

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

## Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 663

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 8 juli 2008

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Azough (Groen-Links), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (ChristenUnie).  
Plv. leden: Uitslag (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Halsema (Groen-Links), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Jan de Vries (CDA), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (ChristenUnie).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), De Wit (SP), voorzitter, Van Gent (GroenLinks), Blok (VVD), Tichelaar (PvdA), Nicolai (VVD), Jan Jacob van Dijk (CDA), Smeets (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Van Hijum (CDA), Timmer (PvdA), Koşer Kaya (D66), Jonker (CDA), ondervoorzitter, Luijben (SP), Ulenbelt (SP), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Koppejan (CDA), Tony van Dijk (PVV), Spekman (PvdA), Thieme (PvdD), Karabulut (SP) en Vos (PvdA).  
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Gerkens (SP), Vendrik (GroenLinks), De Krom (VVD), Heerts (PvdA), Weekers (VVD), Smilde (CDA), Depla (PvdA), Aptroot (VVD), Uitslag (CDA), Willemsse-van der Ploeg (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Pechtold (D66), Spies (CDA), Irrgang (SP), Lempens (SP), Cramer (ChristenUnie), Biskop (CDA), Kamp (VVD), Joldersma (CDA), Fritsma (PVV), Tang (PvdA), Ouwehand (PvdD), Gesthuizen (SP) en Heijnen (PvdA).

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> en de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>2</sup> hebben op 28 mei 2008 overleg gevoerd met staatssecretaris Albayrak van Justitie en minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over:

- **de kaderrichtlijn arbeidsmigratie en de Richtlijn kennis-migratie (blue card) (22 112, nr. 586, fichenrs. 5 en 6).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Van de Camp** (CDA) maakt zich zorgen over de voortgang bij het vaststellen van een Europese kaderrichtlijn voor arbeidsmigratie, omdat de ontwikkelingen in India en China, maar ook in de Verenigde Staten en Canada niet stilstaan. Hij heeft wel begrepen dat de positie van Nederland hierbij niet in gevaar komt, omdat er nog steeds op basis van nationale regelingen voorzien kan worden in de behoefte aan arbeidskrachten en met name kennismigranten.

De regering is in de brief nogal sceptisch over de noodzaak van een kader-richtlijn arbeidsmigratie. Wat zal deze richtlijn toevoegen aan het huidige Nederlandse systeem? Is de visie van de regering inmiddels ten positieve gekeerd?

De Europese Commissie stelt voor, met één vergunning te gaan werken, terwijl Nederland wil vasthouden aan een dubbele vergunning. De CDA-fractie heeft dit standpunt van de regering altijd gesteund; zij is benieuwd naar het verloop van het overleg hierover, vooral omdat de Commissie ook één loket voor arbeidsmigranten wil. Welke gevolgen heeft dit in de praktijk voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Centrum voor Werk en Inkomen?

De provincie Limburg heeft aandacht gevraagd voor mensen uit derde landen die in België wonen en in Limburg werken. Er zijn in de Euregio maar liefst honderdvijftig mensen in een soortgelijke situatie. Wordt hier in de huidige voorstellen voldoende rekening mee gehouden?

Meer enthousiasme heeft de CDA-fractie net als de regering voor de voorstellen voor een richtlijn inzake kennis migratie. De heer Van de Camp gaat ervan uit dat het principe van volledige vraagsturing en de bevoegdheid van lidstaten om zelf te beslissen over het aantal toe te laten kennis-

migranten overeind zal blijven, maar wat zal er na vijf jaar van de vraagsturing overblijven, als er min of meer een recht van vrije vestiging ontstaat? Verder houdt Nederland alleen vast aan het salarisvereiste, terwijl andere landen er een opleidingseis en een ervaringsvereiste aan willen toevoegen. Hoe staat het met de onderhandelingen hierover? Kan de minister in dit verband nog een uitleg geven van artikel 4, tweede lid, van de richtlijn, over de eerste aanvraag en het al dan niet later toevoegen van bepaalde voorwaarden? Ten slotte vraagt de heer Van de Camp er aandacht voor dat de termijnen voor bijvoorbeeld ontslag in de richtlijn niet parallel lopen met die in de Conventie van de Raad van Europa uit 1977 inzake arbeidsmigranten.

Wat is de stand van zaken in de discussie over het aspect van de brain-drain bij kennismigratie? En hoe staat het met de verkenning die onder andere gericht is op het onderzoeken van de mogelijkheden voor hoog opgeleide asielzoekers om te werken? De CDA-fractie is er in ieder geval geen voorstander van om het mvv-vereiste alleen voor deze studenten te laten vervallen, maar zij vindt dat er in ieder geval iets op dit punt gedaan moet worden.

Hoe verhoudt de motie-Van Hijum over de sociale zekerheid bij arbeidsmigratie zich tot de stand van zaken bij de Europese onderhandelingen? Ten slotte vraagt de heer Van de Camp naar de stand van zaken bij richtlijnen voor seizoenarbeiders, migratie binnen ondernemingen en bezoldigde trainees.

