

Vergaderjaar 2006–2007

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

30 573

Migratiebeleid

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, VAN JUSTITIE EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2007

Mede namens de ministers van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de staatssecretaris voor Europese Zaken doen wij u hierbij toekomen de kabinetsreactie op het advies Arbeidsmigratiebeleid (dat de SER 16 maart jl. vaststelde) die wij heden naar de Sociaal-Economische Raad hebben verzonden.

De kabinetsreactie betreft eveneens het advies «Profijt van studiemigratiebeleid» dat de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ) 20 februari jl. uitbracht en dat door de SER is overgenomen. Deze kabinetsreactie hebben wij heden aan de ACVZ verzonden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

Kabinetsreactie op het SER-advies Arbeidsmigratiebeleid en op het ACVZ-advies «Profijt van studiemigratiebeleid»

1. Inleiding

Deze notitie bevat de reactie van het kabinet op het advies van de Sociaal-Economische Raad over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid en op het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken «Profijt van studiemigratiebeleid: een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden». Beide adviezen zijn door het vorige kabinet gevraagd als bijdrage aan de discussie over de toekomstige inrichting van het arbeids- en studiemigratiebeleid. De adviezen zijn gevraagd in het kader van de discussies die spelen rondom de kabinetsnotitie «Naar een modern migratiebeleid» uit mei 2006, over migratie en sociale zekerheid en over migratie en ontwikkelingssamenwerking. Het SER-advies is op 28 september 2006 aangevraagd door de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Het is door de SER vastgesteld op 16 maart 2007. Het ACVZ-advies is op 13 juli 2006 aangevraagd door de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en uitgebracht op 20 februari 2007.

In verband met een wettelijke plicht om binnen enkele maanden op het ACVZ-advies te reageren en gezien de samenhang tussen het SER-advies en het ACVZ-advies, acht het kabinet het gewenst om op dit moment met een kabinetsreactie op beide adviezen te komen.

Het kabinet heeft met waardering van beide adviezen kennis genomen.

De SER pleit voor een omslag van «nee tenzij» naar «ja mits» als leidende gedachte in het toelatingsbeleid van arbeidsmigranten. Daarbij bepleit de raad een omslag naar een meer selectief en uitnodigend beleid voor hooggekwalificeerde migranten, teneinde een bijdrage te leveren aan de kennissamenleving in en de internationale concurrentiepositie van ons land.

Voor migranten in het onder- en middensegment van de arbeidsmarkt wil de raad selectiviteit combineren met restrictiviteit, waarbij prioriteit voor binnenlands arbeidsaanbod uitgangspunt is.

De SER ziet arbeidsmigratiebeleid als een aanvulling op en sluitstuk van het nationale arbeidsmarktbeleid. Daarbij ziet hij in tijdelijke tekorten op de arbeidsmarkt geen aanleiding voor verruiming van het arbeidsmigratiebeleid, met de kanttekening dat het vrije werknemersverkeer binnen de uitgebreide EU al voor een aanzienlijke verruiming van het prioritair aanbod zorgt. Ook ziet de raad arbeidsmigratie niet als oplossing voor de vergrijzing.

De raad signaleert een aanhoudende migratiedruk uit ontwikkelingslanden en een toenemend belang van kennismigratie, ook in relatie tot de Lissabondoelstellingen. De SER wijst erop dat de sociaal-economische effecten van laag- en hooggeschoolde migratie verschillen en dat het risico beperkt is dat kennismigranten een beroep doen op de sociale zekerheid of in de illegaliteit belanden.

Ook vraagt de raad aandacht voor de internationale afstemming van (de modernisering van) het arbeidsmigratiebeleid. Daarbij gaat het om evenwicht tussen beleidsconcurrentie en harmonisatie op Europees niveau, om internationale normen over de rechten van arbeidsmigranten en het tegengaan van braindrain uit ontwikkelingslanden, en om regels en afspraken in het kader van het vrije dienstenverkeer (EG-Verdrag en WTO-GATS).

Het kabinet stemt met deze algemene visie van de SER in en constateert dat die spoort met de kabinetsvisie zoals neergelegd in de notitie «Naar een modern migratiebeleid» (mei 2006): een overgang van een restrictief naar een selectief toelatingsbeleid, vereenvoudiging en stroomlijning van de toelating, meer verantwoordelijkheid voor referenten als werkgevers, overzichtelijke en consistente regelgeving, en een klantvriendelijke en doelmatige uitvoering.

De ACVZ benadrukt in haar advies het belang van een verhoging van de aantrekkelijkheid van Nederland voor toekomstige kennismigranten. Dat kan de concurrentiepositie van Nederland verbeteren en Nederland, aldus de ACVZ, meer in de pas doen lopen met Europese landen waar ruimere regelingen gelden. De ACVZ stelt voor de zoekperiode van afgestudeerde studiemigranten van buiten de EU en EER voor het vinden van werk op hun niveau te verlengen van drie maanden tot maximaal één jaar, en de voor hen geldende salariseis gelijk te stellen aan het gemiddelde aanvangssalaris van een academicus of HBO'er in Nederland.

In de nadere uitwerking van de kabinetsnotitie «Naar een modern migratiebeleid» zal het kabinet rekening houden met de door de SER geschetste uitgangspunten, ontwikkelingen en noties. Het ACVZ-advies neemt het kabinet over. In het coalitieakkoord is opgenomen dat een meerjarenprogramma voor de immigratie ten behoeve van de arbeidsmarkt zal worden opgesteld. In het kader van dit meerjarenprogramma, dat in de zomer van 2007 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, wordt bezien wanneer en op welke wijze de invoering van het nieuwe migratiebeleid zal plaatsvinden.

In de paragrafen hieronder gaat het kabinet in op de diverse voorstellen van de SER.

2. Nieuw toelatingsmodel «Naar een modern migratiebeleid»

De convenantensystematiek

Een belangrijk onderdeel van het migratiebeleid dat het kabinet uitwerkt is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de toelatingsorganisatie en de referent. Afspraken hierover zullen worden vastgelegd in een convenant, waarin de wederzijdse rechten en verplichtingen worden opgenomen. Instellingen, bedrijven of organisaties die als referent in het kader van arbeidsmigratie, studie of uitwisseling willen optreden zullen moeten beschikken over een convenant met de IND.

