



# ARBEIDSMARKT- TEKORTEN EN MIGRATIE

Het vaststellen van arbeidsmarkttekorten  
en de behoefte aan arbeidsmigratie van  
derdelanders in Nederland





# ARBEIDSMARKTTEKORTEN EN MIGRATIE

Het vaststellen van arbeidsmarkt-  
tekorten en de behoefte aan  
arbeidsmigratie van derdelanders in  
Nederland

Juni 2015

## Colofon

**Titel** Arbeidsmarkttekorten en migratie: Het vaststellen van arbeidsmarkt-  
tekorten en de behoefte aan arbeidsmigratie van derdelanders in  
Nederland

**Auteurs** Sandra Simic  
Drs. Henrika Wörmann  
Wetenschappelijk medewerker  
emn@ind.minvenj.nl  
Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)  
Directie Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA)  
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)  
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees  
Migratienetwerk (EMN)  
Dr. H. Colijnlaan 341 | 2283 XL Rijswijk  
Postbus 5800 | 2280 HV Rijswijk

# MANAGEMENTSAMENVATTING

Wordt arbeidsmigratie van derdelanders in de lidstaten gebruikt als beleidsinstrument om structurele tekorten op de arbeidsmarkt op te lossen? Dat is de centrale vraag van het EU-brede onderzoek van het Europees Migratienetwerk (EMN), waarvan dit rapport de Nederlandse situatie belicht. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om arbeidsmobiliteit van EU/EER onderdanen, in het maatschappelijk debat vaak ook getypeerd als arbeidsmigratie. Uit het rapport blijkt dat Nederland een vrijwel uitsluitend vraaggestuurd migratiebeleid voor derdelanders kent.

In 2014 werd in opdracht van de Europese Commissie de studie *Mapping and analysing the bottleneck vacancies in EU labour markets* uitgevoerd. Deze studie benoemt een aantal belangrijke uitdagingen voor de Europese arbeidsmarkt: een vergrijzende samenleving waardoor de beroepsbevolking effectiever gebruikt moet worden, snelle technologische veranderingen en ontwikkelingen, een toenemende vraag naar hoog-opgeleide arbeidskrachten en onzekerheid over de toekomstige groei van de Europese economieën. De verwachting is dat deze ontwikkelingen zullen leiden tot structurele tekorten op de arbeidsmarkt.

Dit Nederlandse rapport brengt allereerst in kaart op welke manier Nederland arbeidsmarkttekorten identificeert. Vervolgens wordt beschreven welke rol arbeidsmigratiebeleid speelt bij het tegengaan van deze (te verwachten) tekorten.

## *Arbeidsmarkttekorten*

In Nederland wordt veel aandacht besteed aan tekorten op de arbeidsmarkt. Verschillende organisaties spelen hierbij een rol. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) heeft als wettelijke taak de arbeidsmarkt transparant te maken. Het UWV maakt in haar analyses gebruik van verschillende instrumenten, een voorbeeld hiervan zijn de sectoromschrijvingen, waarin de tekorten en overschotten per sector (bijv. bouwrijverheid, financiële dienstverlening) worden beschreven. Naast het UWV stelt het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) regelmatig een overzicht van de huidige en toekomstige ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt op. Verder publiceert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onder andere de Enquête Beroepsbevolking.

De krapte op de arbeidsmarkt concentreert zich op dit moment in techniek, ICT en een aantal specifieke niches, zoals registeraccountants en wijkverpleegkundigen. Het gaat hoofdzakelijk om beroepen op middelbaar, hoger en wetenschappelijk niveau.

## *Arbeidsmigratiebeleid*

Deze analyses van arbeidsmarkttekorten spelen in het arbeidsmigratiebeleid geen rol. Arbeidsmigratie van derdelanders als beleidsinstrument wordt in Nederland in het algemeen niet ingezet om geïdentificeerde tekorten aan te pakken. Een uitzondering vormt

de top van de arbeidsmarkt waar arbeidsmigratie wordt ingezet als middel voor het versterken van de economie. Het gevoerde migratiebeleid voor dit segment is daarom vooral uitnodigend. Maar ook in dit beleid wordt niet gekeken naar de bestaande en verwachte tekorten op de arbeidsmarkt.

De overige beleidsmaatregelen voor het oplossen van de arbeidsmarkttekorten zien hoofdzakelijk op het reeds bestaande arbeidsaanbod binnen Nederland en zijn niet gericht op arbeidsmigratie van derdelanders. Voorbeelden hiervan zijn studievoorlichting, arbeidsbemiddeling, en omscholingsprogramma's. Wanneer arbeidsaanbod in Nederland ontbreekt, wordt eerst gekeken naar aanbod in de EU/EER. Pas als dat er ook niet blijkt te zijn, kan er sprake zijn van een vacaturevervulling door een arbeidsmigrant uit een derde land, maar altijd alleen op initiatief van de werkgever (vraaggestuurd beleid). Migratie voor derdelanders is hier als sluitstuk bedoeld.

# INHOUD

	<b>Afkortingenlijst</b>	<b>6</b>
	<b>Lijst van tabellen</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Analyse van arbeidsmarkttekorten</b>	<b>9</b>
2.1	Krapteberoepen	9
2.2	Sectorbeschrijvingen	10
2.3	Spanningsindicator	10
2.4	Arbeidsmarktprognoses van het ROA	11
2.5	Enquête beroepsbevolking	11
<b>3</b>	<b>Uitkomsten van de analyse van arbeidsmarkttekorten</b>	<b>13</b>
3.1	Huidige situatie	13
3.2	Toekomstige situatie	15
<b>4</b>	<b>Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid</b>	<b>17</b>
4.1	Het juridisch kader voor arbeidsmigratie	17
4.2	Nationale visie en beleid	17
4.3	Het beheer van arbeidsmigratie	19
4.4	Politiek debat en betrokken stakeholders	21
<b>5</b>	<b>Conclusie en uitdagingen</b>	<b>23</b>
	<b>Bijlage: Definities</b>	<b>25</b>

## AFKORTINGENLIJST

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EER	Europese Economische Ruimte
EMN	Europees Migratienetwerk
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	Europese Unie
EURES	EUROpean Employment Services
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GVVA	Gecombineerde Vergunning voor Verblijf en Arbeid
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISCO	International Standard Classification of Occupations
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
SBB	Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
SBC	Standaard Beroepenclassificatie
SER	Sociaal-Economische Raad
StvdA	Stichting van de Arbeid
SUWI	Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
TCN	Third country national
TWV	Tewerkstellingsvergunning
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
VV	Voorschrift Vreemdelingen
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
Wav	Wet arbeid vreemdelingen

## LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1:	Aanvragen verblijfsvergunning: 'kennis en talent' en 'arbeid'	15
Tabel 2:	Normbedragen kennismigrant	20



# 1 INLEIDING

Arbeidsmigratie staat hoog op de Europese agenda en speelt een sleutelrol binnen het externe migratiebeleid van de Europese Uni (EU). De Europese inzet op sterkere economieën met meer banen is een van de kernprioriteiten uit de strategische agenda die de Europese Raad in juni 2014 voor de komende vijf jaar heeft aangenomen.<sup>1</sup> En ook in de in mei 2015 verschenen Europese Migratieagenda wordt een nieuw beleid op het gebied van legale migratie als een van de vier pijlers genoemd die ertoe moeten leiden dat (arbeids)migratie structureel beter wordt beheerst.<sup>2</sup>

Europa's toekomstige arbeidsmarkt wordt met een aantal belangrijke uitdagingen geconfronteerd: een vergrijzende samenleving waardoor de beroepsbevolking effectiever gebruikt moet worden, snelle technologische veranderingen en ontwikkelingen, toenemende vraag naar hoogopgeleide arbeidskrachten en onzekerheid over de toekomstige groei van de Europese economieën.<sup>3</sup> In dit verband is het essentieel om tekorten op de arbeidsmarkt, die van invloed kunnen zijn op de arbeidsproductiviteit te identificeren en aan te pakken. De vraag rijst dan ook of en hoe Europa, en in het bijzonder Nederland, de vraag naar arbeid op kan lossen. Een van de doelstellingen van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in (nationale) strategieën van de verschillende lidstaten voor het vervullen van de arbeidsmarktbehoeften door middel van arbeidsmigratie.