De heer **Kamp** (VVD) acht het voor de Nederlandse samenleving van belang om terughoudend te zijn bij het toelaten van arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie (hierna EU), anders dan bij het toelaten van kennismigranten en seizoenwerkers. De helft van de vele honderdduizenden niet-westerse allochtonen in Nederland werkt niet; die mensen zouden eerst ingeschakeld moeten worden voor het vele werk dat gedaan moet worden. Zo kunnen zij ook volwaardige burgers in de samenleving worden. Daarna kunnen er werknemers uit de inmiddels tot de Unie toegetreden Midden- en Oost-Europese landen worden toegelaten; Roemenië en Bulgarije moeten in dit verband wat de VVD betreft nog even aan de kant blijven staan. Zij heeft dan ook geen behoefte aan een Europese regeling voor de toelating van arbeidsmigranten.

Wil de regering nog eens uiteenzetten welke bezwaren zij heeft tegen een gecombineerde tewerkstellings- en verblijfsvergunning? De heer Kamp is het met de regering eens dat de toelating van arbeidsmigranten nationaal beleid moet blijven en dat er hiervoor één loket moet komen, maar dan wel nationaal. Hij is het er echter niet mee eens dat de sociaaleconomische rechten van arbeidsmigranten gelijk zouden moeten zijn aan die van reguliere werknemers; ze zouden eerst «verdiend» moeten worden. Uitkeringen krachtens de werknemersverzekeringen zouden gebaseerd moeten zijn op de werkelijk betaalde premie. Daarnaast vindt de heer Kamp dat men niet al na vijf jaar, maar pas na tien jaar recht zou moeten hebben op bijstand, omdat men dan na vijf jaar via het werk nog een te geringe bijdrage aan de samenleving heeft geleverd. Als men binnen tien jaar van een bijstandsuitkering afhankelijk werd, zou men moeten terugkeren naar het land van herkomst.

In oktober vorig jaar heeft de regering aan de Kamer laten weten dat het nog maar zeer de vraag is of Nederland uiteindelijk gebaat zal zijn bij een blue card-systeem voor de mobiliteit binnen Europa. Kunnen de bewindslieden aangeven waarom zij er inmiddels een wat andere zienswijze hebben? En is het al duidelijk of het Europese beleid aanvullend zal zijn op het Nederlandse beleid? De VVD-fractie wil dat de lidstaten zelf kunnen blijven bepalen hoeveel en welke arbeidsmigranten zij toelaten, met inbegrip van kennismigranten. De heer Kamp is het met de heer Van de Camp eens dat kennismigratie vanwege de concurrentie op wereldschaal in Europees verband moet worden aangepakt. Verder vindt hij het positief

dat Nederland bij kennismigratie naar Nederland vanuit een ander Europees land dezelfde arbeidsmarkttoets mag hanteren als bij rechtstreekse kennismigratie, anders zou Nederland afhankelijk worden van de selectie aan de poort in andere landen. En wat gebeurt er als een kennismigrant in Nederland na vijf jaar werkloos wordt? Wordt zijn blue card dan ingetrokken en moet hij dan het land verlaten?

Om de productie van de vestiging van een bedrijf in een ander land op hetzelfde niveau te brengen vindt het moederbedrijf in Nederland het vaak nodig om medewerkers van die vestiging enige tijd in het moederbedrijf te laten meedraaien. De heer Kamp vindt dat er bij bedrijven met een goede naam volstaan zou kunnen worden met een meldingsplicht voor deze praktikanten.

De heer **De Wit** (SP) vindt dat arbeidsmarktbeleid nationaal beleid dient te zijn, zodat ook hij niet zoveel ziet in een gemeenschappelijk loket op Europees niveau. Hij is het daarnaast met de regering eens dat een geïntegreerde tewerkstellings- en verblijfsvergunning niet zo'n gelukkige oplossing is. Hetzelfde geldt voor het standpunt van de regering dat mensen die in Nederland komen werken, dezelfde sociaaleconomische rechten dienen te hebben als Nederlanders. Is de regering van mening dat Nederland op dit punt tekortschiet? En is zij het ermee eens dat er geen reden is om een uitzondering te maken voor werkzaamheden die minder dan zes maanden duren? Of komt er een aparte richtlijn voor seizoenarbeid? Om als kennismigrant te worden aangemerkt moet je aan buitengewoon hoge eisen voldoen, zoals een inkomen van drie keer het minimuminkomen. De heer De Wit vindt het onjuist dat degenen die een hoog inkomen kunnen verdienen, makkelijker in Nederland kunnen gaan werken dan mensen die wat minder verdienen. Daarnaast ziet hij het als een bezwaar dat kennismigratie leidt tot minder prikkels voor bijvoorbeeld overheid en werkgevers om te zorgen voor scholing of opleiding van mensen in Nederland die graag aan het werk zouden willen. Hij vraagt zich in verband met de «battle for brains» ook af of er gelet wordt op de gevolgen voor de landen waar kennismigranten vandaan komen. Er is een gedragscode voor het ethisch verantwoord werven van arbeidskrachten, maar hoe staat het met de naleving hiervan? En wie bepaalt dat de situatie in een land het toelaat dat werknemers in gevoelige sectoren elders gaan werken? Zou het niet goed zijn om hiervoor een onafhankelijke instantie in het leven te roepen?

