

Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid

MODELLEN VOOR ADVISERING OVER ARBEIDSMIGRATIE

Verkenning



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

'Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid. Modellen voor advisering over arbeidsmigratie'.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2021

Kenmerk: 55 – 2021, juni 2021

ISBN: 978-90-8521-098-6

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

E-mail: acvz@acvz.org

Website: www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

Tel: 070 3704300

Deze ACVZ-publicatie is voorbereid door:

Monique Kremer

Sonja Avontuur

Lambert Obermann

Huub Verbaten

Samenvatting

- De kansen die arbeidsmigratie van buiten de Europese Unie biedt voor de Nederlandse samenleving worden nu niet voldoende afgewogen en benut. Er is, in tegenstelling tot veel andere landen, geen instantie die de regering hierover op structurele wijze adviseert. Het is van groot belang dat de regering dit soort advies inwint.
- Het is cruciaal bij de keuze voor een adviesmodel om te bepalen wat het doel van arbeidsmigratie is. De ACVZ onderscheidt drie doelen: 1) vervullen van behoefte aan arbeidskrachten van werkgevers; 2) een goed functionerende arbeidsmarkt; 3) bijdragen aan brede welvaart
- Het doel 'bijdragen aan brede welvaart' is volgens de ACVZ te verkiezen en past het best bij het ingezette kabinetsbeleid, het eindverslag van de informateur Tjeenk Willink en de noodzakelijke brede maatschappelijke inbedding.
- Brede welvaart betreft de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of van die van mensen elders in de wereld. De brede welvaartsbenadering betekent dat bij arbeidsmigratie wordt gekeken naar de kansen die deze migratie biedt voor de Nederlandse samenleving (en elders in de wereld) en dat een afweging wordt gemaakt van alle belangen die in het geding zijn: belangen van werkgevers, werknemers, migranten én de gehele samenleving.
- De brede welvaartsbenadering vergt bij advisering aan de regering het raadplegen van diverse groepen in de samenleving waaronder deskundigen, werkgevers, werknemers, lokale bestuurders en burgers. Gezien de complexiteit en de bijbehorende diversiteit aan belangen die moeten worden meegewogen pleit de ACVZ ervoor de regie hiervoor te beleggen bij een interdisciplinaire groep adviseurs bij de overheid of bij een onafhankelijk adviesorgaan. Nederland wordt een internationale voorloper als het een adviesmodel zou opzetten met dit doel, waar ook brede burgerconsultatie onderdeel van zou uitmaken. Hierbij kan Nederland met name leren van Canada.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Aanleiding	5
Waarom het huidige beleid tekortschiet	5
Waarom een nieuw adviesmodel voor arbeidsmigratie gewenst is	6
Brede welvaart als uitgangspunt van toekomstige arbeidsmigratie	7
Opzet van de verkenning	8
2. Wat is het is doel van arbeidsmigratie?	9
Doelstelling 1: Vervullen van behoefte aan arbeidskrachten van werkgevers (smalle benadering)	9
Doelstelling 2: Een goed functionerende arbeidsmarkt (midden benadering)	10
Doelstelling 3: Bijdragen aan brede welvaart (brede benadering)	11
3. Wie neemt de regie over advisering?	13
Actoren A: Belangenbehartigers	13
Actoren B: Onafhankelijke deskundigen	13
Actor C: De overheid	14
Vruchtbare verhoudingenmix	14
Burgerconsultatie	14
Adviesmodel	15
4. Gebruikte adviesmodellen in Nederland en in andere landen	16
Nederland	16
Duitsland	16
Verenigd Koninkrijk	16
Ierland	17
Australië	17
Canada	18
Een nieuwe mix	18
5. EU-instrumenten om tekorten in de arbeidsmarkt en de behoefte aan arbeid vast te stellen	19
6. Conclusie: Brede welvaart als uitgangspunt van advisering	21
7. Schematisch overzicht van mogelijke modellen voor advisering over arbeidsmigratie	22

1. Aanleiding

Is migratie maakbaar? Er bestaan veel maatschappelijke vraagstukken rond migratie en de arbeidsmarkt.¹ Er is veel onzekerheid over de vraag hoeveel en welke arbeidsmigranten in de toekomst nodig zijn, of daar voldoende huisvesting voor is en of zij integreren of weer vertrekken. Door de coronacrisis is het besef gegroeid dat onze economie weerbaar moet zijn tegen externe schokken. Dit werpt vragen op over de rol die migranten daarin (kunnen) spelen en of het migratiebeleid in dat licht moet worden herzien.

Het grootste aandeel van migratie naar Nederland, meer dan de helft, bestaat uit EU-burgers die vrij toegang hebben. Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid voor migranten van buiten de EU is vooral gericht op het versterken van de kenniseconomie en het aantrekken van hoogopgeleiden. Voor overige vacatures moet altijd eerst worden gekeken of ze kunnen worden vervuld door Nederlanders en overige EU-burgers (het criterium 'prioriteitgenietend aanbod' in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav)).

Waarom het huidige beleid tekortschiet

Het [CBS](#) laat zien dat jaarlijks tussen de 6.000 en 12.000 personen via de kennismigrantenregeling naar Nederland komen (oftewel bijna twee derde van alle arbeidsmigranten van buiten de EU). In vergelijking tot een aantal andere Europese landen telt Nederland relatief weinig internationale kenniswerkers (4,2% van de Nederlandse beroepsbevolking in 2016-2018)². Het is blijkbaar een misvatting dat met een uitnodigend migratiebeleid de hoogopgeleide migrant vanzelf voor Nederland kiest. Ook andere factoren zoals vestigingsklimaat spelen hierbij een rol. Als de keuze op Nederland is gevallen blijkt bovendien dat veel migranten tegenwoordig passanten zijn en na verloop van tijd weer vertrekken ([WRR](#)). Van de kennismigranten die in 2009 naar Nederland kwamen is meer dan 80% binnen tien jaar weer vertrokken ([CBS](#)). Dat is natuurlijk geen probleem – want het past bij een dynamische mondiale economie – maar wel als we deze mensen graag hadden willen behouden.

De [ACVZ](#) heeft eerder geconstateerd dat het middensegment van de arbeidsmarkt, in tegenstelling tot het topsegment, niet ondersteund wordt door een daarop afgestemd arbeidsmigratiebeleid. Voor minder kennisintensieve arbeid of lager betaald specialistisch werk waarvoor in toenemende mate tekorten op de arbeidsmarkt zijn ontstaan, hanteert Nederland een restrictief kader, dat is geformuleerd in de Wav. Met het criterium van het 'prioriteitgenietend aanbod' in de Wav is op zichzelf niets mis: arbeid moet een wezenlijk Nederlands belang

¹ De ACVZ adviseert over vraagstukken rond migratie en de arbeidsmarkt. Zie: www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/werkprogramma---programmaliijnen.

² Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de gehanteerde definitie van internationale kenniswerkers veel ruimer is dan de groep die onder de Nederlandse kennismigrantenregeling vallen: alle personen geboren in een ander land dan waar ze woonachtig zijn, met een hoog opleidingsniveau. In het onderzoek is Nederland met 13 andere Europese landen vergeleken.

dienen. Feit is echter dat de meeste werkgevers het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning te complex en te tijdrovend vinden. Het criterium wordt statisch toegepast op iedere individuele aanvraag, of het nu een 'vitale' sector betreft, een sector met structurele tekorten of toekomstige overschotten. Op een enkele (historische) uitzondering na, denk aan de Aziatische horeca, maakt de Nederlandse overheid geen afspraken per sector. Het komt erop neer dat tussen de uitersten - de kennismigrant die werkt voor een bedrijf als ASML en de Aziatische wokchef - Nederland geen arbeidsmigratiebeleid op meso- (sectorgericht) of macroniveau kent. In de vitale sectoren, zoals de zorg, is daar zeker ruimte voor ([ACVZ](#)). De kansen die arbeidsmigratie van buiten de EU biedt voor de Nederlandse samenleving worden niet voldoende onderzocht, afgewogen en benut.

Waarom een nieuw adviesmodel voor arbeidsmigratie gewenst is

Nederland verdient een stelsel dat wendbaar en toekomstgericht is. De arbeidsmarkt is volop in verandering. In Nederland en de rest van de EU zijn er structurele tekorten aan vaardigheden in sommige economische sectoren, zoals ICT, gezondheid en specifieke beroepen. Steeds meer werkgevers ondervinden moeilijkheden om vacatures op te vullen. De grootste tekorten zijn te vinden bij hooggeschoolde beroepen, ingenieurs, technici en ICT-specialisten. Er zijn echter ook specifieke tekorten aan middelbaar geschoolde arbeid, denk aan de vakkrachten in sectoren zoals de zorg, onderwijs en bouw, tekorten die bovendien zullen toenemen terwijl de mogelijkheden om via arbeidsmigratie in die behoeften te voorzien, beperkt zijn. Het huidige beleid is vooral reactief. Legale arbeidsmigratie wordt pas mogelijk gemaakt als er tekorten zijn. Proactief beleid vereist dat doordacht wordt welke vormen van arbeidsmigratie in de toekomst nodig en wenselijk³ zullen zijn. Het is logisch om hier bijvoorbeeld een verbinding te leggen met de [nationale kennis- en innovatieagenda's](#) in de topsectoren.

Het [NIDI en CBS](#) hebben recentelijk het eindrapport '*Bevolking 2050 in beeld*' gepubliceerd. Hun resultaten laten zien dat demografische ontwikkelingen – vooral van migratie en vergrijzing – de blik naar de toekomst dwingen. Zij verwachten een tekort aan arbeidskrachten en dragen daarvoor een mix van drie mogelijke oplossingsrichtingen aan: deels hogere participatie van vrouwen, deels langer doorwerken en deels meer arbeidsmigratie. Het belang van een wendbare beroepsbevolking, inclusief arbeidsmigranten, wordt daarmee steeds groter. Daar liggen politieke keuzes voor een nieuw kabinet.

Ook is het verstandig om meer in te zetten op hoe arbeidsmigratie de sociale samenhang kan bevorderen ([WRR](#)). We zien dat arbeidsmigratie door delen van de bevolking niet onverdeeld positief wordt gezien ([Postmes e.a. 2017](#)). Over verblijfsvergunningen verstrekken wanneer werkgevers dat nodig vinden, zijn de respondenten in 2017 nog gemiddeld redelijk positief, maar over EU-migratie iets

³ Zie de passage op pagina 237 van het WRR-rapport waarin de vraag wordt opgeworpen in hoeverre het wenselijk is dat sommige bedrijven volledig afhankelijk zijn van goedkope, laaggeschoolde buitenlandse arbeidskrachten

minder. Voor hoogopgeleide buitenlandse werknemers vindt 53% het enigszins tot zeer goed dat werknemers een verblijfsvergunning krijgen, voor laagopgeleide werknemers is minder steun; hier vindt 40% dat enigszins tot zeer goed.⁴ Voor het draagvlak is het zinnig om na te denken hoe burgers meer een rol kunnen spelen, en meer grip kunnen hebben, op beleid dat ook voor hen relevant is.⁵

De [werkgroep Brede Maatschappelijke Heroverwegingen](#) *Naar een wendbare migratieketen* stelt voor om een onafhankelijk planbureau voor migratiezaken in te stellen:

'Het planbureau kan het mandaat worden gegeven om zich op alle aspecten van migratie te richten (smalle variant) of kan worden gemandateerd om zich te richten op een breder terrein waarin ook aanpalende terreinen worden meegenomen (zoals onder meer de Nederlandse arbeidsmarkt en demografische ontwikkelingen). Om effectief te kunnen zijn heeft het planbureau een zekere schaal nodig, met o.a. significante wetenschappelijke basis en internationale oriëntatie.'

Brede welvaart als uitgangspunt van toekomstige arbeidsmigratie

In een open brief aan de toekomstige bewindspersoon stelt de [ACVZ](#) een *Commissie voor toekomstige arbeidsmigratie en brede welvaart* voor. Dit voorstel is gebaseerd op eerdere adviezen van de ACVZ.⁶ Meer of minder migratie is niet het vertrekpunt. Het gaat om de afweging van alle belangen die in het geding zijn: belangen van werkgevers, migranten én de gehele samenleving. Het gaat niet alleen om arbeidsmarkt- en toelatingsbeleid, maar om toekomstbeelden over de brede welvaart, inclusief huisvesting, arbeidsparticipatie en economische behoeften.

Het ligt voor de hand om vanuit het perspectief van brede welvaart naar arbeidsmigratie te kijken. Brede welvaart wordt namelijk steeds vaker in plaats van het bruto binnenlands product (bbp) gehanteerd in kabinetsbeleid en ook benadrukt [Tjeenk Willink](#) dit in zijn coalitie-advies. Het begrip is gangbaar geworden naar aanleiding van discussies in de Tweede Kamer over het WRR-rapport [Naar een lerende economie](#) uit 2013. De tijdelijke, politiek brede, parlementaire commissie 'Breed welvaartsbegrip' is toen ingesteld. Deze commissie kwam in 2016 met haar eindrapport, dat vervolgens is besproken in het parlement. De Tweede Kamer besloot het CBS te vragen om in lijn met het rapport van de commissie een *Monitor Brede Welvaart* te ontwikkelen. Deze wordt sinds

⁴ Postmes e.a., *Draagvlak migratiebeleid*, 2017, p. 56. De onderzoekers stelden in een enquête (2017) vragen over vijf verschillende aspecten van draagvlak, waaronder arbeidsmigratie, en vermelden dat de lezer voorzichtig moet zijn bij het generaliseren van percentages en aantallen uit dit onderzoek naar de Nederlandse bevolking als geheel.

