij het Nederlandse IOM project TRQN zijn landen gekozen die staan op de lijst partnerlanden van het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking. Het project wordt gefinancierd uit het budget voor Migratie en Ontwikkeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast is gelet op landen waarvan in Nederland aanzienlijke migrantengemeenschappen aanwezig zijn. Bovendien moet het gaan om landen waarin een IOM kantoor aanwezig is dat een goed netwerk heeft. Ook wordt het door IOM van belang geacht dat de nationale overheid een positieve houding heeft ten opzichte van de diaspora en de rol die de diaspora kan spelen in de ontwikkeling van het land. IOM vindt het daarbij van belang dat de rol die de diaspora in het land van herkomst kan spelen is opgenomen in de ontwikkelingsdoelstellingen van het land en dat het onderdeel uitmaakt van de *poverty reduction strategy*.⁵⁸ In een aantal landen (Bosnië en Herzegovina, Sierra Leone en Soedan) hebben de positieve resultaten van het project mede geleid tot de ontwikkeling van een migratie- en ontwikkelingsbeleid.⁵⁹

⁵³ Interview IOM Nederland

⁵⁴ IOM jaarverslag 2009 (2010)

⁵⁵ Interview IOM Nederland

⁵⁶ IOM (2010)

⁵⁷ In dit concept wordt één medewerker opgeleid die vervolgens als taak krijgt de andere medewerkers op te leiden.

⁵⁸ Interview IOM Nederland

⁵⁹ IOM (2009)

In het kader van TRQN vinden ook virtuele uitzendingen plaats waarin kennis online wordt overgedragen. Zo vinden in Afghanistan en in Sudan cursussen Autocad (een computerprogramma voor technisch tekenen) plaats via een e-learning programma. In verschillende delen in het land loggen mensen tegelijkertijd met de cursusleider in Nederland in om de cursus te volgen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een programma waarbij het mogelijk is om elkaars beeldscherm te zien. Ook wordt daarnaast gebruik gemaakt van skype. Voorwaarde voor een virtuele uitzending is wel dat er een goede en snelle internetverbinding is, dat is niet overal mogelijk. Met name technische trainingen zijn naar het oordeel van IOM Nederland geschikt voor virtuele uitzendingen. IOM vindt virtuele uitzendingen in het kader van trainingen voor bijvoorbeeld vroedvrouwen en *awareness raising*, waarbij het intermenselijk contact essentieel is, niet geschikt. Naast virtuele uitzendingen vindt ook op een meer basaal niveau wel digitale uitwisseling plaats. Iedere fysieke uitzending levert e-mailverkeer op, maar daarnaast worden ook wel weblogs bijgehouden etc.

TRQN II loopt tot juni 2011. Sinds de start van TRQN I in april 2006 zijn al meer dan 180 uitzendingen gerealiseerd. In 2008 vonden 49 uitzendingen plaats, in 2009 96.⁶⁰

In TRQN II zijn 300 'fysieke' uitzendingen gepland en 50 uitzendingen van virtuele aard.⁶¹ Het project wordt financieel ondersteund door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

DIAS de Cabo Verde

Het project DIAS de Cabo Verde wordt uitgevoerd door de IOM Nederland, Portugal en Italië in samenwerking met het Instituto das Communiades in Kaapverdië en de Kaapverdische diaspora in de drie genoemde landen. Het project wordt gefinancierd door de Europese Commissie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Portugal. Het project richt zich op capaciteitsopbouw in Kaapverdië door de diaspora in Portugal, Italië en Nederland hierbij te betrekken. Het project wil daarnaast bijdragen aan het versterken van het transnationale netwerk van de diaspora en aan de versterking van het communicatienetwerk tussen de diaspora en instellingen in Kaapverdië.

Belangrijkste activiteiten zijn:

- Het in kaart brengen van behoeften in Kaapverdië;
- Het ontwikkelen van een website waar alle geïnteresseerden zich kunnen registreren, zodat hun profiel beschikbaar is voor toekomstige trainingmissies;
- Het ontwikkelen van een database om de kennis en vaardigheden van Kaapverdianen in het buitenland én de behoeften in Kaapverdië op te slaan;
- Het organiseren van korte trainingmissies;
- Het organiseren van netwerkmissies om ontwikkelingsinitiatieven van migranten te promoten;
- Het verspreiden van informatie over investeringsmogelijkheden voor migranten en het faciliteren van samenwerkingsverbanden tussen zakenpartners in het buitenland en in Kaapverdië.

Stichting Dir

De Ethiopische migrantenorganisatie Stichting Dir heeft in 2010 een bijdrage ontvangen uit het budget voor Migratie en Ontwikkeling voor uitzending van dertig in Nederland verblijvende Ethiopiërs naar Ethiopië voor een periode van een half jaar tot een jaar.⁶² Deze migranten worden ingezet in het programma 'capaciteitsversterking via Diaspora' van de stichting.⁶³ De stichting verwacht dat er zich een informeel nazorgtraject zal ontwikkelen als de deelnemers eenmaal terug zijn in Nederland.

PSO

PSO is een vereniging van bijna 60 Nederlandse ontwikkelingsorganisaties die zich richt op capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden.⁶⁴ Sinds 2006 heeft PSO een stimuleringsfonds genaamd *Cross Over*, waarmee hoogopgeleide eerste en tweedegeneratie migranten kunnen worden uitgezonden naar hun land van herkomst. Het fonds voorziet in mogelijk

⁶⁰ IOM jaarverslag 2009 (2010)

⁶¹ IOM (2009)

⁶² TK 30573 nr54, 26 januari 2010

⁶³ <http://www.stichtingdir.nl/>, geraadpleegd op 19 augustus 2010

⁶⁴ <http://www.pso.nl/content/over-pso>, geraadpleegd op 6 september 2010

aanvullende cursussen, een toelage op het lokale salaris en tegemoetkomingen in kosten voor gezinshereniging, huisvesting en aanvullende verzekeringen. Het programma is in 2009 geëvalueerd. In 2008 zijn er vier projecten met succes afgerond. In 2009 liepen er dertien uitzendingen. Het aantal aanmeldingen liep achter bij het verwachte aantal deelnemers omdat organisaties vaak moeite hadden om de juiste kandidaat te vinden of omdat de uitzendvoorwaarden voor de migrant als een rem werkten.⁶⁵ Naar aanleiding hiervan heeft PSO de uitzendvoorwaarden aangepast. Alleen organisaties die lid zijn van de vereniging kunnen op dit moment een aanvraag voor financiering indienen. Men is bezig om beleid te ontwikkelen voor aanvragen van migrantenorganisaties. Verder heeft PSO een samenwerking gestart met andere organisaties (Emplooi⁶⁶ en het African Diaspora Policy Centre⁶⁷) om de geschikte kandidaten te werven.

Mede naar aanleiding van de evaluatie legt PSO een verband tussen het programma Cross Over en een leertraject voor culturele diversiteit in de sector van ontwikkelingssamenwerking. Eén van de doelen van het programma is doorstroming na uitzending binnen de ontwikkelingssector, zodat de opgedane kennis niet verloren gaat. PSO biedt in dit kader lidorganisaties ondersteuning bij het creëren van een divers personeelsbestand.

2.2 Nationale wetgeving, voorwaarden, criteria en handhaving

2.2.1 Wet- en regelgeving voor arbeids- en studiemigratie en uitwisseling

De toelating en tewerkstelling van (tijdelijke) arbeidsmigranten in Nederland is ingekaderd door de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) en de Wet arbeid Vreemdelingen (Wav). Beide wetten zijn nader uitgewerkt in lagere regelgeving en beleid. In het geval van de Vreemdelingenwet is dat het Vreemdelingenbesluit (Vb), het Voorschrift Vreemdelingen (VV) en de Vreemdelingencirculaire (Vc). Voor de Wet arbeid Vreemdelingen is dat het Besluit uitvoering Wet arbeid Vreemdelingen, het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid Vreemdelingen en de UWV beleidsregels uitvoering Wet arbeid Vreemdelingen.

De Vw 2000 en de Wav (en de lagere regelgeving) bepalen in onderlinge samenhang onder welke voorwaarden personen met een andere nationaliteit dan de Nederlandse naar Nederland mogen komen en in Nederland mogen werken. Voor de personen uit de Europese Economische Ruimte (bestaande uit de lidstaten van de EU plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) en Zwitserland, geldt het recht van vrij verkeer tussen de lidstaten.⁶⁸ Voor personen uit Bulgarije en Roemenië geldt nog geen volledige openstelling van de arbeidsmarkt. Voor deze nationaliteiten geldt tot 1 januari 2012 (met mogelijke verlenging tot 1 januari 2014) een overgangsregeling met betrekking tot het recht van vrij verkeer van werknemers.

Het kader waarbinnen aan een vreemdeling tijdelijk verblijf als student, au pair of vanwege andere vormen van uitwisseling verblijf kan worden toegestaan, wordt bepaald in het Vb. Het beleid met betrekking tot de toelating van buitenlandse studenten is erop gericht om onder bepaalde voorwaarden vreemdelingen in de gelegenheid te stellen tijdelijk in Nederland te studeren of een opleiding te volgen.

⁶⁵ PSO jaarverslag 2009 (2010)

⁶⁶ Emplooi is een arbeidsbureau voor vluchtelingen. Zie ook <http://www.emplooi.net>.

⁶⁷ Het African Diaspora Policy Centre biedt een platform aan de Afrikaanse diaspora in Europa om hun bijdrage te leveren aan het bevorderen van vrede, betere *governance* en brain gain in Afrika. Zie ook: <http://www.diaspora-centre.org/>

⁶⁸ Met ingang van 1 mei 2006 is Richtlijn 2004/38/EG van de Raad van de Europese Unie in het Nederlandse vreemdelingenbeleid geïmplementeerd. Deze Richtlijn betreft het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Als gevolg hiervan zijn onderdanen van de EU/EER en Zwitserland die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven niet langer verplicht een EU-document aan te vragen. In plaats daarvan hoeven zij zich alleen in te schrijven bij de IND. Deze verplichting geldt echter nog wel voor onderdanen uit Bulgarije en Roemenië.

Voor verblijf in het kader van uitwisseling geldt als algemene uitgangspunt dat het verblijf het karakter heeft van een kennismaking met de Nederlandse samenleving en cultuur. Het verrichten van betaalde arbeid is slechts in met name genoemde gevallen toegestaan.

