



Universiteit  
Leiden

The Netherlands

**Controlemechanismen en de regulering van  
arbeidsmigratie. Een vergelijking tussen nationaal  
immigratiebeleid en het Europese vrije verkeer van  
werknemers, 1950-1968**

Goedings, Simone

**Citation**

Goedings, S. (2007). Controlemechanismen en de regulering van arbeidsmigratie. Een vergelijking tussen nationaal immigratiebeleid en het Europese vrije verkeer van werknemers, 1950-1968. *Leidschrift : Organisatie En Regulering Van Migratie In De Nieuwe Tijd*, 22(April), 167-183. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/72761>

Version: Not Applicable (or Unknown)  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/72761>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Controlemechanismen en de regulering van arbeidsmigratie. Een vergelijking tussen nationaal immigratiebeleid en het Europese vrije verkeer van werknemers, 1950-1968

*Simone Goedings*

Na de Tweede Wereldoorlog en gedurende de jaren zestig vond grootschalige arbeidsmigratie plaats vanuit het Middellandse Zeegebied naar Noordwest-Europese landen. De wederopbouw en de daaropvolgende economische groei veroorzaakten een groot tekort aan beschikbare arbeidskrachten. Deze tekorten werden voornamelijk opgevuld door Zuid-Europese en Noord-Afrikaanse gastarbeiders. West-Europese immigratie-autoriteiten wensten deze immigratiebewegingen echter niet aan de marktwerking of individuele keuzes van migranten en werkgevers over te laten. Controle en sturing vormden de basis van het immigratiebeleid.

Migratiewetgeving en -beleid werden niet alleen in de nationale context ontwikkeld, ook op Europees niveau werd migratiewetgeving gecreëerd. Europese integratie stond hoog op de agenda van regeringsleiders van West-Europese landen in de naoorlogse periode. Vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog tot 1957 werd op verschillende manieren getracht een vehikel te creëren dat dit proces zou kunnen vormgeven. Organisaties zoals de Organisatie voor Europese Economische Coöperatie (OEEC) en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) werden opgericht en voorstellen voor een politieke gemeenschap (EPG) en een defensiegemeenschap (EDG) werden gepresenteerd. De zoektocht eindigde met de ondertekening van het Verdrag van Rome in maart 1957 waarmee de Europese Economische Gemeenschap (EEG) werd opgericht. De jaren zestig werden gekenmerkt door de uitwerking van het Verdrag van Rome en de oprichting van de Douane Unie. In deze Europese verdragen en voorstellen is een bepaling betreffende het vrije werknemersverkeer opgenomen. Dit Europese migratiesysteem betreft een liberaliseringproces. Het heeft dus als belangrijkste doelstelling de overheidsbemoediging rond arbeidsmigratie tussen de lidstaten van de diverse Europese organisaties tot een minimum te beperken.

Er bestaat dus een contradictie tussen de nationale en de Europese regelingen. Op nationaal niveau ontwikkelden West-Europese landen allerlei controlemechanismen, terwijl zij in Brussel meewerkten aan een Europese

regeling die een groot deel van deze nationale mechanismen zou ondermijnen en zelfs afschaffen. Dit artikel zal trachten te verklaren waarom en hoe nationale overheden in West-Europa migratie reguleerden en welke middelen zij daarvoor gebruikten. Daarnaast zal worden ingegaan op de contradictie tussen nationaal migratiebeleid en de Europese migratieregelingen. Het artikel beperkt zich tot de zes lidstaten van de EEG in de jaren vijftig en zestig: België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland en West-Duitsland.

### **De ontwikkeling van nationaal immigratiebeleid in de negentiende en het begin van de twintigste eeuw**

Het immigratiebeleid zoals dat in West-Europa na de Tweede Wereldoorlog werd ontwikkeld, heeft zijn oorsprong in de negentiende en het begin van de twintigste eeuw. Drie algemene ontwikkelingen stonden aan de basis van het West-Europese migratiebeleid: het ontstaan van de categorie staatsburgers en daarmee ook het ontstaan van de categorie buitenlanders c.q. vreemdelingen, het ontstaan van redenen voor overheden om onderscheid te maken tussen beide categorieën en het ontstaan van controlemogelijkheden en -mechanismen.