De SER ziet de voorgestelde convenantensystematiek als een wezenlijk element van het nieuwe toelatingsmodel. De raad ziet de beoogde versnelling van de behandeling van aanvragen voor een verblijfsvergunning door de IND als een belangrijk voordeel van de herverdeling van verantwoordelijkheden, maar is tegelijkertijd bezorgd over de mogelijkheid om via de systematiek van convenanten recht te doen aan de uiteenlopende belangen. Dit betreft met name de volgende aspecten:

- De toegenomen verantwoordelijkheden van de referent die voortvloeien uit het convenant met de uitvoeringsorganisatie moet er niet toe leiden dat de relatie tussen referent en migrant onder druk komt te staan. Uit het oogpunt van rechtszekerheid voor de arbeidsmigrant en voldoende duidelijkheid over zijn positie stelt de SER voor bij de nadere uitwerking van de convenantensystematiek te voorzien in betrokkenheid van onder meer werknemersorganisaties.
- De SER vraagt aandacht voor de positie van bedrijven die slechts incidenteel arbeidsmigranten in dienst nemen, waaronder met name kleine bedrijven. Het sluiten van een convenant met de IND kan,

wanneer een bedrijf slechts incidenteel een arbeidsmigrant in dienst neemt, een onevenredig zware (administratieve) belasting opleveren. Daarom bepleit de raad dat wordt nagegaan hoe brancheorganisaties daarbij een rol kunnen spelen c.q. als convenanthouder kunnen optreden.

- De SER acht het van groot belang dat de nadere uitwerking en invulling van de convenantensystematiek plaatsvindt met consultatie van de betrokken partijen. Daarbij denkt de raad met name aan de betrokkenheid van potentiële convenanthouders via hun organisaties.

Het kabinet is verheugd dat de SER de convenantensystematiek steunt en neemt de aanbevelingen van de raad over. De staatssecretaris van Justitie zal de sociale partners, alsmede andere belanghebbenden en deskundigen, de komende tijd betrekken bij de nadere uitwerking van de convenantensystematiek. Hierbij zullen zowel de rechtspositie van de arbeidsmigrant als de rol van kleine bedrijven en brancheorganisaties aan de orde komen.

Het kabinet benadrukt dat het neerleggen van meer verantwoordelijkheid bij de toelating en het verblijf van de migrant bij de referent het meeste oplevert wanneer opbouw en onderhoud van een vertrouwensrelatie tussen referent en toelatingsorganisatie aan de orde is. De convenantensystematiek zal tot uitdrukking brengen dat overheid en referent gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de toelating van een migrant. Alleen op deze wijze kan worden gewaarborgd dat toelating van arbeids-, studie- en uitwisselingsmigranten snel en eenvoudig is.

De eigenstandige selectierol van de referent geldt voor alle vormen van arbeids-, studie- en uitwisselingsmigratie, maar zal het meest vergaand kunnen worden uitgewerkt in branches en sectoren waar een sterke mate van regulering of zelfregulering heeft plaatsgevonden, zodat de kwaliteit van bijvoorbeeld de aan te trekken studenten, kennismigranten of au pairs en de rechtmatigheid van de toelating zoveel mogelijk kunnen worden gewaarborgd. Vanuit deze invalshoek zal het kabinet de consultaties met sociale partners en andere betrokkenen ingaan.

De indeling in verblijfskolommen

Een tweede belangrijk onderdeel van het modern migratiebeleid dat het kabinet voorstaat is de vereenvoudiging van het systeem van verblijfsvergunningen. In het nieuwe toelatingsmodel wordt dit aantal teruggebracht tot vijf typen, de zogeheten verblijfskolommen. Daarbinnen vinden weliswaar verschillende categorieën migranten een plaats, maar deze vijf kolommen zullen uniform en eenvoudig worden ingevuld. Dit kan doordat aan een bepaalde kolom een totaalpakket van rechten en plichten is verbonden, dat voor elke categorie migranten binnen die kolom geldt. Bestaande reguliere verblijfsdoelen krijgen een plaats binnen de kolommen. Het gaat om de volgende verblijfsgroepen:

- Kolom I: Uitwisseling en Arbeid Tijdelijk.
- Kolom II: Studie en Arbeid Regulier.
- Kolom III: Kennis en Arbeid Hoogwaardig.
- Kolom IV: Familie/Gezin.
- Kolom V: Humanitaire redenen.

De SER gaat onder meer nader in op het onderscheid tussen de kolommen I (uitwisseling en tijdelijke arbeid) en II (studie en reguliere arbeid). Volgens de raad zal dit onderscheid in de praktijk voor het bedrijfsleven en voor andere arbeidsorganisaties niet altijd goed te hanteren zijn. Bij vergunningverlening in kolom I kan, aldus de SER, de situatie zich voordoen dat een bepaald project nog niet tot afronding is gekomen of dat, gelet op de positieve ervaringen in het eerste jaar, wederzijds overeenstemming bestaat over voortzetting van de relatie. De niet-

verlengbaarheid van de verblijfsvergunning en het vereiste dat de betrokken migrant eerst weer terug moet naar het land van herkomst om opnieuw een verblijfsvergunning aan te vragen, zullen een soepele voortzetting van de contractuele relatie in de weg staan. De SER stelt daarom voor tussen de verblijfskolommen I en II niet een onderscheid naar tijdsduur te hanteren maar naar verblijfsdoel, waarbij arbeidsmigratie wordt ondergebracht in een afzonderlijke verblijfskolom, terwijl voor de verblijfsdoelen die samenhangen met studie of met (sociaal-)culturele oriëntatie en uitwisseling een afzonderlijke verblijfskolom geldt.

Het kabinet zal bij de nadere uitwerking van het toelatingsmodel het voorstel van het kabinet afwegen tegen dat van de SER, ook om te bezien of een zekere flexibilisering van het kabinetsvoorstel wenselijk is. Wel hecht het kabinet aan de mogelijkheid niet alleen een onderscheid naar verblijfsdoel, maar ook naar verblijfsduur en daaraan gekoppelde rechten te maken. Het kabinet wil Kolom I alleen in specifieke gevallen voor bepaalde tijdelijke vormen van arbeidsmigratie gebruiken, zoals bijvoorbeeld voor seizoensarbeid of voor tijdelijke arbeidsmigratie in het kader van ontwikkelingssamenwerking, waaraan ook een terugkeercomponent gekoppeld is. Overigens tekent het kabinet hierbij aan dat momenteel de tijdelijke vormen van arbeidsmigratie een groot aandeel van de totale arbeidsmigratie vormen. In dit kader zal het kabinet bezien of flexibilisering mogelijk is, bijvoorbeeld door een eenmalige verlenging van de verblijfsvergunning.