Het voorliggende onderzoeksrapport geeft een actuele inventarisatie van welke maatregelen en instrumenten in Nederland gebruikt worden om bepaalde arbeidstekorten te analyseren en op te vullen. Dit rapport brengt in kaart op welke manier Nederland arbeidsmarkttekorten identificeert en geeft antwoord op de vraag in hoeverre arbeidsmigratie van derdelanders als beleidsinstrument wordt ingezet om die geïdentificeerde tekorten aan te pakken

## *Methodologie*

Dit rapport is geschreven in opdracht van het Europees Migratienetwerk (EMN). In het EMN, dat is opgericht op initiatief van de Europese Commissie, wordt informatie over migratie en asiel verzameld en geanalyseerd. Deze informatie betreft onder andere maatschappelijke en politieke debatten, wetenschappelijk onderzoek, statistieken, beleid en jurisprudentie. Door het verzamelen en analyseren van deze informatie op zowel Europees als nationaal niveau wordt de beleidsvorming op het gebied van migratie en asiel ondersteund.

De onderzoeksspecificaties van het rapport zijn op Europees niveau vastgesteld. Als nationaal contactpunt voor het EMN in Nederland, is het Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verantwoordelijk voor het

1 Voor meer informatie zie: <http://www.neth-er.eu/nl/nieuws/Europese-Raad-beschrijft-kernprioriteiten-tot-2020>.

2 Voor meer informatie zie: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)

3 "Mapping and analysing the bottleneck vacancies in EU labour markets" (September 2014) commissioned by the European Commission, Available at: [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12625&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12625&langId=en)

Nederlandse rapport. Op basis van dit rapport en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten van de EU stelt het EMN een EU-breed vergelijkend syntheserapport op.

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit medewerkers van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de FNV. Verder is het onderzoek begeleid door een wetenschapper van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA). Er is deskresearch gedaan en voor zover informatie niet uit onafhankelijke schriftelijke bronnen kon worden gevonden, zijn de klankbordleden op hun expertise bevroegd.

## 2 ANALYSE VAN ARBEIDSMARKTTEKORTEN

Er wordt in Nederland veel aandacht besteed aan arbeidsmarkttekorten. Volgens artikel 31 van de wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) is het een taak van het UWV om arbeidsmarktinformatie te verstrekken. In dit artikel staat onder andere dat het UWV zorg draagt voor gevraagde en ongevraagde verstrekking van deugdelijke informatie en advies over de arbeidsmarkt. De classificaties van tekorten zijn echter niet bepaald in wet- en regelgeving. In de regel worden de classificaties van het CBS en het ROA gevolgd.

Tekorten op de arbeidsmarkt worden in Nederland op verschillende manieren geanalyseerd. Deze analyses van arbeidsmarkttekorten kunnen op verschillende niveaus plaatsvinden.

### 2.1 Krapteberoepen

Om tekorten te definiëren, maakt het UWV gebruik van de term krapteberoepen. Er is sprake van krapteberoepen als er naar verhouding veel vraag is naar personeel in relatie tot het beschikbare aanbod van werkzoekenden.<sup>4</sup>

Het UWV publiceert regelmatig een overzicht van krapte- en overschotberoepen. In mei 2014 publiceerde UWV de notitie *Kansrijke beroepen: waar is de arbeidsmarkt krap?* Daarin werd zowel voor de huidige situatie als voor de middellange termijn een overzicht gegeven van krapteberoepen. Vacatures hiervoor zijn vaak moeilijk(er) vervulbaar.<sup>5</sup> In februari 2015 heeft het UWV een update van deze notitie gepubliceerd, zowel voor de huidige situatie als over een paar jaar. Aanvullend daarop bevat de update een overzicht van de grootste overschotberoepen.<sup>6</sup>

Het overzicht komt tot stand op basis van beschikbaar cijfermateriaal over vacatures en geregistreerde werkzoekenden bij het UWV, een analyse van (vaak sectorale) rapporten en beschikbare prognoses van het ROA. Op basis van deze beschikbare data wordt een eerste groslijst gemaakt, die vervolgens wordt voorgelegd aan arbeidsmarktprofessionals (van kenniscentra, branches, private intermediairs tot individuele werkgevers). Deze experts leveren actief input en doen suggesties over beroepen die in hun visie krapte vertonen. De uiteindelijke overzichten komen tot stand in nauwe afstemming met sectoren en intermediairs, waarbij de input vanuit de diverse bronnen zorgvuldig wordt afgewogen.

De analyse van de krapteberoepen vindt per beroepsgroep plaats en is tot nu toe op landelijk niveau. Aan regionalisering wordt gewerkt. De eerste resultaten over 6 pilot-regio's volgen medio 2015. De landelijke uitrol over alle regio's later in 2015.

4 [https://www.werk.nl/werk\\_nl/arbeidsmarktinformatie/publicaties/thematische-publicaties/kansrijke-beroepen](https://www.werk.nl/werk_nl/arbeidsmarktinformatie/publicaties/thematische-publicaties/kansrijke-beroepen)

5 Voor meer informatie zie UWV (2014): *Kansrijke beroepen: waar is de arbeidsmarkt krap?*

6 Voor meer informatie zie UWV (2015): *Welke beroepen bieden kansen?*

## 2.2 Sectorbeschrijvingen

In de sectorbeschrijvingen worden de tekorten en overschotten per sector beschreven. De sectorbeschrijvingen bieden een actueel beeld van de tekorten en overschotten op de arbeidsmarkt.<sup>7</sup> De analyse van de ontwikkelingen en tekorten in verschillende sectoren vindt plaats op landelijk niveau. Sectorbeschrijvingen worden gemaakt door UWV in opdracht van sociale partners en met gebruikmaking van de arbeidsmarktanalyses van de branches.

## 2.3 Spanningsindicator

Voor de krapte op korte termijn wordt gebruik gemaakt van de spanningsindicator. De spanningsindicator geeft een overzicht op spanningen op de arbeidsmarkt voor werkgevers per beroepsgroep, opleidingsniveau en regio (provincie en arbeidsmarkt-regio).

De spanningsindicator arbeidsmarkt biedt gedetailleerde arbeidsmarkt-informatie naar beroepsgroep en regio. Het bestrijkt alle sectoren en alle opleidingsniveaus. De verhouding van het aantal openstaande vacatures en direct beschikbaar aanbod, geeft een indicatie van de spanning op de arbeidsmarkt. Het is geen indicatie van de toekomstige spanning op de arbeidsmarkt.