De volgende paragraaf gaat in op de algemene toelatingsvoorwaarden voor arbeidsmigranten uit derdelanden. Voor bepaalde categorieën (arbeids)migranten die voor tijdelijke duur in Nederland werkzaamheden willen verrichten geldt er specifiek beleid. Paragraaf 2.2.3 beschrijft welk beleid van toepassing is op de toelating van deze groepen. Het toelatingsbeleid voor andere groepen arbeidsmigranten, bij wie de tijdelijkheid van het verblijf een minder nadrukkelijke rol heeft, wordt uitgebreid beschreven in het EMN rapport 'Inzet migratie op de Nederlandse arbeidsmarkt'⁶⁹. Paragraaf 2.2.4 gaat in op de voorwaarden voor verblijf van buitenlandse studenten uit derde landen. Paragraaf 2.2.5 beschrijft het toelatingsbeleid voor verblijf in het kader van uitwisseling, waaronder verblijf als au pair.

2.2.2 Toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit derdelanden

Een derdelander die in Nederland wil werken heeft om toegelaten te worden afhankelijk van de individuele situatie een verblijfsvergunning nodig en/of er dient door de werkgever van die persoon een tewerkstellingsvergunning (twv) te worden aangevraagd.

Hij heeft een verblijfsvergunning nodig indien hij langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven. Als hij korter dan drie maanden komt werken en afkomstig is uit een visumplichtig land, dan dient hij voor zijn verblijf een visum voor kort verblijf aan te vragen. Werknemers uit niet-visumplichtige landen, moeten in Nederland een verklaring van bekendheid bij de plaatselijke politie hebben (een sticker in het paspoort).

Voor derdelanders is in de regel een twv nodig voordat zij werk mogen verrichten in Nederland. Deze verplichting geldt niet alleen in het geval van werknemers, maar ook voor stagiairs, vrijwilligers, freelancers en zelfstandigen. Opdrachtgevers van zelfstandigen die een verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandige hebben gekregen zijn vrijgesteld van deze verplichting, zolang de werkzaamheden vallen onder het werk waarvoor de vergunning is afgegeven. Voor werknemers die bij hun werkzaamheden incidenteel en kortdurend in Nederland werken, hoeft eveneens geen twv aangevraagd te worden. Daarbij valt te denken aan muzikanten, gastdocenten en journalisten. Ook voor de kennismigranten is geen twv nodig. Om als kennismigrant aangemerkt te kunnen worden dient de werknemer aan een aantal voorwaarden te voldoen. Hij moet een contract hebben gesloten met een in Nederland gevestigde werkgever en een bepaald minimuminkomen gaan verdienen. De werkgever moet daarbij deelnemen aan de kennismigrantenregeling.

Voorwaarden voor rechtmatig verblijf van arbeidsmigranten

Om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen met het doel arbeid (in loondienst dan wel zelfstandig) te verrichten, dient er met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang te worden gediend. De verantwoordelijkheid voor de verlening van een verblijfsvergunning op grond van de Vw ligt bij de Minister voor Immigratie en Asiel. Een vreemdeling die verblijf aanvraagt op grond van het verrichten van arbeid in loondienst, krijgt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wanneer zijn werkgever na toetsing aan het prioriteitgenietend aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt (zie volgende paragraaf) een twv is verleend.⁷⁰ Zonder deze verplichte twv wordt de verblijfsaanvraag of de verlenging daarvan afgewezen. Bij de verlening van de verblijfsvergunning wordt ook gekeken of de vreemdeling met de arbeid in loondienst een duurzaam en zelfstandig netto-inkomen gaat verwerven. De verblijfsvergunning wordt verleend voor een duur die maximaal gelijk is aan de duur van de twv. Bij *arbeid als zelfstandige* dient de vreemdeling met zijn bedrijfsactiviteit een wezenlijk Nederlands

⁶⁹ NL EMN NCP, augustus 2010.

⁷⁰ De vreemdeling moet daarnaast aan een aantal algemene voorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Eén daarvan is de voor bepaalde nationaliteiten geldende verplichting tot beschikking over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) (zie Artikel 16 Vw en B1/4 voor de van toepassing zijnde weigeringsgronden).

economisch doel te dienen. Dit wordt beoordeeld aan de hand van een puntensysteem dat is ontwikkeld door de Minister van Economische Zaken en de basis vormt voor zijn of haar advies aan de IND. Het belang kan ook gelegen zijn op het terrein van de volksgezondheid, de economie, cultuur of op sociaal-economisch terrein. Vaak zal bij de afweging hiervan het oordeel van andere ministeries van belang zijn. Naast het Nederlands belang dient de vreemdeling uit de werkzaamheden duurzaam en zelfstandig voldoende middelen van bestaan te verwerven en aan de (bevoegdheids)vereisten voor de uitoefening van het beroep of bedrijf te voldoen. In overeenstemming met de Minister van Economische Zaken kunnen bij ministeriële regeling ondernemingsactiviteiten worden aangewezen waarmee geen wezenlijk Nederlands economisch belang is gediend.

Voorwaarden voor een tewerkstellingsvergunning

De Wav bepaalt dat het een werkgever verboden is een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder een twv, met uitzondering van bepaalde categorieën vreemdelingen. Het verrichten van arbeid buiten Nederland valt niet onder het verbod, ook niet als dit wordt gedaan door een vreemdeling in dienst van of in opdracht van een Nederlandse werkgever. Ook maakt het verbod geen onderscheid tussen betaald en onbetaald werk. Een twv dient door de werkgever te worden aangevraagd en wordt in de regel alleen verleend ten behoeve van werknemers die niet jonger zijn dan 18 of niet ouder dan 45 jaar. De verantwoordelijkheid voor de verlening van de vergunning en daarmee de toelating tot de Nederlandse arbeidsmarkt van de vreemdeling op grond van de Wav ligt bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De uitvoering van de Wav is gedelegeerd aan UWV WERKbedrijf.

Het uitgangspunt bij de verlening van de twv is de beschikbaarheid van het zogenaamde prioriteitsgenietend aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat betekent dat vreemdelingen alleen toegang tot de arbeidsmarkt krijgen als er onvoldoende aanbod is van werknemers uit Nederland en de EER-landen. Als voorwaarde voor de verkrijging van een twv moet de werkgever daarom aantonen eerst personeel in Nederland en de EER te hebben geworven.⁷¹ De Wav beschermt op deze manier de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt. In bepaalde gevallen kan van deze voorwaarde worden afgeweken. Dat betreft met name vreemdelingen die in het kader van scholing, opleiding, internationale uitwisseling en andere internationale culturele contacten hier te werk worden gesteld. Naast het leveren van wervingsinspanningen door de werkgever, moet er sprake zijn van een marktconforme beloning (die gelijk is aan tenminste het wettelijk minimumloon) en de aanwezigheid van passende huisvesting voor de vreemdeling als voorwaarden voor de verlening van een twv.

Na drie jaar verblijf op grond van een voor het verrichten van arbeid afgegeven verblijfsvergunning is de vreemdeling geheel vrij op de arbeidsmarkt. Dat wil zeggen dat na die tijd de werkgever van deze vreemdeling niet (meer) hoeft te beschikken over een twv.

Soorten tewerkstellingsvergunningen

Er bestaan verschillende soorten tewerkstellingsvergunningen. Het UWV WERKbedrijf beslist welke twv voor de vreemdeling wordt afgegeven. De vergunning geldt alleen voor het soort werk waarvoor de vergunning is afgegeven.

Een tewerkstellingsvergunning voor maximaal drie jaar

Een tewerkstellingsvergunning kan voor de maximale geldigheidsduur van drie jaar worden afgegeven. Er geldt een maximumtermijn van drie jaar omdat voor een buitenlandse werknemer die drie jaar lang zonder onderbreking in het bezit was van een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst, er geen tewerkstellingsvergunning meer nodig is.

Een tewerkstellingsvergunning voor minder dan drie jaar

Er zijn twee soorten twv's die voor minder dan drie jaar worden afgegeven:

- Een tijdelijke, niet verlengbare vergunning voor tijdelijke, kortdurende werkzaamheden. Deze vergunning is maximaal 24 weken geldig. De vreemdeling mag gedurende een periode van 28

⁷¹ De werkgever is verplicht om tenminste 5 weken voordat de aanvraag om een twv wordt ingediend de vacature te melden bij een lokale vestiging van UWV WERKbedrijf. De duur hangt af van de functie en beroepsgroep. In de UWV Beleidsregels uitvoering Wav worden vacatures als moeilijker vervulbaar beschouwd, als die in de regel niet binnen een periode van 3 maanden kunnen worden vervuld dan wel waarvoor in de voorgaande jaren onvoldoende prioriteitsgenietend aanbod beschikbaar was.

weken voorafgaand aan de twv niet over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben beschikt.

- Een tijdelijke, niet-verlengbare vergunning voor bepaalde functies, zoals stagiairs en practicanten (zie paragraaf 2.2.4).

Een twv kan onder voorschrift worden verleend. Het gaat bijvoorbeeld om het voorschrift dat de werkgever meer inspanningen moet verrichten om personeel te vinden of dat hij of zij de arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden of arbeidsverhoudingen verbetert. De twv kent ook een aantal beperkingen. Deze beperkingen hebben te maken met bijvoorbeeld de functie, de werkplek en de geldigheidsduur van de vergunning. De vergunning is alleen geldig als de werkgever zich houdt aan de beperkingen.

Samenhang twv en verblijfsvergunning

Zoals een twv vereist is bij de verlening van een verblijfsvergunning met het doel arbeid in loondienst te verrichten, is voor de werkgever een voorwaarde om voor een twv in aanmerking te komen dat er een verblijfsvergunning (of MVV) voor arbeid dan wel een visum bij arbeid korter dan drie maanden is aangevraagd. Als de werkgever de ontvangstbevestiging van de verblijfsvergunningsaanvraag kan overleggen is dat voldoende. Op grond van de Vw wordt getoetst of aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning is voldaan. Op grond van de Wav wordt getoetst of er gronden zijn om aan de werkgever voor wie de vreemdeling arbeid wil gaan verrichten een twv te verlenen. De procedures die op grond van de Vw en de Wav moeten worden gevolgd hangen zeer nauw met elkaar samen. De beslissingen op de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en de aanvraag om verlening van een twv beïnvloeden elkaar. Van belang is de volgorde waarin de aanvragen worden ingediend en de volgorde waarin daarop wordt beslist. Ook is het belangrijk dat de bij de beslissingen betrokken instanties informatie met elkaar uitwisselen over de bij hen ingekomen aanvragen en hun beslissingen daarop om te voorkomen dat er een vicieuze cirkel ontstaat. Daarom vindt nauwe samenwerking plaats tussen de diensten die deze regelingen uitvoeren. Als hoofdregel geldt dat met de beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd gewacht wordt totdat op de aanvraag om een twv is beslist. Indien de twv wordt verleend dan zal als regel ook de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend, mits ook aan de overige voorwaarden wordt voldaan. Indien de aanvraag om een twv wordt geweigerd voordat op de aanvraag om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is beslist, dan zal als regel ook een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor het verrichten van arbeid in loondienst worden geweigerd.