Mevrouw **Azough** (GroenLinks) ziet verstandig arbeidsmigratiebeleid als een middel om recht te doen aan de wens van werknemers om zichzelf en hun omgeving te ontwikkelen, zowel in het land waar zij gaan werken, als in het land van herkomst. Dit beleid mag dan ook geen grote nadelige gevolgen voor de landen van herkomst hebben.

Het is ook mevrouw Azough duidelijk dat de regering niet zoveel ziet in het voorstel voor een kaderrichtlijn arbeidsmigratie. Kunnen de bewindslieden nog een toelichting geven op de passage in de brief dat de regering wel een gemeenschappelijk loket wil, maar zonder een regeling op Europees niveau? Mevrouw Azough is het hartgrondig eens met de steun van de regering voor Europese harmonisatie bij de toekenning van sociaaleconomische rechten. De Europese Commissie lijkt in haar voorstel wel aan te sturen op zo weinig mogelijk bureaucratische rompslomp, maar voor GroenLinks is een minimaal beschermingsniveau voor de EU en een stevige verbetering van de rechtspositie van arbeidsmigranten het belangrijkste. Wat is de stand van zaken, komt de harmonisatie van de sociaaleconomische rechten niet in gevaar als er op andere vlakken nog grote verschillen van mening blijven bestaan?

Mevrouw Azough vraagt in dit verband ook aandacht voor de positie van degenen die in Nederland in de huishouding werken, een groep die zeer kwetsbaar is voor stelselmatige uitbuiting. Het grote probleem is dat

huishoudelijk werk niet als arbeid erkend wordt, zodat het onmogelijk is om er een verblijfsvergunning en een werkvergunning voor te verkrijgen. De fractie van GroenLinks steunt de invoering van een blue card. Zij vindt dat Nederland de ogen er niet voor kan sluiten dat Europa bij kennis-migratie de concurrentie moet aangaan met landen als Canada en de Verenigde Staten. De deur voor werknemers met goede mogelijkheden moet open worden gezet, maar ook minder hoog opgeleide kennis-migranten zouden toegelaten moeten kunnen worden. Is het al duidelijk in hoeverre het EU-beleid op dit punt aanvullend op het nationale beleid zal zijn? Uit de voorstellen voor de vormgeving van de blue card blijkt dat het systeem veel complexer en bureaucratischer dan de Nederlandse regeling is. En kan de regering nog een toelichting geven op haar standpunt inzake de mogelijkheden voor partners van kennismigranten?

Een braindrain vanuit ontwikkelingslanden moet wat mevrouw Azough betreft hoe dan ook voorkomen worden, vooral op het terrein van onderwijs, omdat dit cruciaal is voor die landen. Wil de regering hier nader op ingaan?

Emancipatie vindt mevrouw Azough ook voor kennismigranten belangrijk. E-Quality pleit voor meer aandacht voor genderverschillen in deze groep. Deze verschillen zijn wel verklaarbaar, maar GroenLinks zou het toch goed vinden, te onderzoeken waaruit deze verschillen voortkomen en of het beleid aanknopingspunten biedt om ervoor te zorgen dat er meer vrouwelijke kennismigranten naar Nederland komen.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66) vraagt zich gelet op recente uitspraken van de minister-president af hoe het komt dat Nederland het veel minder goed doet dan bijvoorbeeld Canada bij het aantrekken van hoog opgeleide buitenlanders. En klopt het dat Europa in 2030 een tekort aan dit soort werknemers zal hebben, gelijk aan het aantal inwoners van Roemenië? Nederland loopt in Europa voorop bij het toelaten van kennismigranten, maar mevrouw Koşer Kaya denkt dat het Nederlandse standpunt dat Europees beleid op dit vlak alleen complementair mag zijn aan nationaal beleid, bijna niet te handhaven is. Er kan gelet op de grensarbeid ook niet ontkend worden dat er inmiddels al sprake is van Europees arbeidsmarkt-beleid. Zij pleit voor samenwerking in Europa om te kunnen concurreren met Canada en andere landen.

Ook fracties die nu de coalitie steunen, hebben in 2006 een motie van mevrouw Koşer Kaya gesteund om beter gebruik te maken van het potentieel van hoog opgeleide asielzoekers. Zij dringt erop aan, hier nu echt werk van te maken en deze groep van veelal reeds goed ingeburgerde mensen gewoon als kennismigranten te beschouwen.

Het lijkt mevrouw Koşer Kaya naïef om te veronderstellen dat een brain-drain kan worden voorkomen als er maar geen migrantenregeling komt. Zij denkt dat juist het omgekeerde het geval zal zijn: een regeling met zorgvuldigheidseisen kan een braindrain in ieder geval beperken, terwijl kennismigranten na verloop van tijd terugkeren met extra kennis en inkomsten.