Relatie met de Wav en specifieke categorieën

De SER geeft een uitgebreide beschrijving van de uitgangspunten en systematiek van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De raad constateert dat de Wav de afgelopen jaren aan betekenis heeft ingeboet. Redenen zijn 1.) de uitbreiding van de EU en het feit dat het EU-aandeel binnen de arbeidsmigratie sinds 2000 sterk is toegenomen, 2.) de introductie van de kennismigrantenregeling in 2004 en 3.) de vele uitzonderingen die in de loop der tijd in de Wav-regelgeving zelf zijn aangebracht, waaronder het niet toepassen van de arbeidsmarkttoets. De raad dringt aan op vereenvoudiging en stroomlijning van het complex aan Wav-regelgeving, en op het aanbrengen van samenhang tussen de systematiek van de notitie «Naar een modern migratiebeleid» en de Wav. Daarnaast vraagt de SER aandacht voor een aantal specifieke categorieën: in Nederland gedetacheerde derdelanders, stagiaires, practicanten, wetenschappelijk onderzoekers en au pairs. Voor een aantal categorieën stelt de Raad versoepelingen in het toelatingsbeleid voor, voor sommige doet zij voorstellen voor inpassing in de kolomindeling van «Naar een modern migratiebeleid».

Het kabinet is van oordeel dat in de nadere uitwerking van de voorstellen uit «Naar een modern migratiebeleid» een vereenvoudiging en stroomlijning van de Wav en de Vreemdelingenwet wenselijk en noodzakelijk zijn. Uiteraard zal een goede samenhang tussen Vreemdelingenwet en Wav daarbij leidend zijn. De toegevoegde waarde van eventuele samenvoeging van Vreemdelingenwet en Wav zal worden onderzocht.

Wat betreft de door de raad genoemde specifieke groepen: het kabinet zal de ideeën en wensen van de raad betrekken bij de nadere uitwerking van «Naar een modern migratiebeleid». Daarbij kunnen enkele meer algemene – ook nu al geldende – uitgangspunten genoemd worden:

- Indien het karakter van de in ons land te verrichten werkzaamheden zodanig is dat van het betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt geen sprake is (bijvoorbeeld wanneer Philips Nederland een werknemer van Philips India inleent voor een kort project), streeft het kabinet naar soepele(r) toelating.
- Datzelfde geldt indien het karakter van de te verrichten werkzaamheden zodanig is dat meer van opleiding en/of sociaal-culturele oriën-

tatie sprake is dan van betaalde arbeid (bijvoorbeeld een uitwisselingsprogramma voor jongeren om kennis te maken met de Nederlandse samenleving)

- Belangrijk is dat het formele verblijfsdoel en de feitelijke activiteiten tijdens het verblijf met elkaar sporen. De activiteiten van IND, CWI en Arbeidsinspectie dragen ertoe bij om het risico dat dit niet het geval is zo klein mogelijk te houden.

3. Kennismigratie

De SER is van oordeel dat Nederland voor hoger opgeleiden een uitnodigend beleid moet voeren en meent dat dit vertrekpunt sterker kan doorklinken in het migratiebeleid dan nu het geval is. De raad beargumenteert versoepeling in de toelating van kenniswerkers niet alleen in termen van een *battle for brains* maar ook in het licht van de globalisering. Globalisering van handel en productie vraagt ook om een globalisering van personeel en personeelsbeleid. De internationale uitwisseling van personeel en studenten moet niet worden gehinderd door een (te) restrictief migratiebeleid, aldus de SER. Met betrekking tot de kabinetsvoorstellen voor kolom III (kennis en hoogwaardige arbeid) dringt de SER aan op duidelijkheid over de voorwaarden die gelden voor toelating, voor verlenging van de verblijfsvergunning en voor permanent verblijf. De huidige kennis-migrantenregeling biedt die duidelijkheid en moet daarom materieel worden gehandhaafd. Daarnaast moet kolom III worden uitgebreid met een aanbodgestuurde component, die de SER breder opvat dan de talenteregeling die in de notitie «Naar een modern migratiebeleid» is voorgesteld. Er zouden mogelijkheden moeten worden gecreëerd voor buitenlanders die zich in Nederland willen vestigen en die zich op eigen kracht als werknemer een plaats kunnen verwerven op de Nederlandse arbeidsmarkt. Hiertoe wil de SER een puntensysteem invoeren, waarbij punten kunnen worden verkregen op basis van opleiding, inkomen of eventueel werkervaring, leeftijd, taal en ervaring in Nederland. Ten slotte vraagt de SER de sociale partners te betrekken bij de uitwerking en latere evaluatie van het puntensysteem.

Het kabinet zal de SER-voorstellen over kennismigranten betrekken bij de nadere uitwerking van verblijfskolom III, hooggekwalificeerde arbeid en kennis. De voorstellen van de SER om het toelatingsbeleid voor hoogopgeleide migranten te verruimen door de invoering van een puntensysteem sluiten aan bij de motie van de leden Meijer en Visser over de doelstelling van de kennismigrantenregeling die de Tweede Kamer op 31 oktober 2006 heeft aangenomen. Hierin wordt de regering gevraagd met voorstellen te komen om de praktijk van de kennismigrantenregeling beter te laten aansluiten bij de doelstelling, namelijk de versterking van de Nederlandse kenniseconomie, bijvoorbeeld door middel van een licentie- of een puntensysteem (Kamerstukken II, 2006–2007, 29 861, nr. 8; Kamerstukken II, 2006–2007, 29 861 en 30 573, nr. 16).

In reactie op het SER-advies en de motie-Meijer/Visser bestudeert het kabinet de mogelijkheden een puntensysteem in te voeren dat betrekking heeft op alle hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Hierbij zal onder meer aan de orde komen hoe zo'n puntensysteem zich verhoudt tot de bestaande vraaggestuurde kennismigrantenregeling en welke relatie tussen beide systemen (en daarmee: welke combinatie van vraag- en aanbodsturing) effectief is in het toelatingsbeleid. Denkbaar is dat beide toelatingssystemen naast elkaar gaan bestaan, of dat de bestaande kennismigrantenregeling opgenomen wordt in een puntensysteem. Dat zou kunnen door in de puntensystematiek een bijzonder gewicht toe te kennen aan de hoogte van het in Nederland te verdienen inkomen: het salaris heeft zich in de praktijk van de kennismigrantenregeling immers

als een doorgaans betrouwbare indicator van de aard van de te verrichten werkzaamheden doen kennen. Voor welke variant ook wordt gekozen: voordat tot invoering van een puntensysteem kan worden overgegaan, zullen eerst de maatschappelijke effecten in kaart worden gebracht en de uitvoerbaarheid, de objectieve toetsbaarheid van de criteria en de transparantie worden onderzocht. Een belangrijke afweging is voor het kabinet ook dat een puntensysteem evenals de bestaande kennismigrantenregeling van zodanige aard en inhoud moet zijn, dat een voortvarende behandeling van verblijfsaanvragen (streeftermijn van twee weken), net zoals nu het geval is, mogelijk blijft. De sociale partners, andere betrokkenen en deskundigen zullen worden geconsulteerd over de uitwerking.