De spanningsindicator arbeidsmarkt wordt berekend door het aantal openstaande vacatures op de totale vacaturemarkt te delen door het aantal bij het UWV ingeschreven niet-werkende werkzoekenden die korter dan een half jaar werkloos zijn.

Wanneer de spanningsindicator aangeeft dat de arbeidsmarkt voor het betreffende beroep krap of zeer krap is geeft dit een eerste indicatie van krapte. Er is sprake van krapteberoepen als er naar verhouding veel vraag is naar personeel in relatie tot het beschikbare aanbod van werkzoekenden. De spanningsindicator kan een getal geven tussen 0 en oneindig. Hoe hoger het getal, hoe hoger de spanning op de arbeidsmarkt voor werkgevers. Bij een indicator van 0 is de arbeidsmarkt zeer ruim, want er zijn geen openstaande vacatures en wel kortdurend werklozen. Bij veel openstaande vacatures ten opzichte van het aantal kortdurend werklozen is de arbeidsmarkt zeer krap. Door een tijdreeksanalyse uit te voeren, zijn de grenzen bepaald. Er wordt uitgegaan van een indeling in vijf categorieën: zeer ruim, ruim, gemiddeld, krap en zeer krap.

Deze interactieve tool meet krapte per beroepsgroep op regionaal niveau.<sup>8</sup>

De gegevens komen op kwartaalbasis beschikbaar, circa 2 à 3 weken na publicatie van de vacaturecijfers van het CBS.

7 Voor meer informatie zie: [https://www.werk.nl/werk\\_nl/arbeidsmarktinformatie/sector](https://www.werk.nl/werk_nl/arbeidsmarktinformatie/sector).

8 Voor meer informatie zie: [https://www.werk.nl/werk\\_nl/arbeidsmarktinformatie/tabellen](https://www.werk.nl/werk_nl/arbeidsmarktinformatie/tabellen).

## 2.4 Arbeidsmarktprognoses van het ROA

Het ROA rapporteert elke twee jaar over de verwachte ontwikkeling in de verhouding tussen aanbod en vraag naar opleiding, beroep en sector voor de middellange termijn (komende 6 jaar).<sup>9</sup> De prognoses geven hiermee een beeld van de te verwachten frictie tussen vraag en aanbod. Deze prognoses worden door het UWV gebruikt, maar ook voor studievoorzichting en arbeidsbemiddeling.<sup>10</sup> De frictie tussen vraag en aanbod wordt afgeleid van eigen (verklarende) econometrische modellen (voor de uitbreiding-vraag, vervangingsvraag en instroom) en komt tot uitdrukking in een aantal indicatoren, zoals:

- Indicator Toekomstige Arbeidsmarktsituatie (ITA; Perspectief van schoolverlater: kansen op werk naar opleiding)
- Indicator Toekomstige Knelpunten Personeelsvoorziening (ITKP; Perspectief van werkgevers: knelpunten in recruitering naar opleiding)
- Indicator Toekomstige Knelpunten naar Beroepsgroepen (ITKB; Perspectief van werkgevers: knelpunten in recruitering naar beroep). De indicatoren worden gepresenteerd aan de hand van kwalitatieve typering van, bijvoorbeeld, 'slecht' tot 'zeer goed' voor de perspectieven naar opleiding. De prognoses, alsmede cijfers met betrekking tot de actuele arbeidsmarktsituatie, maken onderdeel uit van een online beschikbaar ArbeidsmarktInformatieSysteem.<sup>11</sup>

Deze prognoses vinden plaats in het door het ROA uitgevoerde project Onderwijs-Arbeidsmarkt.<sup>12</sup> Aan het Project Onderwijs-Arbeidsmarkt wordt financieel bijgedragen door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), het UWV Werkbedrijf, het Ministerie van Economische Zaken (EZ), de stichting Samenwerking Beroeps- en Ondernemingsleven (SBB), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Randstad Nederland.

## 2.5 Enquête beroepsbevolking

Het doel van de Enquête beroepsbevolking van het CBS is het verstrekken van informatie over de relatie tussen mens en arbeidsmarkt. Hierbij worden kenmerken van personen in verband gebracht met hun huidige dan wel toekomstige positie op de arbeidsmarkt. Naast persoons- en huishoudenskenmerken worden onder meer gegevens verzameld over de arbeidsmarktpositie, het arbeidsmarktverleden en het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder.

9 Voor meer informatie zie: <http://roa.sbe.maastrichtuniversity.nl/?portfolio=poa-project-onderwijs-arbeidsmarkt>.

10 Voor meer informatie zie: [http://roa.sbe.maastrichtuniversity.nl/roanew/wp-content/uploads/2015/01/Valorisatie\\_en\\_impact\\_POA.pdf](http://roa.sbe.maastrichtuniversity.nl/roanew/wp-content/uploads/2015/01/Valorisatie_en_impact_POA.pdf).

11 Voor meer informatie zie: [http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/2EBB4DBA-0911-4188-9DFC-C1A5609E2097/0/11roasanderdijksm\\_arbeidsmarktinformatiesysteem.pdf](http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/2EBB4DBA-0911-4188-9DFC-C1A5609E2097/0/11roasanderdijksm_arbeidsmarktinformatiesysteem.pdf).

12 Voor meer informatie zie: <http://roa.sbe.maastrichtuniversity.nl/?portfolio=poa-project-onderwijs-arbeidsmarkt>.

Mobiliteit op de arbeidsmarkt speelt een grote rol in de vervangingsvraag. Indien werkenden van beroep wisselen of de arbeidsmarkt verlaten (bijvoorbeeld door met pensioen te gaan) ontstaat er vervangingsvraag. Door middel van longitudinale data is het mogelijk om na te gaan hoe omvangrijk deze stromen zijn. De Enquête Beroepsbevolking van het CBS bevat sinds 2000 longitudinale data.

## 3 UITKOMSTEN VAN DE ANALYSE VAN ARBEIDSMARKTTEKORTEN

De in hoofdstuk 2 beschreven instrumenten dragen bij aan de verzameling van arbeidsmarktinformatie. De arbeidsmarktinformatie over tekortberoepen draagt bij aan een grotere transparantie van de arbeidsmarkt, waardoor vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten, mismatches worden verkleind en arbeidsmarktzoekstukken effectiever kunnen worden aangepakt. Het gaat dan om het aanbieden van toepasbare arbeidsmarktinzichten op landelijk, regionaal en sectoraal niveau, gerelateerd aan het bestrijden en het voorkomen van werkloosheid. Hierbij zijn inzichten in werkgelegenheidsontwikkelingen alsmede kansen en mogelijkheden, belangrijke ingrediënten.

### 3.1 Huidige situatie

De overzichten met krapte- en overschotberoepen bieden goede aanknopingspunten voor het voeren van arbeidsmarktbeleid. Allereerst maakt het de (toekomstige) tekorten in de hierboven genoemde sectoren concreter, doordat deze analyse bewust op het niveau van concrete beroepen is uitgevoerd. De combinatie met de overschotberoepen maakt duidelijk op welke facetten er sprake is van een mismatch op de arbeidsmarkt: de krapte- en overschotten concentreren zich in hele andere segmenten.