De heer **Spekman** (PvdA) heeft wel begrip voor het pleidooi van de heer De Wit dat iedereen overal zou moeten kunnen wonen en werken, onafhankelijk van inkomen of opleiding, maar hij wijst erop dat de werkelijkheid anders is. Er is een groot tekort aan arbeiders en kenniswerkers in Europa, maar Europa is voor deze groepen minder aantrekkelijk dan bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Canada. De heer Spekman vindt dit jammer, omdat mensen uit andere landen niet alleen kennis meebrengen, maar ook zorgen voor vernieuwing. Heeft de regering dit al diepgaand geanalyseerd?

Hij wil net als de heren De Wit en Kamp opkomen voor de Nederlanders die aan de kant staan, maar hij vindt dat dit niet mag leiden tot verkramping en het sluiten van de grenzen. Daarnaast vraagt ook de heer

Spekman zich af, welke lessen de regering getrokken heeft uit de ervaring met wervingsacties die niet succesvol zijn gebleken. Hij is het ermee eens dat valse concurrentie op basis van arbeidsvoorwaarden en het ontduiken van sociale regelgeving voorkomen moet worden.

Kan de Nederlandse kennismigrantenregeling naast de Europese regelgeving blijven bestaan? Vindt de regering ook dat het hierbij van belang is om een modern migratiebeleid op te zetten? Wat is de gedachte achter het opstellen van een kaderrichtlijn voor arbeidsmigratie? Betekent het bezwaar van Nederland tegen een geïntegreerde tewerkstellings- en verblijfsvergunning dat het nog lang niet zeker is dat het zal instemmen met het voorstel van de Commissie? Is de minister bereid, ernaar te streven dat de richtlijn ten minste dezelfde waarborgen voor gelijke behandeling en bescherming tegen uitzetting bij arbeidsongeschiktheid zal bieden als het ILO-verdrag uit 1997?

Hoe verhoudt het systeem van een blue card zich tot de voornemens van de regering op het gebied van kennismigratie en om een systeem op te zetten met verblijfskolommen, convenanten en dergelijke? Zij geeft aan dat zij de blue card ziet als een aanvulling op het nationale migratiebeleid, maar dat de toegevoegde waarde ervan nog niet geheel duidelijk is. De heer Spekman vindt dit belangrijk, omdat de blue card op een aantal punten ongunstiger is dan de plannen voor een Nederlands systeem. Zal er overigens een eenduidige definitie van «hooggekwalificeerd» in Europa worden bepaald? Kan de regering verduidelijken wat het Europese voorstel voor de toelatingscriteria betekent? En hoe verhoudt de bepaling in het voorstel dat een hooggeschoolde werknemer kan worden gedwongen om twee jaar voor dezelfde werkgever te werken, zich tot het Europese verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers, waarin deze termijn maximaal een jaar is?

### **Antwoord van de bewindslieden**

Staatssecretaris **Albayrak** geeft aan dat de Europese Commissie naast de regelingen voor arbeidsmigratie en kennismigratie ook nog voorstellen zal doen voor richtlijnen voor seizoenwerkers en voor overplaatsbaar sleutelpersoneel binnen internationale concerns en betaalde stagiairs. De regering onderschrijft het uitgangspunt in het Haagse programma dat legale migratie een rol zal moeten spelen bij het versterken van de Europese kenniseconomie en bij het bevorderen van de economische ontwikkeling. Zij is ervan overtuigd dat uitbreiding van de legale migratie een bijdrage zal leveren aan niet alleen de economische ontwikkeling, maar ook de wetenschappelijke en culturele ontwikkeling. De regering staat dus positief tegenover voorstellen van Europa op dit vlak, maar zeker niet zonder kritiek.

Het gaat bij de kaderrichtlijn arbeidsmigratie niet om toelatingscriteria of het regelen van de aantallen arbeidsmigranten die kunnen worden toegelaten; daarvoor dienen de drie andere genoemde regelingen. Het gaat om de procedure en om gelijke rechten voor arbeidsmigranten in de gehele Unie.

De kaderrichtlijn is in eerste lezing besproken, de onderhandelingen in de desbetreffende werkgroep van de Raad verkeren nog in het prilste stadium. Er zijn veel meningsverschillen. De meeste Europese lidstaten zijn voor een geïntegreerde vergunning; Nederland neemt hierbij samen met Oostenrijk een uitzonderingspositie in. Sterker is het verzet tegen de reikwijdte van de regeling, met name omdat die zich ook uitstrekt tot stagiairs en praktikanten.

