

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Het Nederlandse kennis- migrantenbeleid: wel hun hersens, niet hun gezicht

*Kennismigranten hebben historisch gezien altijd een belangrijke bijdrage geleverd aan de Nederlandse economie. De afgelopen decennia is hun aantal sterk gegroeid. De grote steden voeren een actief beleid om kennismigranten een gastvrij onthaal te geven. Maar op het gebied van woonhuisvesting en informatievoorziening doen overheden opvallend weinig. De afwijzende opstelling ten opzichte van kennismigranten uit moslimlanden vormt duidelijk een breuk met een eeuwenoude nationale traditie.*

---

door *Aniek Smit & Wim Willems*

---

Smit is promovendus Sociale Geschiedenis bij het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden en het Centre for Modern Urban Studies (MUS). Zij werkt aan een onderzoek over kennismigranten in Den Haag en Jakarta sinds 1900. Willems is hoogleraar Sociale Geschiedenis bij het Centre for Modern Urban Studies (MUS) van de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden.

EEN MAN MET EEN AZIATISCH UITERLIJK, gekleed in een westers pak, staart vertwijfeld naar een bord boerenkool met worst. In de begeleidende advertentietekst staat: ‘You’ve got enough to discover. That’s why we offer financial services especially for expats.’<sup>1</sup> Het betreft een advertentie van een grote Nederlandse bank in het blad *Access*. Kennismigranten zijn *big business*. Hun kennis en expertise moet de concurrentiepositie van de Nederlandse economie veiligstellen. Immigratie en integratie mogen politiek beladen thema’s zijn, maar waar het om deze zogeheten kansrijke immigranten gaat, lijken links en rechts elkaar gevonden te hebben. De nieuwkomers uit deze categorie zijn gewenst en worden actief geworven.

Het standpunt van het CDA, en daarin verschilt het niet van coalitiegenoot VVD, is dat het bij de selectie aan de poort moet draaien om: de capaciteiten van de nieuwkomers, en hun bereidheid om zich in te voegen in onze Nederlandse maatschappij en cultuur. Dat brengt ons bij vragen als: wie zijn deze kennismigranten eigenlijk, en in welke migratietraditie passen zij? En als de 'battle for brains' eenmaal gewonnen is, hoe zit het dan vervolgens met hun vestigingsproces in Nederland?

#### EEN BLAUWE GREENCARD

De meest gehanteerde definitie van kennismigranten luidt: hoogopgeleide migranten die tijdelijk in Nederland verblijven. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) eist bij toelating dat een werknemer arbeid in loondienst verricht en een bijdrage levert aan de kenniseconomie. Daarnaast geldt een inkomenscriterium, dat wil zeggen een bruto jaarinkomen van ten minste € 50.183 of € 36.801 bij nieuwkomers die jonger zijn dan 30 jaar. Die financiële richtlijn geldt niet voor werknemers die hier komen om wetenschappelijk onderzoek te verrichten. Sinds oktober 2004 kunnen buitenlanders die aan de zojuist genoemde criteria voldoen via hun werkgever gebruikmaken van een versnelde immigratieprocedure – met een gemiddelde duur van twee weken. Bij samenwerking met een gemeente, zoals bij de Amsterdamse Expat Desk, is het in principe mogelijk binnen een halfuur een verblijfsdocument te bemachtigen.

Daarnaast heeft de Europese Commissie in mei 2009 de Blue Card ingevoerd, naar het model van de Amerikaanse greencard. Deze maatregel is bedoeld om tegenwicht te bieden aan de verwachte krimp van twintig miljoen mensen op de Europese arbeidsmarkt door de vergrijzing. Met dit document krijgen hoogopgeleide buitenlandse werknemers versneld recht op toelating en op het laten overkomen van gezinsleden naar Europa. Daarvoor is wel een arbeidscontract nodig en een loon dat minstens anderhalf keer hoger ligt dan het gemiddelde salaris in het land van (tijdelijke) vestiging. Intussen is er nog altijd geen gezamenlijk Europees migratiebeleid ontwikkeld, alleen al vanwege de roep van Nederland om een strengere wetgeving voor asielzoekers. De Blue Card is vooralsnog alleen geldig in de lidstaat die hem afgeeft. Er worden per land bovendien verschillende eisen gesteld aan inkomen, opleidingsniveau en werkervaring. In sommige landen, zoals Nederland, is de *vraag* beslissend voor de toelating. In andere landen, zoals Engeland, kijkt men naar het *aanbod*. Verschillende systemen dus. In een historische terugblik zien we de eisen die zijn gesteld aan de kennis en expertise van dit type migrant nogal verschillen. Datzelfde geldt voor zijn uitzonderingspositie in vergelijking met andere typen migranten.