Voor de geïnventariseerde krapteberoepen is er naar verhouding veel vraag in relatie tot het beschikbare aanbod. Dit maakt het lastig voor werkgevers om vacatures te vervullen, mogelijk is er zelfs sprake van tekorten (nu of over een paar jaar). Tegelijkertijd liggen er in deze beroepen kansen op werk. De overzichten vormen daarmee een bruikbaar uitgangspunt voor bijvoorbeeld omscholingsprojecten waarin werknemers van hun huidige baan naar een andere baan of van werkloosheid terug naar het werk begeleid worden. De krapte op de arbeidsmarkt concentreert zich in techniek, ICT en een aantal specifieke niches. Het gaat hoofdzakelijk om beroepen op middelbaar, hoger en wetenschappelijk niveau:

- Op dit moment is er op middelbaar niveau krapte in uitvoerende technische beroepen (diverse monteurs, cnc-verspaners, lassers) en technisch 'kader' (tekenaars, constructeurs, calculators, technisch verkopers). Inmiddels zijn er ook signalen van krapte voor hoveniers en enkele medisch-technische beroepen (bijvoorbeeld opticien en audicien). Op hoger en wetenschappelijk niveau zijn er, naast veel technische beroepen, ook signalen van krapte in andere richtingen, bijvoorbeeld bepaalde ICT-beroepen (programmeurs), het onderwijs (exacte vakken en talen) en specifieke financiële beroepen (bijvoorbeeld registeraccountants). In de zorg zijn er signalen van krapte in hele specifieke beroepen op hoger en wetenschappelijk niveau (bijvoorbeeld in de wijkverpleging, praktijkondersteuners huisartsen of specialisten ouderengeneeskunde).

- Voor de middellange termijn (2017-2019) komen voor een belangrijk deel dezelfde beroepsgroepen terug. Daarbij wordt vanuit sommige segmenten als de ICT en de technische sectoren wel opgemerkt dat de tekorten de komende tijd alleen maar groter zullen worden. Daarnaast zijn er prognoses van krapte in andere beroepsgroepen, bijvoorbeeld de meer procestechnische beroepen of productieplanners.

Aan de andere kant zijn er op dit moment, vanwege de crisis, veel beroepen met een zeer ruime arbeidsmarkt, ofwel 'overschotberoepen'. Voor deze beroepen is er juist relatief veel aanbod ten opzichte van de vraag. Soms zijn er in dit beroep wel veel vacatures, maar het aanbod is dan nog veel groter. De kans op werk in deze beroepen is dus voor de meeste werkzoekenden minder goed.

In tegenstelling tot de krapteberoepen zijn overschotberoepen beroepen op elementair en lager niveau, bijvoorbeeld kantoorassistent, receptionist, administratief medewerker, conciërge, klassenassistent of medewerker facilitaire dienst. Op middelbaar en hoger niveau gaat het in verschillende gevallen om economisch-administratieve beroepen. De toenemende digitalisering heeft er, in combinatie met de crisis, toe geleid dat de afgelopen jaren veel financieel-administratief medewerkers, secretaresses en boekhouders hun werk zijn verloren. Daarnaast is er een aantal sectorspecifieke overschotberoepen, dat goed is te verklaren uit ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In zorg en welzijn verliezen met name veel helpenden, sociaal-cultureel werkers en kinderopvangleid(st)ers hun baan. In de verzekeringssector gaat de digitalisering op dit moment zeer snel. Dit verklaart de grote aantallen werkzoekenden voor de functie van administratief medewerker verzekeringen.<sup>13</sup>

In het Nederlandse arbeidsmarktbeleid vormt arbeidsmigratie echter het sluitstuk van te nemen maatregelen om de geconstateerde tekorten te bestrijden. De nadruk ligt op nationale maatregelen zoals studievoorzichting, arbeidsbemiddeling, en omscholingsprogramma's. Slechts indien een vacature niet kan worden vervuld vanuit het binnenlands aanbod of het aanbod uit een ander land binnen de EU, komt een arbeidsmigrant uit een derde land in aanmerking. Het bestrijden van arbeidstekorten op macroniveau met behulp van arbeidsmigratie is in Nederland niet aan de orde. Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is vooral gericht op het versterken van de kenniseconomie en het aantrekken van hoogopgeleiden. Voor de top van de arbeidsmarkt, die een belangrijke positieve bijdrage aan de Nederlandse economie en cultuur levert, is het arbeidsmigratiebeleid uitnodigend. Het Nederlandse beleid is echter restrictief voor derdelanders die minder hoog opgeleid zijn en/of een minder hoog salaris hebben.

Dit is ook te zien in de cijfers. In 2014 heeft de IND circa 11.000 aanvragen ontvangen voor een verblijfsvergunning in het kader van 'Kennis & Talent', en circa 1700 aanvragen in het kader van 'Arbeid'.



KENNIS & TALENT	2014	2013
Aanvragen (7.920 TEV + 2.980 VVR)	10.900	10.280
Beslissingen (7.910 TEV + 3.350 VVR)	11.260	10.300
Inwilligingen (TEV: 97% / VVR: 67%)	88%	93%

**Kennis & Talent:** kennismigratie, zoekjaar afgestudeerden, wetenschappelijk onderzoekers en zelfstandig ondernemers

**Arbeidsmigranten:** arbeid in loondienst, grensoverschrijdende dienstverleners, arbeid als niet-geprivilegieerd militair of burgerpersoneel, stagiaires, praktikanen, seizoensarbeid

ARBEIDSMIGRANTEN	2014	2013
Aanvragen (920 TEV + 770 VVR)	1.690	2.470
Beslissingen (910 TEV + 810 VVR)	1.720	2.750
Inwilligingen	69%	67%

Sinds de invoering van de Wet Modern Migratiebeleid zijn de aparte aanvragen MVV (Machtiging Voorlopig Verblijf) en VVR (Verblijfsvergunning Regulier) gecombineerd in één aanvraag TEV (Toegang en Verblijf). Voor aanvragen die niet MVV-plichtig zijn, volstaat de aanvraag van een VVR.

Dit betreft arbeidsmigranten die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd.  
Dit zijn doorgaans geen EU-onderdanen.

Bron: IND

### 3.2 Toekomstige situatie

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het Nederlandse kabinet en parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal-economisch beleid. De SER heeft recent een advies over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid uitgebracht. Ook in dat advies wordt arbeidsmigratie van derdelanders niet gezien als oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt. De SER adviseert op hoofdlijnen om het huidige beleid voort te zetten. De raad constateert in het advies aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat toekomstige behoeftes van de arbeidsmarkt en daarmee samenhangende tekorten zich moeilijk laten voorspellen. Dat hangt onder andere samen met het functioneren van de arbeidsmarkt en met technologische ontwikkelingen die bijvoorbeeld handel vergemakkelijken. Deze ontwikkelingen kunnen ook direct van invloed zijn op de aard van de beroepen en de hoeveelheid werkenden die daarin nodig zijn. Een pragmatische en effectieve benadering van het arbeidsmigratiebeleid begint volgens de SER bij een arbeidsmarktbeleid gericht op een zo goed mogelijke benutting van het binnenlandse arbeidspotentieel.



## 4 HET NEDERLANDSE ARBEIDSMIGRATIEBELEID

Doel van deze studie is het in kaart te brengen hoe het arbeidsmigratiebeleid in Nederland ingezet wordt als beleidsinstrument om geconstateerde tekorten op de arbeidsmarkt terug te dringen. Het bestrijden van specifieke arbeidstekorten met behulp van arbeidsmigratie is in Nederland echter niet aan de orde. Dit hoofdstuk zet uiteen hoe het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid wel in de behoeften van de arbeidsmarkt en de Nederlandse economie voorziet.