2.2.3 Toelatingsbeleid voor speciale categorieën van tijdelijke (arbeids)migranten

Het verblijfsrecht van arbeidsmigranten wordt ingeperkt door de duur waarvoor ten behoeve van hen een tewerkstellingsvergunning is verleend. Een afgegeven twv is van tijdelijke duur en kan afhankelijk van het soort vergunning wel of niet verlengd worden.

Stagiairs en practicanten

Onder stagiairs wordt verstaan vreemdelingen die naar Nederland komen om arbeid te verrichten die noodzakelijk is ter voltooiing van de opleiding in het land van herkomst.

Onder practicanten wordt verstaan vreemdelingen die naar Nederland komen om werkervaring op te doen die voor hun toekomstig functioneren in het land van herkomst van belang is.

Voor stagiairs en practicanten uit derdelanden dient de werkgever in het bezit te zijn van een twv. Het verblijf als stagiair en practicant is tijdelijk. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor stagiaires belooft maximaal één jaar. De geldigheid van de verblijfsvergunning voor practicanten belooft niet langer dan 24 weken. Beide vergunningen kunnen niet verlengd worden. Stagiairs kan voor maximaal een jaar een twv worden verleend zonder toepassing van de voorwaarde van prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt. Voorwaarde voor toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid is dat deze stagiaires reeds een voldoende vakgerichte basisopleiding hebben gevolgd in hun herkomstland.

Voor stages op MBO-niveau geldt dat de duur van de stage in de regel niet langer is dan 6 maanden, zodat hiervoor een tewerkstellingsvergunning voor ten hoogste 6 maanden wordt verleend.

Voor ongeschoolde dan wel arbeid op VMBO-niveau geldt dat het volgen van een stage in Nederland in het algemeen niet noodzakelijk wordt geacht voor het voltooiën van de opleiding. Daarvoor zal in de regel geen tewerkstellingsvergunning worden verleend, tenzij die noodzaak voor het voltooiën van de opleiding voldoende aannemelijk wordt gemaakt.

Voor vreemdelingen met de Surinaamse nationaliteit die als assistent geneeskundige in opleiding (agio) ten behoeve van hun specialisatie stage gaan lopen in Nederland, kan een tewerkstellingsvergunning met een geldigheidsduur van langer dan een jaar worden afgegeven, mits de betreffende specialisatie, dan wel onderdelen daarvan, in Suriname niet aanwezig is en er sprake is van een boventallige opleidingsplaats. Per tijdvak van 24 maanden kunnen tewerkstellingsvergunningen worden afgegeven voor maximaal 12 opleidingsplaatsen en de daaraan verbonden op te leiden agio's.

Voor vreemdelingen met de Servische nationaliteit die ten behoeve van hun opleiding stage lopen op de Nederlandse binnenvaartschepen, kan ook een tewerkstellingsvergunning met een geldigheidsduur van langer dan een jaar worden afgegeven, indien voldaan wordt aan de voorwaarden die vermeld staan in de Memorandum of Understanding tussen de regeringen van Nederland en Servië aangaande de tewerkstelling van Servische stagiairs op Nederlandse binnenvaartschepen. Voor matrozen in opleiding geldt een maximale stageperiode van twee jaar en voor stuurlieden in opleiding geldt nog een additionele maximale stageperiode van twee jaar.

Voor practicanten kan een tewerkstellingsvergunning worden verleend voor in de regel maximaal 24 weken zonder toepassing van de voorwaarde van prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt. Voorwaarde voor toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid is dat deze practicanten reeds een voldoende vakgerichte basisopleiding hebben gevolgd en op basis van een overeenkomst tussen een in het buitenland gevestigde onderneming en een in Nederland gevestigde onderneming in de laatstgenoemde bij wijze van onderricht bedrijfservaring opdoen.

Arbeid van bijkomende aard door studenten

Voor het verrichten van arbeid van bijkomende aard is een twv vereist.

Toetsing aan het prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt is niet nodig voor buitenlandse studenten die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die verleend is met het doel voor het volgen van een studie, indien de arbeid onder marktconforme voorwaarden plaatsvindt en:

- uitsluitend in de maanden juni, juli en augustus plaatsvindt, of
- niet meer dan 10 uur per week beslaat

èn indien bij de aanvraag tevens een verklaring van de onderwijsinstelling is gevoegd, inhoudende dat de betreffende persoon als student bij de desbetreffende onderwijsinstelling staat ingeschreven.

Indien de vreemdeling – met een verblijfsvergunning voor studie – als onderdeel van de opleiding als stagiair wordt tewerkgesteld is geen twv vereist. Voorwaarde is wel dat de werkgever beschikt over een stageovereenkomst met de desbetreffende student en onderwijsinstelling.

Gastdocenten

Gastdocenten geven gastcolleges aan een universiteit, hogeschool of instelling voor hoger internationaal onderwijs, of aan een onderzoeksinstelling die gelieerd is aan, of werkzaam is op het terrein van een universiteit, hogeschool of instelling voor hoger internationaal onderwijs.

Indien de gastcolleges voor de duur van maximaal één jaar worden gegeven is geen twv vereist. Indien de gastcolleges langer dan één jaar zullen duren, is voor deze werkzaamheden wel een twv vereist. In dat geval geldt de normale toetsingsprocedure inclusief de toetsing aan het prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt. De voor één jaar verleende verblijfsvergunning kan verlengd worden indien deze op tijd wordt aangevraagd.

Wetenschappelijke onderzoekers

In de Wav worden de volgende groepen van wetenschappelijke onderzoekers onderscheiden:

- promovendi bij een universitaire instelling;

- vreemdelingen die na het behalen van het afsluitend examen van een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs voor de duur van minder dan drie jaar wetenschappelijk onderzoek verrichten; en
- hooggekwalificeerde onderzoekers die op voordracht van de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen op basis van een tijdelijke aanstelling onderzoek komen verrichten.

Deze groepen kunnen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en hun werkgever kan voor een twv in aanmerking komen. Daarbij is toetsing aan het prioriteitgenietend aanbod niet nodig. Indien ten behoeve van bovengenoemde groepen onderzoekers zonder toetsing aan de arbeidsmarkt een twv wordt verleend, kan ten behoeve van zijn/haar echtgen(o)t(e)/partner eveneens zonder deze toets een twv worden verleend voor maximaal dezelfde duur.

Voor onbezoldigde wetenschappelijk onderzoekers geldt ander beleid. Onbezoldigde wetenschappelijke onderzoekers zijn:

- bursalen en ontvangers van stipendia die in Nederland tijdelijk onderzoek verrichten met een beurs die verstrekt is door of vanwege de EU, een instituut of instelling voor internationaal onderwijs of onderzoek dat door het ministerie van OCW wordt gesubsidieerd, de Nederlandse overheid of een Nederlandse onderwijs- of onderzoekinstelling voor de duur van de beurs; of
- bursalen of ontvangers van stipendia die tijdelijk onderzoek verrichten in het kader van een bilaterale- of multilaterale overeenkomst, waarbij Nederland partij is, voor de duur zoals is bepaald in de bilaterale- of multilaterale overeenkomst.

Voor deze groepen is geen twv vereist. De verblijfsvergunning wordt in beginsel voor de periode van één jaar verleend. De verblijfsduur is afhankelijk van de duur van de beurs, echter niet langer dan vijf jaren. Na afloop van de maximale termijn kan de verblijfsvergunning niet worden verlengd.

Arbeid in loondienst in het kader van een bilaterale of multilaterale overeenkomst

Voor vreemdelingen die in het kader van een bilaterale of multilaterale overeenkomst tijdelijk betaald onderzoek komen verrichten is geen twv vereist. De verblijfsvergunning wordt in beginsel voor de periode van één jaar verleend. De verblijfsduur is afhankelijk van de duur zoals is bepaald in de bilaterale- of multilaterale overeenkomst, echter niet langer dan vijf jaren. Na afloop van de maximale termijn kan de verblijfsvergunning niet worden verlengd.

Arbeid in loondienst in het kader van EU-actieprogramma's

Vreemdelingen die tijdelijk betaald werk komen verrichten voor de duur zoals is bepaald in een actieprogramma van de EU zijn niet twv-plichtig. Het gaat hier om actieprogramma's (education and training programs) van de EU, die bekend zijn gemaakt in het publicatieblad van de EU. Verder vallen ook deelnemers aan uitwisselingsprogramma's van de EU hieronder, bijvoorbeeld Leonardo da Vinci, Socrates of Tempus.

Verblijf in de vrije termijn

Vreemdelingen die verblijf binnen de zogeheten vrije termijn beogen zijn bijvoorbeeld⁷²:

- toeristen en studenten die, eventueel door bemiddeling van een uitzendbureau, in de vakantie willen werken; en
- vreemdelingen die een korte stage, van maximaal drie maanden of binnen de geldigheidsduur van het hun verleende visum, willen lopen.

Zij hebben rechtmatig verblijf en hoeven daarom niet over een verblijfsvergunning te beschikken. De werkgever dient echter wel in het bezit te zijn van een twv (behalve in uitzonderingsgevallen). Voor de verlening van de twv voor arbeid voor maximaal 12 weken moet de vreemdeling in het bezit zijn van een bewijs van rechtmatig verblijf.

Voor arbeid van langer dan 12 weken kan er pas een twv worden afgegeven indien er een aanvraag om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd geldig voor het verrichten van arbeid in loondienst is aangevraagd.

⁷² Met de vrije termijn wordt bedoeld de duur waarvoor vreemdelingen uit niet-visumplichtige landen rechtmatig verblijf hebben in Nederland zonder te hoeven beschikken over een verblijfsvergunning. Deze duur komt overeen met de duur waarvoor een visum voor kort verblijf ten behoeve van vreemdelingen uit visumplichtige landen geldig is, namelijk 3 maanden.

Als werkgevers vreemdelingen die in hun vrije termijn of op basis van een visum rechtmatig in Nederland verblijven, arbeid als zelfstandige willen laten verrichten, is een twv vereist. Daarbij is de normale toetsingsprocedure van toepassing, tenzij bij verdrag anders is bepaald.

Musici en artiesten

Voor musici en artiesten geldt een twv-vereiste, behalve wanneer het gaat om arbeid met een maximale duur van 4 aaneengesloten weken, binnen een tijdsbestek van 13 weken.

Voor zover de twv-vereiste wel geldt wordt bij een aantal specifieke artistieke functiegroepen in een beperkt aantal branches (te weten dans, klassieke muziek, opera, musical, theater, toneel en cultuurwerkplaatsen), niet getoetst op de aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod.