## DE GASTARBEIDERS VAN DE JAREN NEGENTIG

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft kennismigranten al eens de gastarbeiders van de jaren negentig genoemd. In Nederland werken ze vooral in de IT-sector en in bedrijven die zich richten op zakelijke dienstverlening. Andere belangrijke sectoren zijn, overigens net als in het verleden: industrie, handel, onderwijs en onderzoek. De huidige kennismigranten zijn afkomstig uit India (30 procent), de Verenigde Staten (13 procent), China (7 procent), Japan en Turkije (beide 5 procent). Van die categorie is het merendeel man, en tussen de 18 en 40 jaar. Om hoeveel mensen het precies gaat, valt moeilijk te achterhalen. De tellingen zijn namelijk afwisselend gebaseerd op het aantal afgegeven verblijfsvergunningen, op het opleidingsniveau van de immigranten, of op het herkomstland. Zo vallen bij het CBS binnen de categorie 'westerse allochtonen' migranten uit Europa (exclusief Turkije), uit Noord-Amerika en Oceanië, maar ook uit Indonesië en Japan. Hier geven de sociaaleconomische en de sociaal-culturele positie de doorslag.

Met name in de jaren negentig is het aantal kennismigranten sterk gegroeid, door de globalisering van de economie en door de openstelling van grenzen na de val van de Berlijnse Muur in 1989. De cijfers van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) laten zien dat het aandeel van wetenschappers, kunstenaars, managers en leidinggevendenden in de Nederlandse bevolking gedurende de periode 1983 tot 1989 explosief groeide van 27.000 naar 40.000. In de vier jaar na de inwerkingtreding van de aparte regeling voor kennismigranten, eind 2004, heeft de IND ruim 13.000 verblijfsaanvragen ingewilligd. De kennismigranten komen overwegend terecht in steden als Den Haag, Amsterdam en Rotterdam, omdat daar de meeste internationale instellingen en bedrijven gevestigd zijn. In Den Haag, waar tussen de 25.000 en 40.000 kennismigranten wonen, is een apart beleid voor expats ontwikkeld. Zij werken onder meer bij het Internationaal Gerechtshof, Europol, ESTEC, Shell en de ambassades. De roep om extra gastvrijheid te verlenen komt van de gemeenten zelf. Niet zo vreemd, want de internationale organisaties geven een belangrijke stimulans aan de lokale economie. Zij zorgen voor indirecte werkgelegenheid, zoals in de schoonmaak, beveiliging en administratie. Als gevolg hiervan neemt de vraag naar laaggeschoolde migranten toe, iets wat vaak over het hoofd wordt gezien. Ook de middenstand en de dienstensectoren profiteren van de goedverdienende buitenlandse werknemers. De vestiging van kennismigranten leidt dus niet tot een druk op integratie en er geldt geen plicht tot inburgering. Het is juist de Nederlandse samenleving die zich aan hen aanpast, en hen in velerlei opzichten bijstaat. Deze catego-

rie tijdelijke werknemers kan rekenen op een gastvrije ontvangst, met tal van voorzieningen. Of zij voldoende tevreden zijn, wordt regelmatig gepeild door zowel Buitenlandse Zaken, gemeenten als door de personeelsverenigingen van internationale bedrijven. Dat leidt dan tot beleidsadviezen met wervende titels als *Be our guests* en *At home in Holland*.

