

Het aantal Poolse (arbeids)migranten dat na de toetreding van dat land tot de Europese Unie in 2004 naar Nederland kwam werd flink onderschat. In korte tijd zijn er enkele honderdduizenden Polen naar Nederland gekomen. Ook Roemenen en Bulgaren weten Nederland te vinden sinds die landen zijn toegetreden tot de EU in 2007. Intra-EU migratie is mede daardoor uitgegroeid tot één van de meest prangende kwesties in zowel de samenleving als de politiek.

Het vrij verkeer van personen dat binnen de EU van kracht is gaat gepaard met grote voordelen, maar tegelijkertijd – zo bleek uit het parlementair onderzoek *Lessen uit recente arbeidsmigratie* – dringen enkele ongewenste effecten zich op. Te denken valt aan de praktijken van malafide uitzendbureaus, uitbuiting en oneerlijke concurrentie, gebrekkige huisvesting en overbewoning, overlast, en mobiel banditisme. Zowel Europese arbeidsmigranten zelf als Nederlanders worden daardoor getroffen.

Om een herhaling van zetten door de komst van Bulgaarse en Roemeense arbeidsmigranten te voorkomen zijn beperkingen gesteld aan hun mogelijkheden om in Nederland te komen werken. De werkgever moet voor die werknemers over een tewerkstellingsvergunning beschikken. Op 1 januari 2014 komen die beperkingen te vervallen. Dat roept belangrijke vragen op. Hoeveel arbeidsmigranten zullen ditmaal naar Nederland komen? Zal dat aantal opnieuw worden onderschat? Waarom komen zij eigenlijk? In hoeverre spelen sociale voorzieningen daarbij een rol? Wat zijn de te verwachten effecten van hun komst en welke gevolgen heeft dat voor onder andere de arbeidsmarkt, de verzorgingsstaat en de samenleving als geheel?

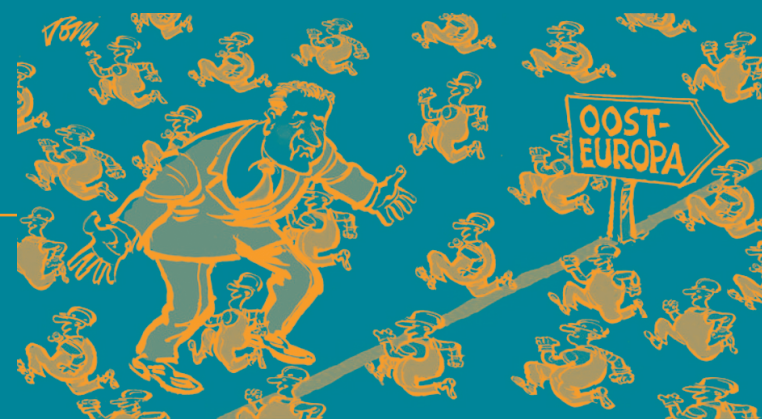
In dit 120^e rapport tracht de TeldersStichting vanuit liberaal perspectief een antwoord te geven op die vragen. Dat vertaalt zich uiteindelijk in een serie van aanbevelingen waarmee de auteurs hopen een bijdrage te leveren aan het verminderen van de negatieve gevolgen van intra-EU migratie en het versterken van de positieve gevolgen ervan.

ONBEGRENSDE ARBEIDSMIGRATIE: ZEGEN OF ZORG?

ONBEGRENSDE ARBEIDSMIGRATIE: ZEGEN OF ZORG?

Een liberale kijk op intra-EU migratie
en sociale zekerheid

Jeannette Baljeu (voorzitter), Stephan de Vries (scribent),
Gosia Bruins, Sander van der Eijk,
Patrick van Schie en Olaf van Vliet



Onbegrensde arbeidsmigratie: zegen of zorg?

Een liberale kijk op intra-EU migratie en
sociale zekerheid

Jeannette Baljeu (voorzitter), Stephan de Vries (scribent),
Gosia Bruins, Sander van der Eijk, Patrick van Schie en Olaf van Vliet



Prof.mr. B.M. TeldersStichting
Den Haag, 2013

Prof. mr. B.M. TeldersStichting

Koninginnegracht 55a

2514 AE Den Haag

Telefoon (070) 363 1948

Fax (070) 363 1951

E-mail: info@teldersstichting.nl

www.teldersstichting.nl

Op de omslag is de cartoon “Vrij verkeer: Pak ons dan, als je kan!” van Tom Janssen afgebeeld. (www.tomjanssen.net)

Copyright © 2013 Teldersstichting - Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Zetwerk en druk: Oranje/Van Loon B.V.

ISBN/EAN: 978-90-73896-64-2

Trefwoorden: liberalisme, migratie, Europese Unie, sociale zekerheid.

Prijs: € 17,00

Voorwoord

Met de uitbreiding van de Europese Unie, die momenteel uit 28 lidstaten bestaat, heeft het fenomeen intra-EU migratie steeds meer aan belang gewonnen. De burgers van de lidstaten zijn vrij, zo is vastgelegd in de richtlijn vrij verkeer van personen, om zich overal in de Unie te vestigen en te proberen in andere lidstaten werk te vinden. Vooral na de toetreding van Polen in 2004 is duidelijk geworden dat dit stevige consequenties kan hebben, zowel in positieve als negatieve zin. Het aantal Poolse (arbeids)migranten dat naar Nederland kwam na de toetreding werd, zo zal ook in dit geschrift worden verduidelijkt, flink onderschat. In korte tijd zijn er enkele honderdduizenden Polen naar Nederland gekomen.

Dat is niet onopgemerkt gebleven en levert ons land en de inwoners ervan, zoals u en ik, grote voordelen op. Liberalen juichen het vrij verkeer van personen over het algemeen dan ook toe. Het geeft de burgers van alle lidstaten meer kansen en de mogelijkheid om die kansen te benutten waar ze maar willen. Ook vanuit economisch oogpunt bekeken is een vrij verkeer van arbeidskrachten wenselijk te noemen. Voor een internationaal georiënteerd handelsland als Nederland biedt dat grote mogelijkheden, waarvan we gebruik moeten durven maken. Dat betekent echter niet dat er bij dit thema geen kanttekeningen geplaatst kunnen of mogen worden. Ongewenste effecten van intra-EU migratie halen het nieuws en houden de samenleving bezig. Zowel arbeidsmigranten zelf als Nederlanders worden daardoor getroffen. Denk bijvoorbeeld aan de praktijken van malafide uitzendbureaus, gebrekkige huisvesting en overbewoning, overlast, uitbuiting en oneerlijke concurrentie.

Het zijn niet alleen Polen, die vooral werkzaam zijn in onder andere de bouw-, nijverheid en de glas- en tuinbouw, die richting ons land komen. Ook Roemenen en Bulgaren weten Nederland te vinden sinds die landen zijn toegetreden tot de EU in 2007. Zij mogen – en als u dit leest geldt inmiddels misschien mochten – tot 1 januari 2014 echter niet zomaar komen werken. Het kabinet Rutte-I vreesde voor de mogelijk verstorende werking van hun komst op de toch al precare arbeidsmarkt en besloot daarom Bulgaarse en Roemeense werknemers tot 1 januari 2014 alleen toe te laten tot de Nederlandse arbeidsmarkt onder bepaalde voorwaarden. De werkgever moet in die gevallen over een tewerkstellingsvergunning beschikken die niet wordt afgegeven als die arbeidsmigranten vervolgens Nederlandse werknemers van de arbeidsmarkt kunnen verdringen.

Terwijl ik dit voorwoord schrijf nadert de datum van 1 januari 2014, waarop die beperking zal komen te vervallen. Daarmee ontstaan voor Nederland nieuwe kansen, maar ook nieuwe uitdagingen en vragen. Hoeveel (arbeids)migranten zullen ditmaal naar Nederland komen? Zal dat aantal opnieuw worden onderschat? Wat zijn de te verwachten effecten van hun komst en welke gevolgen heeft dat voor onder andere de arbeidsmarkt, de verzorgingsstaat en de samenleving als geheel? Het thema raakt daarnaast ook aan morele vragen die bijvoorbeeld te maken hebben met solidariteit en gevoelens van rechtvaardigheid.

Het bestaan van zoveel onzekerheden en vragen was voor de Prof.mr B.M. TeldersStichting meer dan voldoende reden om een onderzoek te starten naar dit belangrijke en actuele thema. Het curatorium heeft veel waardering voor het door de werkgroep, die onder voorzitterschap stond van de Rotterdamse wethouder Jeannette Baljeu, geleverde werk.¹ Het geschrift is prettig geschreven, genuanceerd en ontkracht enkele belangrijke mythes. Het stelt kritische vragen, geeft daarop vanuit liberaal oogpunt antwoorden en doet dat op een cruciaal moment in de discussie.

Namens het curatorium van de Prof.mr. B.M. TeldersStichting
Drs. F.A. Engering
December 2013

¹ Speciale dank gaat daarbij uit naar Camilia Bruil die geen lid is van de werkgroep, maar wel een belangrijke rol heeft gespeeld bij het nemen van de eerste stappen binnen het onderzoeksproces.

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Inhoudsopgave	III
Samenvatting	V
I. Inleiding	1
1.1 Ten Geleide	1
1.2 Onderzoeksvragen & leeswijzer	10
II. Nederland: migratie en sociale zekerheid	13
2.1 Ten Geleide	13
2.2 Immigratie en migratie in Nederland door de eeuwen heen	13
2.2.1 Migratie: een definitie	13
2.2.2 Migratie ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (16 ^e -18 ^e eeuw)	14
2.2.3 Migratie in de negentiende eeuw	15
2.2.4 Eerste helft 20 ^e eeuw	16
2.2.5 Migratie na de Tweede Wereldoorlog	17
2.2.6 Arbeidsmigratie in de jaren zestig, zeventig en tachtig	18
2.2.7 Jaren '90 tot heden	20
2.2.8 Migratie door de eeuwen heen: patronen en verschillen	24
2.3 De EU-richtlijn vrij verkeer van personen	25
2.3.1 Vrij verkeer van personen door de jaren heen	25
2.3.2 Vrij verkeer van personen en arbeidsmigratie	27
2.4 Het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel	30
2.5 Het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel en intra-EU migratie	32
2.6 Conclusie	36
III. Intra-EU migratie in Nederland: aantallen, trends en determinanten	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Immigratie vanuit MOE-landen naar Nederland: de aantallen	40
3.3 Determinanten van migratie	47
3.3.1 Determinanten: een introductie	47
3.3.2 Economische determinanten	49
3.3.3 Niet-economische determinanten	69
3.3.4 Persoonlijke kenmerken	78
3.4 Conclusie	81

IV. Migratie: een liberaal kader	85
4.1 Inleiding	85
4.2 Migratie en liberalisme: twee ‘ideale uitersten’	86
4.2.1 De nationale staat als kader: partijdigheid	86
4.2.2 Kosmopolitisch liberalisme: onpartijdigheid	92
4.3 Van ideaal naar praktijk: dagelijkse dilemma’s van intra-EU migratie voor Nederland	97
4.3.1 Het tekort van idealen	97
4.3.2 De Europese Unie: een extra dimensie	98
4.4 Conclusie	105
V. Conclusies en aanbevelingen	109
5.1 Inleiding	109
5.2 Conclusies en aanbevelingen	110
5.2.1 Conclusies	110
5.2.2 Aanbevelingen	112
Lijst van figuren en tabellen	123
Personalia werkgroepleden	127

Samenvatting

Migratie binnen de Europese Unie is een actueel thema dat leeft in zowel de samenleving als in de politiek. In augustus 2013 schreef PvdA-minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Lodewijk Asscher,¹ er nog een opiniestuk over in *de Volkskrant*. Het was volgens Asscher tijd om een ‘code oranje’ af te geven ‘over de soms negatieve gevolgen van het vrije verkeer van personen binnen de EU.’ We zouden volgens hem zelfs moeten uitkijken: op sommige plaatsen zouden de dijken al op doorbreken staan.

Die stevige woorden van de minister komen niet uit de lucht vallen. Het aantal Polen dat na de toetreding van dat land tot de Europese Unie in 2007 naar Nederland is gekomen bleek vele malen groter dan vooraf was ingeschat. Dat was mede de reden voor het kabinet Rutte-I om beperkingen op te leggen aan arbeidsmigranten uit Bulgarije en Roemenië die naar Nederland willen komen. Werkgevers die van hun diensten gebruik willen maken, moeten over een tewerkstellingsvergunning beschikken, waaruit blijkt dat met die aanstelling geen Nederlandse werknemers van de arbeidsmarkt worden verdrongen.

Op 1 januari 2014 komt aan die verplichting een einde en mogen Bulgaren en Roemen, net als alle andere EU-burgers,² zonder verdere beperkingen in Nederland komen werken. Voor de Prof.mr B.M. TeldersStichting vormde die ontwikkeling aanleiding om met een studie dieper op het thema in te gaan. Vanuit liberaal oogpunt bekeken is het vrij verkeer van personen, zoals dat binnen de EU van kracht is, in principe toe te juichen. Zowel vanuit het perspectief van de burgers, die daardoor meer vrijheid en mogelijkheden krijgen, als vanuit economisch oogpunt geredeneerd is een vrij verkeer van arbeidskrachten wenselijk te noemen.

Tegelijkertijd gaat intra-EU migratie gepaard met negatieve consequenties. Door het parlementair onderzoek *Lessen uit recente arbeidsmigratie* zijn verschillende knelpunten aan het licht gekomen. De commissie concludeerde dat het Nederland niet is gelukt de toestroom van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten in goede banen te leiden. De komst van (relatief) veel MOE-landers is gepaard gegaan met ongewenste neveneffecten, waaronder het ontstaan van malafide uitzendbureaus, gebrekkige huisvesting, overbewoning, uitbuiting, oneerlijke concurrentie en overlast.

In dit geschrift wordt dieper op zowel de voor- als de nadelen van intra-EU migratie ingegaan. Daarbij staat de vraag centraal *welke maatregelen, vanuit liberaal perspectief bekeken, kunnen worden genomen om de positieve gevolgen van intra-EU migratie voor Nederland te versterken en de negatieve effecten tegen te gaan*. Ook wordt beoordeeld in hoeverre een veel gehoorde aanname in de praktijk daadwerkelijk opgaat, namelijk dat (arbeids)migranten worden aangetrokken door het uitgebreide Nederlandse stelsel van sociale voorzieningen.

¹ Waarbij het belangrijk is te vermelden dat Asscher op dit dossier voor een aanzienlijk deel voortborduurt op het werk van zijn voorganger, VVD-minister Henk Kamp.

² Op Kroaten na, waarvoor nog steeds een dergelijke beperking geldt.

Migratie, noch arbeidsmigratie in het bijzonder, is een nieuw fenomeen. De geschiedenis laat zien dat vanaf het ontstaan van de Republiek in de zestiende eeuw ook altijd sprake is geweest van immigratie naar en emigratie uit Nederland. Wel is die migratie door de tijd heen van karakter veranderd. Intra-EU migratie is gedurende de afgelopen decennia steeds belangrijker geworden, waarbij arbeid tegenwoordig het belangrijkste motief is voor EU-burgers om naar Nederland te komen. De richtlijn vrij verkeer van personen speelt daarbij een belangrijke rol. Door die richtlijn mogen personen zich zonder (veel) beperkingen tussen de lidstaten bewegen, zich in andere lidstaten vestigen of er naar werk zoeken.

De arbeidsmobiliteit binnen de EU ligt ondanks het bestaan van die richtlijn nog steeds op een laag niveau, zeker vergeleken met de Verenigde Staten of Australië. Ongeveer 3% van de Europeanen gaat tegenwoordig in een andere lidstaat aan de slag. Dat wil niet zeggen dat de effecten van arbeidsmigratie binnen de EU verwaarloosbaar zijn. Het bewijs daarvoor wordt dicht bij huis gevonden: in korte tijd zijn enkele honderdduizenden (arbeids)migranten uit Midden- en Oost Europa naar ons land toegekomen. Als alleen op geregistreerde aantallen wordt afgegaan waren dat in 2010 ruim 180.000 personen. Schattingen, waarin ook de aantallen niet-geregistreerde migranten worden meegenomen, wijzen echter op een veel groter aantal: ongeveer 340.000 MOE-landers.

Of zij besluiten om de reis naar ons land (of een andere lidstaat) te maken is afhankelijk van een complex geheel van determinanten (*push & pull* factoren). Arbeidsmigranten uit de MOE-landen die richting Nederland komen lijken dat vooral te doen vanwege werkgelegenheid en hoge lonen. Anders gezegd komen zij naar Nederland, omdat daar kansen voor hen liggen. De invloed van sociale voorzieningen lijkt beperkt: het aantal MOE-landers dat in Nederland een uitkering ontvangt blijkt niet disproportioneel groot te zijn. Wel is er een (snelle) stijging te zien bij arbeidsmigranten van Bulgaarse en Roemeense afkomst. Ook is het goed mogelijk dat zij de aan- of afwezigheid daarvan laten meewegen bij het besluit om zich al dan niet voor langere tijd in Nederland te vestigen.

Binnen het liberalisme bestaan verschillende opvattingen ten opzichte van migratie. In dit geschrift worden daarvan twee 'ideale' uitersten beschreven. De eerste neemt de nationale staat als kader en komt zodoende tot de conclusie dat aan de nationale identiteit van gemeenschappen een bijzondere status moet worden verleend. Om die identiteit te beschermen mogen staten het recht op migratie beperken. Het tweede uiterste, het kosmopolitisch liberalisme, werpt juist de vraag op waarom een stroming die het individu voorop stelt zich zou moeten conformeren aan willekeurig getrokken grenzen. Ieder individu zou zich ongeacht bestaande landsgrenzen overal ter wereld moeten kunnen vestigen.

Door de richtlijn vrij verkeer van personen is in de praktijk in zekere zin sprake van een situatie die kosmopolitische liberalen voorstaan en zijn de bevoegdheden van EU-lidstaten om een eigen toelatingsbeleid te voeren ingeperkt. Door de manier waarop aan intra-EU migratie vorm is gegeven, ontstaan in diezelfde praktijk ook een aantal specifieke dilemma's. Overlast op macroniveau is daarbij

tot nu toe beperkt, maar op lokaal niveau doen zich wel enkele problemen voor. Te denken valt aan overlast door overbewoning, daklozenproblematiek, overmatig alcoholgebruik en mobiel banditisme.

Hoewel het gebruik daarvan door MOE-landers zoals gezegd beperkt is, kunnen er ook spanningen ontstaan tussen het bestaan van sociale voorzieningen en de komst van migranten als zij op lange termijn niet goed sociaal-economisch integreren. Daarnaast bestaat er in de samenleving angst voor verdringingseffecten op de arbeidsmarkt en het onder druk komen te staan van lonen. In de praktijk is tevens sprake van verschraling van arbeidsvoorwaarden door de komst van migranten, hetgeen uiteindelijk voor iedereen nadelig is.

In het laatste hoofdstuk van dit geschrift wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Die variëren van het toevoegen van bepalingen aan verdragen die Nederland ondertekent, het nemen van maatregelen om meer hoogopgeleide arbeidsmigranten aan te trekken, het verbeteren van Europese samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, tot aan het inperken van het huidige recht op een bijstandsuitkering en het inbouwen van meer prikkels tot activering van de Nederlandse beroepsbevolking. Met die aanbevelingen hoopt de werkgroep een bijdrage te leveren aan het verminderen van de negatieve gevolgen van intra-EU migratie en het versterken van de positieve gevolgen daarvan.

I. Inleiding

*“History in its broadest aspect is a record of man’s
migrations from one environment to another.”*
(Ellsworth Huntington)¹

1.1 Ten Geleide

De val van de Berlijnse muur in 1989, de hereniging van Oost en West-Duitsland in 1990 en de ineenstorting van de Sovjet-Unie zorgden ervoor dat de situatie waarin de Europese Gemeenschap zich aan het begin van de jaren ‘90 bevond in korte tijd radicaal veranderde. De Midden- en Oost-Europese landen maakten zich los van de Sovjet-Unie en functioneerden niet langer als satellietstaten binnen de context van de Koude Oorlog. De eerste stapjes richting democratie werden gezet. Ondertussen werd met het Verdrag van Maastricht in 1993 de Europese Gemeenschap (EG) omgevormd tot de Europese Unie (EU). Binnen dat verdrag breidden de twaalf lidstaten – naast Nederland waren dat België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Portugal en het Verenigd Koninkrijk – bestaande communautaire structuren uit met intergouvernementele samenwerking op bepaalde terreinen. Te denken valt aan buitenlands en veiligheidsbeleid, sociaal beleid en onderdelen van de beleidsterreinen van justitie en binnenlandse zaken. Naast het vrij verkeer van personen, goederen en diensten, die al vanaf het ontstaan van de EG een centrale positie innamen, werd het vrij verkeer van kapitaal eveneens definitief gerealiseerd in het Verdrag van Maastricht.

Dat verdrag was geen eindstation voor de EU. Vanaf het moment dat het verdrag op 1 november 1993 in werking trad werd gesproken over de verdere toekomst van de Unie. Hoe zou die toekomst er uit moeten zien en zou daarbij voorrang moeten worden gegeven aan expansie van de Unie of verdieping? Anders geformuleerd, zou men vooral moeten streven naar uitbreiding van de EU met meer lidstaten of naar verdere integratie van de bestaande leden? Voor Jacques Delors, voorzitter van de Europese Commissie (EC) tussen 1985 en 1995, was de keuze die in die vraag verscholen lag een valse. Volgens Delors was het geen kwestie van of-of, maar en-en: lidstaten zouden gelijktijdig moeten werken aan uitbreiding en verdieping.² Beide zouden prominent op de agenda van de EU moeten blijven staan. Daarbij werd wel de kanttekening geplaatst dat, hoewel de toetreding van nieuwe lidstaten zou leiden tot grotere verscheidenheid en heterogeniteit, uitbrei-

¹ Ellsworth Huntington was een Amerikaanse geograaf.

² ‘Rede door Jacques Delors Uitreiking van de Vrede van Nijmegen Penning’, *Rijksoverheid*, 15 maart 2010, via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2010/03/18/rede-door-jacques-delors-uitreiking-van-de-vrede-van-nijmegen-penning.html>

ding niet ten koste zou mogen gaan van verdieping. ‘Door uitbreiding mogen de verwezenlijkingen van de Gemeenschap niet verwateren’, aldus de Commissie van de Europese Gemeenschappen in 1992.³

Het is maar de vraag in hoeverre het nastreven van beide doelen tegelijk tot nu toe succesvol is geweest. De grote ‘*leap forward*’ die de EU sindsdien wat betreft uitbreiding heeft gemaakt – de Unie bestaat inmiddels uit 28 lidstaten – heeft in ieder geval tot een aantal knelpunten geleid. Eén van die knelpunten heeft betrekking op bepaalde aspecten van intra-Europese arbeidsmigratie. Sinds de uitbreiding van de EU met 10 lidstaten in 2004⁴ komen onder andere veel Midden- en Oost-Europeanen naar Nederland en met het op 1 januari 2014 open gaan van de Nederlandse grenzen voor werknemers uit Roemenië en Bulgarije is het thema onverminderd actueel. Op 18 november 2011 stuurde de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Henk Kamp, dan ook een brief over die kwestie naar de Tweede Kamer.⁵ In de brief, die mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁶ en voor Immigratie en Asiel⁷ werd verstuurd, werd uitleg gegeven over de genomen maatregelen op het gebied van arbeidsmigratie uit de EU. De minister stelde daarin vast dat Nederland moeite had gehad ‘om de consequenties van de toestroom van arbeidsmigranten goed te verwerken.’⁸

Hoewel de interne mobiliteit in de EU vergeleken met de Verenigde Staten of Canada nog steeds erg laag is, heeft de uitbreiding van de EU in het jaar 2004⁹ wel degelijk geresulteerd in een aanzienlijke verhoging van die interne Europese mobiliteit.¹⁰ Veel Midden- en Oost-Europese (MOE-) arbeidsmigranten zijn ook naar Nederland gekomen.¹¹ Dat aandeel werd in 2004 behoorlijk – ongeveer met

³ *Europa en de uitdaging van uitbreiding*, Bulletin van de Europese Gemeenschappen supplement 3/92, Brussel-Luxemburg, 1992, p. 11.

⁴ In dat jaar werden Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië lid van de EU.

⁵ Zie: Tweede Kamer der Staten Generaal, ‘Arbeidsmigratie’, via <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/dossiers/arbeidsmigratie.jsp#0>

⁶ Destijds was dat nog Piet Hein Donner. Op 16 december 2011 werd hij opgevolgd door Liesbeth Spies.

⁷ Destijds was dat Gerd Leers.

⁸ H.G.J. Kamp, ‘Arbeidsmigratie uit EU-landen’, Kamerbrief, 18 november 2011, via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/11/18/arbeidsmigratie-uit-eu-landen.html> (zie tevens de brieven van 14 maart 2011 en 28 augustus 2012).

⁹ Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Cyprus, Malta traden in dat jaar toe tot de Europese Unie.

¹⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*, Den Haag, 2012, p. 13.

¹¹ In 2009 lag het geschatte aantal geregistreerde en niet-geregistreerde personen uit Midden- en Oost-Europa tussen de 286.000 en 325.000. In de periode 2006-2010 was het aantal personen uit Midden- en Oost-Europa met een uitkering (exclusief ZW, AKW) gestegen van 8.730 naar 11.700. Bron: Kamerbrief voortgang maatregelen EU-arbeidsmigratie, 28 augustus 2012.

25% – onderschat; men ging destijds uit van 4000 tot 8000 MOE-landers per jaar in het geval dat er sprake zou zijn van vrij werknemersverkeer.¹² Mede doordat Duitsland en Oostenrijk hun arbeidsmarkt tussen 2007 en 2011 sloten voor Polen viel dat aantal in werkelijkheid veel hoger uit.¹³ Zo stonden er in 2012 al 236.620 migranten uit de tien nieuwe lidstaten (EU-10) geregistreerd in Nederland.¹⁴ Daarmee zijn de meeste migranten die naar Nederland komen allang niet meer afkomstig uit Turkije of Marokko.¹⁵ Zeker voor Polen geldt dat het een feit is dat er veel meer van naar Nederland zijn gekomen dan aan het begin van deze eeuw werd verwacht.¹⁶ Minister Asscher van Sociale Zaken in het kabinet Rutte-II heeft gesteld dat er achteraf te weinig aandacht is besteed aan de omvang van die specifieke migratiestromen.¹⁷ Het in goede banen leiden van de instroom van arbeidsmigranten uit de MOE-landen is dan ook tot één van de speerpunten van het kabinetsbeleid van Rutte-II verworpen.

Deze ‘nieuwe’ vorm van migratie heeft de nodige voordelen gebracht, waaronder economische, maar ook tot enkele stevige problemen geleid. Zo concludeerde het parlementair onderzoek *Lessen uit recente arbeidsmigratie* dat het Nederland niet is gelukt de toestroom van Midden en Oost-Europese arbeidsmigranten in goede banen te leiden.¹⁸ Het bestaan van malafide uitzendbureaus, gebrekkige huisvesting,¹⁹ overbewoning,²⁰ uitbuiting en oneerlijke concurrentie²¹ heeft de commissie – onder voorzitterschap van Tweede Kamerlid voor het CDA, Ger Koopmans – ‘doen schrikken’. Daarnaast is lokale overlast ‘een van de schaduw-

¹² Tweede Kamer der Staten Generaal, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*, vergaderjaar 2011-2012, 32 680, nr. 4, p. 10.

¹³ ‘De grenzen gaan open. Raken we banen kwijt?’, *Trouw*, 21 augustus 2013.

¹⁴ Het betreft hier de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa: Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. L.F. Asscher, ‘Kamerbrief over de migrantenmonitor van het CBS’, *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag, 7 maart 2013.

¹⁵ ‘Immigratie steeds meer uit Oost- en Zuid-Europa’, *NRC Handelsblad*, 8 maart 2013.

¹⁶ J. Dagevos (red.), *Poolse migranten. De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2011, p. 34.

¹⁷ L. Asscher & D. Goodhart, ‘Code oranje voor vrij werkverkeer binnen EU’, *de Volkskrant*, 17 augustus 2013.

¹⁸ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*.

¹⁹ Zie: Tweede Kamer der Staten Generaal, ‘Huisvesting EU-arbeidsmigranten’, via http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/dossiers/huisvesting_eu_arbeidsmigranten.jsp#0

²⁰ Er wordt wel gesproken van ‘proppen’ van Polen in vakantiehuisjes. Het kabinet Rutte-II wil een einde aan de misstanden bij de huisvesting van arbeidsmigranten, waarover afspraken worden gemaakt met regio’s die daar veel mee te maken hebben. Zie bijvoorbeeld: ‘Liever niet in de achtertuin’, *Trouw*, 24 juli 2013.

²¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*, p. 47 e.v.

kanten' van (intra-EU) migratie.²² Het fenomeen arbeidsmigratie heeft een permanent karakter gekregen: de verwachting dat het een tijdelijk verschijnsel zou zijn gaat niet langer op. Aangezien het aantal arbeidsmigranten dat op korte termijn naar Nederland komt waarschijnlijk alleen maar verder zal gaan toenemen, stelde de commissie eind 2011 dat het destijds gevoerde beleid rondom recente arbeidsmigratie snel zou moeten worden verbeterd. Dit geldt nog sterker wanneer het naderende vrije verkeer van werknemers uit Roemenië en Bulgarije in ogenschouw wordt genomen.

Gelet op de problemen die de parlementaire commissie heeft aangekaart – gecombineerd met de oplopende werkloosheid in Nederland en het nog altijd grote welvaartsverschil tussen Bulgarije²³ en Roemenië enerzijds en Nederland anderzijds – liet de toenmalige minister van SZW Kamp in de hierboven genoemde brief namens het kabinet weten voornemens te zijn om tot 1 januari 2014 gebruik te maken van de mogelijkheid overgangsmaatregelen toe te passen op Bulgaarse en Roemeense werknemers. Anders gezegd zou de komst van werknemers uit die landen tot die datum aan beperkingen onderhevig blijven. Volgens ramingen²⁴ van het CPB zou de arbeidsmigratie gaan toenemen als Nederland de grenzen voor die landen zou openen.²⁵ De mogelijk verstorende werking daarvan op de arbeidsmarkt heeft het kabinet doen besluiten Bulgaarse en Roemeense werknemers tot 1 januari 2014 alleen toe te laten tot de Nederlandse arbeidsmarkt indien hun werkgever over een tewerkstellingsvergunning beschikt. Werkgevers krijgen een dergelijke vergunning niet als arbeidsmigranten Nederlandse of EU-werknemers (Schengen) van de arbeidsmarkt verdringen. De tijd tot aan 1 januari 2014 zou gebruikt kunnen worden om arbeidsmigratie in betere banen te leiden.²⁶

Inmiddels naderen we 1 januari 2014, het moment waarop de overgangsregeling vervalt en de grenzen daadwerkelijk zonder restricties open gaan voor Roemeense en Bulgaarse werknemers. Daarmee wint de vraag aan urgentie wat voor effecten die openstelling mogelijk zal gaan hebben. Maar er speelt meer dan alleen deze te verwachten instroom van arbeidsmigranten uit Midden en Oost-Europa. Sinds 2010 bevindt Europa zich in een staatsschuldencrisis die de verhoudingen tussen de onderlinge lidstaten op scherp heeft gezet. Vooral Zuid-Europese landen

²² L.F. Asscher, 'Kamerbrief over EU-arbeidsmigratie', *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag, 14 januari 2013.

²³ Zo is Bulgarije naar veel maatstaven het armste land van de EU met een levensstandaard die 45 procent is van het EU-gemiddelde (waar Nederland dan weer boven zit). Bulgarije heeft overigens ook een van de laagste staatsschulden van de EU. Zie: 'Armoede, bezuinigingen en protesten: exit Borisov', *NRC Next*, 21 februari 2013; 'Gezond, maar straatarm', *NRC Next*, 26 februari 2013.

²⁴ H.G.J. Kamp, 'Arbeidsmigratie uit EU-landen'.

²⁵ Het aantal Bulgaren in Nederland steeg volgens officiële cijfers van het CBS van 6.000 in 2007 naar 18.000 in 2012. Het aantal Roemenen van 8.000 naar 14.000. In werkelijkheid liggen de aantallen zeer waarschijnlijk hoger. CBS in: 'Immigratie steeds meer uit Oost- en Zuid-Europa', *NRC Handelsblad*, 8 maart 2013.

²⁶ H.G.J. Kamp, 'Arbeidsmigratie uit EU-landen'.

als Griekenland, Portugal, Spanje, Italië, maar ook Ierland verkeren door een grote staatsschuld en een enorm begrotingstekort in financieel zwaar weer. Zij moeten met steun van de andere lidstaten, in de vorm van noodfondsen, overeind worden gehouden. Sinds 2008 – mede als gevolg van de eerdere kredietcrisis die begon in 2007 – is de werkloosheid in de gehele EU gestegen. Veel mensen hebben hun baan verloren door de gevolgen van de eurocrisis. In mei 2013 was 11% van de beroepsbevolking in de EU werkloos en in de eurolanden lag dit percentage zelfs op 12,2%. Spanje en Estland spanden de kroon met respectievelijk 26,9 en 26,8%. In Bulgarije, Polen en Roemenië lag het niveau op 12,7%, 10,7% en 7,5%, terwijl Nederland één van de beter scorende landen was met 6,6%.²⁷ Ten opzichte van een jaar eerder, zijn er in het jaar 2012 in Europa 2,2 miljoen werklozen bijgekomen.²⁸ Later in dit geschrift, wanneer gesproken zal worden over determinanten van intra-Europese migratie, zal hierop worden teruggekomen.

Voorlopig is het voldoende om op te merken dat steeds meer werkloze Zuid-Europeanen hun geboorteland verruilen voor Nederland of andere EU-lidstaten.²⁹ Ondanks een terugloop van de totale immigratie in 2012 nam de immigratie uit Zuid-Europa verder toe.³⁰ Het ligt in de lijn der verwachting dat veel van de inwoners uit landen met hoge werkloosheidscijfers hun geluk vaker zullen gaan beproeven in Europese lidstaten waar meer werk is te vinden. Omdat de crisis in andere EU-landen dieper heeft ingegrepen dan bij ons,³¹ zal dat effect voor Nederland waarschijnlijk nog sterker gaan zijn. Om dezelfde reden is de immigratie richting Nederland vanuit met name Polen de afgelopen jaren verder toegenomen.³² Omdat deze situatie niet van de één op de andere dag zal gaan veranderen, moet rekening worden gehouden met een verdere toename van het aantal EU-migranten dat richting Nederland gaat komen – in 2010 bedroeg dat aandeel 38% van het totale Nederlandse immigratiesaldo. Zeker wanneer de werkloosheid in de zuidelijke landen nog verder zal gaan oplopen en economisch zwakkere landen als Roemenië en Bulgarije toetreden tot de eurozone. Zo liet Kamps opvolger, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher, weten ervan uit te gaan dat er na 1 januari 2014 eerder veel dan weinig Roemenen en Bulgaren onze kant op zullen gaan komen.³³ Later heeft hij die verwachting overigens enigszins bijgesteld: “het is ongewis wat de specifieke gevolgen zijn van de openstelling

²⁷ Het gaat hier om seizoensgecorrigeerde werkloosheidscijfers. Bron: Eurostat.

²⁸ EuropaNu, ‘Werkloosheid in de EU’, via http://www.europa-nu.nl/id/vhcyeqrbqtzf/werkloosheid_in_de_eu

²⁹ S. de Wilde, ‘Europa op weg naar één grote arbeidsmarkt?’, *DNB Magazine*, juli 2013, p. 11.

³⁰ CBS; L.F. Asscher, ‘Kamerbrief over EU-arbeidsmigratie’, *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag, 13 september 2013.

³¹ Zo behoort Nederland nog altijd tot de landen met de laagste – maar eveneens oplopende – werkloosheid.

³² Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarrapport Integratie 2012*, Den Haag, 2012, p. 47.

³³ ‘We moeten duidelijker maken waarom dit land zo geweldig is’, *de Volkskrant*, 20 februari 2013.

van de Nederlandse arbeidsmarkt voor Bulgaarse en Roemeense werknemers. Uit ervaringen met eerdere prognoses is bekend dat de omvang van de arbeidsmigratie als gevolg van de invoering van vrij werknemersverkeer zich moeilijk laat voorspellen”, aldus Asscher.³⁴ Ook het CPB heeft die verwachting genuanceerd door de verwachting uit te spreken dat vanaf 2014 jaarlijks maximaal 6000 Bulgaren en Roemenen permanent naar Nederland zullen komen: een kleiner aantal dan in voorgaande jaren. Bulgaren en Roemenen zouden namelijk liever richting Zuid-Europese landen gaan.³⁵ Ook nam de migratie van Polen niet toe na de afschaffing van de tewerkstellingsvergunning in 2007 en zijn er al veel Bulgaren zonder werk naar Nederland gekomen.³⁶ Daarmee blijft echter wel de verwachting bestaan dat de komende jaren blijvend (arbeids)migranten uit EU-lidstaten richting ons land zullen komen.

Vanuit liberaal oogpunt bekeken is het vrij verkeer van personen, zoals dat binnen de EU van kracht is, in principe toe te juichen. Inwoners van de lidstaten kunnen zich immers vrij bewegen door de EU en mogen daarbinnen overal gaan werken. Anders gezegd worden zij niet belemmerd door enig overheidsingrijpen. Het geeft burgers van alle lidstaten de vrijheid en mogelijkheid om zichzelf te ontplooiën waar ze willen. Ook vanuit puur economische motieven geredeneerd is een vrij verkeer van arbeidskrachten wenselijk te noemen.³⁷ In theorie zorgt dat namelijk voor een marktevenwicht tussen vraag en aanbod van arbeid: arbeidstekorten in het ene land kunnen worden opgevuld met (werkloze) arbeiders uit andere landen, hetgeen internationale werkloosheidsverschillen tussen landen doet verdwijnen.³⁸ Ook wordt wel gesteld dat etnische diversiteit tot een hogere productiviteit en daarmee betere economische prestaties leidt.³⁹ Arbeidsmarktcompetitie, waaraan migranten bijdragen, maximaliseert de efficiëntie van productie. Nieuwkomers zijn eveneens een potentiële nieuwe afzetmarkt voor goederen en diensten.⁴⁰ Verder is mobiliteit van arbeid een van de belangrijkste criteria voor het goed functioneren van de Economische en Monetaire Unie (EMU).⁴¹ Tot slot

³⁴ CBS; L.F. Asscher, ‘Kamerbrief over EU-arbeidsmigratie’, *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag, 13 september 2013.

³⁵ CPB; ‘De grenzen gaan open. Raken we banen kwijt?’, *Trouw*.

³⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen*, Den Haag, 2013, p. 102.

³⁷ Zie ook: J.G.C. Wiebenga e.a., *De grenzen van de open samenleving. Migratie- en integratiebeleid in liberaal perspectief*, TeldersStichting geschrift 99, Den Haag, 2005, p. 14.

³⁸ Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 64.

³⁹ Voor een deel is dat juist, maar in werkelijkheid blijkt deze relatie een complexe. Zie: A. Alesina & E. La Ferrara, ‘Ethnic Diversity and Economic Performance’, *Journal of Economic Literature*, 2005.

⁴⁰ M.J. Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum. Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge, 2004, p. 71.

⁴¹ R.A. Mundell, ‘A Theory of Optimum Currency Areas’, *The American Economic Review*, 1961, nr. 4, pp. 657-665.

heeft een open Europese arbeidsmarkt tot positief gevolg dat het een stimulans geeft aan het competitief voordeel van Europa: het zorgt voor veerkracht in de economie en geeft lidstaten de mogelijkheid zich te specialiseren.⁴²

Voor een open en internationale economie als de Nederlandse biedt dat in potentie grote kansen. Denk bijvoorbeeld aan de glas- en tuinbouw in het Westland die veel baat heeft bij gastarbeiders.⁴³ Nederland heeft de totstandkoming van een Europese interne markt – en ter voortzetting daarvan de EMU – ‘van harte bepleit’ en het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is daarvan een van de centrale elementen.⁴⁴ Bovendien worden op langere termijn tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt voorspeld.⁴⁵ In 2040 zou dat in Nederland wel eens kunnen gaan om 700.000 mensen.⁴⁶ Anderen verwachten een tekort van de beroepsbevolking van 15% in 2050.⁴⁷ Die tekorten zullen het hardst gevoeld worden in bepaalde sectoren, zoals de zorg.⁴⁸ Demografische tekorten door aanhoudend lage vruchtbaarheidscijfers, de daling van het aantal beschikbare arbeidskrachten die dat tot gevolg heeft en een snellere vergrijzing van de bevolking leiden in ons land tot een ‘negatief demografisch momentum’.⁴⁹ Naast de verhoging van arbeidsproductiviteit en –participatie kan arbeidsmigratie een bijdrage leveren aan de compensatie van de verwachte krimp van de beroepsbevolking. Die bijdrage is echter ook een beperkte: volgens SEO kunnen de tekorten met behulp van immigratie slechts 3% verminderen.⁵⁰

In de praktijk is de situatie echter weerbarstiger gebleken dan de hierboven opgesomde aannames. Wat dat betreft zijn de effecten die het vrije verkeer van personen heeft op verschillende beleidsterreinen enerzijds onderschat en anderzijds tot nu toe onvoldoende in kaart gebracht. Zo zijn onder andere de sociale zekerheidsstelsels van de EU-lidstaten (nog) niet afgesteld op deze vrije migratiestromen. Er bestaan grote verschillen tussen de manier waarop bijvoorbeeld de sociale zekerheid in Nederland is geregeld en de manier waarop (sommige) andere Europese landen dat stelsel hebben ingericht. Toch kunnen EU-migranten die richting Nederland komen – omdat geen belemmeringen mogen worden opgelegd aan het vrije verkeer van personen en omdat geen onderscheid mag worden gemaakt naar

⁴² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *In betere banen*, p. 13.

⁴³ A. Weveling, ‘Arbeidsmigratie: lust of last?’

⁴⁴ Rijksoverheid, *Nota internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid*, Den Haag, 2009, p. 2.

⁴⁵ L.F. Asscher, ‘Kamerbrief over EU-arbeidsmigratie’.

⁴⁶ Advies Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag, 2008; M. Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*, Den Haag, 2013, pp. 9 en 103.

⁴⁷ SEO & Randstad, *Bridging the Gap. International Database on Employment and Adaptable Labour*, Amsterdam, 2010, pp. i en vii.

⁴⁸ Zorginnovatieplatform (ZIP), *Zorg voor mensen, mensen voor de zorg. Arbeidsmarktbeleid voor de zorgsector richting 2025*, 2009, p. 3.

⁴⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *In betere banen*, p. 40.

⁵⁰ SEO & Randstad, *Bridging the Gap*; Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 104.

nationaliteit – aanspraak maken op rechten die vallen binnen de Nederlandse sociale zekerheid. Mede door de grote verschillen in type arbeidsmarkten, welvaart, inkomens en de sociale voorzieningen tussen de lidstaten onderling dreigt het vrije verkeer van personen in de praktijk vooral een grotendeels eenzijdige uitwerking te hebben. Er komen immers meer MOE-landers richting West-Europa dan andersom. Hoewel aan de meer welvarende landen daarmee enerzijds de meeste voordelen van intra-EU migratie toevallen, rust tegelijkertijd de grootste druk op de schouders van diezelfde landen waar het om het verstrekken van sociale voorzieningen gaat.⁵¹ Wanneer de toestroom EU-migranten richting Nederland daadwerkelijk sterk blijft toenemen na 1 januari 2014, dan kan dat op termijn gevolgen gaan hebben voor de houdbaarheid van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel. Ook kunnen Nederlandse arbeidsvoorwaarden daardoor onder druk komen te staan. Dat geldt zelfs wanneer de netto opbrengsten van intra-EU migratie in werkelijkheid positief uitvallen voor ons land. Ook kan, ondanks goede uitkomsten, in de perceptie die heerst onder de bevolking de nadruk liggen op de nadelen, uitwassen⁵² en ongewenste neveneffecten van het fenomeen.⁵³ Dat zijn zaken waarmee politici en bestuurders rekening moeten houden. Daarom is het belangrijk inzicht te verkrijgen in de druk die intra-EU migratie reeds nu uitoefent op het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel en in de invloed die ontwikkelingen na 1 januari 2014 daarop mogelijk zullen gaan hebben.

Naast de moeilijkheden die zich kunnen voordoen bij migratie binnen de EU – zoals vraagstukken rondom sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden – bestaan er verschillende sociale dynamieken die voor bestuurlijke uitdagingen zorgen. Met de toename van wereldwijde migratie en de snelheid waarmee dat proces zich voltrekt⁵⁴ is de afgelopen decennia ook de angst ervoor toegenomen.⁵⁵ Sociaal-culturele veranderingen en de reacties die daardoor in de maatschappij worden opgeroepen dwingen de overheid tot actie, bijvoorbeeld op het gebied van de integratie van immigranten en het tegengaan van illegale immigratie.⁵⁶ Daarnaast

⁵¹ Overigens werkt dit – in ieder geval in theorie – voor een deel ook de andere kant op. Neem als voorbeeld een Poolse arbeidsmigrant die naar Nederland komt, daar een aantal jaren werkt – en dus rechten opbouwt – en vervolgens remigreert naar Polen. Zeker als veel Polen dat voorbeeld volgen zullen de Poolse samenleving en overheid voor een uitdaging komen te staan, omdat het laatst in Nederland verdiende loon zal moeten worden uitbetaald wanneer gebruik wordt gemaakt van sociale zekerheidsvoorzieningen.

⁵² Asscher & Goodhart, 'Code oranje voor vrij werkverkeer binnen EU'.

⁵³ SEO Economisch Onderzoek stelt dat dit inderdaad opgaat voor tijdelijke arbeidsmigranten. Vanuit economisch perspectief zijn zij een 'gunst', maar er zijn obstakels op maatschappelijk vlak. Zie: SEO Economisch Onderzoek, *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, Amsterdam, 2012.

⁵⁴ W.A. Cornelius & T. Tsuda, 'Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention', in: W.A. Cornelius e.a. (ed.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford, 2004, p. 4.

⁵⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *In betere banen*, p. 48.

⁵⁶ Ibidem, pp. 48-49.

kunnen ook morele vragen worden opgeworpen. Vragen, bijvoorbeeld, die te maken hebben met solidariteit en gevoelens van rechtvaardigheid. Is het eerlijk dat wanneer een arbeidsmigrant uit een andere EU-lidstaat die hier slechts één jaar of korter heeft gewerkt vervolgens aanspraak kan maken op Nederlandse sociale zekerheidsvoorzieningen?⁵⁷ Is het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel niet te ruimhartig voor werknemers die vanuit het buitenland in Nederland komen werken?⁵⁸ Hoe dienen wij aan te kijken tegen personen die naar Nederland komen om sociale voorzieningen te ‘shoppen’, of is er in werkelijkheid helemaal geen sprake van zogenaamde ‘uitkeringsmigratie’?⁵⁹ Anders gesteld, in hoeverre worden (arbeids)migranten aangetrokken tot het Nederlandse stelsel van sociale voorzieningen en in welke mate speelt dat stelsel vervolgens een rol bij de beslissing of men zich permanent wil gaan vestigen in Nederland? Maar er spelen ook vragen die de positie en situatie van de migrant raken. Wat kan worden gedaan om werkzame arbeidsmigranten te beschermen tegen ongewenste effecten, zoals overbewoning en uitbuiting? Kortom, hoe verhouden de positieve en negatieve effecten van arbeidsmigratie binnen de Europese Unie zich tot elkaar?

Nederland(ers) moet(en) zelf ook kritisch in de spiegel kijken. Het in Nederland beschikbare arbeidspotentieel wordt nog lang niet volledig benut en ook de concurrentiepositie van werkzoekenden is niet altijd optimaal te noemen.⁶⁰ Als we het hebben over bepaalde typen werkzaamheden vallen ook de gemotiveerdheid⁶¹ en hoge productiviteit⁶² van Midden en Oost-Europese arbeiders ten opzichte van Nederlanders op. Nederlandse werklozen weigeren zelfs regelmatig beschikbaar werk⁶³ – vooral in de land- en tuinbouw – dat door Midden en Oost-Europeanen wel wordt geaccepteerd.⁶⁴ Zo vielen de resultaten van het project ‘Westland heeft Werk’ getalsmatig tegen. Binnen het project van de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Delft en Westland zijn in 2012 80 Nederlandse werkzoekenden geplaatst op een proefplaatsing. Van de 80 hebben uiteindelijk 30 personen een arbeidsovereenkomst verdiend. 46 werkzoekenden vielen in de proefperiode uit, waarvoor

⁵⁷ Zie ook: F. de Beaufort, *Van stigma naar sociale stijging. Een liberale toekomst voor ‘achterblijvers’*, Prof.mr. B.M. TeldersStichting geschrift nr. 112, Den Haag, 2011.