Staatsburgerschap en de aanwijzing van personen, die vrijelijk het grondgebied en de arbeidsmarkt van de staat mogen betreden en mogen delen in de welvaart van de staat, zijn belangrijke aspecten van staatssoevereiniteit. De ontwikkeling van migratiebeleid was gerelateerd aan de ontwikkeling van staatsburgerschap, want iedere persoon aan wie geen staatsburgerschap was verleend werd automatisch als vreemdeling c.q. buitenlander gedefinieerd.<sup>1</sup> In de vroegmoderne periode kon het begrip vreemdeling ook worden toegepast op personen die uit een andere regio of

---

<sup>1</sup> De connectie tussen de definities van staatsburgerschap en de ontwikkeling van immigratiebeleid is bestudeerd door: R. Brubaker, *Citizenship and nationhood in France and Germany* (Cambridge (USA) 1992); G. Noiriel, *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècles* (Parijs 1988); idem, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793-1993* (Parijs 1991) en M. Silverman, *Deconstructing the nation. Immigration, racism, and citizenship in Modern France* (Londen 1992). Zie ook het artikel van Leo Lucassen over dit onderwerp: L. Lucassen, 'Het onontkoombare nationaliteitsbeginsel. Enige recente literatuur over (im)migratie en natievorming', *Tijdschrift voor sociale geschiedenis* 4 (1993) 489-505.

stad kwamen. Na de Franse Revolutie en de ontwikkeling van de nationale staat met een staatsburgerschap werd een vreemdeling echter een persoon die uit een ander land kwam.

Het verschil tussen staatsburgers en buitenlanders was in eerste instantie vaak theoretisch. In de dagelijkse praktijk werd er meestal nauwelijks onderscheid gemaakt tussen beide categorieën. Een combinatie van een aantal factoren resulteerde echter in een toenemend onderscheid, omdat staatsburgers allerlei rechten verkregen en buitenlanders niet.

De eerste factor in dit verband was de ontwikkeling van massademocratie, waardoor er een sterkere link tussen nationale autoriteiten en de burgers ontstond. De burger werd kiezer en het voortbestaan van nationale regeringen werd in toenemende mate afhankelijk van de meningen en wensen van de bevolking. Als resultaat gingen nationale bestuurders bij de vaststelling van hun beleid steeds meer rekening houden met hun burgers, of beter, kiezers. Dit gold niet voor de aanwezige buitenlanders. Omdat het kiesrecht enkel aan staatsburgers werd verleend ontstond er geen soortgelijke band met deze personen.

De ontwikkeling van arbeidsmarktbeleid en economisch en sociaal beleid op het nationale bestuursniveau en de groei van vakbonden, die betere arbeids- en leefomstandigheden voor hun leden eisten, speelden een belangrijke rol in dit proces. In de vroegmoderne tijd was de armen- en ziekenzorg een taak van gemeenten, kerken en private organisaties. Aan het eind van de negentiende eeuw en in de vroege twintigste eeuw werd deze taak in toenemende mate overgenomen door nationale regeringen en ontstonden de voorlopers van de sociale stelsels van de jaren zestig. Door de overgang van het sociale beleid naar de centrale overheid groeide het verschil tussen staatsburgers en immigranten. Uitkeringen werden niet altijd aan deze laatsten verleend en de komst van armlastige immigranten, dat wil zeggen van personen die wellicht gebruik zouden gaan maken van uitkeringen en dus een beroep zouden gaan doen op de openbare kas, werd verhinderd.<sup>2</sup> Arbeidsmarktrends, woningmarktontwikkelingen en de voorkeur voor nationale arbeiders voor aanwezige vacatures vormen een andere belangrijke motivatie om een onderscheid tussen staatsburgers en buitenlanders te maken. Werkgevers dienden eerst naar nationale arbeiders

---

<sup>2</sup> Brubaker, *Citizenship and nationhood*, 63 en M. Leenders, *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938* (Hilversum 1993) 4.