Aangepast beleid in het kader van de pilot Circulaire Migratie

Per 15 juni 2010 is de Vreemdelingencirculaire gewijzigd ten behoeve van de verlening van een verblijfsvergunning aan de vreemdeling die in het kader van de pilot Circulaire Migratie naar Nederland komt om arbeid in loondienst te verrichten.⁷³ De vreemdeling die in het kader van de pilot verblijft voor arbeid in loondienst beoogt, dient voor de vergunning aan alle regulier geldende verblijfsvoorwaarden voor dat doel te voldoen.⁷⁴ Ten behoeve van de vreemdeling die aan de voorwaarden van de pilot voldoet kan in de beoordeling van de verlening van de twv aan de werkgever worden afgeweken van de toets op prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt.

De aanvraag voor een verblijfsvergunning wordt ingediend bij de IND door de Stichting HIT als gemachtigde namens de vreemdeling en diens werkgever. Het beoogde verblijf als vreemdeling is van tijdelijke aard. De verblijfsvergunning wordt niet verleend met een geldigheidsduur van langer dan twee jaar. Na die twee jaar kan de geldigheidsduur niet worden verlengd. Het tijdelijke karakter van het verblijf brengt met zich mee dat de circulaire migrant bij tussentijdse beëindiging van het arbeidscontract Nederland moet verlaten tenzij in het kader van de pilot een nieuwe werkgever wordt gevonden. Aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor (verruimde) gezinshereniging of gezinsvorming met de vreemdeling die in het kader van de pilot in Nederland verblijft worden afgewezen. Gezinshereniging en -vorming is niet toegestaan aangezien het verblijfsrecht van de vreemdeling van tijdelijke aard is.

Toekomstig beleid: Snel tewerkstellingsvergunning voor seizoensarbeiders

Op 25 september 2009 is de Ministerraad akkoord gegaan met het wetsvoorstel om seizoensarbeiders sneller een twv te verlenen. Werkgevers van seizoenswerkers van buiten de Europese Unie kunnen voortaan al een twv krijgen als de vreemdeling minimaal 14 weken niet in Nederland heeft gewerkt. In de huidige situatie is de (wacht)periode 28 weken. Door deze wijziging wordt het voor werkgevers sneller mogelijk om hun voormalige werknemers weer aan te nemen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om werk in de land- en tuinbouw. De wijziging heeft betrekking op personen van buiten de EU die tijdelijk in Nederland (willen) werken en werkgevers met seizoensgebonden werk. Het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer aangenomen en ligt momenteel ter behandeling bij de Eerste Kamer.

2.2.4 Toelatingsbeleid voor studiemigranten uit derdelanden

Buitenlandse studenten kunnen onder bepaalde voorwaarden tijdelijk in Nederland verblijven om te studeren of een opleiding te volgen. De mogelijk bestaat tot verblijf voor een studie aan het hoger onderwijs, een opleiding aan het voortgezet of beroepsonderwijs of ter voorbereiding op het volgen van een studie aan het hoger onderwijs in Nederland. De positie van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland wordt hierdoor bevorderd, terwijl door de toelating voor een opleiding aan het voortgezet of beroepsonderwijs een positieve bijdrage kan worden geleverd aan de ontwikkeling van de landen van herkomst.

Om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te kunnen komen dient er aan een aantal voorwaarden te worden voldaan:

⁷³ De genoemde wijzigingen zijn opgenomen in het besluit van de Minister van Justitie van 15 juni 2010, nummer WBV 2010/9 en zijn met ingang van 1 juli 2010 van kracht.

⁷⁴ Zie hiervoor de voorwaarden in B5 van de Vreemdelingencirculaire en art. 16 van de Vreemdelingenwet 2000.

- de vreemdeling volgt voltijds hoger, voortgezet of beroepsonderwijs aan een bij ministeriële regeling aan te wijzen onderwijsinstelling;
- de vreemdeling kan met een door de bevoegde autoriteiten van de onderwijsinstelling afgegeven schriftelijke verklaring aantonen dat hij als student is of zal worden ingeschreven voor voltijdsonderwijs; en
- het vertrek van de vreemdeling uit Nederland na voltooiing of tussentijdse beëindiging van de studie is redelijkerwijs gewaarborgd.

Indien de vreemdeling in Nederland wil verblijven voor het volgen van voortgezet onderwijs of beroepsonderwijs, kan de verblijfsvergunning slechts worden verleend als het een dagopleiding betreft waarvoor Nederland het meest aangewezen land is en waarmee de vreemdeling een positieve bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van het land van herkomst.

Een vreemdeling kan ook een verblijfsvergunning worden verleend voor verblijf in Nederland ter voorbereiding op hoger onderwijs in Nederland. Hiervoor moet uit een door de bevoegde autoriteiten afgegeven schriftelijke verklaring blijken dat de vreemdeling als student zal worden ingeschreven voor voltijdsonderwijs.

Voorwaarden voor studie hoger onderwijs (universiteit of HBO)

In aanvulling op de algemene voorwaarden voor de verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd gelden de volgende voorwaarden in het kader van studie aan het hoger onderwijs:

- een (voorlopige) inschrijving aan een onderwijsinstelling als voltijdstudent;
- de ondertekening van een schriftelijke verklaring van tijdelijk verblijf; en
- de beschikking over voldoende en duurzame middelen van bestaan.

Het moet vaststaan dat de vreemdeling voor een studie of opleiding is of zal worden ingeschreven aan een in Nederland gevestigde onderwijsinstelling voor hoger onderwijs. De (voorlopige) inschrijving moet blijken uit een verklaring die is afgegeven door het College van Bestuur of het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling.

Het tijdelijke karakter van het verblijf brengt met zich mee dat de vreemdeling die een verblijfsvergunning heeft voor studiedoeleinden, bij tussentijdse beëindiging van de studie of als de studie niet tijdig is afgerond Nederland moet verlaten. De vreemdeling ondertekent dan ook een verklaring dat hij ermee bekend is dat hem uitsluitend voor studiedoeleinden verblijf in Nederland wordt toegestaan.

Voor vreemdelingen die in Nederland willen verblijven voor studiedoeleinden (dat wil zeggen: studie inclusief voorbereidend jaar), geldt een maximale verblijfsduur. De maximale verblijfsduur is afhankelijk van de studielast van de studie of opleiding die wordt gevolgd en bedraagt twee jaar meer dan die studielast. Indien de studie of opleiding niet binnen de maximale verblijfsduur is afgerond, kan worden geconcludeerd dat sprake is van onvoldoende studievoortgang. In dat geval kan de verblijfsvergunning niet worden verlengd en kan de vreemdeling evenmin in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor het volgen van een andere studie of opleiding. Indien tussentijds van studie of opleiding wordt gewisseld, wordt de tijd die reeds is gestudeerd afgetrokken van de maximale looptijd van de nieuwe studie of opleiding.

Als de vreemdeling binnen de maximale verblijfsduur de studie of opleiding heeft afgerond en een nieuwe studie of opleiding wil beginnen, is de maximale verblijfsduur niet van toepassing. In dat geval kan immers niet worden gesteld dat sprake is van onvoldoende studievoortgang. Wanneer in deze situatie aan alle voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning voor studie wordt voldaan, kan de verblijfsvergunning worden verleend en vangt de berekening van de maximale verblijfsduur opnieuw aan.

Indien een verblijfsvergunning is verleend onder een beperking verband houdend met de voorbereiding op studie, wordt de maximale verblijfsduur met één jaar verlengd.

Indien sprake is van een bachelor/masterstructuur wordt de studielast voor de bacheloropleiding en de masteropleiding bij elkaar opgeteld. De maximale verblijfsduur bedraagt twee jaar meer dan die studielast. Het is niet noodzakelijk dat de master aan dezelfde instelling wordt gevolgd als de bachelor. Als de vreemdeling een schakeljaar volgt tussen een bachelor aan een HBO-instelling en een master aan een universiteit wordt de maximale verblijfsduur met één jaar verlengd.

De financiële middelen van de vreemdeling moeten toereikend zijn voor de studie en het levensonderhoud gedurende de beoogde verblijfsperiode. Voor de beoordeling of de vreemdeling beschikt over voldoende middelen van bestaan is van belang of de studie en het verblijf worden bekostigd door:

- de vreemdeling zelf of een buiten Nederland gevestigde persoon of rechtspersoon, óf
- door een in Nederland gevestigde (rechts)persoon.

Sinds 1 januari 2008 bestaat er een regeling voor afgestudeerden aan een Nederlandse universiteit of een instelling voor hoger onderwijs. Zij mogen na het afstuderen gedurende één jaar in Nederland verblijven om een baan te zoeken met een salariscriterium van € 28.600. Als zij een dergelijke baan vinden dan komen zij in aanmerking voor een verblijfsvergunning als kennismigrant. De vreemdeling heeft gedurende het zoekjaar geen recht op bijstand.

Voorwaarden voor opleiding aan voortgezet en beroepsonderwijs

In aanvulling op de algemene voorwaarden voor de verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd gelden de volgende voorwaarden in het kader van een opleiding aan het voortgezet en beroepsonderwijs:

- een (voorlopige) inschrijving aan een onderwijsinstelling als voltijdstudent;
- de ondertekening van een schriftelijke verklaring van tijdelijk verblijf;
- het betreft een dagopleiding, waarvoor Nederland het meest aangewezen land is en waarmee de vreemdeling een positieve bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van zijn land; en
- de beschikking over voldoende en duurzame middelen van bestaan.

Indien de studie of opleiding of een soortgelijke studie of opleiding ook bestaat in het land van herkomst, komt de vreemdeling niet in aanmerking voor verlening van een verblijfsvergunning. Het feit dat Nederland het meest aangewezen land moet zijn betekent daarnaast dat, als er andere landen zijn die meer dan Nederland aangewezen zijn voor het volgen van de desbetreffende studie of opleiding, niet aan dit criterium wordt voldaan. Meer aangewezen zijn bijvoorbeeld buurlanden, of landen waar dezelfde taal wordt gesproken.

Bij de beoordeling van de vraag of Nederland als het meest aangewezen land moet worden aangemerkt, kunnen onder meer de volgende factoren worden betrokken:

- het betreft een opleiding die aantoonbaar alleen in Nederland kan worden gevolgd;
- het herkomstland van de vreemdeling heeft historische banden met Nederland;
- de vreemdeling heeft familiebanden met al in Nederland verblijvende personen;
- de vreemdeling is de Nederlandse taal machtig.