⁵⁸ Rijksoverheid, *Nota internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid*, p. 1.

⁵⁹ Daarvan sprak de Duitse minister van Binnenlandse Zaken, Hans-Peter Friedrich (CDU). Steeds meer arme EU-burgers zouden volgens hem naar rijkere EU-landen komen en daar onterecht een bijstandsuitkering ontvangen. ‘Immigratie steeds meer uit Oost en Zuid-Europa’, *NRC Handelsblad*, 8 maart 2013.

⁶⁰ Gemeente Rotterdam, *Monitor Programma EU-arbeidsmigranten 2012*, Rotterdam, 2013.

⁶¹ SEO Economisch Onderzoek, *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*.

⁶² Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 29.

⁶³ Presentatie ‘Arbeidsmigranten in Westland’, *werkbezoek gemeente Westland*, 27 september 2013.

⁶⁴ Nederland is wat dit fenomeen betreft niet uniek. Voor de situatie in Groot-Brittannië, zie de BBC-documentaire *The Day the Immigrants Left* en: ‘Are jobless Brits scared by hard work?’, *BBC News Magazine*, via http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/magazine/8533172.stm

de belangrijkste aanleidingen een gebrek aan motivatie (40%) en ongeschiktheid (40%) waren.⁶⁵ Dit roept de vraag op of we alleen de context van de problematiek aanpakken, of ook onszelf. Wat valt er te zeggen over de eigen verantwoordelijkheid die mensen al dan niet hebben te nemen op dit terrein?

1.2 Onderzoeksvragen & leeswijzer

Onderzoeksvragen

Dit alles leidt tot de volgende centrale **onderzoeksvraag** van dit geschrift:

Welke maatregelen kunnen, vanuit liberaal perspectief bekeken, worden genomen op Europees, nationaal en lokaal niveau om de positieve gevolgen van intra-EU migratie voor Nederland te versterken en de negatieve effecten tegen te gaan?

De bijbehorende **deelvragen** zijn de volgende:

1. Wat is de geschiedenis van Nederland als migratieland?
2. Hoe is de EU-richtlijn betreffende vrij verkeer van personen vormgegeven?
3. Wat zijn de kenmerken van het huidige Nederlandse sociale zekerheidsstelsel?
4. Hoe is de verhouding tussen de richtlijn vrij verkeer van personen en het sociale zekerheidsstelsel van Nederland te omschrijven?
5. Wat valt er te zeggen over het aantal EU-migranten dat naar Nederland komt, over demografische trends en over de determinanten van intra-EU migratie?
6. Als een liberaal kader voor migratie – en meer specifiek intra-EU migratie – geschetst zou worden, wat is daarvan dan de uitkomst?
7. Welke dilemma's komen aan de oppervlakte als dat kader wordt geconfronteerd met de huidige realiteit?
8. Welke aanbevelingen zijn vanuit die dilemma's aan wie te geven met als doel een bijdrage te leveren aan het beperken van de negatieve consequenties van intra-EU migratie en het versterken van de positieve consequenties?

⁶⁵ In 2012 is via een speciaal programma geprobeerd honderden Nederlandse bijstandsgerechtigden in plaats van Polen aan het werk te krijgen in de Westlandse kassen. Uiteindelijk mislukte het project. Slechts een handvol van de 700 ingestroomden – waarvan na selectie enkele tientallen met behoud van uitkering mochten beginnen aan een proeftijd – bleven uiteindelijk over met een vast contract. Bij tientallen personen werd de uitkering gestopt of gekort wegens het niet komen opdagen of onvoldoende inzet. Een veelvoud daarvan viel uit door het niet behalen van productietargets of fysieke klachten. Werkgevers bleken veelal liever te kiezen voor de immigranten.

Het is belangrijk om hier op te merken dat dit geschrift geconcentreerd is op het deelthema intra-EU migratie. Dat betekent dat het eindresultaat geen alomvattend werk over alle facetten van migratie zal zijn. Op de migratiestromen die van buiten de EU richting Nederland komen – de zogenaamde ‘derdelanders’ – zal bijvoorbeeld niet worden ingegaan. Ook het deelthema ‘asielzoekers’ zal, hoewel dat een belangrijk onderwerp is, niet worden behandeld in de komende hoofdstukken.

Leeswijzer

In hoofdstuk twee zal in vogelvucht de geschiedenis van immigratie naar en emigratie uit Nederland de revue passeren. Daarna wordt ingegaan op de EU-richtlijn die het vrij verkeer van personen regelt en hoe die zich verhoudt tot het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel, waarbij kort zal worden stilgestaan bij enkele knelpunten. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op het aantal migranten uit de MOE-landen dat naar Nederland is gekomen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van zowel officiële registraties als van schattingen. Daarna gaat dit geschrift in op migratiemotieven: wat maakt dat migranten besluiten om te komen en welke factoren zetten hen daartoe aan? Wat zijn, anders gezegd de *pull* en *push* factoren? In de lijn van dit geschrift zal daarbij specifieke aandacht zijn voor MOE-landers die naar Nederland komen. Kortom, in hoofdstuk 2 en 3 wordt een zo objectief en wetenschappelijk mogelijk beeld van de feiten en de bestaande wetenschappelijke studies gegeven.

Vervolgens zal in het vierde hoofdstuk een liberaal kader worden geschetst. Hoe kijken liberalen eigenlijk tegen migratie – en meer specifiek intra-EU migratie – aan? Daarbij zullen twee uiterste benaderingen tegenover elkaar worden gezet, beide met eigen sterke en zwakke punten. Het vierde hoofdstuk moet dus gezien worden als het liberaaltheoretische kader. De theorieën in hoofdstuk 4 zijn abstract, maar ze kunnen dienen als leidraad bij het vinden van oplossingen voor bestaande knelpunten en onvolkomenheden. Ook die knelpunten, of beter gezegd: dilemma's, zullen aan bod komen in hoofdstuk 4. De auteurs van dit geschrift zullen uiteindelijk zelf positie kiezen, ergens binnen het spectrum tussen beide uiterste benaderingen. Die positie vormt de opstap naar de uiteindelijke aanbevelingen.

In het vijfde en laatste hoofdstuk zal op zoek worden gegaan naar mogelijke antwoorden op de gestelde vragen en potentiële oplossingen voor bestaande problemen. Welke maatregelen kunnen vanuit liberaal perspectief worden genomen om intra-EU migratie daadwerkelijk in betere banen te leiden? Het antwoord op die vraag zal resulteren in een serie van conclusies en (beleids)aanbevelingen.

Figuur 1. Opzet van het geschrift



II. Nederland: migratie en sociale zekerheid

“Immigration is the sincerest form of flattery.”

(Jack Paar)¹

2.1 Ten Geleide

Migratie noch arbeidsmigratie is een nieuw fenomeen. Mensen hebben altijd hun redenen gehad om uit eigen gebied of land weg te trekken, uit noodzaak dan wel uit nieuwsgierigheid. Datzelfde geldt enerzijds voor migranten die om tal van redenen door de eeuwen heen naar Nederland zijn gekomen en anderzijds voor emigranten die Nederland verlieten. Wel is de aard van migratie naar en vanuit Nederland continue aan verandering onderhevig. Elke periode zorgt wat dat betreft voor een specifieke invulling van het fenomeen. Om de uitwerkingen daarvan nader te bestuderen zal in paragraaf 2.2 allereerst een korte vogelvlicht worden gemaakt langs de historie van immigratie naar en emigratie uit Nederland. Daarna wordt in paragraaf 2.3 gekeken naar de huidige situatie, waarbij vooral zal worden gekeken naar de EU-richtlijn vrij verkeer van personen, het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel en de wijze waarop die twee op elkaar inwerken. Die analyse wordt vervolgens meegenomen naar de volgende hoofdstukken.

2.2 Immigratie en migratie in Nederland door de eeuwen heen²

2.2.1 Migratie: een definitie

Voordat kan worden begonnen met een korte geschiedenis van migratie in de Nederlandse context, is het handig om een invulling te geven aan het begrip ‘migratie’. Obdeijn en Schrovers volgend, wordt in dit geschrift de volgende definitie gehanteerd: migratie is de ‘geografische mobiliteit van mensen, waarbij zij een grens overschrijden met de bedoeling langere tijd elders te verblijven.’³ ‘Langere tijd’ is daarbij een term die ruimte laat voor vaag- en onduidelijkheid. Dat hoeft echter geen probleem te zijn. De term ‘migratie’ laat zich niet volledig afbakenen en daartoe zullen wij dan ook geen poging doen. Duidelijk is dat in ieder geval een vakantie of zelfs een langere reis buiten de definitie vallen. Hoewel ook een va-

¹ Jack Paar was een Amerikaanse auteur en *talkshow host*.

² Bij het schrijven van deze paragraaf is veelvuldig gebruik gemaakt van het werk: H. Obdeijn & M. Schrover, *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*, Amsterdam, 2008. Voor een uitgebreider overzicht over deze thematiek raden wij dan ook dat werk aan. Daarnaast kan onder ander het standaardwerk *Nieuwkomers Nakomelingen Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550-1993*, van Jan Lucassen en Rinus Penninx worden geraadpleegd.

³ Obdeijn & Schrover, *Komen en gaan*, p. 16.

kantie of reis uiteindelijk kunnen leiden tot (definitieve) migratie⁴ gaat het in die gevallen daadwerkelijk om bezoekers die – in ieder geval in beginsel – de intentie hebben om na een min of meer vaststaande periode weer te vertrekken of terug te keren. Bij migratie is over het algemeen genomen sprake van meer onzekerheid over de duur van het verblijf of bestaat de intentie om over te gaan tot permanente vestiging in het gastland.

Bij *arbeids*migratie ligt dat echter genuanceerder. Daarbij is over het algemeen wel degelijk sprake van een intentie om na de afloop van werkzaamheden – bijvoorbeeld seizoensgerelateerde banen – terug te keren naar het land van herkomst. Eventueel om die cyclus in een later stadium te herhalen. Ook voor die gevallen geldt dat een tijdelijk verblijf kan uitmonden in permanente vestiging. Daarvan is Nederland zelf een voorbeeld, gezien onze ervaringen met Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw. Ondanks al deze en andere nuances die geplaatst kunnen worden bij de term 'migratie' houden wij in dit geschrift vast aan de eerder genoemde definitie. Waar nodig zullen nadrukkelijk nuances en aanvullingen worden geplaatst.

2.2.2 Migratie ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (16^e-18^e eeuw)

Sinds haar ontstaan heeft de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden veel mensen van buiten de grenzen aangetrokken. Enerzijds is ons land altijd een aantrekkelijke bestemming geweest voor mensen die om tal van redenen hun land van herkomst verlieten (de zogenoemde *pull*-factoren van migratie). Anderzijds hebben mensen, zoals hierboven reeds gesteld, altijd redenen gehad om uit hun eigen land of gebied weg te trekken (*push*-factoren). In de 16^e en 17^e eeuw kwamen mensen af op de enorme economische welvaart die Nederland destijds kende. Er was behoefte aan arbeidskrachten – niet in de laatste plaats in de landbouw, scheepvaart en overzeese handel, turfwinning en huurlingen voor het leger – en bovendien werden relatief hoge lonen betaald. Er was destijds ook al sprake van seizoensarbeiders, die vooral uit Vlaanderen en Westfalen kwamen om te werken in onder andere de landbouw of turfwinning. Naast economische voorspoed stond de Republiek bekend als een tolerante plaats.⁵ De mate van godsdienstvrijheid die men destijds in Nederland genoot was uniek te noemen in Europa en ook wetenschappers en kunstenaars werden aangetrokken door de mogelijkheden die in Nederland bestonden.

⁴ Ibidem.

⁵ Terugkijkend op die periode kan gesteld worden dat er sprake was van een relatieve tolerantie. Die tolerantie gold vooral voor hen die konden bijdragen aan de welvaart van de Republiek. Obdeijn en Schrovers stellen daarover het volgende: 'Het beeld van de tolerante Republiek waar iedereen welkom was, heeft bijstelling. Het welkom gold vooral [voor] degenen die konden bijdragen aan de groei en bloei. Armlastigen, ook al waren het geloofsgenoten van de heersende calvinistische elite, werden geweerd', (p. 66).

De grote rijkdom en tolerantie in Nederland boden weinig reden tot emigratie uit de Republiek. Toch was ook daarvan in beperkte mate sprake. Het ging daarbij ten eerste om mensen die emigreerden vanuit religieuze motieven; personen die ondanks de vrijheid die bestond hun geloof niet volledig naar eigen idee konden vormgeven en beleven. Protestanten die in conflict kwamen met strikte calvinisten waren daarvan een voorbeeld, katholieken aan wie werd verboden hun geloof openbaar ten uitvoer te brengen en mennonieten – volgelingen van Menno Simons – eveneens. Een andere groep mensen die emigreerde deed dat uit naam der functie. Personeel van de Verenigd Oost-Indische Compagnie en de West-Indische compagnie ging mee op de reizen naar het buitenland – onder andere naar Azië, het Caribische gebied en later Noord Amerika – en een groot deel daarvan keerde nooit meer terug. Daarnaast waren er nog de mensen die Nederland verlieten om hun geluk te beproeven in de handel en de patriotten die, na stevig commentaar te hebben geuit op het bestuur van de Republiek en vooral op stadhouder Willem V, in 1787 en 1788 op de vlucht sloegen voor ‘Oranjeretreur’.⁶

2.2.3 Migratie in de negentiende eeuw

Ten opzichte van de zeventiende en achttiende eeuw veranderde migratie in de negentiende eeuw van karakter. De bevolking van Europa was sterk toegenomen en de Industriële Revolutie zorgde voor veranderende sociale verhoudingen. Veel mensen trokken van het platteland naar de stad. Ruim vijftig procent van de Europese bevolking verruilde in de loop van de negentiende eeuw haar geboorteplaats voor een andere plek om te wonen, vaak in hetzelfde land maar ook steeds vaker over de landsgrenzen. Tussen 1800 en 1914 verlieten ruim 60 miljoen mensen Europa.⁷ Nederland bleef in die tijd relatief gezien een rijk land waar nog steeds mensen vanuit andere landen en streken naartoe kwamen. Het ging daarbij vooral om Duitsers, Belgen, Fransen en Italianen.

Onder invloed van de natievorming kwam er aan het eind van de achttiende eeuw ook een nadrukkelijker migratiebeleid tot stand. Er werd een nationaal burgerschap ingevoerd dat gebonden was aan de landsgrenzen en zowel in de Grondwet van 1815 als in het Burgerlijk Wetboek van 1838 verschenen artikelen waarin onderscheid werd gemaakt tussen Nederlanders en zij die dat niet waren (vreemdelingen).⁸ In 1849 werd de eerste Vreemdelingenwet ingevoerd. Die wet werd overigens over het algemeen soepel toegepast. Dat had vooral een pragmatische reden: de komst van vreemdelingen was gunstig voor de handel en nijverheid en de wet kon desgewenst altijd strenger worden toegepast.⁹

Ondanks de relatieve welvaart van Nederland werd het economisch gezien

⁶ Ibidem, pp. 68-96.

⁷ Ibidem, p. 97. Obdeijn en Schrovers stellen dat de grote (economische) vooruitgang die zich eind negentiende – begin twintigste eeuw in Europa voltrok mede te danken is geweest aan die emigratie.

⁸ Ibidem, p. 99.

⁹ Ibidem, pp. 107-109.

toch ingehaald door snel geïndustrialiseerde landen, waaronder Duitsland, Engeland en Wallonië. Nederland kreeg naast immigranten dan ook in toenemende mate te maken met emigratie, vooral na de landbouwcrisis in de jaren tachtig van de negentiende eeuw.¹⁰ De overheid zag graag dat de armen vertrokken. Desondanks werd in de negentiende eeuw (nog) geen actief beleid gevoerd om emigratie te bevorderen. Nederlanders vertrokken, vanuit religieuze of economische motieven, vooral naar Duitsland en de Verenigde Staten, waar Nederlandse nederzettingen ontstonden. Daarnaast trok men ook naar Latijns-Amerika, Zuid-Afrika en de Nederlandse koloniën Indonesië en Suriname.¹¹

2.2.4 Eerste helft 20^e eeuw

Migratie ten tijde van de eerste helft van de twintigste eeuw kwam vooral voort uit oorlog en economische crisis. Tijdens de Eerste Wereldoorlog werd Nederland geconfronteerd met een grote instroom van één miljoen vluchtelingen uit België, nadat dat land in augustus 1914 was binnengevallen door Duitsland. Een grote groep van die vluchtelingen werd opgevangen in kampen en een groot aandeel keerde voor het einde van 1914 weer terug. Naast Belgen bereikten tijdens de oorlog ook Russische krijgsgevangenen en Hongaarse pleegkinderen ons land.

Waar in de negentiende eeuw een begin was gemaakt met het reguleren van migratie nam de wet- en regelgeving op dat gebied pas daadwerkelijk een vlucht in de eerste helft van de twintigste eeuw. De overheid ging zich strikter toeleggen op het houden van toezicht, waarbij de groei van het ambtenarenapparaat en de politieorganisatie handig van pas kwamen.¹² In 1918 kwam de Wet op het toezicht op vreemdelingen tot stand (Vreemdelingenreglement), waarin de regels voor immigranten die naar Nederland kwamen werden aangescherpt. In 1919 werden er eveneens maatregelen genomen om de Nederlandse arbeidsmarkt te beschermen tegen arbeidsmigranten. Migranten kregen alleen nog maar een visum voor Nederland van de consulaten als het arbeidsbureau daartegen geen bezwaar maakte. In 1920 kwam daar nog de Wet op de grensbewaking bij. Na een tijd versoepelden deze regels, mede onder druk van protesterende werkgevers.

Door de stijgende werkloosheid in de jaren '30 werd echter toch weer de weg naar een repressiever migratiebeleid ingeslagen. In 1934 en 1937 werden twee wetten aangenomen die daarvoor moesten zorgen, respectievelijk de Vreemdelingenarbeidswet (voluit: 'Wet tot regeling van het verrichten van arbeid door vreemdelingen') en de Vreemdelingenbedrijfswet. De overheid kon met die wetten bepalen welke beroepen wel en niet door vreemdelingen mochten worden uitgevoerd. Bij overtreding kon zowel aan werkgevers als werknemers een boete worden opgelegd.¹³ Al met al werd het door de moeilijke economische omstan-

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem, pp. 121-146.

¹² Ibidem, p. 148.

¹³ P. Lakeman, *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*, Amsterdam 2009.

digheden en de daaruit voortvloeiende strengere wetgeving steeds moeilijker voor migranten om Nederland in te komen. De situatie op de arbeidsmarkt was daarbij dus wederom leidend. Vluchtelingen uit nazi-Duitsland – waaronder joden en politieke vluchtelingen – en arbeidsmigranten bleven hun weg naar Nederland desondanks vinden. Op de Limburgse kolenmijnen kwamen vooral Duitsers af, maar daarnaast ook Slovenen, Polen, Tsjechen, Hongaren, Oostenrijkers en Italianen.¹⁴ Tijdens het interbellum kwamen er eveneens Duitse dienstmeisjes,¹⁵ stukadoors, ingenieurs en kelners naar Nederland en wist naast Italiaanse ijsverkopers en terrazzowerkers ook nog een groep Chinese migranten ons land te vinden.¹⁶

Geëmigreerd vanuit Nederland werd er in deze periode voornamelijk naar de Verenigde Staten, maar omdat er door de regering in Washington quota werden gesteld aan het aantal toelaatbare migranten per land kwamen ook Canada en Frankrijk steeds vaker in beeld voor Nederlandse emigranten. Daarnaast bleef Indië, de eigen kolonie, in trek bij Nederlanders. Onder druk van de financiële crisis kwam er vanaf eind jaren twintig een meer georganiseerde vorm van emigratie op gang. Dat alles veranderde echter in de chaos van de Tweede Wereldoorlog, toen migratie veelal een gedwongen karakter aannam.¹⁷

2.2.5 Migratie na de Tweede Wereldoorlog¹⁸

Na de Tweede Wereldoorlog bleef er sprake van relatief veel emigratie uit Nederland. De oorlog had veel mensen ontheemd en emigratie werd als oplossing gezien voor problemen veroorzaakt door een toenemende woningnood en een groeiende bevolking. Daarnaast begon de Nederlandse overheid emigratie nog sterker dan voor de oorlog te bevorderen.¹⁹ Er werden internationale afspraken gemaakt over emigratie en de Nederlandse overheid ging de zorg voor emigranten zien als één van haar verantwoordelijkheden. Er werden zelfs subsidies uitgekeerd aan diegenen die de overheid graag zag vertrekken: werklozen en ongeschoolde arbeiders. Geschoolde arbeiders, timmerlieden, bepaalde gespecialiseerde technici en agrariërs werden juist sterk ontmoedigd te vertrekken. De periode tussen 1946 en 1969 kende het hoogste aantal Nederlandse emigranten in de geschiedenis. Bijna een

¹⁴ Obdeijn & Schrover, *Komen en gaan*; A. Knotter, 'Inleiding: Arbeidsmigranten en grensarbeiders: Vergelijkende perspectieven op de mijnarbeidsmarkten in het Belgisch-Duits-Nederlandse grensgebied in de twintigste eeuw', *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 2008, nr. 3, pp. 2-29.

¹⁵ T. de Lange, *Staat, markt en migrant: De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*, Den Haag, 2007.

¹⁶ Obdeijn & Schrover, *Komen en gaan*, pp. 157-176.

¹⁷ Ibidem, pp. 187-193.

¹⁸ Voor een uitgebreide uiteenzetting over deze periode kan naast Obdeijn & Schrover verwezen worden naar: R. Jennissen, 'Internationale migratie naar en vanuit Nederland: algemene trends', in: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, pp. 33-75.

¹⁹ Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 39.

half miljoen inwoners verlieten het land.²⁰

Waar Nederlanders zich vestigden hing mede af van het ontvangende land, dat soms alleen personen met nuttig geachte beroepen toeliet of eisen stelde aan de gezondheid van migranten. Populaire bestemmingen bleven de Verenigde Staten en Canada. Na de oorlog werd ook Australië een geliefd land om naartoe te gaan – 30% van de Nederlandse migranten vertrok daar tussen 1946 en 1960 naartoe. Een kleiner aantal Nederlanders maakte de oversteek naar Zuid-Afrika of Brazilië. Toen de werkgelegenheid in Nederland weer begon aan te trekken en de ergste woningnood voorbij was, begon ook de emigratie vanuit ons land weer af te nemen.²¹ Internationale migratie nam na de oorlog door een hernieuwde globalisering golf toe in zowel omvang als diversiteit.²² Immigranten kwamen in deze periode vooral vanuit de voormalige Nederlandse kolonies, waaronder Indonesië (dat in 1949 een soeverein land werd), Suriname (onafhankelijk in 1975) en de Antillen naar ons land. Voor inwoners van het Caribische gedeelte van ons koninkrijk geldt nog steeds dat zij de Nederlandse nationaliteit hebben en dus eenvoudig naar Nederland kunnen komen.²³

2.2.6 Arbeidsmigratie in de jaren zestig, zeventig en tachtig²⁴

Toen vanaf 1955 de Nederlandse economie weer begon te groeien en het aantal vacatures sneller steeg dan beschikbare, vooral ongeschoolde arbeidskrachten, begon men met het werven van arbeidskrachten in het buitenland. Vanaf 1958, na een kortstondige internationale recessie, nam arbeidsmigratie naar Nederland een daadwerkelijke vlucht.²⁵ Omdat in de omringende landen als Duitsland en België ook sprake was van krapte op de arbeidsmarkt kwam men in eerste instantie uit bij Zuid-Europese landen, waaronder Italië, Spanje, Griekenland en Portugal.

²⁰ J.J. Elich & P.W. Blauw, ...*En Toch Terug: Een onderzoek naar de retournemigratie van Nederlanders uit Australië, Nieuw-Zeeland en Canada*, Rotterdam, 1981.

²¹ Obdeijn & Schrover, *Komen en gaan*, hoofdstuk 5, pp. 196-228.

²² Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 33; S. Castles & M.J. Miller, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke, 2009.

²³ Obdeijn & Schrover, *Komen en gaan*, hoofdstuk 5, pp. 196-228.

²⁴ Zie voor meer hierover: P. Muus, 'The Netherlands: A Pragmatic Approach to Economic Needs and Humanitarian Considerations', in: W. A. Cornelius e.a., *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford, 2004, pp. 262-288; Ministerie van SZW, *Beleidsverkennde notitie arbeidsmigratie*, Den Haag, 2006; Sociaal Economische Raad, *Advies Arbeidsmigratiebeleid*, Den Haag, 2007, pp. 121-123.

²⁵ W. Driehuis & P.J. van den Noord, *Productie, werkgelegenheid sectorstructuur en betalingsbalans in Nederland, 1960-1985*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1980; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag, 2001; H. Nicolaas e.a., 'Arbeidsmigratie', in: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p.78.

Later begon ook de werving onder Turken en Marokkanen.²⁶ Het idee dat het verblijf van arbeidsmigranten uit die landen puur tijdelijk was²⁷ bepaalde jarenlang het Nederlandse integratiebeleid. Veel van de arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko besloten echter na verloop van tijd om zich definitief in Nederland te vestigen.²⁸ Pas in de jaren '80 kwam met het besef dat de gastarbeiders zouden blijven beleid tot stand dat moest leiden tot een vermindering van de maatschappelijke achterstand en integratie van migranten, weliswaar met behoud van de eigen cultuur. Het besef ontstond dat voor een goede integratie van nieuwkomers een volwaardige deelname aan het arbeidsproces nodig was, maar de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders waren geworven voor werk dat er in die tijd nauwelijks nog was²⁹ en kwamen dus moeilijk aan een baan, of waren arbeidsongeschikt verklaard.

Om iets te doen aan illegale arbeidsmigratie en wegens een dreigend overschot aan aanbod van arbeid na de oliecrisis van 1973 trad uiteindelijk in 1979 de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw) in werking. Die wet had tot doel bij te dragen 'aan een restrictiever toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten uit landen die niet tot de EEG behoorden.'³⁰ Sindsdien beoordeelt de overheid aan de hand van een toets op 'prioriteitgenietend aanbod' of de behoefte aan en het aantrekken van buitenlandse werknemers reëel is.³¹ De daling van het aantal migranten dat naar Nederland kwam die men vanaf het midden van de jaren zeventig, toen een einde was gekomen aan de werving van gastarbeiders, zou verwachten bleef uit. Dat had twee voorname oorzaken: enerzijds de gezinshereniging van met name Turken en Marokkanen die op gang was gekomen – en ook door liberale politici werd bevorderd – en anderzijds de postkoloniale migratie uit Suriname.³² Toen aan het begin van de jaren tachtig de gezinshereniging van Turken en Marokkanen afnam, aan migratie vanuit Suriname restricties werden opgelegd en het economisch minder

²⁶ H. Nicolaas, & A.H. Sprangers, 'Buitenlandse migratie in Nederland, 1975-2006. De invloed op de bevolkingssamenstelling', *Bevolkingstrends*, 2007, nr. 4, pp. 19-50; S. Bonjour, 'Ambtelijke onmin rond gezinnen van gastarbeiders: Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-1970', *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 2008, nr. 1, pp. 101-127; Nicolaas e.a., 'Arbeidsmigratie', in: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p.79.

²⁷ P. Muus, 'The Netherlands', in: W. A. Cornelius, *Controlling Immigration*.

²⁸ Ibidem, p. 268; H. van Amersfoort, P. Muus & R. Penninx, 'International Migration, the Economic Crisis and the State: An Analysis of Mediterranean Migration to Western Europe', *Ethnic and Racial Studies*, 1984, nr. 2.

²⁹ Een deel van hun banen werd verplaatst naar lagelonenlanden en een ander deel kwam te vervallen door het sluiten van mijnen en industrieën. Zie: Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 11.

³⁰ Nicolaas e.a., 'Arbeidsmigratie', in: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 80.

³¹ Ibidem. Het gaat hier om de 'arbeidsmarktoets'. Als uit die toets blijkt dat in Nederland zelf of in een ander bij het EEG-verdrag aangesloten land prioriteitgenietend arbeidsaanbod beschikbaar is, dan wordt er door de overheid geen tewerkstellingsvergunning afgegeven.

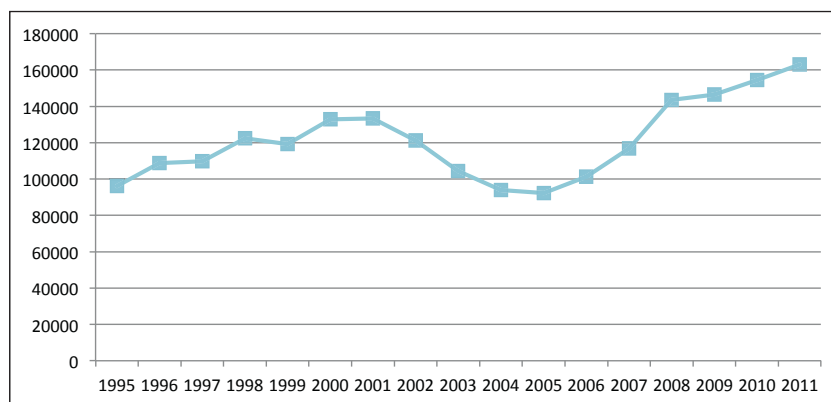
³² Ibidem, p. 37.

ging in Nederland zette die daling alsnog in.³³ Later zouden de kinderen van de oorspronkelijke gastarbeiders door middel van gezinsvorming met partners uit landen van herkomst dit cijfer weer doen toenemen.

2.2.7 Jaren '90 tot heden

Hoewel al vele eeuwen vluchtelingen Nederland bereiken is er vooral vanaf eind jaren zeventig meer aandacht voor de fenomenen 'vluchteling' en 'asielzoeker'³⁴ gekomen. Vanaf halverwege de jaren tachtig nam het aantal asielzoekers dat naar Nederland kwam toe en verbreedde de stroom zich naar diverse landen van herkomst. De onregelmatige instroom van asielzoekers na 1985 is grotendeels verantwoordelijk voor de schommelingen die zich destijds voordeden in de jaarlijkse immigratiecijfers.³⁵ In de eerste helft van de jaren negentig was plotseling sprake van hoge immigratiecijfers door vluchtelingen uit het door oorlog geteisterde voormalige Joegoslavië.³⁶ Het jaarlijkse aantal asielverzoeken nam in 1994 toe tot circa 53.000 en steeg na een daling in 1997 en 1999 weer tot circa 40.000. Na de invoering van de vreemdelingenwet 2000 daalde het aantal asielzoekers. Hoewel het aantal asielzoekers binnen het totaal aantal migranten (inclusief EU-migranten) inmiddels bescheiden is te noemen, speelt asielbeleid nog altijd een belangrijke rol in het Nederlandse debat over migratie en integratie. In dit geschrift zal verder niet op dit deelonderwerp worden ingegaan. Veel groter is altijd het aantal immigranten geweest dat naar Nederland kwam (en komt) om zich te herenigen met het gezin – tussen 1976 en 2005 was dat de voornaamste reden voor niet-Nederlanders om naar ons land te komen³⁷ – of om werk te vinden.

Figuur 2. Totaal aantal immigranten naar Nederland (1995-2011)



Bron: CBS Statline

³³ Ibidem.

³⁴ Zie: V. Wijkhuijs e.a., 'Asielzoekers', in: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, pp. 177-245.

³⁵ Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 38.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem, p. 35.

Begin jaren '90 was sprake van relatief hoge werkloosheid in Nederland en om de restrictieve kant van het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten sterker te benadrukken trad in 1995 de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) in werking.³⁸ In die wet, die nog steeds van kracht is, werd de voorwaarde ten aanzien van prioriteit-genietend aanbod nogmaals onderstreept.³⁹ Halverwege de jaren negentig nam de werkloosheid weer af. Vooral in de jaren 2000 en 2001, toen Nederland zich op een toppunt van economische groei bevond, kwamen grote aantallen arbeidsmigranten naar ons land.⁴⁰ Zoals door de gehele geschiedenis is te zien, proberen migranten nu eenmaal naar die plaatsen te komen waar het economisch goed gaat.⁴¹ In tegenstelling tot andere EU-lidstaten veranderde Nederland tussen 2003 en 2007 vervolgens weer in een emigratieland,⁴² mede door een teruggang van de economie en het teruglopen van de werkgelegenheid.⁴³

In 2007-2008 sloeg die trend om en werd Nederland wederom een immigratieland.⁴⁴ In 2007 kwamen 116.819 migranten naar ons land en was het migratiesaldo nog negatief met -5.757. In 2011 waren dat 162.962 migranten geworden – een recordaantal⁴⁵ – en bedroeg het migratiesaldo 29.768.⁴⁶ Daarvan zijn iets meer dan 80 duizend geboren in een Westers land en zijn 50 duizend afkomstig uit een niet-westers land. Sinds 2006 overtreft het aantal Westerse immigranten – dus inclusief intra-EU immigranten – dat richting Nederland gaat het aantal niet-westerse. Daar zijn grofweg twee oorzaken voor te noemen. Ten eerste een toename van vooral arbeidsmigratie na de uitbreiding van de EU met verschillende Oost-Europese landen. Eén op de drie Westerse immigranten komt tegenwoordig uit Polen, Bulgarije of Roemenië, terwijl dat voor de toetreding van Polen

³⁸ Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 80.

³⁹ Nicolaas e.a., 'Arbeidsmigratie', in: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, pp. 80, 81.

⁴⁰ J. Latten & A. de Jong, 'Nieuwe bevolkingsprognose CBS: Veel verandering, weinig groei', *Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, Demos*, 2005, nr. 1, pp. 5-8.

⁴¹ In hoofdstuk 3 van dit geschrift zal nader in worden gegaan op de determinanten van migratie. Voor een uitgebreide uiteenzetting van economische theorieën over arbeidsmigratie zie: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, hoofdstuk 1 en 3.

⁴² In het kader van de Europese Lissabonstrategie werd in 2004 wel een aparte toelatingsregeling voor kennismigranten ingevoerd om meer hoogopgeleide arbeidsmigranten aan te trekken.

⁴³ A. de Jong, 'Bevolkingsprognose 2004-2050: veronderstellingen', *CBS Bevolkingstrends 2e kwartaal 2005*, Voorburg/Heerlen, 2005, pp. 19-23.

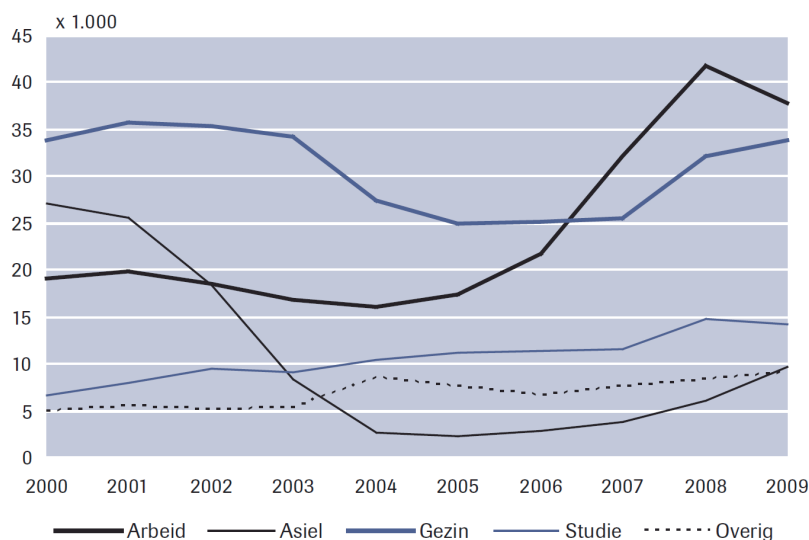
⁴⁴ De verwachting is dat dat voorlopig ook zo zal blijven. Zie: 'Migratie: Wat waren de belangrijkste ontwikkelingen in het verleden?', *Rijksinstituut voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, via www.nationaalkompas.nl/bevolking

⁴⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarrapport Integratie 2012*, Den Haag, 2012, p. 41.

⁴⁶ CBS Statline.

tot de EU in 2004 nog niet één op de tien was.⁴⁷ Sinds haar toetreding is Polen het belangrijkste herkomstland van immigranten die naar Nederland komen:⁴⁸ in 2012 kwamen volgens de officiële cijfers circa 18.400 Polen naar Nederland. Bulgaren vormen wat omvang betreft met 4400 immigranten de tweede groep.⁴⁹ Daarnaast is sprake van een afname van asiolverzoeken van personen die geboren zijn in een niet-westers land.⁵⁰

Figuur 3. Immigratie van niet-Nederlanders naar immigratiemotief



Bron: CBS, in: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 61.

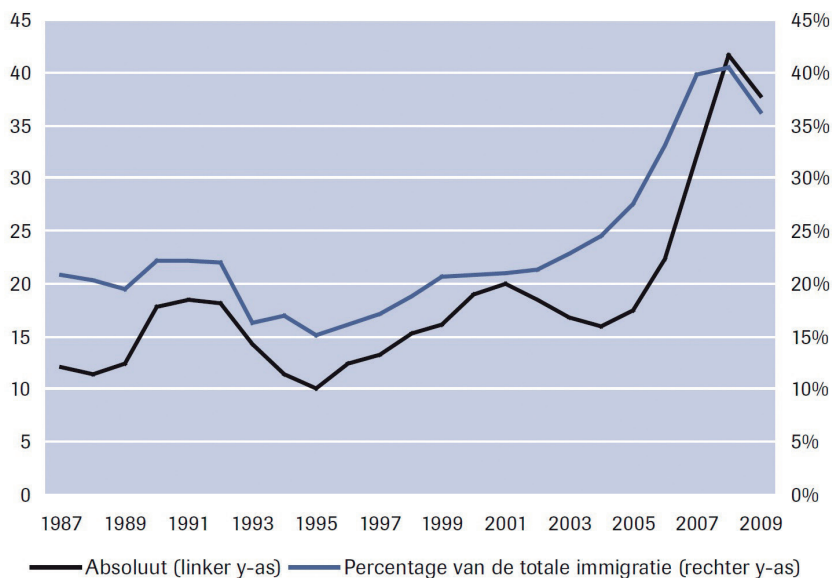
⁴⁷ Het is wat MOE-landers betreft goed om onderscheid te maken tussen verschillende generaties immigranten. De eerste generatie kwam na de Tweede Wereldoorlog naar Nederland en de tweede generatie tijdens de Koude Oorlog. Voor hen waren de voornaamste redenen om te immigreren niet zozeer economische, maar politieke: de onderdrukking in het eigen land. Bij de derde generatie, die nu de weg naar ons land vindt, ligt dat anders. Zij noemen arbeid – en daarmee ook economische motieven – veelal als voornaamste reden om richting Nederland te gaan. Zie ook: W. Willems & H. Verbeek, *Honderd jaar heimwee: de geschiedenis van Polen in Nederland*, Amsterdam, 2012.

⁴⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarrapport Integratie 2012*, Den Haag, 2012, p. 45.

⁴⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 19.

⁵⁰ Ibidem.

Figuur 4. Arbeidsmigratie van niet-Nederlanders naar Nederland 1987-2009



Bron: CBS, in: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 82.

Een tweede belangrijke verandering is dat sinds 2007 arbeid, en niet langer gezinshereniging, het voornaamste immigratiemotief voor niet-Nederlanders is om naar ons land te komen (zie Figuur 3). Vooral immigranten uit de EU-lidstaten blijken arbeid als belangrijkste motief te hebben om naar Nederland te komen (50%). Dat geldt in het bijzonder voor Oost-Europeanen: van alle migranten afkomstig uit die landen komt bijna 60% om te werken.⁵¹ Denk daarbij aan de eerder genoemde Polen,⁵² die sinds de toetreding van dat land tot de EU in 2004 in toenemende aantallen naar Nederland zijn gekomen.⁵³ Hetzelfde geldt voor de Bulgaren en Roemenen vanaf het moment dat die landen op 1 januari 2007 toetraden.⁵⁴ Met het vervallen van de overgangsregeling op 1 januari 2014 kunnen ook zij zonder beperkingen komen werken in Nederland en zoals gezegd kan

⁵¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarrapport Integratie 2012*, p. 49.

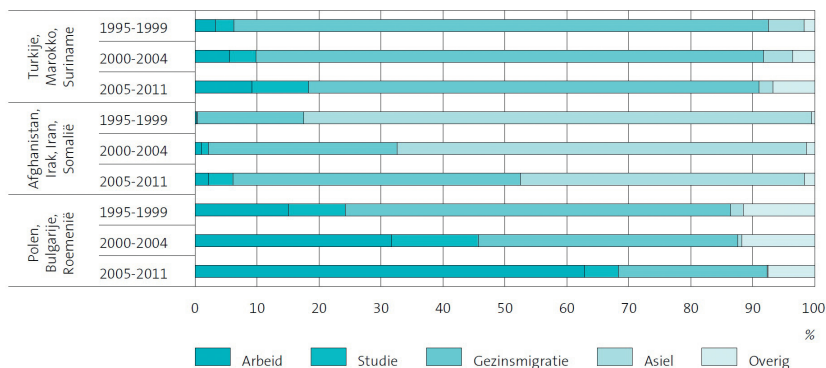
⁵² Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 33.

⁵³ Belangrijke kanttekening hierbij is dat de retourpercentages van Oost-Europese immigranten eveneens hoog zijn. Van alle Poolse immigranten die in het eerste decennium van deze eeuw hun weg naar Nederland vonden is inmiddels ruim de helft alweer vertrokken. Voor Bulgaren en Roemenen gelden soortgelijke percentages. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarrapport Integratie 2012*, Den Haag, 2012, p. 46; Dagevos (red.), *Poolse migranten*, p. 32.

⁵⁴ 'Migratie: Wat waren de belangrijkste ontwikkelingen in het verleden?', *Rijksinstituut voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, via <http://www.nationaalkompas.nl/bevolking/migratie/verleden/>

dat wederom leiden tot een toename van het aantal arbeidsmigranten dat naar Nederland komt.⁵⁵

Figuur 5. Immigratie naar motief en geboorteland in 2011



Bron: IND en CBS, in: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarrapport Integratie 2012*, p. 50.

Naast de omvang van migratiestromen wordt de samenstelling ervan eveneens beïnvloed door veranderende motieven. Zo geeft het CBS aan dat vóór het EU-lidmaatschap immigratie van Polen naar Nederland voor het merendeel uit vrouwen bestond die hier naartoe kwamen om te trouwen met een Nederlandse man. Tot 2004 was voor zowel Polen als Bulgaren en Roemen gezinsmigratie het belangrijkste immigratiemotief. De laatste jaren is dat sterk in de richting van arbeidsmigratie verschoven.⁵⁶ Dat thema staat dan ook, zoals in de Nederlandse Migratiekaart vermeld staat, weer prominent op de politieke en maatschappelijke agenda.⁵⁷ In het resterende deel van dit geschrift zal op deze vorm van intra-EU migratie de nadruk liggen.

2.2.8 Migratie door de eeuwen heen: patronen en verschillen

De geschiedenis die hierboven in vogelvlucht is nagelopen laat zien dat vanaf het ontstaan van de Republiek in de zestiende eeuw altijd sprake is geweest van immigratie naar en emigratie uit Nederland. Vanaf de Gouden Eeuw is Nederland altijd een migratieland geweest.⁵⁸ Soms was dat in de vorm van vluchtelingen – ten tijde

⁵⁵ Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 101. Al moet gezegd dat het afschaffen van de tewerkstellingsvergunning voor Polen in 2007 nauwelijks tot een piek in de toestroom van Polen heeft geleid. De instroom van Polen neemt vrij lineair toe sinds de toetreding van Polen tot de EU in 2004. Zie: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 30.

⁵⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarrapport Integratie 2012*, p. 51.

⁵⁷ H. Nicolaas e.a., 'Arbeidsmigratie', in: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 77.

⁵⁸ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, pp. 10 en 62.

van beide Wereldoorlogen bijvoorbeeld – of asielzoekers vanaf de jaren '90 van de twintigste eeuw. Lange tijd was gezinsmigratie het belangrijkste motief voor migranten om richting ons land te komen. Denk bijvoorbeeld aan de gezinnen die zich bij Turkse of Marokkaanse kostwinners in Nederlanden voegden, nadat die in de jaren zestig en zeventig voor werk naar Nederland waren gekomen. Arbeid is voor immigranten ook altijd een belangrijke reden geweest om naar Nederland te komen. In tijden dat het Nederland economisch voor de wind ging, waren extra arbeidskrachten ook meer dan welkom. Zij hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de groeiende welvaart in ons land. Van buitenlandse krachten voor de landbouw, scheepvaart/handelsvloot, turfwinning en huurlingen voor het leger ten tijde van de Republiek, via de Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw tot aan de huidige generatie MOE-landers die zich – net als alle andere EU-burgers – vrij kunnen bewegen tussen de lidstaten. Wel is arbeidsmigratie door de tijd heen (deels) van karakter veranderd. We zullen in de volgende paragraaf zien dat het EU-lidmaatschap van de MOE-landen en de EU-richtlijn vrij verkeer van personen daar de nodige invloed op uitoefent.

2.3 De EU-richtlijn vrij verkeer van personen

2.3.1 *Vrij verkeer van personen door de jaren heen*

Het vrij verkeer van personen wordt ook wel één van de pijlers van de Europese Unie genoemd. Sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1951 door Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg heeft dat principe altijd een centrale rol ingenomen. Tijdens de conferentie van Messina in 1955 werd door de Europese ministers van Buitenlandse Zaken van de EGKS-landen besloten om de samenwerking op economisch vlak te verbreden. In 1956 kwam de intergouvernementele commissie-Spaak vervolgens met het voorstel tot het oprichten van een gemeenschappelijke markt. Daarbinnen zou, naast diensten, goederen en kapitaal, ook vrij verkeer van personen mogelijk moeten zijn. In 1957 volgde de ondertekening van het verdrag van Rome, waardoor in 1958 de Europese Economische Gemeenschap ontstond. In 1961 trad de eerste verordening omtrent het vrije verkeer van *werknemers* in werking.⁵⁹ Vanaf dat moment stond het de burgers van de lidstaten (in principe) vrij om in een andere lidstaat te gaan werken, waarbij dezelfde rechten en plichten van dat land op hen van toepassing zou zijn.

De begrippen vrij verkeer van werknemers (art. 39 EG) en vrij verkeer van personen hangen sterk samen met Europees burgerschap, maar het zijn te onderscheiden begrippen. Het eerste betreft de openstelling van de arbeidsmarkten

⁵⁹ De Raad van de Europese Economische Gemeenschap, *Richtlijn inzake de Administratieve Procedures en Handelwijzen Betreffende de Toelating, de Tewerkstelling en het Verblijf van Werknemers van een Lid-Staat en van hun Familie in de Andere Lid-Staten van de Gemeenschap*, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 1961, 1513/61.

van alle lidstaten voor elkaars werknemers en daarmee het recht voor EU-burgers om vrij naar werk te kunnen zoeken op de arbeidsmarkt in andere lidstaten. Het tweede betreft het recht om zich vrij binnen de Europese Unie te bewegen en gunt in principe verblijfsrecht aan alle burgers van de Unie op het grondgebied van de Europese Unie. Het vrij verkeer van personen gaat verder dan het vrij verkeer van werknemers, omdat ook aan economisch niet-actieve EU-burgers, zelfstandigen en studenten verblijfsrecht in andere lidstaten wordt gegund. Met economisch niet-actief wordt bedoeld dat men niet werkt, maar wel over voldoende middelen van bestaan beschikt om in het eigen onderhoud te kunnen voorzien.

Het vrij verkeer van burgers is altijd sterk verbonden geweest met het streven naar de interne markt. Mede door de economische toestand ten gevolge van de energiecrisis in de jaren '70 en de economische malaise aan het begin van de jaren tachtig duurde het tot halverwege de jaren '80 voordat de voltooiing van de vrije interne markt en daarmee het vrij verkeer van personen op de politieke agenda kwam. Dit gebeurde naar aanleiding van het *Albert-Ball-rapport* dat in 1983 werd opgesteld op verzoek van het Europees Parlement om te onderzoeken wat de oorzaken waren voor de economische problemen waar veel lidstaten mee kampten. De opstellers van het rapport concludeerden dat de slechte economische concurrentiepositie van de lidstaten mede veroorzaakt werd door het ontbreken van een grote economische ruimte, waardoor men geen profijt had van schaalvoordelen. Ook het bedrijfsleven, waaronder het Nederlandse Phillips, oefende druk uit op de Europese politiek om de interne markt tot stand te brengen. Met het vooruitzicht op de toetreding van Portugal en Spanje in 1984 stelde de Europese Raad te Fontainebleau, bekend van de overeenkomst over de Britse bijdrage aan de EG, de Commissie Dooge in. Die commissie kwam in 1985 met een rapport met aanbevelingen om de Europese integratie te verbeteren. In een reactie daarop publiceerde de Europese Commissie op 14 juni 1985 het Witboek over de voltooiing van de Europese Interne markt in 1992, inclusief het opheffen van de binnengrenscontroles. Nog dezelfde maand stemde de Europese Raad in met het Witboek, maar bepaalde wel dat over onder andere het vrij verkeer van personen niet met gekwalificeerde meerderheid, maar met unanimité gestemd moest worden.