te zoeken. Immigranten mochten pas worden aangetrokken indien er geen nationale arbeider beschikbaar was.<sup>3</sup>

Nationale veiligheid was een volgende motivatie voor regeringen om een onderscheid tussen staatsburgers en immigranten te maken. Gedurende de Eerste Wereldoorlog werden de komst en het verblijf van politiek en militair onwenselijke buitenlanders een onderdeel van nationaal veiligheidsbeleid. Als gevolg hiervan begonnen West-Europese landen actief de toegang en het verblijf van alle buitenlanders te controleren. Nationale veiligheid was niet enkel gerelateerd aan gewapende conflicten, ook in een politieke en sociale context konden immigranten als onwenselijk worden betiteld. De angst dat immigranten met een ander gedachtegoed, gevaarlijke politieke ideeën of met een andere etnische, culturele en religieuze achtergrond de politieke en sociale balans in de ontvangende samenleving zouden verstoren, stimuleerde nieuwe beperkingen tegen de komst van buitenlanders.<sup>4</sup>

De wens om onderscheid te maken tussen staatsburgers en buitenlanders en om de komst van de laatsten aan beperkingen te onderwerpen is echter slechts een eerste stap. De uitvoering van het hierop gevormde beleid is een tweede belangrijke stap. Hiervoor hadden overheden controlemechanismen en een uitvoeringsapparaat nodig. Iemand de toegang tot het grondgebied weigeren zonder de grenzen effectief te bewaken en de grensovergangen te controleren zal immers in de praktijk weinig effect sorteren. De ontwikkeling van staande legers in de plaats van huurlegers, grensbewaking en een politicapparaat gedurende de negentiende eeuw zijn daarom belangrijke factoren in de ontwikkeling van nationaal immigratiebeleid.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> L.P. Moch, *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650* (Bloomington 1992) hoofdstukken 4 en 5.

<sup>4</sup> A.R. Zolberg, 'Labour migration and international economic regimes. Bretton Woods and after' in: M.M. Kritz, L.L. Lim en H. Zlotnik eds, *International migration systems. A global approach* (Oxford 1992) 315-334, aldaar 328.

<sup>5</sup> Leenders, *Ongenode gasten*, 4.

## De doelstellingen van nationaal immigratiebeleid na de Tweede Wereldoorlog

De motieven uit de negentiende en vroege twintigste eeuw vormden de basis van het immigratiebeleid zoals zich dat na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde. Het beleid werd sterk beïnvloed door economische trends en migratiestromen. De jaren vijftig en de jaren zestig kunnen in dit verband worden onderverdeeld in twee perioden met een scheidslijn rond 1955. De naoorlogse periode werd gekenmerkt door de wederopbouw. België, Frankrijk en Luxemburg werden meteen na de oorlog geconfronteerd met een tekort aan arbeiders, terwijl in Nederland en West-Duitsland tot ongeveer 1954 werkloosheid heerste. Nederland voerde in die jaren een actief emigratiebeleid. Onstabiele economische groei zorgde in alle West-Europese landen voor grote schommelingen op de arbeidsmarkt. Werkloosheid en een vraag naar arbeiders wisselden elkaar af. In de meeste West-Europese landen bestond tegelijkertijd een overschot aan ongeschoolde arbeid en een grote vraag naar arbeiders in bijvoorbeeld de zware industrie. Aan deze vraag werd voornamelijk voldaan door Italiaanse arbeidsmigranten.<sup>6</sup>

Het naoorlogse immigratiebeleid was gestoeld op het ‘volledige werkgelegenheidsconcept’. Nationale regeringen spanden zich in om werkloosheid tot een minimum te beperken. Vanuit dit principe werd er voorkeur gegeven aan staatsburgers en was immigratie enkel toegestaan indien er geen nationale arbeiders beschikbaar waren. Werklozen werden echter niet gedwongen te verhuizen naar gebieden of steden met openstaande vacatures. De voorkeursbehandeling voor nationale arbeiders bestond vaak uit een termijn van een aantal weken waarin werkgevers actief naar geschikte nationale arbeiders moesten zoeken. Immigranten konden pas worden aangetrokken na afloop van die termijn. Tegelijkertijd

