

INT-AR Paper 1 – Definitie arbeidsmigrant – Jan Cremers (UvT)

Wie is een arbeidsmigrant?

In het dagelijks spraakgebruik worden uiteenlopende definities gehanteerd als over migranten wordt gesproken. Maar dat niet alleen, ook bij de vaststelling van rechten, bij de opstelling van statistieken, bij de analyse van mobiliteit en grensoverschrijdende arbeidsrekrutering, in studies en bij onderzoek worden vaak verschillende definities door elkaar gebruikt. Dit heeft tot gevolg dat onduidelijkheid blijft bestaan over de omvang van het migrantenvraagstuk, de betekenis voor de Nederlandse arbeidsmarkt en de te verwachten ontwikkeling. Uiteenlopende, soms tegenstrijdige definities maken het moeilijk tot helder beleid te komen. Voor de nog beperktere term arbeidsmigrant geldt in versterkte mate dat een eensluidende definitie ontbreekt. Bij de analyse van de huidige en de te verwachten arbeidsmigratie is het belangrijk helder te benoemen waar over gesproken wordt.

In dit paper worden enkele voorbeelden gegeven van het begrip ‘arbeidsmigrant’.

1. Zoeken bij Wikipedia levert een directe koppeling op naar de term gastarbeider, gedefinieerd als ‘werkende mensen die tijdelijk naar een ander land komen om daar arbeid te verrichten’. In deze definitie staan centraal a) de tijdelijkheid en b) het normaliter verblijven en wonen buiten het land waar tijdelijk gewerkt wordt. Deze definitie spreekt zich niet uit over geboorteland, nationaliteit of permanent verblijf in het werkland. In de verdere uiteenzetting wordt verwezen naar de evolutie die in Nederland heeft plaatsgevonden in de gebezigde terminologie en het CBS-gebruik van het begrip 'allochtoon', onderverdeeld in westerse allochtoon en niet-westerse allochtoon.ⁱ
2. De SER gebruikt in een in 2014 uitgebrachte advies een beknopte definitie; onder arbeidsmigratie wordt verstaan dat men voor kortere of langere tijd in een ander land gaat werken en wonen. In dit advies stelt de SER dat het, vanuit de regelgeving geredeneerd, noodzakelijk is een onderscheid te maken tussen arbeidsmigranten afkomstig uit andere EU-lidstaten en arbeidsmigranten uit landen van buiten de EU. De SER spreekt daarom ook van arbeidsmobiliteit van EU-burgers en arbeidsmigratie van niet EU-burgers. EU-burgers, burgers van de overige landen van de Europese Economische Ruimte (Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) en burgers van Zwitserland hebben vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt, met de aantekening dat ze voorzien in eigen onderhoud tijdens het verblijf. Arbeidsmigranten uit alle andere (zogenaamde derde) landen hebben in beginsel naast een verblijfsvergunning een tewerkstellingsvergunning nodig om in Nederland te kunnen werken.ⁱⁱ
3. Het CBS stelt kort en bondig dat arbeidsmigranten personen zijn die zich in Nederland hebben gevestigd met ‘werk’ als motief. In enkele CBS-studies wordt dit verder uitgewerkt in die zin dat de term officiële arbeidsmigranten wordt gebruikt. Dit zijn migranten die de intentie hebben minimaal vier maanden in Nederland te blijven en die zich door middel van inschrijving in de GBA formeel in Nederland hebben gevestigd. Voor het overige verwijst het CBS in die definitie niet naar herkomstland, geboorteland of verblijfsduur. In de meeste CBS-statistieken wordt niet gewerkt met het begrip arbeidsmigrant, maar met het begrip allochtoon (een persoon van wie tenminste een ouder in het buitenland is geboren), verder uitgesplitst in de dichotomieën eerste en tweede generatie en westerse en niet-westerse allochtonen. In de publicaties wordt de term arbeidsmigranten gebruikt zonder nadere specificering; in de statistieken wordt het begrip meestal niet afzonderlijk benut.ⁱⁱⁱ Evenmin wordt het begrip

gehanteerd in de Enquête Beroepsbevolking (EBB) en de daaraan gerelateerde overzichten van de werkzame beroepsbevolking.^{iv} In enkele statistieken wordt het begrip verengd tot de populatie migranten die in dienst zijn bij een werkgever in Nederland en afkomstig zijn uit Midden-, Oost- en Zuid-Europa. Bij de opgestelde CBS-statistieken dringen zich vragen op als wanneer houdt iemand op arbeidsmigrant te zijn (behalve bij vertrek uit Nederland), wanneer gaat tijdelijkheid over in permanent verblijf en wanneer wordt het gastland thuisland.