Of een positieve bijdrage wordt geleverd aan het eigen land is mede afhankelijk van de fase waarin het ontwikkelingsproces van het desbetreffende land zich bevindt. Als het gaat om een hooggeïndustrialiseerd land, zal niet snel sprake zijn van een positieve bijdrage. Daarnaast zal de aard van de opleiding van belang zijn. Als de opleiding of studie niet van wezenlijke betekenis is voor de arbeidsmarkt van het herkomstland, wordt namelijk evenmin een positieve bijdrage geleverd aan het eigen land.

Voor voortgezet en beroepsonderwijs geldt dat zolang de student is ingeschreven voor de opleiding de verblijfsvergunning kan worden verlengd. Een student die geen studievoortgang boekt wordt niet toegestaan ingeschreven te blijven aan een onderwijsinstelling.

Voorwaarden voor de voorbereiding op een studie hoger onderwijs

In bepaalde gevallen heeft een student een voorbereidingstijd nodig om zich te kwalificeren voor de beoogde studie aan het hoger onderwijs. Hiervoor legt hij aanvullende examens af, bijvoorbeeld een toets van de beheersing van de Nederlandse taal.

In aanvulling op de algemene voorwaarden voor de verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd gelden de volgende voorwaarden in het kader van de voorbereiding op het volgen van een studie in het hoger onderwijs:

- een (voorlopige) inschrijving of (voorlopige) toelating aan een onderwijsinstelling voor hoger onderwijs als voltijdstudent;
- een ondertekening van een schriftelijke verklaring van tijdelijk verblijf; en
- voldoende en duurzame middelen van bestaan.

De verblijfsvergunning wordt verleend voor ten hoogste één jaar. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning kan daarna niet worden verlengd.

2.2.5 Toelatingsbeleid voor verblijf in het kader van uitwisseling

Culturele uitwisseling geeft de mogelijkheid aan vreemdelingen om de Nederlandse samenleving en cultuur te leren kennen. Het moet voor Nederlandse jongeren ook mogelijk zijn om de samenleving en cultuur te leren kennen van het land waar de buitenlandse jongeren vandaan komen.

Als algemene uitgangspunten voor verlening van een verblijfsvergunning in het kader van uitwisseling gelden een aantal regels:

- Het verblijf heeft het karakter van een kennismaking met de Nederlandse samenleving en cultuur en is daarom slechts eenmalig. Het verblijf wordt ook voor ten hoogste een jaar verleend, te rekenen vanaf de dag na datum van inreis in Nederland;
- De migrant die in het kader van culturele uitwisseling naar Nederland komt, mag niet ten laste komen van de publieke middelen en de (tijdige) terugreis moet gewaarborgd zijn;
- Voortgezet verblijf op grond van uitwisseling wordt niet toegestaan. Dat wil zeggen dat de geldigheidsduur van de vergunning voor dit doel na een jaar niet verlengd wordt;
- Het verrichten van betaalde arbeid is slechts in specifiek genoemde gevallen toegestaan. Jongeren kunnen in die gevallen voor maximaal 24 weken een tewerkstellingsvergunning worden verleend zonder toepassing van de voorwaarde van prioriteitgenietend aanbod op de arbeidsmarkt. Voorwaarde voor toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid is dat voor deze vreemdelingen arbeid niet het hoofddoel van hun verblijf in Nederland is.

Uitwisseling Australië, Canada en Nieuw-Zeeland

Nederland heeft met Canada, Australië en Nieuw-Zeeland afspraken gemaakt op grond waarvan jongeren jonger dan 31 jaar die de nationaliteit van één van die landen bezitten kennis kunnen maken met de cultuur van de Nederlandse samenleving via een zogenoemde betaalde werkvakantie. Deze mogelijkheid bestaat ingevolge de gemaakte afspraken ook voor Nederlandse jongeren in de genoemde landen.

Jongeren uit deze landen kunnen deelnemen aan het Working Holiday Program (Canada) of het Working Holiday Scheme (Australië en Nieuw-Zeeland). Zij hoeven hiervoor geen student te zijn (geweest). Dit betekent dat ook wanneer zij individueel reizen een beroep kunnen doen op de regeling en niet alleen wanneer zij via een organisatie een uitwisselingsprogramma volgen.

Om in de kosten van hun verblijf te voorzien is het deze jongeren toegestaan betaalde arbeid te verrichten. Het mogen werken vormt echter niet het verblijfsdoel, maar is slechts een middel om het verblijf te kunnen financieren. Een arbeidsovereenkomst mag echter wel een langere periode omvatten en ook een open einde hebben.

In het kader van het Working Holiday Program en het Working Holiday Scheme worden verschillende programma's aangeboden door verschillende organisaties. De jongere is niet verplicht hier gebruik van te maken. Indien niet uitdrukkelijk met een eventuele uitwisselingsorganisatie anders is overeengekomen, is de jongere gedurende zijn verblijf volledig zelf verantwoordelijk en aansprakelijk.

Indien de jongere – rekening houdend met de kosten van zijn terugreis – niet meer beschikt over voldoende middelen van bestaan en hij niet binnen zes weken over betaald werk kan beschikken, moet hij Nederland verlaten.

Het Young Workers Exchange Program (YWEP) is een uitwisselingsprogramma voor werkende jongeren uit Canada tussen de 18 en 30 jaar oud die studeren of op het moment van de aanvraag minder dan 12 maanden geleden zijn afgestudeerd. De jongeren moeten ook in Canada wonen op het moment dat zij de aanvraag indienen. De werkgever moet voor de Canadese stagiair wel een tewerkstellingsvergunning aanvragen. Voor het Young Workers Exchange Program gelden dezelfde voorwaarden als voor verblijf als stagiair.

Programma's van particuliere uitwisselingsorganisaties

Buitenlandse jongeren die buiten de hierboven genoemde programma's vallen, kunnen deelnemen aan een cultureel uitwisselingsprogramma van particuliere organisaties. De IND heeft een lijst met uitwisselingsorganisaties. Een buitenlandse jongere die deelneemt aan een programma van één van deze organisaties kan een verblijfsvergunning krijgen voor uitwisseling. Als voorwaarde geldt dat het programma tweezijdig werkt. Nederlandse jongeren moeten ook naar het land kunnen gaan waar de buitenlandse jongere vandaan komt.

De deelnemer aan een cultureel uitwisselingsprogramma van een aangewezen organisatie wordt geplaatst in een gastgezin van de organisatie onder volledige verantwoordelijkheid van die organisatie. De deelnemer maakt kennis met de Nederlandse samenleving en cultuur via het verblijf in het gastgezin, deelname aan activiteiten van de organisatie en via het volgen van onderwijs.

Er mag vrijwilligerswerk worden gedaan, maar alleen wanneer hiervoor een twv of vrijwilligersverklaring is verleend door het UWV WERKbedrijf.

Een vreemdeling kan een verblijfsvergunning voor verblijf in het kader van uitwisseling verleend worden indien:

- deze vijftien jaar of ouder, maar jonger dan zesentwintig jaar is;
- deze ongehuwd is en niet de zorg heeft voor kinderen;
- deze op grond van een uitwisselingsprogramma tijdelijk in Nederland wil verblijven in een gastgezin, bestaande uit twee of meer personen voor wie de vreemdeling niet eerder werkzaamheden heeft verricht;
- deze niet eerder rechtmatig verblijf heeft gehad, en
- diens vertrek uit Nederland redelijkerwijs is gewaarborgd.

Bij de aanvraag wordt door de uitwisselingsorganisatie een garantverklaring ondertekend.

Als een jongere met de Canadese, Australische of Nieuw-Zeelandse nationaliteit aan alle voorwaarden voldoet, dan heeft de voor de jongere meest gunstige regeling voorrang.

Europees Vrijwilligerswerk

Nederland heeft zich in Europees verband gecommitteerd aan de uitvoering van het uitwisselingsprogramma 'Youth in Action', waarvan het Europees Vrijwilligerswerk (EVS) deel uitmaakt. In het kader van het EVS kunnen jongeren – waaronder jongeren afkomstig van buiten de EU – een aantal maanden vrijwilligerswerk doen in Nederland.

Het Nationaal Agentschap voor het EVS is ondergebracht bij het Nederlands Jeugd Instituut (NJI).⁷⁵ De jongeren doen vrijwilligerswerk in Nederland in lokale organisaties, de zogenaamde gastorganisaties. Deze organisaties worden door het NJI geaccrediteerd. Dit houdt in dat het NJI de organisatie en de inhoud van het geboden vrijwilligerswerk beoordeelt. Ook wordt bij de beoordeling betrokken of de organisatie in staat is de jongeren goed te begeleiden en de praktische zaken te regelen, zoals

⁷⁵ Zie ook: <http://www.nji.nl/>

huisvesting, maaltijden en vervoer. Het Nederlands Jeugdinstituut is opgenomen in de lijst met uitwisselingsorganisaties.

De vreemdeling die in het kader van het EVS-programma in Nederland verblijft, is in beginsel vrij in de keuze van zijn verblijfplaats. De gastorganisatie blijft echter volledig verantwoordelijk voor de deelnemer. In het kader van het actieprogramma van de Europese Unie is hij bovendien vrijgesteld van de eis van een twv.

De vreemdeling dient voor deelname aan het programma aan een aantal algemene voorwaarden te voldoen:

- Hij is niet jonger dan 18 of niet ouder dan 30 jaar;
- hij heeft niet eerder rechtmatig verblijf gehad in Nederland;
- zijn vertrek is redelijkerwijs gewaarborgd; en
- hij komt niet ten laste van de algemene middelen.

De verblijfsvergunning wordt verleend voor de duur van maximaal één jaar. De geldigheidsduur van deze vergunning wordt na een jaar niet verlengd.

Verblijf als au pair

Het uitgangspunt voor verblijf als au pair is buitenlandse jongeren – in korte tijd en onder bepaalde voorwaarden – de gelegenheid te bieden kennis te maken met de Nederlandse samenleving en cultuur, waarbij de au pair geen arbeid in de zin van de Wav mag verrichten. Een belangrijke plaats bij de beoordeling vooraf en bij het toezicht wordt ingenomen door de bewustverklaring en de overeenkomst au pair – gastgezin. In de overeenkomst komen de au pair en het gastgezin overeen dat zij de daarin neergelegde verplichtingen zullen nakomen. De overeenkomst is direct van toepassing op de desbetreffende au pair en het gastgezin.

Het gastgezin verleent faciliteiten aan de au pair, in ruil waarvoor de au pair licht huishoudelijk werk in het gezin verricht. Het verblijf heeft dus primair een cultureel karakter. Vanwege dit verblijfskarakter en de noodzaak om oneigenlijk gebruik van het au pair-beleid tegen te gaan, wordt het beleid restrictief toegepast.

De au pair verblijft in een (eenouder)gastgezin van minimaal twee personen.