Nog dezelfde zomer besloten Frankrijk, Duitsland, Nederland, België en Luxemburg in het Luxemburgse plaatsje Schengen om vooruitlopend op de interne markt de controles aan grenzen tussen deze landen op te heffen. Hiertoe sloten zij een verdrag buiten het Gemeenschapsverdrag om, waarmee in feite een Europa van meerdere snelheden werd gecreëerd. Om het opheffen van de binnengrenscontroles te realiseren was een intensieve samenwerking nodig op het gebied van bestrijding van illegale grensoverschrijding, illegaal verblijf en handel in verdovende middelen en wapens, inclusief afspraken over het buitengrensbeheer en een informatiesysteem. De onderhandelingen over de uitvoeringsovereenkomst van het Schengenverdrag duurden nog eens vijf jaar, waarna een gemeenschappelijk informatiesysteem moest worden opgezet. Pas in 1995 konden de controles aan de binnengrenzen tussen de Schengenlanden definitief worden opgeheven. Met het

Verdrag van Amsterdam (1999) werd het Schengenacquis opgenomen in het Europese verdrag, maar niet alle lidstaten zijn ook toegetreden tot de Schengenzone. De situatie van Groot-Brittannië laat zien dat vrij verkeer van personen zonder het wegvallen van de binnengrenscontroles mogelijk is. De Britse Premier Thatcher zei daarover: “*I didn’t join Europe to have the free movement of terrorists, criminals, drugs, plant and animal diseases and rabies and illegal immigrants.*”⁶⁰

Met het wegvallen van de binnengrenscontroles was voor het eerst op ‘tastbare’ wijze sprake van vrij verkeer van personen. Het Schengengebied is sindsdien flink uitgebreid en momenteel bestaat het uit 26 lidstaten, waaronder Zwitserland en Noorwegen, beide geen lid van de Europese Unie.⁶¹ In 1987 trad tevens de Europese Akte in werking, waarin onder andere tot doel werd gesteld om uiterlijk op 1 januari 1993 een Europese interne markt te realiseren. Toen in 1993 de Europese Gemeenschappen werden omgevormd tot Europese Unie met het verdrag van Maastricht (of EU-verdrag) werd de interne markt daarin wederom gegrondvest. Dat verdrag is sindsdien een aantal keren hernieuwd (Amsterdam 1999, Nice 2003 en Lissabon 2009), waarbij de interne markt met de vier vrijheden altijd één van de centrale aspecten is gebleven.⁶²

2.3.2 Vrij verkeer van personen en arbeidsmigratie

Het vrij verkeer van personen geldt dus niet alleen voor reizigers of mensen die zich willen vestigen in een andere lidstaat, maar – en dat is belangrijk voor dit geschrift – ook voor werknemers of anderzijds economisch actieven. Zo stelt artikel 45 van het Verdrag Betreffende de Werking van de EU⁶³ dat het verkeer van werknemers binnen de Unie vrij is. Concreet betekent dat, dat tussen werknemers van de lidstaten wat betreft werkgelegenheid, beloning en overige arbeidsvoorwaarden niet mag worden gediscrimineerd op basis van nationaliteit.⁶⁴ Als EU-lid geldt die regeling dus ook voor Nederland. Naast werknemers met de Nederlandse nationaliteit mogen dus ook werknemers met de nationaliteit van een ander land van de

⁶⁰ B. Boxhoorn & M. Jansen, *De integratie van Europa, een historische balans*, Bussum, 1997.

⁶¹ Rijksoverheid, ‘Wat zijn de Schengenlanden?’, via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-unie/vraag-en-antwoord/wat-zijn-schengenlanden.html>

⁶² Het vrij verkeer van EU-burgers is vastgelegd in Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

⁶³ Titel IV. Het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal, hoofdstuk 1. De werknemers.

Verordening (EU) Nr. 492/2011 Van het Europees Parlement en de van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie gaat nader in op deze thematiek.

⁶⁴ Er gelden uitzonderingen op het gebied van openbare orde, openbare veiligheid en gezondheidszorg. Ook ambtenaren vallen buiten de regeling. Zie: ‘Discriminatieverbod en uitzonderingen’, *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, via <http://www.minbuza.nl/eccer/dossiers/werknemers-vrij-verkeer>

Europese Economische Ruimte (EER) in Nederland komen werken.⁶⁵ Zij hebben daarvoor geen vergunning of verblijfsdocument (meer) nodig. Wel moeten zij die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven zich melden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De IND toetst bij de aanmelding of aan alle voorschriften uit de richtlijn is voldaan en de migranten moeten aantonen dat ze in hun eigen onderhoud kunnen voorzien of – bijvoorbeeld in het geval van gezinshereniging – dat zij over voldoende middelen beschikken om dat te kunnen.⁶⁶ Of EU-burgers zich wel of niet melden bij de IND heeft geen gevolgen voor hun verblijfsrecht. Veel EU-burgers melden zich ook niet bij de IND. Wel kan een ‘onredelijk’ beroep op de Wet Werk en Bijstand gevolgen hebben voor het verblijfsrecht. De bijstand verlenende gemeente kan de IND in dat soort gevallen vragen om het verblijfsrecht te toetsen. Ook kan de IND als er sprake is van een strafrechtelijke veroordeling na een individuele afweging de EU-burger ongewenst verklaren. Sinds 2010 is het ook mogelijk om dit te doen als een EU-burger veroordeeld is als veelpleger. Het aantal ongewenst verklaringen is sindsdien aanzienlijk gestegen.

Alle EU-burgers die zich langer dan vier maanden in een gemeente willen vestigen zijn, net als Nederlanders, verplicht om zich in te schrijven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Het nalaten van inschrijving in de GBA heeft overigens geen gevolgen voor het verblijfsrecht. Wel zal met de invoering van de nieuwe wet Basisregistratie Personen een boete worden ingesteld voor het niet-inschrijven in de GBA. In de praktijk resulteert de gebrekkige registratie in veel onduidelijkheid. Zo is inschrijving geen voorwaarde voor het ontvangen van zorg- en huurtoeslagen. Op het gebied van registratie en inschrijven valt dus nog veel te winnen. Ook wat betreft de coördinatie van informatie-uitwisseling tussen de verschillende betrokken instanties, waaronder gemeenten, het UWV, de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst. Daarop zal in het hoofdstuk met aanbevelingen verder worden ingegaan.

Zoals gezegd mogen landen als enige uitzondering op het vrij verkeer van personen tijdelijke maatregelen invoeren om de toegang tot de arbeidsmarkt te beperken voor arbeidsmigranten uit nieuw toegetreden lidstaten.⁶⁷ Zo geldt in Nederland tot 1 januari 2014 een uitzondering voor (arbeids)migranten uit Bulgarije en Roemenië. Als zij zich voor langere tijd in Nederland willen vestigen kunnen ze een bewijs van rechtmatig verblijf aanvragen.⁶⁸ Wanneer de migrant arbeid wil verrichten, dan moet de werkgever in kwestie tot 1 januari 2014 be-

⁶⁵ De EER bestaat uit de landen van de Europese Unie, plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. Daarnaast mogen ook werknemers met de Zwitserse nationaliteit in Nederland werken.

⁶⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 23.

⁶⁷ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 50.

⁶⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 23.

schikken over een geldige tewerkstellingsvergunning.⁶⁹ Hetzelfde geldt voor werknemers uit Kroatië. Dat land is per 1 juli 2013 toegetreden tot de EU, maar ook voor Kroaten is het vrije werknemersverkeer uitgesteld. In eerste instantie geldt dat uitstel voor twee jaar, waarbij de maximale termijn zeven jaar is.

Het is goed om onderscheid te maken tussen het recht voor burgers van de Europese Unie om zich te verplaatsen naar andere lidstaten dan wel het zich daar te mogen vestigen enerzijds en het wegvallen van de controles aan de binnengrenzen anderzijds. Dat zijn twee verschillende zaken. Dit is ook van belang voor de situatie van Roemenië en Bulgarije. Het openstellen van de arbeidsmarkt voor werknemers uit deze lidstaten kan niet nog langer worden uitgesteld. Echter, het toelaten van deze lidstaten tot de Schengenzone vergt een apart, unaniem genomen besluit van de lidstaten. Dit is niet onbelangrijk, omdat het wegvallen van de binnengrenzen met deze landen ertoe zou leiden dat het gebied tussen de Turks-Griekse grens en West-Europa voor iedereen vrij van grenscontroles zou kunnen worden bereisd. Roemeense en Bulgaarse burgers mogen zich op grond van de richtlijn vrij verkeer nu al vrij door Europa verplaatsen, maar moeten bij het passeren van de grens, net als Britten die naar het vaste land gaan, hun paspoort tonen. Het enige dat op 1 januari voor hen verandert is dat zij vrij naar banen mogen zoeken op de Europese arbeidsmarkt.

Overigens regelt de richtlijn vrij verkeer ook dat alle burgers van de Europese Unie de eerste drie maanden vrij in een andere lidstaat mogen verblijven.⁷⁰ Ondanks de beperkte toegang tot de arbeidsmarkt geldt deze zogenaamde vrije termijn nu ook al voor Roemenen, Bulgaren en Kroaten. De enige voorwaarde is dat men beschikt over een identiteitsdocument. De vrije termijn geeft geen recht op sociale voorzieningen in de gastlidstaat. EU-burgers hebben van rechtswege verblijfsrecht. Indien zij langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven, dienen zij te voldoen aan de voorwaarden van artikel 7 van de richtlijn vrij verkeer. Dit houdt in dat EU-burgers na drie maanden rechtmatig verblijf hebben, indien zij de status hebben van werknemer, zelfstandige, economisch niet-actieve, of student. Een bijzondere categorie is de EU-burger die als werkzoekende naar Nederland is gekomen. Indien deze langer dan drie maanden in Nederland verblijft, maar niet voldoet aan de voorwaarden van een van de bovenstaande punten, mag tegen hem geen verwijderingsmaatregel worden genomen zolang hij kan aantonen een reële kans op arbeid te maken. In de (Nederlandse) praktijk wordt hem in totaal zes maanden geboden om hier werk te vinden. Indien de migrant na deze zes maanden geen werk heeft gevonden, wordt hij niet langer als werkzoekende beschouwd.

⁶⁹ Ook op deze regel bestaan uitzonderingen. Zo is voor wetenschappers, studenten, sporters en artiesten vaak geen tewerkstellingsvergunning nodig of zijn de procedures korter. Voor meer hierover zie: Rijksoverheid, 'Tewerkstellingsvergunning voor buitenlandse werknemers', via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/tewerkstellingsvergunning-voor-buitenlandse-werknemers>

⁷⁰ Artikel 6 Richtlijn Vrij Verkeer (2004/38).

Voor verblijf van langer dan drie maanden in een andere lidstaat moet een EU-burger dus in beginsel werknemer of zelfstandige zijn, of over voldoende middelen van bestaan beschikken om te voorkomen dat hij een onredelijke belasting vormt voor de sociale zekerheid van het gastland.⁷¹ De status van werknemer of zelfstandige blijft behouden als hij werkloos of arbeidsongeschikt wordt en langer dan een jaar in de gastlidstaat heeft gewerkt.⁷² Heeft hij korter dan een jaar gewerkt, dan behoudt hij in dat geval zijn status voor zes maanden. Daarop zal in de volgende paragraaf verder worden ingegaan. Het verblijfsrecht volgt dus direct uit de richtlijn, waardoor EU-burgers geen vergunning nodig hebben om in een andere lidstaat te mogen verblijven. Lidstaten mogen het verblijfsrecht van een EU-burger alleen toetsen “in specifieke gevallen van redelijke twijfel over de vraag of een burger van de Unie of zijn familieleden wel voldoen aan de voorwaarden.”⁷³ De richtlijn verbiedt dus een structurele toetsing van het verblijfsrecht van EU-burgers. Wel mag een lidstaat verplichten aan EU-burgers om zich te melden ter inschrijving bij de autoriteiten.

2.4 Het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel

Nederland kent een relatief uitgebreid sociaal zekerheidsstelsel dat zowel sociaal-democratische als meer conservatieve trekken heeft. Toegang tot de bijstand, dat universeel is, wordt gecombineerd met rechten die werk-gerelateerd zijn via het betalen van premies.⁷⁴ Via dat stelsel kunnen mensen financiële ondersteuning krijgen ten tijde van ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Binnen dit geschrift zijn vooral de inkomensvervangende (of sociale) uitkeringen van belang. Dat zijn dus de voorzieningen voor werklozen of (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten.

Wie de inhoud van het sociale zekerheidsstelsel schematisch probeert te doorgronden, al is dat slechts op hoofdlijnen, zal zien dat het een complexe kluit aan wetgeving betreft. Het is bij sociale uitkeringen in ieder geval belangrijk om onderscheid te maken tussen sociale *voorzieningen* enerzijds en sociale *verzekeringen* anderzijds. Het verschil tussen die twee typen uitkeringen is de wijze van financiering. De sociale voorzieningen worden betaald uit de algemene middelen, dus de middelen die voortkomen uit belastingopbrengsten. Sociale verzekeringen worden daarentegen betaald uit de opbrengsten uit premies die mensen betalen over hun inkomen, waaronder zowel loon als uitkering vallen.

Sociale voorzieningen is dus het geheel aan uitkeringen die niet uit premie-opbrengsten worden betaald, maar uit de algemene middelen. De belangrijkste *sociale voorziening* is de Wet Werk en Bijstand (WWB), ook wel de bijstandsuitkering genoemd. Deze wet regelt de bijstand voor mensen die geen of weinig ander inkomen of eigen kapitaal hebben en dus niet in eigen levensonderhoud kunnen voorzien. De wet wordt uitgevoerd door gemeenten, die de uitkeringsgerechtig-

⁷¹ Artikel 7 onder 1 Richtlijn Vrij Verkeer (2004/38).

⁷² Artikel 7 Richtlijn Vrij Verkeer (2004/38).

⁷³ Artikel 14 Richtlijn Vrij Verkeer (2004/38).

⁷⁴ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 65.

den ook ondersteunen bij het vinden van werk. Mensen die dit type uitkering ontvangen zijn verplicht om werk te zoeken. Daarnaast zijn er nog de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), zelfstandigen (IOAZ) en de Toeslagenwet (TW).

De *sociale verzekeringen* worden betaald uit premies en zijn bedoeld als ondersteuning voor mensen die tijdelijk of permanent geen loon ontvangen en op die wijze toch een minimuminkomen kunnen krijgen. In Nederland bestaan de sociale verzekeringen uit een combinatie van volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. Op *volksverzekeringen* hebben alle inwoners recht, ongeacht of men daarvoor ooit premies heeft betaald. Onder volksverzekeringen vallen onder andere de Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), Algemene Nabestaanden Wet (ANW) en de Algemene Kinderbijslag Wet (AKW). De volksverzekeringen worden betaald uit inkomensafhankelijke premies en belastingen. In tegenstelling tot de volksverzekeringen zijn de *werknemersverzekeringen* niet voor iedereen: alleen werknemers betalen premies voor dit type sociale verzekering en ook alleen zij kunnen er vervolgens aanspraak op maken, bijvoorbeeld in geval van ziekte of (tijdelijke) arbeidsongeschiktheid. De hoogte ervan is inkomensafhankelijk. Onder de werknemersverzekeringen vallen de Wet Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte (WVLZ, maximaal 2 jaar), de Ziektewet (ZW), Zorgverzekeringswet (ZVW), de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA), de Regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) en de Werkloosheidswet (WW).

Als een werknemer – die beschikbaar blijft voor werk – onvrijwillig werkloos raakt en hij aan de wekeneis⁷⁵ voldoet, dan heeft hij in het huidige stelsel recht op minimaal 3 maanden WW-uitkering. Voldoet men ook aan de jarenis⁷⁶ dan heeft men langer dan 3 maanden recht op WW, waarbij het arbeidsverleden bepalend is voor de totale duur. Ieder gewerkt jaar geeft recht op een maand WW-uitkering met een maximum van 38 maanden (3 jaren en 2 maanden). De hoogte van de uitkering is de eerste twee maanden 75% van het laatstverdiende dagloon⁷⁷ en in de maanden daarna 70%.⁷⁸ Als men na de maximale duur van de WW-uitkering

⁷⁵ In de 36 weken voordat men werkloos werd moet men 26 weken hebben gewerkt om aan de wekeneis te voldoen.

⁷⁶ In de 5 kalenderjaren voordat men werkloos wordt moet minstens 4 jaar voldoende zijn gewerkt. Voldoende gewerkt betekent dat men in een jaar minimaal 52 dagen loon heeft ontvangen, waarbij het jaar waarin men werkloos is geworden niet meetelt.

⁷⁷ Waarbij het wettelijk maximumdagloon (op het moment van schrijven in 2013) € 195,96 bedraagt. Bron: UWV.

⁷⁸ Het kabinet Rutte-II heeft in het sociaal akkoord van 2013 met werkgevers en –nemers afgesproken de totale duur van de WW terug te brengen tot maximaal 2 jaar in 2019. Werkgevers en werknemers kunnen voor een uitkering na deze 2 jaar zelf afspraken maken, waardoor het maximum uiteindelijk op 38 maanden kan blijven. ‘Kabinetsplannen aanpassing WW’, *Rijsoverheid*, via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werkloosheid-en-ww/kabinetsplannen-aanpassing-ww>

nog steeds werkloos is, dan komt men in principe terecht in de bijstandsuitkering die via de gemeente wordt uitgekeerd.

Als men door ziekte werkloos raakt en na twee jaar nog steeds zo ziek is dat men (deels) niet meer aan het werk kan, dan kan men aanspraak maken op een uitkering via de Wet Werk en Inkomen. Bij gedeeltelijke arbeids(on)geschiktheid wordt een dergelijke uitkering uitbetaald via de Regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA). Binnen de WGA wordt vervolgens onderscheid gemaakt tussen drie soorten uitkeringen, waarbij het aandeel arbeidsongeschiktheid bepalend is.⁷⁹ De hoogte van de uitkering is deels afhankelijk van het vroegere loon, het arbeidsverleden en het laatstverdiende loon. Bij volledige arbeidsongeschiktheid en een kleine kans op herstel treedt de Inkomensvoorziening Volledig en duurzaam Arbeidsongeschikten (IVA) in werking. Arbeidsongeschikt zijn in dit geval diegenen die hooguit nog 20% van hun laatstverdiende loon kunnen verdienen. De IVA is inkomensafhankelijk en bedraagt 75% van het laatstverdiende loon. Als de uitkeringsgerechtigde aan de voorwaarden blijft voldoen, loopt de IVA in principe tot het bereiken van de AOW-leeftijd. Mensen die een IVA-uitkering krijgen hoeven niet actief op zoek te gaan naar werk.⁸⁰

2.5 Het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel en intra-EU migratie

Eerder in dit hoofdstuk werd uiteengezet dat EU-burgers zich vrij kunnen bewegen door en vestigen in de verschillende lidstaten van de Unie. Ook mogen zij arbeid verrichten in de verschillende lidstaten, waarbij niet gediscrimineerd mag worden op nationaliteit. Dat alles betekent eveneens dat in Nederland verblijvende migranten – en gezien de inhoud van dit geschrift concentreren we ons daarbij op arbeidsmigranten uit de EU – aanspraak kunnen maken op sociale zekerheidsuitkeringen indien sprake is van rechtmatig verblijf.⁸¹ In Nederland (legaal) werkende arbeidsmigranten zijn verplicht verzekerd voor zowel de eerder genoemde volksverzekeringen als voor de werknemersverzekeringen. Omdat zij, net als Nederlandse arbeidskrachten, premies betalen voor sociale verzekeringen hebben zij, indien zij werkloos raken, recht op de uitkeringen die vallen onder de volks- en werknemersverzekeringen. Voor sociale voorzieningen (en dan met name de WWB), die dus worden betaald uit de algemene middelen, geldt in principe ook dat (arbeids)migranten uit de EU/EER daarop aanspraak kunnen maken. In bepaalde gevallen, wanneer arbeidsmigranten geen permanente verblijfstatus hebben, bestaat die aanspraak op een bijstandsuitkering *de facto* alleen in theorie en is daarmee dus beperkt.⁸² Een van de voorwaarden om een bijstandsuitkering te ontvangen is namelijk dat men of Nederlander moet

⁷⁹ ‘WGA-uitkering voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten’, *Rijksoverheid*, via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wia/wga-uitkering-voor-gedeeltelijk-arbeidsongeschikten>

⁸⁰ ‘IVA-uitkering voor volledig arbeidsongeschikten’, *Rijksoverheid*, via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wia/iva-uitkering-voor-volledig-arbeidsongeschikten>

⁸¹ SER, *Advies arbeidsmigratiebeleid*, p. 123.

⁸² *Ibidem*, p. 124.

zijn of, zoals dat heet, gelijkgesteld moet zijn aan een Nederlander. Voor inwoners van EU/EER-landen bestaan daartoe mogelijkheden.

Voor de eerste drie maanden dat een EU-burger in Nederland verblijft, geldt dat geen aanspraak op bijstand kan worden gemaakt, tenzij men kan aantonen dat men de status van werknemer heeft. Is men na die drie maanden nog steeds werkzoekende, dan blijft die toegang in principe gesloten. EU-burgers die economisch actief zijn, maar zichzelf niet kunnen onderhouden, hebben onder bepaalde voorwaarden wel recht op een bijstandsuitkering. Zij die voldoen aan de voorwaarden voor rechtmatig verblijf kunnen net als Nederlanders een bijstandsuitkering aanvragen. Dat kan sinds 2000 echter wel gevolgen hebben voor het verblijfsrecht en leiden tot verblijfsbeëindiging. Wanneer er twijfel is bij de bijstandverlenende gemeente of het beroep op de bijstand gevolgen heeft voor het verblijfsrecht of wanneer de inkomsten uit arbeid van de migrant in kwestie minder dan 50% van de voor hem/haar geldende bijstandsnorm zijn, dan moet de gemeente die het verzoek in behandeling heeft de aanvraag melden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De IND kan het verblijfsrecht intrekken, waardoor het recht op bijstand komt te vervallen. Wanneer de inkomsten uit arbeid van de migrant in kwestie meer dan 50% van de voor hem/haar geldende bijstandsnorm zijn, dan hoeft de aanvraag niet te worden gemeld bij de IND. De aanvraag zal in dat geval dus ook geen gevolgen hebben voor het verblijfsrecht.

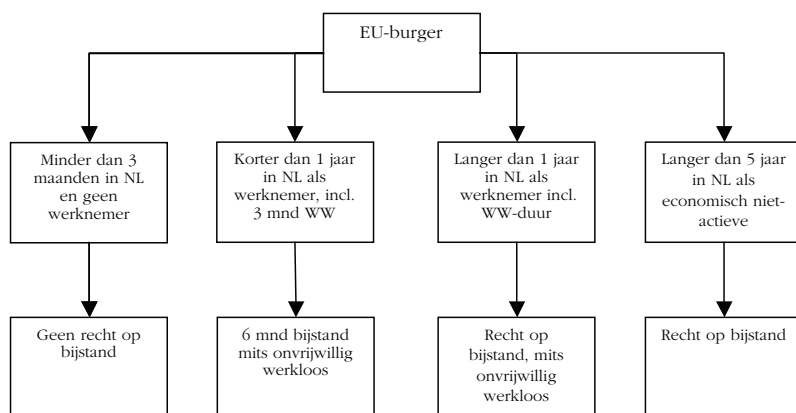
Volgens de richtlijn behoudt de EU-burger de status van werknemer en daarmee het recht op bijstand ook als hij onvrijwillig werkloos of arbeidsongeschikt is geworden. Die status blijft echter niet onbeperkt geldig. Hoe lang het duurt voordat die status komt te vervallen is afhankelijk van de duur van het arbeidsverleden in Nederland. Iemand die hier – inclusief de drie maanden inkomen uit de WW – korter dan één jaar heeft gewerkt, heeft in beginsel nog recht op een bijstandsuitkering van zes maanden. De status van werknemer blijft dan tot zes maanden na het verlies van inkomen behouden. Is er langer dan een jaar in Nederland gewerkt dan blijft de status van werknemer en dus het verblijfsrecht behouden.⁸³ Voor economisch niet-actieve EU-burgers geldt dat zij na verlies van eigen inkomsten geen onredelijk beroep op de bijstand mogen doen. Naarmate het verblijf en het beroep op de bijstand langer voortduren, zal het eerder als onredelijk worden beschouwd. De afweging hierover moet door de IND op individuele basis worden gemaakt op voordracht van de gemeente. Bij een verblijf van korter dan twee jaar heeft een beroep op de bijstand van een economisch niet-actieve EU-burger in beginsel gevolgen voor het verblijfsrecht. Als hij vijf jaar of langer legaal in Nederland verblijft, heeft de economisch niet-actieve net als migranten van buiten Europa met een permanente verblijfsstatus en Nederlanders recht op bijstand, zonder dat dit gevolgen heeft voor het verblijfsrecht. Dit volgt uit de richtlijn. EU-burgers met de status van werkzoekende of student hebben geen recht op bijstand.

In het sociaal beleid is de afgelopen jaren meer nadruk komen te liggen op de

⁸³ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 82.

activerende werking van het sociale zekerheidsstelsel. Dat wil zeggen dat iedereen die een uitkering ontvangt, waaronder buitenlandse werknemers, de plicht heeft om zo snel mogelijk weer zelfstandig in het bestaan te voorzien. In het stelsel zijn daartoe zowel drempels als prikkels ingebouwd. Drempels om een ieders aanspraak op een uitkering te beperken en prikkels om werklozen actief op zoek te laten gaan naar een nieuwe baan. Te denken valt aan het aanscherpen van de referte-eisen (weken- en jarenis) en verkorting van de uitkeringsduur bij de WW.⁸⁴ Daarnaast is in 2004 in de Wet Werk en Bijstand opgenomen dat mensen een duurzame band met Nederland moeten hebben om een uitkering te kunnen krijgen. Gezien de beperkte uitvoeringsmogelijkheden ervan – de wet is te abstract voor de praktische uitvoering ervan – loopt sinds 2010 een wetsvoorstel (ingediend door de VVD), waarin is voorgesteld taaleisen op te nemen als criterium voor het ontvangen van een bijstandsuitkering. Het niet leren van de taal kan op termijn tot korting of beëindiging van de uitkering leiden.⁸⁵ Die maatregel concretiseert op een specifieke manier wat een ‘duurzame band’ is, hetgeen de wet praktisch uitvoerbaar kan maken. In hoofdstuk 4 en 5 zal blijken dat dergelijke maatregelen vanuit liberaal perspectief gelegitimeerd kunnen worden.

Figuur 6. Beslisboom toegang tot bijstand voor Europese werknemers (economisch actieven), anno 2012



Bron: Aangepast op basis van Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, pp. 83 en 84.

Ten slotte is het belangrijk om twee knelpunten te noemen op het gebied van sociale zekerheidsvoorzieningen in relatie tot intra-EU migratie. De eerste zit in de systematiek die de toetsing van het verblijfsrecht en de bijstandverlening regelt. Momenteel is het zo dat EU-burgers – ook in situaties waarin er twijfel is over de gevolgen voor het verblijfsrecht – al een bijstandsuitkering krijgen toegewezen,

⁸⁴ SER, Advies arbeidsmigratiebeleid, p. 124.

⁸⁵ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, pp. 83 en 84.

voordat de IND hun verblijfsrecht heeft getoetst. Als later blijkt dat het verblijfsrecht niet wordt afgegeven moet de uitkering dus weer worden ingetrokken, hetgeen omslachtig is. Vanuit het gelijkheidsbeginsel is het natuurlijk te rechtvaardigen dat EU-burgers met een gedegen arbeidsverleden niet anders worden behandeld dan Nederlanders, maar het is wel opmerkelijk dat ook in situaties waarin het beroep op de bijstand mogelijk gevolgen heeft voor het verblijfsrecht de uitkering vooruitlopend op de toetsing aan het verblijfsrecht wordt verleend. De VVD is overigens al lange tijd bezig met initiatieven die hieraan een einde moeten maken.⁸⁶ Hierop zal in de aanbevelingen in hoofdstuk 5 worden teruggekomen.

Het tweede knelpunt behelst een nieuwe verordening waarin het beginsel van samenstelling van tijdvakken wordt erkend bij de toekenning van een WW-uitkering. Dat wil zeggen dat de tijdvakken van verzekering, arbeid of wonen die in een willekeurige EU-lidstaat zijn vervuld, in alle andere EU-lidstaten in aanmerking worden genomen. Lidstaten moeten voor de berekening van het recht op prestaties van arbeidsmigranten dus rekening houden met de tijdvakken van verzekering, van arbeid (al dan niet in loondienst) en van wonen in andere lidstaten van de EU. Dit kan ter verduidelijking worden geïllustreerd met een casus.

Casus: samenstelling tijdvakken

Een EU-burger van 41 jaar heeft een arbeidsverleden van 23 jaar, opgebouwd uit laatstelijk 1 jaar werken in Nederland, daarvoor 2 jaar werken in het Verenigd Koninkrijk (VK) en daarvoor 20 jaar in Polen. Hij voldoet aan de eis van de referte periode (ten minste 26 van de 36 weken werken voorafgaand aan zijn ontslag), waardoor hij recht heeft op een WW-uitkering in Nederland. De duur van deze uitkering wordt bepaald door zijn **23 jaar** arbeidsverleden (exclusief een eventuele periode van een fictief arbeidsverleden).

Deze uitkering wordt volledig door de Nederlandse UWV verstrekt en de kosten worden niet met de uitkeringsinstanties in het Verenigd Koninkrijk en Polen verrekend.

In afwijking van hierboven, wordt bij (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid een andere redenering toegepast. Dan wordt de uitkering verzorgd door elk individueel land waar een arbeidsverleden is, indien daar van een verzekering sprake was. In dat geval zou de hierboven genoemde werknemer dus een stukje uitkering uit Nederland, een stukje uit het VK en een stukje uit Polen krijgen.

⁸⁶ Zo lopen er, vooruitlopend op een eventuele landelijke regeling, momenteel *pilots* in Vaals en Rotterdam. Zie onder andere: L.F Asscher, 'Kamerbrief *pilot* verblijfsbeëindiging EU-burgers Rotterdam', *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 10 juli 2013.

Kern van het verhaal is dat het gastland – in het voorbeeld is dat Nederland, maar het geldt uiteraard ook voor de andere lidstaten – in dit soort gevallen opdraait voor de totale kosten van het verstrekken van een WW-uitkering, inclusief de rechten die zijn opgebouwd tijdens het arbeidsverleden in andere landen. Op beide knelpunten zal later worden teruggekomen.

2.6 Conclusie

Nederland is sinds het ontstaan van de Republiek altijd een migratieland geweest. Arbeidsmigratie heeft daarbij altijd een centrale – maar niet altijd de belangrijkste – rol gespeeld. Wel veranderde het karakter daarvan door de eeuwen heen. Met name het laatste decennium heeft het vrij verkeer van personen daar een aanzienlijke invloed op gehad. EU-burgers mogen vrij reizen tussen de lidstaten en hebben geen vergunning meer nodig om in een andere lidstaat te mogen werken. Als arbeidsmigranten uit de EU in Nederland komen werken en werkloos raken kan onder bepaalde voorwaarden aanspraak worden gemaakt op (opgebouwde) sociale verzekeringen en (algemene) sociale voorzieningen. De richtlijn vrij verkeer van personen omschrijft wie wanneer recht heeft op sociale voorzieningen. Het Nederlandse stelsel is wel strikter geworden in de afgelopen decennia. Hoe vanuit liberaal perspectief tegen dit onderwerp kan worden aangekeken en welke gevolgen dat (mogelijk) heeft zal duidelijk worden in de hoofdstukken vier en vijf.

In hoofdstuk drie zal eerst naar andere zaken worden gekeken. Een belangrijke hypothese in de wetenschappelijke literatuur en in het politieke debat is namelijk dat genereus sociaal beleid immigranten aantrekt. In het volgende hoofdstuk zal worden onderzocht in hoeverre dat klopt. Naast sociale zekerheid zal een aantal andere determinanten van migratie worden behandeld. Kortom, in het volgende hoofdstuk staat de vraag centraal welke factoren migranten uit hun eigen land doen wegtrekken en welke factoren hen richting de gekozen gastlanden doen gaan. Ook gaan we in op de aantallen migranten uit de MOE-landen die momenteel in Nederland verblijven.

Kernconclusies hoofdstuk 2

- Vanaf het ontstaan van de Republiek in de zestiende eeuw is altijd sprake geweest van immigratie naar en emigratie uit Nederland. Vanaf de Gouden Eeuw is Nederland altijd een migratieland geweest.
- De kans op het vinden van werk is altijd een belangrijk motief geweest voor buitenlanders om naar Nederland te komen. Sinds 2007 is arbeid – en niet langer gezinshereniging – zelfs het voornaamste immigratiemotief voor niet-Nederlanders om naar ons land te komen. Dat geldt in het bijzonder voor Oost-Europeanen: van alle migranten afkomstig uit die landen komt bijna 60 procent om te werken.
- Het vrij verkeer van personen is één van de pijlers van de Europese Unie. Werknemers met de nationaliteit van een ander land van de Europese Economische Ruimte (EER) mogen door de richtlijn in Nederland komen werken, zonder dat zij daarvoor een vergunning of verblijfsdocument nodig hebben.
- Nederland kent een uitgebreid en complex stelsel van sociale uitkeringen. Daarbij is het belangrijkste onderscheid dat tussen sociale verzekeringen zoals de WW, waarvoor premies worden afgedragen, en sociale voorzieningen zoals de bijstand die worden bekostigd uit de algemene middelen.
- In Nederland verblijvende migranten kunnen aanspraak maken op sociale zekerheidsuitkeringen indien sprake is van rechtmatig verblijf. Het arbeidsverleden in Nederland is bepalend bij het vaststellen van de rechten, maar bij intra-EU migratie kan in bepaalde gevallen ook het arbeidsverleden in andere landen meewegen.
- Twee specifieke knelpunten op dit terrein zijn: (1) de toetsing van het verblijfsrecht *na* het toewijzen van sociale voorzieningen en (2) het erkennen van de samenstelling van tijdvakken bij de toekenning van een WW-uitkering (pp. 34 en 35).

III. Intra-EU migratie in Nederland: aantallen, trends en determinanten

“A simple way to take measure of a country is to look at how many want in. And how many want out.”

(Tony Blair)¹

3.1 Inleiding

Het fenomeen migratie is zo oud als de mensheid. De eerste mensen, ook wel de jagers-verzamelaars genoemd, bevolkten de aarde voornamelijk als nomaden en hadden dus geen vaste verblijfplaats.² Ook door de ‘rest’ van de geschiedenis heen hebben mensen altijd verschillende redenen gevonden om hun leefgebied of land van herkomst te verlaten en zich vervolgens, al dan niet tijdelijk, te vestigen in een ander gebied of land. Dat geldt, zo was in hoofdstuk 2 te lezen, ook voor Nederland. Soms is het vertrek uit eigen land gedwongen, terwijl in andere gevallen min of meer vrijwillig tot een dergelijk besluit wordt gekomen. Per geval is dat afhankelijk van de in het spel zijnde determinanten die migratie drijven. Het gaat daarbij om zogenoemde *pull* en *push factoren*. Pull factoren hebben betrekking op de eigenschappen van het land van bestemming en zijn de – per definitie – positieve factoren die mensen naar bepaalde gebieden of landen doen trekken. De push factoren hebben daarentegen betrekking op karakteristieken van het land van herkomst en worden beschouwd als de negatieve factoren die mensen ‘wegduwen’ uit hun thuisland en zo tot emigratie aanzetten.

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de pull en push factoren die van invloed zijn op immigratie in algemene zin. In de lijn van dit geschrift zal daarnaast in het bijzonder aandacht zijn voor arbeidsmigranten die vanuit de Europese Unie richting Nederland komen en dan specifiek vanuit de MOE-landen. Waarom komen zij en welke factoren zetten hen daartoe aan? Trekken hoge lonen of een hoge conjunctuur migranten aan? Worden zij aangetrokken door een lage werkloosheid, terwijl ze snel zullen emigreren uit landen waarin de kans op werk gering is? En hoe zit dat met sociale zekerheid? Klopt de vaak gemaakte aanname dat genereuze sociale voorzieningen werken als een magneet die buitenlandse migranten aantrekt? Hoeveel rekening hebben we te houden met culturele, politieke en persoonlijke factoren? En zullen deze migranten in de toekomst blijvend naar ons land willen komen? Die vragen zullen in dit hoofdstuk zoveel als mogelijk wetenschappelijk onderbouwd worden beantwoord.

Alvorens de push en pull factoren langs te gaan zal eerst worden ingegaan op de aantallen (arbeids)migranten die vanuit de MOE-landen naar Nederland

¹ Tony Blair was tussen 1997 en 2007 de premier van het Verenigd Koninkrijk.

² Uiteraard waren er in die tijd ook nog geen landen met afgebakende grenzen.

komen. Bij dit alles is het goed om in het achterhoofd te houden dat de arbeidsmobiliteit binnen de EU nog steeds op een laag niveau ligt.³ In de praktijk blijkt dat tegenwoordig ongeveer 3% van de Europeanen aan de slag gaat in een ander Europees land.⁴ Hoewel de vergelijking niet één op één is te maken, blijkt die mobiliteit in de Verenigde Staten vele malen hoger te zijn: het percentage Amerikanen dat niet meer in hun oorspronkelijke staat leeft is tien keer zo hoog als in Europa.⁵ Ook het aantal migratiebewegingen over de binnengrenzen ligt in de EU een stuk lager dan tussen Amerikaanse en Australische staten. Dat wil niet zeggen dat de effecten van arbeidsmigratie binnen de EU verwaarloosbaar zijn. De effecten die zich nu reeds voordoen zullen mogelijk sterker worden wanneer de arbeidsmobiliteit verder toeneemt en het is noodzakelijk daarmee rekening te houden bij het opstellen van toekomstig beleid.

3.2 Immigratie vanuit MOE-landen naar Nederland: de aantallen

Als we het over aantallen immigranten uit de MOE-landen⁶ hebben gaat het voor een deel altijd over schattingen. Dat komt omdat niet alle immigranten die naar Nederland komen zich inschrijven in het bevolkingsregister via de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Inschrijven is pas verplicht als men van plan is langer dan vier maanden in Nederland te blijven. Het is echter onduidelijk in hoeverre degenen met dergelijke intenties zich ook daadwerkelijk inschrijven.⁷ Werknemers die van plan zijn korter te blijven staan deels geregistreerd in de werknemersbestanden (WNB). Er is een groep immigranten uit de MOE-landen die via geen van beide wegen geregistreerd staat⁸ en daarom zijn we, als het om uitspraken over de totale populatie gaat, deels aangewezen op schattingen. In dit hoofdstuk worden zowel cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek als die van Van der Heijden⁹ gebruikt – die op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een schatting heeft gemaakt van het totaal aantal migranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland in 2008/2009 en opnieuw voor

³ WRR, *In betere banen*, p. 13; H. van Houten, 'De invloed van grenzen in internationale arbeidsmigratie', *Beleid en Maatschappij*, 2013, nr. 1, p. 79.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat binnen Amerika zelf – op enkele verschillen tussen staten na – weinig tot geen verschil bestaat in wet- en regelgeving, taal en cultuur. Dat is anders tussen de verschillende EU-lidstaten.

⁴ Nederlanders scoren overigens relatief hoog als het om mobiliteit – ook niet-EU – gaat: 6% woont in het buitenland en dat is na de Engelsen en Finnen het meest. Bron: Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 10.

⁵ De Wilde, 'Europa op weg naar één grote arbeidsmarkt?', p. 11.

⁶ In dit hoofdstuk gaat het voornamelijk om Polen, Bulgaren en Roemenen, maar in de cijfers zijn eveneens Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Letland, Litouwen en Estland meegenomen.

⁷ Dagevos (red.), *Poolse migranten*, p. 32.

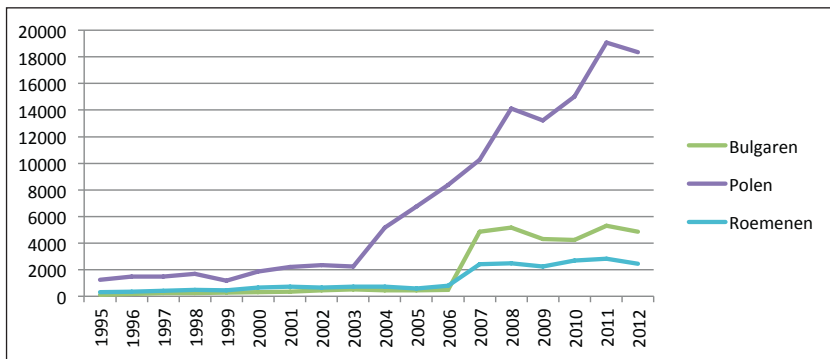
⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 9.

⁹ P.G.M. van der Heijden, M. Cruyff & G. van Gils, 'Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven', Utrecht, januari 2013.

2010.¹⁰ We zullen hieronder eerst kijken naar de CBS-cijfers zonder schattingen. Daarna worden ook de schattingen van Van der Heijden meegenomen.

Sinds Polen in 2004 toetrad tot de EU is het aantal Poolse migranten dat naar Nederland komt aanzienlijk toegenomen.¹¹ In 2012 kwamen er – voor zover bekend – 18.400 Polen naar Nederland; in 2011 waren dat een kleine 19.000 en in 2010 nog 15.000. Polen is sinds de EU-toetreding het belangrijkste land van herkomst van immigranten in Nederland.¹² De jaarlijkse instroom van migranten uit Polen is dus groter dan de instroom uit Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen, ook wel de klassieke herkomstlanden genoemd.¹³

Figuur 7. Immigratie Bulgaarse, Poolse en Roemeense immigranten naar Nederland



Bron: CBS Statline.

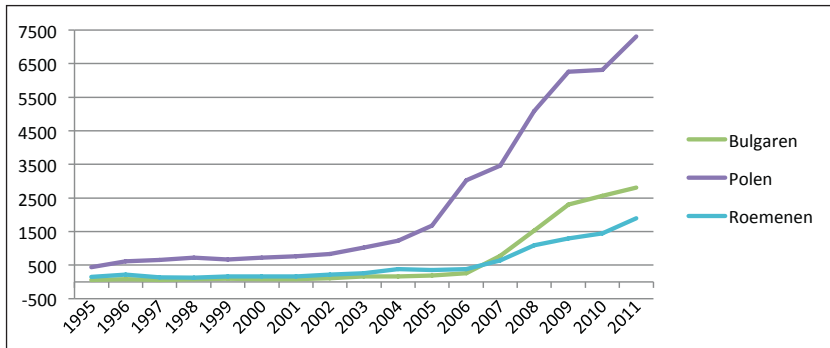
¹⁰ Voor 2011 en 2012 was op het moment van schrijven onvoldoende informatie beschikbaar.

¹¹ Dagevos (red.), *Poolse migranten*.

¹² Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 30.

¹³ H. Nicolaas, S. Loozen & A. Annema, 'Demofragie', in: CBS, *Jaarrapport Integratie 2012*, Den Haag, 2012, pp. 33-65.

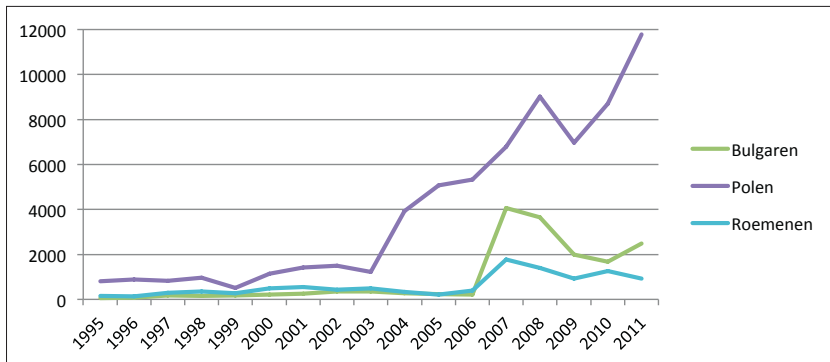
Figuur 8. Emigratie Bulgaarse, Poolse en Roemeense immigranten uit Nederland



Bron: CBS Statline.

Voor Bulgaren en Roemenen is het beeld stabiel (zie figuur 7), maar ook daar is een duidelijke toename van het aantal migranten te zien na lidmaatschap in 2007. In 2011 kwamen er 5300 Bulgaren en 2800 Roemenen naar Nederland. In 2012 waren dat respectievelijk ruim 4800 en 2459, waarbij de aanhoudende economische crisis de oorzaak lijkt voor de afname.¹⁴ Hoewel er ook sprake is van een toenemende emigratie van MOE-landers uit Nederland (figuur 8), is het migratiesaldo¹⁵ van Polen, Bulgaren en Roemenen na de toetreding tot de EU van die landen toegenomen (figuur 9).

Figuur 9. Migratiesaldo Bulgaarse, Poolse en Roemeense migranten in Nederland

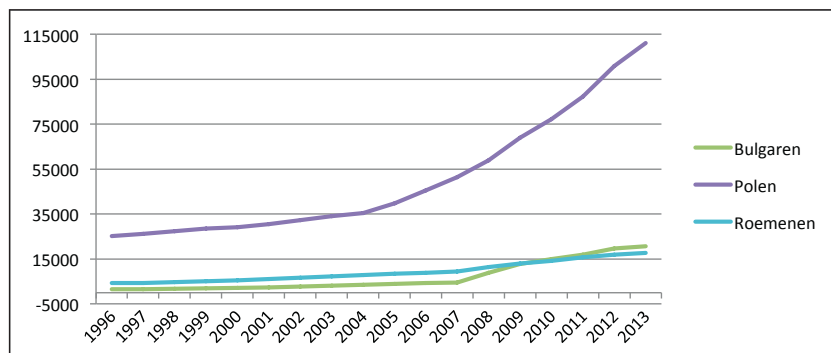


Bron: CBS Statline

¹⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 32.

¹⁵ Het migratiesaldo is het totaal van het aantal immigranten minus het aantal emigranten uit een bepaald land.

Figuur 10. Aantal geregistreerde Bulgaren, Polen & Roemenen in Nederland 1996 - 2013



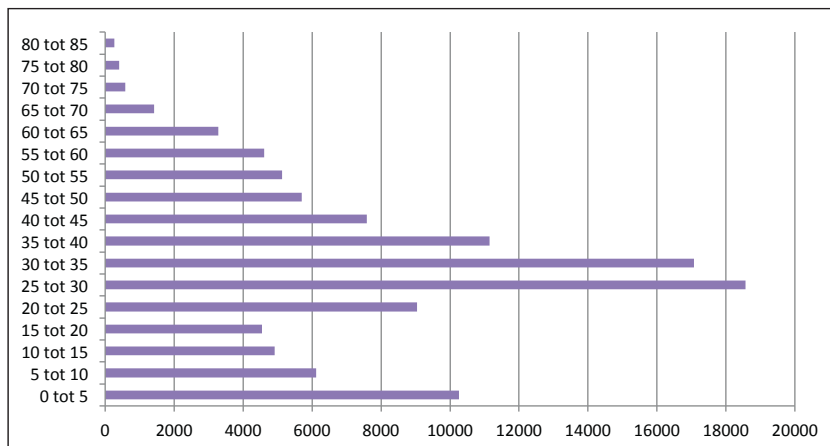
Bron: CBS Statline.

In figuur 10 is het totaal aantal in Nederland verblijvende Bulgaren, Polen en Roemenen tussen 1996 en 2013 weergegeven. Vooral voor Polen geldt dat er een sterke stijging van de aantallen op gang is gekomen nadat het land lid is geworden van de EU en het daaraan verbonden vrije verkeer van personen van kracht werd. Die verandering was op de maand af zichtbaar in de statistieken.¹⁶ Ondanks het bestaan van de tewerkstellingsvergunning die Polen tot 2007 nodig hadden om in Nederland te komen werken, was voor het vervallen van die regeling al sprake van een sterke toename van het aantal Polen. Dat kwam mede doordat het toelatingsbeleid voor een aantal sectoren al eerder was versoepeld.¹⁷ Als alleen op de registraties in het GBA wordt afgegaan, zoals in figuur 10 is gedaan, dan woonden er op 1 januari 2013 ruim 111.000 Polen, 21.000 Bulgaren en een kleine 18.000 Roemenen in Nederland (totaal 150.000).¹⁸ In 2012 was dat respectievelijk ruim 100.000, een kleine 20.000 en een kleine 17.000 (totaal 137.000) en in 2010 ruim 77.000 Polen, 15.000 Bulgaren en 14.000 Roemenen (totaal 106.000).