⁵ Zie onder meer de passages op pagina 3 en 7 van [het eindverslag van informateur Tjeenk Willink 30 april 2021](#).

⁶ ACVZ, 'Oproep tot een duurzaam migratiebeleid', (2020), Verkenning: legale kanalen arbeidsmigranten (2019), Toekomstverkenning: op weg naar 2030 (2018), Tijdelijke arbeidsmigratie, 2015-2035 (2009).

2018 steeds op Verantwoordingsdag (de derde dinsdag in mei) gepresenteerd.⁷ Het CBS hanteert de volgende definitie voor brede welvaart: 'brede welvaart betreft de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of van die van mensen elders in de wereld.'⁸

In deze verkenning wordt geadviseerd een adviesmodel voor arbeidsmigratie van buiten de EU te ontwikkelen dat brede welvaart als uitgangspunt hanteert. Dat betekent ook dat burgers geconsulteerd dienen te worden.

Opzet van de verkenning

In deze verkenning gaan we allereerst in op drie mogelijke doelen van arbeidsmigratie. We kijken daarbij zowel naar positieve als negatieve aspecten van die doelstelling. Vervolgens bespreken we wie de regering zou moeten adviseren over arbeidsmigratie en welke actoren daarbij moeten worden betrokken. Ook kijken we naar hoe in andere landen het adviesmodel voor arbeidsmigratie is georganiseerd met het oog op wat Nederland daarvan kan leren.

⁷ Zie p36 van het WRR rapport [Het betere werk](#) uit 2020

⁸ Zie [Inleiding - Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2020 | CBS](#)

2. Wat is het is doel van arbeidsmigratie?

De eerste vraag die beantwoord moet worden is wat het doel is van arbeidsmigratie van buiten de EU. We bespreken drie doelstellingen (van smal naar breed):

1. Vervullen van de behoefte aan arbeidskrachten van werkgevers
2. Een goed functionerende arbeidsmarkt
3. Bijdragen aan brede welvaart

Doelstelling 1: Vervullen van behoefte aan arbeidskrachten van werkgevers (smalle benadering)

Er kan voor worden gekozen om uitsluitend te kijken naar de directe behoeften van werkgevers (optie 1). Dat maakt het een vrij overzichtelijke exercitie: er moet een inventarisatie gemaakt worden van openstaande moeilijk vervulbare vacatures en een inschatting van toekomstige moeilijke vervulbare vacatures, waarna wordt uitgerekend hoeveel arbeidsmigranten nodig zijn en met welk profiel.

Er zijn vervolgens twee benaderingen mogelijk om arbeidsmigratie te koppelen aan tekorten op de arbeidsmarkt.

De eerste benadering is 'vraaggestuurd': het verlenen van versnelde of vereenvoudigde toelating aan migranten die een concreet arbeidsaanbod op zak hebben in eerder geïdentificeerde tekortberoepen. Bij een vraaggestuurd model zullen de arbeidsmigranten dus aan de slag gaan in de functies zoals beoogd. Het vergt wel een nauwkeurige afbakening, vooral van welke sectoren hiervoor in aanmerking komen, en regelmatige bijstellingen op basis van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Werkgevers spelen een rol in de toelatingsprocedure van de migranten die voor hen komen werken.

De tweede benadering is 'aanbodgestuurd': het vergroten van de hoeveelheid arbeidskrachten door het aantrekken van migranten met specifieke opleiding en vaardigheden die daardoor naar verwachting arbeidstekorten in bepaalde sectoren kunnen opvullen, maar er worden geen inspanningen geleverd om deze migranten te koppelen aan vooraf gedefinieerde tekortberoepen (dus migranten komen aan zonder een concreet arbeidsaanbod op zak). Het voordeel is dat werkgevers daardoor niet belast worden met toelatingsprocedures en potentiële arbeidsmigranten hoeven niet al vanuit het buitenland te solliciteren op vacatures. Maar het risico hiervan is dat arbeidsmigranten in de praktijk niet op het beoogde niveau en in de beoogde sector werk zullen vinden.

Het is mogelijk een mix van beide benaderingen te hanteren (vraaggestuurd voor sommige sectoren en aanbodgestuurd voor andere sectoren). Bij zowel een vraaggestuurde als een aanbodgestuurde benadering kan gebruik worden gemaakt van quota (vaststellen van een maximum aantal arbeidsmigranten) en/of een puntensysteem (alleen migranten met een minimum aantal punten mogen migreren/solliciteren).

Het eerste nadeel van deze 'smalle variant' is dat het kortetermijnbelang van werkgevers de toon zet. De migratiegeschiedenis leert dat langetermijncosten van integratie door werkgevers afgewenteld kunnen worden op de samenleving ([WRR](#)). Denk bijvoorbeeld aan de gastarbeidersgeschiedenis, waarbij de arbeidsparticipatie

en het opleidingsniveau van de voormalige gastarbeiders en hun kinderen achterbleven bij die van de oorspronkelijke bevolking. Een model waarin werkgevers niet alleen zorgdragen voor werk en fatsoenlijke huisvesting, maar ook voor (her)scholing, (deels) de integratie en eventueel terugkeer van arbeidsmigranten, kan tegemoetkomen aan dit nadeel.

Een tweede nadeel is dat de 'smalle variant' uitgaat van het idee dat tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden op de arbeidsmarkt eenduidig zijn vast te stellen. Dat is echter niet het geval omdat er geen uniforme geaccepteerde definities voor bestaan. Wanneer een situatie als 'tekort' wordt bestempeld en wanneer vaardigheden als zodanig worden erkend is context gebonden.⁹ Sommige beroepen kunnen worden gezien als een tekortberoep, zoals hooggekwalificeerde technische beroepen of orderpicker bij een distributiecentrum. Maar als de lonen omhoog zouden gaan of de werkomstandigheden beter worden (bij de orderpickers) zouden het dan nog steeds tekortberoepen zijn? Een tekort, kortom, is geen vaststaand gegeven.