---

<sup>6</sup> Een groot aantal publicaties bestuderen de naoorlogse migratie stromen naar West-Europa, zie bijvoorbeeld: W.R. Böhning, *Studies in international labour migration* (Londen 1984); S. Castles en M.J. Miller, *The age of migration. International population movements in the Modern World* (Londen 1993); International Labour Office, *International Migration 1945-1957* [Studies and Reports 54] (Génève 1959); R. King, *The new geography of European migrations* (Londen 1993), idem ed., *Mass migration in Europe: the legacy and the future* (Londen 1993); J. Salt en H. Clout eds., *Migration in post-war Europe. Geographical essays* (Oxford 1976) en United Nations, *Labour supply and migration in Europe. Demographic dimensions 1950-1975 and prospects* (New York 1979).

rekruteerden België, Frankrijk en Luxemburg actief mijn- en staalarbeiders. De wederopbouw mocht immers niet worden vertraagd door een tekort aan kolen en staalproducten. Om te verhinderen dat immigranten na slechts een korte periode in de zware industrie te hebben gewerkt alsnog een betere betrekking gingen zoeken en hierdoor de baan van een staatsburger innamen, was het immigranten vaak niet toegestaan om van baan te veranderen.<sup>7</sup>

Vanaf de tweede helft van de jaren vijftig tot aan de oliecrisis van 1973 groeide de West-Europese economie sterk. Hierdoor werden de nog aanwezige overschotten op de arbeidsmarkten snel geabsorbeerd en ontstond er een grote vraag naar gastarbeiders. In de jaren vijftig waren het voornamelijk Italiaanse emigranten geweest die naar Noordwest Europese landen vertrokken. In de jaren zestig kon het Italiaanse arbeidsoverschot niet langer aan de Noord-Europese vraag voldoen. De vraag naar arbeiders groeide snel, terwijl groei van de Italiaanse economie in toenemende mate werkgelegenheid creëerde voor Italiaanse emigranten. West-Europese landen richtten zich daarom meer en meer op de overige Middellandse Zeelanden, zoals Spanje, Portugal, Turkije, Marokko en Joegoslavië. Een snelle en efficiënte rekrutering van voldoende gastarbeiders werd één van de belangrijkste doelen van het immigratiebeleid. Langdurige en te grote tekorten op de arbeidsmarkt konden immers de economische groei afremmen. In deze periode vond regulering en overheidsbemoeienis voornamelijk plaats om immigratie te stimuleren.<sup>8</sup>

De meeste West-Europese landen richtten zich op gastarbeiders. Gezinshereniging werd niet gestimuleerd en nauwelijks toegestaan. Frankrijk vormde een uitzondering. De Franse bevolkingsgroei stagneerde sinds 1850 en om de Franse arbeidsmarkt blijvend van voldoende arbeiders te voorzien stimuleerde Parijs permanente immigratie. De komst van gezinnen werd daarom aangemoedigd. Frankrijk had een voorkeur voor eenvoudig integreerbare immigranten, dat wil zeggen personen die zich

---

<sup>7</sup> Een groot aantal publicaties analyseert het nationale immigratiebeleid van West-Europese landen in de naoorlogse periode, zie bijvoorbeeld: W. R. Böhring, 'Immigration policies of Western European countries', *International migration review* 8 (1974) 155-163, T. Hammar ed., *European immigration policy. A comparative study* (Cambridge (UK) 1985); R.E. Krane ed., *International labor migration in Europe* (New York 1979) en D. Kubat ed., *The politics of migration policies. The First World in the 1970's* (New York 1979).