De huidige kennismigrantenregeling stelt Nederland in staat, de kennismigranten die het nodig heeft, aan te trekken en te faciliteren. Dit aantal is opgelopen van 1613 in 2005 tot 5177 in 2007. De top drie van herkomstlanden wordt gevormd door India, de Verenigde Staten en Japan, en kennismigranten zijn vooral werkzaam in de informatietechnologie en de

zakelijke dienstverlening, maar ook belangrijk zijn de groepen wetenschappelijk personeel, industrie, financiële diensten en delfstoffen. De huidige voorstellen betekenen niet dat de kenniswerker vrij kan gaan werken in de hele EU. De blue card is alleen geldig in de lidstaat die deze kaart heeft verstrekt; om in een andere lidstaat te kunnen werken moet een kenniswerker ook daar een aanvraag indienen. Ook kenniswerkers vallen, eenmaal toegelaten, onder het stelsel van sociale zekerheid. Zij hebben dus dezelfde rechten bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid als andere werknemers in Nederland. De regering heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat maximale interne mobiliteit in de EU de positie van de Unie kan versterken, en zij heeft zich dan ook verzet tegen de voorstellen om hierbij drempels op te werpen, omdat interne mobiliteit nu juist de meerwaarde van een blue card zou zijn. Volgens de voorstellen kan een kennismigrant na twee jaar werk zoeken in een andere lidstaat, maar die kan ook weer een arbeidsmarkttoets uitvoeren. Een kenniswerker die zijn baan verliest, mag nog drie maanden blijven om een andere baan te zoeken.

Verder leert de ervaring dat kennismigranten veelal een land uitkiezen waar ook hun gezinsleden vrije toegang tot de arbeidsmarkt hebben. Bedrijven geven aan dat er wat dit betreft nog drempels zijn; daarom heeft de staatssecretaris verleden jaar al aangekondigd dat ook gezinsleden van een kennismigrant gebruik kunnen maken van de versnelde procedure. Het zag er aanvankelijk naar uit dat er in het voorstel zou worden opgenomen dat lidstaten mogen bepalen dat gezinsleden van een kennismigrant pas na een jaar vrij zijn op de arbeidsmarkt, maar men heeft hier toch van afgezien. Nederland heeft zich er ook sterk voor gemaakt dat het verblijf in verschillende lidstaten kan worden opgeteld voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene. Er is bewust gekozen voor het toekennen van die status na vijf jaar, omdat men in veel landen na vijf jaar recht op nationalisatie heeft. Het zou vreemd zijn om deze groep, die men graag wil behouden, minder rechten te geven dan ingezetenen van derde landen. De houder van een blue card heeft ook het recht, terug te gaan naar het land van herkomst en daar maximaal 24 maanden te verblijven zonder zijn status te verliezen. Dit is vooral van belang voor wetenschappers.

Ook bij de Richtlijn kennismigratie verkeren de onderhandelingen nog in het beginstadium, al is hierbij inmiddels wel de tweede lezing voorbij. Er zijn nog heel veel vragen en voorbehouden. Duitsland en Oostenrijk, maar ook een aantal nieuwe lidstaten, staan kritisch tegenover het geven van bevoegdheden aan de Unie op dit punt. Er zijn lidstaten die meer ruimte willen voor het voeren van eigen beleid. Zo wil een meerderheid zich niet vastleggen op een beslistermijn van dertig dagen, te verlengen tot zestig dagen, terwijl Nederland met een beslistermijn van twee weken werkt. Men is in het algemeen ook geneigd om de toelatingsvoorwaarden aan te scherpen, bijvoorbeeld door de eis van drie jaar werkervaring op te schroeven naar vijf jaar en een hogersalariscriterium te hanteren. De standpunten lopen op sommige punten ver uiteen. Er wordt naar gestreefd om de onderhandelingen nog in de tweede helft van dit jaar af te ronden, omdat begin 2009 het Verdrag van Lissabon in werking zal treden, maar het is de vraag of dit streven haalbaar is. Onder het regime van dat verdrag zullen de lidstaten meer afhankelijk zijn van de standpunten van het Europees Parlement.

De Nederlandse kennismigrantenregeling zal naast een eventuele blue card-regeling blijven bestaan. Nederland werkt alleen met een salariscriterium, volgens de voorstellen zal Europa ook opleidings- en werkervaringseisen stellen. De kennismigrant zal kunnen kiezen voor een Nederlandse vergunning op basis van de kennismigrantenregeling, maar als hij er meer mogelijkheden in ziet, bijvoorbeeld om na een paar jaar elders in Europa te werken, kan hij de voorkeur geven aan het aanvragen van een blue card. Dit is overigens ook nog mogelijk als hij al enige tijd in

Nederland werkt. Dit alles heeft dus geen consequenties voor de Nederlandse plannen voor een modern migratiebeleid.

De ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Justitie zijn bezig met het opzetten van een onderzoek naar de algemene genderaspecten van de kennismigrantenregeling; het WODC zal dit onderzoek instellen en de staatssecretaris zal de Kamer hierover nog nader informeren.