Doelstelling 2: Een goed functionerende arbeidsmarkt (midden benadering)

Een andere benadering is om een goed functionerende arbeidsmarkt als uitgangspunt voor het adviesmodel te kiezen (optie 2). Werkgevers hebben er baat bij om moeilijk vervulbare vacatures snel op te vullen met goed opgeleide arbeidsmigranten. Het zal deels ook gunstig zijn voor het functioneren van de arbeidsmarkt, maar dat hoeft niet per definitie samen te vallen. Tekorten in bepaalde sectoren kunnen namelijk een symptoom vormen van een niet goed functionerende arbeidsmarkt, bijvoorbeeld vanwege slechte arbeidsvoorwaarden. Door het vullen van deze tekorten door migranten worden die slechte arbeidsvoorwaarden in stand gehouden. Bovendien kan de constante vraag van werkgevers naar goedkope en laagopgeleide arbeidskrachten van buiten de EU een rem zijn op innovatie en investeringen gericht op vergroting van de arbeidsproductiviteit. Ook kan aan andere oplossingen worden gedacht voor de tekorten op de arbeidsmarkt, zoals een hogere arbeidsdeelname van de in Nederland al woonachtige mensen in de werkzame leeftijd. Het NIDI en het CBS wijzen bijvoorbeeld op het vergroten van het aantal gewerkte uren van vrouwen. Een andere mogelijkheid is om te zorgen dat het al aanwezige lokale arbeidsaanbod beter aansluit op de vraag, door bijvoorbeeld te proberen meer instroom te krijgen in opleidingen met een groot arbeidsperspectief (en bij potentiële studiemigranten juist die opleidingen te promoten).

Een nadeel van deze midden benadering is dat alleen het goed functioneren van de arbeidsmarkt niet kijkt naar het bredere algemene belang, bijvoorbeeld of de sector een meerwaarde heeft voor Nederland. Denk aan de land- en tuinbouw en intensieve veeteelt met een hoge impact op het klimaat. In deze benadering is

⁹ Zie bijvoorbeeld [Bridget Anderson, Friedrich Poeschel, and Martin Ruhs, Covid-19 and Systemic Resilience: Rethinking the Impacts of Migrant Workers and Labour Migration Policies, EUI Working Paper RSCAS 2020/57](#)

weinig tot geen ruimte voor lokale belangen en het meepraten van burgers. Is de toenemende vraag naar arbeidsmigranten in die sectoren nog te rechtvaardigen of zijn er toekomstige alternatieven, zoals verplaatsing van bedrijven naar het buitenland, denk aan bloementeelt in Ethiopië.

In 2020, door de coronacrisis, bleek Nederland andere 'essentiële' arbeidsmigranten te hebben dan alleen de kennismigranten. De arbeidsmigranten die Nederland nu koestert werken onder meer in de gezondheidssector, transportsector en als seizoenarbeider in de land- en tuinbouw. Nederland introduceerde overigens geen nieuw beleid of nieuwe procedures om de toegang van migranten van buiten de EU voor essentiële sectoren te bevorderen ([EMN 2020](#)). Een adviesmodel gericht op een goed functionerende arbeidsmarkt had hier wellicht beter op kunnen inspelen.

Daarnaast biedt de doelstelling van een goed functionerende arbeidsmarkt de mogelijkheid om sectorspecifieke afspraken te maken waaraan werkgevers zich binden. Het is dan bijvoorbeeld mogelijk om in de zorg afspraken te maken dat tegelijkertijd geïnvesteerd wordt in beter werk en er mogelijkheden zijn voor training in het buitenland.

Doelstelling 3: Bijdragen aan brede welvaart (brede benadering)

Een veel bredere benadering is om te kijken naar in hoeverre arbeidsmigratie bijdraagt aan de brede welvaart (optie 3). Die 'brede welvaart' betreft de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of van die van mensen elders in de wereld. Brede welvaart vormt het uitgangspunt van het kabinetsbeleid en een goed functionerende arbeidsmarkt is daar dan een onderdeel van. Een brede welvaartsbenadering benadrukt bovendien dat er sprake moet zijn van kwalitatief goed werk voor iedereen. Arbeidsmigratie kan ertoe bijdragen dat bepaalde sectoren die van groot belang zijn voor de Nederlandse economie kunnen blijven floreren en dat vitale sectoren kunnen blijven draaien, maar ook dat sectoren blijven bestaan die weinig bijdragen en bijvoorbeeld voor veel milieuvervuiling zorgen. Een brede welvaartsbenadering kan helpen de prioriteit te leggen bij arbeidsmigratie in maatschappelijk waardevolle sectoren en aan arbeidsmigratie die bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen.

Ook kan in deze benadering het maatschappelijk draagvlak en absorptievermogen van de samenleving beter worden meegewogen. Het is daarbij van belang om draagvlak niet alleen te meten, maar ook te werken aan draagvlakcreatie, zowel op nationaal als lokaal niveau ([ACVZ 2021](#)).

Arbeidsmigranten zijn niet alleen aan het werk, maar zullen ook ergens gaan wonen (al dan niet met hun partner en kinderen), gebruikmaken van voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg) en participeren in de Nederlandse samenleving. Daarom is het ook belangrijk om te kijken naar de impact van de komst van arbeidsmigranten op huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg. Adequate huisvesting is cruciaal en blijkt vaak een bottleneck. Het absorptievermogen van de samenleving heeft ook impact op de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor de beoogde arbeidsmigranten (bijvoorbeeld voldoende

plaatsen op internationale scholen en betaalbare huisvesting voor arbeidsmigranten).

Tot slot kunnen met een bredere en integrale benadering van arbeidsmigratie tegelijkertijd andere waardevolle doelen worden gerealiseerd. Zo kan de Nederlandse overheid legale arbeidsmigratie - uit voor migratiebeleid relevante landen - mogelijk maken (één van de zes pijlers van de integrale aanpak van migratie, [Overheid](#)). Dit is de '*strategische landenbenadering migratie*' ([ACVZ](#)) waarbij de toelating van arbeidsmigranten geregeld wordt via bilaterale of EU partnerschappen met landen die meewerken aan het voorkomen van irreguliere migratie en mensensmokkel en aan het realiseren van terugkeer. Ook betekent de brede welvaartsbenadering dat rekening moet worden gehouden met de belangen van de mensen in de landen van herkomst¹⁰, zoals het vergroten van het sociaal-economisch perspectief van jongeren die weinig kansen krijgen in hun eigen land of het versterken van de onderlinge handel.