Wat betreft de tegenprestatie van de au pair mag er geen sprake zijn van arbeid in de zin van de Wav waarvoor een twv is vereist. In dat geval moet een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst worden aangevraagd. Indien het gastgezin de au pair werkzaamheden laat verrichten waarvoor als gevolg van de Wav een twv verplicht is, is het gastgezin strafbaar op grond van de Wav.

Een vreemdeling kan een verblijfsvergunning voor verblijf als au pair verleend worden indien:

- deze achttien jaar of ouder, maar jonger dan zeventwintig jaar is;
- deze ongehuwd is en niet de zorg heeft voor kinderen;
- deze niet eerder rechtmatig verblijf heeft gehad;
- deze als au pair verblijft in een gastgezin, bestaande uit twee of meer personen, voor wie de vreemdeling niet eerder werkzaamheden heeft verricht;
- deze als tegenprestatie voor het verblijf in het gastgezin niet meer dan dertig uur per week lichte huishoudelijke werkzaamheden verricht, en
- diens vertrek uit Nederland redelijkerwijs is gewaarborgd.

De verblijfsvergunning kan worden verleend, indien het gastgezin duurzaam en zelfstandig beschikt over voldoende middelen van bestaan en een garantverklaring heeft ondertekend. Middelen van bestaan zijn in dit geval duurzaam, indien zij voor ten minste één jaar beschikbaar zijn.

Bij de aanvraag wordt door de vreemdeling en het gastgezin een schriftelijke verklaring ondertekend, waarin zij onder meer verklaren dat de vreemdeling als au pair tijdelijk in het gastgezin verblijft.

2.3 Samenwerking met derde landen

In het kader van het programma migratie en ontwikkeling, dat wordt gefinancierd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, werkt Nederland samen met derde landen. Eén onderdeel van dit programma richt zich op het bevorderen van circulaire migratie. De projecten die in dit kader worden uitgevoerd zijn beschreven in de paragrafen 2.1.6. en 2.1.7.

Nederland neemt daarnaast deel aan de proef-mobiliteitspartnerschappen⁷⁶ met Kaapverdië en Georgië. De IND is partner voor de uitvoering van het proef-mobiliteitspartnerschap met Kaapverdië. Nederland heeft op verzoek van de Kaapverdiaanse overheid een studie, uitgevoerd door het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD), gefinancierd om de behoefte van Kaapverdië in kaart te brengen op het gebied van asiel en migratie. Daarnaast biedt het IND informatieanalysecentrum (INDIAC) momenteel technische assistentie aan de Kaapverdiaanse autoriteiten bij het in kaart brengen van migratiestromen.⁷⁷ De DT&V is partner voor de uitvoering van het proef-mobiliteitspartnerschap met Georgië. De steun is met name gericht op ondersteuning aan het terugkeerproces, zoals het verlenen van assistentie bij de ontwikkeling van een terugkeer- en herintegratie programma.⁷⁸

Zowel Georgië (TRQN II) als Kaapverdië (DIAS de Cabo Verde) nemen deel aan de in 2.1.7. beschreven projecten waarbij in Nederland woonachtige migranten tijdelijk worden uitgezonden naar hun land van herkomst. In de pilot circulaire migratie, die onlangs van start is gegaan (zie paragraaf 2.1.6) wordt samengewerkt met Zuid-Afrika en Indonesië. Samenwerking op het gebied van circulaire migratie in het kader van een proef-mobiliteitspartnerschap staat op dit moment nog niet op de agenda. Bij toekomstige mobiliteitspartnerschappen of bij voortzetting van de lopende partnerschappen kan circulaire migratie een punt zijn om mee te nemen. Er zal dan wel een match gemaakt moeten kunnen worden tussen de arbeidsmarktbehoeften van Nederland en die van het herkomstland.⁷⁹

⁷⁶ Mobiliteitspartnerschappen maken deel uit van een groter pakket aan maatregelen in het kader van de EU 'Global Approach to Migration'. Het Stockholm programma noemt een aantal instrumenten voor samenwerking met derde landen, één daarvan is mobiliteitspartnerschappen. Het doel van zo'n partnerschap is het identificeren van nieuwe manieren om management van legale migratie te verbeteren.

⁷⁷ TK 30 573 nr. 54, 26 januari 2010

⁷⁸ Reslow, Natasja (2010)

⁷⁹ Schriftelijke informatie van het Ministerie van Buitenlandse zaken

3. Data over circulaire en tijdelijke migratie

3.1. Arbeidsmigratie

3.1.1 Tijdelijkheid van arbeidsmigratie

Het debat over tijdelijke en circulaire migratie in het kader van het arbeidsmarktbeleid doet de vraag rijzen in hoeverre arbeidsmigratie van derdelanders naar Nederland tijdelijk is. Met andere woorden: Is arbeidsmigratie vaak tijdelijk van aard, of komt het er in feite meestal op neer dat de migrant zich permanent in Nederland vestigt? Zoals is beschreven in hoofdstuk 2 geldt voor bepaalde groepen arbeidsmigranten (bijvoorbeeld de kennismigranten) dat Nederland geen tijdelijk karakter nastreeft. Voor andere groepen (zoals de regeling voor arbeid in loondienst) geldt weer dat Nederland van oordeel is dat de migratie moet meedemen met de behoefte van de arbeidsmarkt.

De data in tabel 1 geven een eerste inzicht in de vraag in hoeverre arbeidsmigratie naar Nederland een tijdelijk karakter heeft. De data betreffen de groep arbeidsmigranten als geheel, een onderscheid naar subcategorie (zoals kennismigranten, arbeid in loondienst en dergelijke) is hier niet mogelijk. In de tabel is van de groep derdelanders die zich in de periode 2005-2009 in het kader van arbeid in Nederland heeft gevestigd⁸⁰ weergegeven hoe lang zij in Nederland woonachtig zijn geweest of nog zijn.⁸¹ Hiervoor zijn de instroomgegevens van de IND gekoppeld aan gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).⁸² De peildatum is 1 januari 2010.

Tabel 1. Verbljfsduur van arbeidsmigranten uit derde landen per jaar van vestiging in Nederland⁸³

Verbljfsduur	Jaar van vestiging in Nederland										
	2005		2006		2007		2008		2009		Totaal
tot 1 jaar	609	14%	196	4%	1.155	16%	1.415	16%	41	1%	3.416
1 tot 2 jaar	922	21%	827	15%	1.479	21%	898	10%			4.125
2 tot 3 jaar	771	18%	983	18%	520	7%					2.273
3 tot 4 jaar	455	11%	337	6%							792
4 tot 5 jaar	197	5%									197
Totaal vertrek	2.954	68%	2.343	42%	3.154	44%	2.312	26%	41	1%	10.803
Nog in Nederland	1.381	32%	3.239	58%	4.008	56%	6.649	74%	6.183	99%	21.460
Eindtotaal	4.334	100%	5.581	100%	7.162	100%	8.961	100%	6.224	100%	32.263

Bron: CBS

Zoals blijkt uit de tabel had 68% van de arbeidsmigranten die in 2005 van buiten de EU naar Nederland zijn gekomen ons land op 1 januari 2010 weer verlaten. De grootste groep van deze, naar nu is gebleken, tijdelijke arbeidsmigranten heeft 1 tot 3 jaar in Nederland verbleven. 32% van de arbeidsmigranten van buiten de EU die in 2005 naar Nederland zijn gekomen, verblijft nog steeds in Nederland. Van de arbeidsmigranten die in 2006 naar Nederland zijn gekomen heeft 42% het land inmiddels weer verlaten. Opvallend is dat van de arbeidsmigranten die in 2007 zijn gekomen ongeveer een evengroot percentage weer vertrokken is (44%). Een kwart van de arbeidsmigranten die in 2008 naar Nederland zijn gekomen, is korter dan twee jaar gebleven.

In tabel 2 staat van de top 10 van arbeidsmigranten uit derde landen die in de periode 2005-2009 naar Nederland zijn gekomen weergegeven of zij Nederland weer hebben verlaten en zo ja, waarheen zij na het verlaten van Nederland zijn gegaan.

Tabel 2. Vertrek top 10 arbeidsmigranten uit derde landen 2005-2009

⁸⁰ Mits zij zich hebben ingeschreven in de GBA

⁸¹ Op deze cijfers is een bewerkingsslag uitgevoerd, waarmee statistisch gecorrigeerd wordt voor het aantal migranten waarvan het migratiemotief onbekend is (ongeveer 10 à 15% van alle migranten uit derde landen).

⁸² De Nederlandse gemeentes houden met dit administratiesysteem bepaalde persoonsgegevens bij van personen die minstens 4 maanden in de gemeente woonachtig zijn of zijn geweest en zich bij de gemeente hebben ingeschreven.

⁸³ In de cijfers van 2005 en 2006 zijn ook Roemenen en Bulgaren vertegenwoordigd, vanaf 2007 (toetreding tot de EU) niet meer.

Nationaliteit	Land van herkomst		Ander land		Onbekend		Nog in Nederland		Totaal
Indiase	1.853	29%	175	3%	669	11%	3.636	57%	6.332
Amerikaanse	1.108	24%	228	5%	596	13%	2.655	58%	4.587
Chinees	431	12%	74	2%	243	7%	2.851	79%	3.600
Japanees	675	30%	112	5%	108	5%	1.317	60%	2.212
Turkse	116	6%	33	2%	136	7%	1.553	84%	1.838
Russische	79	9%	23	3%	88	11%	646	77%	835
Canadese	136	17%	64	8%	102	13%	507	63%	809
Australische	138	18%	78	10%	89	12%	452	60%	757
Zuidafrikaanse	112	15%	25	3%	68	9%	541	73%	745
Braziliaanse	130	19%	48	7%	78	12%	416	62%	672

Bron: CBS

Japanners en Indiërs zijn in vergelijking met andere groepen relatief vaak naar hun land van herkomst teruggekeerd. Doormigratie naar een ander land vindt ook regelmatig plaats, bij Canadezen en Australiërs relatief iets vaker dan bij andere groepen in de top 10. Turkse, Chinese en Russische arbeidsmigranten uit de periode 2005-2009 waren op 1 januari 2010 relatief vaak nog in Nederland aanwezig.

Voor de gehele groep arbeidsmigranten uit derde landen die in de periode 2005-2009 naar Nederland is gekomen is in tabel 3 weergegeven hoeveel van hen zijn doorgemigreerd naar een andere EU-lidstaat.⁸⁴

Tabel 3. Doormigratie binnen de EU 2005-2009

Bestemming	Aantal
Verenigd Koninkrijk	234
Duitsland	177
België	75
Frankrijk	74
Spanje	35
Roemenië	35
Italië	25
Bulgarije	20
Zweden	19
Oostenrijk	17
Denemarken	17
Overig	42
Eindtotaal	771

Bron: CBS

In totaal zijn 771 personen (ongeveer 2% van het totaal) doorgemigreerd naar een andere lidstaat van de Europese Unie. De meeste doormigratie binnen de EU vindt plaats naar het Verenigd Koninkrijk, gevolgd door Duitsland.