¹⁶ A. Corpelijn, 'Oude en nieuwe migranten uit Oost-Europa, in: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarrapport Integratie 2008*, Den Haag, 2008, pp. 223-341.

¹⁷ Dagevos (red.), *Poolse migranten*, p. 34.

¹⁸ CBS, in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 35.

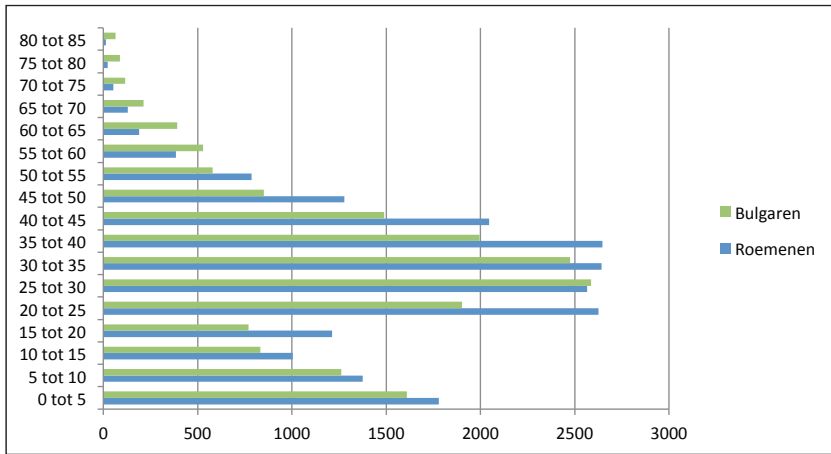
Figuur 11. Leeftijdopbouw Poolse populatie in Nederland (2013)

Bron: CBS Statline

In figuur 11 en 12 is de leeftijdsopbouw van de Poolse, Bulgaarse en Roemeense populatie in Nederland grafisch weergegeven. Het is duidelijk dat voor alle drie de nationaliteiten geldt dat de meeste migranten tussen de 20 en 40 jaar oud zijn. Bij de Polen en Roemenen ligt de piek bij de categorie 25-30 jarigen en bij de Bulgaren bij 35-40 jarigen, al is het verschil met 25-30 en 30-35 bij de Bulgaren minimaal te noemen. De gemiddelde leeftijd ligt rond de 30 jaar.¹⁹ Een kwart van de in de GBA ingeschreven Polen is in Nederland geboren. Voor een deel zijn dat de kinderen van Poolse vrouwen die naar Nederland zijn gekomen om met een Nederlandse man te trouwen – de ‘Poolse bruiden’ – en voor een deel de kinderen van meer recent geëmigreerde Polen. Van de Bulgaren is 12% in Nederland geboren. Zoals figuur 12 laat zien zijn dat, net als bij de Roemenen, vooral jonge kinderen in de leeftijd van 0 tot 10 jaar.

¹⁹ H. Nicolaas, S. Loozen & A. Annema, ‘Demografie’, in: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jaarrapport integratie 2012*, 2012, pp. 33-65; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 37.

Figuur 12. Leeftijdsofbouw Bulgaarse en Roemeense populatie in Nederland (2013)



Bron: CBS Statline

In werkelijkheid liggen de hierboven genoemde aantallen migranten uit de MOE-landen in Nederland een stuk hoger, omdat – zoals gesteld – niet alle immigranten zich in (hoeven) schrijven.²⁰ Zo zijn er volgens het CBS 80.000 werknemers uit de MOE-landen in Nederland die zich (nog) niet hebben ingeschreven.²¹ Volgens Van der Heijden e.a. was het aantal MOE-landers dat in 2010 daadwerkelijk geregistreerd stond in de GBA of WNB ongeveer 182.000. Dat aantal moet voor 2010 dus gezien worden als het absolute minimum.²² Op basis van een aantal aan-
names²³ is door Van der Heijden e.a. vervolgens ook een schatting²⁴ gemaakt voor het *totale* aantal in Nederland verblijvende MOE-landers – dus inclusief de niet-geregistreerde immigranten. Dat aantal lag in 2010 op ongeveer 340.000, met een 95% betrouwbaarheidsinterval van 322.000 tot 366.000. In 2009 was dat nog

²⁰ Immers, bij een gepland verblijf van korter dan vier maanden is dat niet verplicht.

²¹ E. Wobma & R. van der Vliet, 'Aantal Midden- en Oost-Europeanen in vijf jaar tijd verdubbeld', *Centraal Bureau voor de Statistiek*, 25 juli 2011, via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/eu/publicaties/archief/2011/2011-3442-wm.htm>

²² Van der Heijden e.a., 'Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven', p. ii.

²³ Zie P.G.M. van der Heijden e.a., Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen.

²⁴ Bij het maken van de schatting zijn verschillende registratiebestanden aan elkaar gekoppeld, te weten de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA), de polisadministratie van het UWV (WNB) en het Herkenningssysteem van de politie (HKS). Door de toevoeging van die laatste kunnen ook niet-geregistreerde MOE-landers worden meegenomen in de schattingen. Voor meer zie: Van der Heijden e.a., 'Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen', pp. 1-8.

305.000 met een 95% betrouwbaarheidsinterval van 285.000 tot 325.000.²⁵ Het werkelijke aantal MOE-landers zal, aldus Van der Heijden e.a., in 2010 dus ergens tussen de 160.000 en 366.000 hebben gelegen. Daarvan waren een kleine 14.000 Bulgars, ruim 130.000 Pools en 9.000 Roemeens, tegenover de respectievelijk 15.000, 77.000 en 14.000 die voor 2010 in de CBS statistieken zijn te vinden. Het verschil is dus te verklaren doordat Van der Heijden e.a. naast GBA- ook WNB statistieken mee hebben genomen.

Tabel 1. Schatting aantal MOE-landers in Nederland naar nationaliteit 2010

Nationaliteit	Geregistreerd	%	Niet-geregistreerd	%	Populatieschatting	%	95% BI*
Pools	130.277	77%	39.482	23%	169.759	50%	(159.976 – 182.707)
Roemeens	9.223	13%	60.002	87%	69.225	20%	(62.693 – 77.692)
Bulgars	13.773	36%	25.011	64%	38.784	11%	(34.374 – 44.234)
Overig MOE	28.687	45%	34.640	55%	63.327	19%	(58.856 – 69.116)
Totaal	181.960	53%	159.134	47%	341.094	100%	322.244 – 366.057

Bron: Van der Heijden e.a., 'Aantallen geregistreeerde en niet-geregistreeerde burgers uit MOE-landen', p. 9.

De geschatte populatie MOE-landers in Nederland is in 2010 ten opzichte van het jaar daarvoor toegenomen met ongeveer 38.000 personen. Daarvan stonden 23.000 geregistreerd. De Poolse populatie steeg het meest met ruim 27.000 personen, waarvan ongeveer 15.000 geregistreerd stonden. Het aantal Roemenen nam toe met 5.000, waarvan 1.000 geregistreerd. Het aantal Bulgaren liet een daling zien van ongeveer 1.000 personen, maar het aantal dat zich liet registreren steeg wel met 1.000. Die verhouding voor personen afkomstig uit de overige MOE-landen bestond uit een toename van 6.000, waarvan eveneens zoveel geregistreerd.²⁶

Vanaf 2008 is het aantal *geregistreeerde* MOE-landers in Nederland gestaag gestegen van 137.000 tot bijna 182.000, respectievelijk 49% en 53% van het totaal en een toename van ruim 43.000. Die toename is vooral afkomstig van de groep immigranten uit de overige MOE-landen, terwijl de relatieve groei onder Polen, Roemenen en Bulgaren nauwelijks verschilt. Dat is anders bij de niet-geregistreeerde Polen en Bulgaren: die zijn tussen 2008 en 2010 juist afgenomen, respectievelijk van 55.000 naar 39.000 en van 34.000 naar 25.000. Het aantal niet-

²⁵ Ibidem, p. i.

²⁶ Ibidem, p. 10.

geregistreerde Roemenen en overige MOE-landers steeg wel substantieel, met respectievelijk 25.000 (van 44.000 tot 69.000) en 26.000 (van 37.000 tot 63.000). Polen en Bulgaren waren in 2010 dus beter geregistreerd dan in 2008, terwijl voor Roemenen en overige MOE-landers het tegenovergestelde gold. Het totaal aantal niet-geregistreerde MOE-landers is in Nederland tussen 2008 en 2010, net als bij de geregistreerde immigranten, licht gestegen van 144.000 tot 159.000.

3.3 Determinanten van migratie

3.3.1 Determinanten: een introductie

Waarom komen immigranten – in het algemeen, maar met een nadruk op de hier centraal staande (arbeids)immigranten uit de MOE-landen, naar Nederland? Wat maakt dat zij hun land verlaten om zich, al dan niet tijdelijk, te vestigen in een ander land? In de inleiding van dit hoofdstuk werden al even de termen pull en push factor genoemd: de factoren die mensen respectievelijk aantrekken om naar een bepaald land te komen of wegduwen uit hun eigen leefomgeving. Het onderscheid tussen push en pull factoren slaagt er niet volledig in de complexiteit van het fenomeen migratie – en de redenen die mensen hebben om zich daaraan te wagen – bloot te leggen. Het biedt echter wel een rudimentair kader om migratie te duiden en inzicht te bieden in de redenen waarom het thema in de komende decennia een belangrijk internationaal thema zal blijven.²⁷ In dit hoofdstuk zullen de pull en pushfactoren die invloed hebben op (arbeids)migratie worden behandeld, waarbij getracht zal worden de specifieke uitwerking van iedere factor op immigratie vanuit de MOE-landen naar Nederland nader in te vullen. Daarbij zullen de hoogte van de lonen, het werkloosheidsniveau, de conjunctuur, culturele factoren, geslacht en sociale en overige voorzieningen aan de orde komen.

Alvorens dat te doen is het goed om kort stil te staan bij de relatie tussen migratie en economische ontwikkelingen. Uit veel onderzoeken blijkt een dergelijke relatie namelijk te bestaan²⁸ en van alle typen is die het meest evident aanwezig voor arbeidsmigratie.²⁹ Zo veronderstelt de invloedrijke neoklassieke economische benadering dat migratiestromen zich het beste laten verklaren door verschillen in economisch nut, waaronder loon en werkgelegenheidskansen.³⁰ Het

²⁷ Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum. Liberal Democracy and the Response to Refugees*, p. 12.

²⁸ M. Vogler & R. Rotte, 'The effects of development on migration: Theoretical issues and new empirical evidence', *Journal of Population Economics*, 2000, nr. 3, pp. 485-508; R.P.W. Jennissen, *Macroeconomic determinants of international migration in Europe*, Amsterdam, 2004; R. de Arce & R. Mahia, 'Determinants of bilateral immigration flows between the European Union and some Mediterranean partner countries: Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey', MPRA Paper Nr. 14547, 2008. In: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 83.

²⁹ Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 83.

³⁰ D. Massey e.a. 'Theories of international migration: A review and appraisal', *Population and Development Review*, 1993, nr. 3, pp. 431-466, in: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, pp. 82-83.

komt er dus op neer dat internationale arbeidsmigratiestromen op gang komen en bestaan doordat individuen besluiten te 'migreren uit landen met relatief lage reële lonen naar landen met relatief hoge reële lonen'.³¹ Volgens deze theorie is arbeidsmigratie dan ook een tijdelijk verschijnsel dat na verloop van tijd zal verdwijnen, omdat uiteindelijk een (onvolledig)³² nieuw internationaal evenwicht ontstaat, waarin reële lonen op hetzelfde niveau liggen.³³ Deze theorie, die uitgaat van een situatie waarin arbeidsmigranten op basis van vraag en aanbod³⁴ vrij kunnen bewegen, is bij uitstek geschikt om migratiestromen te duiden die niet vatbaar zijn voor (de striktheid van) het toelatingsbeleid. Daaronder valt bijvoorbeeld de intra-EU migratie die in dit geschrift centraal staat.³⁵ Overigens stelt iemand als Öberg dat, omdat de verschillen op het gebied van lonen en werkloosheidpercentages tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen enorm zijn, de omvang van arbeidsmigratie naar bestemmingslanden *alleen* gevoelig is voor veranderingen in werkloosheidpercentages in die landen.³⁶ Zoals de praktijk in het verleden heeft uitgewezen – zie bijvoorbeeld hoofdstuk 2 – speelt het migratiebeleid in dat geval *wel* een aanzienlijke rol. De situatie op de arbeidsmarkt, en dan met name de vraag naar arbeidskrachten, bepaalt namelijk deels de striktheid van het toelatingsbeleid in de bestemmingslanden.³⁷ Omdat arbeidsmigranten van buiten de EU – en tijdelijk vanuit EU-lidstaten Bulgarije en Roemenië – niet zomaar naar Nederland kunnen komen om te werken is deze benadering (deels) op hen van toepassing.

Daarnaast zijn er nog benaderingen die niet primair economisch zijn, maar desalniettemin economische aspecten in zich hebben. Te denken valt aan de sociale netwerktheorie, die ervan uitgaat dat de kosten en risico's van immigratie deels worden opgevangen door reeds bestaande sociale netwerken in het bestemmingsland. Als een groep migranten met een gedeelde achtergrond een bepaalde grootte of een niveau van georganiseerdheid bereikt, dan kan dat ervoor zorgen dat migratiestromen minder worden geraakt door beleid en minder worden beïnvloed door economische determinanten.³⁸ Een andere benadering die deels overlapt met de sociale netwerktheorie is de institutionele benadering van migratie. Migratie kan door het ontstaan van faciliterende organisaties – denk aan transport, al dan niet

³¹ Ibidem, p. 84.

³² Onvolledig, omdat migratie niet alleen wordt gedreven door economische motieven, nooit geheel zonder transactiekosten is, waaronder ook psychologische, en altijd onder onvolledige informatie plaatsvindt.

³³ Ibidem, 84.

³⁴ Ibidem, p. 100.

³⁵ Ibidem, p. 84.

³⁶ S. Öberg, 'Spatial and economic factors in future South-North migration', in: W. Lutz (red.), *The future population of the world: What can we assume today?*, Luxemburg, 1996, pp. 336-357. In: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 84.

³⁷ R. Böhning, 'Top-end and bottom-end labour import in the United States and Europe', in: H. van Amersfoort & J. Doornik (red.), *International migration: Processes and interventions*, Amsterdam, 1998. In: Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 84.

³⁸ Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 84.

vervalste (reis)documenten, huisvesting en arbeidsbemiddeling of-contracten en (juridisch) advies – geïnstitutionaliseerd raken. Ook vestigings- en expansiebeleid van multinationals kunnen migratie aanjagen. Vooral hoogopgeleiden emigreren regelmatig ten behoeve van hun werk en carrière. Het effect wordt versterkt als veel bedrijven zich op of in de buurt van één locatie vestigen. Denk bijvoorbeeld aan *silicon valley*, de regio in San Francisco waar veel grote, bekende technologie-bedrijven zijn gevestigd.

3.3.2 Economische determinanten

In deze paragraaf zullen de economische determinanten van migratie worden besproken, zijnde (de hoogte van) de lonen, het werkloosheidsniveau, de conjunctuur en sociale zekerheidsvoorzieningen. Deze economische determinanten spelen een centrale rol, omdat verondersteld wordt dat – hoewel inkomensverschillen alleen zelden tot migratie leiden³⁹ – de beslissing om te gaan migreren voor een groot deel wordt gedreven door het verlangen van personen om zijn of haar economische mogelijkheden te maximaliseren.⁴⁰ Mensen migreren volgens die theorie dus naar die landen waar het nut of inkomen van de migrant worden gemaximaliseerd, na aftrek van de kosten die worden gemaakt door de migratie.

Ook economische determinanten kunnen worden onderverdeeld in pull factoren enerzijds en push factoren anderzijds. We zullen voor de determinanten die hierboven zijn genoemd in het komende deel bespreken wat de theorie daarover zegt en vervolgens nagaan – voor zover als dat mogelijk is – wat uit empirische gegevens blijkt. De uitkomsten daarvan stellen ons in staat om inzicht te verkrijgen in wat nu werkelijk de drijvende krachten zijn achter migratie. Aan het einde van dit hoofdstuk zal getracht worden een antwoord te formuleren op de vraag wat dat alles betekent voor intra-EU migratie en dan met name de komst van MOE-landers naar Nederland.

De conjunctuur

Met de conjunctuur wordt de fluctuatie van het Bruto Binnenlands Product (BBP) bedoeld. Over het algemeen genomen geldt dat, omdat mensen primair afkomen op werk, patronen van arbeidsmigratie in de eerste plaats samenhangen met de groei van de economie.⁴¹ In de theorie wordt ervan uitgegaan dat er een correlatie bestaat tussen het verloop van de conjunctuur en de totale instroom van niet-Nederlandse arbeidsmigranten. Een stijgende conjunctuur komt in de praktijk veelal overeen met een toename van de instroom van arbeidsmigranten en een dalende conjunctuur met een afname van die instroom. Daarbij moet rekening worden gehouden met een vertraagd effect, omdat de arbeidsmarkt veelal vertraagd reageert op de economische conjunctuur. Dat komt onder andere doordat

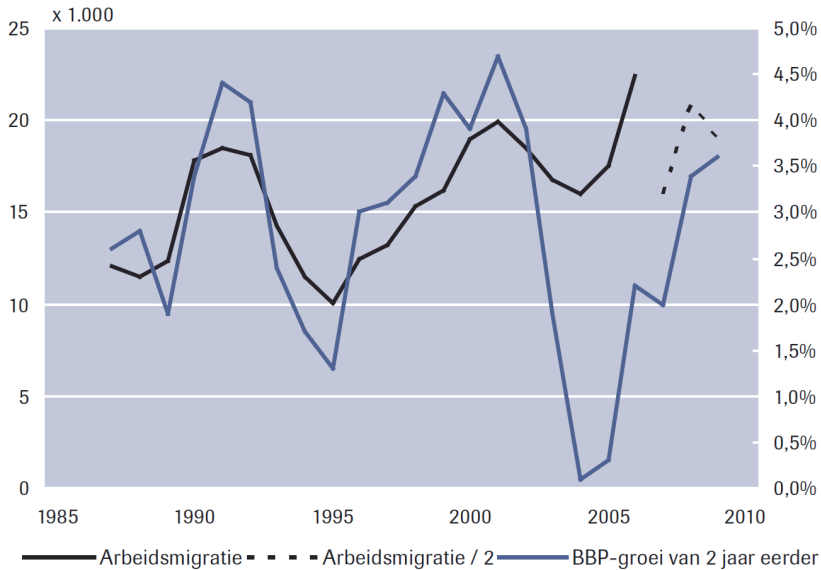
³⁹ Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum*, p. 69.

⁴⁰ G.J. Borjas, 'Economic Research on the Determinants of Immigration Lessons for the European Union', *World Bank Technical Paper*, 1999, nr. 438, p. 34.

⁴¹ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 102.

werkgevers behoudend reageren op economische ontwikkelingen.⁴²

Figuur 13. De totale arbeidsmigratie van niet-Nederlanders en de procentuele BBP-groei van twee jaar eerder 1985-2010



Bron: CBS, in Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 86.

Als de conjunctuur wordt vergeleken met de *totale* arbeidsimmigratie van niet-Nederlanders blijkt uit de analyse, die met cijfers van het CBS is uitgevoerd, inderdaad een verband te bestaan tussen de conjunctuur en de totale arbeidsmigratie naar Nederland (zie figuur 13). Van 1985 tot en met 2004 was dat verband duidelijk waarneembaar. Tussen 2004 en 2006 is vervolgens sprake van een verminderd effect: de groei van het BBP lijkt in die periode minder vat te hebben op de omvang van de niet-Nederlandse arbeidsmigratie.⁴³ Waarschijnlijk is er vanaf 2004 een onderstroom ontstaan van arbeidsmigranten uit de MOE-landen die destijds EU-lid waren geworden. Die migranten hebben zich minder door de conjunctuur laten leiden, hetgeen overeenkomt met de hierboven genoemde neoklassieke economische benadering. De arbeidsmigranten uit de MOE-landen zijn immers, ondanks de aanvankelijke beperkte toegang tot de arbeidsmarkt, vrij om zich binnen de EU te vestigen en zijn daarmee niet vatbaar voor het toelatingsbeleid.

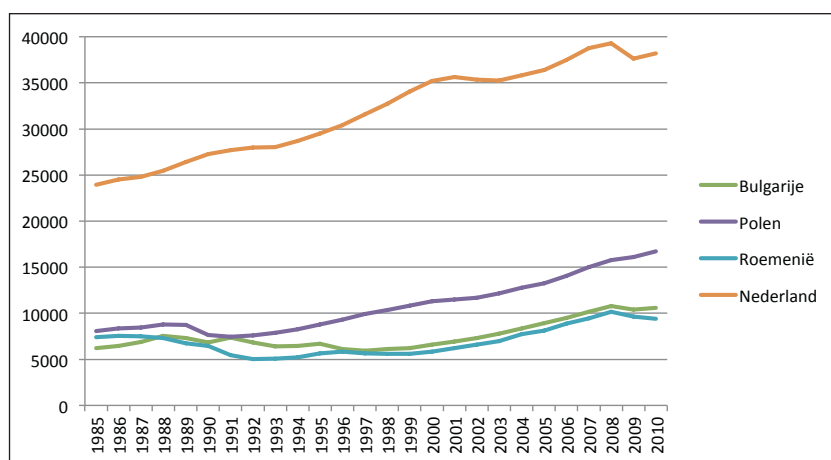
Omdat naast de toestand van de Nederlandse economie ook die van het land van herkomst meespeelt en de welvaartverschillen tussen Nederland en de MOE-

⁴² Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 85. In dit rapport wordt een vertraging van twee jaren aangehouden.

⁴³ Ibidem, p. 86.

landen nog steeds groot zijn (zie bijvoorbeeld de verschillen in BBP's in figuur 14), hebben de arbeidsmigranten zich – ondanks een lagere conjunctuur – toch richting Nederland bewogen. Bovendien is het goed mogelijk dat de groep wat omvang betreft nog groter was, doordat veel mensen uit die MOE-landen al eerder naar het Westen wilden gaan vanwege arbeidsmotieven, maar daar geen kans toe hadden gezien. Dat veranderde door het EU-lidmaatschap.⁴⁴ Dat is ook wel te zien in figuur 15, waar de arbeidsimmigratie van Bulgaren, Polen en Roemenen is afgezet tegen de procentuele Nederlandse BBP-groei van twee jaar eerder.

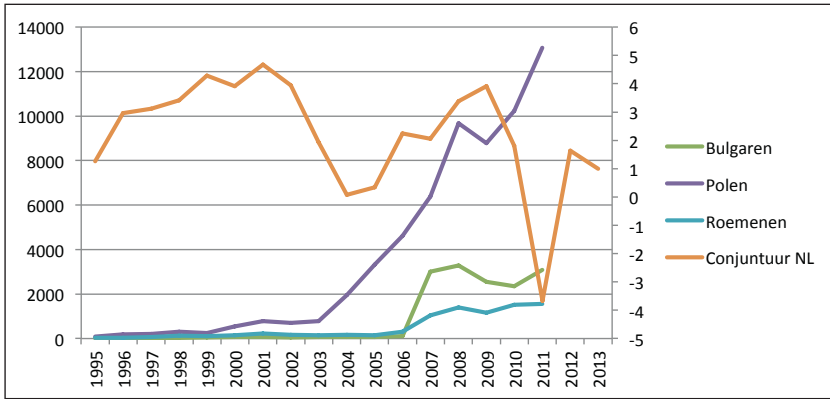
Figuur 14. BBP per hoofd van de bevolking in Amerikaanse dollars, gecorrigeerd voor inflatie (prijspeil 2005) en voor prijsverschillen tussen landen



Bron: Penn World Tables (Heston et al., 2012)

⁴⁴ Ibidem, p. 87.

Figuur 15. Arbeidsimmigratie van Bulgaren, Polen en Roemenen en de procentuele Nederlandse BBP-groei van twee jaar eerder (1995-2013)



Bron: Wereldbank en CBS.

Een duidelijk verband is niet direct uit de figuur te herleiden. Zeker na EU-lidmaatschap van Polen in 2004 is het aantal immigranten uit dat land ongeacht de conjunctuur – op een kleine dip in 2009 na – gestaag toegenomen. Hoewel een stuk beperkter, geldt hetzelfde voor Bulgaren en Roemenen. Gezien de conclusies die getrokken kunnen worden uit de analyse van de *totale* arbeidsmigratie van niet-Nederlanders zal de conjunctuur ook bij intra-EU migratie van MOE-landers naar Nederland een aanzienlijke rol spelen. Vanaf het moment dat de MOE-landen EU-lid worden, wordt arbeidsmigratie uit die landen minder vatbaar voor het toelatingsbeleid.

Ook moet rekening worden gehouden met de conjunctuur van de herkomstlanden (Polen, Bulgarije en Roemenië). De verschillen zijn nu nog groot genoeg om een toestroom van arbeidsmigranten uit de MOE-landen naar Nederland te veroorzaken. Daaraan zou voornamelijk in het geval van Polen, indien de economische groei daar doorzet,⁴⁵ de komende jaren verandering in kunnen komen. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat emigratie vaak juist op gang komt wanneer economische groei in het herkomstland toeneemt. Er komen dan meer mensen bij die de reis kunnen betalen. Alleen als de MOE-landen hetzelfde ontwikkelingsniveau als Nederland naderen zal de migratie vanuit die landen waarschijnlijk gaan afnemen.⁴⁶

⁴⁵ In 2004 lag de economische groei in Polen met ongeveer de 4% een stuk hoger dan in Nederland. Bron: Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 112.

⁴⁶ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 113.

Werkloosheid

Ook werkloosheid heeft in de theorie een sturende invloed op (arbeids-)migratie. Dat geldt zowel voor de werkloosheidsgraad in het land van herkomst als in het land van bestemming. De omvang van de werkloosheid in het thuisland heeft naar verwachting een positieve relatie met de omvang van het aantal migranten dat het land verlaat. De omvang van de werkloosheid in het land van bestemming heeft daarentegen naar verwachting een negatieve relatie met het aantal immigranten dat zich richting dat land begeeft. Enerzijds kan dus worden verwacht dat de migratiestroom vanuit een bepaald thuisland zal toenemen naarmate de werkloosheid in het thuisland stijgt, terwijl de migratiestroom naar een bepaald gastland zal afnemen wanneer de werkloosheidsgraad in dat land toeneemt.⁴⁷ In het geval van Nederland lijken de trends inderdaad te wijzen in de richting van een relatie (figuur 16).

Tussen 1985 en 2010 gingen stijgende werkloosheidscijfers gepaard met dalende arbeidsmigratie en *vice versa*. Ook heeft de economische crisis van 2008 een matigend effect gehad op de arbeidsmigratie richting Nederland: na een fikse stijging van de arbeidsmigratie in 2008 liep dat aantal in 2009 licht terug.⁴⁸ De cijfers suggereren dat de economische variabelen conjunctuur-groei en werkloosheid beide een effect hebben op het totaal aantal arbeidsmigranten dat naar Nederland kwam tussen 1987-2009. Toch kan de toename van arbeidsmigratie na 2006 niet geheel worden verklaard aan de hand van deze variabelen alleen. Ook na 2006 bleef de instroom van arbeidsmigranten in verhouding tot BBP-groei en het werkloosheidsniveau namelijk hoog. Het vrij toegankelijk maken van de Nederlandse arbeidsmarkt voor de inwoners van de nieuwe lidstaten heeft er zeer waarschijnlijk toe geleid dat de arbeidsmigratie richting ons land verder is toegenomen dan op basis van BBP-groei en werkloosheidscijfers mag worden aangenomen.⁴⁹ Dat blijkt ook uit figuur 17.⁵⁰

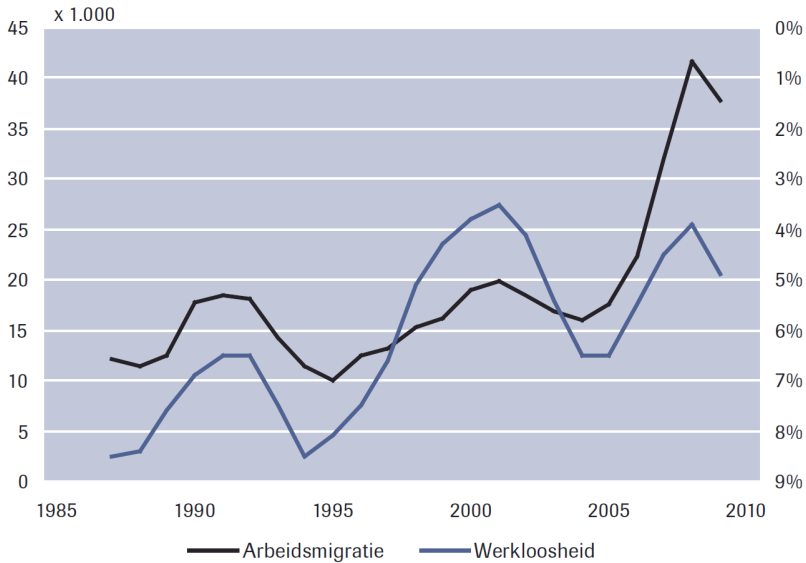
⁴⁷ D. Karamera, B. Davis & V.I. Oguledo, 'A gravity model analysis of international migration to North America', *Applied Economics*, 2000, nr. 13, p. 174; Nowotny, *Welfare Magnets, Taxation and the Location Decisions of Migrants to the EU*.

⁴⁸ Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 87.

⁴⁹ Ibidem, pp.

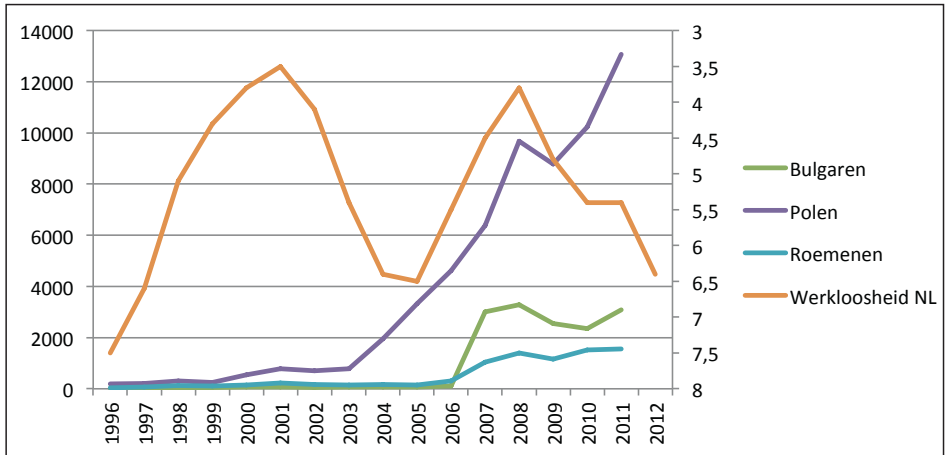
⁵⁰ Let op de omgekeerde secundaire as waarop de werkloosheid staat afgebeeld: als de lijn omhoog loopt betekent dat in deze grafiek een dalende werkloosheid.

Figuur 16. De totale arbeidsimmigratie van niet-Nederlanders en het werkloosheidspercentage in Nederland⁵¹



Bron: CBS, in Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*, p. 88.

Figuur 17. Arbeidsimmigratie van Bulgaren, Polen en Roemenen en de procentuele werkloosheid in Nederland

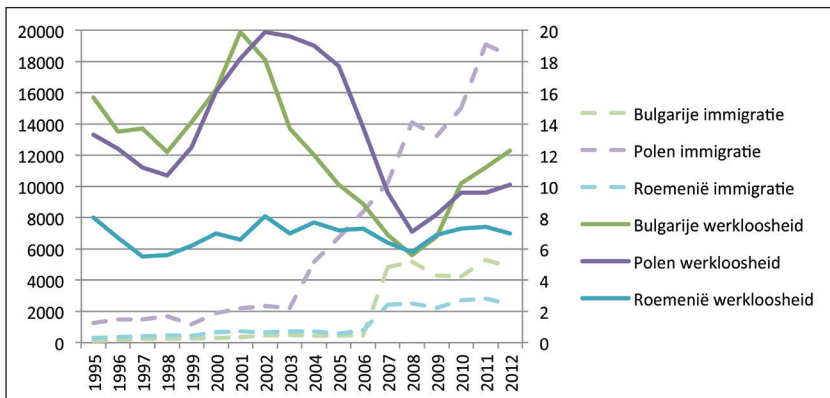


Bron: CBS.

⁵¹ Let op de y-as die in de figuren 16 en 17 in omgekeerde volgorde lopen (hoe hoger op de as, hoe lager het werkloosheidspercentage. Dat is gedaan om het verband beter in beeld te krijgen.

Ook als naar werkloosheidscijfers – mogelijke push factoren – in Bulgarije, Polen en Roemenië wordt gekeken, is geen eenduidige relatie te zien (figuur 18). Vooral in Bulgarije en Polen is de werkloosheid altijd hoog geweest – zeker ten opzichte van Nederland – met een piek van tegen de 20% in de beginjaren van de huidige eeuw. Maar toen de werkloosheid in die landen snel daalde tussen 2002 en 2008 ging dat juist gepaard met een toenemende immigratie richting Nederland. Hoewel het in die jaren relatief goed ging met de Nederlandse economie en de werkloosheid terugliep – beide factoren die een aantrekkende werking uitoefenen op immigranten – lijkt het EU-lidmaatschap en het daaraan gekoppelde vrije verkeer van personen wederom een sterkere aanjager te zijn geweest dan werkloosheidscijfers.

Figuur 18. Werkloosheidpercentage in Bulgarije, Polen en Roemenië 1995-2012



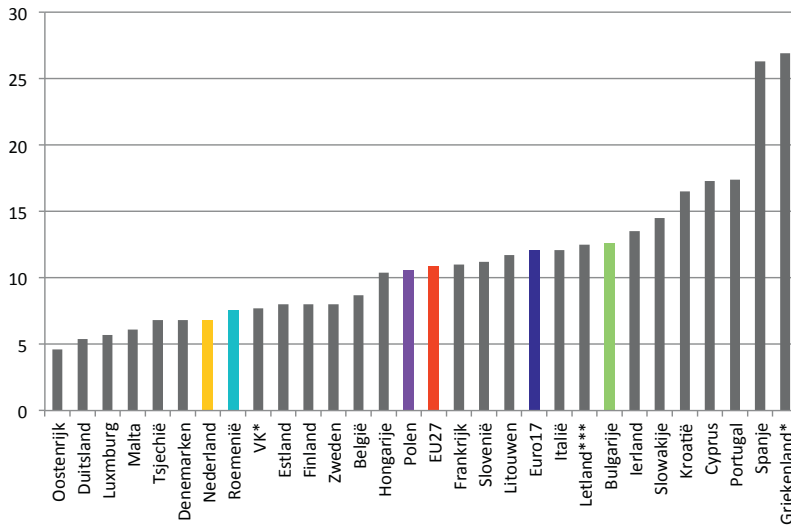
Bron: Wereldbank en Eurostat.

Ook het beeld van het effect van werkloosheid op het aantal immigranten dat naar Nederland komt is dus genuanceerd. De cijfers suggereren dat werkloosheid in het verleden wel degelijk een effect heeft gehad op die aantallen.⁵² Als specifiek naar de MOE-landen wordt gekeken lijkt een dergelijk effect echter een stuk minder eenduidig aanwezig. Dat komt vooral door het bestaan van andere factoren die een sterke invloed uitoefenen op migratiestromen. Daarbij valt vooral te denken aan het vrij verkeer van personen. Ondanks een krimpende conjunctuur en oplopende werkloosheid in Nederland waren de perspectieven met betrekking tot inkomen nog steeds beter dan in Polen, Bulgarije of Roemenië. Werkloosheid – of anders gezegd, de kans op werk – blijft dus juist ook na het toetreden van die landen tot de EU een belangrijke factor. Het verschil is dat de inwoners ervan gemakkelijker richting andere lidstaten, waaronder Nederland, kunnen gaan. Veel Polen

⁵² Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart*.

blijven in Nederland wonen vanwege economische motieven, waarbij het hebben van werk of de kansen daarop en het ontbreken van die kansen in Polen centraal staan.⁵³ Werkloosheid kan dus ook pas een relevante factor worden bij het besluit tot al dan niet vestigen. Als de effecten van EU-lidmaatschap na verloop van tijd afnemen is het te verwachten dat het werkloosheidsniveau in zowel Nederland als de MOE-landen meer invloed zal hebben. Zeker met de grote verschillen die momenteel bestaan tussen vooral Bulgarije, Polen en Nederland (figuur 19) is dat niet ondenkbaar.⁵⁴

Figuur 19. Seizoensgecorrigeerde werkloosheid EU juni 2013



Bron: Eurostat.

Lonen

Het te verwachten inkomen – of beter gezegd: het verschil in inkomen in het land van herkomst en het gastland – kan een bepalende factor zijn bij het nemen van het besluit tot migratie.⁵⁵ Onder inkomen valt zowel loon als sociale voorzieningen/verzekeringen bij werkloosheid. Die laatste categorie zal verderop in dit hoofdstuk worden behandeld. Hogere lonen in het gastland ten opzicht van het land van herkomst kunnen dus als pull factor werken, evenals lage lonen in het land van herkomst als push factor kunnen functioneren. Een vuistregel die wel

⁵³ Dagevos (red.), *Poolse migranten*, p. 34.

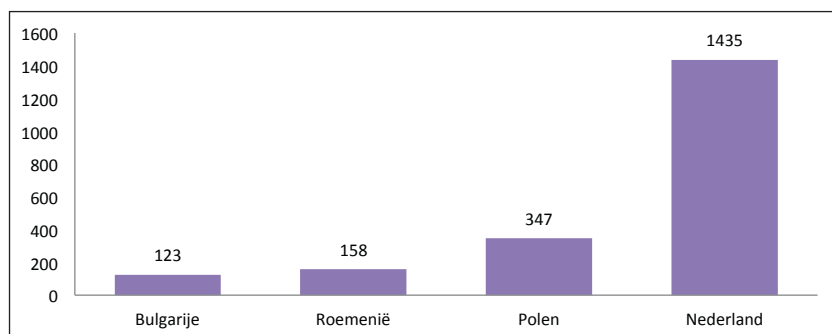
⁵⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 30.

⁵⁵ C. Giulietti e.a., 'Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU', *IZA Discussion Paper No. 6075*, Bonn, 2011; K. Nowotny, *Welfare Magnets, Taxation and the Location Decisions of Migrants to the EU*, Austrian Institute of Economic Research, WIFO Working Papers, No. 393, Wenen, 2011.

wordt gehanteerd is ‘dat emigratie voortduurt wanneer de lonen in het bestemmingsland ten minste twee tot tweeënhalf keer zo hoog zijn als in het land van herkomst.’⁵⁶ Een determinant van migratie van de MOE-landen naar Nederland zou dus het verschil tussen (minimum)lonen kunnen zijn.

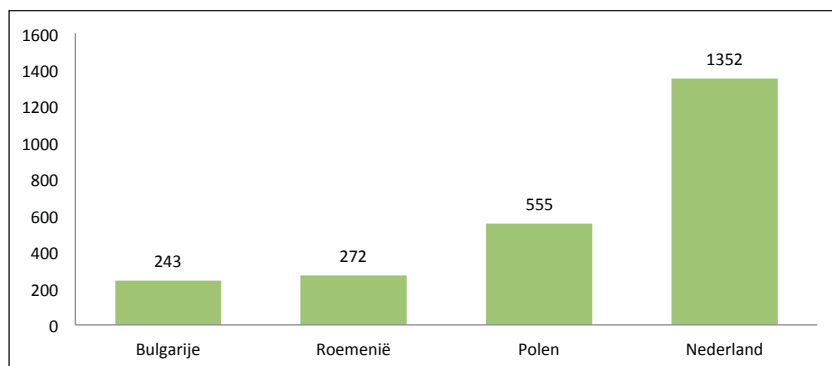
Uit figuur 20 blijken de verschillen inderdaad groot te zijn. In Bulgarije was het minimumloon in juli 2011 het laagst van heel de EU met 123 euro. Roemenië stond op de één na laatste positie met 158 euro, terwijl Polen een minimumloon van 347 euro had. Nederland had met 1435 euro één van de hoogste minimumlonen van de EU.

Figuur 20. Minimumlonen uitgedrukt in euro's in juli 2011



Bron: Eurostat.

Figuur 21. Minimumlonen uitgedrukt in koopkrachtpariteiten in juli 2011

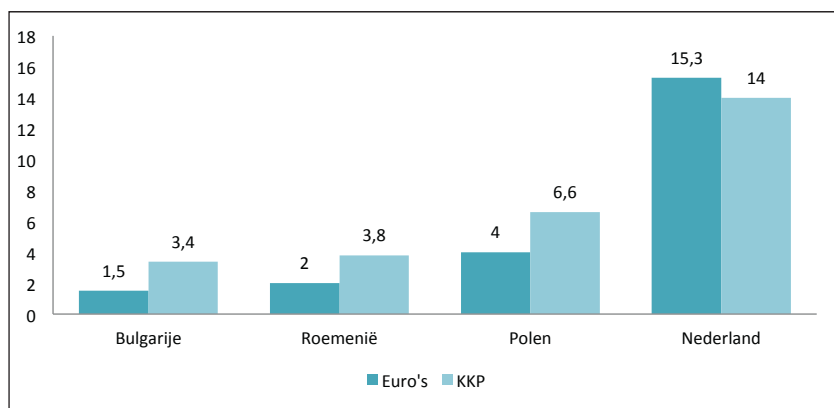


Bron: Eurostat.

⁵⁶ Dagevos (red.), *Poolse migranten*, p. 34.

Als rekening wordt gehouden met verschillen in prijspeil door koopkrachtpariteiten⁵⁷ voor consumptieve bestedingen van huishoudens te gebruiken, dan worden de verschillen iets kleiner, hoewel ze nog steeds aanzienlijk zijn (figuur 21). Ook tussen de bruto uurlonen zitten aanzienlijke verschillen, ook wanneer die zijn uitgedrukt in koopkrachtpariteiten (figuur 22).

Figuur 22. Mediaan bruto uurloon in euro's en koopkrachtpariteiten 2010



Bron: Eurostat.

Zoals eerder was te lezen veronderstelt de neoklassieke economische benadering dat internationale arbeidsmigratiestromen op gang komen en bestaan doordat individuen besluiten te migreren uit landen met relatief lage reële lonen naar landen met relatief hoge reële lonen. Afgaande op die theorie zou het grote verschil tussen de hoogten van (minimum)lonen in Bulgarije, Polen, Roemenië en Nederland zonder meer een verklarende factor kunnen zijn voor de migratiestromen vanuit die landen naar Nederland.⁵⁸ De WRR stelt dat grote loonverschillen tussen de EU-lidstaten inderdaad de belangrijkste motor achter de recente arbeidsmigratie vormde.⁵⁹ Zolang dat verschil groot blijft is het één van de mogelijk verklarende factoren van intra-EU migratie van de MOE-landen naar Nederland. Een lagere kloof tussen inkomens zal daarentegen gepaard gaan met een afname van het aantal immigranten.⁶⁰

⁵⁷ Het CBS hanteert de volgende definitie voor koopkrachtpariteiten: “De verschillen in prijsniveau tussen landen kunnen aanzienlijk zijn. Dit betekent dat de koopkracht van een euro in het ene land groter kan zijn dan in het andere land. Om toch vergelijkingen te kunnen maken tussen de welvaart van inwoners van verschillende landen is een correctie voor de verschillen in prijsniveau nodig. Met behulp van de koopkrachtpariteit worden internationale prijsverschillen geëlimineerd.”

⁵⁸ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*.

⁵⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *In betere banen*, p. 20.

⁶⁰ T. Warin & P. Svaton, ‘European Migration: Welfare Migration or Economic Migration?’, *Global Economy Journal*, 2008, nr. 3, p. 2.

Sociale zekerheid

Van alle factoren is het effect van sociale zekerheid op (arbeids)migratie veruit het meest beschreven in de wetenschappelijke literatuur. Het uitgangspunt in veel van de geschreven artikelen is simpel:⁶¹ een genereuze verzorgingsstaat werkt als een magneet⁶² die buitenlandse migranten aantrekt.⁶³ Migrant worden, zo luidt de aanname, aangetrokken door staten met uitgebreide sociale zekerheidsstelsels, omdat verblijf in die landen voordelen opleveren in de vorm van bestaanszekerheid, onderwijs en overige voorzieningen. De te verwachten relatie is dus dat landen met uitgebreide sociale zekerheidsstelsels meer migranten zullen aantrekken dan landen met minder van of zelfs zonder zulke voorzieningen. Daaraan wordt vaak toegevoegd dat vooral laaggekwalificeerde migranten worden aangetrokken, omdat vooral zij baat hebben bij inkomenshervedelende socialezekerheidsarrangementen.⁶⁴ Dat verschijnsel wordt ook wel negatieve zelfselectie⁶⁵ of 'bijstandstoerisme'⁶⁶ genoemd. Op die wijze zou de instroom van migranten een fiscale last worden voor de inwoners van het gastland.⁶⁷ Als blijkt dat de generositeit van sociale zekerheidsvoorzieningen inderdaad een belangrijke determinant van migratie is, is de vrees van sommigen vervolgens dat de EU-lidstaten in een '*race to the bottom*'⁶⁸ verzeild zullen raken. Als reactie op de instroom van migranten zouden landen hun sociale zekerheidsarrangementen minder generoos maken om hun stelsel financieel houdbaar te houden en de instroom van migranten vermindere. Empirisch onderzoek laat echter zien dat er in de EU tot op heden geen

⁶¹ A. Barrett & Y. McCarthy, 'Immigrants and welfare programmes: exploring the interactions between immigrant characteristics, immigrant welfare dependence, and welfare policy', *Oxford Review of Economic Policy*, 2008, nr. 3, p. 543.

⁶² G.J. Borjas, 'Immigration and Welfare Magnets', *Journal of Labor Economics*, 1999, nr. 4, pp. 607-637.

⁶³ A. Cohen & A. Razin, 'Skill Composition of Migration and the Generosity of the Welfare State: Free vs. Policy-Controlled Migration', *Tel-Aviv University*, april 2009, p. 2.

⁶⁴ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 23.

⁶⁵ P. Nannestad, 'Immigration and welfare states: A survey of 15 years of research', *European Journal of Political Economy*, 2007, p. 515.

⁶⁶ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 23.

⁶⁷ T. Boeri, 'Immigration to the Land of Redistribution', *Economica*, 2010.

⁶⁸ Tussen EU-lidstaten onderling blijkt inderdaad sprake te zijn geweest van strategische interactie, waarbij beleidsmaatregelen zijn genomen als reactie op soortgelijke ontwikkelingen in andere landen. Als dergelijke dynamieken doorzetten kan op een gegeven moment een *race to the bottom* in gang worden gezet. Anderzijds dient rekening te worden gehouden met de institutionele veerkracht en de mix aan belangen die de verzorgingsstaat kenmerkt. Zie: J. Kvist, 'Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy', *Journal of European Social Policy*, 2004.

sprake is van een dergelijke ‘*social race to the bottom*’.⁶⁹

Een van de verklaringen voor het uitblijven van een *social race to the bottom* zou kunnen zijn dat genereuze sociale zekerheid in werkelijkheid geen migranten aantrekt. De wetenschap blijkt hierover verdeeld te zijn. Zo blijkt uit verscheidene onderzoeken uit het verleden dat in regio's met uitgebreide sociale zekerheidsvoorzieningen inderdaad hoge aantallen migranten verblijven die daarvan gebruik maken.⁷⁰ Dergelijk eenduidige conclusies volgen echter niet uit internationale onderzoeken naar migratie. Onderzoek van Pederson e.a. (2004) toont aan dat generositeit van sociale zekerheidsvoorzieningen *negatief* correleert met de aantallen migranten uit 129 landen die naar OESO-landen komen.⁷¹ Daarentegen komen Peridy (2006) en Leblang e.a. (2007) tot de conclusie dat bestemmingslanden die veel uitgeven aan publieke diensten, waaronder sociale zekerheid, wel degelijk meer immigranten aantrekken.⁷² Ook De Giorgi & Pellizzari (2006) en Docquier e.a. (2006) vinden allen op hun eigen manier resultaten die de conclusie ondersteunen dat ruimhartige sociale zekerheidsstelsels in meer of mindere mate tot

⁶⁹ O. van Vliet, ‘*Convergence and Europeanisation: The Political Economy of Social and Labour Market Policies*’, Leiden, 2011; K. Caminada, K.P. Goudswaard en O. van Vliet, ‘Patterns of Welfare State Indicators in the EU: Is there Convergence?’, *Journal of Common Market Studies*, 2010, vol. 48, nr. 3, pp. 529-556; O. van Vliet, ‘Divergence within Convergence: Europeanisation of Social and Labour Market Policies’, *Journal of European Integration*, 2010, vol. 32, nr. 3, pp. 269-290; J. Draxler en O. van Vliet, ‘European Social Model: No Convergence from the East’, *Journal of European Integration*, 2010, vol. 32, nr. 1, pp. 115-135.