Ten slotte is de verdere uitwerking van het toelatingsbeleid voor kennismigranten ook van groot belang voor de Nederlandse inzet met betrekking tot het richtlijnvoorstel over kennismigratie dat de Europese Commissie najaar 2007 zal uitbrengen, terwijl bij die verdere uitwerking evenzeer rekening dient te worden gehouden met Europese ontwikkelingen.

4. Studiemigratie

De ACVZ heeft in haar advies, waarbij de SER zich volledig heeft aangesloten, de volgende aanbevelingen opgenomen:

- een verlenging van de zoekperiode van afgestudeerde studiemigranten van buiten de EU en EER voor het vinden van werk op hun niveau van drie maanden tot maximaal één jaar;
- gelijkstelling van het salaris van de buitenlandse abiturient, universitair afgestudeerd of HBO'er, aan het gemiddelde aanvangssalaris van een academicus of HBO'er in Nederland;
- de afgestudeerde studiemigrant mag tijdens de zoekperiode in zijn eigen onderhoud voorzien door te werken, maar kan dan geen beroep op een bijstandsuitkering doen;
- met betrekking tot het werk dat de afgestudeerde studiemigrant na de zoekperiode moet hebben gevonden is differentiatie naar economische sector onnodig, duur en ingewikkeld; de ACVZ gaat ervan uit dat de arbeidsmarkt op dit vlak een zelfregulerend effect heeft; indien in een concreet geval blijkt dat er verstoringen optreden, kan zo'n specifieke regeling alsnog tijdelijk worden ingevoerd;
- voor de in Nederland afgestudeerde studiemigrant van buiten de EU en EER dient een regeling voor toelating als zelfstandige te worden gecreëerd; daartoe kan de «talentenregeling» die in de nota «Naar een modern migratiebeleid» is aangekondigd worden gebruikt, zij het met enige aanpassingen;
- vergunningen voor het verblijf tijdens het zoekjaar en (eventueel) daarna voor verblijf om arbeid te verrichten, dienen bij voldoen aan de regels binnen twee weken na aanvraag te zijn afgehandeld.

Het kabinet vindt het aantrekken van kwalitatief goede studenten uit het buitenland van groot belang voor de Nederlandse kenniseconomie. Het kabinet beoogt een selectief migratiebeleid, met name om bij te dragen aan een dynamische kenniseconomie. Studiemigratie en het behouden van afgestudeerde buitenlandse studenten voor de Nederlandse arbeidsmarkt zijn belangrijke aspecten van het kennismigratiebeleid. Ook in het onderwijsbeleid is eenzelfde koers eerder uitgezet. De internationaliseringsbrief «Koers op Kwaliteit» heeft als essentie dat de onderwijsinstellingen zelf een internationaal profiel moeten kiezen om zo internationaal te kunnen concurreren binnen de Europese Hoger Onderwijs Ruimte. De focus van instellingen zou hierbinnen niet langer moeten liggen op het aantrekken van zoveel mogelijk buitenlandse studenten, maar op het aantrekken van getalenteerde buitenlanders. Daarom ontvangen onderwij-

sinstellingen vanaf 1 januari 2009 (beleidsmonitoring vanaf 1 september 2008) de zogenaamde «kennisbeurzen», waarmee zij getalenteerde buitenlandse studenten aan kunnen trekken. De kennisbeurzen vervangen de reguliere bekostiging die de instellingen ontvangen voor studenten van buiten de EER. De overheid verstrekt verder ook rechtstreeks beurzen aan getalenteerde studenten via het Huygens Scholarship Programme dat als centraal selectie criterium academische kwaliteit heeft. Tenslotte is door de hoger onderwijsinstellingen een gedragscode opgesteld, waarin de kwaliteit van buitenlandse studenten en het geboden onderwijs een belangrijke rol speelt. De voorstellen van de ACVZ dragen bij aan het bereiken van de doelstellingen van «Koers op Kwaliteit» en van «Naar een Modern Migratiebeleid».

Om een beeld te krijgen van het volume van de doelgroep ter indicatie enkele cijfers. In 2004 zijn er 9838 verblijfsvergunningen verleend voor studie. Dit aantal is gestegen tot 17 324 in 2006. Deze cijfers zijn gebaseerd op de in genoemde kalenderjaren verleende of verlengde verblijfsvergunningen voor studie. Het betreft hier dus aantallen buitenlandse studenten die op enig moment op basis van een verblijfsvergunning in Nederland verbleven, niet noodzakelijkerwijs het gehele kalenderjaar. In 2004 werden 5357 diploma's aan studenten van buiten de EER uitgereikt en 2860 aan buitenlandse studenten van binnen de EER. Niet al deze studenten zijn na afstuderen beschikbaar voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Circa 600 studenten per jaar komen in het kader van ontwikkelings-samenwerkingsprogramma's naar Nederland. Voor deze studenten geldt thans een terugkeerverplichting. Het gaat hier voornamelijk om studenten uit ontwikkelingslanden die in hun land van herkomst werken, en met een studiebeurs via de Nuffic een Master-opleiding in Nederland gaan volgen, om vervolgens naar hun baan in het land van herkomst terug te keren.

Verlenging van de zoekperiode tot maximaal één jaar zonder recht op bijstand

De ACVZ stelt, daarin gevolgd door de SER, voor om de zoekperiode voor afgestudeerde buitenlandse studenten om een baan in ons land als kennismigrant te vinden uit te breiden van drie maanden naar een jaar. Het kabinet stemt in met dit advies. Tijdens het zoekjaar moeten ex-studenten in hun eigen onderhoud voorzien. Daartoe krijgen zij voor de duur van de zoekperiode toegang tot de arbeidsmarkt zonder dat daarbij een tewerkstellingsvergunning vereist is. Er zal geen recht bestaan op het ontvangen van een uitkering krachtens de Wet werk en bijstand. Het kabinet zal hiertoe voor deze categorie de verblijfsrechtelijke voorwaarden vaststellen, waarbij verblijf is toegestaan onder de voorwaarde dat betrokkene geen beroep op de openbare kas doet. Indien zo'n beroep toch plaatsvindt zal de verblijfsvergunning van de vreemdeling, nadat goede informatie-uitwisseling tussen gemeente en IND heeft plaatsgevonden, ingetrokken worden.