¹⁰ Het concept brede welvaart bestaat uit drie componenten: brede welvaart 'hier en nu', brede welvaart 'later', brede welvaart 'elders'. Brede welvaart 'elders' betreft de effecten van Nederlandse keuzes op banen, inkomens, (niet-hernieuwbare) hulpbronnen en het milieu in andere landen. Zie [Inleiding - Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2020 | CBS](#)

3. Wie neemt de regie over advisering?

De tweede vraag die beantwoord moet worden is: wie de regering gaat adviseren over de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU. Daarmee bedoelen we wie de uiteindelijke afweging maakt, hoeveel deskundigheid daarbij wordt betrokken en hoe andere stakeholders dan de geëigende, zoals burgers¹¹, betrokken kunnen worden. Wie moeten de regie op zich nemen en bepalen wat er in het advies komt? We zien daar drie opties voor:

- A. Belangenbehartigers
- B. Onafhankelijke deskundigen
- C. Overheidsorgaan

Actoren A: Belangenbehartigers

Er kan worden gekozen om de behoeftestelling over te laten aan de belangenbehartigers die behoren bij de gekozen doelstelling van het adviesmodel (optie A). Dat heeft als voordeel dat draagvlak verzekerd is bij de uiteindelijke advisering over arbeidsmigratie. Het hangt wel van het doel van het adviesmodel af hoe makkelijk dit te realiseren valt. Indien gekozen wordt voor doelstelling 1 (vervulling van de behoeften van werkgevers) dan is het makkelijk: je laat het dan over aan de werkgevers (VNO-NCW, MKB Nederland).

Bij doelstelling 2 (goed functionerende arbeidsmarkt) is het ook overzichtelijk: je laat het over aan werkgevers- en werknemersorganisaties en de markt ('De polder', prognoses van het UWV, ROA, CBS en anderen onder regie van bijvoorbeeld de SER). Het poldermodel bewaakt echter vooral de belangen van werkgevers en vakbonden en die vallen niet altijd samen met die van de hele samenleving.

Bij doelstelling 3 (brede welvaart) is het complexer. Bij deze doelstelling moeten immers veel belangen worden meegenomen en zullen er dus veel organisaties aan tafel moet zitten. Daarbij horen ook de belangen van burgers en lokale gemeenschappen; die kunnen bijvoorbeeld zichtbaar worden door burgerconsultatie. Regievoering door deze organisaties en burgers gezamenlijk is lastig te realiseren. Bij doelstelling 3 ligt het daarom meer voor de hand om de regie over de laten aan een groep onafhankelijke deskundigen (optie B) of aan de overheid (optie C) die vervolgens de consultatie van alle belanghebbenden, burgers en lokale gemeenschappen organiseren.

Actoren B: Onafhankelijke deskundigen

Een andere mogelijkheid is de advisering over arbeidsmigratie te laten uitvoeren door onafhankelijke deskundigen, (wetenschappers en mensen die werkzaam zijn op dit terrein) (optie B). Te denken valt dan aan een organisatie die past bij het

¹¹ Feitelijk kan je niet spreken van de mening van dé burger of van dé bevolking want daarbinnen bestaat een grote diversiteit aan opinies. Uit onderzoek (Postmes e.a., 2017) blijkt dat draagvlak van burgers voor nationaal migratiebeleid (voor de meeste mensen een nogal abstracte aangelegenheid) en het draagvlak van diezelfde personen voor migratiebeleid op lokaal niveau (de concrete situatie in de eigen gemeente of in de wijk) nogal verschillen. Dat is ook van belang bij het benaderen van dit vraagstuk.

Nederlandse stelsel van adviesraden en kennisinstellingen of een planbureau. Uiteraard zullen die de belangenbehartigers consulteren maar de uiteindelijke weging berust bij de onafhankelijke deskundigen die ook zullen kijken naar de uitkomsten van onderzoek. Het voordeel van deze mogelijkheid is dat de uitkomsten objectief zijn en gebaseerd op onderzoek in plaats van op onderhandelingen tussen belangbehartigers. De keuze voor een doelstelling bepaalt de samenstelling van een commissie van deskundigen. Bij doelstelling 1 zal vooral behoefte zijn aan economische deskundigheid, bij doelstelling 2 valt te denken aan economen, arbeidspsychologen en arbeidssociologen terwijl bij doelstelling 3 de commissie breder is en minder gebaseerd zal zijn op arbeidsdeskundigheid.

Actor C: De overheid

Tenslotte kan ervoor worden gekozen de advisering te beleggen bij een overheidsdienst (optie C). Ambtenaren met een wetenschappelijke opleiding die werkzaam zijn bij een onderzoeksafdeling/strategieafdeling maken in dat scenario een inschatting van de behoeften aan arbeidsmigranten al naar gelang de keuze van de doelstelling (1-3). Ze raadplegen daarvoor ook belanghebbenden (belangenvertegenwoordigers, burgers) en onderzoekers. Het voordeel daarvan is dat de advisering goed zal aansluiten bij de politieke realiteit. Nadeel is dat er geen sprake is van onafhankelijke advisering waardoor de adviezen meer gekleurd kunnen zijn door de politiek dan door de werkelijkheid.

Vruchtbare verhoudingenmix

Uiteindelijk gaat het in de Nederlandse context vooral over de verhouding tussen de verschillende actoren. Goede verbinding tussen belangenbehartigers, deskundigen, burgers en overheid is cruciaal. Meer horizontale gesprekken zijn cruciaal: is het mogelijk om in gesprekken op gelijk niveau tot oplossingen te komen? Een interessant voorbeeld van hoe dit kan worden georganiseerd in de Nederlandse context vormen de klimaattafels. Daarin spraken vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties onder regie van de SER over hoe te komen tot het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2030 en 2050. Migratietafels, onder regie van de overheid, kunnen ook een interessante mogelijkheid zijn.

Burgerconsultatie

Een andere complexe, maar urgente vraag is hoe je de burgerconsultatie meeneemt, en wie dan de geëigende burgers zijn. Burgerfora zijn er in verschillende vormen. Goede participatie kost tijd. Uitgangspunt is dat het niet gaat om het vragen om een beoordeling (mening), denk aan eenmalige internetconsultatie van wetgeving,¹² maar om een *periodieke raadpleging*. Dat kan door strak georganiseerde, procedureel rechtvaardige gesprekken, over langere tijd, met veel verschillende deelnemers (stakeholders). Dat zijn betrokken en geïnformeerde mensen, zowel de voor- als tegenstanders van (arbeids)migratie.