### 4.1 Het juridisch kader voor arbeidsmigratie

Met betrekking tot arbeidsmigratie zijn de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) van belang. Beide wetten zijn uitgewerkt in lagere regelgeving. De Vw 2000 is uitgewerkt in achtereenvolgens het Vreemdelingenbesluit (Vb), het Voorschrift Vreemdelingen (VV) en de Vreemdelingencirculaire (Vc). Onder de Wav hangen respectievelijk het Besluit uitvoering Wav, de Regeling uitvoering Wav, de Beleidsregel Boeteoplegging 2014 en het Besluit UWV Beleidsregels uitvoering Wav. Deze wet- en regelgeving vormt het juridisch kader voor arbeidsmigratie.

Op het terrein van arbeidsmigratie vertonen de Vw 2000 en de Wav een onderlinge samenhang. De Vw 2000 regelt de voorwaarden voor toelating alsook het verblijf in Nederland van de derdelander. De Wav bevat regels voor de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Als hoofdregel van de Wav geldt dat het voor een werkgever verboden is om een derdelander werkzaamheden te laten verrichten zonder in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning (TWV) of zonder dat de vreemdeling in het bezit is van een gemeenschappelijke vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). Deze TWV/GVVA is niet vereist voor onderdanen van de EU en van de Europese Economische Ruimte (EER).<sup>14</sup>

### 4.2 Nationale visie en beleid

Nederland is, zoals de meeste Europese lidstaten het afgelopen decennium, veel selectiever geworden in het werven van werknemers van niet-Europese herkomst.<sup>15</sup> Het arbeidsmigratiebeleid is gericht op het versterken van de kenniseconomie en het aantrekken van hoogopgeleiden. Voor de top van de arbeidsmarkt, die een belangrijke positieve bijdrage aan de Nederlandse economie en cultuur levert, is het arbeidsmigratiebeleid uitnodigend. Het Nederlandse beleid is restrictief voor derdelanders die minder hoog opgeleid zijn en/of een minder hoog salaris hebben. Hun werkgever dient in het bezit te zijn van een TWV of de derdelander dient in het bezit te zijn van een GVVA. Deze gecombineerde verblijfs-/tewerkstellingsvergunning is op 1 april 2014 ingevoerd.

<sup>14</sup> Uitzondering hierop is Kroatië. Voor meer informatie zie: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/06/05/kabinet-stelt-vrij-werknemersverkeer-met-kroatie-opnieuw-uit.html>

<sup>15</sup> WRR (2012) In betere banen, p.14.

Het arbeidsmigratiebeleid kan niet los gezien worden van het arbeidsmarktbeleid. Bij het vervullen van vacatures is de eerste focus daarom om te kijken of Nederlandse werklozen, eventueel door middel van omscholing, hierop ingezet kunnen worden. Als dat niet lukt, wordt verder gekeken naar de bijdrage die EU-werknemers uit andere EU-landen kunnen leveren (toets op prioriteitgenietend aanbod).<sup>16</sup> Als laatste stap wordt gekeken naar een bijdrage die migranten uit derde landen kunnen leveren.

Voor werkgevers die derdelanders in Nederland voor zich willen laten werken, geldt de Wav. Op 1 januari 2014 is de herziening van de Wav in werking getreden. Deze herziening bevat een aantal aanscherpingen voor een betere werking van de wet, zoals een scherpere toets op het prioriteitgenietend aanbod. Een tewerkstellingsvergunning moet worden geweigerd als er voldoende prioriteitgenietend aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig is. Deze aanpassing hangt samen met de ambitie van het kabinet dat iedereen zo veel mogelijk naar vermogen participeert in de samenleving. Het Nederlandse kabinet zet zich in om te voorkomen dat arbeidsmigranten het binnenlands aanbod verdringen.

Ook heeft de uitbreiding van de EU geleid tot een nieuw arbeidsaanbod. Door de uitbreiding van de EU is het aantal afgegeven tewerkstellingsvergunningen de afgelopen jaren gedaald van bijna 75.000<sup>17</sup> in 2006 tot ruim 7.000 (inclusief positieve adviezen in het kader van de GVVA) in 2014.<sup>18</sup> Het arbeidspotentieel in Nederland en de rest van de EU wordt geacht voldoende te zijn om in de behoefte aan arbeid te voorzien.<sup>19</sup> Dit geldt in het bijzonder voor laag- en ongeschoolde arbeid waarvoor nu TWV/GVVA worden afgegeven.<sup>20</sup> Beide ontwikkelingen betekenen volgens de Nederlandse regering dat het minder dan voorheen wenselijk en nodig is dat mensen van buiten de EU in Nederland arbeid komen verrichten. De herziening van de Wav zorgt ervoor dat arbeidsmigranten van buiten Europa minder makkelijk toegang kunnen krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt.<sup>21</sup>

In de herziening van de Wav wordt ook de tijdelijkheid van de TWV/GVVA meer benadrukt: de TWV/GVVA wordt afgegeven voor een maximum van één jaar in plaats van drie jaar.

Werkgevers van kennismigranten hebben geen tewerkstellingsvergunning nodig om in Nederland te mogen werken. Er is alleen een verblijfsvergunning nodig, waarvan het toelatingscriterium is gekoppeld aan inkomen of opleiding. Het kabinet onderkent in de herziening van de Wav dat kennis voor de Nederlandse economie cruciaal is om internationaal concurrerend te kunnen zijn. De herziening bevat daarom ook aanpassingen die de komst van kennismigranten moeten bevorderen.

16 Adviesaanvraag SER 2015

17 Dit aantal is wat vertekend, omdat vanaf 2004 voor werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten in toenemende mate een tewerkstellingsvergunning zonder arbeidsmarkttoets werd afgegeven.

18 Voor meer informatie zie: [http://jaarverslag.uvw.nl/FbContent.ashx/pub\\_1000/Downloads/UWV\\_KWANTITATIEVE\\_INFORMATIE\\_2014.pdf](http://jaarverslag.uvw.nl/FbContent.ashx/pub_1000/Downloads/UWV_KWANTITATIEVE_INFORMATIE_2014.pdf).

19 Voor meer informatie zie: [http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33475\\_herziening\\_van\\_de\\_wet\\_arbeid](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33475_herziening_van_de_wet_arbeid).

20 Kamerstukken II 2012-2013, 33475 nr. 3.

21 Adviesaanvraag SER 2015 p.19.

Een andere groep derdelanders die zonder tewerkstellingsvergunning in Nederland kunnen werken, zijn ondernemers. Het toelatingscriterium is hier gekoppeld aan de verwachte bijdrage aan de Nederlandse economie.