De uitzondering in de kaderrichtlijn arbeidsmigratie voor werkzaamheden die minder dan zes maanden duren, geldt alleen voor seizoenwerk. Er zal nog een specifieke richtlijn voor seizoenarbeid worden gemaakt, waarin ook aandacht zal worden besteed aan gelijke rechten voor deze categorie. De staatssecretaris heeft er wel begrip voor dat de Kamer zich afvraagt waarom er geen gebruik gemaakt wordt van het potentieel aan hoog opgeleide asielzoekers, maar zij wil hoe dan ook voorkomen dat het aanvragen van asiel zou worden vermengd met arbeidsmigratie, omdat de gevolgen dan niet te overzien zouden zijn. Er staat overigens een afgewezen asielzoeker niets in de weg om een vergunning aan te vragen om als arbeidsmigrant naar Nederland te komen, maar hij moet dan wel eerst terug naar het land van herkomst. Als bijvoorbeeld de Stichting voor vluchteling-studenten (UAF) een geschikte werkgever voor een afgewezen hoog opgeleide asielzoeker kan vinden, is er geen enkel probleem, als de betrokkene aan de eisen voldoet. De staatssecretaris zal erop toezien dat het afgewezen asielverzoek hierbij geen drempel vormt, maar zij zou wel graag een einde maken aan de abstracte discussie over dit onderwerp. In dit verband vermeldt zij nog dat de Kamer in het komende najaar in kennis zal worden gesteld van het resultaat van het doorlichten van de werking van het beleid voor het verstrekken van een machtiging voor voorlopig verblijf (mvv), inclusief de toepassing van de hardheidsclausule. De staatssecretaris zal ervoor zorgen dat de positie van de vluchteling-studenten bij dit onderzoek betrokken wordt, maar zij is het met de heer Kamp eens dat er niet de suggestie gewekt moet worden dat men wel naar Nederland kan komen, jarenlang kan studeren in de asielprocedure en daarna met een andere vergunning in Nederland kan blijven.

Minister **Donner** schetst dat in 2010 de uitstroom uit de arbeidsmarkt groter zal zijn dan de instroom, wat in de komende decennia zal resulteren in een miljoen minder arbeidskrachten, terwijl er in sectoren als het onderwijs, de zorg en de landbouw tegen het jaar 2020 een miljoen mensen meer nodig zal zijn. Deze vraag heeft geen economische, maar een demografische achtergrond. Daarbij komt dan nog de vervangingsvraag, zodat er tot 2020 3,2 miljoen vacatures vervuld zullen moeten worden om de doelstelling van 80% arbeidsparticipatie te verwezenlijken. Dit probleem kan niet worden opgelost met arbeidsmigratie, maar die kan wel helpen om de knelpunten weg te nemen. In de afgelopen jaren is de werkloosheid onder allochtonen door deze toenemende vraag gehalveerd. Ze begint nu gelijk te lopen met die onder de autochtone bevolking, maar de arbeidsparticipatie van allochtonen blijft inderdaad nog achter. De maatregelen om in het algemeen via re-integratie mensen aan de slag te krijgen in sectoren als de bouw en de landbouw hebben maar een beperkt succes. Nederland heeft dan ook in sneltreinvaart de regels voor kennismigratie aangepast en in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland de grenzen voor werknemers uit de tien nieuwe lidstaten opengesteld. Nederland heeft belang bij de Europese ontwikkelingen op dit vlak, omdat het aantrekkelijker wordt voor kennismigranten als deze na een baan in Nederland in een ander Europees land kunnen gaan werken. Gelet op de herkomst van de huidige kennismigranten is er niet zo'n groot risico van braindrain en er is aandacht voor dit probleem bij de besprekingen over de blue card, zoals in de preambule van de voorgestelde richtlijn. Uit het actieplan van verleden jaar is een gedragscode voor het ethisch verantwoord werven van arbeidskrachten voortgekomen. Neder-

land heeft dit actieplan voor een groot deel uitgewerkt. Internationale verdragen ter beperking van de braindrain gaan boven de richtlijn. De minister legt er wel de nadruk op dat Nederland belang heeft bij de toelating van kennismigranten en dat het dus niet voor de hand ligt om de werving te beperken als er geen sprake is van een bijdrage aan de braindrain.

Er is al sinds de jaren zeventig sprake van een Europese arbeidsmarkt, maar het aandeel van arbeidsmigranten uit de EU is nog steeds niet meer dan ruim 5%. De arbeidsmarkt is wel ingrijpend aan het veranderen, zowel nationaal als internationaal. Zo komt het steeds meer voor dat iemand in de ene lidstaat woont en in een andere werkt. Dit verschijnsel komt niet alleen in de grensstreken voor, maar vanwege de ontwikkelingen op het gebied van ICT ook in verder van de grens gelegen gebieden. De minister heeft hier al aandacht voor gevraagd bij de Europese Commissie; omdat de problemen op dit vlak voor elk grensgebied sterk verschillend kunnen zijn, ligt het niet voor de hand om hiervoor een richtlijn te maken. Telewerken is overigens sterk in opkomst, waarbij de grenzen van Europa inmiddels al overschreden worden.

De regering vindt het gewenst om de vergunningen voor tewerkstelling en verblijf gescheiden te houden, omdat de ene op de arbeidsplaats en de andere op de persoon gericht is. Als deze worden samengevoegd, kun je geen voorkeursbeleid voor Nederlandse werknemers voor bepaalde arbeid meer voeren. Nederland pleit er net als Oostenrijk dan ook voor om geen gecombineerde vergunning in te voeren, maar dit laat onverlet dat Nederland om de administratieve lasten te verminderen voor bedrijven die arbeidsmigranten willen werven, wel al werkt aan één loket voor de afgifte van beide vergunningen.