¹² www.internetconsultatie.nl

Burgers kunnen meepraten over de mate, de vorm en randvoorwaarden, bijvoorbeeld aan de hand van een overzicht van trends en cijfers 'Migratie in beeld' ([WODC](#)). Soms vindt loting plaats van deelnemers. Daarnaast worden in het proces verschillende bronnen van informatie ingebracht (zie ook de [Commissie Brenninkmeijer](#)). Dat kan zowel op nationaal als op lokaal niveau (per provincie of gemeente), omdat het draagvlak op de verschillende niveaus nogal kan verschillen. Dergelijke burgerfora helpen om stem te geven aan verschillende opvattingen in de samenleving en daarover van gedachten te wisselen, en de juiste voorwaarden voor arbeidsmigratie te scheppen. Op het moment dat het doel van arbeidsmigratie breder is dan de behoeften van werkgevers of het functioneren van de arbeidsmarkt is het vanzelfsprekend meer oog te hebben voor de ideeën van burgers. Het gaat immers om brede welvaart van iedereen.

Adviesmodel

In de Nederlandse context zullen de verschillende partijen aan boord moeten zijn: onafhankelijke deskundigen, sociale partners, burgers. Een goede verbinding tussen de uitvoerders van de adviesfunctie en de beleidsmakers bij de overheid is daarbij essentieel. Op die manier wordt geborgd dat de uiteindelijke advisering wordt overgenomen door de regering. Gezien de complexiteit en de bijbehorende diversiteit aan belangen die moeten worden meegewogen bij het uitgangpunt brede welvaart, pleit de ACVZ ervoor de advisering te beleggen bij een interdisciplinaire groep adviseurs bij de overheid of bij een onafhankelijk adviesorgaan.

4. Gebruikte adviesmodellen in Nederland en in andere landen

In Nederland bestaat nog geen adviesmodel ten aanzien van arbeidsmigratie. In andere landen is dat wel het geval. Vanzelfsprekend kunnen we beter geen modellen kopiëren uit het buitenland, maar er wel wat van opsteken. We kijken in verschillende landen wat het doel is (arbeidsmarkttekorten, goed functionerende arbeidsmarkt of brede welvaart) en wie er bij betrokken zijn.

Nederland

Nederland hanteert nog geen model op macroniveau om de verwachte behoefte aan arbeidskrachten in kaart te brengen en die te vertalen naar een specifieke proactieve werkwijze bij toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU/EER. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) brengt periodiek een prognose uit over arbeidsmarktbehoeften en tekorten op landelijk en regionaal niveau en het CBS publiceert over spanning op de arbeidsmarkt, onder meer via het 'dashboard arbeidsmarkt'. Daarnaast brengt het Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) publicaties uit over de arbeidsmarktontwikkelingen in Nederland. Zowel het UWV als het ROA gaan in hun rapportages niet in op arbeidsmigratie en het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is ook niet op een andere manier afgestemd op deze rapportages.

Duitsland

Het huidige Duitse arbeidsmigratiesysteem is afgestemd op vraag en aanbod van arbeidsmigranten en op de economische strategie van de Duitse federale regering. Er wordt gericht gestuurd op de oplossing van het probleem van 'tekortberoepen' (ACVZ [2019](#)). Sinds maart 2020 kan Duitsland meer vakkrachten van buiten de EU aantrekken (BAMF [2020](#)). Dit biedt de mogelijkheid voor vakmensen uit landen buiten de EU om voor zes maanden naar Duitsland te komen en werk te zoeken. Voorwaarde is dat zij moeten aantonen te beschikken over een basisbeheersing van de Duitse taal en dat zij in hun eigen onderhoud moeten kunnen voorzien. De demografische ontwikkeling in Duitsland, de behoefte aan geschoolde arbeidskrachten en de roep om arbeidsmigratie vanuit de Duitse industrie zijn voor de Duitse regering aanleiding geweest om nieuwe immigratiemogelijkheden te bieden. Het Duitse model is hoofdzakelijk gericht op een goed functionerende arbeidsmarkt (midden benadering), uitgevoerd door het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken in nauwe samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en hun agentschappen. Het omvat echter ook een strategische landenbenadering migratie door een begunstigend beleid voor vakkrachten uit bepaalde landen, zoals Albanië en Tunesië. Het idee is dat hiermee de irreguliere migratie kan verminderen. Hoewel brede welvaart niet het leidmotief is, bevat het hierdoor wel een element daarvan.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk (VK) heeft een 'Migration Advisory Committee' ([MAC](#)) die de overheid adviseert over migratiezaken. De commissie is verantwoordelijk voor

het verstrekken van transparant, onafhankelijk en evidence based advies. De belangrijkste onderwerpen die de commissie behandelt zijn de gevolgen van immigratie, de grenzen van de immigratie ten opzichte van het puntensysteem en het signaleren van tekorten op de arbeidsmarkt. De MAC stelt in opdracht van de regering een '*Shortage occupation list*' samen. De regering maakt vervolgens haar eigen afweging om de behoefte aan migranten vast te stellen. Daarbij komt het regelmatig voor dat de adviezen van de MAC niet worden opgevolgd. Sinds 1 januari 2021 heeft het VK naar de systematiek van Australië, Canada en Nieuw-Zeeland, een [puntensysteem](#) geïntroduceerd voor migranten (MAC [2020](#)), dat zorgt voor meer overheids grip op de arbeidsmigratie. Het VK-model heeft als hoofddoel een goed functionerende arbeidsmarkt (midden benadering), onafhankelijke deskundigen van de MAC adviseren de Britse regering.

Ierland

Ierland kent een mechanisme om tekortberoepen te identificeren waarvoor werkgevers werknemers van buiten de EU/EER kunnen werven zonder arbeidsmarkttoets. Beroepen die in aanmerking komen voor de werkvergunning staan in de zogenoemde *Critical Skills Occupation List*, beroepen die niet in aanmerking komen staan vervolgens in de *Ineligible List of Occupations*.

De Ierse regering laat zich door de onafhankelijke [Expert Group on Future Skills Needs](#) adviseren over de toekomstige behoefte aan arbeidskrachten en gerelateerde arbeidsmarktvraagstukken die invloed hebben op groei van bedrijven en werkgelegenheid. Dit omvat ook advisering over de behoefte aan arbeidsmigratie. De leden bestaan uit vertegenwoordigers van ministeries en agentschappen, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en onderwijsinstellingen. Het Ierse model richt zich op een goed functionerende arbeidsmarkt (midden benadering).

Australië

De Australische regering stelt ieder jaar de grootte en samenstelling van het migratieprogramma vast in het begrotingsproces (MPI [2019](#)). Dit programma komt tot stand na brede openbare consultaties met belanghebbenden, waaronder het bedrijfsleven en lokale gemeenschappen uit alle staten en territoria. Standpunten van verschillende gemeenschappen, economische en beroepsbevolking prognoses, internationaal onderzoek, netto buitenlandse migratie en economische en fiscale modellen worden allemaal in aanmerking genomen bij het plannen van het programma. Het Australische model richt zich hoofdzakelijk op een goed functionerende arbeidsmarkt (midden benadering) onder regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Werkgelegenheid en Kleine Bedrijven en hun agentschappen. In Australië staan de *Skilled Occupation Lists* centraal. Stakeholders kunnen reageren op de conceptlijsten via (internet)consultatie. Het ministerie van Werkgelegenheid en Kleine Bedrijven maakt vervolgens de afweging en stelt een *Medium and Long-term Strategic Skills List*, een *Short-term Skilled Occupation List*, en een *Regional Occupation List* vast.