Daarnaast worden in de vrijhandelsverdragen die de EU afsluit met derde landen afspraken gemaakt over een vereenvoudigde toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt voor o.a. hoogopgeleide dienstverleners.<sup>22</sup>

Het migratiebeleid voor kenniswerkers is vraaggestuurd. Daarmee ligt het arbeidsmigratiebeleid voornamelijk in handen van de werkgevers, die - afhankelijk van de bij hen aanwezige vacatures – op ad-hocbasis kenniswerkers naar Nederland halen.<sup>23</sup>

Kennismigratie blijft van belang om knelpunten op de arbeidsmarkt op te vangen en de Nederlandse concurrentiepositie te behouden.<sup>24</sup> Het aantrekken en toelaten van hoogopgeleiden draagt bij aan de ontwikkeling van Nederland als kenniseconomie. In 2013 heeft de SER in zijn advies *Make it in the Netherlands* benadrukt dat meer gezamenlijke inspanningen nodig zijn van bedrijven, onderwijsinstellingen en de overheid om buitenlandse studenten binnen te halen en te behouden.<sup>25</sup> In het recentelijk verschenen SER-advies *Arbeidsmigratie* besteedt de SER op verzoek van het Nederlandse kabinet aandacht aan de mogelijke bijdrage van arbeidsmigratie aan de Nederlandse economie in de toekomst, in aanvulling op de inzet van het onbenutte arbeidspotentieel in Nederland. Het advies gaat ook in op de maatschappelijke gevolgen die deze arbeidsmigratie met zich mee brengt.

Het bestrijden van (schijn)constructies om oneerlijke concurrentie van binnen- en buitenslands arbeidsaanbod te voorkomen is een van prioriteiten van het Nederlandse kabinet.

Wat betreft hoogopgeleiden is het toelatingsbeleid soepel; zij hebben een toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie. Bovendien is de verwachting dat de vraag naar hoogopgeleiden blijft toenemen, zodat het risico van verdringing aanzienlijk minder is.

### 4.3 Het beheer van arbeidsmigratie

Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is vraaggestuurd. Nederland maakt gebruik van onderstaande instrumenten om arbeidsmigratie in goede banen te leiden:

**Arbeidsmarkttoets:** Derdelanders die in Nederland willen komen werken, kunnen via hun werkgever een ‘gecombineerde vergunning voor arbeid en verblijf aanvragen’ (GVVA) aanvragen. Hiervoor dient de werkgever voor de werknemer een verblijfsvergunning op grond van arbeid aan te vragen. In reactie op deze aanvraag vraagt de IND advies bij het UWV over de toelating tot de arbeidsmarkt. Het UWV voert vervolgens een arbeidsmarkttoets uit, de eerder genoemde toets op prioriteitgenietend aanbod. Hier-

22 EMN (2014) Toelaten van derdelanders voor zakelijke doeleinden. Beleid en praktijk in Nederland.

23 Adviesaanvraag SER 2013, p.2.

24 Ibidem, p.2.

25 Ibidem, p.4.

bij wordt gekeken of er voor het werk geen kandidaten op de Nederlandse arbeidsmarkt of binnen de EER aanwezig zijn. Alleen bij een positief advies van het UWV willicht de IND de aanvraag voor de GVVA in. Geen toets aan de arbeidsmarkt is nodig bij: stagiairs, werknemers die sleutelfuncties bekleden binnen een internationaal concern, buitenlandse studenten die in Nederland studeren en naast hun studie maximaal 10 uur per week willen werken en bepaalde groepen artiesten.<sup>26</sup> Voor een gemaximeerd aantal in de Aziatische horeca is de arbeidsmarkttoets tijdelijk ook niet nodig.<sup>27</sup> Ook voor deze aanvragen wordt UWV om advies gevraagd door de IND. UWV toets deze aanvragen aan specifieke criteria in de Wav.

**Salariscriterium:** Vreemdelingen uit derde landen die in aanmerking willen komen voor een verblijfsvergunning als kennismigrant moeten een minimum bruto jaarinkomen verdienen dat leeftijdsafhankelijk is. Verder moeten zij al in het bezit zijn van een arbeidsovereenkomst met een in Nederland gevestigde werkgever.

<b>Normbedragen kennismigrant</b>		
Type kennismigrant	Bruto normbedrag per maand*	Normbedrag per maand exclusief vakantiegeld*
Kennismigrant 30 jaar of ouder		€ 4.189
Kennismigrant jonger dan 30 jaar		€ 3.071
Kennismigrant na zoekjaar afgestudeerde/hoogopgeleide		€ 2.201
Houders Europese blauwe kaart		€ 4.908
* Vast contractueel overeengekomen en in geld vastgesteld loon. De normbedragen voor verblijf als kennismigrant worden elk jaar aangepast.		

Bron: IND

**Opleidingsniveau:** Vreemdelingen die een mastergraad hebben behaald (of gepromoveerd zijn) aan een van de top 200-universiteiten of vreemdelingen die in Nederland een mastergraad hebben behaald (of gepromoveerd zijn) aan een geaccrediteerde opleiding en die Nederland tijdelijk hebben verlaten, komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning in het kader van de regeling hoogopgeleiden. Vreemdelingen die in Nederland zijn afgestudeerd en die in Nederland op zoek willen gaan naar een baan, kunnen gebruik maken van de regeling zoekjaar afgestudeerde studenten. Beide regelingen bieden hoogopgeleide vreemdelingen een jaar de tijd om een baan als kennismigrant (baan met een salaris van ten minste € 2.201 bruto per maand) te vinden of een innovatief bedrijf te starten.<sup>28</sup>

26 Voor meer informatie zie [https://www.werk.nl/werk\\_nl/werkgever/meerweten/werkvergunning/voorwaarden-werkvergunning](https://www.werk.nl/werk_nl/werkgever/meerweten/werkvergunning/voorwaarden-werkvergunning)

27 Door de minister van SZW is een tijdelijke regeling getroffen. Gedurende een periode van 2 jaar kan een gemaximeerd aantal GVVA's verleend worden zonder toets op het aanwezige aanbod. Hier staat tegenover dat de sector de plicht heeft niet vergunningplichtig personeel aan te nemen en/of op te leiden.

28 WODC 2014: Gezocht: buitenlands toptalent.

**Quotum:** Indien mocht blijken dat een sector onvoldoende zijn verantwoordelijkheid neemt om vacatures uit het prioriteitgenietend aanbod te vervullen, kan ten aanzien van die sector een vergunningenlimiet worden ingesteld. Deze limiet kan ook op nul worden gesteld. Een quotum kan worden gesteld als wordt vastgesteld dat een sector onvoldoende inspanningen heeft verricht om te zorgen dat potentieel geschikt arbeidsaanbod is opgeleid of geschoold om de vacatures te vervullen waarvoor een tewerkstellingsvergunning wordt aangevraagd, terwijl er voldoende prioriteitgenietend arbeidsaanbod aanwezig is.<sup>29</sup> Van deze regeling wordt in Nederland geen gebruik gemaakt.

**Puntensysteem zelfstandigen:** Met het oog op het werven van hooggekwalificeerde vreemdelingen die een hoogwaardige kennisbijdrage aan de Nederlandse economie kunnen leveren in de vorm van zelfstandig ondernemerschap, is een puntensysteem ontwikkeld dat de toelating van deze categorie beter mogelijk moet maken. Dit puntensysteem kent drie onderdelen, namelijk persoonlijke ervaring, ondernemingsplan en toegevoegde waarde van de economische activiteiten voor de Nederlandse economie.<sup>30</sup>

#### 4.4 Politiek debat en betrokken stakeholders

Het politieke debat over arbeidsmigratie in Nederland is vooral gericht op het vrij verkeer van personen binnen de EU. Het gaat dan bijvoorbeeld om overlast door migranten in de oude wijken van de steden, om uitbuiting van migranten door malafide werkgevers en over de vrees voor nog meer migranten die banen bezetten die daardoor voor Nederlanders onbereikbaar worden en ook over de vrees voor misbruik van sociale zekerheid door migranten. Het beeld en de toon wordt daarbij vooral bepaald door de discussie over huidige arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen.<sup>31</sup> De centrale werkgevers- en werknemersorganisaties in de SER hebben met hun laatste advies aangedrongen op het voeren van een rationeel debat op basis van facts and figures en het bestrijden van misstanden op de arbeidsmarkt.