Voor een student die uitsluitend wegens studiedoeleinden naar Nederland komt en die jonger is dan 30 jaar geldt *tijdens de studie* een uitzondering voor de volksverzekeringen. Met andere woorden, deze studenten vallen niet onder het Nederlandse zorgverzekeringstelsel en hebben daarmee geen recht op een basis zorgverzekering. Deze groep studenten is tijdens de studie evenmin verzekerd voor de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). De term «uitsluitend» brengt mee dat, indien de student naast de studie arbeid gaat verrichten, hij niet (langer) wordt uitgesloten van de verzekeringsplicht voor de volksverzekeringen. Het kan anders zijn na afloop van de studie. Omdat in de zoekperiode sprake is van legaal verblijf kunnen betrokkenen, wanneer sprake is van

ingezetenschap, na hun studie ook verplicht verzekerd worden voor de volksverzekeringen en, in het verlengde daarvan, voor de Zorgverzekeringswet. Ingeval betrokkenen betaalde arbeid verrichten (tijdens de studie of tijdens het zoekjaar) zijn zij zowel verzekerd voor de volksverzekeringen als voor de werknemersverzekeringen. Het kabinet acht het wenselijk om, conform de uitzondering voor de Wet Werk en Bijstand, de betrokken buitenlandse afgestudeerden tijdens de zoekperiode uit te sluiten van de verzekeringplicht voor de volksverzekeringen wanneer deze verzekering uitsluitend is gebaseerd op basis van ingezetenschap en niet op het verrichten van betaalde arbeid. Voor buitenlandse afgestudeerden die betaalde arbeid verrichten geldt deze uitsluiting dus niet.

Snellere afhandeling van de verblijfsvergunning na studie

Het kabinet is het eens met de ACVZ dat, indien de buitenlandse student instroomt in de kennismigrantenregeling, de aanvraagprocedure binnen twee weken moet worden afgerond. Dit uiteraard onder de voorwaarde dat het dossier compleet is aangeleverd bij de IND.

Aanpassing van de inkomensgrens

Gezien de doelstelling dat meer kenniswerkers Nederland als vestigingsplaats kiezen, neemt het kabinet het advies over om de salariseisen na de zoekperiode voor ex-studenten te verlagen tot € 25 000,-. Uit onderzoek van de ACVZ blijkt dat het bruto jaarsalaris anderhalf jaar na afstuderen ca. € 25 000,- is voor HBO-ers en ca. € 31 000,- voor academici. Hiermee is sprake van een substantiële verruiming van de toegankelijkheid van de kennismigrantenregeling voor afgestudeerde buitenlandse studenten. Gezien het karakter van de kennismigrantenregeling kiest het kabinet er niet voor om een differentiatie naar vooropleidingsniveau aan te brengen in de salariseisen. Het kabinet kiest nadrukkelijk niet voor een algemene verlaging van de inkomensgrens voor kennismigranten. De voorgestelde verlaging zal uitsluitend gelden voor kennismigranten die een Nederlandse geaccrediteerde opleiding met succes hebben afgerond.

Het kabinet is het met de ACVZ eens dat een differentiatie naar economische sector onnodig, duur en ingewikkeld is. Een differentiatie verhoudt zich ook niet tot de aard van de kennismigrantenregeling, die alleen op het inkomen gebaseerd is.

Kansen voor ondernemende studiemigranten

Het kabinet is het eens met de ACVZ dat ondernemende studiemigranten de mogelijkheid moeten hebben een eigen onderneming te starten. Zij zullen het zoekjaar ook kunnen gebruiken om zich voor te bereiden op een verblijf als economisch zelfstandige. Bij de uitwerking van de notitie «Naar een modern migratiebeleid» zal deze mogelijkheid nader worden uitgewerkt.

Tenslotte merkt het kabinet op dat ook bij studiemigratie een effectieve handhaving essentieel is. In dat verband zal het kabinet wijziging van de regelgeving voorbereiden die het mogelijk maakt dat de IND periodiek de studievoortgang van buitenlandse studenten bij de Informatie Beheer Groep toetst. Immers, op grond van de huidige wet verzelfstandiging informatiseringsbank is een dergelijke toets op dit moment niet mogelijk.

5. Vluchtelingen en asielzoekers

Potentieel vluchtelingen beter benutten

Het Kabinet onderschrijft het oordeel van de Raad dat het potentieel bij hoogopgeleide vluchtelingen beter moet worden benut. Zeker gelet op het integratie- en maatschappelijk perspectief dienen de kwaliteiten van vluchtelingen volledig te worden herkend en benut. Een knelpunt is dat tot op dit moment de meerderheid van hoger opgeleide vluchtelingen onder het niveau werkt waarvoor zij in het land van herkomst zijn opgeleid. Oplossingen die de Raad hiervoor aandraagt sluiten nauw aan op het huidige beleid. Op grond van de Wet inburgering die op 1 januari 2007 in werking is getreden zijn gemeenten verplicht om aan asielmigranten een inburgeringsvoorziening aan te bieden. De gemeenten hebben de mogelijkheid om dit aanbod zoveel mogelijk af te stemmen op de persoonlijke omstandigheden, opleiding en werkervaring. Voorts kunnen asielgerechtigden die nog in de opvang verblijven in aanmerking komen voor een aanbod van het COA op grond waarvan zij al in de opvang met inburgering kunnen starten.

Dit kabinet ontwikkelt tevens een Deltaplan inburgering dat zich richt op verhoging van het rendement van de inburgering door o.a. kwaliteitsverbetering. Daarbij zal ook aandacht zijn voor het verder uitwerken van een stelsel met gedifferentieerde examenniveaus dat mogelijkheden biedt aan gemeenten om inburgeringsvoorzieningen op maat, passend bij het doelperspectief van de inburgeraar, aan te bieden.

Verruiming arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers

De SER bepleit de mogelijkheden voor asielzoekers om te kunnen werken te verruimen. Volgens de huidige regels krijgen asielzoekers in Nederland na een half jaar toegang tot de arbeidsmarkt, maar die toegang geldt slechts voor twaalf weken per jaar. De raad bepleit asielzoekers de mogelijkheid te geven in ruimere mate als werknemer aan de slag te gaan. Een mogelijke uitwerking hiervan ziet de SER in het voorstel van de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF om asielzoekers na drie maanden taalonderwijs aan te bieden en na zes maanden ruimte te scheppen voor betaald werk, stages of vrijwilligerswerk.

Op basis van de huidige regelgeving geldt dat asielzoekers die uitzetbaar zijn of korter dan zes maanden in procedure zijn niet mogen werken. Het kabinet erkent dat het verruimen van de mogelijkheden voor asielzoekers om als werknemer aan de slag te gaan positieve kanten heeft. Zo kunnen integratie en inburgering na vergunningverlening gemakkelijker worden en kunnen werkende asielzoekers een bijdrage leveren aan het creëren van draagvlak in de samenleving, doordat Nederlanders in hun dagelijks leven asielzoekers ontmoeten als collega. Ook het zelfvertrouwen en welbevinden van asielzoekers kunnen hierdoor worden versterkt.