⁷⁰ L. Southwick Jr., ‘Public Welfare Programs and Recipient Migration’, *Growth and Change*, 1981, nr. 4; E.M. Gramlich & D.S. Laren, ‘Migration and Income Redistribution Responsibilities’, *Journal of Human Resources*, 1984, nr. 4; J. Walker, ‘Migration Among Low-income Households: Helping the Witch Doctors Reach Consensus’, *ongepubliceerd artikel*, 1994; M.E. Euchautegui, ‘Welfare Payments and Other Determinants of Female Migration’, *Journal of Labor Economics*, 1997; G.J. Borjas, *Heaven's door: immigration policy and the American economy*, Princeton, 1999; B.D. Meyer, ‘Do the Poor Move to Receive Higher Welfare Benefits?’, *ongepubliceerd artikel*, 2000; J.B. Gelbach, ‘The Life cycle Welfare Migration Hypothesis: Evidence from the 1980 and 1990 Censuses’, *working paper*, 2000; T. McKinnish, ‘Welfare-Induced Migration at State Borders: New Evidence from Micro-Data’, *Journal of Public Economics*, 2007.

⁷¹ P.J. Pederson, M. Pytlíkova & N. Smith, ‘Selection or Networks Effects? Migration Flows into 27 OECD Countries, 1990-2000’, *IZA Discussion Paper No. 1104*, 2004.

⁷² N. Peridy, ‘The European Union and Its New Neighbors: An Estimation of Migration Potentials’, *Economic Bulletin*, 2006, nr. 2; D. Leblang, J. Fitzgerald & J. Teets, ‘Defying the Law of Gravity: The Political Economy of International Migration’, *University of Colorado*, 2007.

een toename van het aantal immigranten leiden.⁷³ Dat geldt zowel voor hoog- als voor laagopgeleiden, waarbij het effect sterker is in het geval van die laatste groep.

Ook meer recent uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek levert een gemengd beeld op. Een aantal onderzoeken toont aan dat de verschillen in de generositeit van de verzorgingsstaat tussen de EU-lidstaten inderdaad kan werken als een magneet die migranten aantrekt. De Giorgi & Pellizzari (2009) stellen dat de relatie tussen beide significant, maar relatief zwak is. Sterker is de invloed van determinanten die te maken hebben met de arbeidsmarkt, zoals de hoogte van lonen en werkloosheid die eerder in dit hoofdstuk zijn besproken. Het effect is echter wel sterk genoeg om verstoringen in migratiestromen te veroorzaken en de voordelen van een mobiele beroepsbevolking te verminderen of zelfs teniet te doen.⁷⁴ Warin & Svaton (2008) komen eveneens tot de conclusie dat sociale zekerheidsvoorzieningen een belangrijk signaal doen uitgaan naar potentiële migranten en hun conclusie luidt dan ook dat de verzorgingsstaat als een magneet kan werken op migranten binnen de EU. Daarbij moet wel wederom de kanttekening worden geplaatst dat arbeidsmarktomstandigheden en -vooruitzichten, waaronder het werkloosheidsniveau, een (nog) sterker effect laten zien. Het is dan ook vooral de combinatie van gunstige arbeidsmarktvooruitzichten en uitgebreide sociale zekerheidsvoorzieningen tezamen die arbeidsmigranten richting bepaalde landen doen komen.⁷⁵

Ook blijkt uit onderzoek dat binnen regio's waarin 'vrije migratie' mogelijk is, zoals de EU, relatief meer laaggekwalificeerde migranten naar die landen komen waar uitgebreide sociale zekerheidsvoorzieningen bestaan. Omdat een genereuze verzorgingsstaat steunt op een fundament van hoge belastingen blijven hooggekwalificeerde migranten in verhouding vaker weg dan laaggekwalificeerden. Anders gezegd worden laaggekwalificeerde migranten *aangetrokken* door sociale zekerheidsvoorzieningen in het gastland, terwijl de hooggekwalificeerde migrant erdoor lijkt te worden afgestoten.⁷⁶ Omdat binnen de EU in het kader van intra-EU migratie geen gebruik mag worden gemaakt van selectief beleid kan daartegen niets worden ondernomen. Dat hoeft echter ook niet per definitie om uiteindelijk toch tot lagere belastingen op arbeid en minder intensieve herverdeling van inkomsten te komen. Razin e.a. (2002) komen namelijk tot de op het eerste gezicht paradoxale conclusie dat laaggekwalificeerde immigratie tot een lagere belastingdruk kan leiden dan wanneer er helemaal geen sprake zou zijn van instroom van

⁷³ G. De Giorgi & M. Pellizzari, 'Welfare Migration in Europe and the Cost of a Harmonized Social Assistance', *IZA Discussion Paper No. 2094*, 2006; F. Docquier & A. Marfouk, 'International Migration by Educational Attainment (1990-2000)', in: Ç. Ozden & M. Schiff (red.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, New York, 2006.

⁷⁴ G. De Giorgi & M. Pellizzari, 'Welfare migration in Europe', *Labour Economics*, 2009.

⁷⁵ Warin & Svaton, 'European Migration'.

⁷⁶ A. Cohen & A. Razin, 'Skill Composition and the Generosity of the Welfare State', pp. 4-6.

immigranten. Door de komst van laaggekwalificeerde migranten komt namelijk wel een herverdeling op gang die door autochtonen wordt gevoeld, maar er ontstaat eveneens een tegenreactie van diezelfde autochtonen tegen hoge belastingen. Die tegenreactie blijkt in veel gevallen sterker te zijn, waardoor het nettoresultaat lagere belastingen en minder intensieve herverdeling oplevert.⁷⁷

Boeri (2009) vindt uitkomsten die erop wijzen dat legale, vooral hooggekwalificeerde migranten geen netto-ontvangers zijn van staatssteun. Hij vindt er echter wel bewijs voor dat migranten over het algemeen, zeker in landen met uitgebreide sociale zekerheidsstelsels, oververtegenwoordigd zijn onder diegenen die gebruik maken van collectieve voorzieningen. Die conclusie blijft overeind staan als diezelfde migranten worden vergeleken met inwoners van het bestemmingsland met dezelfde achtergrond wat betreft opleidingsniveau en familiekenmerken. Bovendien ondersteunen zijn bevindingen de conclusie dat hoge sociale uitgaven in een land gepaard gaan met een toestroom van vooral meer laaggekwalificeerde migranten.⁷⁸ Uit onderzoek voor Nederland van SEO (2012) blijkt echter dat een tijdelijke arbeidsmigrant uit de MOE-landen de schatkist 1800 euro meer oplevert dan hij kost.⁷⁹

Belangrijke aanvullende bevindingen komen van Kureková (2013). Zij komt tot de conclusie dat welvaartsstaatvoorzieningen inderdaad kunnen functioneren als pushfactoren. Uit onderzoek dat zij deed in MOE-landen bleek dat oudere werknemers eerder uit eigen land vertrokken als werkloosheidsverzekeringen of andere regelingen die hulp bieden bij het aanpassen aan een veranderende arbeidsmarkt zwak waren. Ook bleken zaken als ziektekostenverzekeringen en andere voorzieningen, die vooral betrekking hebben op gezinnen, belangrijke factoren die het besluit om te emigreren beïnvloeden. Jongere werknemers bleken vooral gevoelig voor de *mismatch* tussen genoten onderwijs en datgene dat nodig is op de arbeidsmarkt.⁸⁰ De jeugdwerkloosheid is in veel van de MOE-landen hoog en de aanwezigheid van programma's waarin jongeren worden geassisteerd bij het vinden van werk bleek een remmend effect te hebben op emigratie van die doelgroep. Concluderend stelt Kureková dat MOE-landers emigratie overwegen als middel om met onzekerheden op de arbeidsmarkt om te gaan. Meer uitgebreide sociale zekerheidsvoorzieningen in het land van herkomst werken als vervanger van emigratie. *“Although welfare state policies are hardly designed with the specific aim to impact out-migration, they arguably can be thought of as important institutional (and*

⁷⁷ A. Razin, E. Sadka & P. Swagel, 'Tax burdens and migration: a political economy theory and evidence', *Journal of Public Economics*, 2002, pp. 167-190.

⁷⁸ Boeri, 'Immigration to the Land of Redistribution'.

⁷⁹ SEO Economisch Onderzoek, *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, Amsterdam, 2012.

⁸⁰ Zie ook: D. van Leeuwen e.a., *Arbeidsmarkt openbreken voor jongeren*, Politiek-Wetenschappelijke Stellingname 1 van de Prof.mr. B.M. TeldersStichting, Den Haag, 2013.

monetary) determinants of migration,” aldus Kureková.⁸¹

Anderzijds zijn er onderzoeken gedaan waaruit de hierboven genoemde verbanden juist niet blijken. Giuliette e.a. (2011) komen tot de conclusie dat migratiestromen binnen de EU niet gerelateerd zijn aan genereuze bijstandsvoorzieningen. Zij stellen dan ook dat het zogenoemde ‘welvaartmigratie’-debat op basis van verkeerde aannames wordt gevoerd die niet gebaseerd zijn op empirisch bewijs.⁸² Ook Kvist (2004) stelt geen empirisch bewijs te vinden die de aanname bevestigt dat ruimhartige voorzieningen of een gemakkelijk toegankelijke arbeidsmarkt binnen de EU als magneet voor immigranten zou werken. Wel implementeren lidstaten beleid dat op die aanname is gebaseerd. Zij participeren in ‘strategische interacties’, wat onder andere inhoudt dat beleid van elkaar wordt afgekeken en gekopieerd. De lidstaten met het minst restrictieve beleid blijken daarin het meest actief te zijn.⁸³ Nowotny (2011) komt tot de conclusie dat migranten vooral op hogere inkomens, arbeidsmarktkansen, etnische netwerken en taalovereenkomsten afkomen. Voor de aanzuigende werking van sociale voorzieningen vindt hij nauwelijks bewijs.⁸⁴ Barrett & Maitre (2011), ten slotte, vinden er ook geen bewijs voor dat immigranten meer gebruik maken van sociale zekerheidsvoorzieningen dan autochtonen.⁸⁵

Al met al kan vanuit de wetenschap geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag of sociale zekerheidsvoorzieningen een aantrekkende werking hebben op de komst van immigranten. Dat de verzorgingsstaat als magneet werkt blijft daarmee nog altijd een hypothese, waarvoor geen eenduidig empirisch bewijs is geleverd.⁸⁶ Als we alle nuances even weglaten lijkt er echter wel een verband te bestaan tussen genereuze sociale voorzieningen en de komst van immigranten. Gezien het grote aantal onderzoeken waaruit een relatie blijkt mag voorzichtig gesteld worden dat er op zijn minst de mogelijkheid bestaat dat een dergelijk effect bestaat. Immigranten lijken hun keuze voor bepaalde landen in ieder geval deels te baseren op dergelijke voorzieningen. Toch mogen de onderzoeken die twijfels bij die conclusie plaatsen of tegenspreken niet worden genegeerd. Belangrijker dan sociale voorzieningen is werkgelegenheid: laag- en middelbaar geschoolde migranten komen in eerste instantie voor relatief goed betaald werk en niet voor een uitkering.⁸⁷ Wel is het mogelijk dat immigranten, die niet primair op welvaartsstaatvoorzieningen zijn afgekomen, de aan- of afwezigheid daarvan alsnog laten meewegen bij het besluit om zich al dan niet in het gastland te vestigen.⁸⁸

⁸¹ L. Kureková, ‘Welfare Systems as Emigration Factor: Evidence from the New Accession States’, *Journal of Common Market Studies*, 2013, nr. 4, pp. 721-739.

⁸² Giulietti e.a., ‘Unemployment Benefits and Immigration.’

⁸³ Kvist, ‘Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom?’

⁸⁴ Nowotny, *Welfare Magnets, Taxation and the Location Decisions of Migrants to the EU*.

⁸⁵ A. Barrett & B. Maitre, *Immigrant Welfare Receipt across Europe*, IZA Discussion Paper nr. 5515, 2011.

⁸⁶ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 23.

⁸⁷ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 24.

⁸⁸ Ibidem.

Uit onderzoek is overigens wel gebleken dat de uitkeringsafhankelijkheid van (voormalige) migranten en diens kinderen nog altijd een stuk hoger is in vergelijking met autochtonen. Dat geldt dan wel vooral voor de bijstandsuitkeringen, terwijl de beide groepen elkaar weinig ontlopen bij de WW, arbeidsongeschiktheids- en andere uitkeringen.⁸⁹ Maar die uitkomsten zijn niet per definitie representatief voor huidige vormen van arbeidsmigratie vanuit MOE-landen. Hoe deze recente arbeidsmigratie uiteindelijk zal uitpakken zal de tijd leren, maar zonder voorbarige conclusies te trekken, kunnen we wel kijken naar de meest recente cijfers. In de tabellen hieronder is te zien hoeveel Midden en Oost Europeanen tussen 2006 en 2011 gebruik maakten van verschillende Nederlandse sociale zekerheidsvoorzieningen.

Tabel 2. Personen ouder dan 15 jaar met een uitkering afkomstig uit Midden en Oost-Europa

<i>Jaartal</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
WW	910	800	1.040	2.140	2.560	3.650
WWB	2.210	2.110	2.190	2.640	3.190	2.780
AO (WAO/WIA/Wajong)	1.230	1.260	1.260	1.350	1.410	1.500
ANW	470	480	430	440	430	420
Totaal (excl. ZW, AKW en AOW)	4.820	4.730	4.920	6.570	7.590	8.350
AOW	3.960	3.970	4.010	4.040	4.190	4.360
Totaal (excl. ZW, AKW)	8.780	8.700	8.930	10.610	11.780	12.710

Data afkomstig van het CBS

Tabel 2 toont een stijging in het gebruik van met name de WW-uitkering. Ook van de bijstandsuitkering wordt meer gebruik gemaakt sinds 2006, al is in 2011 een daling ten opzichte van 2010 te zien. Het totale *absolute* gebruik – ook van de AOW – vertoont een stijgende lijn. Om ook iets te kunnen zeggen over *relatieve* patronen moet echter ook worden gekeken naar de totale stijging van het aantal MOE-landers in Nederland (de populatie). Om zo zuiver mogelijk uitspraken te doen houden we de GBA-registraties aan en niet de schattingen van Van der Heijden. Tussen 2006 en 2011 steeg de populatie van de EU-10 burgers in Nederland van 85.467 naar 158.442 personen.⁹⁰ Het totale relatieve gebruik is daarmee

⁸⁹ Ibidem, pp. 11 en 79.

⁹⁰ CBS. Let op: de geregistreerde populatie voor 2011 (158.442) wijkt af van de cijfers van Van der Heijden e.a. die eerder zijn gebruikt in dit geschrift. Dat komt omdat Van der Heijden met zowel GBA- als UWV-registraties werkt, terwijl hier alleen de GBA-registraties worden meegenomen.

afgenomen van 10% in 2006 naar 8% in 2011. Het gebruik van de WW is relatief toegenomen van 1% tot 2,3%. Verder is vooral sprake van een relatieve afname in het totale gebruik: bij de bijstandsuitkering van 2,6% tot 1,75%; bij de AO van 1,4% tot 0,95% en bij de AOW van 4,6% naar 2,75%.

Al met al kan dus geconcludeerd worden dat het absolute totale gebruik van sociale voorzieningen en verzekeringen door MOE-landers in Nederland is toegenomen. Als we de stijging van de totale populatie MOE-landers meenemen dan is, behalve de WW, echter vooral sprake geweest van een totale relatieve daling. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met onderlinge verschillen: cijfers laten zien dat het gebruik van de bijstandsuitkering door Bulgaren en Roemen wel degelijk ook relatief zijn toegenomen tussen 2007 en 2011.⁹¹ Hoewel de omvang van die groep daarmee nog altijd beperkt is, is er wel sprake van een snelle stijging waar rekening mee moet worden gehouden. In de tabellen 3 tot en met 6 op de volgende bladzijden zijn de gegevens opgesplitst naar uitkeringssoort.

Tabel 3. Personen ouder dan 15 jaar met een WW-uitkering afkomstig uit Midden en Oost-Europa

<i>Soort uitkering</i>	WW					
<i>Land van herkomst / jaar</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bulgarije	60	60	60	80	80	110
Estland					10	10
Hongarije	90	80	80	180	190	260
Letland	10			10	20	50
Litouwen	10	10	10	30	50	70
Polen	520	460	660	1.500	1.830	2.760
Roemenië	120	110	110	180	190	190
Slovenië						
Slowakije, Tsjechië en voormalig Tsjecho-Slowakije	100	80	100	160	170	200
Totaal personen afkomstig uit MOE-landen	910	800	1.020	2.140	2.540	3.650
Autochtonen en tweede generatie allochtonen	180.070	155.640	138.740	219.750	218.490	224.170
Westerse allochtonen (excl. EU-uitbreidingslanden)	10.730	9.200	8.360	12.190	11.600	5.860
Niet-westerse allochtonen	26.630	24.550	24.010	34.880	32.910	33.060

Data afkomstig van het CBS

⁹¹ Bron: CBS.

Tabel 4. Personen ouder dan 15 jaar met een WWB-uitkering afkomstig uit Midden en Oost-Europa

<i>Soort uitkering</i>	WWB					
<i>Land van herkomst / jaar</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bulgarije	190	190	220	270	340	360
Estland	10	10	10	10	10	10
Hongarije	230	220	220	250	270	230
Letland	20	10	20	30	40	40
Litouwen	20	20	20	40	60	60
Polen	1.140	1.090	1.150	1.380	1.700	1.410
Roemenië	320	300	310	360	420	370
Slovenië						
Slowakije, Tsjechië en voormalig Tsjecho-Slowakije	270	250	240	290	330	300
Totaal personen afkomstig uit MOE-landen	2.200	2.090	2.190	2.630	3.170	2.780
Autochtonen en tweede generatie allochtonen	206.750	186.690	174.670	192.460	205.680	193.180
Westerse allochtonen (excl. EU-uitbreidingslanden)	24.720	24.730	25.510	26.860	27.940	15.600
Niet-westerse allochtonen	164.470	153.620	152.630	164.170	176.840	149.360

Data afkomstig van het CBS

Tabel 5. Personen ouder dan 15 jaar met een arbeidsongeschiktheidsuitkering afkomstig uit Midden en Oost-Europa

<i>Soort uitkering</i>	<i>Arbeidsongeschiktheid - WAO/WIA/WAJONG</i>					
<i>Land van herkomst / jaar</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bulgarije	70	60	60	80	70	100
Estland						
Hongarije	170	160	160	170	150	150
Letland	10	10				
Litouwen					20	20
Polen	630	650	660	740	800	900
Roemenië	170	180	170	210	200	200
Slovenië						
Slowakije, Tsjechië en voormalig Tsjecho-Slowakije	180	170	180	160	160	150
Totaal personen afkomstig uit MOE-landen	1.230	1.230	1.230	1.360	1.400	1.520
Autochtonen en tweede generatie allochtonen	671.110	664.650	653.780	656.060	659.220	652.770
Westerse allochtonen (excl. EU-uitbreidingslanden)	24.890	24.090	23.560	23.640	23.620	12.060
Niet-westerse allochtonen	66.400	66.890	68.150	68.290	72.060	75.260

Data afkomstig van het CBS

Tabel 6. Personen ouder dan 15 jaar met een AOW-afkomstig uit Midden en Oost-Europa

<i>Soort uitkering</i>	<i>AOW</i>					
<i>Land van herkomst / jaar</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bulgarije	90	100	110	120	130	160
Estland	30	20	20	20	20	20
Hongarije	1.380	1.360	1.330	1.300	1.290	1.290
Letland	50	50	50	50	40	50
Litouwen	30	30	30	30	20	20
Polen	1.490	1.470	1.500	1.500	1.550	1.600
Roemenië	220	240	250	250	260	300
Slovenië						
Slowakije, Tsjechië en voormalig Tsjecho-Slowakije	660	680	710	750	850	920
Totaal personen afkomstig uit MOE-landen	3.950	3.950	4.000	4.020	4.160	4.360
Autochtonen en tweede generatie allochtonen	2.208.520	2.247.600	2.298.610	2.358.440	2.407.630	2.520.420
Westerse allochtonen (excl. EU-uitbreidingslanden)	97.090	99.390	99.870	101.240	102.740	56.990
Niet-westerse allochtonen	53.020	58.160	62.380	67.590	73.320	78.990

Data afkomstig van het CBS

Te zien is dat vooral het gebruik van WW door Polen – zowel absoluut als relatief – flink is toegenomen. Let wel dat dit een werknemersverzekering is waarvoor premies worden afgedragen. Wat betreft de bijstandsuitkering is zoals gezegd sprake van een bescheiden toename tussen 2006 en 2010, terwijl er een afname is te zien in 2011 ten opzichte van 2010 (tabel 4). Al met al lijkt het gebruik van sociale voorzieningen door arbeidsmigranten uit de MOE-landen in Nederland niet disproportioneel te zijn.⁹² Dat komt onder andere doordat arbeidsmigranten uit die landen primair komen om te werken en doordat de Nederlandse verzorgingsstaat de afgelopen decennia al sterk is ingekrompen.⁹³ Op termijn kan het gebruik

⁹² Tweede Kamer der Staten Generaal, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*.

De verhouding WWB ontvangers/geregistreerde populatie in 2011 ligt voor Bulgaren, Polen en Roemenen wel hoger dan voor bijvoorbeeld Belgen, Duitsers, Fransen of Spanjaarden, maar dat verschil is relatief klein (1,5 tot 2,1 % tegenover 0,6 tot 1,0 %).

⁹³ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, pp. 78-81.

echter wel toenemen, bijvoorbeeld door een gebrekkige sociaal-economische integratie en hoge werkloosheid. Dat gebeurde in Nederland ook met de Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten. Hoewel de recente arbeidsmigratie uit de MOE-landen een ander karakter heeft moet met een dergelijk scenario rekening worden gehouden.

Concluderend kan over de economische determinanten worden gezegd dat een combinatie van een economische groei, lage werkloosheid en hoge lonen in het gastland naar verwachting als sterkste ‘magneet’ voor immigranten werkt. Genereuze sociale zekerheid blijkt niet een primaire factor te zijn die migranten aantrekt. Dit heeft waarschijnlijk deels te maken met de beperkte toegankelijkheid tot sociale uitkeringen. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is de toegang tot de bijstand beperkt voor migranten en voor het ontvangen van een werkloosheidsuitkering moet eerst een arbeidsverleden zijn opgebouwd. Verzorgingsstaatarrangementen spelen mogelijk wel een rol in beslissingen van migranten om zich voor langere tijd te vestigen in het gastland. Naar het zich laat aanzien zal het hierbij eerder gaan om zaken als onderwijs en gezondheidszorg dan om werkloosheids- en bijstandsuitkeringen alleen. Naast de aanwezigheid van werk en stabiliteit is een goede kwaliteit van het leven namelijk een belangrijke drijfveer om zich ergens te vestigen.

3.3.3 Niet-economische determinanten

Hoewel de hierboven besproken economische determinanten over het algemeen als belangrijkste worden beschouwd zijn er ook determinanten van niet-economische aard die aandacht verdienen.

Vrij verkeer van personen

De in hoofdstuk 2 besproken richtlijn vrij verkeer van personen blijkt in de praktijk een sterk effect te hebben op migratiestromen binnen de EU. Zeker voor EU-burgers – en dat is ook het idee erachter – verlaagt die richtlijn de kosten en moeite die migratie met zich meebrengt aanzienlijk. De toename in de komst van Polen naar Nederland is daar een goed voorbeeld van. Vooral wanneer sprake is van vrij verkeer van personen spelen de economische determinanten een rol. Dat maakt het vrij verkeer van personen in de afgelopen jaren tot één van de belangrijkste factoren binnen het thema intra-EU migratie. Samen met het vervallen van de tewerkstellingsvergunning voor Bulgaren en Roemenen vanaf 1 januari 2014 zal met de uitwerking ervan rekening moeten worden gehouden wanneer andere MOE-landen EU-lidmaatschap verkrijgen. Daarop zal later worden teruggekomen.

Geografische afstand

Een simpele, maar niet te onderschatten invloed gaat uit van afstand. Anders gezegd is de afstand tussen het thuis- en gastland een belangrijke bepalende factor bij de keuze waar naartoe wordt geëmigreerd. Over het algemeen genomen daalt

de toestroom van immigranten binnen de EU-landen met het toenemen van de afstand tussen herkomst en bestemming.⁹⁴ Naarmate de afstand toeneemt, stijgen namelijk ook de uitgaven voor de verplaatsing. De kosten van de initiële verplaatsing rijzen met de afstand, net zoals die van de toekomstige bezoeken aan het thuisland.⁹⁵ Door het feit dat verplaatsingskosten steeds lager worden, hebben ze tegenwoordig echter steeds minder invloed op de migratiestromen. Dat geldt zeker voor intra-EU migratie, waardoor het moeilijk is eenduidig uitspraken te doen over dit punt. MOE-landers zullen wat afstand betreft volgens deze redenering eerder immigreren naar buurlanden of landen in de nabije regio, maar als ze toch naar verder weg gelegen landen gaan dan kan de extra afstand van Duitsland naar Nederland, of van Frankrijk naar Spanje verschil maken. Door de invloed van andere determinanten, waaronder economische, is de uitwerking van geografische afstand in de praktijk echter niet zo eenduidig.

Taal

Voor taal geldt dat de migratiestroom tussen twee landen positief wordt beïnvloed wanneer in beide landen dezelfde taal wordt gesproken.⁹⁶ Migratiestromen tussen landen waarin (soort)gelijke talen worden gesproken zijn veelal groter dan wanneer die relatie ontbreekt.⁹⁷ Het aantal MOE-landers dat naar Nederland komt zal dus niet positief worden beïnvloed door deze factor. Uit onderzoek blijkt dat een meerderheid van de *recent* gemigreerde Polen en Bulgaren moeite heeft met de Nederlandse taal.⁹⁸ Tweederde van hen geeft aan de taal niet goed te verstaan.⁹⁹ Wel kunnen zij zich veelal goed redden met de Engelse taal en, vooral bij langer verblijf, zijn vooral Polen gemotiveerd de taal te leren.¹⁰⁰ Een vreemde taal zullen arbeidsmigranten zich echter ook in andere EU-lidstaten eigen moeten maken en als we puur naar taal kijken is dat niet een factor die MOE-landers naar Nederland doet trekken. Op basis van de verwachtingen zullen zij eerder migreren naar landen in de eigen regio waar overeenkomsten in gesproken talen groter zijn.

⁹⁴ Warin & Svaton, 'European Migration: Welfare Migration or Economic Migration?', p. 2; Nowotny, *Welfare Magnets, Taxation and the Location Decisions of Migrants to the EU*.

⁹⁵ A.M. Mayda, 'International Migration: A Panel Data Analysis of Economic and Non-Economic Determinants', *Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper*, 2005, nr. 1590, p. 13.

⁹⁶ Warin & Svaton, 'European Migration: Welfare Migration or Economic Migration?', p. 1; Nowotny, *Welfare Magnets, Taxation and the Location Decisions of Migrants to the EU*.

⁹⁷ M. Belot & S. Ederveen, 'Cultural barriers in migration between OECD countries', *Journal of Population*, 2012, nr. 3. p. 1103.

⁹⁸ Waarbij het gaat om zelfgerapporteerde taalvaardigheid. Een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal leidt tot een hoger percentage ongevallen op het werk. Bron: Tweede Kamer der Staten Generaal, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*, p. 19.

⁹⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, pp. 64 en 74.

¹⁰⁰ Ibidem, pp. 67 en 71.

Net als bij geografische afstand wordt deze factor in de praktijk doorkruist door de effecten van andere determinanten, zoals verschillen in toelatingsbeleid en de hoogte van (minimum)lonen. Het grotere aantal Polen in Nederland en vooral Groot-Brittannië ten opzichte van bijvoorbeeld Duitsland is zeer waarschijnlijk te verklaren door het feit dat Duitsland lang een strikter toegangsbeleid voor die doelgroep heeft gehanteerd en, anders dan in Nederland, (nog) geen minimumloon heeft. Volgens de Roemeense minister van Arbeid, Gezin en Sociale Bescherming, Mariana Campeanu, geven Bulgaren en Roemenen overigens wel degelijk de voorkeur aan landen waarmee ze wat taal (en cultuur) betreft meer affiniteit hebben. Het aandeel arbeidsmigranten dat na 1 januari 2014 uit die landen naar Nederland zal komen zal volgens haar dan ook wel meevallen. Zij zullen eerder richting landen als Italië en Spanje gaan, aldus de minister.¹⁰¹ Waarop ze die aanname baseerde is overigens niet duidelijk.

Cultuur

Voor cultuur geldt hetzelfde als voor taal. Potentiële migranten zijn eerder geneigd naar een land te trekken dat religieuze en culturele gelijkenissen vertoont met hun land van herkomst.¹⁰² Culturele verschillen vertalen zich in migratiekosten die emigreren minder aantrekkelijk maken.¹⁰³ Als – in theoretisch opzicht – twee landen behalve wat cultuur betreft precies hetzelfde zouden zijn, dan zou verwacht mogen worden dat de immigrant in kwestie zal kiezen voor het land dat in cultureel opzicht de meeste gelijkenis vertoont met het land van herkomst. Sommige wetenschappers stellen zelfs dat – in het geval van ontwikkelde landen – het al dan niet bestaan van culturele barrières een grotere verklarende kracht heeft ten aanzien van migratiestromen dan economische determinanten.¹⁰⁴ Of dat voor MOE-landers die naar Nederland komen opgaat is echter nog maar de vraag. Op een in sommige gevallen katholieke achtergrond na hebben die landen geen specifieke culturele overeenkomsten met Nederland.

In de praktijk spelen, zoals we gezien hebben, meer factoren dan alleen cultuur en het lijkt wederom de invloed van andere determinanten te zijn die voor andere uitkomsten zorgen dan men op basis van cultuur *alleen* zou mogen verwachten. MOE-landers zullen op basis van verwachtingen eerder naar Nederland komen wegens economische kansen die er voor hen liggen dan wegens de culturele overeenkomsten tussen ons land en de MOE-landen. Het effect van overeenkomsten in cultuur zal naar verwachting sterker zijn als buurlanden hetzelfde niveau van

¹⁰¹ 'Laaggeschoolde Bulgaren en Roemenen niet echt welkom', de Volkskrant, 10 september 2013, via <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3506912/2013/09/10/Laaggeschoolde-Bulgaren-en-Roemenen-niet-echt-welkom.dhtml>

¹⁰² Belot & Ederveen, 'Cultural barriers in migration between OECD countries', pp. 1085 en 1103.

¹⁰³ Ibidem, p. 1085.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 1077.

economische ontwikkeling komen als Nederland en andere west-Europese landen. Net als bij geografische afstand en taal mag in dat geval verwacht worden dat meer MOE-landers zullen kiezen voor die buurlanden, omdat de kosten van migratie dan kleiner zullen zijn. Wegens een gebrek aan empirisch onderzoek wordt in dit geschrift niet verder op deze factor worden ingegaan.

Sociale netwerken & malafide uitzendbureaus

Zoals aan het begin van paragraaf 3.2 al kort werd omschreven gaat de sociale netwerktheorie ervan uit dat de kosten en risico's van immigratie deels worden opgevangen door reeds bestaande sociale netwerken in het bestemmingsland. Uit onderzoek blijkt inderdaad dat het bestaan van sociale netwerken een immigratieversterkend effect oplevert.¹⁰⁵ Daaraan zit ook een economische component gekoppeld: via dergelijke netwerken wordt ook informatie gedeeld over de economische situatie in het land van bestemming.¹⁰⁶ Anders dan taal en cultuur – waarbij geen directe overlap bestaat tussen Nederland en de MOE-landen – is dit wel een determinant met verklarende werking voor Nederland. Gezien er sinds 2004 meer MOE-landers richting Nederland komen, valt namelijk te verwachten dat de aanwezigheid van dergelijke groepen, en mogelijk ook netwerken, meer landgenoten zullen aantrekken.

Een (beperkte) indicator voor het bestaan van netwerken is het contact dat Poolse en Bulgaarse immigranten hebben met hun landgenoten die ook in Nederland verblijven. Het contact dat Polen hebben met Poolse vrienden en kennissen blijkt gemiddeld genomen intensiever dan het contact dat zij hebben met autochtone Nederlanders. Ruim 70% van de Polen in Nederland heeft wekelijks contact met andere Polen. Voor recent gemigreerden is dat bijna de helft.¹⁰⁷ Daaruit blijkt dat Polen die recent naar Nederland zijn gekomen relatief vaak bij landgenoten in de buurt – of zelfs op dezelfde locatie wonen. Het is een bekend verschijnsel dat migranten zich vestigen in gebieden waar veel mensen met dezelfde etnische achtergrond wonen.¹⁰⁸ Dat is een indicatie dat er een Pools netwerk bestaat, al valt over de sterkte daarvan (nog) niet zoveel te zeggen. Vooral de lageropgeleide Polen hebben het meeste contact binnen de eigen groep, maar uit onderzoek blijkt dat – vooral oudere, hoogopgeleide – Polen ook relatief veel contact met autochtone Nederlanders hebben. Het zwaartepunt ligt in de vrije tijd bij landgenoten en op het werk bij Nederlanders.¹⁰⁹ Een soortgelijk beeld ontstaat bij Bulgaren, hoewel

¹⁰⁵ Warin & Svaton, 'European Migration: Welfare Migration or Economic Migration?', pp. 1 en 2.

¹⁰⁶ D. Leblang, J. Fitzgerald & J. Teets, 'The Political Economy of International Labor Migration', 2010; Nowotny, *Welfare Magnets, Taxation and the Location Decisions of Migrants to the EU*.

¹⁰⁷ Dagevos (red.), *Poolse migranten*, p. 104. Zie ook: D.J. Korf, *Polen in Nederland*, Utrecht, 2009.

¹⁰⁸ Belot & Ederveen, 'Cultural barriers in migration between OECD countries', p. 1085.

¹⁰⁹ Ibidem, pp. 102-107; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 104.

die aangeven minder contact te hebben met zowel Nederlanders als landgenoten. Dat is te verklaren doordat Bulgaren, onder andere door het bestaan van obstakels, minder vaak werken dan Polen en de groep Bulgaren kleiner is dan de groep Polen.¹¹⁰

Voor Nederland is een specifieke factor die meespeelt het bestaan van uitzendbureaus die vaak zeer actief of zelfs agressief werven in de landen van herkomst. Niet zelden worden totaalpakketten aangeboden, waar naast de reis ook huisvesting en alles wat nodig is om hier aan de slag te gaan zijn inbegrepen.¹¹¹ Het bestaan van malafide uitzendbureaus is daarbij een groot probleem. Volgens de Parlementaire onderzoekscommissie *Lessen uit recente arbeidsmigratie* (LURA) hebben wij in Nederland te maken met 5000 à 6000 malafide uitzendbureaus. Die arbeidsbureaus gebruiken een aantal middelen om onder andere MOE-landers goedkoop in te kunnen zetten. Een daarvan is schijnzelfstandigheid. Daarvan is sprake wanneer mensen op papier werkzaam zijn als zelfstandigen, terwijl op grond van feiten en omstandigheden sprake is van een arbeidsovereenkomst. Met een dergelijke constructie worden vaak loonheffing, premies werknemersverzekeringen en arbeidsrechtelijke bescherming ontweken en kunnen onterecht fiscale (ondernemers) faciliteiten worden geclaimd. Ook kan hiermee de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) voor bepaalde groepen worden omzeild.¹¹² Een tweede methode is het ontduiken van het minimumloon. Door het toepassen van constructies met bijvoorbeeld arbeidstijden, stukloon en onkostenvergoedingen kan feitelijke ontduiking van het wettelijk minimumloon ontstaan. Een werknemer moet dan bijvoorbeeld extreem veel uren maken om het minimumloon uitbetaald te krijgen, maar men doet alsof er conform de arbeidsvoorwaarden en -tijden wordt gewerkt. Ook vindt er geregeld fraude plaats met werkgeversverklaringen, contracten en bescheiden. Zo worden er bijvoorbeeld verschillende contracten en loonstroken gemaakt voor de werknemer, voor de Nederlandse en voor de buitenlandse overheid.¹¹³

Ook misbruik ten aanzien van premieafdracht is een probleem dat men tegenkomt in de praktijk. EU verordeningen 883/2004 en 987/2009 over coördinatie van de sociaalzekerheid-stelsels maken het onder bepaalde omstandigheden mogelijk dat premies voor sociale verzekeringen worden afgedragen in een ander land, terwijl feitelijk gewerkt wordt in Nederland. Dat kan het geval zijn bij detachering door een in een ander land gevestigde werkgever, of als er gewerkt wordt in meerdere lidstaten (bijvoorbeeld transport). Als aan bepaalde criteria wordt voldaan zijn de werknemers verzekerd in het land waar de werkgever is gevestigd. Deze lidstaat int in dat geval de premies en betaalt de uitkeringen. Het komt echter ook

¹¹⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 104.

¹¹¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*.

¹¹² Rijksoverheid, 'Kamerbrief aanpak schijnconstructies', *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 4 april 2013.

¹¹³ Ibidem.

geregeld voor dat situaties gefingeerd worden om daarna werknemers in een ander EU-land in te kunnen schrijven en op die wijze premievoordeel te bereiken. Een voorbeeld is het oprichten van een postbusfirma waar niet de vereiste activiteiten rond het werkgeverschap worden uitgeoefend.

Intermezzo: Casus malafide constructie premieafdracht

Een Poolse medewerker wordt gedetacheerd in Nederland vanuit een in Polen gevestigd uitzendbureau en wordt betaald conform het Poolse minimumloon. Daarnaast ontvangt hij een netto onkostenvergoeding van maximaal € 42,- per dag, 7 dagen per week, ongeacht het aantal daadwerkelijk gewerkte dagen. Deze onkostenvergoeding is belastbaar inkomen naar de Poolse wet. Omdat een medewerker vaak naar de totale netto uitbetaling kijkt, zonder de grondslagen hiervoor te kennen, kan hij geneigd zijn met deze route in te stemmen. Echter, hij weet niet dat de opbouw van zijn sociale verzekeringen slechts op de grondslag van het Poolse minimum loon wordt gebaseerd en dat hij het risico van naheffing loopt over de onkostenvergoeding. Deze constructie zorgt voor oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt, omdat deze medewerker circa 2 euro per uur goedkoper ($\pm 15\%$) werkt dan gebruikelijk is. Tevens mist de Nederlandse overheid de afdrachten van de belastingen en sociale premies.

Verder is nog sprake van het ontduiken van cao's (o.a. bij grensoverschrijdende arbeid) en gefingeerde dienstverbanden. Binnen Nederland zorgen algemeen verbindend verklaarde (avv'de) cao's en wettelijke minimumbepalingen op het terrein van arbeid voor een gelijk speelveld. Voor het Europese speelveld geldt dat bedrijven die opdrachten met eigen werknemers uitvoeren in een andere EU-lidstaat tenminste de belangrijkste minimum arbeidsvoorwaarden en omstandigheden moeten garanderen die via wet of cao gelden in de lidstaat waar de werkzaamheden worden uitgevoerd. Dit betreft (minimum)loon, wettelijke vakantiedagen, werk- en rusttijden, regels en voorwaarden voor uitzendwerk, veiligheidsmaatregelen, maatregelen voor jongeren en zwangere werknemers en gelijke behandeling (pensioenen vallen er niet onder). In avv'de cao's worden deze aangeduid als 'de kernbepalingen'. In de meeste sectoren is echter niet duidelijk welke cao-bepalingen gelden voor buitenlandse werknemers. Hierdoor weten (buitenlandse) bedrijven en werknemers niet wat hun rechten en plichten zijn. Nu maken cao-partijen slechts in vier sectoren (uitzendkrachten, verzekeringsbedrijf, metaal-elektro en bouw) kenbaar welke avv'de cao-bepalingen in hun visie gelden voor vanuit het buitenland gedetacheerde werknemers. Daarnaast is het de vraag of het toepassen van alleen de kernbepalingen, met name op gedetacheerde uitzendkrachten, voldoende is om oneerlijke concurrentie tegen te gaan.¹¹⁴

Bij een gefingeerd dienstverband spant een aantal betrokken partijen samen.

¹¹⁴ Ibidem.

Personen worden in de personeels- en loonadministratie opgenomen, terwijl er feitelijk geen sprake is van een dienstverband of het verrichten van arbeid. De persoon met het gefingeerd dienstverband krijgt een arbeidscontract en loonstroken. Er worden 'loonbetalingen' per bank gedaan, waarna de persoon met het gefingeerde dienstverband het loon opneemt en contant terugbetaalt. Het arbeidscontract en de loonstroken worden vervolgens gebruikt om een hypotheek of verblijfsvergunning te verkrijgen, om administratief een arbeidsverleden op te bouwen voor een uitkering of om als crimineel 'witte' arbeid te verrichten (dek-mantel). Het komt ook voor dat er wel sprake is van feitelijke arbeid, maar dit wordt dan verricht door een derde, de feitelijke werknemer. Deze feitelijke werknemer wordt niet opgenomen in de loonadministratie en wordt zwart uitbetaald. Vaak heeft deze feitelijke werknemer een uitkering, is er sprake van loonbeslag of alimentatieverplichtingen of is de persoon illegaal in Nederland.¹¹⁵

Al met al kan gesteld worden dat sociale netwerken waarschijnlijk enige positieve invloed uitoefenen op het aantal Polen, Bulgaren en Roemenen dat naar Nederland komt. Dat effect moet echter niet worden overdreven: het feit dat veel MOE-landers tijdelijk komen werken in ons land – en de emigratiecijfers uit Nederland dus ook hoog zijn – zal een verzwakkend effect op die netwerken hebben. Wel is de invloed van uitzendbureaus sterk, juist ook in het geval van de tijdelijke arbeidsmigranten.

Bevolkingsgroei

Verwacht wordt dat een stijging in de bevolkingsgroei van het thuisland leidt tot een grotere migratiestroom. Een hogere bevolkingsgroei betekent een hoger aantal inwoners in het land van herkomst en dat impliceert dat er eveneens meer potentiële migranten zijn.¹¹⁶ Uit onderzoek is gebleken dat vooral een stijging van het aandeel 15 tot 29 jarigen van de bevolking tot meer emigratie leidt.¹¹⁷ Daar zal later nog op worden teruggekomen.

Een lagere bevolkingsgroei of een vergrijzing zou juist kunnen impliceren dat de absorptiecapaciteit van het land in kwestie toeneemt, wat op zijn beurt zal leiden tot een toename van het aantal migranten in dat land. In Nederland is de bevolking vanaf 1990 tussen de 0,1 en 0,8% gegroeid,¹¹⁸ van ruim 14,8 miljoen inwoners tot ruim 16,7 miljoen inwoners. De verwachting is dat die groei zal doorzetten tot 2035, waarna een (lichte) daling zal inzetten richting een kleinere bevolking. In 2060 ligt de bevolking naar verwachting rond de 17 miljoen inwoners, wat nog altijd meer is dan het huidige aantal.¹¹⁹ In Polen schommelt de

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ R. Rotte & M. Vogler, 'The effects of development on migration: Theoretical issues and new empirical evidence', *Journal of Population Economics*, 2000, Nr. 3, p. 488.

¹¹⁷ Hatton & Williamson, 'What Fundamentals Drive World Migration?', p.19. Deze resultaten bleken uit onderzoek naar emigratie uit sub-Sahara Afrika.

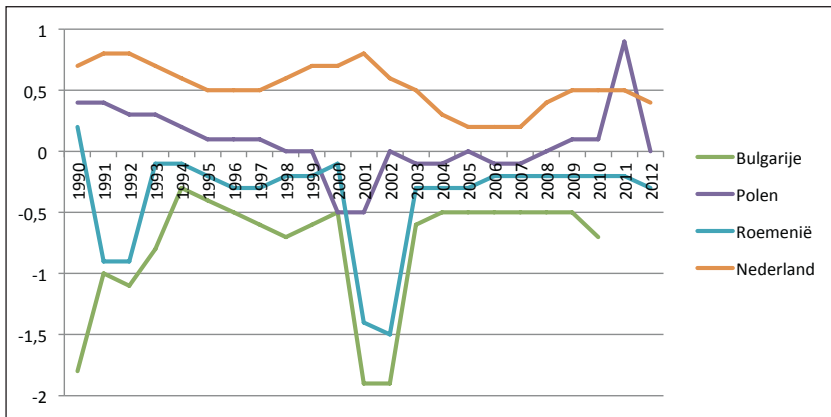
¹¹⁸ CBS.

¹¹⁹ Eurostat.

bevolkingsgroei al twee decennia rond de nul procent, waarbij lichte groei wordt afgewisseld met lichte krimp. De verwachting is echter dat de bevolking sterk zal teruglopen, van ruim 38 miljoen in 2010, tot een kleine 37 miljoen in 2035 en 32,7 miljoen in 2060. Een krimp van een kleine 14%. De bevolking van Bulgarije krimpt al twintig jaar met de laatste tien jaar een krimp van ongeveer een half procent per jaar. De verwachting is dat die krimp zal aanhouden, van ruim 7,5 miljoen inwoners in 2010, tot 6,4 miljoen in 2035 en 5,5 miljoen in 2060. Een krimp van 26,9%. Ook in Roemenië daalt de bevolkingsomvang al jaren, vooral vanaf 2003 behoorlijk regelmatig. In 2035 is de Roemeense bevolking naar verwachting teruggelopen tot een kleine 20 miljoen inwoners, in 2060 zelfs tot 17,3 miljoen. Een krimp van respectievelijk 7,5 en 19,4% ten opzichte van 2010.¹²⁰

Als men op basis van de verwachtingen alleen zou afgaan op de bevolkingsgroei, dan valt een toename van immigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië naar Nederland dus niet te verwachten. De bevolking van die landen neemt namelijk niet toe, maar af. Het is juist de bevolking van Nederland die (beperkt) toeneemt. Op korte en middellange termijn zal het effect van bevolkingsgroei of –krimp zich dan ook waarschijnlijk niet nadrukkelijk doen gelden wat migratiepatronen betreft. Dat kan uiteraard wel veranderen wanneer de krimp na verloop van tijd in de genoemde landen voelbaar wordt. De komst van arbeidsmigranten uit die landen naar Nederland zal dan naar verwachting gaan afnemen.

Figuur 23. Relatieve bevolkingsgroei tussen 1990 en 2012



Bron: Wereldbank

Demografische kenmerken/veranderingen en druk op de arbeidsmarkt

Bevolkingsgroei alleen dekt niet de gehele lading. Demografische kenmerken, de samenstelling van de bevolking en veranderingen zijn eveneens belangrijk. Met

¹²⁰ De bron voor de verwachtingen is Eurostat.

de factor 'druk op de arbeidsmarkt' wordt in dit geschrift de verhouding van het aantal mensen tussen 15 en 64 jaar in Nederland en de MOE-landen ten opzichte van de totale bevolking bedoeld. Zoals in de vorige paragraaf al even werd genoemd, wordt namelijk verondersteld dat naarmate het percentage 15 tot 64 jarigen daalt, de druk op de arbeidsmarkt zal afnemen (afgezien periodes van de economische recessie waarbij werkaanbod daalt), terwijl het aantal openstaande vacatures toeneemt.

In Polen heeft de grootste toename in bevolkingsgroei (de zogenaamde baby-boom-generatie) tussen 1972 en 1984 plaatsgevonden. In Nederland juist meteen na de Tweede Wereldoorlog, van 1946 tot 1970. Dat betekent dat de Poolse beroepsbevolking op de korte en middellange termijn relatief jong en omvangrijk is (push factor) en de Nederlandse beroepsbevolking op dit moment sneller dan de Poolse beroepsbevolking vergrijst, waardoor het tekort op de Nederlandse arbeidsmarkt (pull) wordt gevuld met het overschot op de Poolse arbeidsmarkt (push).