De toelating mag aantrekkelijk geregeld zijn, op het vlak van de vestiging doet de overheid opvallend weinig. Vandaar de vele klachten over hoge kosten van levensonderhoud (vooral voor de huisvesting) en de

bureaucratie (het gebrek aan informatie over verblijfsdocumenten, belastingen, verzekeringen en de pensioenopbouw). Veel ontevredenheid is er ook over de lage kwaliteit van de medische zorg en het (negatieve) politieke klimaat ten opzichte van migranten. De expats vragen

*De expats vragen om meer informatievoorziening in het Engels en een ruimer aanbod van taalcursussen*

om meer informatievoorziening in het Engels en een ruimer aanbod van taalcursussen. Alleen wordt het leren van Nederlands bepaald niet gestimuleerd. Wat opvalt, zijn de parallellen met de obstakels bij het vestigingsproces van laaggeschoolde migranten. Een verschil met kennismigranten is wel dat commerciële partijen, vaak in samenwerking met werkgevers en gemeenten, tegen betaling hun diensten zijn gaan aanbieden. In een stad als Den Haag zijn verschillende expatmakelaars actief, met name in de betere wijken. Ook worden Engelstalige kranten op de markt gebracht en kunnen bij zaken met een internationaal assortiment winkelen met een The HaGuest Card. Verder zijn er verschillende internationale scholen, clubs en sinds 2007 zelfs een ziekenhuis speciaal voor expats, het International Health Centre. Wie de geschiedenis overziet, weet dat er niets nieuws onder de zon is. Het draait altijd weer om de vraag wie zich het meest verantwoordelijk voelt voor het welbevinden van bepaalde nieuwkomers.

#### NIEUWE CONCEPTEN, OUDE PRAKTIJKEN

Kennismigratie is geen nieuw fenomeen. De geschiedenis van de diplomatie, de handel, het bankwezen, de wetenschap en (deels) de koloniën heeft altijd bestaan bij de gratie van geschoolde migranten. Voor modern Europa gebruikte de historicus Charles Tilly de term 'carrièremigratie', waarbij de zendende instelling en de speciale vaardigheden van de migrant bepalend zijn voor timing en bestemming.<sup>2</sup> Veel studies over deze specifieke vorm van migratie zijn gericht op periodes of beroepsgroepen, zoals missionarissen of koloniale ambtenaren. Meer recentelijk ligt het accent vooral

op het proces van globalisering. Dan gaat het om de rol van werknemers binnen het *International Human Resource Management* of om een analyse van de kosten en baten van het uitzendproces. Ook gaat veel aandacht uit naar de wereldburger of de kosmopoliet, met zijn transnationale banden. In de geschiedenis van kennismigratie naar Nederland valt vooral het betrekkelijk tolerante vestigingsklimaat op, en de rol van de vrije drukpers. Hierdoor konden grote denkers als Spinoza en Descartes zich enige tijd in Nederland vestigen. Ook veel hugenootse boekverkopers trokken in de Gouden Eeuw naar de Republiek. Amsterdam gold toen als het centrum van de creatieve industrie. Andere bekende groepen kennismigranten die zich al eerder in Nederland vestigden, waren de Sefardische joden uit Portugal (vijftiende eeuw) en de Zuidelijke Nederlanders op de vlucht voor de Spaanse overheerser (zestiende eeuw). Het ging weliswaar om politieke en religieuze vluchtelingen, maar de vroegmoderne stadsbesturen zagen hen graag komen en boden privileges en voorzieningen aan. Zo vaardigden de schepenen van de handelsstad Dordrecht in 1276 een oorkonde uit die de buitenlandse ambachtslieden in de lakenindustrie voor tien jaar vrijstelde van *uutvaarden* (exportbelasting), *bescattinghe ende beden*.<sup>3</sup> De Nederlandse belastingdienst hanteert op dit moment een vergelijkbare dertigprocentregeling voor kennismigranten!