Anderzijds zijn er echter ook overwegingen om niet over te gaan tot het verruimen van de arbeidsmogelijkheden. Uitbreiding van de mogelijkheden tot werken kan met zich meebrengen dat iemand die voor langere tijd toegelaten is tot de arbeidsmarkt, alsnog een negatieve beslissing krijgt op zijn asielaanvraag. Mensen die actief deelnemen aan de samenleving moeten dan alsnog terugkeren naar hun land van herkomst. Ook is het denkbaar dat werkende asielzoekers met een negatieve beschikking minder energie kunnen steken in het werken aan terugkeer, en daarom bijvoorbeeld niet op terugkeer gerichte trainingen kunnen volgen. Bovendien zou een forse uitbreiding van de toegestane werkperiode (ten onrechte) opgevat kunnen worden als een publiek signaal dat permanent

verblijf in ons land waarschijnlijk is. Ook in de rechtspraak zou dit argument een rol kunnen gaan spelen.

Per saldo kiest het kabinet daarom voor enige verruiming van de arbeidsmogelijkheden.

Een beperkte mogelijkheid tot verruiming van de mogelijkheid tot het verrichten van arbeid biedt de oprekking van de referte-eis: de 12 weken-termijn was destijds afgestemd op de laagste wekeneis voor toegang tot een uitkering op basis van de WW. Indien een asielzoeker langer zou werken dan 12 weken ontstond een recht op sociale verzekeringen. Tegenwoordig is de minimale termijn voor artiesten, musici, filmmedewerkers en werknemers die deze groepen technisch ondersteunen 16 weken. Als de asielzoeker dus 16 weken of langer werkt, ontstaat recht op een uitkering op basis van de WW. Het levert een complexe situatie op als de vreemdeling vertrekplichtig wordt en nog WW-gerechtigd is. Het kabinet ziet in het licht van de referte-eis dan ook alleen ruimte om voor deze groep de mogelijkheid tot werken uit te breiden naar 14 weken per jaar. Voor alle overige beroepen is de wekeneis 26 uit 36 weken. Hiervoor stelt het kabinet derhalve voor de mogelijkheid tot het verrichten van arbeid te verruimen tot en met 24 weken.

Daarnaast zal het kabinet bezien of de regels voor het verrichten van vrijwilligerswerk door vreemdelingen, zoals neergelegd in de Wav-regelgeving, kunnen worden verruimd.

Ten aanzien van stages merkt het kabinet op dat voorjaar 2007 een wijziging van kracht wordt in het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen. De wijziging houdt in dat er voor asielzoekers geen tewerkstellingsvergunning meer nodig is bij stages die vereist zijn in het kader van een beroepsopleiding.

6. Uitvoering en handhaving

Met betrekking tot de uitvoering en de handhaving van het arbeidsmigratiebeleid acht de SER een sterke verbetering van de kwaliteit en efficiency van de uitvoering dringend noodzakelijk. De raad komt daarbij tot de volgende aanbevelingen:

- Ten behoeve van de binnenkomst van arbeidsmigranten zou er één loket moeten komen waar belanghebbenden (werkgever en werknemer) terecht kunnen voor de documenten en de informatie die voor de toelating van een buitenlandse werknemer relevant zijn (zoals twv, verblijfsvergunning migrant en gezinsleden, sofinummer, GBA-inschrijving, etc.). De één-loket-gedachte veronderstelt tevens dat zoveel als noodzakelijk relevante bestanden worden gekoppeld. Dat acht de SER ook van belang voor een efficiënte handhaving van de regels.
- De SER gaat uit van een gecoördineerde aansturing van de toelatingsorganisatie voor arbeidsmigranten onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministeries van Justitie, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Economische Zaken.
- De toelating(s)organisatie zou meer moeten uitstralen dat Nederland prijs stelt op de komst van getalenteerde personen en kenniswerkers, evenals van mensen die een functie gaan vervullen waarvoor binnen Europa kennelijk geen passend arbeidsaanbod beschikbaar is.
- In het overheidsbeleid zou een nadrukkelijker onderscheid moeten worden gemaakt tussen de organisatie van de *uitvoering* van het toelatingsbeleid en de organisatie van de *handhaving* van het toelatingsbeleid.
- De uitvoeringsorganisatie zou in de gelegenheid moeten worden

gesteld zich adequaat voor te bereiden op de invoering van het nieuwe toelatingmodel.

Het kabinet zal de aanbevelingen van de SER betrekken bij de verdere uitwerking van de voorstellen in de beleidsnotitie «Naar een modern migratiebeleid». Hierbij onderschrijft het kabinet de één-loket-gedachte als een middel om bij te dragen aan de vereenvoudiging van procedures en het terugdringen van de administratieve lastendruk. Wel merkt het kabinet hierbij op dat behalve onderbrenging in één loket van diverse uitvoeringsinstanties of beleidsterreinen, zoals voorgesteld door de SER, afstemming en zonodig aanpassing van wet- en/of regelgeving van die instanties dan wel op die terreinen nodig is, wil de één-loket-gedachte het gewenste effect kunnen sorteren. Het kabinet constateert bovendien dat momenteel zowel sprake is van loketten op rijks- als op gemeentelijk niveau (GBA).

Het kabinet is het ook eens met de SER dat de toelatingsorganisatie moet uitstralen dat Nederland prijs stelt op de komst van getalenteerde migranten en brengt in herinnering dat de door de SER verlangde werkhouding nauw raakt aan het nieuwe dienstverleningsconcept dat wordt uitgewerkt in het verbeterprogramma «IND bij de tijd». In dit verband hecht het kabinet er aan te vermelden dat de klantgerichtheid en de dienstverlening door het loket dat de IND speciaal voor kennissen arbeidsmigratie heeft ingericht, de afgelopen tijd al behoorlijk vorm heeft gekregen en positieve resultaten laat zien, waarop kan worden voortgebouwd.

Het kabinet zal bij de uitwerking van «Naar een modern migratiebeleid» bezien of en voor wie de hoogte van de leges een onbedoelde belemmering vormen bij toelating in ons land.

De SER benadrukt het belang van het continueren van het bestaande onderscheid tussen de uitvoering en de handhaving van het toelatingsbeleid. Het kabinet stemt daarmee in. Overigens is het ook denkbaar dat bepaalde uitvoerings- en handhavingstaken gescheiden binnen één organisatie worden belegd.