Canada

De Canadese regering dient ieder jaar een driejarige projectie in van de toelating van migranten ([Immigration Levels Plan](#)). Het plan geeft aan hoeveel immigranten Canada uitnodigt voor permanent verblijf in het kader van de economische, gezins- en vluchtelingen- en humanitaire programma's. Onder regie van het ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Ontwikkeling worden toekomstige trends op de arbeidsmarkt op nationaal niveau geprojecteerd (ESDC [2019-2028](#)). Het ministerie van Immigratie, Vluchtelingen en Burgerschap stelt trends bij door kwalitatieve interviews met sleutelinformanten over beroepstekorten. Voordat het de gewenste richtgetallen voor permanente migratie vaststelt betreft dit ministerie ook de publieke opinie door een stakeholderonderzoek (IRCC [2020](#)). In 2020 werden virtuele rondetafelgesprekken over heel Canada georganiseerd door de minister van migratie en de parlementaire secretaris. In 2020 werden meer dan 1800 stakeholder organisaties, waaronder nationale, provinciale en lokale overheden, (sectoren van het) bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kamers van koophandel en de wetenschap, per email uitgenodigd om te reageren op een online vragenlijst. Vragen in het stakeholderonderzoek gingen over prioriteiten, gewenste permanente migratie (richtgetallen) en een nieuw *Municipal Nominee Program*. Studie en tijdelijke arbeidsmigratie hebben geen richtgetallen.

Het Canadese model richt zich op een goed functionerende arbeidsmarkt én heeft als enige ook trekken van een brede welvaartbenadering (brede benadering). Dit blijkt uit de diverse belangen van (lokale) overheden en stakeholders die de regering afweegt tegen elkaar om naast economische groei te streven naar een diverse en inclusieve samenleving. Onder regie van de overheid is er een brede openbare consultatie. Ondanks de covid-19-pandemie neemt in Canada het draagvlak voor migratie toe (survey [2020](#)). Meerdere factoren dragen bij aan een succesvol model, zoals een apart ministerie van immigratie, richtgetallen, de consultatie van vele nationale én lokale organisaties, welkomstcentra voor nieuwkomers (WRR [2021](#)) en het bestaan van private sponsorship programma's waarin burgers participeren.

Een nieuwe mix

Bij de hier boven genoemde voorbeelden van modellen uit andere landen adviseert de ACVZ nadrukkelijk niet om een model uit een ander land een-op-een over te nemen. Elementen kunnen natuurlijk wel worden overgenomen, maar uiteindelijk moet een model passen bij de speerpunten van de Nederlandse regering, lokale omstandigheden en verschillende belangen in Nederland. Bovendien verschilt het draagvlak voor arbeidsmigratie tussen landen. In Nederland is het goed voorstelbaar dat interessante elementen er als bouwstenen uitgelicht worden. Bijvoorbeeld het gebruik van arbeidsmarktprognoses (UWV, CBS en ROA) te combineren met een lijst met tekortberoepen die periodiek bijgesteld kan worden door een (nieuw) adviesorgaan (deskundigen), en het houden van rondetafelgesprekken (bv. onder regie van de overheid of SER) en (online) stakeholderonderzoeken (door de overheid of een nieuw adviesorgaan, inclusief nationaal draagvlakonderzoek (SCP) aangevuld met lokaal onderzoek.

5. EU-instrumenten om tekorten in de arbeidsmarkt en de behoefte aan arbeid vast te stellen

In een rapport aan het Europees Parlement is voorgesteld om arbeidsmatching van migranten van binnen en buiten de EU te verbeteren door een EU-breed '*Labour Market Information System*' (LMIS) en een EU-arbeidsmarktbehoefte projectiesysteem te introduceren (EU [2015](#)). Europese instanties die informatie aan het LMIS kunnen leveren zijn onder meer het European Employment Observatory, EU Labour Force Survey, European Vacaturemonitor, EU Skills Panorama, Cedefop Skills Forecast, de Europese beroepsmobiliteit Portal en EURES. De rol van private matchingsbureaus in internationale arbeidsmigratie moet ook worden verbeterd en gereguleerd.

De Europese Commissie liet de OESO onderzoeken of er mogelijkheden zijn om elementen over te nemen van het '*Expression of Interest*' (EoI) model dat Australië, Canada en Nieuw-Zeeland hanteren om gekwalificeerde migranten aan te trekken. Het EoI model kan migratiekandidaten selecteren voor meerdere programma's, op verschillende vaardigheidsniveaus, voor tijdelijk of permanent verblijf. In de voorselectie geeft de potentiële migratiekandidaat zijn interesse aan voor een programma en vermeldt zijn vaardigheden (opleiding, werkervaring, taalbeheersing en andere relevante factoren). In de tweede stap selecteert de migratiedienst de beste kandidaten.

Het overnemen van (elementen van) een EoI model in de Nederlandse context zou een grondige herziening van de regelgeving met zich meebrengen. Het is voorstelbaar dit bijvoorbeeld in pilotvorm met een maximaal aantal kandidaten te testen.

De OESO stelt in een rapport (OECD [2019](#)) vast dat het EoI-model niet rechtstreeks in de hele EU kan worden geïmplementeerd, vanwege zowel grondwettelijke (lidstaten behouden exclusieve bevoegdheid inzake vergunningverlening) en contextuele verschillen (divergerend nationaal arbeidsmigratiebeleid weerspiegelt ongelijke arbeidsmarktsituaties tussen lidstaten). Het rapport suggereert echter verschillende manieren waarop EoI-elementen het EU-kader voor legale migratie voor arbeidsmigratie kunnen ondersteunen. Het rapport stelt drie verschillende scenario's voor:

- *basispooloptie*: een EU-brede pool van vooraf gescreende hooggeschoolde kandidaten in aansluiting op bestaande nationale of EU-regelingen (Blue card, onderzoekers etc.).
- *sectorspecifieke pooloptie*: een of meer EU-brede pools met rangschikking en prioritering van kandidaten op basis van standaardcriteria. Dit om EU-brede pools van migranten met specifieke vaardigheden waar behoefte aan is te creëren (bijv. ICT, gezondheidszorg).