Naast de immigratie van ambachtslieden en kooplui, die de handelssteden Amsterdam en Rotterdam hun fortuin bezorgden, probeerden universiteitssteden internationaal beroemde geleerden aan te trekken. Dat lag anders in latere eeuwen, toen men het moest afleggen tegen Duitsland – het nieuwe academische mekka van Europa. Had een universiteit het *ius promovendi* (promotierecht), dan kon men tevens rekenen op veel buitenlandse studenten. Deze vormden op hun beurt een stimulans voor de stedelijke economie – we hoeven maar aan de dranklokalen te denken. Aan het begin van de twintigste eeuw slaagde de natuur- en sterrenkundige vakgroep in Leiden erin om Nobelprijswinnaar Albert Einstein (Duitsler) enige tijd te gast te krijgen. In de eeuwenoude traditie van de arbeidsmigrant deelde hij zijn huis met collega-geleerden – tevens kennismigranten – Paul Ehrenfest (Oostenrijker) en Niels Bohr (Deen). Verder trokken de koloniale specialisaties, met de landbouw in Wageningen en talen en culturen in Leiden, veel buitenlandse wetenschappers aan.

Een andere groep kennismigranten die voortdurend over het internationale schouwtoneel bewoog, bestond uit diplomaten, bestuurders en militairen. Het niveau van hun scholing varieerde door de eeuwen, maar zij bevonden zich wel degelijk in de hogere regionen van de samenleving. Een stad als Den Haag – met het hof, de regering en garnizoenen – was er in de negentiende eeuw dan ook op gespitst een ‘hoogst verkieslijke stad’

voor juist deze lieden te zijn.<sup>4</sup> Het bestuur investeerde in uitgaansgelegenheden als het Concertgebouw, de Koninklijke Schouwburg, het Scheveningse Badhuis en de sociëteiten. Op hun beurt vormden kennismigranten een motor voor de stedelijke economie doordat zij veel geld uitgaven in de lokale bouwnijverheid, de luxenijverheid, de horeca en aan huishoudelijke diensten. Ook de aanwezigheid van de Koninklijke familie, met haar bals en diners, wekte bekoring bij buitenlanders. Nog in 1968 schreef een Amerikaanse diplomatenvrouw over haar verblijf in Nederland: 'We had been most kindly received, entertained, and seen something of the country. We had also been received at the summer palace by Queen Juliana, an intelligent, knowledgeable woman, beloved by her people. Apart from these contacts however, and those in Washington and New York with Dutch diplomats, we did not know the people of Holland or the country.'<sup>5</sup>

De industriële sector was minder gebonden aan de stedelijke omgeving, maar bracht eveneens een stroom kennismigranten op gang. In de begintijd van de industriële revolutie streden naties om technische experts. Hun gedrag grensde soms aan bedrijfsspionage. De technici werden met premies en woningen naar het continent gelokt. Later troffen ook multinationale ondernemingen zoals Shell, Unilever en Philips regelingen voor het aantrekken en uitzenden van kennismigranten. Zulke bedrijven zien ervaring in het buitenland van oudsher als een onmisbaar onderdeel van het carrièreverloop van hun medewerkers. Degenen die worden overgeplaatst naar zware posten (dat wil zeggen veelal in niet-westerse landen of in afgelegen gebieden) krijgen vaak een extra financiële vergoeding om hun levensstandaard elders hoog te kunnen houden, het zogeheten 'expat package'. Al in 1958 schreef Shell in een brochure voor zijn buitenlandse medewerkers in Den Haag: 'As far as local conditions permit, the future pay structure should be formulated to encourage staff to feel that they have sufficient local currency to enable them to maintain a reasonable standard of living without reducing their home payment.'<sup>6</sup> Mede door de recente economische crisis zien bedrijven steeds vaker af van extra voorzieningen voor hun uitgezonden werknemers. Ook bieden zij vrijwel alleen nog tijdelijke lokale contracten aan.

#### DE BESCHAVING VAN EEN GASTVOLK

Na de oorlog probeerde een aantal internationale organisaties, in samenwerking met de gemeente, in Den Haag een internationale school van de grond te krijgen voor de kinderen van kennismigranten. Dat viel in de praktijk niet mee, omdat de overheid geen subsidie verleende en de huisvesting nogal wat problemen opleverde. Begin jaren zestig vroeg de

schooldirecteur zich in de *Haagsche Courant* hardop af wie er eigenlijk verantwoordelijk was voor het aantrekken en opvangen van deze toch zo gewenste categorie nieuwkomers: 'Is het niet beschamend dat een welvarend volk als het onze, na tien jaar nog geen middelen heeft kunnen vinden om deze school te huisvesten op een wijze, die het een beschaafd gastvolk betaamt zijn gasten te herbergen?'<sup>7</sup> Het was een vraag die overheden en stadsbestuurders zich door de eeuwen heen wel vaker hebben gesteld.