Ook op korte termijn moet dus rekening moet worden gehouden met demografische krimp in Nederland. Grote aantallen babyboomers zullen met pensioen gaan en zij zullen moeten worden vervangen door kleinere cohorten jongeren.¹²¹ Bij een gelijkblijvend migratiesaldo zal de Nederlandse beroepsbevolking naar verwachting in 2020 met 1,7% en in 2030 met 6% zijn gedaald. Die daling zal moeten worden gecompenseerd, onder andere met migranten. Dat is in ieder geval de aanname. De werkelijkheid is uiteraard complexer en arbeidsmigratie is niet de enige – en zelfs een beperkte – manier om de druk te verlichten. In veel landen blijkt de arbeidsparticipatie toe te nemen en werken mensen langer door. Ook is de arbeidsparticipatie van jongeren hoger en worden tekorten deels opgevangen door de dynamiek van de arbeidsmarkt. Daarbij valt te denken aan loonaanpassingen, nieuwe technologieën en uitbesteding en overplaatsing naar het buitenland.¹²²

Al die zaken en het binnenlandse potentieel hebben echter hun grenzen. Ook van arbeidsmigratie moeten geen wonderen worden verwacht. In de inleiding van dit geschrift werd al gesteld dat immigratie slechts een beperkte bijdrage kan leveren aan de compensatie van de te verwachten krimp van de beroepsbevolking. Immigratie kan ook geen oplossing bieden voor het financieren van vergrijzing-gevoelige regelingen; het NIDI (2000) heeft becijferd dat daarvoor namelijk ieder jaar 300.000 extra immigranten nodig zijn.¹²³ Dat betekent niet dat het geen verschil kan maken. Zeker voor beroepen in bepaalde sectoren zal de optie een beroep te doen op arbeidsmigranten zich in de nabije toekomst nadrukkelijker doen gelden. Denk bijvoorbeeld aan de toenemende vraag naar personeel in de zorg, die voornamelijk door de vergrijzing en stijgende levensverwachting komt.

Maar op lange termijn zal onder andere Polen nog sterker te maken krijgen

¹²¹ G. Lemaître, 'Het vervullen van arbeidsbehoeften in een vergrijzende samenleving', in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *In betere banen*, p. 51.

¹²² Ibidem, p. 52.

¹²³ Zie ook: H. Roodenburg, R. Euwals & H. ter Rele, *Immigration and the Dutch Economy*, Centraal Planbureau, Den Haag, 2003.

met het fenomeen vergrijzing. Het geboortecijfer is er al jaren erg laag en waar nu nog een kwart van de bevolking jonger dan 20 jaar is, zal dat in 2050 geslonken zijn tot 15%. Hetzelfde geldt min of meer voor Zuid-Europese landen als Spanje, Portugal en Italië.¹²⁴

Politieke factoren

De politieke kenmerken en situatie van landen spelen eveneens een rol bij het vormgeven aan bilaterale migratiestromen. Dat komt het meest duidelijk naar voren als push factor in de vorm van politieke instabiliteit of oorlog. Maar deze determinant doet zich ook subtieler gelden. Zo is uit wetenschappelijk onderzoek gebleken dat variaties in beleid ten aanzien van burgerschap een dominante rol spelen bij het bepalen van migratiepatronen. Landen waar het verkrijgen van (dual) burgerschap gemakkelijker is trekken meer immigranten aan. Hetzelfde geldt voor landen waar verblijfsrecht verkregen wordt na een kortere periode. Ook publieke steun voor politieke partijen die kritisch staan tegenover migranten oefent invloed uit. Hoe groter het aandeel stemmen voor dergelijke partijen, des te kleiner de instroom van immigranten in dat land.¹²⁵ Immigrantengroepen zullen eveneens proberen het bestaande potentieel om politieke invloed uit te oefenen in het gastland te maximaliseren. Anders gezegd zijn politieke overwegingen mede bepalend voor de keuzes die migranten maken. Die overwegingen kunnen sterker zijn dan de invloed van economische of geografische determinanten.

Al met al is het politieke imago van een land, en het gevoel van 'gastvrijheid' dat daaraan is gerelateerd, één van de factoren die van invloed zijn op migratiebesluiten en -patronen. Voor Nederland valt te denken aan de discussie rondom het verbieden van de dubbele nationaliteit en het Polenmeldpunt van de PVV. Omdat verder geen onderzoek naar de uitwerking van deze determinant in Nederland beschikbaar is, kunnen daarover in dit geschrift verder geen uitspraken worden gedaan.

3.3.4 Persoonlijke kenmerken

Leeftijd

De leeftijd van de potentiële migrant speelt een rol bij de migratiebeslissing. Dit kan worden afgeleid uit het *human capital migration model*.¹²⁶ Wanneer een potentiële migrant jonger is, zal hij meer voordeel kunnen halen uit de investering¹²⁷ die eerst moet worden gedaan in het geval van migratie. Hoe jonger de migrant, hoe langer hij nog kan werken. *Ergo* zullen de totale opbrengsten van migratie groter

¹²⁴ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 7.

¹²⁵ Leblang, Fitzgerald & Teets, 'The Political Economy of International Labor Migration'.

¹²⁶ L.A. Sjastaad, 'The costs en returns of human migration', *Journal of Political Economy*, 1962, nr. 5.

¹²⁷ Bij een jong persoon zal het merendeel van die investering niet gericht zijn op een specifiek beroep, maar eerder op de algemene vorming. Bij een oudere persoon, daarentegen, wordt de ontwikkeling veelal verbonden aan een specifiek beroep.

worden naarmate de leeftijd van de potentiële migrant daalt. Eerder in dit hoofdstuk werd al besproken dat ook de leeftijdsstructuur van de bevolking van invloed is op de grootte van de migratiestroom. Een stijging van het percentage jonge volwassenen impliceert dat – voor een gegeven inkomensverschil tussen beide landen – het aantal migranten zal toenemen. Ook hierbij is de drijvende kracht dat de totale opbrengsten die uit migratie kunnen worden gehaald over het algemeen groter zijn op jongere leeftijd.¹²⁸

Vergeleken met Nederland hebben Bulgarije en vooral Polen en Roemenië relatief jonge bevolkingen. Hierboven, onder het kopje ‘demografische kenmerken’, werd al gesteld dat tekorten en overschotten op de verschillende arbeidsmarkten op elkaar inwerken. Ook aan de leeftijdsopbouw van de arbeidsmigranten is goed te zien dat er vooral jonge mensen naar Nederland komen: voor Polen zijn dat vooral personen tussen de 25 en 35 jaar en voor Bulgaren tussen de 20 en 40 jaar.¹²⁹

Scholing

De grootte van de migratiestromen die richting gastlanden gaan zijn deels afhankelijk van het karakter van hun arbeidsmarkt. Die vraagzijde bepaalt namelijk voor een deel de geschooldheid van de arbeidsmigranten die komen. Is er veel vraag naar hooggekwalificeerd werk dan zal dat, hoewel ook andere factoren hierbij een rol spelen, meer hooggeschoolden aantrekken. Datzelfde geldt uiteraard voor laaggeschoolde beroepen. Kennismigratie, een veelal welkome vorm van migratie waar landen met elkaar om concurreren, zal meer voor de hand liggen wanneer een persoon zijn bekwaamheden kan aanbieden op de arbeidsmarkt in kwestie.

De MOE-landers die naar Nederland komen blijken *relatief* hoog opgeleid te zijn. Dat geldt vooral voor Polen. 19% van hen heeft een hoger onderwijsdiploma, 70% minimaal een mbo-opleiding afgerond en slechts 3% heeft maximaal basisonderwijs voltooid.¹³⁰ Hun opleidingsniveau is nog altijd lager dan de autochtone Nederlandse bevolking, maar hoger dan veel migranten met een andere afkomst, waaronder Bulgaren. Toch zijn MOE-landers, ook Polen, vooral werkzaam in de meest elementaire beroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt die gekenmerkt worden door een lage beroepsstatus. Polen werken veel in conjunctuurgevoelige sectoren zoals de bouwnijverheid, de industrie en de land- en tuinbouw (seizoenswerk). Bulgaren in de bouw en schoonmaakbranche.¹³¹ Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat het ook hier economische determinanten zijn – lonen, de conjunctuur en de kenmerken van de arbeidsmarkt – die primair

¹²⁸ X. Clark, T.J. Hatton & J.G. Williamson, ‘Where do US immigrants come from, and why?’, *National Bureau of Economic research (NBER)*, Working Paper nr. 8998, p. 19.

¹²⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 38; Dagevos (red.), *Poolse migranten*, p. 42.

¹³⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 54 e.v.

¹³¹ Ibidem, p. 102; Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 72.

bepalen of arbeidsmigranten komen en welk werk zij uiteindelijk zullen doen. Ondanks overkwalificatie biedt de Nederlandse arbeidsmarkt blijkbaar genoeg kansen voor hen. De vraag naar laaggekwalificeerd werk is in Europa en zeker ook in Nederland groter dan die naar hooggekwalificeerd werk.¹³² Bovendien komt het niet zelden voor dat arbeidsmigranten opgesloten raken in sectoren die weinig toekomstperspectieven bieden, waarbij uitbesteding naar lagelonenlanden continue boven het hoofd hangt en lonen door internationale concurrentie laag blijven.

Nederland heeft wel behoefte aan hoogopgeleide arbeidsmigranten en er bestaan speciale programma's die bedoeld zijn om hen aan te trekken.¹³³ Maar, zoals Kremer (2013) stelt, zorgt de Europese realiteit ervoor dat wij vooral mensen aantrekken die lager zijn opgeleid dan wijzelf. Hoewel over het algemeen geldt dat hoger opgeleiden mobieler zijn,¹³⁴ tonen lager en middelbaar opgeleide Europeanen meer bereidheid om voor werk naar een andere lidstaat te trekken. Zoals hierboven vermeld, komt dat met name door het grote aanbod van werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het grote verschil in lonen. De jongere generatie is overigens wel internationaler georiënteerd. Bovendien zijn de arbeidskansen van jonge hoogopgeleide MOE-landers in de thuislanden niet goed.¹³⁵ Daar liggen dus kansen voor Nederland dat volgens onderzoek een sterke concurrentiepositie heeft op dit gebied.¹³⁶ Maar of hoogopgeleide arbeidsmigranten uiteindelijk voor ons land kiezen en niet voor een andere EU-lidstaat of een land buiten Europa hangt af van de economische situatie, de aanwezige kennisinfrastructuur, het sociale en politieke klimaat en het bestaan van aantrekkelijke netwerken, zoals de aanwezigheid van multinationals.¹³⁷ Een gezamenlijk Europees beleid bestaat op dit gebied niet en dus moet Nederland de concurrentie aangaan met de andere lidstaten. Het is dan ook belangrijk om niet alleen oog te hebben voor negatieve effecten van intra-EU migratie, maar juist ook beleid te voeren om kennismigratie naar Nederland aantrekkelijk(er) te maken. Hierop zal in de aanbevelingen terug worden gekomen.

¹³² H. Bonin e.a., *Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits*, IZA Research Report nr. 19, Bonn, 2008; OECD, *Economic Surveys: European Union 2012*, Parijs, 2012; Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 57.

¹³³ Die zijn overigens voor een deel speciaal gericht op arbeidsmigranten die van buiten de EU komen. Zie: Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, pp. 53-57.

¹³⁴ Een legio aan wetenschappelijk onderzoek heeft dat aangetoond. Zie onder andere: M. Belot & S. Ederveen, 'Cultural barriers in migration between OECD countries', *Journal of Population Economics*, 2012, nr. 3, pp. 1077-1105.

¹³⁵ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, pp. 57, 115.

¹³⁶ E. Berkhout e.a., *Wat beweegt kennismigranten? Een analyse van de concurrentiekracht van NL bij het aantrekken van kennismigranten*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, 2010.

¹³⁷ D. Papademetriou, 'Internationale migratie, Europa en nabuurschap; trends, beleidskeuzesbestuurlijke uitdagingen en een blik op de toekomst', in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *In betere banen*; Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, pp. 116-120.

Geslacht

Het geslacht van migranten hangt vooral samen met de migratietypologie. Gezinsmigratie bestaat over het algemeen voor het grootste gedeelte uit vrouwen, eventueel vergezeld door kinderen, die hun eerder overgekomen mannen komen vergezellen. Denk bijvoorbeeld aan de Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten die in de jaren '60 en '70 van de twintigste eeuw naar Nederland kwamen en later hun gezin lieten overkomen. Ook voor Polen en Bulgaren geldt dat van de gezinsmigranten respectievelijk 81% en 77% vrouw is.¹³⁸ Bij arbeidsmigranten is sprake van een meer evenwichtige verdeling en gezien arbeidsmigratie niet zo lang geleden gezinsmigratie heeft ingehaald als belangrijkste migratiemotief, mag verwacht worden dat de verdeling man/vrouw van de populatie MOE-landers zal veranderen. Van zowel de Poolse als de Bulgaarse arbeidsmigranten is 56% man en 44% vrouw.¹³⁹

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat gezinsmigratie uit deze landen in de toekomst aan zal aantrekken. Zoals gezegd blijven veel MOE-landers slechts tijdelijk in Nederland, maar daarnaast is er een aanzienlijke groep die al met partner en/of kinderen in Nederland woont: bijna de helft van de Polen en een derde van de Bulgaren. Van de recent gemigreerde Polen woont zelfs 80% met een Poolse partner in Nederland. Bij de Bulgaren is dat aandeel 76%. Bij slechts 10% van de Polen en 15% van de Bulgaren met partner woont diegene nog in het land van herkomst.¹⁴⁰

Wat ten slotte opvalt, is dat er meer vrouwelijke arbeidsmigranten uit Polen onze kant op komen dan vroeger. Daaruit kan worden geconcludeerd dat aanbod van werk inderdaad invloed heeft op migratiepatronen. Ook emancipatie en een toenemende arbeidsparticipatie van Poolse vrouwen en religieuze/culturele opvattingen spelen zeer waarschijnlijk een rol bij dit fenomeen.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is allereerst een overzicht gegeven van de aantallen MOE-landers die recentelijk naar Nederland zijn gekomen. Omdat registraties (GBA en UWV) en daarmee de cijfers van het CBS alleen geen volledig beeld geven van de populaties is gebruik gemaakt van schattingen van Van der Heijden e.a. Zowel op basis van de registraties als de schattingen kan worden geconcludeerd dat vooral de populatie Polen in Nederland sinds 2004, toen dat land lid werd van de EU, sterk is gegroeid. Die groei is, hoewel beperkter, ook te zien bij Bulgaren en Roemenen vanaf het jaar 2007. In 2010 waren er ruim 180.000 geregistreerde (GBA en UWV) MOE-landers in Nederland, waarvan ruim 130.000 Polen, 13.000 Bulgaren en 9.000 Roemenen. Op basis van cijfers van Van der Heijden, waarbij ook de aantallen niet-geregistreerden worden geschat, kan echter worden gesteld dat de omvang veel groter is: de populatie MOE-landers in Nederland is dan ongeveer

¹³⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 44.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Ibidem, pp. 44-46.

340.000. Die groep is in (relatief) korte tijd naar ons land gekomen.

Vervolgens is de vraag beantwoord waarom mensen migreren en welke factoren (determinanten) meespelen bij het maken van die keuze. Meer specifiek is een poging gedaan inzicht te verschaffen in waarom MOE-landers naar Nederland plegen te komen. Economische determinanten – lonen, conjunctuur, werkloosheid, sociale zekerheid – blijken een sterke invloed te hebben op migratiepatronen. Dat geldt zeker voor Polen, Bulgaren en Roemenen die naar Nederland komen met arbeid (kansen op werk) als voornaamste motief. Daarbij werd wel de belangrijke kanttekening geplaatst dat migratie een complex thema is, waarbij determinanten (push en pull factoren) slechts een rudimentair kader bieden om migratie te duiden. Naast economische factoren mag ook de invloed van niet-economische determinanten – waaronder geografische afstand, taal, cultuur, demografische en politieke factoren – en persoonlijke kenmerken – leeftijd, scholing en geslacht – niet worden onderschat. Uiteindelijk zijn het specifieke combinaties van al deze factoren, mogelijk aangevuld met contextuele factoren, die mensen ertoe aanzetten te emigreren uit hun land van herkomst.

Dat neemt echter niet weg dat wel degelijk minder algemene conclusies kunnen worden getrokken. Zonder harde uitspraken te doen lijkt de combinatie van hoge lonen, een (relatief) lage werkloosheid en de vraag naar personeel in bepaalde sectoren in Nederland het sterkst aan immigranten uit de MOE-landen te trekken. Het uitgebreide systeem van sociale voorzieningen in ons land, waarbij ook zaken als onderwijs en zorg kunnen worden gerekend, kan als extra motivatie werken, maar kan daarnaast ook pas een factor van betekenis worden bij het nemen van een besluit over al dan niet in Nederland blijven. Al die factoren leiden niet per definitie tot de komst van veel immigranten, bijvoorbeeld omdat er restricties in het toelatingsbeleid zijn gebouwd. Dergelijke restricties bestaan binnen de EU echter nog nauwelijks doordat de richtlijn vrij verkeer van personen van kracht is. Voor EU-burgers verlaagt die richtlijn de kosten en moeite die migratie met zich meebrengt aanzienlijk. Het vrije verkeer van personen bleek in het geval van de komst van (arbeids)migranten uit Polen een belangrijke factor te zijn. Vanaf het moment dat personen zich vrij tussen landen kunnen bewegen, worden economische factoren meer van belang. De komende jaren mag verwacht worden dat er blijvend een toestroom (arbeids)migranten uit de MOE-landen richting west-Europese landen, waaronder Nederland, zal komen. Op de langere termijn zal die toestroom waarschijnlijk afnemen, onder andere door vergrijzing en economische ontwikkelingen in de MOE-landen.

In het volgende hoofdstuk zal een liberaal kader voor migratie worden neergezet, waarbij uiteindelijk een aantal dilemma's op het gebied van intra-EU migratie zullen worden opgeworpen. Dat kader en de dilemma's zullen vervolgens geconfronteerd worden met de huidige situatie en de kennis uit de hoofdstukken 2 en 3. Dat zal in het laatste hoofdstuk leiden tot een serie conclusies en aanbevelingen.

Kernconclusies hoofdstuk 3

- In 2010 waren er 181.960 MOE-landers in Nederland geregistreerd. Echter lang niet alle MOE-landers laten zich registreren. Schattingen, waarin ook de aantallen niet-geregistreerde migranten worden meegenomen, wijzen op in totaal ongeveer 340.000 MOE-landers.
- Welke mensen naar welke gastlanden komen wordt bepaald door een complex geheel van determinanten (push & pull factoren). Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen economische determinanten, niet-economische determinanten en persoonlijke kenmerken.
- Wat intra-EU migratie richting Nederland betreft lijkt een combinatie van welvaart, lage werkloosheid en hoge lonen – aangevuld met andere factoren – als sterkste ‘magneet’ voor immigranten te werken.
- Voor de hypothese dat een genereuze verzorgingsstaat werkt als een magneet die buitenlandse migranten aantrekt is tot op heden geen onomstotelijk empirisch bewijs gevonden. Uit veel onderzoeken blijkt een dergelijke relatie wel degelijk aanwezig te zijn, maar die conclusies worden tegengesproken in andere onderzoeken.
- Afgaande op de cijfers is het aantal MOE-landers dat in Nederland een uitkering ontvangt niet disproportioneel groot. In absolute zin is dit aantal tussen 2006 en 2011 gestegen, maar het totaal is gedaald ten opzichte van het aantal MOE-landers dat in Nederland aanwezig is. Bij Bulgaren en Roemenen is wel een (snelle) relatieve stijging waarneembaar (bijstandsuitkering).
- Het is goed mogelijk dat immigranten, die niet primair op welvaartsstaatvoorzieningen zijn afgekomen, de aan- of afwezigheid daarvan wel laten meewegen bij het besluit om zich al dan niet in Nederland te vestigen.
- Een specifieke factor in het kader van intra-EU migratie is de richtlijn vrij verkeer van personen. Voor EU-burgers verlaagt die richtlijn de kosten en moeite die migratie met zich meebrengt aanzienlijk. Vanaf het moment dat personen zich vrij tussen landen kunnen bewegen, worden economische factoren meer van belang.
- In Nederland bestaan veel (malafide) uitzendbureaus die vaak zeer actief of zelfs agressief werven in de landen van herkomst. Zij gebruiken schijnzelfstandigheid, de ontduiking van het minimumloon en cao's, misbruik van premieafdracht, en gefingeerde dienstverbanden om arbeidsmigranten goedkoop in te kunnen zetten.

IV. Migratie: een liberaal kader

“A nation that cannot control its borders is not a nation.”

(Ronald Reagan)¹

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn verschillende aspecten van het thema intra-EU migratie belicht. In hoofdstuk twee werden, na een korte historie van migratie in de Nederlandse context, zowel de richtlijn vrij verkeer van personen en het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel, als de relatie tussen beide beschreven. In hoofdstuk 3 werd verder toegespitst op de Nederlandse situatie en dan vooral op de (arbeids)migranten die vanuit de MOE-landen richting ons land komen. In paragraaf 3.1 is het één en ander over de aantallen gezegd. In de rest van het hoofdstuk zijn de belangrijkste determinanten van migratie langsgegaan, waarbij steeds is getracht de invloed van die determinanten op de Nederlandse situatie inzichtelijk te maken. Daarmee is het nu min of meer duidelijk hoe de Nederlandse context voor wat betreft intra-EU migratie eruit ziet. Althans, op papier.

De werkelijkheid blijkt zoals zo vaak weerbarstiger. Het parlementair onderzoek *Lessen uit recente arbeidsmigratie* concludeerde dat het Nederland niet gelukt is de toestroom Midden en Oost-Europese arbeidsmigranten in goede banen te leiden. De komst van (relatief) veel MOE-landers is onder andere gepaard gegaan met ongewenste neveneffecten waaronder het ontstaan van malafide uitzendbureaus, gebrekkige huisvesting, overbewoning, uitbuiting en oneerlijke concurrentie.² Daarnaast, zo werd al in de inleiding gesteld – kunnen ook nog meer ethische vragen worden opgeworpen. Vragen die te maken hebben met solidariteit en gevoelens van rechtvaardigheid in de samenleving. Die vragen raken het denken over de wijze waarop aan intra-EU migratie bij voorkeur vorm moet worden gegeven. Daarbij ontstaan vragen en dilemma's die heftige discussies kunnen losmaken.

Die dilemma's zullen in dit hoofdstuk bewust worden opgezocht door vanuit liberaal perspectief invulling te geven aan het thema migratie. Daarbij is het de morele vraag of vanuit de beginselen gelijkwaardigheid en individuele vrijheid in een liberale democratie grenzen mogen worden gesteld aan immigratie in het algemeen. Hier speelt de relatie tussen het individu en de natiestaat, oftewel burgerschap een grote rol. Is deze inclusief en gericht op alle individuen, of is zij gebaseerd op een zekere exclusiviteit en verbonden met een culturele identiteit? Vervolgens zal worden ingegaan op de vraag hoe het verschijnsel intra-EU migratie vanuit het geschetste liberale perspectief moet worden beoordeeld. Dat zal in het laatste hoofdstuk uitmonden in een serie van aanbevelingen.

¹ Ronald Reagan was de 40^e president van de Verenigde Staten van Amerika.

² Tweede Kamer der Staten Generaal, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*.

4.2 Migratie en liberalisme: twee ‘ideale uitersten’

4.2.1 De nationale staat als kader: partijdigheid

Hoe kijken liberalen tegen migratie aan? Mogen er vanuit de waarden gelijkwaardigheid en individuele vrijheid grenzen worden gesteld aan migratie? Om te beginnen zijn er (grote) liberale denkers geweest die, zonder daaraan altijd een expliciete onderbouwing te geven, ‘de affiniteit van individuen met de natiestaat zeer bewust als een menselijk gegeven hebben aanvaard.’³ Zo stelde Adam Smith dat een wijs man zal erkennen dat de belangen van hemzelf ondergeschikt zijn aan de belangen van de samenleving en de staat. Ook het model dat John Stuart Mill voor een representatieve democratie gaf was er één op nationaal en niet op mondiaal niveau, omdat hij zag dat die democratie zou moeten rusten op saamhorigheidsgevoelens van een groep mensen.⁴ Verdere theoretische onderbouwing voor de (nationale) staat als het kader voor liberale politiek – waaronder migratiebeleid – kan worden ontleend aan de zogenoemde contractdenkers.⁵ Op basis van een gedachte-experiment kwamen zij tot de conclusie dat individuele mensen in een wereld zonder staten of andere instellingen stevast zullen ontdekken dat het verstandig is om een gezagsinstantie zoals de staat in het leven te roepen, waaraan zij in hun aller belang bepaalde taken opdragen. Daarbij staat de zorg voor veiligheid voorop, maar de lijst met taken die aan de gezagsinstantie wordt toevertrouwd kan naar eigen goeddunken worden uitgebreid. Het komt erop neer dat individuen in het liberalisme de vrijheid hebben om verbanden met elkaar aan te gaan. De historische werkelijkheid leert dat individuen ook geneigd zijn om dat te doen.⁶

Een andere rechtvaardiging voor het bestaan van de staat als belangrijkste leefruimte voor individuen – en dus niet de onopgedeelde, grenzenloze wereld – is gebaseerd op het ‘positieve recht’. De rechten die mensen hebben komen van daaruit gereedeneerd niet voort uit het mens-zijn, zoals bij het natuurrecht het geval is, maar ze worden gemaakt binnen de context van een reëel bestaande instantie, zoals de staat.⁷ Zoals Thomas Nagel stelt: “*Justice is something we owe through our shared institutions only to those with whom we stand in a strong political relation. It is, in the standard terminology, an associative obligation.*”⁸ Men zou daar tegenover kunnen zetten dat het vanuit liberaal perspectief niet uitmaakt in welke staat individuen leven, zolang dat maar een liberale rechtsstaat is. Een dergelijke louter rationeel-juridische invulling biedt geen redenen om op morele basis onderscheid te maken tussen landgenoten en buitenstaanders. Dit is echter wel een erg dunne

³ Van Schie, ‘Eerlijkheid door de landsgrenzen heen’, in: M. Wissenburg e.a., *Eerlijk is eerlijk. Wat een liberaal van de staat mag verwachten en van zichzelf moet vergen*, TeldersStichting geschrift 111, Den Haag, 2011. p. 132.

⁴ Ibidem, pp. 132 en 133.

⁵ Te denken valt aan Thomas Hobbes (die geen liberaal was), John Locke en latere denkers als John Rawls en Robert Nozick. Zie Van Schie, p. 133.

⁶ Ibidem, pp. 133-135.

⁷ Ibidem, p. 135.

⁸ T. Nagel, ‘The problem of global justice’, *Philosophy & Public Affairs*, 2005, p. 121.

basis voor burgerschap: men dient zich in dat geval ‘slechts’ aan de democratisch tot stand gekomen wetten te houden en van meer dan een zakelijke band tussen burgers onderling is geen sprake. Die invulling biedt geen ruimte voor de opvatting dat een eenduidige nationale identiteit staten een stevige basis kan verschaffen. Dat hoeft geen enkel probleem te zijn: liberalen zullen zich in eerste instantie afvragen waarom de nationale identiteit voorrang zou moeten krijgen op de andere vele identiteiten die men als mens kan hebben. Waarom zou aan de nationale identiteit een bijzondere betekenis moeten worden toegekend?⁹

Bij nader inzien, zo stellen sommigen, is daar echter een overtuigende reden voor te geven. De nationale identiteit gaat namelijk gepaard met bepaalde plichten die het een unieke status geven. Om te kunnen functioneren heeft een natie een staat nodig en binnen die staat ‘gelden burgerplichten die eenzijdig en levenslang kunnen en zullen worden afgedwongen.’¹⁰ Ook als men een land verlaat zal men zich, gezien het gebrek aan stateloze gebieden op de wereld, in de praktijk moeten proberen te vestigen in een ander land. Het huidige systeem waarbij de wereld is opgedeeld in begrensde staten – de Westfaalse statenordering van 1648 zoals dat in de Internationale Betrekkingen wordt aangeduid – wordt *over het algemeen* door liberalen aanvaard. Een van de consequenties daarvan is dat de nationale staat binnen die ordening toelatingsbeleid mag voeren.

Vanuit liberaal oogpunt zijn er dus redenen te geven om de nationale identiteit, waarbij vaak culturele aspecten een belangrijke rol spelen, serieus te nemen. De natie kan, zoals de Franse filosoof Ernest Renan stelde, gezien worden als een ‘ziel of geestelijk beginsel’ met een verleden en een toekomst, of als een ‘dagelijks plebisciet’, waardoor een democratische component aan de natie wordt toegevoegd. Die component kan expliciet naar voren komen, bijvoorbeeld door iedere kwestie die het wezen van de staat raakt ter goedkeuring aan het volk voor te leggen. Maar het kan ook ongrijpbaar blijven: ‘de natie is dan het voortdurende democratische discours dat individuen behoren te hebben als burgerplicht in het algemeen belang; op die manier leveren zij ook een bijdrage aan het verstevigen van het staatsverband.’¹¹ Ook een meer passief burgerschap, waarbij burgers de wetten naleven, belasting betalen en de vrijheid van hun medeburgers niet schaden is vanuit liberaal perspectief acceptabel.¹²

Wanneer zij nationale identiteit inderdaad een bijzondere status verlenen, dan kunnen liberalen het vanuit politiek-cultureel oogpunt toestaan dat staten het recht op migratie beperken. Zo onderkende Ludwig Von Mises, die we later nog uitgebreider zullen aanhalen, dat in samenlevingen sprake kan zijn van verzet tegen een vrij immigratierecht, omdat mogelijk de vrees bestaat om in eigen land de

⁹ Van Schie, ‘Eerlijkheid door de landsgrenzen heen’, p. 136.

¹⁰ Ibidem, p. 137.

¹¹ Ibidem, p. 140. Zie ook: A. Stilz, *Liberal loyalty. Freedom, obligation, and the state*, Princeton en Oxford, 2009.

¹² Ibidem. Zie ook: D. Miller, *Citizenship and national identity*, Cambridge en Madon, 2000.

minderheid te worden en in de verdrukking te komen door de komst van buitenlanders.¹³ Volgens de Britse klassiek-liberale filosoof David Conway is een liberaal het niet aan zijn ideologie verplicht om iedereen toe te laten die dat wenst. Hij vergelijkt migratie met de samenleving: daarin mag niemand tegen zijn of haar wil worden vastgehouden in bijvoorbeeld een huis, maar dat betekent niet dat iedereen van buiten zomaar toegang tot dat huis moet worden verleend. Een soortgelijke vergelijking maakt hij met het huwelijk.¹⁴ Ook Nagel stelt dat beperkingen mogen worden opgelegd aan wie toegang wordt verleend: “*Everyone may have the right to live in a just society, but we do not have an obligation to live in a just society with everyone.*”¹⁵ Tot een soortgelijke conclusie komt de filosoof Michael Walzer als hij stelt dat een staat niet iedere buitenstaander als lid hoeft op te nemen. Een staat mag politieke keuzes die gerelateerd zijn aan ideologische affiniteit mee laten spelen bij het toelatingsbeleid. Walzer vergelijkt het recht op toegang tot een staat, buurt, club of gezin. De buurt kent geen (formeel) toelatingsbeleid. Dat hoeft niet ontwrichtend te werken voor het open karakter ervan zolang de staat maar de mogelijkheid heeft om de grenzen te sluiten. Op die wijze kan gegarandeerd worden dat de nieuwe buurtbewoners loyaal zijn en geen bedreiging vormen voor de veiligheid en het welzijn van bestaande gemeenschappen. Clubs kennen vaak wel toelatingsprocedures en kunnen op die wijze van nieuwkomers vragen het doel van de club te onderschrijven. Een staat kan zijn toelatingsbeleid op een soortgelijke manier vormgeven door te kijken naar wat voor soort gemeenschap burgers willen en met wie zij bereid zijn ‘sociale goederen’ te delen. Net als in een gezin bestaat er in een staat ten slotte een morele betrokkenheid met andere mensen die door de leden niet zijn uitgekozen.¹⁶ De Amerikaanse filosofe Anna Stilz is het eens met Walzer en stelt dat van nieuwkomers mag worden verwacht dat ze zich loyaal tonen aan de gemeenschap waar zij toegang tot wensen. Alleen op basis van die loyaliteit kunnen nieuwkomers als volwaardige leden deelnemen binnen de democratie. Op nieuwe leden moet te rekenen zijn. Als dat ook daadwerkelijk het geval is, zo stelt Stilz, dan moet er een recht zijn op vrije migratie.¹⁷

Vanuit liberaal oogpunt is dus te concluderen dat gemeenschappen het recht hebben zelf te bepalen wie wordt toegelaten en wie niet. Dat betekent nadrukkelijk niet dat het immigranten per definitie onmogelijk moet worden gemaakt om toegang tot een land te verkrijgen. Ook niet dat immigranten die zich vestigen in een gastland per definitie volledig moeten assimileren. Wel mogen – of moeten

¹³ L. von Mises, *Liberalism. The Classical Edition*, Indianapolis, 2005. Hij haalt vooral de komst van (onder andere Europese) immigranten naar de Verenigde Staten en Australië aan als voorbeeld.

¹⁴ D. Conway, *In defence of the realm. The place of nations in classical liberalism*, Aldershot en Burlington, 2004; Van Schie, ‘Eerlijkheid door de landsgrenzen heen’, p. 149.

¹⁵ Nagel, ‘The problem of global justice’, p. 132.

¹⁶ M. Walzer, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, New York, 1983, pp. 35-42 en 50; Van Schie, ‘Eerlijkheid door de landsgrenzen heen’, p. 149.

¹⁷ A. Stilz, *Liberal loyalty*, p. 208.

zelfs – voorwaarden worden gesteld aan hen die toegang wensen te krijgen. Zo mag worden verwacht dat zij elementaire aspecten van de identiteit en cultuur van de ontvangende gemeenschap – de grondwaarden – accepteren en respecteren. Op zijn minst dienen zij die niet te verwerpen. Datzelfde geldt voor de elementaire elementen van een liberale rechtsstaat, waaronder de grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting, godsdienstvrijheid en gelijkheidsrechten. Maar ook beginselen als de scheiding van kerk en staat en verdraagzaamheid zijn daarbij belangrijk. Alleen op die wijze kan een democratische gemeenschap goed blijven functioneren.¹⁸

Het stellen van dergelijke voorwaarden heeft alles te maken met het debat over integratie dat in Nederland door onder andere oud-fractie leider van de VVD Frits Bolkestein werd aangezwengeld. Vanaf 1991 publiceerde Bolkestein regelmatig over het thema. Zo stelde hij in een opiniestuk in *NRC Handelsblad* dat een ieder het recht heeft de eigen culturele achtergrond in ere te houden, maar dat een liberale democratie niet relatief kan worden ten aanzien van de basiswaarden.¹⁹ Volgens Bolkestein zou iedere ‘migrant die integreert in een gevestigde samenleving net als de andere inwoners van het land moet[en] instemmen met een minimum aan gemeenschappelijke waarden.’²⁰ Bolkestein redeneert vanuit het idee van de gelijkwaardigheid van individuen en niet vanuit het idee van het stimuleren van de vrijheid en ontwikkelingen van minderheden als groep.

De hierboven beschreven liberale visie komt grofweg overeen met één van de twee ‘ideale uitersten’ die Matthew J. Gibney, politicoloog en lector gedwongen migratie aan de Universiteit van Oxford, schetst in zijn werk *The Ethics and Politics of Asylum*.²¹ Gibney zet twee uitersten tegenover elkaar die het spectrum van visies op de toelating van ‘buitenstaanders’ of ‘vreemdelingen’ afbakenen.²² Aan de ene kant bestaat wat hij ‘*partiality*’ – te vertalen als ‘partijdigheid’ – noemt en aan het andere uiteinde ‘*impartiality*’ – ‘onpartijdigheid’. Binnen het partijdigheidsideaal staan staten centraal en worden zij gezien als afzonderlijke culturele gemeenschappen die het recht op zelfbeschikking hebben. Uit dat recht vloeit vervolgens voort dat het gerechtvaardigd is om bij besluiten over toelating de belangen van burgers die onderdeel zijn van de gemeenschap prioriteit te verlenen boven de rechten van immigranten. Het recht van zelfbeschikking ontlenen aanhangers van dit ideaal aan het recht van iedereen om publiekelijk uiting te geven aan een gedeelde cultuur. Mensen zijn volgens het partijdigheidsideaal vanuit essentie culturele we-

¹⁸ Van Schie, ‘Eerlijkheid door de landsgrenzen heen’, p. 150.

¹⁹ F. Bolkestein, ‘Niet marchanderen met Verlichting’, *NRC Handelsblad*, 20 mei 2000.

²⁰ Wiebenga e.a., *De grenzen van de open samenleving*, p. 33.

²¹ M.J. Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum. Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge, 2004, p. 31.

²² Daarbij moet allereerst wel een kanttekening worden geplaatst. Zoals de titel van zijn boek al verradt heeft Gibney het in zijn werk primair over vluchtelingen en niet over de economische migranten die in dit geschrift centraal staan.

zens: burgers delen het lidmaatschap van een rijke culturele gemeenschap die gevormd wordt op basis van een nationale geschiedenis, sociale gewoontes, culturele tradities en gedeelde ethische omgangsvormen. Dat type politieke gemeenschap biedt volgens het partijdigheidsideaal de noodzakelijke context om collectieve politieke projecten vorm te geven in het streven naar het gemeenschappelijk goed voor de natie.²³ Nationale gemeenschappen hebben het morele recht om hun 'integriteit' te beschermen, om, anders gezegd, hun cultuur te 'herproduceren' of over te dragen zonder de tussenkomst van buitenstaanders.

Wat leden van de gemeenschap (burgers) en buitenstaanders (immigranten) binnen deze visie scheidt is dus meer dan een wettelijke status. Het zijn juist de gedeelde opvattingen, gewoontes en een gedeelde geschiedenis die het verschil maken. Buitenstaanders, waaronder migranten, maken geen deel uit van de band die de gemeenschap bindt. Dat betekent echter niet dat buitenstaanders per definitie uitgesloten zijn van 'lidmaatschap'. Aanhangers van dit ideaal weten ook dat alle bestaande staten mede vorm hebben gekregen door de komst van migranten. Het opnemen van te veel buitenstaanders in de gemeenschap kan echter, zo is het idee, de omstandigheden – en daarmee de speciale verbintenis tussen de leden – ervan verstoren. Te denken valt aan raciaal of etnisch geweld, druk op de infrastructuur en voorzieningen van de staat in kwestie, het ondermijnen van democratische instituties en het in gevaar brengen van de rechtsstaat.²⁴ Oftewel, alle elementen die de Duitse filosoof Jürgen Habermas onder het concept van 'functionele benodigdheden' (*functional requirements*) van liberale democratische samenlevingen schaarde.²⁵ Maar ook zonder de consequenties zover door te trekken gaat het partijdigheidsideaal ervan uit dat (soms strikte) toelatingsmaatregelen nodig zijn. Want ook al worden de functionele benodigdheden van de gemeenschap niet direct aangetast, de komst van veel immigranten gaat altijd gepaard met het risico van veranderende sociale verhoudingen en een veranderende culturele identiteit van de samenleving, waaronder de taal, gewoontes, religie, normen en waarden.²⁶ Anders geformuleerd dreigt de opname van migranten de unieke identiteit van de gemeenschap en haar leden te verdunnen.²⁷

De meest strikte vorm van het partijdigheidsideaal gaat er dus vanuit dat een gemeenschap – in dit geval een staat – gedefinieerd wordt door een bepaalde culturele identiteit die eenheid verschaft.²⁸ Het is die identiteit die burgers en buitenstaanders van elkaar onderscheidt. Maar omdat de meeste bestaande staten,

²³ Ibidem, p. 24.

²⁴ Ibidem, pp. 27 en 28.

²⁵ J. Habermas, 'Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe', *Praxis International*, 1992, nr. 1, pp. 1-19.

²⁶ Dat wordt ook gesteld in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie*, Den Haag, 1976, p. 8.

²⁷ Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum*, p. 31.

²⁸ Zie bijvoorbeeld: W. Kymlicka, *Liberalism, Community, and Culture*, Oxford, 1989.

waaronder Nederland, veelal heterogeen zijn als het om cultuur gaat²⁹ bestaan er ook visies binnen het ideaal die, ten koste van die cultuur, meer gewicht toekennen aan de politieke karakteristieken van liberale democratieën. Het gaat dan veel meer om de toewijding van burgers aan de beginselen, gewoontes en instituties van de liberale democratie. De politieke cultuur komt in die opvatting veel meer centraal te staan. Dat roept vervolgens echter de vraag op wat burgers van verschillende democratische landen dan nog van elkaar (onder)scheidt. Als het om de politieke karakteristieken gaat wordt het onderscheid tussen veel landen namelijk een stuk minder tastbaar dan wanneer het om culturele karakteristieken gaat. Wat onderscheidt – op politiek-institutionele verschillen na – een Nederlander nog van een Brit, Duitser of Amerikaan als het enkel en alleen politieke karakteristieken betreft? Redenerend vanuit die visie kan ook geen verklaring worden gegeven voor het bestaan van zoveel verschillende landen die wat politieke inrichting vergaand op elkaar lijken. Er moet vanuit het partijdigheidsideaal geredeneerd dus meer zijn dan alleen een gemeenschappelijke band op basis van een politieke cultuur.³⁰

Het één sluit het andere niet uit: een gemeenschap wordt gekenmerkt door zowel sociaal-culturele als politieke kenmerken. Solidariteit van burgers komt deels tot stand doordat zij zich committeren aan bepaalde politieke spelregels en deels doordat ze een (culturele) geschiedenis met elkaar delen die in het geval van de staat territoriaal gebonden is. Cultuur moet dan dus minder in enge zin worden opgevat dan in het hierboven besproken strikte partijdigheidsideaal. In dat geval speelt ook de staat een rol bij de constructie van de gedeelde culturele identiteit van haar burgers. De taak om grote hoeveelheden migranten en potentiële grote en snelle veranderingen op te vangen *kan* echter grote druk uitoefenen op de houdbaarheid en leefbaarheid van de liberale, democratische rechtsstaat en op de solidariteit die burgers ten opzichte van elkaar voelen. Als de toestroom groter is dan het fysieke of mentale incassatievermogen van de samenleving kan het zelfs de sociale status van burgerschap ondermijnen.³¹

Dit alles zegt nog niets over de concrete invulling van het toelatingsbeleid dat voortvloeit uit het partijdigheidsideaal en de daaraan grenzende liberale visie. Daar een blauwdruk voor geven is echter niet mogelijk en zou ook niet het doel moeten zijn. Het gaat erom dat de gemeenschap in kwestie uiteindelijk *zelf* het recht heeft om te bepalen op basis waarvan immigranten al dan niet worden toegelaten tot de gemeenschap. De leden moeten op de één of andere manier tot een compromis komen, zodat er beleid tot stand kan komen dat is gebaseerd op de gedeelde opvattingen die zij koesteren. Ook de exacte invulling van hoe burgerschap er in de praktijk moet uitzien en hoe burgerschapsrechten verdiend

²⁹ S. Scheffler, 'Immigration and the Significance of Culture', *Philosophy & Public Affairs*, 2007, nr. 2; E. Charney, 'Identity and Liberal Nationalism', *American Political Science Review*, 2003, nr. 2.

³⁰ Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum*.

³¹ Ibidem, p. 48.

kunnen worden is voor hier dus niet echt relevant. Het gaat erom dat er in ieder geval sprake is van een minimale invulling; het naleven van wetten en zich houden aan de spelregels van de democratische rechtsstaat. Verder geldt dat hoe sterker de onderlinge samenhang tussen burgers is, des te beter een staat over het algemeen zal functioneren. In liberale rechtsstaten genieten burgers belangrijke en deels onontvreemdbare rechten. Daarnaast gaan zij verplichtingen tegen over elkaar aan.³² Dat gaat gepaard met een bepaalde mate van exclusiviteit, waarbij zowel integratie als solidariteit belangrijke pijlers vormen.

4.2.2. *Kosmopolitisch liberalisme: onpartijdigheid*

Binnen het liberalisme bestaat echter ook een stroming die het thema migratie totaal anders benadert. Waarom zou een stroming die het individu voorop stelt zich conformeren aan willekeurig getrokken grenzen die niet zelden op een oneerlijke basis tot stand zijn gekomen?³³ Ieder individu zou zich ongeacht bestaande landsgrenzen overal ter wereld moeten kunnen vestigen. Vooral na de val van het ijzeren gordijn heeft deze stroming, het 'kosmopolitisch liberalisme', aan invloed gewonnen. De basis ervoor is gestoeld op drie elementen: 'individualisme (het gaat om de individuele mens en niet om het gezin, de groep, de natie of de staat), universaliteit (elke mens weegt – ethisch gezien – even zwaar) en algemene geldigheid (de voorgaande uitgangspunten reiken tot over de hele wereld, ongeacht landsgrenzen).'³⁴ Binnen het kosmopolitisch liberalisme zijn vervolgens grofweg twee substromingen te onderscheiden. De eerste richt zich op instituties en streeft naar een mondiale ordening, waarin uiteindelijk iedereen burger is van een wereldstaat. De tweede redeneert los van een dergelijk supranationaal beeld en gaat ervan uit dat ieder mens altijd en overal van gelijke morele waarde is en dat dit ook implicaties moet hebben.³⁵ De kosmopolitisch liberaal Thomas Pogge beschrijft bijvoorbeeld een wereld die bestaat uit een meer-lagige soevereiniteit. Er is geen sprake meer van een absolute soevereiniteit die bij nationale staten ligt en in plaats daarvan zou die soevereiniteit verspreid zijn geraakt over multinationale organisaties, internationaal-juridische arrangementen, een zich voortdurend wijzigende verzameling van particuliere organisaties en andere actoren. Volgens Pogge is dit stelsel, wat al enigszins lijkt op de huidige wereld, liberaler omdat de macht niet zo sterk wordt geconcentreerd.³⁶ De eerste stroming verwerpt de eerder genoemde Westfaalse statenordening dus volledig – immers, er is daarbinnen geen ruimte meer voor staatsgrenzen – terwijl de tweede ze in tact laat maar dan wel in een afgezwakte vorm.

³² Ibidem, p. 141.

³³ T.W. Pogge, 'An Egalitarian Law of Peoples', *Philosophy and Public Affairs*, 1994, nr. 3, p. 198.

³⁴ T. W. Pogge, 'Cosmopolitanism and Sovereignty', *Ethics*, 1992, nr. 1, pp. 48 en 49; P. van Schie, 'Eerlijkheid door de landsgrenzen heen', p. 128.

³⁵ Ibidem, p. 128.

³⁶ Ibidem, p. 129; Pogge, 'Cosmopolitanism and Sovereignty'.

Belangrijke elementen van het kosmopolitisch liberalisme worden ook onderschreven door (grote) liberalen die niet direct tot die stroming kunnen worden gerekend. Zo vond ook de eerder genoemde Von Mises vrije migratie toe te juichen. “*The liberal demands that every person have the right to live wherever he wants*”,³⁷ stelde hij. Vanuit economisch perspectief waren open grenzen volgens hem te prevaleren, omdat het beperken van immigratierechten de productiviteit van arbeid zou verlagen en daarmee hetzelfde negatieve effect zou hebben als invoertarieven. “*Attempts to justify on economic grounds the policy of restricting immigration are therefore doomed from the outset. There cannot be the slightest doubt that migration barriers diminish the productivity of human labor*,”³⁸ aldus Von Mises. Maar hij maakte daarbij wel de kanttekening dat vrije migratie en de staatsinterventies die veelal worden gepleegd binnen verzorgingsstaten onverenigbaar zijn. “*It is clear that no solution of the problem of immigration is possible if one adheres to the ideal of the interventionist state, which meddles in every field of human activity, or to that of the socialist state. Only the adoption of the liberal program could make the problem of immigration, which today seems insoluble, completely disappear*.”³⁹ Waar Von Mises onder andere op doelt met die laatste opmerking is dat uitgebreide sociale voorzieningen en vrije migratie moeilijk samen gaan. Open grenzen en het recht van mensen om zich overal te vestigen waar ze willen zou alleen werkbaar zijn als van dergelijke staatsbemoeienis geen sprake zou zijn.⁴⁰ Op dezelfde lijn zat Nobelprijswinnaar Milton Friedman, die stelde dat het duidelijk is dat volledig vrije immigratie en de verzorgingsstaat niet samen gaan.⁴¹ Met open grenzen zou de verzorgingsstaat door de komst van vele behoeftigen dusdanig onder druk komen te staan dat de dagen ervan spoedig geteld zullen zijn. Onder die groeiende last zal vroeg of laat een politieke coalitie gevormd worden die of de generositeit van de staat zal inkrimpen, of restricties ten aanzien van toelaatbaarheid zal opleggen, of een combinatie van die twee. “*Open immigration cannot coexist with a strong safety net*.”⁴²

De Zweedse klassiek-liberaal Johan Norberg sluit zich aan bij Von Mises en Friedman. Norberg heeft een ideaal voor ogen waarbij de (Europese) grenzen volledig worden opengezet voor immigranten. Arbeidsmigranten zullen in de komende decennia volgens hem keihard nodig zijn; niet in de laatste plaats om

³⁷ Von Mises, *Liberalism. The Classical Edition*, p. 103.

³⁸ Ibidem, p. 105.

³⁹ Ibidem, p. 108.