- *aanbodgestuurde optie*: migratiestroom voor hooggekwalificeerde kandidaten op basis van een verblijfsvergunning of visum voor het zoeken naar werk.

De Europese Commissie kondigde in haar strategie 2019-2024 aan om talenten van buiten de EU aan te trekken (EU [2020](#)). Een eerste resultaat is het bereiken van een politiek akkoord met het Europese Parlement over de aanpassing van de regels voor kennismigranten (EU 2021). Het is afwachten wanneer het voorstel over het opzetten van een EU-talentenpool zal volgen.

De Europarlementariërs hebben een initiatiefverslag aangenomen over nieuwe wegen voor legale arbeidsmigratie ([2021](#)). Onder de opties die op tafel liggen, wijzen Europarlementariërs op de ontwikkeling van sectorale arbeidsmigratie, maar ook op langdurig verblijf, mobiliteit binnen de EU of gezinsherenigingsrechten. 'We zien ernaar uit dat de Commissie het Europese kader voor legale migratie vooruithelpt', onder meer door wetgevingsvoorstellen in te dienen, zeggen ze.

6. Conclusie: Brede welvaart als uitgangspunt van advisering

Nederland kent nog geen mechanisme om de regering op structurele wijze te adviseren over arbeidsmigratie van buiten de EU in relatie tot de behoeften op de arbeidsmarkt en in het verlengde daarvan de Nederlandse welvaart. Daardoor worden de kansen die arbeidsmigratie biedt voor de Nederlandse samenleving niet voldoende onderzocht, afgewogen en benut. In deze verkenning hebben we gekeken naar hoe een adviesfunctie voor arbeidsmigratie eruit zou kunnen zien en laten we enkele voorbeelden zien van modellen die andere landen daarvoor gebruiken. Het is belangrijk om lering te trekken uit de modellen van andere landen, maar het volledig overnemen van één bepaald model is niet wenselijk. Wat het beste werkt is immers contextafhankelijk en een nieuw adviesmodel voor Nederland moet goed werken in de Nederlandse context.

De ACVZ adviseert om te kiezen voor een adviesmodel dat ten dienste staat aan de welvaart in brede zin van de Nederlandse samenleving en dat toekomstgericht en duurzaam is.

Dat sluit aan bij de doelstellingen van het recente kabinetsbeleid, en geeft ruimte aan de zorgen die leven bij delen van de bevolking. Een adviesmodel alleen gericht op het vervullen van de behoeften van de werkgevers of gericht op een veerkrachtige arbeidsmarkt is weliswaar relatief eenvoudiger te realiseren, maar dan worden veel aspecten niet voldoende meegewogen die ook van belang zijn voor de Nederlandse samenleving, zoals innovatie van de economie, huisvestingsvraagstukken, gezondheidszorg en sociale samenhang en goede lokale inbedding.

Gezien de complexiteit en de bijbehorende diversiteit aan belangen die moeten worden meegewogen pleit de ACVZ voor een *interdisciplinaire adviesfunctie die de regering adviseert, en die in nauw contact staat met de overheid*. Zowel een onafhankelijk adviesorgaan als een overheidsdienst zou die functie kunnen vervullen. Diverse groepen in de samenleving worden geraadpleegd, waaronder deskundigen, werkgevers, werknemers, lokale bestuurders en burgers. Dat laatste zal nog de grootste uitdaging zijn, omdat daar vooralsnog weinig ervaring mee is. We kunnen op dit terrein nog het beste leren van Canada. Maar met een adviesmodel gericht op brede welvaart, inclusief burgerconsultatie begeeft Nederland zich wel in de internationale voorhoede. Er zal dus vooral sprake moeten zijn van *'learning by doing'*.

7. Schematisch overzicht van mogelijke modellen voor advisering over arbeidsmigratie

Regie: A = belangenbehartigers, B = onafhankelijke deskundigen, C = overheid

Doel	Regie (Opties)	Voordelen	Nadelen	Landen die ingrediënten hebben
Arbeidsmarkt-tekorten opvullen	Werkgevers (A) OF Economen (B) OF Onderzoeksafdeling Rijk (C)	Korte termijn problemen snel opgelost, verzekerd van werk bij vraaggestuurde variant	Niet toekomstgericht, geen breder belang en geen maatschappelijke kosten die meegenomen worden	
Functioneren toekomstige arbeidsmarkt	Werkgevers samen met vakbonden (A) Economen, arbeidssociologen en arbeidspsychologen (B) OF Onderzoeksafdeling Rijk (C)	Kan sectorgericht, belangen van werkenden in Nederland kunnen meegenomen worden, kan aansluiten bij economische strategie (bv topsectoren)	Belangen die breder zijn worden niet meegenomen (zoals sociale uitdagingen in de zorg of vergroening economie) en geen lokale inbedding die nodig is voor draagvlak	Duitsland ¹³ (C) VK (B) Ierland (B) Australië (C)
Brede welvaart	Werkgevers, werknemers, maatschappelijk middenveld, burgers, lokale gemeenschap gezamenlijk (A) OF Interdisciplinaire deskundigen (B) OF Onderzoeksafdeling Rijk (C)	Inclusief model, draagvlak, alle belangen kunnen worden meegenomen, maximalisering van welvaart, toekomstgericht	Complexe exercitie om alle belangen af te wegen en te vertalen naar een concrete advisering	Canada (C)

¹³ Het Duitse model bevat ook een element behorende bij het brede welvaart concept: strategische landenbenadering.

Bij alle drie de modellen:

Voordelen	Nadelen
Migratiebeheer en betere afstemming tussen ministeries, zodat het arbeidsmarktbeleid niet langer gebaseerd is op ad-hoc maatregelen. Planning van migratie, onderwijs, integratie, huizen etc. op de langere termijn mogelijk gemaakt.	Methodologische problemen (statistieken omvatten niet alle vacatures/werklozen; problemen met definities tekortberoep/sector, problemen met projecties op verschillende terreinen).
Betere afstemming tussen vraag en aanbod en de diverse behoeften van werkgevers en verschillende stakeholders en overheid.	Balans tussen vraag en aanbod blijft lastig vast te stellen omdat zelfs binnen hetzelfde vakgebied er tegelijkertijd zowel werkloze werkzoekenden zijn als vacatures die werkgevers moeilijk kunnen vervullen.
Adviezen aan de regering (en het parlement) richten zich op de voorgenomen migratie naar Nederland. Een adviesmodel vermindert de kans op fact-free politics. Het kan ten goede komen aan het draagvlak voor migratie.	Externe factoren voeden de politieke discussie. De arbeidsmarktprojectie wordt beïnvloed door o.a. de regionale mobiliteit, de situatie op de woningmarkt, technologische, economische, sociale en politieke ontwikkelingen.