Nederland streeft naar gelijke rechten voor arbeidsmigranten en Nederlandse werknemers. De heer Kamp wil het recht op een uitkering bij een aantal sociale verzekeringen afhankelijk maken van de duur van de premiebetaling, maar bij een verzekering heeft de uitkering per definitie geen relatie met de premie. De minister wijst erop dat het aantal werklozen bij arbeidsmigratie zeer beperkt is, terwijl arbeidsmigranten wel bijdragen aan de premie-inkomsten van de fondsen. Zo hebben er van de naar schatting honderdvijftigduizend Polen die er eind 2007 in Nederland waren, 248 een WW-uitkering. Bovendien keren arbeidsmigranten ingeval van werkloosheid veelal terug naar het land van herkomst, waar zij door het Europese coördinatiesysteem een veel lagere uitkering krijgen dan in Nederland. In de praktijk is de instroom van bijvoorbeeld Polen sinds verleden jaar ook niet toegenomen; volgens de prognoses zal deze zelfs afnemen, wat tot problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt zal leiden. Al met al verwacht de minister dan ook een nadelig effect van de regeling die de heer Kamp voorstaat.

Bijstand is een grondrecht; de duur van deze uitkering kan wel beperkt worden krachtens het vreemdelingenrecht, want als men niet in zijn eigen onderhoud kan voorzien, kan dat een reden voor intrekking van de verblijfsvergunning zijn. Voor een hiervan afwijkende regeling zou de Grondwet gewijzigd moeten worden. Overigens is er in verband met een richtlijn voor tijdelijke arbeid nog discussie over de termijn voor gelijke behandeling van werknemers, omdat het vreemd zou zijn om de termijn bij migratie binnen Europa langer te laten zijn dan voor arbeidsmigranten van buiten Europa. En bij de onderhandelingen over de uiteindelijke tekst van de kaderrichtlijn arbeidsmigratie zal nog betrokken moeten worden of die verenigbaar zal zijn met de bepalingen van het ILO-verdrag op dit terrein.

Voorstellen van de Europese Commissie voor richtlijnen voor seizoenarbeiders, migratie binnen ondernemingen en bezoldigde trainees worden pas in het komende najaar verwacht.

Het zal ook voor Nederland aantrekkelijk worden om kennismigranten de mogelijkheid te bieden, na verloop van tijd in een ander EU-land te gaan



werken. Er zijn immers landen met een nog grotere behoefte aan kennismigranten die nu nog werven in bijvoorbeeld Zuid-Oost-Azië; Europa heeft er dan ook belang bij, kennismigranten die eenmaal in een EU-land hebben gewerkt, na verloop van tijd voorrang te geven op arbeidsmigranten van buiten de Unie. In het verlengde hiervan is het logisch dat er als uitvloeisel van het Akkoord van Schengen op een gegeven moment vrij verkeer van toegelaten arbeidsmigranten binnen Europa ontstaat. De regering wil wel een gemeenschappelijk loket, maar zonder een regeling op Europees niveau, omdat het erom gaat of er op de lokale markt een vraag naar arbeid is die het rechtvaardigt om arbeidskrachten van elders aan te trekken. De toetsing bij het verlenen van de tewerkstellingsvergunning zal dus altijd primair lokaal en regionaal gericht zijn, maar als de grensarbeid eenmaal goed geregeld is, kan daarbij ook naar het gebied vlak over de grens gekeken worden.

Praktikanten en trainees hebben een tewerkstellingsvergunning nodig, maar er wordt voor hen niet getoetst op het prioriteit genietend aanbod. Partners van kennismigranten hebben toegang tot de arbeidsmarkt. De minister vermoedt dat veel kennismigranten de voorkeur geven aan werken in de Verenigde Staten of Canada vanwege de taal, de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt, de hogere lonen en de open samenleving. Dat is een van de redenen waarom er meer Polen naar Engeland dan naar Nederland gaan: zij hebben op school al Engels geleerd. Bovendien heeft Nederland op dit vlak geen traditie van immigratieland en men zal zich primair richten op het land waar men het meeste voordeel denkt te kunnen behalen. Ook blijken in veel landen de vroegere koloniale relaties een rol te spelen. Overigens is de kennismigratie vanuit de Verenigde Staten naar Nederland een van de grootste stromen. In dit verband is de minister het geheel met de heer Spekman eens dat Nederland meer gebruik zou moeten maken van de ondernemingszin en de overlevingskunst van migranten. Hij gaat ervan uit dat er een soort cultuuromslag op de arbeidsmarkt zal plaatsvinden, dat de aandacht van het werk naar de werknemer verlegd zal worden.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Van de Camp** (CDA) is blij met de zelfstandige positie van elke lidstaat bij het bepalen van beleid inzake kennismigratie, maar de dreigende tekorten aan arbeidskrachten vindt hij onrustbarend. Hij dringt aan op goede voorlichting over het uitkeringsstelsel om misverstanden over het gebruik dat arbeidsmigranten daarvan maken, te vermijden. En ten slotte vraagt hij waarom het zo lang duurt voordat de commissie Grensarbeid rapport uitbrengt.