⁴⁰ Zie ook: L. von Mises, ‘Middle-of-the-Road Policy Leads to Socialism’, toespraak University Club of New York, 18 april 1950, via <http://mises.org/midroad.asp>

⁴¹ M. Friedman geïnterviewd door P. Brimelow, ‘Milton Friedman Soothsayer’, *Hoover Digest*, 1998, nr. 2. De originele uitspraak luidde: “*It’s obvious that you can’t have free immigration and welfare state*.”

⁴² A. Razin, E. Sadka & B. Suwankiri, *Migration and the Welfare State: Political-Economy Policy Formation*, Cambridge, 2011.

economisch te kunnen groeien.⁴³ Iedereen heeft baat bij immigratie. Maar ook Norberg stelt dat de verzorgingsstaat een obstakel kan vormen dat in de weg staat van dat ideaal. Het is namelijk mogelijk dat immigranten gaan leunen op de sociale voorzieningen van het gastland, waardoor die onbetaalbaar dreigen te worden en aan draagkracht ervoor wordt ingeboet. Volgens de Zweedse liberaal betekent dat echter niet dat de grenzen dan maar (weer) gesloten moeten worden. Integendeel, het is de ‘overgereguleerde verzorgingsstaat’ die dringend aan hervorming toe is.⁴⁴ Ook moeten regels die integratie van immigranten belemmeren worden afgeschaft. Te denken valt aan regelgeving die de toegang tot de arbeidsmarkt bemoeilijkt of bureaucratie die het starten van een eigen bedrijf bemoeilijkt.⁴⁵ Hoewel hij vindt dat zorgen over de bedreiging die immigranten kunnen vormen voor de liberale samenleving gegrond zijn, tempert hij die door erop te wijzen dat zich tot nu toe een dergelijk proces niet voordoet. Wanneer mensen er blijk van geven zich aangetrokken te voelen tot doctrines die liberale maatschappijen (kunnen) ondermijnen, is het wel nodig dat wij pal staan voor onze waarden, stelt Norberg.⁴⁶

Vanuit liberaal perspectief zijn er dus twee mogelijkheden wanneer de omvang van migratiestromen zo groot worden dat ze een gevaar dreigen te vormen voor de vitaliteit of zelfs stabiliteit van de verzorgingsstaat. Klassiek-liberalen, zoals Von Mises en Norberg, zullen pleiten voor het hervormen of zelfs afbouwen van sociale voorzieningen. Het recht van mensen om zich te vestigen waar zij willen (negatieve vrijheid) krijgt dan dus voorrang op sociale rechten (positieve vrijheid). Niet iedereen zal het daarmee eens zijn. Liberalen die meer nadruk leggen op die positieve vrijheid of die het in veel huidige Westerse samenlevingen politiek gezien gewoonweg niet haalbaar achten om aan de verzorgingsstaat te tornen zullen eerder geneigd zijn om voor striktere toelatingseisen te pleiten.⁴⁷ Voor kosmopolitisch liberalen is dit een prangend dilemma.

Kosmopolitisch liberalisme lijkt veel op hetgeen Gibney in zijn werk als andere ideale uiterste neemt: het onpartijdigheidsideaal (*impartiality*). Dit ideaal gaat ervan uit dat staten ‘kosmopolitische morele entiteiten’ zijn, waarvan het toelatings-

⁴³ Norberg denkt hier in het verlengde van Adam Smith, die in zijn *The Wealth of Nations* het belang van vrije circulatie van arbeid benadrukte en pleitte voor de afschaffing van de vestigingswet die werklozen verbood werk buiten de woonplaats te zoeken. Dat was echter wel een nationaal vraagstuk.

⁴⁴ J. Norberg, *In defense of open borders for immigrants*, derde Telderslezing, Den Haag, 2003. Zie ook: Van Schie, ‘Eerlijkheid door de landsgrenzen heen’, p. 148. Zie ook: J. Norberg, *In defense of global capitalism*, 2001.

⁴⁵ Wiebenga e.a., *De grenzen van de open samenleving*, p. 29.

⁴⁶ Ibidem, pp. 31 en 32.

⁴⁷ Het is nog maar de vraag of die optie überhaupt politiek haalbaar is voor lidstaten van de EU. Die hebben immers met elkaar afgesproken dat EU-burgers zich vrij mogen bewegen tussen en vestigen en werk mogen verrichten in alle lidstaten. Hierop zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan.

beleid alleen dan legitiem wordt geacht als het evenveel rekening houdt met de belangen van immigranten als die van haar eigen burgers.⁴⁸ Het recht van staten om hun toelatingsbeleid naar eigen inzicht vorm te geven wordt vanuit dit perspectief bekeken moreel beperkt door het recht van individuen om zich overal ter wereld te vestigen waar zij willen. De enige legitieme redenen voor het weigeren van toegang zijn die redenen die gelden voor zowel de leden van de gemeenschap als de buitenstaanders ervan. Nationaliteit of burgerschap werkt dus niet onderscheidend. Aanhangers van dit ideaal wijzen op de bestaande discrepantie tussen de ruime mogelijkheden die staten vaak bieden om te emigreren en het ontbreken van een daarmee samengaan recht om in een ander land binnen te komen.⁴⁹ Maar de visie gaat verder dan alleen het toekennen van een toelatingsrecht aan migranten; veel onpartijdigheidsdenkers vinden dat individuen naast burger- en politieke rechten ook sociale rechten hebben. Ook daarbij wordt in beginsel dus geen onderscheid gemaakt tussen burgers en immigranten.⁵⁰

Er wordt binnen het onpartijdigheidsideaal veelvuldig gewezen op het feit dat veel economen geloven dat migratie over het algemeen voordelig is voor nationale economieën. Onder de juiste omstandigheden – een lage werkloosheid en hoge vraag naar arbeidskrachten – kan immigratie grote voordelen opleveren. Dat alles wil echter niet zeggen dat binnen het onpartijdigheidsideaal – net als bij kosmopolitisch liberalen – niet het besef bestaat dat sociale zekerheidsvoorzieningen en onbeperkte migratie met elkaar op gespannen voet kunnen staan. Migratie gaat ook gepaard met kosten en er bestaat een kans dat immigranten disproportioneel afhankelijk zullen zijn van sociale voorzieningen. Daarnaast *kan* de toestroom van laaggekwalificeerde immigranten gevolgen hebben voor de arbeidsmarktpositie van werknemers in het gastland die voor dezelfde type banen in aanmerking komen.⁵¹ In een wereld met open grenzen worden migratiepatronen volledig bepaald door individuele keuzes; staten kunnen nog maar beperkt maatregelen nemen tegen mogelijke ongewenste neveneffecten, waaronder een mogelijke *mismatch*

⁴⁸ Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum*, p. 23.

⁴⁹ Daarbij speelt echter het feit dat het recht om te emigreren een negatief recht is: een individu mag – tenzij er sprake is van een uitzondering – niet door de staat worden tegengehouden om het land te verlaten. Het is dus een recht om niet gehinderd te worden. Dat recht gaat niet gepaard met een plicht van een andere staat om toegang te verlenen. Althans, niet in het huidige internationaal recht.

⁵⁰ Zo stellen Singer & Singer: “*whereas all developed nations safeguard the welfare of their residents in many ways – protecting their legal rights, educating their children, and providing social security payments and access to medical care... refugees receive none of these benefits unless they are accepted into a country. Since the overwhelming majority are not accepted, the overwhelming majority will not receive these benefits on the grounds that they are not residents of the countries that provide them to residents. But is this distinction in the way we treat residents and non-residents compatible with our professed belief in the quality of all human beings?*” In: P. Singer & R. Singer, ‘The Ethics of Refugee Policy’, in: M. Gibney (red.), *Open Borders? Closed societies? The Ethical and Political Issues*, Westport, 1988, in: Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum*, p. 69.

⁵¹ Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum*, p. 71.

tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en huizenmarkt, het verschraken van arbeidsvoorwaarden en druk op de sociale voorzieningen.

Ook als de verzorgingsstaat die druk feitelijk aankan wil dat niet zeggen dat er niets aan de hand is: het verschaffen van sociale voorzieningen is meer dan alleen een economische kwestie. Het is ook noodzakelijk dat in de samenleving een brede consensus bestaat ten aanzien van elkaar wederzijds iets gunnen als leden van een gemeenschap;⁵² dat het verkrijgen van bijvoorbeeld een bijstands- of WW-uitkering gerechtvaardigd is. Die consensus moet in ieder geval voor een groot deel gebaseerd zijn op solidariteit en niet van bovenaf worden opgelegd. Die rust voor een aanzienlijk deel op een subjectieve band. Zoals Gibney stelt: *“In the case of many liberal democracies, where admission to membership is based primarily on a public commitment to certain civic principles, it’s easy to overlook the subjective element in membership. [...] national understandings of membership are never infinitely flexible in the short turn.”* Ook als de samenleving wordt aangevuld met migranten moet dat subjectieve element in stand worden gehouden om de verzorgingsstaat vitaal te houden. Met geheel open grenzen, zoals de meest vergaande invulling van het kosmopolitische liberalisme voorschrijft, is de kans groot dat de collectieve solidariteit niet in staat zal zijn het tempo van veranderingen in de samenstelling van de samenleving bij te houden. *“The result would be a general backlash against the welfare state, as indigenous members refuse to fund public goods for new arrivals that they perceive as depleting rather than contributing to public resources.”*⁵³

Het onpartijdigheidsideaal erkent dus, net als Von Mises en Norberg, wel de spanning die mogelijk bestaat tussen volledig open grenzen en het behouden van een vitale (welvaart)staat. Ook binnen het kosmopolitisch liberalisme is, in ieder geval bij sommigen, het besef aanwezig dat er geldige redenen bestaan om grenzen te stellen aan wie men toelaat. Een limiet is bijvoorbeeld bereikt als het opnemen van extra migranten gevaar oplevert voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de instandhouding van liberale instituties. Vanuit een meer utilitaristische benadering ligt de grens daar waar de kosten voor de staat van het opnemen van één extra migrant groter zijn dan de voordelen van die migrant. Maar ondanks het stellen van dergelijke grenzen zullen kosmopolitisch liberalen veelal claimen dat het beleid van Westerse staten momenteel te strikt is en dat die staten daarom tekort schieten wat betreft hun morele verplichtingen.⁵⁴ Voor sommigen weegt het morele aspect te zwaar om restricties te stellen en is het neveneffect van een minder gedragen welvaartstaat een prijs die simpelweg betaald moet worden.⁵⁵ Zelfs als de welvaartstaat geheel zou instorten zou dat – utilitaristisch geredeneerd – op mondiaal niveau bekeken acceptabel kunnen zijn, zolang de condities in die Westerse staten beter blijven dan in de landen waar de immigranten vandaan komen. Het is hier waar een eventueel onderscheid tussen vluchtelingen en migranten

⁵² Ibidem, pp. 72 en 73.

⁵³ Ibidem, p. 75.

⁵⁴ Ibidem, pp. 59-64.

⁵⁵ Ibidem, p. 77.

belangrijk wordt, want waar dergelijke restricties worden opgelegd zullen de meest behoeftigden voorrang krijgen.

Al met al ligt het grootste verschil tussen beide uitersten – de beide liberale visies en de twee idealen – bij de reikwijdte van de morele verplichtingen die mensen tegenover elkaar hebben. Liberalen die de nationale staat als kader nemen gaan uit van een beperkte reikwijdte, waarbij de belangen van de eigen gemeenschap (de natie) prioriteit genieten boven die van buitenstaanders. De uitwerking van keuzes verschilt dus ook per gemeenschap, omdat de leden zelf uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het stellen van grenzen. Bij het kosmopolitische liberalisme wegen de belangen van gemeenschapsleden en buitenstaanders even zwaar en worden morele verplichtingen opgerekt naar mondiaal niveau: burgerschap of nationaliteit werken niet onderscheidend. Aan de randen kunnen de idealen dichtbij elkaar komen of zelfs deels overlappen, bijvoorbeeld daar waar dilemma's ontstaan wanneer toegangsbeleid en elementen van de welvaartsstaat met elkaar worden geconfronteerd. Of wanneer gesteld wordt dat, in het geval restricties noodzakelijk zijn, vluchtelingen in principe voorrang krijgen op economische immigranten. Verder zijn de verschillen echter overduidelijk en kan kortweg worden gesteld dat liberalen die de nationale staat als kader nemen een restrictiever toelatingsbeleid voorstaan en kosmopolitisch liberalen zoveel als mogelijk zullen pleiten voor open grenzen.

4.3 Van ideaal naar praktijk: dagelijkse dilemma's van intra-EU migratie voor Nederland

4.3.1. Het tekort van idealen

Net als met veel andere politieke theorieën is het grootste probleem met de in de vorige paragraaf beschreven liberale visies dat die er niet (volledig) in slagen een geloofwaardig ideaal neer te zetten waarmee bestaande sociale en politieke praktijken *daadwerkelijk* kunnen worden beoordeeld.⁵⁶ Idealen schieten tekort als ze worden geconfronteerd met de complexiteit van de menselijke morele realiteit en dagelijkse gang van zaken. Datzelfde zien we ook gebeuren bij het thema migratie. Volgens de Amerikaanse filosoof Nagel speelt zich daarbij namelijk een conflict af tussen twee perspectieven die mensen hanteren: het onpersoonlijke en het persoonlijke perspectief. Vanuit het onpersoonlijke perspectief, waarbij aandacht is voor alle andere mensen ter wereld, volgt de logische conclusie dat onze eigen belangen niet belangrijker zijn dan de belangen van anderen. Kijkend vanuit dit perspectief worden we er bewust van dat al die andere mensen hun leven – en alles wat daarbij komt kijken – net zo belangrijk vinden als wij het onze. Moreel handelen houdt daarmee rekening en dus speelt de persoonlijke relatie met de persoon in kwestie dan geen rol.⁵⁷ Maar hoewel we in staat zijn om deze nuancerings te vatten, geven we vanuit het persoonlijke perspectief toch extra gewicht aan onze

⁵⁶ T. Nagel, *Equality and Partiality*, Oxford, 1991; Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum*, p. 79.

⁵⁷ Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum*, p. 79.

eigen belangen en aan die van de mensen waarvan we houden en die dicht(er)bij ons staan. Deze speciale relatie die we hebben met onze eigen belangen en bepaalde (groepen) personen maakt ons uiteindelijk tot wie we zijn; het vormt onze identiteit. Het is belangrijk om te beseffen dat daaruit gevoelens van toewijding en verantwoordelijkheid voortvloeien die niet zelden botsen met de aannames waarop het kosmopolitisch liberalisme rust.

De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat mensen zich bij dilemma's rondom migratiekwesties kunnen vinden in aspecten van zowel het liberalisme dat de nationale staat als kader neemt (partijdigheidsideaal) als van het kosmopolitisch liberalisme (onpartijdigheidsideaal).⁵⁸ De eerste dreigt al snel te strikt te worden opgevat, waardoor overhaast de conclusie kan worden getrokken dat alle immigranten per definitie moeten worden geweerd, tenzij de gehele cultuur van de ontvangende bevolking – die in die optiek vastomlijnd en statisch is – door hen wordt overgenomen (assimileren). Ook het kosmopolitisch liberalisme schiet door op bepaalde punten, waardoor het belangrijke kaderstellende elementen van het partijdigheidsideaal buitenspel dreigt te zetten. Of, zoals Gibney stelt: *“If we accept Nagel’s framework, and see entrance policy as a site of conflicting moral claims, then we have identified a problem with impartialism. For in failing to attach independent weight to the range of particular (and, in some cases, unchosen) ties that emerge in the course of our lives, impartialism, with its stress on equal rights and interests, can be accused of offering an incomplete account of the ethical considerations relevant to entrance decisions.”*⁵⁹

Zo rijst de vraag of het wel vol te houden is dat we de verplichtingen die we voelen tegenover buitenlanders inderdaad hetzelfde gewicht moeten geven als de verplichtingen die we hebben tegenover onze landgenoten. Moeten we het idee vergeten, zoals het kosmopolitisch liberalisme in de meest vergaande vorm voorschrijft, dat we tegenover bepaalde personen of groepen personen die dichtbij ons staan – denk aan familie, vrienden, plaats- of landgenoten – terecht het gevoel hebben meer verschuldigd te zijn? Of schiet die visie in de praktijk tekort, waardoor (praktische) problemen ontstaan? En als grenzen dus toch bestaan, waar zouden die dan getrokken kunnen worden zonder direct in de val te lopen teveel aan restricties op te leggen? In de inleiding viel immers te lezen dat velen, waaronder ook Nederlanders, voordeel kunnen halen uit de mogelijkheden die bestaan om te kunnen migreren. Bij het beantwoorden van die vragen ontstaat ruimte voor een derde benadering; een middenweg ergens tussen de twee extremen in die eveneens rust op liberale overwegingen. Bij het invullen van die benadering wordt in dit geschrift nadrukkelijk rekening gehouden met de Europese context.

4.3.2 De Europese Unie: een extra dimensie

De situatie binnen de Europese Unie voegt namelijk een belangrijke, extra dimen-

⁵⁸ Ibidem, p. 80.

⁵⁹ Ibidem, p. 82.

sie toe aan al hetgeen dat hierboven is beschreven. Door de richtlijn vrij verkeer van personen is binnen de EU *de facto* automatisch sprake van een situatie die dicht in de buurt komt van het ideaal dat kosmopolitisch liberalen nastreven, terwijl (onderdelen van) het partijdigheidsideaal en de praktische invulling daarvan voor afzonderlijke lidstaten voor een groot deel niet langer realiseerbaar is. De binnengrenzen van de EU zijn vervaagd en in fysieke zin zelfs helemaal verdwenen, terwijl aan de buitengrenzen van de Unie niets wezenlijks is veranderd. Onze landsgrenzen zijn, anders gezegd, door de EU opgerekt.⁶⁰ Op basis van de richtlijn mogen EU-burgers zich vrij bewegen binnen de lidstaten. Dat houdt ook in dat zij in alle lidstaten mogen werken: tussen werknemers van de lidstaten mag wat betreft werkgelegenheid, beloning en overige arbeidsvoorwaarden immers niet worden gediscrimineerd op basis van nationaliteit (hoofdstuk 2). De zelfbeschikking waar een gemeenschap – in dit geval de afzonderlijke lidstaten – in het partijdigheidsideaal over beschikt en die door sommige liberalen als elementair wordt beschouwd is daar waar het intra-EU migratie betreft dus grotendeels verdwenen. Alleen onder zwaarwegende omstandigheden worden uitzonderingen toegestaan; denk bijvoorbeeld aan de tijdelijke uitzonderingsregels die tot 1 januari 2014 voor Bulgaren en Roemenen gelden als zij naar Nederland willen komen. Voor het overige dienen de lidstaten evenveel rekening te houden met de belangen van burgers uit andere lidstaten die gebruik maken van het vrij verkeer van personen, als die van hun eigen burgers.

Het recht van de lidstaten om hun toelatingsbeleid naar eigen inzicht vorm te geven wordt beperkt door het recht van individuele EU-burgers om zich binnen de Unie te vestigen waar zij willen. Nationaliteit werkt niet langer onderscheidend en heeft, althans op papier, voor een deel plaatsgemaakt voor een vervangend of aanvullend EU-burgerschap. Veel verdragen hebben werking boven nationaal recht en dat beperkt de mate waarin landen zelf hun beleid kunnen bepalen. ‘Het is een feit dat de ruimte die de regering heeft voor de uitvoering van het eigen (beoogde) beleid afgebakend wordt door internationale en Europese bepalingen.’⁶¹ Maatregelen die lidstaten willen nemen om de (mogelijk) negatieve gevolgen van migratie te voorkomen of te beperken stranden daarnaast van tijd tot tijd – of lopen gerede kans dat te doen – op rechterlijke uitspraken. Daarbij zijn de rechtelijke interpretaties van wetten of verdragen lang niet altijd in de tekst van die wetten of verdragen terug te vinden en hebben ze er vaak ook niet aan ten grondslag gelegen. Tot nu toe zijn dat vooral gevallen waarbij sprake was van immigranten die van buiten de EU kwamen (derdelanders).⁶² Een voorbeeld waarbij het een intra-EU migrant betrof was het Metock-arrest. Een afgewezen asielzoeker in Ierland kreeg rechtmatig verblijf door een relatie met een Engelse EU-burger die

⁶⁰ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 7.

⁶¹ J.K. Wiebenga e.a., *Onbetwistbaar recht? Juridisering en het evenwicht tussen rechtsstaat en democratie*, Prof.mr. B.M. TeldersStichting, Den Haag, 2012, p. 96.

⁶² Voorbeelden zijn: het arrest *Elgafaji/Nederland*, het arrest *Chakroun* en het arrest *El Dridi*. Voor een uitgebreide uitleg zie: Wiebenga e.a., *Onbetwistbaar recht?*, pp. 96-98.

in Ierland verbleef. Hierdoor vallen buiten-Europese gezinsleden van EU-burgers die niet eerder legaal verblijf hadden binnen de EU ook onder de werking van de richtlijn vrij verkeer van personen. De uitspraak heeft met name in het Verenigd Koninkrijk en Ierland grote indruk gemaakt, omdat hiermee het nationale gezinsmigratiebeleid kan worden omzeild. Lidstaten, vooral de kleinere, kunnen daar binnen de huidige procedures weinig tegenin brengen en hebben zich in de praktijk dus veelal bij die uitspraken neer te leggen. Dat wil echter niet zeggen dat, zoals wel eens wordt gesteld, EU-recht onontkoombaar of onveranderlijk is.⁶³ Volksvertegenwoordigers maken echter niet altijd gebruik van de bestaande ruimte om, in die gevallen waarbij rechterlijke interpretaties afwijken van de basisideeën die aan verdragen ten grondslag hebben gelegen, het debat aan te gaan en eventueel wetgeving en verdragen te herzien.⁶⁴ Daarop zal in de aanbevelingen nader worden ingegaan.

Zoals in de inleiding van dit geschrift werd gesteld is het vrije verkeer van personen, zoals dat binnen de EU van kracht is, vanuit liberaal oogpunt bekeken in principe toe te juichen. 'Vrij verkeer van personen is in principe een liberale doelstelling.'⁶⁵ De mogelijkheid voor mensen om zich overal te kunnen vestigen is positief te noemen vanuit zowel het perspectief van het individu – die daardoor meer vrijheid krijgt geboden en meer mogelijkheden krijgt om zich te ontplooiën – als vanuit economisch perspectief. Bovendien staat voor liberalen het individu centraal en niet één of andere collectiviteit zoals de bevolking van een staat.⁶⁶ Toch ontstaan in de praktijk een aantal specifieke dilemma's door de manier waarop aan intra-EU migratie vorm is gegeven.

Culturele en democratische solidariteit: integratie

Uit de paragrafen hierboven is gebleken dat zowel liberalen die de nationale staat als kader nemen als kosmopolitisch liberalen – hoewel in verschillende mate – erkennen dat een gedeelde afkomst en/of burgerschapsrechten een bindende werking kunnen hebben. Een culturele identiteit en gezamenlijke rechten en plichten verstevigen de culturele en democratische solidariteit van een gemeenschap. De vrees, die vooral leeft bij liberalen die de nationale staat als kader nemen, is dat een te grote instroom van immigranten die solidariteit kan aantasten. Dat is mogelijk het geval als nieuwkomers zich afzetten tegen de culturele gewoonten van het gastland of wanneer zij de spelregels van de liberale rechtsstaat niet naleven. Bij gecontroleerde grenzen is de instroom van immigranten te reguleren en daarmee, mocht het zover komen, de ontwrichtende effecten te beperken. Dat is binnen de EU echter niet het geval en de vraag is of de komst van een boven verwachting grote groep MOE-landers (vooral Polen) dergelijke effecten binnen Nederland heeft (gehad).

Op het eerste gezicht lijkt dat mee te vallen. Een culturele afstand tussen

⁶³ Ibidem, p. 96.

⁶⁴ Ibidem, p.100.

⁶⁵ Wiebenga e.a., *De grenzen van de open samenleving*, p. 33.

⁶⁶ Van Schie, 'Eerlijkheid door de landsgrenzen heen', p. 126.

MOE-landers en Nederlanders bestaat wel, maar is relatief klein. In vergelijking met bijvoorbeeld Turken of Marokkanen heeft de culturele achtergrond van vooral Polen meer raakvlakken met de Nederlandse cultuur. Uit onderzoek blijkt ook dat (recent) gemigreerde Poolse en Bulgaarse migranten veel contact hebben met Nederlanders: 66% van de Polen en 53% van de Bulgaren geeft aan dagelijks contact te hebben. Van de Polen geeft 8% aan nooit of nauwelijks contact te hebben met Nederlanders; bij de Bulgaren is dat 15%, grotendeels de laagstopgeleiden.⁶⁷ Arbeidsmigrantten hebben, mede door hun werk, meer contact met Nederlanders dan bijvoorbeeld gezinsmigrantten. Hecht zijn die contacten echter vaak niet. Dat heeft enigszins te maken met het karakter van migratie uit de MOE-landen. Die is voorsnog vooral van tijdelijke aard. Anders dan in het geval van de Turkse en Marokkaanse arbeidsmigrantten die in de vorige eeuw naar ons land kwamen betreft het dit keer (nog) geen vestigingsmigratie. Net als migranten uit Zuid-Europese landen keert een groot aandeel Polen na verloop van tijd terug, velen zelfs binnen een (half) jaar.⁶⁸ De binding met Nederland is in die gevallen beperkt. Dat hoeft geen probleem te zijn en een deel zal meer binding gaan voelen met ons land als de keuze tot vestigen eenmaal is gemaakt.⁶⁹ Bovendien doen vooral Polen relatief veel aan het leren van de Nederlandse taal.⁷⁰

Er zijn wel degelijk enkele zaken die voor problemen zorgen en die de integratie van MOE-landers en de perceptie die Nederlanders van hen hebben negatief beïnvloeden. Helemaal als de aantallen migranten verder blijven toenemen kan dat consequenties gaan hebben. Overlast op macroniveau is tot nu toe beperkt, maar op lokaal niveau doen zich enkele problemen voor. In bepaalde wijken, vooral in grote steden, is er overlast, met name veroorzaakt door overbewoning.⁷¹ Ook het daklozenprobleem is vooral een lokale aangelegenheid (Den Haag, Utrecht en Breda) en daarnaast is er sprake van overmatig alcoholgebruik onder Midden en Oost-Europeanen. Daarbij is sprake van een groep die tijdelijk problemen heeft en een groep waarbij sprake is van meervoudige, langdurige problematiek.⁷² Ten slotte zijn MOE-landers oververtegenwoordigd in criminaliteitscijfers en stijgt dat aandeel ten opzichte van voorgaande jaren.⁷³ Daarbij gaat het onder andere om bendes en mobiel banditisme.

In de meeste gevallen gaat het om een minderheid die zich schuldig maakt aan bovengenoemd gedrag. Waar het criminaliteit en mobiel banditisme betreft gaat het vaak niet eens om arbeidsmigrantten, maar om mensen die enkel en alleen met

⁶⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, p. 104.

⁶⁸ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, pp. 57 en 58.

⁶⁹ G. Engbersen e.a., *Arbeidsmigratie in vier landen: Bulgaren en Roemenen vergeleken met Polen*, Rotterdam, 2011.

⁷⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Nieuw in Nederland*, pp. 69-71.

⁷¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*, p. 18.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem, p. 19.

criminele motieven naar ons land komen. Arbeidsmigranten zelf zijn niet zelden ook slachtoffer van bendes op het gebied van mensenhandel en uitbuiting.⁷⁴ Voor wat betreft overlast door overbewoning, daklozen en overmatig alcoholgebruik zijn arbeidsmigranten wel verantwoordelijk voor een aandeel. Dit alles leidt tot een slecht imago voor MOE-landers in Nederland. De problemen die er dus wel degelijk zijn worden veelal ook nog eens geprojecteerd op de gehele groep. Ook de media stellen de problemen nog eens aan de kaak, waardoor een deel van de Nederlanders een negatieve perceptie ontwikkelt ten opzichte van intra-Europese arbeidsmigranten. Zij die komen om te werken en om mee te doen in de samenleving zijn welkom; zij die komen om problemen te veroorzaken moeten hard worden aangepakt.

De hierboven aangehaalde problemen kunnen tot op zekere hoogte de solidariteit in de samenleving aantasten. Het is daarom van belang om waar mogelijk maatregelen te treffen: het doel is immers de positieve effecten van intra-EU migratie te maximaliseren en de negatieve gevolgen te minimaliseren. Het kabinet Rutte-II heeft aangekondigd meer zaken op het terrein van intra-EU migratie op bilateraal of Europees niveau te zullen regelen. Het is in veel gevallen inderdaad effectiever om maatregelen op dit bij uitstek Europese dossier in samenspraak te nemen. Daarbij valt vooral te denken aan zaken als mobiel banditisme en (andere vormen van) grensoverschrijdende criminaliteit die niet daadkrachtig kunnen worden aangepakt door de lidstaten afzonderlijk. Maar ook op lokaal niveau waar overlastsituaties ontstaan, bijvoorbeeld als Oost-Europese EU-burgers als dakloze op straat leven, zonder in hun levensonderhoud te kunnen voorzien, moeten lidstaten samenwerken om terugkeer en opvang in de lidstaat van herkomst te organiseren. Op dergelijke terreinen vergt het in goede banen leiden van EU-arbeidsmigratie een grensoverschrijdende aanpak. In sommige gevallen kan het echter nodig zijn om unilateraal actie te ondernemen of de specifieke (uit)werking van de richtlijn vrij verkeer van personen ter discussie te stellen. Daarover zal in de aanbevelingen meer worden gezegd.

Economische solidariteit: de migratie-verzorgingsstaat paradox

Datzelfde kan gebeuren door de wrijving die kan ontstaan tussen migratie en de verzorgingsstaat (de 'migratie-verzorgingsstaatparadox'). Nederland heeft daarmee slechte ervaringen opgedaan ten tijde van de arbeidsmigranten die uit Turkije en Marokko kwamen. Het karakter van recente arbeidsmigratie uit de MOE-landen is, zo werd al eerder gesteld, anders en levert de Nederlandse staatskas netto zelfs inkomsten op. Echter, de kosten van de aanwezigheid van arbeidsmigranten worden voor een groot deel bepaald door de mate waarin migranten sociaal-economisch integreren in een samenleving.⁷⁵ Naar Nederland komen vooral laaggeschoolde migranten en als zij zich vestigen blijkt veelal dat het niet lukt hun

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 22.

kinderen de slag te laten maken richting het opleidingsniveau van de autochtone bevolking.⁷⁶ Ook wordt wel gesteld dat migranten gevangen worden gehouden in sociale vangnetten door de structuur van de Nederlandse verzorgingsstaat.⁷⁷ De Nederlandse geschiedenis samen met de mogelijkheid dat die zich (voor een deel) gaat herhalen met de recente arbeidsmigratie uit de MOE-landen kan de solidariteit in de samenleving aantasten.

Mensen zijn namelijk geneigd zich meer solidair op te stellen tegenover diegenen waarmee ze zich verwant voelen. De culturele identiteit, waarover eerder in dit hoofdstuk werd gesproken, is wat dat betreft dus belangrijk. Er zijn dan ook onderzoekers die waarschuwen tegen (te) heterogene samenlevingen als men de verzorgingsstaat in leven wil houden. Herverdeling krijgt volgens hen veel meer steun als vooral de eigen etnische groep daar beter van wordt.⁷⁸ Andere onderzoekers spreken dit overigens tegen.⁷⁹ De verzorgingsstaat lijkt zelf een buffer te zijn tegen zijn eigen afbraak: mensen die zijn opgegroeid in landen waar de verzorgingsstaat geïnstitutionaliseerd is blijken, deels op basis van individuele kostenbaten analyses, daarvoor meer steun te hebben. Dat betekent niet dat men vindt dat migranten vanaf de dag van aankomst op dezelfde basis mee mogen delen in de vruchten van de verzorgingsstaat.⁸⁰ Hoewel een minderheid vindt dat migranten daarvan helemaal uitgesloten moeten worden, is een overgrote meerderheid van meer dan 80% van mening dat er voorwaarden gesteld mogen worden aan de toegang tot sociale zekerheid (dit wordt ook wel *welfare chauvinism* genoemd). Dat vinden migranten zelf overigens ook.⁸¹ Opvallend is dat het daarbij niet zozeer om het aantal migranten, maar meer om de snelheid gaat waarmee dat proces zich voltrekt.⁸² Als er in korte tijd veel migranten binnenkomen wordt de neiging beperkingen te stellen aan de mogelijkheden gebruik te maken van sociale voorzieningen sterker. Datzelfde effect treedt op als het om laaggeschoolde migranten gaat, wat voor MOE-landers die naar Nederland komen grotendeels opgaat. Min of meer hetzelfde geldt voor specifieke aspecten van de verzorgingsstaat: onderde-

⁷⁶ R. Koopmans, 'Trade-offs between equality and difference: Immigrant integration, multiculturalism and the welfare state in cross national perspective', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010, nr. 1, pp. 1-26; Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p.22.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ A. Alesina & E.L. Glaeser, *Fighting Poverty in the EU and Europe*, Oxford, 2004; G. Freeman, 'Migration and the political economy of the welfare state', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1986, nr. 1, pp. 51-63; Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p.33.

⁷⁹ Voor een overzicht zie: Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p.33.

⁸⁰ T. Reeskens & W. van Oorschot, 'Disentangling the 'New Liberal Dilemma': On the relation between general welfare redistribution preferences and welfare chauvinism', *International Journal of Comparative Sociology*, 2012, nr. 2, pp. 120-139; Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, pp. 35 & 87.

⁸¹ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p.148.

⁸² M. Hooghe e.a., 'Ethnic diversity and generalized trust in Europe in a cross-national multilevel study', *Comparative Political Studies*, 2009, pp. 198-223.

len daarvan die gericht zijn op verticale herverdeling, zoals de bijstandsuitkering, worden sterker gedragen als er sprake is van een gemeenschappelijke identiteit tussen betalers en ontvangers.⁸³ Ontbreekt die band tussen burgers, dan brokkelt het draagvlak af.

Wat ook nog meespeelt zijn mogelijke verdringingseffecten op de arbeidsmarkt. In de praktijk blijkt dat de druk op lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt nauwelijks toeneemt door arbeidsmigratie. Ook heeft de komst van grote aantallen MOE-landers tot nu toe niet geleid tot de afname van banen van autochtone werknemers.⁸⁴ Zoals eerder gezegd is wel sprake van beide fenomenen in bepaalde sectoren en regio's. Waar eveneens sprake van is, is de verslechtering van arbeidsmarktcondities. Het aanstellen van arbeidsmigranten via uitzendconstructies met zeer flexibele contracten kan op de lange termijn gevolgen hebben voor iedereen. Zo bleken Britse werkgevers in de bouw, zorg en tuinbouw minder te investeren in de eigen bevolking, omdat arbeidsmigranten goedkoper en flexibeler zijn en vaak harder werken.⁸⁵ Dat kan leiden tot structurele veranderingen in en verschraling van arbeidsvoorwaarden – minder scholingsinvesteringen, flexibele contracten als de norm – voor iedereen. Dit alles kan op zijn beurt weer de negatieve perceptie versterken die de samenleving heeft ten aanzien van arbeidsmigranten uit de MOE-landen.

Daarbij moet overigens wel de kanttekening worden geplaatst dat daarnaast kritisch gekeken mag worden naar het arbeidsethos van sommige Nederlandse werknemers, alvorens zich negatief uit te laten over (arbeids)migranten. Zoals in de inleiding werd gesteld wordt het in Nederland beschikbare arbeidspotentieel nog lang niet volledig benut. Werkgevers geven aan soms de voorkeur te geven aan gemotiveerde arbeiders uit de MOE-landen die vaak een hoge productiviteit leveren. Nederlandse werklozen blijken zelfs beschikbaar werk te weigeren dat door Midden en Oost-Europeanen wel wordt geaccepteerd. Zo vielen de resultaten van het project 'Westland heeft Werk' getalsmatig tegen en bleek een gebrek aan motivatie één van de belangrijkste redenen voor uitval. Het is discutabel te noemen dat terwijl de werkloosheid in Nederland oploopt, de instroom van arbeidsmigranten blijft toenemen. De prioriteit om hier iets aan te doen is, zeker vanuit liberaal oogpunt, groot.

Al met al kan de solidariteit binnen de samenleving dus ook aangetast worden door spanningen die bestaan tussen de komst van migranten. Als migranten niet

⁸³ D. Miller, 'Multiculturalism and the Welfare state: Theoretical reflections', in: K. Banting & W. Kymlicka (red.), *Multiculturalism and the welfare state: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford, 2006; Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p.37.

⁸⁴ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 27; E. berkhoust e.a, *De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999-2008*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam, 2011.

⁸⁵ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 29.

goed sociaal-economisch integreren kunnen ze op de lange termijn een kostenpost veroorzaken voor de samenleving. Ook zorgt de gevoelde verschraving van arbeidsvoorwaarden mogelijk voor negatieve gevoelens in de samenleving. Daarnaast bestaat er angst voor verdringing en het onder druk komen te staan van lonen door de komst van migranten, ook al laten de meeste studies zien dat die angst lang niet altijd op feiten is gebaseerd. Echter, ook als dergelijke angsten deels gebaseerd zijn op percepties kan dat voor een verzwakking van gevoelens van solidariteit zorgen: eveneens tussen autochtonen zelf. Ten slotte vinden zowel een meerderheid van de Nederlanders als migranten zelf dat migranten niet vanaf de eerste dag dezelfde aanspraak kunnen maken als Nederlanders op voorzieningen van de verzorgingsstaat.

De manier waarop aan intra-EU migratie is vormgegeven, met de sterke invloed van de richtlijn vrij verkeer van personen, zorgt ervoor dat de nationale staat beperkt is in hetgeen tegen de hierboven genoemde potentiële negatieve effecten gedaan kan worden. In veel gevallen zijn lidstaten door Europese wet- en regelgeving met handen gebonden. Er mag geen onderscheid worden gemaakt tussen de autochtone bevolking en migranten, ook niet als dat tot doel heeft negatieve effecten van intra-EU migratie in te perken. De gevolgen van deze inrichting zijn duidelijk(er) naar voren gekomen sinds de toetreding van de 10 MOE-landen in de afgelopen jaren. In het volgende hoofdstuk zal daar verder op in worden gegaan, waarbij waar nodig geacht aanbevelingen zullen worden geformuleerd.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is een liberaal kader voor migratie, en meer specifiek intra-EU migratie, neergezet. Daarbij zijn twee liberale stromingen, die min of meer recht tegenover elkaar staan, uitgebreid behandeld. Aan de ene kant is er de stroming die de nationale staat als kader neemt en op die wijze zelfbeschikkingsrecht aan samenlevingen toekent om zelf te bepalen wie daarin worden toegelaten en wie niet. Om de culturele identiteit te bewaken is het soms nodig om mensen de toegang te ontfeggen. Aan de andere kant is er het kosmopolitisch liberalisme, waarbinnen ervan wordt uitgegaan dat ieder individu zich ongeacht bestaande landsgrenzen overal ter wereld moeten kunnen vestigen. Nationaliteit of burgerschap werkt niet onderscheidend.

Vervolgens werd kort stilgestaan bij de beperking van die idealen. Vooral de manier waarop aan intra-EU migratie tot nu toe vorm is gegeven blijkt in de praktijk tot enkele dilemma's te leiden. Zo zorgt een deel van de MOE-landers voor overlast en plegen ze meer dan gemiddeld criminele feiten. Hoewel beperkt leidt dit tot een slechte reputatie van die groep onder Nederlanders. Dat kan een bedreiging vormen voor de solidariteit binnen de samenleving en daarmee negatieve gevolgen hebben. Hetzelfde geldt voor de wrijving tussen migratie en de verzorgingsstaat. Hoewel MOE-landers daarvan beperkt gebruik maken leeft de angst voor een herhaling van de situatie met Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten nog altijd in Nederland. Ook kunnen (beperkte) verdringingseffecten en

een verschraling van arbeidsomstandigheden door de inzet van arbeidsmigranten leiden tot een verminderd gevoel van solidariteit in de samenleving. Bij dat alles spelen percepties een belangrijke rol: zaken hoeven in werkelijkheid niet ernstig te zijn om toch zo te worden ervaren. Ten slotte vinden veel Nederlanders, overigens net als migranten, dat aan de toegang tot het sociale zekerheidsstelsel beperkingen mogen worden gesteld. Dat is iets wat na verloop van tijd verdiend kan worden.

Binnen de EU is momenteel feitelijk sprake van een situatie zoals kosmopolitisch liberalen die voor ogen hebben: mensen kunnen zich binnen de Unie vrij bewegen zonder zich (veel) aan te hoeven trekken van grenzen. Dat biedt enorme voordelen en getracht moet worden die te behouden. Maar de uitbreiding van de EU lijkt op punten ook te snel te zijn gegaan, waardoor waardevolle elementen van het partijdigheidsideaal in de verdrukking zijn gekomen. De richtlijn vrij verkeer van personen en Europese wet- en regelgeving beperkt de mogelijkheden die EU-lidstaten hebben om de instroom van migranten te sturen. Belangrijker is nog dat lidstaten ook bij het beperken van de negatieve effecten niet zelden met de handen gebonden zijn. Dat kan nooit de bedoeling van een Unie met open grenzen zijn geweest. In het volgende en laatste hoofdstuk zal gekeken worden wat daaraan kan worden gedaan. Dat zal resulteren in een serie van aanbevelingen.

Kernconclusies hoofdstuk 4

- Vanuit het liberalisme zijn in dit hoofdstuk twee ‘ideale’ uitersten beschreven. Bij de eerste werd de nationale staat als kader genomen. Aan de nationale identiteit van gemeenschappen wordt in dat geval een bijzondere status verleend. Om die identiteit te beschermen mogen staten het recht op migratie beperken. Bij het tweede – kosmopolitisch liberalisme – wordt de vraag gesteld waarom een stroming die het individu voorop stelt zich zou conformeren aan willekeurig getrokken grenzen. Ieder individu zou zich ongeacht bestaande landsgrenzen overal ter wereld moeten kunnen vestigen.
- Idealen schieten echter vaak tekort als ze in de praktijk worden geconfronteerd met de complexiteit van de menselijke morele realiteit en de dagelijkse gang van zaken. Daarnaast voegt de situatie binnen de Europese Unie voor de lidstaten een extra dimensie toe aan het vraagstuk van migratie. Door de richtlijn vrij verkeer van personen zijn de bevoegdheden van lidstaten om een eigen toelatingsbeleid te voeren vergaand ingeperkt.
- Het vrij verkeer van personen is vanuit liberaal oogpunt bekeken in principe toe te juichen. Het biedt aan veel mensen, waaronder Nederlanders, de gelegenheid om zich binnen 27 andere lidstaten vrij te verplaatsen. Toch ontstaat in de praktijk ook een aantal specifieke dilemma’s door de manier waarop aan intra-EU migratie vorm is gegeven.
- Overlast op macroniveau is tot nu toe beperkt, maar op lokaal niveau doen zich wel enkele problemen voor. Te denken valt aan overlast door overbewoning, daklozenproblematiek, overmatig alcoholgebruik en mobiel banditisme.
- Ook kunnen er spanningen ontstaan tussen de komst van migranten en het bestaan van sociale voorzieningen. Zoals gezegd is het gebruik daarvan door MOE-landers in Nederland beperkt, maar als migranten op lange termijn niet goed sociaal-economisch integreren kunnen ze alsnog een kostenpost veroorzaken voor de samenleving. Daarnaast bestaat er angst voor verdringing en het onder druk komen te staan van lonen door de komst van migranten. Ten slotte kan er in de praktijk sprake zijn van verschraling van arbeidsvoorwaarden door de komst van migranten, hetgeen uiteindelijk door iedereen wordt gevoeld.
- Het in Nederland beschikbare arbeidspotentieel wordt nog lang niet volledig benut. In sommige gevallen speelt een gebrek aan motivatie bij Nederlandse werknemers daarbij een rol.

V. Conclusies en aanbevelingen

*“I’m in favor of immigration,
but we also need rules.”*
(Gary Ackerman)¹

5.1 Inleiding

Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat intra-EU migratie een veelzijdig en complex thema is. Er werd na de inleiding begonnen met een vogelvlucht langs de geschiedenis van Nederland als migratieland. Vervolgens is gekeken naar zowel de EU-richtlijn vrij verkeer van personen als naar het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel. Ook werd de verhouding tussen beide belicht, zodat duidelijk is geworden wanneer (arbeids)migranten uit één van de lidstaten recht hebben op sociale verzekeringen, zoals WW, en voorzieningen, zoals een bijstandsuitkering. In het derde hoofdstuk zijn de aantallen MOE-landers die naar Nederland zijn gekomen in kaart gebracht, waarbij gebruik is gemaakt van zowel CBS-cijfers (registraties) als van schattingen. Uit die schattingen bleek dat er in 2010 (de meest recent beschikbare cijfers) ongeveer 340.000 MOE-landers in Nederland waren.

Vervolgens is gekeken naar de factoren die hen naar ons land doen komen. Daarbij werd duidelijk dat vooral economische determinanten een sterke invloed uitoefenen: arbeidsmigranten uit de MOE-landen komen primair voor werk en een (beter) inkomen naar Nederland. De invloed van sociale zekerheidsvoorzieningen bleek ambigue. Voor de hypothese dat migranten worden aangetrokken door genereuze sociale zekerheidsstelsels blijkt geen eenduidig bewijs te vinden in de internationale wetenschappelijke literatuur. Het aantal personen afkomstig uit MOE-landen dat momenteel in Nederland een werkloosheid- of bijstandsuitkering ontvangt is bovendien relatief laag. De generositeit van de verzorgingsstaat kan echter wel een factor van betekenis zijn, hoewel niet per definitie een primaire en ook niet altijd bij het besluit om richting Nederland te komen. De aanwezigheid van sociale voorzieningen kan juist ook meewegen bij het besluit om zich na de komst en tijdelijk verblijf al dan niet in het gastland te vestigen. Bovendien is het mogelijk dat mensen die nu nog geen gebruik maken van dergelijke voorzieningen dat op latere leeftijd wel gaan doen. Cijfers van nu zeggen niet alles over toekomstige situaties.

Ten slotte is in het vierde hoofdstuk een liberaal kader neergezet. Daarbij werden verschillende visies op (arbeids)migratie geschetst – een liberale visie waarbij de staat als kader wordt genomen en kosmopolitisch liberalisme – waardoor diverse dilemma’s en problemen uit de praktijk aan het licht zijn gekomen. Dat brengt ons terug bij de hoofdvraag die in de inleiding van dit geschrift centraal werd gesteld:

¹ Gary Ackerman is een Amerikaanse politicus.

Welke maatregelen kunnen, vanuit liberaal perspectief bekeken, worden genomen op Europees, nationaal en lokaal niveau om de positieve gevolgen van intra-EU migratie voor Nederland te versterken en de negatieve effecten tegen te gaan?

Deze vraag zal in dit laatste hoofdstuk worden beantwoord door het trekken van een aantal algemene conclusies en het doen van concrete aanbevelingen.

5.2 Conclusies en aanbevelingen

5.2.1 Conclusies

Intra-EU migratie is een zeer actueel maatschappelijk thema dat de gemoederen in Nederland bezig houdt. Niet voor niets schreef – voortbordurend op het werk van zijn voorganger Henk Kamp – PvdA-minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Lodewijk Asscher, er recentelijk nog een opiniestuk over in een landelijk dagblad.² Met het vervallen van tijdelijke uitzonderingsregels voor Bulgaren en Roemenen per 1 januari 2014 – werkgevers hoeven dan voor werknemers uit die landen niet langer over een tewerkstellingsvergunning te beschikken – blijft arbeidsmigratie voor Europa en Nederland een belangrijk onderwerp. Gezien de verschillen in welvaart zal dat de komende tijd waarschijnlijk zo blijven: mensen zullen van oost naar west blijven migreren. Ook in de Nederlandse politiek is het een belangrijke kwestie. Het in goede banen leiden van de instroom van arbeidsmigranten uit de MOE-landen is één van de speerpunten van het kabinetsbeleid van Rutte-II. De auteurs van dit geschrift constateren dat het kabinet met de meest recente Kamerbrief over EU-arbeidsmigratie³ inzet op veel punten. In een aantal maatregelen kunnen de auteurs zich vinden. Vanuit de specifieke liberale invalshoek die in dit geschrift is gekozen zijn er echter wel verschillende zaken die aandacht en/of aanscherping behoeven.

Het is belangrijk om nogmaals te benadrukken dat vrije migratie in principe wordt toegejuicht door liberalen: het vrij verkeer van personen dat binnen de EU geldt, is bij uitstek een liberale doelstelling. Zowel vanuit het perspectief van het individu als vanuit de economie is de mogelijkheid voor mensen om zich overal te kunnen vestigen positief te noemen. Onderzoek heeft aangetoond dat arbeidsmigranten uit de MOE-landen vanuit economisch oogpunt een gunst zijn voor Nederland: zij doen werk dat Nederlanders zelf veelal weigeren en leveren op die wijze inkomsten op.⁴ Bovendien blijkt uit onderzoek tot nu toe dat – hoewel een verband niet kan worden uitgesloten – er geen eenduidig bewijs is voor de regelmatig gehoorde aanname dat genereuze sociale zekerheidsstelsels migranten

² L. Asscher & D. Goodhart, 'Code oranje voor vrij werkverkeer binnen EU', *de Volkskrant*, 17 augustus 2013.