Daarnaast is er in het politieke debat ook aandacht voor derdelanders. De vraag die hier centraal staat is hoe Nederland beter kennismigranten kan aantrekken. Zo is op 1 januari 2015 een nieuwe toelatingsregeling voor start-ups in werking getreden.

##### **Betrokken stakeholders**

Op nationaal niveau spelen twee instellingen een belangrijke rol: de SER en de Stichting van de Arbeid (StvdA). De SER is tripartiet samengesteld: er zitten drie groeperingen in. De raad telt in totaal 33 leden: elf ondernemersleden, elf werknemersleden en elf onafhankelijke deskundigen. Samen vormen zij een afspiegeling van sociaal-economisch Nederland. De SER adviseert elke twee jaar aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>32</sup>

29 Kamerstukken II, vergaderjaar 2012–2013, 33 475.

30 EMN (2015) Toelaten van derdelanders voor zakelijke doeleinden. Beleid en praktijk in Nederland.

31 Ibidem, p.19.

32 Voor meer informatie zie: [https://www.ser.nl/nl/raad/ser\\_kort/drie\\_groeperingen.aspx](https://www.ser.nl/nl/raad/ser_kort/drie_groeperingen.aspx).

De SER heeft diverse adviezen uitgebracht over arbeidsmigratie, waarbij de focus doorgaans tweeledig is: een bijdrage leveren aan het maatschappelijke debat en het in goede banen leiden van arbeidsmigratie. Ten aanzien van derdelanders bracht de SER in 2013 het advies *Make it in the Netherlands* uit. Dat is erop gericht studenten uit derde landen meer aan Nederland te binden. De werkgevers- en werknemersorganisaties uit de SER participeren ook in een vervolgproject dat onder andere samen met het ministerie van OCW is opgezet en dat de veelzeggende titel heeft "De rode loper".

In 2014 bracht de SER een advies uit over arbeidsmigratie waarbij de focus met name lag op de arbeidsmobiliteit binnen de EU. In dit advies werd een oproep gedaan aan de overheid om op EU-niveau een actieplan "faire mobiliteit" in gang te zetten. Faire mobiliteit wordt hoofdonderwerp van het Nederlands voorzitterschap van de EU.

De Stichting van de Arbeid is het landelijk overlegorgaan van de centrale organisaties van zowel werkgevers als werknemers in Nederland. De focus van de Stichting van de Arbeid ligt onder andere op het in goede banen leiden van arbeidsmigratie. Het gaat hierbij om arbeidsmobiliteit binnen de EU. Met het ministerie van SZW is een handhavingskader afgesproken.

Op Europees niveau speelt het Europees Verbond van Vakverenigingen (ETUC) een belangrijke rol. Deze vakbondvereniging heeft als doel om de belangen van werknemers op Europees niveau te behartigen. ETUC heeft onder andere een werkgroep "arbeidsmigratie en sociale inclusie".



## 5 CONCLUSIE EN UITDAGINGEN

De vraag die in dit rapport centraal staat is welke rol arbeidsmigratie in de analyse van arbeidsmarkttekorten heeft in het beleid om geïdentificeerde arbeidsmarkttekorten op te lossen. Op basis van de verzamelde informatie blijkt dat arbeidsmigratie als beleidsinstrument niet wordt ingezet om de geïdentificeerde tekorten aan te pakken.

In het rapport is naar voren gekomen dat Nederland vrijwel uitsluitend een vraaggestuurd arbeidsmigratiebeleid voert. Wanneer het arbeidsaanbod binnen Nederland en de EU/EER ontbreekt, kan er sprake zijn van een vacaturevervulling door een arbeidsmigrant uit een derde land, maar dit is altijd op initiatief van de werkgever. Derlanders die in Nederland willen komen werken dienen in het bezit te zijn van een GVVA of hun werkgever van een TWV. Aan beide vergunningen is een arbeidsmarkttoets gekoppeld. Hierbij wordt gekeken of er voor het werk geen kandidaten op de Nederlandse arbeidsmarkt of binnen de EER aanwezig zijn.<sup>33</sup> Deze arbeidsmarkttoets is een proces waarbij er niet wordt getoetst naar beroepssector maar de toetsing vindt plaats per afzonderlijke vacature. Hierbij staat de functie die de derdelander moet gaan vervullen centraal. Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid richt zich in dat opzicht dus niet op het oplossen van arbeidstekorten op macro-niveau. Deze oplossingen worden vooral gezocht in nationale beleidsmaatregelen. Voorbeelden hiervan zijn studievoorziening, arbeidsbemiddeling, en omscholingsprogramma's. Migratie wordt gezien als sluitstuk van het arbeidsmarktbeleid. Voor de top van de arbeidsmarkt ligt dit anders. Het beleid voor dit segment is vooral uitnodigend.

### *Toekomst van het arbeidsmigratiebeleid*

De SER constateert in hun advies dat toekomstige behoeftes van de arbeidsmarkt en daarmee samenhangende tekorten zich moeilijk laten voorspellen. Dat hangt enerzijds samen met functioneren van de arbeidsmarkt en anderzijds met technologische ontwikkelingen die bijvoorbeeld handel vergemakkelijken, maar die ook direct van invloed kunnen zijn op de aard van de beroepen en de hoeveelheid werkenden die daarin nodig zijn en met economische en politieke ontwikkelingen waardoor verhoudingen tussen sectoren en ook tussen landen kunnen veranderen. Daarnaast zijn ook maatschappelijke ontwikkelingen van invloed op de arbeidsmarkt.<sup>34</sup>

Veel EU-landen krijgen de komende jaren te maken met een sterk teruglopende beroepsbevolking.<sup>35</sup> Voor Nederland geldt dat nog niet. De meest recente bevolkingsprognose van het CBS voorziet een stijging van de potentiële beroepsbevolking tot midden jaren 20 met 200.000, gevolgd door een afname.<sup>36</sup> In 2040 zou de potentiële beroepsbevolking dan dezelfde omvang hebben als begin 2012.

33 Geen toets aan de arbeidsmarkt is nodig bij: stagiairs, werknemers die sleutelfuncties bekleden binnen een internationaal concern, buitenlandse studenten die in Nederland studeren en naast hun studie maximaal 10 uur per week willen werken en bepaalde groepen artiesten. Voor een gemaximeerd aantal in de Aziatische horeca is de arbeidsmarkttoets tijdelijk ook niet nodig.

34 Adviesaanvraag SER 2014.

35 European Commission (2012) The 2012 Aging Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2012-2016). Brussel.

36 CBS (2012) Bevolkingsprognoses 2012-2060: Langer leven, langer werken. CBS, p. 17.

De behoefte aan arbeidsmigranten wordt hiernaast gedempt door de ophoging van de pensioengerechtigde leeftijd.

Een kleinere en oudere beroepsbevolking in andere EU-landen verkleint voor Nederland het potentieel aan EU-migranten. Er zijn dan niet alleen minder migranten uit EU-landen beschikbaar, maar ook de concurrentie met andere landen die arbeidsmigranten aantrekken wordt groter. Zo krijgt bijvoorbeeld Duitsland, een land dat veel migranten opneemt, de komende jaren te maken met een sterk teruglopende beroepsbevolking en daarmee samenhangend een sterke behoefte aan migranten.