3.1.2. Omvang van de arbeidsmigratie vanuit derde landen naar Nederland 2005-2009

In deze paragraaf wordt verder ingezoomd op de arbeidsmigratie richting Nederland. Hier wordt een uitsplitsing gemaakt naar verschillende groepen arbeidsmigranten op basis van gegevens van de IND over het aantal verleende vergunningen. De cijfers betreffen het aantal eerste verblijfsvergunningen Regulier (VVR).⁸⁵ Van elke groep arbeidsmigranten zijn de meest voorkomende nationaliteiten in de periode 2005 tot en met 2009 weergegeven. Registraties van arbeidsmigranten in het IND-systeem komen niet overeen met de registraties in de GBA. De IND registreert namelijk niet of migranten zijn

⁸⁴ Voor zover hier gegevens van bekend zijn. Uit tabel 2 blijkt dat van een aanzienlijke groep niet is geregistreerd naar welk land zij zijn gemigreerd.

⁸⁵ Het gaat hier om nieuwe migratie en niet om vreemdelingen die al in Nederland verblijven op basis van een eerdere VVR-vergunning en vervolgens bijvoorbeeld een verlenging hebben gekregen van de vergunning. Ook hoeft het aantal ingewilligde aanvragen in wezen niet gelijk te zijn aan het aantal migranten, omdat personen meerdere aanvragen in de genoemde periode kunnen hebben ingediend en ingewilligd hebben gekregen. Dit komt echter niet vaak voor.

vertrokken of nog woonachtig zijn in Nederland. De data die hier worden gepresenteerd zijn daarom niet helemaal vergelijkbaar met de data in paragraaf 3.1.1.

Tabel 4. Aantal ingewilligde aanvragen arbeid in loondienst derdelanders 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
China	301	291	522	724	989	2.827
Verenigde Staten	582	409	497	413	238	2.139
Japan	391	331	264	227	102	1.315
India	252	194	70	82	112	710
Turkije	152	86	69	73	174	554
Overig	1.621	990	727	855	767	4.960
Totaal	3.299	2.301	2.149	2.374	2.382	12.505

Bron: IND

In de periode 2005-2009 zijn in totaal 12.505 vergunningen aan derdelanders verleend onder de beperking 'arbeid in loondienst'. Sinds 2006 ligt het aantal verleende vergunningen vrij stabiel tussen de 2.100 en 2.400 op jaarbasis. Het aantal verleende vergunningen aan Chinezen is gestegen van 301 in 2005 naar 989 in 2009. De Chinezen staan hiermee op de eerste plaats, gevolgd door de Amerikanen.

Uit gegevens van het UWVWERKbedrijf blijkt dat de meeste Chinezen voor wie een twv is verleend werkzaam zijn in de horeca, gevolgd door onderzoek en productiewerk.⁸⁶ Amerikanen scoren hoog in de sectoren leidinggeven, creatieve beroepen, sportbeoefening en onderzoek/advies. Indiërs voor wie een twv is verleend zijn in Nederland overwegend werkzaam in de ICT sector, op afstand gevolgd door functies op het gebied van onderzoek/advies. Japanners zijn in Nederland voornamelijk werkzaam als leidinggevende, gevolgd door functies in de horeca. Bij Turken zijn de meeste twv's afgegeven voor onderzoekers, gevolgd door geestelijke bedienaren en agogisch/maatschappelijke begeleiders.⁸⁷

Tabel 5. Aantal ingewilligde aanvragen kennismigranten derdelanders 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
India	280	935	1.514	2.115	1.585	6.429
Verenigde Staten	286	527	734	838	704	3.089
Japan	88	189	259	317	313	1.166
China	71	142	267	349	310	1.139
Turkije	79	160	256	341	255	1.091
Overig	695	1.429	1.881	2.450	1.728	8.183
Totaal	1.499	3.382	4.911	6.410	4.895	21.097

Bron: IND

De instroom van kennismigranten vanuit derde landen in Nederland is in de periode 2005-2008 sterk gestegen van 1.499 in 2005 naar 6.410 in 2008. In 2009 daalde de instroom van kennismigranten uit derde landen naar het niveau van 2007 (4.895). De Indiase nationaliteit staat bovenaan met 1.585 inwillingen in 2009, gevolgd door de Amerikaanse nationaliteit met 704 inwillingen in 2009. Opvallend is dat de top 5 van nationaliteiten over de periode 2005-2009 bij arbeid in loondienst en de kennismigrantenregeling uit dezelfde 5 landen bestaat, alleen de onderlinge rangorde is verschillend. Indiërs maken in overwegende mate gebruik van de kennismigrantenregeling, Chinezen in overwegende mate van aanvragen in het kader van arbeid in loondienst.

Tabel 6. Aantal ingewilligde aanvragen arbeid als onderzoeker derdelanders 2005-2009

⁸⁶ Voor kennismigranten en zelfstandige ondernemers hoeft geen twv te worden aangevraagd.

⁸⁷ Bron: UWVWERKbedrijf

	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
China	57	125	151	228	349	910
Indonesië	12	23	38	54	74	201
Brazilië	10	25	29	49	78	191
Pakistan	5	35	82	51	17	190
Iran	4	14	24	52	94	188
Overig	139	356	362	430	693	1.980
Totaal	227	578	686	864	1.305	3.660

Bron: IND

In de periode 2005-2009 zijn in totaal 3.660 vergunningen verleend aan derdelanders onder de beperking 'arbeid als onderzoeker'. Het aantal verleende vergunningen vertoont een sterk stijgende lijn, van 227 in 2005 tot 1.305 in 2009. In de gehele periode stond China met afstand op de eerste plaats, in 2009 met 349 onderzoekers. Daarna volgen Iran, Brazilië en Indonesië.

Tabel 7. Aantal ingewilligde aanvragen arbeid als stagiair/practicant 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Indonesië	80	132	126	125	68	531
Thailand	70	46	31	13	13	173
Brazilië	13	12	15	34	49	123
China	16	12	22	21	46	117
India	20	26	22	22	20	110
Overig	189	192	151	159	236	927
Totaal	388	420	367	374	432	1.981

Bron: IND

In de onderzoeksperiode zijn in totaal 1.981 stagiairs en practicanten uit derdelanden naar Nederland gereisd. Het aantal verleende vergunningen ligt over de gehele periode vrij stabiel rond de 400 per jaar. Indonesië is het meest voorkomende herkomstland van stagiairs en practicanten, met in totaal 531 vergunningen in de periode 2005-2009.

Tabel 8 aantal ingewilligde aanvragen arbeid als zelfstandige 2005-2009⁸⁸

	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Verenigde Staten	33	42	52	35	41	203
Bulgarije	33	72	0	0	0	105
Roemenië	22	16	0	0	0	38
Turkije	1	1	1	3	10	16
Japan	6	0	2	2	4	14
Overig	19	21	16	30	25	111
Totaal	114	152	71	70	80	487

Bron: IND

Er zijn vergeleken met andere groepen arbeidsmigranten niet veel derdelanders die zich als zelfstandige in Nederland vestigen (487 personen in de gehele onderzoeksperiode). Sinds de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie staan de Amerikanen bovenaan, met 41 ingewilligde aanvragen in 2009.

⁸⁸ Bulgarije en Roemenië zijn vanaf de datum van toetreding tot de Europese Unie (1 januari 2007) niet meer meegenomen in de selectie. De aanvragen die in 2007 zijn ingewilligd, maar waarvan de datum van indiening voor 1 januari 2007 lag, zijn bij de cijfers over 2006 opgeteld.

3.2. Culturele migratie

Culturele migratie is in de Nederlandse wet- en regelgeving bij uitstek een vorm van tijdelijke migratie, waarbij een kennismaking met de Nederlandse taal- en cultuur het belangrijkste doel is. In paragraaf 2.2.3. wordt de regelgeving rondom culturele migratie uitvoerig beschreven.

Culturele migratie wordt in Nederland uitgesplitst in twee categorieën: Au-pair en uitwisseling. In totaal kwamen in de periode 2005-2009 5.043 au-pairs naar Nederland. Het aantal au-pairs verdrievoudigde in de periode 2005 tot 2008, gevolgd door een lichte daling in 2009. De Filippijnen en Zuid-Afrika zorgen samen voor ongeveer de helft van de instroom van au-pairs in Nederland.

Tabel 9 Aantal ingewilligde aanvragen au-pair 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Filipijnen	103	154	248	476	442	1.423
Zuid Afrika	166	150	188	269	258	1.031
Peru	52	82	93	119	56	402
Brazilië	7	28	57	88	66	246
Indonesië	30	46	41	60	63	240
Overig	181	258	330	496	436	1.701
Totaal	539	718	957	1.508	1.321	5.043

Bron: IND

In de onderzoeksperiode kwamen 3.714 jongeren uit derdelanden naar Nederland in het kader van uitwisseling. De instroom vertoonde in de periode 2005-2008 een stijgende lijn van 590 naar 820 personen en heeft zich in 2009 gestabiliseerd op 817 personen. Australië staat met afstand op nummer 1 met in totaal 1.542 personen, gevolgd door Canada (967) en Nieuw Zeeland (475).

Tabel 10 Aantal ingewilligde aanvragen uitwisseling 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Australië	237	326	294	327	358	1.542
Canada	150	190	176	224	227	967
Nieuw Zeeland	73	96	80	122	104	475
Brazilië	40	38	51	46	24	199
Verenigde Staten	11	33	29	29	18	120
Overig	79	78	96	72	86	411
Totaal	590	761	726	820	817	3.714

Bron: IND

3.3 studiemigratie

Tabel 11 Aantal ingewilligde aanvragen studie aan het hoger onderwijs 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
China	1.276	942	1.099	1.261	1.538	6.116
Verenigde Staten	379	797	880	1.086	1.284	4.426
Indonesië	502	435	587	519	521	2.564
Turkije	345	400	526	513	628	2.412
India	215	271	265	309	300	1.360
Overig	4.220	4.090	4.050	4.221	4.521	21.102
Totaal	6.937	6.935	7.407	7.909	8.792	37.980

Bron: IND

In de periode 2005-2009 zijn 37.980 studenten van buiten de Europese Unie naar Nederland gekomen. De instroom vertoont een licht stijgende lijn van 6.937 in 2005 naar 8.792 in 2009. China nam in de gehele periode de eerste plaats in. De studiemigratie uit de Verenigde Staten is toegenomen van 379 in 2005 naar 1.284 in 2009.