Ten slotte is het kabinet het met de SER eens dat het nieuwe toelatingsmodel waar mogelijk gefaseerd moet worden ingevoerd. Het kabinet acht dit ook noodzakelijk in verband met het vernieuwingstraject dat de IND doorloopt naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de IND. In het meerjarenprogramma waarvan in de inleiding van deze kabinetsreactie sprake was zal ook worden bezien op welke wijze de invoering van het nieuwe migratiebeleid zal plaatsvinden.

7. Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

De SER constateert dat de verdere mogelijkheden om de toegang tot de sociale zekerheid voor immigranten te beperken in internationaalrechtelijk perspectief zeer beperkt zijn.

Tijdelijk verblijf van arbeidsmigranten beperkt de risico's van beslag op sociale zekerheidsregelingen. Daarom heeft de raad twee varianten van premierestitutie van sociale verzekeringspremies laten onderzoeken om het vertrek van tijdelijke arbeidsmigranten uit Nederland te stimuleren. De eerste variant gaat ervan uit dat tijdelijke arbeidsmigranten niet langer aangesloten zijn bij het sociale zekerheidsstelsel; migranten betalen echter wel premies en krijgen die bij feitelijk vertrek als vertrekbonus uitgekeerd. De tweede variant is een beperkter en keert alleen de AOW-premies uit, eventueel aangevuld met premies voor aanvullend pensioen.

De SER is, vanwege het karakter van de sociale verzekeringen, de administratieve lasten, uitvoerbaarheid en financiering, geen voorstander van dit type terugkeerstimulering, met name niet in het geval van risico-verzekeringen. Voor wat betreft het stimuleren van terugkeer van tijdelijke arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden suggereert de raad gerichte instrumenten in het kader van ontwikkelingssamenwerking in te zetten. De raad signaleert problemen met de wettelijke verplichting om een zorgverzekering af te sluiten, en geeft in overweging om na te gaan of tegevoet kan worden gekomen aan praktijkproblemen (dubbele dekking) voor arbeidsmigranten die slechts zeer kort in ons land werken en al een buitenlandse ziektekostenverzekering met adequate dekking hebben.

Het kabinet is voornemens om de Tweede Kamer eind 2007 in het kader van de nadere uitwerking van de notitie «Naar een modern migratiebeleid» te informeren over zijn standpunt inzake arbeidsmigratie en sociale zekerheid. Hierbij wordt gekozen voor een brede definiëring van sociale zekerheid (bijstand, werknemersverzekeringen en volksverzekeringen). Bij deze standpuntbepaling zal het kabinet ook de nadere uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten omtrent het Deense bijstandsmodel betrekken en het antwoord van het kabinet op de motie-Visser. Deze motie over de vraag hoe het internationale en het Europese recht doorwerkt in de nationale rechtsorde is aangenomen op 31 oktober 2006 (Kamerstukken II, 2006–2007, 29 861, nr. 11).

Het kabinet zal in dat kader het recht op bijstand en sociale verzekeringen (werknemers- en volksverzekeringen) in het algemeen en per verblijfskolom bezien. Bij de praktische invulling van het nieuwe toelatingsmodel zullen verschillende aspecten getoetst worden, zoals het risico dat gebruik wordt gemaakt van sociale zekerheid, internationaalrechtelijke verplichtingen en uitvoeringsimplicaties.

De verplichting om een zorgverzekering af te sluiten betreft een verplichting op grond van de Zorgverzekeringswet die in het verlengde ligt van de verzekering ingevolge de volksverzekeringen. Het kabinet beseft dat dit soms tot praktijkproblemen leidt, maar vindt het niet gewenst een uitzondering te maken voor migranten die kort in Nederland verblijven om betaalde arbeid te verrichten, te meer omdat hiervan een precedentwerking zou kunnen uitgaan bij wat een centraal principe van de Zorgverzekeringswet is. Overigens kan in landen waarmee Nederland een bilateraal sociaal zekerheidsverdrag heeft gesloten een uitzendconstructie (detachering) gehanteerd worden, waardoor die persoon verzekerd blijft in het land van herkomst.

8. Europees arbeidsmigratiebeleid

De SER heeft in zijn advies ook het Europese arbeidsmigratiebeleid betrokken. De beleidsvoorstellen hieromtrent heeft de Europese Commissie in 2005 in het Beleidsplan «legale migratie»¹ neergelegd, in vervolg op het Haagse Programma en het Groenboek Arbeidsmigratie. In het beleidsplan kondigt zij een kaderrichtlijn en vier specifieke richtlijnen aan om het Europese arbeidsmigratiebeleid verder vorm te geven. De Commissie zal een voorstel doen voor een overkoepelende kaderrichtlijn, waarin de basisrechten van arbeidsmigranten zullen worden opgenomen (voorzien in september 2007). De vier specifieke richtlijnen zullen worden opgesteld voor de categorieën: kenniswerkers (september 2007); seizoensarbeiders (2008); binnen een onderneming overgeplaatste werknemers en bezoldigde stagiairs (2009).

De SER beschouwt de voorstellen van de Europese Commissie in het beleidsplan legale migratie als een stap voorwaarts ten opzichte van de in

¹ (COM 2005) 669 def.

2001 voorgestelde brede richtlijn inzake de toelating van arbeidsmigranten. Nu wordt expliciet een onderscheid gemaakt naar verschillende categorieën migranten. Dit doet recht aan de uiteenlopende politiek en maakt diversificatie tussen de verschillende categorieën mogelijk.

In lijn met de algemene voorkeur van de raad voor meer selectiviteit in het arbeidsmigratiebeleid, acht de raad het wenselijk om voor het hoogste segment (hooggeschoolden, binnen een onderneming overgeplaatste personen en onbezoldigde stagiairs) een uitnodigend beleid te voeren. Door meer zaken gezamenlijk op Europees niveau te regelen kan de aantrekkelijkheid van Europa als vestigingsplaats worden vergroot. Wanneer mobiliteit van hooggeschoolde werknemers binnen de EU wordt toegestaan is een (zo mogelijk minimale) gezamenlijke afspraak nodig voor toelatingsvoorwaarden. Belangrijk bij Europese regelgeving hierover is dat overeenstemming wordt bereikt over de definities van deze groepen migranten. De raad bepleit een geleidelijke aanpak en het hanteren van een overgangperiode. Dit geldt des te meer wanneer in het Nederlandse beleid of dat van andere lidstaten meer elementen van aanbodsturing zouden worden aangebracht.

Voor het lage en middensegment van de arbeidsmarkt ligt de meerwaarde van een Europese aanpak veel minder voor de hand. De raad acht het dan ook niet nodig en ook niet wenselijk te komen tot gezamenlijke voorwaarden voor toelating en mobiliteit van deze groep arbeidsmigranten. De raad ziet in beginsel wel voordelen in het realiseren van een minimaal Europees beschermingsniveau voor (met name laaggeschoolde) arbeidsmigranten.