³ Ten tijde van schrijven was dat de brief van 13 september 2013.

⁴ SEO Economisch Onderzoek, *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*, Amsterdam, 2012.

aantrekken. In studies waarin een dergelijk effect wel werd gevonden, is het effect ten opzichte van andere effecten veelal klein. Bovendien is het aantal personen afkomstig uit MOE-landen dat een werkloosheid- of bijstandsuitkering ontvangt momenteel relatief laag (hoofdstuk 3).

Economische groei, relatief lage werkloosheid en relatief hoge lonen zijn de belangrijkste determinanten van migratie. Dit betekent dat, zeker wanneer de economie weer zal aantrekken, ook in de toekomst nog veel arbeidsmigranten uit MOE-landen naar West-Europese landen zullen migreren. Voor Nederlandse werknemers betekent deze toestroom van arbeidsmigranten heviger concurrentie op de arbeidsmarkt. Die concurrentie is één van de centrale ideeën achter het vrij verkeer van werknemers. Nadelen van deze concurrentie, zoals verdringing en een verslechtering van arbeidsvoorwaarden, zijn er ook, maar zullen vooral neerkomen bij specifieke beroepsgroepen en vooral een kwestie zijn in specifieke (krimp) regio's.⁵ Deze nadelen zijn echter onvermijdelijk en worden enigszins gecompenseerd doordat in groeisegmenten van de Nederlandse economie banen ontstaan door de komst van arbeidsmigranten.⁶ Bovendien levert deze concurrentie op de arbeidsmarkt lagere prijzen op voor de consument.

Als goed naar het fenomeen intra-EU migratie wordt gekeken, ontstaat al met al een genuanceerd beeld. Er bestaan enkele hardnekkige migratiemythes⁷ die een dergelijke nuance ook nodig hebben. Tegelijkertijd hebben we in hoofdstuk 4 gezien dat het fenomeen – zeker vanuit liberaal perspectief – enkele stevige dilemma's en problemen kan opleveren. Overlast en criminaliteit door MOE-landers, hoewel beperkt, levert enerzijds tastbare problematiek op en tast anderzijds de reputatie van MOE-landers aan die zij in Nederland hebben. Ook de angst voor verdringingseffecten – ook al zijn dat vaak percepties –, de druk op arbeidsvoorwaarden door de inzet van goedkope en gemotiveerde arbeidsmigranten en gevoelens ten aanzien van wat rechtvaardig gebruik van de verzorgingsstaat bieden ruimte voor argwaan en negativiteit. Dat kan uiteindelijk gaan vreten aan de solidariteit binnen de samenleving als geheel. Naast de vele voordelen die intra-EU migratie biedt moet daarvoor aandacht zijn om die positieve effecten nog verder te versterken en de negatieve effecten tegen te gaan. De richtlijn vrij verkeer van personen en EU-wet- en regelgeving bieden echter weinig handvaten aan lidstaten om effectief op te treden tegen de ongewenste effecten. Sterker nog, ze hinderen lidstaten daarbij.

Hoewel de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie enkele grote voordelen heeft gehad, kan achteraf toch worden gesteld dat de consequenties van het besluit – zowel op nationaal niveau op het gebied van de verschillen in welvaart en de ongelijkheid van sociale voorzieningen tussen Europese landen, als op lokaal niveau op het gebied van (woon)overlast – niet goed zijn ingeschat. Zeker

⁵ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie*.

⁶ Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 28.

⁷ Ibidem, p. 40.

in Nederland werd de toestroom van MOE-landers onderschat en zijn er – met name op lokaal niveau – te weinig maatregelen genomen om negatieve effecten te voorkomen of te bestrijden. Vooral in tijden van crisis, bij krappe arbeidsmarkten, wordt het incasservermogen van de bevolking in de ontvangende landen op de proef gesteld. Daarbij spelen niet alleen feiten een rol, maar ook percepties en gevoelens. De discussie over het solidariteitsprincipe vormt een voedingsbodem voor sociale onrust en voor discriminatie. Het vertrouwen in de Europese Unie wordt daardoor op de proef gesteld. Het dilemma tussen verbreding en verdieping van de EU, dat helemaal aan het begin van dit geschrift werd aangehaald, en de keuze om beide tegelijkertijd na te streven, doet zich wat dat betreft nog steeds gelden. Het idee van een EU-burgerschap is wel op papier gezet en daarmee juridisch gecreëerd, maar in de praktijk wordt dat veelal niet sterk gevoeld door de inwoners van de Unie, laat staan breed gedragen. Er ontstaat een solidariteitsvraag als mensen hier komen en sociale voorzieningen aanvragen of overlast veroorzaken; hoe klein die groep in werkelijkheid ook is. Naast de voordelen moet er aandacht zijn voor de knelpunten – ook als die klein zijn maar door percepties sterker worden gevoeld – zodat, zoals in de hoofdvraag gesteld, de positieve gevolgen van intra-EU migratie voor Nederland versterkt en de negatieve effecten verzwakt kunnen worden.

5.2.2 Aanbevelingen

#1 Verdragen waarbij Nederland is aangesloten, of onderdelen daarvan, moeten ter discussie kunnen staan als de uitwerking ervan doorschiet en niet langer overeenkomt met de bedoelingen die ten tijden van ondertekenen voor ogen stonden. Nederlandse politici moeten voorts aansturen op het toevoegen van horizonbepalingen in verdragsteksten, voordat die verdragen in werking treden. Hierdoor komen verdragen na verloop van tijd van rechtswege te vervallen en moet opnieuw bekeken worden wat de beste oplossing is op dat moment.

Liberalen onderschrijven de vrije marktwerking, ook op het gebied van het vrij verkeer van personen binnen de EU. Dat principe moet overeind blijven, omdat mensen worden gehinderd en economische voordelen verloren gaan zodra daaraan beperkingen worden gesteld. Bij het opstellen van verdragen moet zoveel mogelijk worden geprobeerd om ongewenste neveneffecten te voorkomen. Verdragen moeten in ieder geval niet leiden tot misbruik, bijvoorbeeld bij het gebruik van sociale voorzieningen of overlast gevende/ongewenste situaties, waaronder overbewoning, daklozenproblematiek, uitbuiting van arbeidsmigranten en grensoverschrijdende criminaliteit (zie hoofdstuk 4). Tegen zulke ongewenste neveneffecten moet actie worden ondernomen. Verdragen, of onderdelen daarvan, die daartoe geen of te beperkte mogelijkheden bieden moeten worden gewijzigd.

Maatregelen die de (mogelijk) negatieve gevolgen van arbeidsmigratie trachten te voorkomen of in te dammen, stranden soms op rechterlijke interpretaties van wetten of verdragen die in de tekst van die wetten of verdragen niet zijn terug

te vinden en die er vaak ook niet aan ten grondslag hebben gelegen (hoofdstuk 4). In zulke gevallen heeft de rechter voor de algemene regelgeving niet per definitie het laatste woord, maar is het parlement aan zet om naar aanleiding van de rechterlijke beslissing de wetgeving eventueel te herzien.⁸ Volksvertegenwoordigers moeten niet schromen om, wanneer een Europese rechter een uitspraak heeft gedaan met belangrijke politieke implicaties (bijvoorbeeld zoals bij het arrest Metock), een debat te starten over de kwestie die in de betreffende zaak centraal stond.⁹ Wanneer de negatieve uitwerking van verdragen zo ingrijpend worden dat ze de voordelen ervan gaan overschaduwen, moet Nederland zich tot het uiterste inspannen om verdragswijzigingen tot stand te brengen. In de praktijk zullen dergelijke wijzigingen echter moeilijk afdwingbaar blijken, zeker voor een klein land als Nederland. Het zoeken van ad hoc coalities met gelijkgezinde lidstaten biedt mogelijkheden. Daarnaast moeten Nederlandse politici daar waar relevant in het vervolg aandringen op het opnemen van concrete horizonbepalingen of ontsnapingsclausules in ontwerp teksten van Europese verdragen, verordeningen, richtlijnen en de implementatie daarvan in de Nederlandse wet.¹⁰ In de praktijk zal het verdrag, de verordening of richtlijn na bijvoorbeeld 5 jaar geëvalueerd worden op de uitwerking en wenselijkheid ervan. Vervolgens moet de wet expliciet worden verlengd 'om zijn rechtskracht te behouden'.¹¹ Gebeurt dat niet, dan komt de wet automatisch te vervallen. Bij voorkeur worden dergelijke horizonbepalingen toegevoegd *voordat* verordeningen en richtlijnen van kracht worden, maar ze kunnen ook als aanvulling worden toegevoegd bij verdragswijzigingen.

In het uiterste geval – als een verdrag een totaal andere uitwerking heeft dan voorzien of zelfs de bedoeling was – moet zelfs de optie om uit een verdrag te kunnen stappen daadwerkelijk serieus worden overwogen en desnoods toegepast. Verdragen moeten, anders gezegd, ter discussie kunnen staan. Daarbij moet altijd de afweging centraal staan tussen de winst die wordt behaald met het oplossen van een praktisch probleem en het verlies en de consequenties die ontstaan door uit een verdrag te stappen.

⁸ Voor een uitgebreide behandeling hiervan zie: J.K. Wiebenga e.a., *Onbetwistbaar recht? Juridisering en het evenwicht tussen rechtsstaat en democratie*, Prof.mr. B.M. TeldersStichting geschrift 113, Den Haag, 2012.

⁹ Wiebenga e.a., *Onbetwistbaar recht?*, p. 100.

¹⁰ Ibidem, p. 77.

¹¹ Ibidem.

#2 Het initiatief van het kabinet Rutte-II om meer zaken op het terrein van intra-EU migratie op bilateraal of Europees niveau te regelen¹² is een logische keuze. Intra-EU migratie is nu eenmaal een beleidsterrein dat zich niet geheel op nationaal niveau laat vormgeven. Als dergelijke stappen echter niet het gewenste resultaat opleveren moet Nederland niet schromen te proberen bepaalde taken terug te halen naar het nationale niveau.

Intra-EU migratie is bij uitstek een Europese aangelegenheid en de lidstaten moeten zoveel mogelijk samenwerken om ongewenste neveneffecten tegen te gaan. Het is goed om te investeren in die samenwerking: zowel op Europees als op bilateraal niveau. Bij misbruik van de richtlijn vrij verkeer van personen, zoals het probleem inzake schijnconstructies, malafide uitzendbureaus of andere overlast gevende zaken, moeten gerichte acties volgen. Als een gepaste oplossing door Europese of bilaterale samenwerking niet wordt gevonden moet er een discussie worden gevoerd over de (uit)werking van de richtlijn vrij verkeer van personen. De auteurs van dit geschrift beseffen terdege dat de implementatie van de richtlijn enkele nadelen met zich meebrengt en dat die niet allemaal zijn te voorkomen. Ook wordt hier niet gepleit om het zogenoemde *cherry picking* – alleen meedelen in de voordelen die de EU Nederland biedt, zonder het meedragen van enkele lasten – in de praktijk te brengen. Een nationale staat, ook als het een EU-lidstaat is, moet echter in staat zijn om als autonoom land zorg te dragen voor de belangen van de eigen inwoners. Wanneer EU-afspraken sterk negatief uitwerken voor de Nederlandse inwoners of voor (arbeids)migranten in ons land die zich wel aan de regels houden en als een oplossing op Europees niveau uitblijft of onmogelijk blijkt, dan moet Nederland daar zelf tegen optreden. In het uiterste geval betekent dat het terughalen van bevoegdheden naar nationaal niveau.

#3 Nederland moet de voordelen van het vrij verkeer van personen maximaal benutten door talentvolle hoogopgeleide arbeidsmigranten aan te trekken. Ook moeten hoogopgeleide arbeidsmigranten die onder hun niveau werken zoveel mogelijk op die plekken terecht komen waar ze hun potentieel maximaal kunnen benutten.

Het is aantrekkelijk om hoogopgeleide arbeidsmigranten aan te trekken vanwege drie redenen.¹³ In de eerste plaats dragen zij bij aan het innovatie- en groeipotentieel van de Nederlandse economie. Ten tweede leveren hoogopgeleide arbeidsmigranten een bijdrage aan de economie doordat zij ondernemerschap meebrengen. In de derde plaats leveren hoogopgeleide arbeidsmigranten een positieve bijdrage

¹² Asscher spreekt in de Kamerbrief van 13 september 2013 onder andere over bilaterale afspraken met Polen, Bulgarije en Roemenië over de samenwerking bij de aanpak van schijnconstructies, en malafide uitzendbureaus. Ook heeft Nederland samen met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Oostenrijk aandacht gevraagd bij de Europese Commissie voor het misbruik van het vrij verkeer van personen.

¹³ CPB Notitie aan Adviescommissie Vreemdelingenzaken, ‘Toekomstverkenning Arbeidsmigratie’, 21 mei 2007.

aan de overheidsfinanciën. Zij betalen belastingen en premies, maar hebben een kleine kans om in sociale voorzieningen zoals de bijstand terecht te komen.

Momenteel trekt Nederland relatief, in vergelijking tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, veel laagopgeleide en weinig hoogopgeleide arbeidsmigranten aan.¹⁴ Om de voordelen van het vrij verkeer van personen maximaal te benutten moet Nederland meer inzetten op het aantrekken van hoogopgeleide arbeidsmigranten. Zij zullen in de eerste plaats afkomen op interessante vacatures bij bedrijven. Daar kan de overheid niet heel veel aan doen. Wel kan de overheid sturen op de randvoorwaarden die van belang zijn voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat: een goede kennisinfrastructuur, veel mogelijkheden voor onderzoek en ontwikkeling, goede Engelstalige informatievoorziening van publieke diensten (de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel, maar bijvoorbeeld ook het openbaar vervoer).

MOE-landers, ook de hoger opgeleiden, zijn in Nederland momenteel vooral werkzaam in de meest elementaire beroepen die gekenmerkt worden door een lage beroepsstatus (hoofdstuk 3). Dat komt mede doordat de vraag naar laaggekwalificeerd werk in Nederland groter is dan die naar hooggekwalificeerd werk.¹⁵ Mede daardoor zijn laag- en middelbaar opgeleide Europeanen meer bereid om over de grenzen heen naar werk te zoeken, in vergelijking met hoogopgeleide personen (hoofdstuk 3).

Het is belangrijk dat de hoogopgeleiden die komen zoveel mogelijk in banen terecht komen waarin ze hun potentieel maximaal kunnen benutten. De jongere generatie is internationaler georiënteerd dan hun voorgangers en bovendien zijn de arbeidskansen die zij hebben in eigen land beperkt. Daar liggen dus kansen voor Nederland. Het door het kabinet aan de SER gevraagde advies inzake arbeidsmigratie en het pleidooi van minister Asscher om de nadruk te leggen op kennismigratie bieden hiervoor aanknopingspunten. Maar het mag niet bij mooie woorden blijven. Innovatieve bedrijven en overheid moeten meer doen om Nederland aantrekkelijker te maken voor hoogopgeleide jonge migranten, zowel van binnen als buiten de EU. Hierbij valt bijvoorbeeld ook te denken aan het stimuleren van Europese gaststudenten om na afloop van hun studie in Nederland aan de slag te gaan. Overheid, wetenschap en bedrijfsleven moeten hiertoe gezamenlijke initiatieven ontwikkelen.

¹⁴ Kamerbrief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid L.F. Asscher, 13 september 2013.

¹⁵ Dat gold zeker voordat de economische crisis uitbrak. Zie: Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, p. 57; Bonin e.a., *Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits*, IZA Research Report No. 19, Bonn, 2008.

#4 Gelijke behandeling van burgers met de Nederlandse nationaliteit en andere ingezetenen die hier rechtmatig verblijven, moet vanzelfsprekend gelden voor de klassieke grondrechten (de ‘negatieve vrijheden’, dat wil zeggen waar van de staat wordt gevraagd *niet* op te treden). Voor de zogenoemde sociale grondrechten (‘positieve vrijheden’, dat wil zeggen waarvoor staatsinterventie nodig is en waarbij een beroep wordt gedaan op een zekere gemeenschapszin van de burgers) is onderscheid geoorloofd.

In de discussie over burgerschap en opbouw van rechten, bijvoorbeeld voor een bijstandsuitkering, is het vanuit liberaal perspectief juist om niet altijd alle rechten van de Nederlandse verzorgingsstaat aan te bieden aan alle burgers. Vanwege de kloof tussen het burgerschapsgevoel op nationaal niveau versus Europees niveau is het niet wenselijk dat op het gebied van sociale voorzieningen zoals uitkeringen verdere EU-afspraken worden gemaakt. Uit cijfers blijkt dat het gebruik van sociale regelingen door MOE-landers in de praktijk beperkt is (hoofdstuk 3). Bovendien blijkt uit de wetenschappelijke literatuur dat de aantrekkende werking van sociale regelingen op migranten eveneens beperkt is. Wel is sprake van een (snelle) groei in het gebruik van de bijstandsuitkering door Bulgaren en Roemenen (zowel absoluut als relatief). In deze discussies is het van belang om een onderscheid te maken tussen werknemersverzekeringen (zoals de WW) en sociale voorzieningen (zoals de bijstand). Werknemersverzekeringen worden gefinancierd vanuit premies en dergelijke uitkeringen zijn afhankelijk van opgebouwde rechten. De bijstand wordt gefinancierd vanuit de algemene middelen. Daarbij staan bijdragen aan de opbouw van onze sociale zekerheid niet altijd in verhouding tot de aanspraken erop. Dit geldt relatief sterk voor migranten, gezien hun relatief korte verblijfsduur en de korte periode waarin zij hebben bijgedragen aan de opbouw. Grote aantallen migranten in de bijstand zouden daarom de solidariteit waarop het sociale stelsel is gebaseerd kunnen ondermijnen. Ten einde deze solidariteit te bewaken, is het van belang dat arbeidsmigranten niet te snel aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering.

Verschillende beleidswijzigingen zijn daartoe mogelijk, zoals het verder inperken van het huidige recht op bijstandsuitkering voor personen die hier korter dan één jaar hebben gewerkt. Hetzelfde geldt voor de onbeperkte toegang tot de bijstandsuitkering nadat langer dan één jaar in Nederland is gewerkt (zie figuur 6 in hoofdstuk 2) en de toegang tot de bijstand voor economisch niet-actieven die tussen de twee en de vijf jaar in Nederland zijn. Voorts bevelen wij een stelsel aan waarbij eerst vijf jaar lang rechten worden opgebouwd alvorens aanspraak kan worden gemaakt op een bijstandsuitkering. Aanspraak op *evenredig opgebouwde* sociale verzekeringen, zoals een WW-uitkering bij ontslag of (tijdelijke) arbeidsongeschiktheid, blijft in die periode tussen aankomst en die vijf jaar in stand.

Daarnaast dient vrij personenverkeer waaruit verblijf voortvloeit slechts te gelden voor mensen die in hun eigen onderhoud en dat van hun eventuele gezin kunnen voorzien. Dit principe dient te gelden gedurende het gehele verblijf. De initiatieven die de VVD op dit terrein onderneemt en het wetsvoorstel ‘omke-

ring beoordeling verblijfsrecht/recht op bijstand' zijn toe te juichen. In hoofdstuk twee viel te lezen dat EU-burgers – ook in situaties dat er twijfel is over de gevolgen voor het verblijfsrecht – in de huidige situatie al een bijstandsuitkering krijgen toegewezen, voordat de IND hun verblijfsrecht heeft getoetst. De *pilots* die momenteel in Vaals en Rotterdam worden uitgevoerd om die procedure om te draaien en tot doel hebben 'te voorkomen dat bijstand wordt verstrekt aan EU-burgers van wie later blijkt dat ze geen verblijfsrecht hebben als gevolg van het beroep op bijstand' zijn nuttig, maar onvoldoende. Zij moeten zo snel mogelijk worden omgezet in een landelijke regeling, waarbij de procedure wordt vastgelegd in nationale wetgeving.

#5 Sociale zekerheid moet een nationale aangelegenheid blijven en bevoegdheden moeten niet worden verschoven naar Europees niveau. Waar nodig dient afstemming bilateraal vorm te krijgen.

In de Kamerbrief die Asscher op 13 september 2013 verstuurd wordt gesproken over de 'inzet in EU-verband om de samenstellingsbepalingen en de hoogte van de uitkeringen in de sociale zekerheid aan te passen.'¹⁶ Op basis van de analyse in hoofdstuk 4 is door ons geconcludeerd dat bepaalde aspecten van burgerschap – en daaraan grenzende beleidsterreinen – sterk zijn gekoppeld aan nationaliteit en daardoor primair bij de lidstaten zelf liggen. In dat kader lijkt het ons geen goed idee om bevoegdheden ten aanzien van sociale zekerheid naar Europees niveau te tillen. Grote Europese systemen, zoals een verrekeningssysteem op EU-niveau waarbij opgebouwde rechten van EU-burgers in het gastland meegenomen kunnen tussen lidstaten onderling worden verrekend, zijn onpraktisch en veel te ingewikkeld. Een minimumloon of een gestandaardiseerd sociaal zekerheidsstelsel op EU-niveau is, zeker in de huidige situatie met de grote verschillen tussen lidstaten op dat terrein, onuitvoerbaar. Kortom, lidstaten moeten blijvend zelf invulling kunnen geven aan het solidariteitsvraagstuk door hun eigen sociale voorzieningen te regelen. Wel is Europese coördinatie van bijvoorbeeld de opbouw van pensioenrechten van belang vanwege het faciliteren van arbeidsmobiliteit binnen Europa.

In plaats van nieuwe bevoegdheden en systemen op EU-niveau is het beter om lidstaten voldoende ruimte te bieden om hun nationale stelsels concurrerend te houden in de context van het vrij verkeer van personen binnen Europa. Dat begint met het maken van sociaal en fiscaal beleid met voldoende waarborgen tegen oneigenlijk gebruik en misbruik door EU-burgers die hier met een beroep op vrij verkeer aanspraak op willen maken, zonder aan de voorwaarden uit de richtlijn te voldoen. De kwestie rond de Bulgarenfraude laat zien dat dergelijke waarborgen, zoals het niet op voorhand uitkeren van toeslagen aan mensen die niet eerder bekend waren, geen overbodige luxe zijn. Gelet op de Europese context loont het verder wanneer sociale zekerheidsstelsels waar mogelijk gebaseerd zijn op eigen

¹⁶ Asscher, 'Kamerbrief over EU-arbeidsmigratie', *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, Den Haag, 13 september 2013.

bijdragen en niet zo zijn ingericht dat het aantrekkelijk wordt om in de gastlidstaat te blijven als men eenmaal werkloos is geworden. Een activerend sociaal stelsel, zoals in aanbeveling zeven wordt bepleit moet er eveneens toe leiden dat het aantal EU-burgers dat gebruik maakt van bijvoorbeeld de bijstand ook in de toekomst beperkt blijft. De grondleggers van de EU (strikt genomen de EEG) gingen er in 1957 bij het opstellen van het Verdrag van Rome vanuit dat als gevolg van economische integratie de economieën en het sociaal beleid van de lidstaten min of meer spontaan naar elkaar zouden toegroeien, uitmondend in een *'level playing field'*. Vooralsnog is dit een beter recept dan vanuit Brussel opgelegde maatregelen die uiteindelijk de solidariteit tussen de lidstaten op de proef zullen stellen en het vertrouwen in het Europese project als geheel geen goed doen.

Waar nodig, zoals bij de samenstelling van tijdvakken bij de WW-uitkering (hoofdstuk 2), dienen landen tevens in bilateraal overleg tot afspraken te komen. Dat kan door wet- en regelgeving zo aan te passen dat de verstrekking van de WW-uitkering op basis van het solidariteitsprincipe tussen de Europese landen *zelf* wordt verrekend. Het is niet de bedoeling geweest van de richtlijn vrij verkeer van personen dat op deze wijze bepaalde lidstaten meer 'lusten' (belasting- en sociale premieopbrengsten) en anderen voornamelijk de 'lasten' (kosten van de langdurige WW-uitkering) ervaren.

#6 Vrij personenverkeer geldt zolang men zich houdt aan de wet- en regelgeving van het gastland. Voor iedereen geldt dat schending daarvan gevolgd dient te worden door sancties: boetes, verlies van bepaalde rechten, taakstraf of gevangenisstraf. Voor ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten hoort in dat geval ook verlies van verblijfsrecht tot het sanctie-arsenaal. Bij grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder mobiel banditisme, moet op Europees niveau veel beter dan nu het geval is worden samengewerkt, zodat ongewenste effecten van intra-EU migratie kunnen worden aangepakt.

Verblijfsbeëindiging van overlastgevende EU-burgers zonder middelen van bestaan en verblijfsbeëindiging en ongewenst verklaring van veelplegers en zware criminelen is reeds mogelijk. Criminelen dienen hun opgelegde straf daarbij vaker in het eigen land uit te zitten. Daarnaast is er momenteel geen sanctiemogelijkheid voorhanden als uitgezette overlastgevende EU-burgers binnen korte tijd opnieuw het gastland inkomen en wederom gebruik willen maken van de vrije termijn van drie maanden. In dergelijke gevallen moet die vrije termijn tijdelijk kunnen worden opgeschort: de persoon in kwestie is drie maanden niet welkom na een dergelijk incident. Komt men na die 'afkoelperiode' terug en veroorzaakt men wederom overlast, dan moet de mogelijkheid bestaan om personen voor langere tijd ongewenst te verklaren en het land uit te zetten. Steeds terugkerende overlast is nadelig voor de reputatie van de (arbeids)migranten die geen overlast veroorzaken – en juist een bijdrage komen leveren – en daarmee voor hun integratie. Dat effect moet tot een minimum worden beperkt.

Ten slotte mag het vrij verkeer van personen ook geen vrijbrief zijn voor mobiel

banditisme, landloperij of andere vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. Op Europees niveau moet beter met elkaar worden samengewerkt om mobiele bendes aan te pakken. De EU-lidstaten zijn met elkaar één ruimte met vrije circulatie begonnen en dus moeten lasten die daaruit ontstaan samen worden gedragen en negatieve effecten gezamenlijk worden aangepakt. Het in goede banen leiden van EU-arbeidsmigratie vergt een grensoverschrijdende aanpak: samenwerking op zowel EU- als bilateraal niveau is onontbeerlijk. Ook samenwerking op het gebied van rechtshandhaving moet verder worden versterkt, om daders over de grens heen te kunnen arresteren. Hierbij hoort ook dat het veiligheidstoezicht achter de binnengrenzen extra aandacht verdient. Zonder het instellen van grenscontroles kan door middel van informatiegestuurd en steekproefsgewijs mobiel toezicht achter de grens grensoverschrijdende criminaliteit worden tegengegaan.

#7 Het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel moet meer prikkels tot activering van de Nederlandse bevolking ingebouwd krijgen. Daarnaast mogen aan (arbeids)migranten, wanneer zij een bijstandsuitkering aanvragen, striktere eisen aan hun Nederlandse taalvaardigheid worden gesteld.

Een deel van de Nederlandse beroepsbevolking heeft geen betaald werk (werklozen, arbeidsongeschikten, niet-deelnemers). Dit is een zeer heterogene groep. Een deel van deze groep zou in de praktijk betaald arbeid kunnen verrichten en enkelen daarvan zijn geschikt voor het verrichten van het werk dat nu door immigranten wordt gedaan. Omdat het daarbij regelmatig om (zwaar) werk gaat, in bijvoorbeeld de bouw of de tuinbouw, kan het niet door iedereen worden gedaan. Echter, voor de financiële houdbaarheid van de welvaartsstaat is het van belang om zoveel mogelijk mensen die in staat zijn om te werken te activeren. Ook diegenen die een bijstandsuitkering ontvangen, maar wel in staat zijn om arbeid te verrichten.

Initiatieven waarbij getracht wordt deze groep mensen aan een baan te helpen, zoals ‘Westland heeft werk’, zijn nuttig en verdienen navolging, waarbij evaluaties een elementaire rol vervullen. Uit het project Westland is gebleken dat gebrek aan motivatie een niet te onderschatten rol speelt bij het niet zoeken naar een baan door uitkeringsgerechtigden. Activering van deze mensen is belangrijk, maar tot nu toe zelden effectief gebleken. Gebrek aan motivatie, al dan niet ingegeven door te klein ervaren verschillen tussen bijstand en minimumloon,¹⁷ mag geen reden zijn om in de bijstand te blijven zitten, terwijl banen beschikbaar zijn en zelfs gebruik kan worden gemaakt van begeleiding om op de juiste plek terecht te komen.

¹⁷ Al dienen drempels die op dit punt bestaan ten aanzien van de overstap van bijstand naar werk wel zoveel als mogelijk weggenomen te worden. Het verschil tussen de hoogte van de uitkering inclusief alle toeslagen (ook gemeentelijke zoals gratis gebruik van openbaar vervoer etc.) en de hoogte van het minimumloon moet in het voordeel van de laatste te zijn. Op dit moment gaan te veel mensen er financieel op achteruit (bijvoorbeeld alleenstaande moeders) als zij voor werk kiezen. Dit punt verdient aandacht.

Bij het weigeren van redelijke aanbiedingen van werk moeten uitkeringssancties worden toegepast. Het idee dat iedereen die daartoe in staat is werk verricht in plaats van gebruik te maken van een bijstandsuitkering moet (nog) meer dan nu uitgangspunt zijn. Het feit dat zowel de werkloosheid in Nederland oploopt als de komst van buitenlandse arbeidsmigranten toeneemt is een paradoxale en in het kader van uitkeringskosten ongewenste ontwikkeling. Naast het bestaan van activerende initiatieven moet het Nederlandse belasting- en sociale zekerheidsstelsel meer prikkels tot activering ingebouwd krijgen.

Daarnaast mogen aan (arbeids)migranten, juist omdat mensen bij het aanvragen van een bijstandsuitkering de keuze maken om te blijven, striktere eisen aan de Nederlandse taalvaardigheid worden gesteld. Voor het ontvangen van een uitkering dient de Nederlandse taal minstens te worden beheerst op niveau B1 van het Europees referentiekader. Op dat niveau is iemand onafhankelijk gebruiker van de taal.¹⁸ Die maatregel concretiseert op een specifieke manier wat een 'duurzame band' met Nederland is en maakt de migrant terecht zelf verantwoordelijk voor zijn integratie en het vergroten van zijn kansen op de arbeidsmarkt. Er wordt vaak gesteld dat deze aanbeveling strijdig is met bestaande Europese wetgeving¹⁹ en daardoor niet realiseerbaar is. Er zou namelijk sprake zijn van (indirecte) discriminatie als een dergelijke maatregel ten uitvoer wordt gebracht. Omdat de taaleis echter voor iedereen zou gelden, zowel voor Nederlanders als voor andere EU-burgers, is van willekeur geen sprake. Bovendien bestaan er rechtvaardigingsgronden voor een dergelijke eis. Zo is het ook in het belang van de EU dat EU-burgers sneller tot de arbeidsmarkt van gastlidstaten toetreden. Daarnaast valt een link met de bescherming van de openbare orde te maken. Een slechte beheersing van de Nederlandse taal verkleint in veel gevallen de kans op een baan, wat vervolgens leidt tot een extra belasting van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Met een taaleis kan de financiële gezondheid van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel worden beschermd. Gezien het bestaan van dergelijke objectieve rechtvaardigingsgronden is er geen reden om het voorstel bij voorbaat geen eerlijke kans te geven.

#8 Mobiliteit van arbeid binnen de EU heeft een positief effect op de Nederlandse welvaart. Daarnaast gaat arbeidsmigratie ook gepaard met negatieve gevolgen. Die gevolgen moeten worden aangepakt door striktere naleving van en toezicht op bestaande wet- en regelgeving.

Een deel van de arbeidsmigranten in Nederland wordt uitgebuit, onder andere door middel van schijnconstructies en werkzaamheden van malafide uitzendbureaus. Het goede moet worden behouden: arbeidsmigratie moet niet worden beperkt. De oplossingen voor de problemen en de overlast moeten vooral gezocht in het strikter naleven van en toezien op bestaande wet- en regelgeving. Daarbij is het

¹⁸ Zie voor meer hierover onder andere <http://www.nederlandsalstweedetaal.nl/niveaus.htm>

¹⁹ Het betreft dan met name artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

essentieel om de ketensamenwerking en gegevensuitwisseling zowel op nationaal als Europees niveau te verbeteren. Zo zou in de nieuwe EU-handhavingsrichtlijn een betere samenwerking tussen lidstaten moeten worden opgenomen als het gaat om het wederzijds kunnen innen van boetes. Ook moet het mogelijk worden gemaakt dat bijvoorbeeld de Poolse arbeidsinspectie controles gaat uitoefenen op het juist toepassen van de Nederlandse Wet op het minimumloon.

Controle op de naleving van wettelijke kaders, zoals het uitbetalen van het minimumloon, dient ook een onderdeel van de goedkeuring van de jaarrekening te worden. Niet verlonen conform wettelijke afspraken wekt oneerlijke concurrentie in de hand en kan, wegens hoge boetes die daarop staan, voor bedrijven een substantieel risico zijn. Daarom is het zinvol dat de accountant bij het controleren van de jaarrekening de verplichting krijgt om te inventariseren of de juiste wettelijke kaders voor de verloning van de eigen medewerkers en de ingehuurd medewerkers (inclusief buitenland-constructies) worden gebruikt. Mocht er gefraudeerd worden, dan dient de accountant direct hiervan melding te doen bij de overheidsinstantie, zoals de Belastingdienst of de inspectie SZW.

Een ander punt is de uitkering van ziektegeld door het UWV aan uitzendmedewerkers, wier uitzendovereenkomst bij ziekte ontbonden wordt conform het uitzendbeding (eerste dag van de ziekte is einde arbeidsovereenkomst). Deze betaling van ziektegeld geldt voor zowel binnenlandse als buitenlandse uitzendmedewerkers. Om het beroep van de arbeidsmigranten op de ziektewet-uitkering te beperken, dient een aanpassing van de geldende wetgeving plaats te vinden voor alle uitzendkrachten, zodat het niet toegestaan is om uitzendovereenkomsten af te sluiten met het uitzendbeding. Door deze maatregel toe te passen wordt het uitzendbureau verantwoordelijk voor loondoorbetaling en re-integratie van de zieke medewerker ongeacht zijn herkomst. Tot slot zou niet alleen de detacheerder maar ook de inlener aansprakelijk moeten worden gesteld voor onjuiste salarisuitbetalingen en premieafdrachten.

#9 De Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) moet leidend worden bij registratie van en het toekennen van toeslagen aan arbeidsmigranten. Daarnaast moet de informatie-uitwisseling op zowel nationaal, bilateraal en Europees niveau drastisch worden verbeterd.

Arbeidsmigranten hoeven zich op dit moment nog niet in te schrijven in de GBA om toeslagen te kunnen krijgen; een buitenlands adres is daarvoor voldoende. De GBA moet meer dan nu leidend worden. Na vier maanden verblijf in Nederland moet inschrijven in de GBA verplicht worden gesteld om aanspraak te kunnen maken op toeslagen. Het zijn gemeenten die deze registratieplicht actiever moeten oppakken.²⁰ Een dergelijke stap vermindert de fraudegevoeligheid van de huidige

²⁰ Presentatie 'Arbeidsmigranten in Westland', *werkbzoek gemeente Westland*, 27 september 2013.

procedure.²¹

Daarnaast moet de informatie-uitwisseling op nationaal, bilateraal en Europees niveau fors verbeteren. Gemeenten, het UWV, de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst maken momenteel onvoldoende gebruik van elkaars gegevens. Ook hierbij moet het GBA leidend worden, waardoor fraudecontrole van ontvangen toeslagen beter te coördineren is. GBA-registraties dienen eveneens op bilateraal en waar nodig op Europees niveau te worden afgestemd, waarbij in- en uitschrijvingen worden afgestemd en doorgegeven. Zoals dat landelijk gebeurt bij verhuizingen tussen gemeenten, gebeurt het nog niet op EU-niveau bij verhuizingen tussen lidstaten. Inschrijven in het gastland moet ook leiden tot uitschrijven in het land van herkomst.

#10 Arbeidsmigratie en de integratie en inburgering in het gastland zijn eigen verantwoordelijkheden van de arbeidsmigrant. De overheid heeft daarbij een beperkte maar belangrijke rol te vervullen op het gebied van informatievoorziening en moet die rol nemen om de positieve effecten die arbeidsmigratie heeft zoveel mogelijk te versterken. Informatievoorziening moet gericht zijn op de plichten van arbeidsmigranten, waaronder registratie en inburgeringsaspecten.

De Nederlandse overheid kan ongewenste neveneffecten die gepaard gaan met intra-EU migratie binnen de perken houden door geactualiseerde en goed gestroomlijnde informatie te verstrekken aan (potentiële) arbeidsmigranten, bijvoorbeeld via voorlichtingscampagnes. Die kunnen worden opgezet in zowel Nederland als in de landen van herkomst, zodat arbeidsmigranten nog voor vertrek worden geïnformeerd. Zij die op basis van die informatie komen, doen dat dan zo goed als mogelijk geïnformeerd. Anderen die door de informatie afzien van vertrek hoeven niet eerst de hele reis te ondernemen om vervolgens alsnog snel terug te keren en zullen ook niet op een ongewenst spoor terecht komen in Nederland. Bij die informatieverstrekking is het essentieel om bestaande netwerken van de sociale partners, vrijwilligersorganisaties en bestaande media te gebruiken; dat komt ten gunste van effectiviteit en kostenefficiëntie.

Informatieverstrekking aan arbeidsmigranten moet gericht zijn op de plichten die zij in Nederland hebben, waarbij het komen om te werken centraal staat. Te denken valt aan registratie in het GBA en andere praktische zaken. Bij langer verblijf moeten ook inburgeringsaspecten – waaronder het leren van de taal, scholing etc. – aan bod komen. Samenwerking tussen overheidsinstanties bij voorlichting over bestaande integratie- en arbeidspositie versterkende instrumenten – zoals sociale lening voor inburgering, diplomawaardering en het ervaringscertificaat – dient te worden bevorderd.

²¹ Voor meer over fraudebestendigheid van toeslagen zie: Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, juni 2013, pp. 79-84.

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1

Opzet van het geschrift p. 12

Figuur 2

Totaal aantal immigranten naar Nederland (1995-2011) p. 20

Figuur 3

Immigratie van niet-Nederlanders naar immigratiemotief p. 22

Figuur 4

Arbeidsmigratie van niet-Nederlanders naar Nederland 1987-2009 p. 23

Figuur 5

Immigratie naar motief en geboorteland in 2011 p. 24

Figuur 6

Beslisboom toegang tot bijstand voor Europese werknemers
(economisch actieven), anno 2012 p. 34

Figuur 7

Immigratie Bulgaarse, Poolse en Roemeense immigranten naar Nederland p. 41

Figuur 8

Emigratie Bulgaarse, Poolse en Roemeense immigranten uit Nederland p. 42

Figuur 9

Migratiesaldo Bulgaarse, Poolse en Roemeense migranten in Nederland p. 42

Figuur 10

Aantal geregistreerde Bulgaren, Polen & Roemenen in Nederland
1996 – 2013 p. 43

Figuur 11

Leeftijdsopbouw Poolse populatie in Nederland (2013) p. 44

Figuur 12

Leeftijdsopbouw Bulgaarse en Roemeense populatie in Nederland (2013) p. 45

Figuur 13

De totale arbeidsmigratie van niet-Nederlanders en de procentuele
BBP-groei van twee jaar eerder 1985-2010 p. 50

Figuur 14

BBP per hoofd van de bevolking in Amerikaanse dollars,
gecorrigeerd voor inflatie (prijspeil 2005) en voor prijsverschillen tussen landen p. 51

Figuur 15

Arbeidsimmigratie van Bulgaren, Polen en Roemenen en de procentuele
Nederlandse BBP-groei van twee jaar eerder (1995-2013) p. 52

Figuur 16

De totale arbeidsimmigratie van niet-Nederlanders en het
werkloosheidspercentage in Nederland p. 54

Figuur 17

Arbeidsimmigratie van Bulgaren, Polen en Roemenen en de
procentuele werkloosheid in Nederland p. 54

Figuur 18

Werkloosheidspercentage in Bulgarije, Polen en Roemenië 1995-2012 p. 55

Figuur 19

Seizoensgecorrigeerde werkloosheid EU juni 2013 p. 56

Figuur 20

Minimumlonen uitgedrukt in euro's in juli 2011 p. 57

Figuur 21

Minimumlonen uitgedrukt in koopkrachtpariteiten in juli 2011 p. 57

Figuur 22

Mediaan bruto uurloon in euro's en koopkrachtpariteiten 2010 p. 58

Figuur 23

Relatieve bevolkingsgroei tussen 1990 en 2012 p. 76

Tabellen

Tabel 1

Schatting aantal MOE-landers in Nederland naar nationaliteit 2010 p. 46

Tabel 2

Personen ouder dan 15 jaar met een uitkering afkomstig uit Midden- en Oost-Europa p. 64

Tabel 3

Personen ouder dan 15 jaar met een WW-uitkering afkomstig uit Midden- en Oost-Europa p. 65

Tabel 4

Personen ouder dan 15 jaar met een WWB-uitkering afkomstig uit Midden- en Oost-Europa p. 66

Tabel 5

Personen ouder dan 15 jaar met een arbeidsongeschiktheidsuitkering afkomstig uit Midden- en Oost-Europa p. 67

Tabel 6

Personen ouder dan 15 jaar met een AOW-afkomstig uit Midden- en Oost-Europa p. 68

Personalia werkgroepleden

Mevr. drs. J.N (Jeannette) Baljeu – Voorzitter

Wethouder Haven, Verkeer en Regionale economie, Gemeente Rotterdam. Heeft meegewerkt aan dit geschrift op persoonlijke titel.

Mevr. drs. G. (Gosia) Bruins

Sociale en A&O psycholoog, onafhankelijke beleidsadviseur arbeidsmarkt & sociale zekerheid, cluster coördinator integratie en lid van de partijcommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de VVD.

Dhr. drs. S.A. (Sander) van der Eijk

Bestuurskundige, Coördinerend beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid & Justitie. Heeft meegewerkt aan dit geschrift op persoonlijke titel.

Dhr. dr. P.G.C. (Patrick) van Schie

Historicus en directeur van de Prof.mr. B.M. TeldersStichting.

Dhr. dr. O. (Olaf) van Vliet

Universitair docent, Afdeling Economie, Universiteit Leiden.

Dhr. S. (Stephan) de Vries MSc – Scribent

Politicooloog en wetenschappelijk medewerker van de Prof.mr. B.M. TeldersStichting.

Prof.mr. B.M. TeldersStichting

Curatorium:

drs. F.A. Engering (voorzitter)
dhr. J.J. van Aartsen
prof.dr. J.A. Bruijn
mr.dr. G.D. Dales
prof.dr. H.M. Dupuis
dhr. M.G.J. Harbers
mw. F.A.I.A. Hendricks MSc
mr. A.H. Korthals
mw. mr. E.J.J.E. van Leeuwen-Schut
dr. R.P.H.M. Matthijsse
drs. R.W.P. Reibestein
prof.dr. A. Szász
prof.dr.ir. Th. de Vries
mr. J.G.C. Wiebenga
prof.dr. T. Zwart

Directeur:

dr. P.G.C. van Schie

De Stichting is in 1954 ontstaan uit de behoefte die in liberale kringen werd gevoeld aan een instelling die wetenschappelijke studies verricht naar diverse maatschappelijke vraagstukken, zonder gebonden te zijn aan een bepaalde dogmatiek of godsdienst.

Doel en middelen zijn volgens de statuten: 'De stichting heeft ten doel om op wetenschappelijk verantwoorde wijze, vraagstukken van maatschappelijk belang, in het bijzonder die van staatkundige, sociale, economische of juridische aard, te onderzoeken met de liberale beginselen als uitgangspunt, zulk een onderzoek te bevorderen en over zodanige vraagstukken voor te lichten. Dit doel wordt nagestreefd ten behoeve van het liberalisme in het algemeen en mede ten behoeve van de (...) "Volkspartij voor Vrijheid en Democratie". De stichting tracht dit doel te bereiken door al hetgeen met het bovenstaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn.'

De TeldersStichting heeft onder andere de volgende geschriften gepubliceerd*:

	Prijs in €
98 <i>Liberaal licht op de toekomst</i> , 2005	12,50
99 <i>De grenzen van de open samenleving. Migratie- en integratiebeleid in liberaal perspectief</i> , 2005	15,00
100 <i>Grondrechten gewogen. Enkele constitutionele waarden in het actuele politieke debat</i> , 2006	15,00
101 <i>De radicaal-islamitische ideologie van de Hofstadgroep</i> , 2006	12,00
102 <i>Liberaal duurzaamheid. Milieubeleid internationaal bezien</i> , 2007	14,00
103 <i>Vertrouwen in de markt. Naar een liberaal privatiseringsbeleid</i> , 2007 (uitverkocht, in kopie verkrijgbaar)	12,00
104 <i>Veilige basis voor vrije burgers. Duidelijke liberale aanpak van veelvoorkomende criminaliteit</i> , 2008	14,00
105 <i>Rechtsstaat in ontwikkelingslanden? Aspecten van liberale ontwikkelingssamenwerking</i> , 2008	15,00
106 <i>Liberaal leiderschap</i> , 2009	8,50
107 <i>Zorgen voor zelfbeschikking. Een liberale visie op de positie van de burger in zorg-, woon-, en onderwijsinstellingen</i> , 2009	12,50
108 <i>Liberalisme als 'groen' idealisme. De noodzaak van een liberaal milieubeleid voor de ontwikkeling van milieuvriendelijke producten</i> , 2009	15,00
109 <i>Krachtproef voor het kapitalisme. Een liberale reflectie op de kredietcrisis</i> , 2010	10,00
110 <i>Gen-ethische grensverkenningen. Een liberale benadering van ethische kwesties in de medische biotechnologie</i> , 2010	15,00
111 <i>Eerlijk is eerlijk. Wat een liberaal van de staat mag verwachten en van zichzelf moet vergen</i> , 2011	17,50
112 <i>Van stigma naar sociale stijging. Een liberale toekomst voor leden van de 'achterblijvers'</i> , 2011	15,00

113	<i>Onbetwistbaar recht? Juridisering en het evenwicht tussen rechtsstaat en democratie, 2012</i>	16,50
114	<i>Manifestaties van de vrijheid des geestes. Een liberale kijk op cultuur en sport, 2012</i>	15,75
115	<i>Bevolkingskrimp: een liberaal antwoord, 2012</i>	15,00
116	<i>Eigen keuze, samen sterk: duidelijkheid geeft zekerheid voor arbeidsmarkt en pensioenen, 2012</i>	16,00
117	<i>Onderwijs: de derde dimensie, 2012</i>	16,00
118	<i>De plicht der politieke partijen. Kiezers, partijleden en politici in een open partijendemocratie, 2013</i>	19,50
119	<i>De legitimiteit van de rechterlijke macht. Ideeën voor behoud en versterking, 2013</i>	17,50
120	<i>Onbegrensde arbeidsmigratie: zegen of zorg? Een liberale kijk op intra-EU migratie en sociale zekerheid, 2013</i>	17,00

Verder verscheen recent als Politiek-wetenschappelijke Stellingname:

P.S. 1 *Arbeidsmarkt openbreken voor jongeren*, 2013 6,00

...en als bijzondere publicatie:

Aurea libertas. Impressies van vijftig jaar Teldersstichting, 2004 17,50

Vrijheidsstreven in verdrukking. Liberale partijpolitiek in Nederland 1901-1940, 2005 20,00

Zestig jaar VVD, 2008 **

Liberale leiders in Europa. Portretten van prominente politici uit de negentiende en vroege twintigste eeuw, 2008 17,50

Separation of Church and State in Europe. With views on Sweden, Norway, the Netherlands, Belgium, France, Spain, Italy, Slovenia and Greece, 2008 ***

Architect van onderwijsvernieuwing. Denken en daden van Gerrit Bolkestein 1871-1956*, 2009 *

Democracy in Europe. Of the people, by the people, for the people?*, 2010 **

Het Liberalen Boek, 2011 **

The dynamics of demographic decline, 2011 ***

Juridification in Europe. The balance of powers under pressure?, 2012 ***

Raadpleeg de website van de Teldersstichting voor informatie over het bestellen van de publicaties.

* Een volledige lijst met publicaties is op aanvraag verkrijgbaar.

** Verkrijgbaar via de boekhandel.

*** Publicatie in ELF-verband, neem voor meer informatie contact op met de Teldersstichting.