In vergelijking met andere nieuwkomers hebben kennismigranten in Nederland altijd een uitzonderingspositie ingenomen. Door de eeuwen heen zijn zij actief aangetrokken en soepel toegelaten, maar ook gefaciliteerd bij hun proces van vestiging. Zowel stedelijke als nationale overheden

realiseerden zich hoe belangrijk hun bijdragen en die van hun internationale werkgevers waren voor de economische welstand. Dat de pvv zich momenteel nadrukkelijk tegen kennismigratie uit moslimlanden keert, vormt dan ook een breuk met

*Het verzet tegen kennismigratie uit moslimlanden vormt een breuk met een nationale traditie*

een nationale traditie. Waar het ging om het proces van vestiging waren er doorgaans, veelal commerciële, partijen die volop heil zagen in het aanbieden van producten en diensten voor de welvarende nieuwkomers. Alleen zijn beide processen, dus die van toelating en vestiging, in het beleid altijd categorisch gescheiden gebleven. Dat geeft te denken, want ook uit recente onderzoeken naar de mate van tevredenheid bij expats is gebleken dat juist een aantrekkelijk vestigingsklimaat de doorslag geeft bij het kiezen van Nederland boven een andere bestemming. Dat betreft dan zowel praktische zaken als het vaak geprezen tolerante klimaat in de Lage Landen. In het verleden was dat niet anders. Hooggeschoolde migranten mochten in principe slechts tijdelijk in Nederland verblijven, maar zij hebben altijd een structureel aspect gevormd van de nationale geschiedenis. De gedachte van tijdelijkheid zou feitelijk dan ook, net als bij laaggeschoolde gastarbeiders, niet van invloed moeten zijn op een 'beschaafde' omgang met buitenlandse gasten. Om welke categorie gastarbeiders het ook gaat – hoog- of laaggeschoold, al dan niet tijdelijk – het mag nooit alleen gaan om hun handen of hersens. Ook hun gezicht, in de zin van herkenbaarheid, is van belang. Er zijn weliswaar verschillen in behoeften tussen laag- en hooggeschoolde nieuwkomers, maar op de keper beschouwd zijn die niet wezenlijk. De vertwijfeling op het gezicht van de expat met zijn Aziatische uiterlijk boven het bord vol boerenkool met worst, is een algemeen verschijnsel. Nieuwe migranten uit landen als India, China en Turkije vragen zich per definitie af hoe hun gewoonten op het gebied van werk- en privéle-



ven zijn te verenigen met hun verblijf in Nederland. In het verlengde daarvan doemt altijd de vraag op wie zich uiteindelijk om hen bekommert, al is het vanwege het economisch gewin.

*Noten*

- 
- 1 *Access. Information, advice and support for your life in the Netherlands* 24 (2011), nr. 2.
  - 2 Charles Tilly, 'Migration in Modern European History', in: W.H. McNeil en R.S. Adams (red.), *Human migration. Patterns and policies*. Bloomington: Indiana University Press, 1978, pp. 54-56.
  - 3 Luuk Boelens en Ed Taverne, 'Waarom steden als delta's floreren', in: Leo Lucassen en Wim Willems (red.), *Waarom mensen in de stad willen wonen, 1200-2010*. Amsterdam: Bert Bakker, 2009, pp. 237-238.
  - 4 Jan Hein Furnée, 'Stad van weelde. Stedelijk bestuur en cultuur in de negentiende eeuw', in: Lucassen en Willems 2009, pp. 152-172.
  - 5 Jean Spender, 'Ambassador's wife', 1968, p. 118, geciteerd in: Arthur Eyffinger, *The International Court of Justice, 1946-1996*. Den Haag/Boston: Kluwer, 1996.
  - 6 Shell Historisch Archief (SHA), Den Haag, 'Report on visit of Renumeration Team, Oct./Nov. 1958', artikel 11, toegang 2, inventarisnummer 1988 F.
  - 7 'Onderwijs: aansluiting bij Europa', *Haagsche Courant*, 29 december 1962.