De raad meent daarnaast dat ook voor andere onderwerpen een gemeenschappelijk Europees beleid meerwaarde kan hebben. In het bijzonder denkt de raad daarbij aan flankerend beleid, naast mobiliteit van wetenschappelijke onderzoekers en studenten, met het oog op de totstandkoming van een Europese kennis- en onderzoeksruimte. Daarnaast stelt de raad dat detachering van derdelanders Europees geregeld moet worden. Een Europese regeling biedt de beste garantie voor een goed evenwicht tussen vrij verkeer van diensten en de bezorgdheid van lidstaten over misbruik hiervan, aldus de raad.

Het kabinet kan in deze fase op hoofdlijnen de door de raad voorgestelde denkrichting onderschrijven, inclusief de door de Raad naar voren gebrachte randvoorwaarden voor een succesvolle Europese aanpak. Een Europese aanpak voor het aantrekken van kenniswerkers kan de Nederlandse positie versterken in de internationale strijd om toptalenten, hetgeen mede afhankelijk is van de uiteindelijke invulling van de richtlijn. Het kabinet zal in zijn verdere standpuntbepaling ten aanzien van de EU-richtlijnen zo veel mogelijk rekening houden met de adviezen van de raad.

9. Tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden

De SER heeft ook advies uitgebracht over de vraag hoe tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden zodanig kan worden gefaciliteerd en gereguleerd dat dit zowel de belangen van Nederland, de migranten als hun herkomstlanden dient. Daarnaast heeft hij geadviseerd over de wijze waarop de tijdelijkheid van het verblijf van deze categorie migranten zou kunnen worden gestimuleerd.

De raad constateert dat aan (tijdelijke) arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden voordelen (geldovermakingen, *brain gain*) en nadelen (*brain drain*) zijn verbonden, zowel voor de individuele migrant als voor het gastland

en het herkomstland. Volgens de raad is er niet vanzelfsprekend sprake van een win-win situatie voor alle partijen en evenmin is er altijd sprake van gedeelde belangen. Deze zijn afhankelijk van de omvang van een land, de sectoren en instituties waarin gewerkt wordt en het beleid van de landen van herkomst.

De raad benadrukt dat arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden, evenals werknemers uit andere derdelanden in de eerste plaats gebruik kunnen maken van de kolommen waar zij op grond van hun kwalificaties voor in aanmerking komen. Daarmee vindt de raad het dus niet wenselijk om binnen de arbeidsmigratiecategorie «arbeidsmigranten uit derdelanden» een positieve uitzondering te maken voor tijdelijke arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden.

De raad acht het niet wenselijk om in het kader van ontwikkelingssamenwerking de verblijfsduur voor arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden te beperken tot maximaal één jaar, zoals het kabinet voorstelt in de nota «Naar een modern migratiebeleid»; verblijfsdoel en flexibiliteit zouden leidend moeten zijn. Als reden hiervoor geeft de raad aan dat de periode van één jaar niet lang genoeg is om werkervaring op te doen waar men iets aan heeft in het land van herkomst. Om tegemoet te komen aan de wens meer mogelijkheden te scheppen voor tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden beveelt de raad aanvullende faciliteiten waar de component van ontwikkelingssamenwerking een duidelijke rol in speelt aan, zoals leertrajecten, partnerschappen, uitbreiding programma's voor tijdelijke uitzending en het faciliteren van investeringen en *remittances*.

Om de tijdelijkheid van het verblijf van arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden te bevorderen ligt het naar het oordeel van de raad in de rede hierop gerichte instrumenten in het kader van ontwikkelingssamenwerking in te zetten. In dat verband denkt de raad aan bijvoorbeeld een terugkeerbonus in combinatie met deelname aan een remigratieprogramma, zonder dat hierbij een relatie behoeft te worden gelegd met betaalde sociale verzekeringspremies.

Het kabinet zal het advies van de raad om de verblijfsduur voor arbeidsmigranten in kolom I niet op voorhand te beperken tot maximaal één jaar, maar te koppelen aan het verblijfsdoel, verder onderzoeken, zoals reeds eerder in deze reactie gesteld. Voor het kabinet is daarbij van belang dat tijdelijkheid het uitgangspunt dient te blijven.

Het kabinet is verder van mening dat het advies van de raad enkele interessante aanknopingspunten bevat om op voort te bouwen, zoals de partnerschappen en de leertrajecten op het terrein van arbeidsmigratie. De aanbevelingen van de raad op deze terreinen zullen dan ook nader worden onderzocht, waarbij het kabinet graag gebruik maakt van het aanbod van de raad om de werkgevers- en werknemersorganisaties bij de vormgeving te betrekken.

In lijn met het advies van de raad zal het kabinet de mogelijkheid onderzoeken van een pilot op het terrein van circulaire migratie in een beperkt aantal landen. Zo kan invulling worden gegeven aan het bevorderen van circulaire migratie, waarbij voor zoveel mogelijk betrokkenen winst te behalen is. In de pilot zullen ook waarborgen en prikkels voor het handhaven van de tijdelijkheid, waaronder het financieel faciliteren van vertrek uit Nederland, aan de orde komen.

Op basis van de resultaten van de pilot zal het kabinet een nader standpunt formuleren op het advies van de raad om de terugkeer van arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden naar hun land van herkomst te bevorderen met gerichte instrumenten in het kader van ontwikkelingssamenwerking.

De adviezen van de raad ten aanzien van aanvullend beleid op het snijvlak van migratie en ontwikkelingssamenwerking en ter bevordering van circulaire migratie zijn in lijn met reeds bestaand beleid. Uitvoering van dit beleid zal zeker worden voortgezet, met name het tegengaan van *brain drain* in kwetsbare sectoren in ontwikkelingslanden. Zoals de raad vaststelt, is het kabinet al in overleg getreden met brancheorganisaties in de zorg over een gedragscode en een keurmerk van wervingsbureaus bij de werving van buitenlands zorgpersoneel. Daarnaast zal het kabinet zich inzetten om in ieder geval, op korte termijn bij te dragen aan een nog te ontwikkelen Europese *Code of conduct for ethical recruitment*. Ook zal het kabinet zich inzetten voor EU-steun aan een mondiale *Code of Conduct for Ethical Recruitment*.

Tot nu toe had het kabinet een terughoudende opstelling waar het de betrokkenheid bij geldovermakingen betreft, het zijn immers privé-gelden. Het beter faciliteren ervan biedt echter mogelijkheden, waar het kabinet in de toekomst graag meer invulling aan wil geven.