4. Conclusies

In de Nederlandse wet- en regelgeving is het beleid voor arbeidsmigratie in veel gevallen niet gericht op tijdelijkheid. Kennismigranten kunnen eenvoudig toegang krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Hun verblijf is in principe niet aan een tijdslimiet gebonden. De werkgevers van arbeidsmigranten die onder de beperking 'arbeid in loondienst' naar Nederland komen krijgen vaak een tewerkstellingvergunning (twv) voor bepaalde tijd. De twv kan in de regel pas worden verleend als er geen arbeidsaanbod binnen de EU/EER aanwezig is. Op deze manier moet worden geborgd dat arbeidsmigratie 'meeademt' met de arbeidsmarkt, waarbij alleen vergunningen worden verleend voor arbeidskrachten waaraan op de Nederlandse arbeidsmarkt een tekort is. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat deze migranten na drie jaar verblijf in de meeste gevallen vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt krijgen, ook als het tekort op de arbeidsmarkt inmiddels is verdwenen.

Nederland kent ook een aantal verblijfsvergunningen met een expliciet tijdelijk karakter. De geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor een stagiair bedraagt maximaal één jaar, voor een practisant 24 weken. Studenten kunnen een maximale verblijfsvergunning krijgen voor de duur van de studie, vermeerderd met twee jaar. Derdelanders die in het kader van uitwisseling naar Nederland komen kunnen maximaal één jaar in Nederland blijven. Deze maximale duur moet borgen dat de migratie ook daadwerkelijk een tijdelijk karakter heeft. Daarnaast wordt getoetst of terugkeer redelijkerwijs gewaarborgd is en moet de derdelander aantonen dat hij beschikt over voldoende middelen van bestaan. In sommige gevallen zijn aanvullende voorwaarden gesteld, zoals het ondertekenen van een schriftelijke verklaring van tijdelijk verblijf.

Een stap naar het stimuleren van circulaire migratie in het reguliere arbeidsmarktbeleid is de geplande aanpassing voor seizoensarbeiders. Het wordt mogelijk om ten behoeve van seizoensarbeiders al na 14 weken niet in Nederland te hebben gewerkt opnieuw een twv te verlenen, in plaats van de huidige 28 weken. Deze wijziging maakt het voor werkgevers beter mogelijk hun voormalige werknemers opnieuw aan te nemen. Op deze manier kan een circulaire vorm van arbeidsmigratie ontstaan waarbij de werknemer herhaaldelijk naar Nederland (en indien gewenst bij dezelfde werkgever) kan terugkeren.

Op 1 december 2009 is in Nederland in het kader van het programma Migratie en Ontwikkeling een pilot circulaire migratie van start gegaan waarbij maximaal 160 werknemers uit Zuid-Afrika en Indonesië voor een periode van twee jaar naar Nederland komen om te werken en te leren. De onderzoekspilot biedt de mogelijkheid om de aannames waarop het begrip circulaire migratie rust (met name de 'triple win') in de praktijk te testen en kan alleen om deze reden al als een 'best practice' worden betiteld. In de eerste fase van de pilot, waarin personeel wordt geworven, is geconstateerd dat de inzet van intermediairs (uitzendbureaus) voor werkgevers een veilige manier is om aan het project deel te nemen. Daarnaast is het persoonlijk ontwikkelingsplan, waarin de professionele ambities en de lange termijndoelen van de arbeidsmigrant zijn opgenomen al aangemerkt als een 'best practice', alhoewel de praktijk dit natuurlijk nog zal moeten uitwijzen. In de pilot wordt samengewerkt door drie relevante ministeries (Buitenlandse Zaken, Justitie en Sociale Zaken en werkgelegenheid) waardoor alle aspecten die voor een dergelijke pilot van belang zijn (zoals de samenwerking met de herkomstlanden en de behoefte op de Nederlandse arbeidsmarkt) bij het project betrokken konden worden. In de pilot is expliciet gekozen voor landen van herkomst die een kwalitatief goed arbeidsaanbod hebben en die initiatieven ontwikkelen op het gebied van terugkeer en re-integratie van migranten, waarbij kan worden aangehaakt.

IOM Nederland heeft de afgelopen jaren ruime ervaring opgedaan met projecten in het kader van het programma Migratie en Ontwikkeling, waarbij migranten met een verblijfsrecht in Nederland tijdelijk worden uitgezonden naar hun land van herkomst, om op die manier bij te dragen aan capaciteitsopbouw aldaar. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de behoefte in het land van herkomst en wordt nauw samengewerkt met partnerorganisaties. Daarnaast wordt het van belang geacht dat de overheid in het land van herkomst van de migranten een positieve houding heeft ten opzichte van de diaspora en de rol die zij kan spelen in de ontwikkeling van het land. Tijdelijke migratie naar het land van herkomst wordt niet gezien als een oplossing voor eventuele personeelstekorten die zijn ontstaan door *brain drain*; daarvoor worden aanpassingen in arbeidsvoorwaarden in het land van herkomst

noodzakelijk geacht. Wel kan capaciteitsopbouw er voor zorgen dat het aantrekkelijker wordt voor de lokale bevolking om in het eigen land te blijven werken. IOM stimuleert de opbouw van professionele migrantennetwerken omdat die naar hun oordeel beter in staat zijn dan 'gewone' migrantennetwerken om kennis te delen met het thuisland. Iedere uitzending levert na terugkeer digitale uitwisseling op in de vorm van e-mail verkeer, weblogs en dergelijke, zodat de uitzending ook na terugkeer nog een positieve bijdrage levert. Het komt bovendien regelmatig voor dat migranten meerdere keren tijdelijk worden uitgezonden, waardoor langdurige relaties ontstaan die vaste samenwerkingverbanden tussen instellingen in Nederland en het land van herkomst tot gevolg hebben. Tot slot zijn de virtuele uitzendingen, waarbij kennis online wordt overgedragen, het vermelden waard. Met name bij trainingen van technische aard is dit goed mogelijk, mits aan bepaalde randvoorwaarden (zoals een snelle internetverbinding) kan worden voldaan.

Datasystemen in Nederland zijn over het algemeen niet ingericht om de tijdelijkheid en circulariteit van migratie te monitoren. Dit hangt samen met het feit dat de aandacht voor tijdelijke en circulaire migratie relatief nieuw is en er van oudsher van uit wordt gegaan dat migratie over het algemeen een permanent karakter heeft. De IND registreert bijvoorbeeld wel de duur waarvoor een vergunning is verleend, maar het verstrijken van de vergunning wil niet noodzakelijk zeggen dat iemand ook daadwerkelijk het land heeft verlaten. Migrantten kunnen bij vestiging in Nederland voor minstens 4 maanden zich laten inschrijven bij de gemeentes in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). De Nederlandse gemeentes houden met dit administratiesysteem bepaalde persoonsgegevens bij van personen die minstens 4 maanden in de gemeente woonachtig zijn of zijn geweest en zich bij de gemeente hebben ingeschreven. Na inschrijving krijgt iedere persoon een burgerservicenummer (BSN) toegekend. Dit nummer heeft men nodig voor vrijwel alle contacten met de overheid en de werkgever. De gemeentes registreren echter niet het doel waarvoor men naar Nederland is gekomen. Het UWV registreert de duur waarvoor een twv wordt verleend. De duur waarvoor een twv is verleend hoeft feitelijk niet overeen te komen met de verblijfsduur van de vreemdeling in Nederland.

Door het koppelen van gegevens van (arbeids)migrantten die naar Nederland zijn gekomen (afkomstig van de IND) aan gegevens uit de GBA, beschikt het CBS over statistieken over de vestigingsduur van migrantten. Hiermee is het mogelijk inzicht te geven in de mate van tijdelijkheid van verblijf van arbeidsmigrantten in Nederland. Doordat de Nederlandse gemeentes bovendien registreren waar iemand naar toe verhuist als hij/zij zich uitschrijft uit de GBA, is ook het land waar iemand naar toe verhuist in veel gevallen bekend. Migrantten schrijven zich echter niet altijd weer uit bij de gemeente bij vertrek. Daardoor is van een deel niet precies bekend hoe lang zij in Nederland hebben verbleven en is niet bekend of zij zijn teruggekeerd naar het land van herkomst of zijn doorgemigreerd naar een ander land. Een centraal administratiesysteem als de GBA geeft veel mogelijkheden op het gebied van gegevensanalyse. De toekenning aan een persoon van een uniek identificatienummer, dat door iedere overheidsinstantie wordt gebruikt, maakt het mogelijk om gegevens van bepaalde overheden aan elkaar te koppelen. Hiermee is het eveneens mogelijk om meer inzicht te verkrijgen in de achtergrondkenmerken van migrantten doordat deze in de GBA worden geregistreerd en bijgehouden. In het kader van datacollectie kan zodoende een dergelijk centraal administratiesysteem van inwoners van een land worden aangemerkt als een 'best practice'.

Bibliografie

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (mei 2009) *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*.
- Commissie Arbeidsparticipatie. (16 juni 2008) *Naar een toekomst die werkt*.
- Council of the European Union. (2 december 2009) *The Stockholm Programme. An open and secure Europe serving and protecting the citizens*.
- Europees migratienetwerk (EMN). (januari 2010) *Asylum and Migration Glossary – A tool for better comparability-produced by the European Migration Network*.
- Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratienetwerk (EMN NL NCP). (oktober 2009) *Gefaciliteerde terugkeer- en herintegratieprogramma's in Nederland*.
- EMN NL NCP. (Nog te verschijnen) *Tekorten op de Arbeidsmarkt*.
- Internationale Organisatie voor Migratie in Nederland (IOM Nederland) (december 2009) *M&D Newsletter December 2009*.
- IOM Nederland (juni 2010) *Newsletter Migration & Development*.
- IOM Nederland. (2010) *Jaarverslag 2009*.
- Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking en Ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie. (juli 2004) *Notitie Ontwikkeling en Migratie*.
- Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking en Ministerie van Justitie. (juli 2008) *Kabinetsnotitie Internationale migratie en ontwikkeling 2008*.
- Reslow, Natasja. (2010) *Policy brief: The Mobility Partnership*. Maastricht Graduate School of Governance.
- Sociaal Economische Raad (SER) (16 maart 2007) *Advies 07/02. Arbeidsmigratiebeleid*.
- PSO Capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden. (2010) *Leren van Relaties tussen Noord en Zuid, Uitgebreid jaarverslag 2009*.
- Stichting Hersteld vertrouwen in de Toekomst (HIT) (september 2010). *Nederlandse samenvatting Blue Birds Rapportage, pilot Circulaire Arbeidsmigratie, 1^e halfjaarlijkse rapportage*.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND),
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB),
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC),
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees migratienetwerk (EMN)

November 2010