## BIJLAGE: DEFINITIES

Dit rapport gaat, waar mogelijk, uit van definities van de relevante termen in de EMN Asylum and Migration Glossary.<sup>37</sup> De termen en definities in deze door het EMN ontwikkelde verklarende woordenlijst hebben onder andere tot doel de vergelijkbaarheid van de tussen EU-lidstaten uitgewisselde informatie te vergroten. In gevallen waarin de EMN Glossary geen definitie biedt, gaat de hieronder geleverde definitie uit van andere relevante bronnen.

*Arbeidsmarkttekort:* een tekort of onvoldoende gekwalificeerde kandidaten voor de werkgelegenheid (in een economie, land).

*Arbeidsmarkttoets:* een mechanisme dat is bedoeld om ervoor te zorgen dat migranten alleen worden toegelaten nadat werkgevers tevergeefs hebben gezocht naar nationale werknemers, burgers van de EU (in de EU-lidstaten betekent dit ook EER werknemers) of legaal verblijvende derdelanders met toegang tot de arbeidsmarkt volgens de nationale wetgeving.

*Arbeidsmigratie:* een verplaatsing van personen van de ene staat naar de andere, of binnen hun eigen land, met het oog op de werkgelegenheid.

*Derdelander:* een persoon die geen burger is van de EU, zoals bedoeld in artikel 20 lid 1 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), en die geen rechten kan ontlenen aan het vrije verkeer van personen als bedoeld in artikel 2 lid 5 van de Schengen-grenscodes.

*Immigratiequota:* quota ingesteld door een land, normaal gesproken voor de doeleinden van regulering van (arbeids)migratie.

*Mobiliteit binnen de EU:* EU-onderdanen en legaal verblijvende onderdanen van derde landen die zich door hun recht op vrij verkeer verplaatsen van de ene EU-lidstaat naar de andere.

*Ondernemers uit derde landen:* Derdelanders die voldoen aan de criteria die Nederland heeft gesteld. Zij worden toegelaten als zelfstandig ondernemer omdat zij toegevoegde waarde hebben voor de Nederlandse economie.

*Sociale partners:* Vertegenwoordigers van de organisaties van werkgevers en werknemers.

*Verblijfsvergunning:* Een vergunning die is uitgegeven door de Nederlandse overheid, die derdelanders toestaat om legaal in haar territorium te verblijven, in overeenstemming met de voorwaarden van Artikel 1(2)(a) van de Europese Commissie Regulerings (EC)

37 EMN 2014. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf)

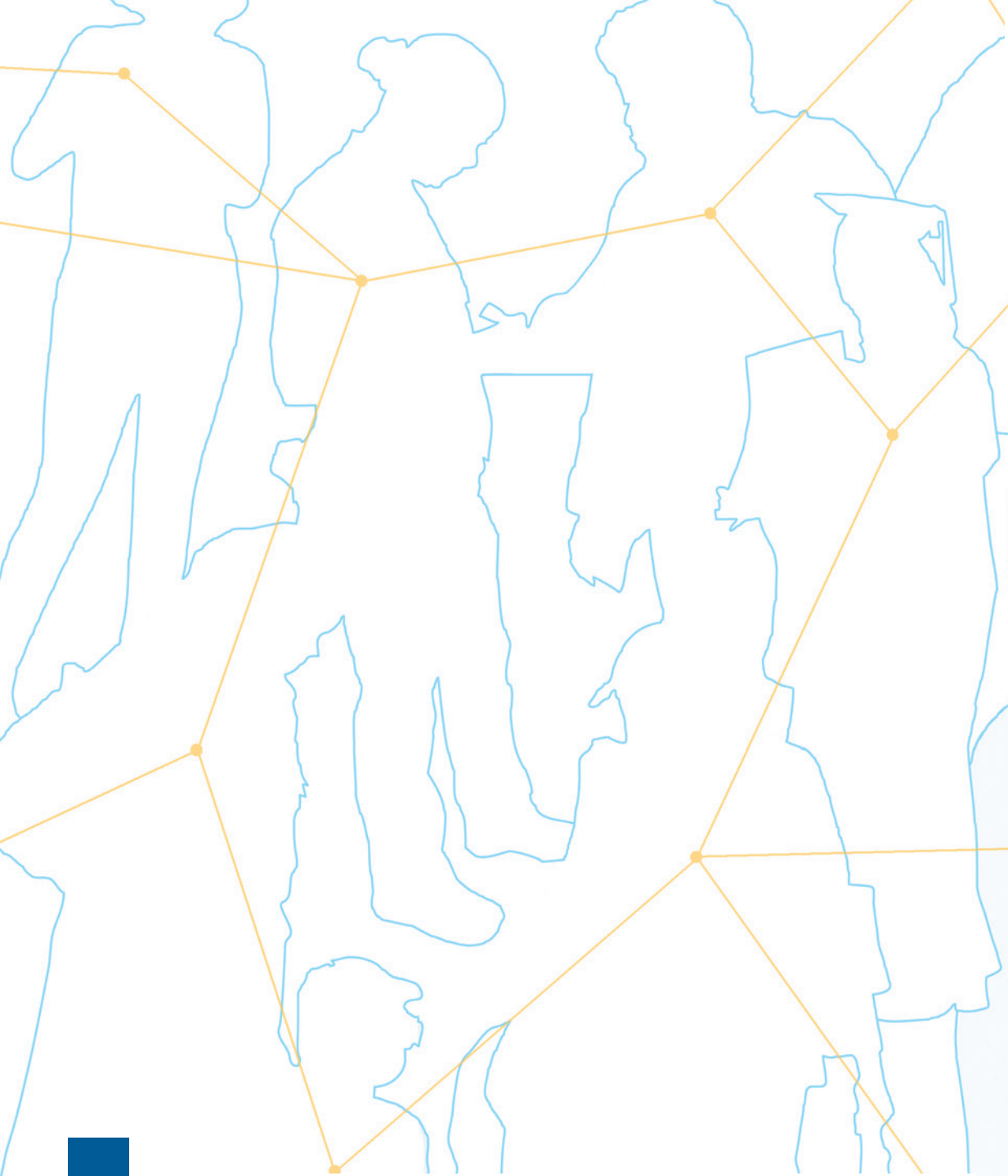
Nummer 1030/2002, opgesteld op 13 juni 2002, die in een uniform ontwerp voor verblijfsvergunningen voor derdelanders voorziet.

*Vreemdelingenwet 2000*: Kaderwet voor Nederlands vreemdelingenbeleid. Hierin zijn onder andere de voorwaarden voor toelating alsook het verblijf in Nederland van derdelanders geregeld.









Immigratie- en Naturalisatiedienst  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*



Het EMN is opgezet bij Raads-  
beschikking 2008/381/EG van 14 mei  
2008 en wordt financieel onder-  
steund door de Europese Commissie.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) is door de Raad van de Europese Unie opgericht. Het EMN verzamelt actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het EMN publiceert rapporten over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van asiel en migratie. De oprichting van het EMN past in het streven van de EU om te komen tot een effectief asiel- en migratiebeleid in de EU.

[www.emnnetherlands.nl](http://www.emnnetherlands.nl)