De heer **Kamp** (VVD) blijft van mening dat het arbeidspotentieel in Nederland en in de EU voldoende is om zeer terughoudend te zijn met het toelaten van arbeidsmigranten van buiten de Unie. Verder vindt hij het wel degelijk zinvol om voor kennismigranten die binnen vijf jaar naar Nederland doorreizen, een arbeidsmarkttoets te hanteren. En ten slotte geeft hij aan dat zijn fractie er een voorstander van is om de periode van vijf jaar waarin een verblijfsvergunning vervalt als een arbeidsmigrant afhankelijk wordt van een bijstandsuitkering, te verlengen tot tien jaar.

De heer **De Wit** (SP) wil weten wat de inzet van de regering is bij het uitwerken van de gedragscode voor het aantrekken van arbeidskrachten. Hij constateert dat er al verschil van opvatting bestaat over wat er daarbij toelaatbaar is, en hij pleit er nogmaals voor dat een nieuwe of bestaande organisatie bepaalt welke ruimte een land heeft om arbeidskrachten te laten vertrekken naar andere landen.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks) is het met de regering eens dat de voorgestelde regelingen van belang zijn om sociale onrechtvaardigheid te voorkomen, zowel in Nederland als in de landen van herkomst. Zij hoopt dat de preambule en de gedragscode ook echt in de praktijk gebracht zullen worden. Ten slotte vraagt zij nogmaals aandacht voor de positie van degenen die in Nederland in de huishouding werken.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66) wil graag nog wat meer inzicht in de snelheid waarmee de arbeidsmigratie ook Europees goed geregeld zal worden. Verder pleit zij voor coulance bij het verstrekken van een mvv aan vluchteling-studenten. Ten slotte doet zij gelet op de globalisering een oproep aan degenen die de grenzen wat meer willen sluiten, tot een minder «spastische» opstelling tegenover arbeidsmigranten.

De heer **Spekman** (PvdA) steunt de beleidslijn van het kabinet inzake arbeidsmigratie. Hij ziet een cruciale rol voor de Arbeidsinspectie bij het voorkomen van onderbetaling en uitbuiting van arbeidsmigranten, ook omdat er anders meer mensen in Nederland langs de kant blijven staan. Hij is ervan overtuigd dat Nederland veel baat heeft bij arbeidsmigranten, maar problemen met hun huisvesting en dergelijke moeten wel goed aangepakt worden. Ten slotte pleit hij voor een onderzoek onder kennismigranten naar de problemen waarmee zij geconfronteerd worden.

Staatssecretaris **Albayrak** wijst erop dat de arbeidsmarkttoets bij de Nederlandse kennismigrantenregeling vervallen is, zodat die ook bij door-migratie van Europese kennismigranten niet wordt gehanteerd, maar wel de inkomenseis. Het is in het belang van Nederland dat kennismigranten die in eerste instantie voor een ander land kiezen, alsnog naar Nederland komen.

Het hele proces in Europa gaat niet zo snel als de staatssecretaris gehoopt had en het zal wellicht ook niet de uitkomst hebben die zij graag zou hebben gezien. De meerwaarde van de twee voorgestelde richtlijnen voor Nederland is niet zo duidelijk, maar wel voor Europa. Zo zijn er landen die nog helemaal geen kennismigrantenregeling hebben.

Minister **Donner** is het geheel met de heer Kamp eens dat de arbeidsreserve die Nederland nog heeft, beter gebruikt zal moeten worden. Daar is het kabinetsbeleid in hoofdzaak op gericht, maar zonder arbeidsmigratie zou het aantal vacatures al veel groter zijn.

De regering heeft er bewust voor gekozen, de arbeidsmarkttoets voor kennismigranten te laten vervallen, dus zou het onlogisch zijn om die wel voor de houders van een blue card te hanteren.

De minister wil de verschillende aspecten van de gedragscode verder bespreken bij de behandeling van het onderwerp modern migratiebeleid. Hij zal dit onder de aandacht van minister Koenders brengen.

Verder is hij zich ervan bewust dat er ook op de Nederlandse arbeidsmarkt uitbuiting voorkomt, situaties waarin werknemers hun rechten niet kunnen doen gelden. Dit is een algemeen punt van aandacht, ook in de discussie over meer controle over de minder bonafide uitzendbureaus. Ten slotte wijst de minister erop dat globalisering ontwikkelingen meebrengt waarmee de regering rekening moet houden, zonder er overigens de ogen voor te sluiten dat tijdelijke arbeidsmigranten zich vaak vestigen in wijken van grote steden die al vrij zwak zijn. Deze bijverschijnselen verdienen alle aandacht en zorg.

### **Toezeggingen**

- De situatie met betrekking tot gender equality wordt door de staatssecretaris in kaart gebracht.
- In het najaar komt de doorlichting van het mvv-beleid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
De Pater-van der Meer

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
De Wit

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
Elagab