4. Het Sociaal Cultureel Planbureau definieert het begrip arbeidsmigrant niet nader; het wordt gehanteerd als synoniem voor de migranten die in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw naar Nederland kwamen, los van de duur van hun verblijf.^v Het SCP verwijst naar het feit dat, als gevolg van de grote economische groei in Nederland, destijds veel arbeidstekorten waren ontstaan. De door bedrijven geworven arbeidskrachten uit het buitenland werden gastarbeiders genoemd. In andere publicaties wordt het begrip arbeidsmigrant gehanteerd voor de Centraal en Oost-Europese werknemers die gebruik maken van het vrij verkeer. Het SCP tekent hierbij aan dat het vóórkomen en de omvang van arbeidsmigratie in belangrijke mate samen hangt met de economische verschillen tussen landen en in het bijzonder de verschillen in kansen, in het bijzonder werkgelegenheid en inkomen.^{vi}
5. Voor de sociale zekerheid kan het begrip arbeidsmigrant deels ontleend worden aan Europese Verordeningen en Richtlijnen. Bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) wordt het begrip nauwelijks gebruikt. Het SVB werkt met het begrip gastarbeiders, echter alleen in relatie tot de bestaande remigratiewetgeving. In recente publicaties komt het begrip vrijwel niet voor: in oudere publicaties wordt gesproken over arbeidsmigranten van binnen en buiten de EU.^{vii}
6. In 2016 hebben zowel CBS als de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid afstand genomen van het begrip ‘allochtonen’.^{viii} Volgens de WRR hebben de termen ‘allochtoon’ en ‘autochtoon’ hun tijd gehad en vraagt de huidige migratiediversiteit om een diversiteit aan classificaties. Migranten zijn inmiddels zo verschillend qua herkomstland, migratiemotief en migratieduur dat ze niet meer onder de overkoepelende termen ‘allochtonen’ of ‘westers’ en ‘niet-westers’ zijn te vangen. Na een uitgebreide verkenning van de classificatiepraktijk in Nederland formuleert de WRR een aantal alternatieven voor de classificatie. De sociologe Verwey-Jonker introduceerde de begrippen ‘autochtoon’ en ‘allochtoon’ in 1971. Allochtoon betekent letterlijk ‘van een ander land’. Het CBS nam de term ‘allochtoon’ over in de officiële statistieken en voegde daar het onderscheid ‘westers versus niet-westers’ aan toe. Nederland is sindsdien het enige land ter wereld dat in de statistieken onderscheid maakt tussen autochtonen en allochtonen op basis van het geboorteland van iemands ouders. Het is een van de weinige landen waar het nationale statistisch bureau zowel het geboorteland van mensen zelf als dat van hun ouders registreert. De WRR stelt in plaats daarvan een meervoudig migratie-idioom voor. Dit leidt er toe dat bijvoorbeeld bij bevolkingsstatistieken, gesproken gaat worden over ‘inwoners met een migratieachtergrond’ en ‘inwoners met een Nederlandse achtergrond’. Ook kinderen van migranten kunnen vallen onder ‘inwoners met een migratieachtergrond’. In dat meervoudig idioom komt de term arbeidsmigrant niet terug als een aparte categorie.

Resumerend

De grootste gemene deler van de hier aangehaalde definities lijkt te zijn dat arbeidsmigranten werkenden zijn die naar Nederland komen om hier tijdelijk te werken. De vraag is hoe deze zienswijze zich verhoudt tot het recht op verblijf en op het zoeken van werk in een andere lidstaat dat geldt voor alle EU-burgers (met na de uitbreiding van de EU in 2004 een vergroot potentieel aan nieuwkomers). Binnen de Europese instellingen wordt een definitie gehanteerd die EU-burgers niet categoriseert als arbeidsmigrant. Arbeidsmigratie wordt weliswaar gedefinieerd als ‘Cross-border movement of people

for the purpose of employment in a foreign country', maar het speciaal ingerichte migratie glossarium doelt hierbij uitdrukkelijk op burgers van buiten de EU.^{ix}

EU-burgers die gebruik maken van het vrij verkeer worden niet betiteld als zijnde arbeidsmigranten; arbeidsmigranten zijn mensen van buiten de EU die naar een EU-lidstaat komen om daar te werken. Voor de EU prevaleert de redenering van de Richtlijn inzake vrij verkeer van personen (2004/38). Volgens die richtlijn zijn EU-burgers uit andere lidstaten vrij, zolang zij aan de voorwaarden uit de richtlijn voldoen, zich in Nederland te vestigen, net als Nederlanders die in een andere lidstaat willen wonen, studeren en werken daar welkom zijn. De vrije vestiging (eventueel in de vorm van arbeidsmobiliteit) is dan een verworvenheid voor alle EU-burgers, waarvoor in principe weinig beperkingen gelden.

ⁱ Zie: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Gastarbeider>

ⁱⁱ SER (2014) Arbeidsmigratie, Advies 14/09.

ⁱⁱⁱ CBS (2014) Jaarrapport Integratie 2014.

^{iv} Zie voor de gehanteerde methoden en definities <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/1BB3C645-47CC-4F58-9031-89F490AE981/0/methodenedefinitieebb2014.pdf>

^v SCP (2015) Opvoeden in niet-westerse migrantengezinnen. Een terugblik en verkenning, Freek Bucx en Simone de Roos (reds.)

^{vi} SCP (2015) Nederland in Europees perspectief: Tevredenheid, vertrouwen en opinies, Jeroen Boelhouwer en andere.

SCP (2015) Vraag naar arbeid 2015, Patricia van Echtelt en andere.

^{vii} de Jong, 2007, www.svb.nl/Images/Onderzoek%20sociale%20zekerheid%20over%20grenzen.pdf

^{viii} <http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-verkenningen/V034-Migratie-classificatie-meervoudig-migratie-idioom.pdf>

^{ix} http://ec.europa.eu/immigration/glossary_en