<sup>8</sup> Ibidem.

gemakkelijk konden aanpassen aan de taal en gewoonten van het gastland. De komst van personen met een andere cultuur en religie moest vanuit dit perspectief worden voorkomen. Er werd een uitzondering gemaakt voor immigranten die vanuit de overzeese gebiedsdelen kwamen. Het Franse naoorlogse koloniale beleid was gebaseerd op de gedachte van één land met één volk en daarom had Parijs de Franse nationaliteit aan de inwoners van de Franse overzeese gebieden verleend. Als Franse staatsburgers hadden deze mensen het recht om het grondgebied en de arbeidsmarkt van het Europese moederland te betreden en zij hebben van deze mogelijkheid massaal gebruik gemaakt. Toch kenden ook andere landen regelingen die leken op de Franse. Uitzonderingen in nationaal migratiebeleid waren vaak gerelateerd aan speciale diplomatieke betrekkingen met emigratielanden of aan koloniaal beleid.<sup>9</sup> Hoewel Nederland en West-Duitsland tijdelijke arbeidsimmigratie prefereerden, stond Den Haag massale immigratie van Surinamers toe en konden Oostenrijkers zich vanwege de speciale verstandhouding tussen Bonn en Wenen gemakkelijk in de Bondsrepubliek vestigen.

### **Controlemechanismen en de uitvoering van immigratiebeleid**

Immigratiebeleid volgt immigranten vanaf het moment van binnenkomst totdat zij de categorie van vreemdeling verlaten, omdat zij ofwel terugkeren naar het land van herkomst ofwel de nationaliteit van het gastland verkrijgen en staatsburger worden. T. Hammar identificeert vier momenten waarop immigratieautoriteiten de komst en het verblijf van buitenlanders controleren.<sup>10</sup> Deze momenten en de wijze van controle zijn schematisch weergegeven in tabel 1.

---

<sup>9</sup> M. Weiner, 'On international migration and international relations', *Population and development Review* 11 (1985) 441-455.

<sup>10</sup> T. Hammar, *Democracy and the nation state. Aliens, denizens and citizens in a world of international migration* (Aldershot 1990) hoofdstuk 1; Idem, 'Laws and policies regulating population movements: a European perspective' in: M.M. Kritz, L.L. Lim en H. Zlotnik eds, *International migration systems. A global approach* (Oxford 1992) 245-262, aldaar 252-253. Zie ook: M. Baldwin-Edwards en M.A. Schain eds, *The politics of immigration in Western Europe* (Essex 1994) en W.A. Cornelius, P.L. Martin en J.F. Hollifield eds, *Controlling immigration. A global perspective* (Stanford 1994).

Het eerste controlemoment betreft de toegang tot het grondgebied en de arbeidsmarkt en vindt vaak plaatst in een diplomatieke post in het buitenland of aan de grens. Via de verlening van visa kunnen immigratielanden bepalen hoeveel en welke personen het grondgebied legaal kunnen betreden. Grenscontroles zijn echter niet volledig effectief. Immigranten vinden immers altijd nieuwe methoden om deze controles te omzeilen. Interne controles ten aanzien van het verblijf en de toegang tot de arbeidsmarkt kunnen ineffectieve grenscontroles compenseren. Om in loondienst te kunnen treden hebben in veel gevallen zowel de gastarbeider als diens werkgever een arbeidsvergunning nodig. Tevens kan in veel West-Europese landen het aantrekken van immigranten alleen plaatsvinden door tussenkomst van een arbeids- of rekruteringsbureau. Op deze wijze is het gastland verzekerd van de toepassing van het volledige werkgelegenheidsprincipe en de voorkeursbehandeling van nationale arbeiders. De verblijfs- en werkvergunningen, die aan gastarbeiders worden verleend, kunnen worden gelimiteerd tot enkele bepaalde beroepen, regio's en gemeenten waardoor kan worden voorkomen dat immigranten naar andere banen doorstromen. Daarnaast worden vergunningen slechts voor een bepaalde periode uitgegeven, zodat de immigratieautoriteiten na afloop van deze periode kunnen bepalen of de gastarbeider nog steeds noodzakelijk is voor de arbeidsmarkt en verlenging van de vergunning weigeren indien de economische situatie is gewijzigd. De verlenging van de diverse vergunningen is het tweede controlemoment.

Hoe langer een immigrant in een land verblijft hoe meer rechten hij of zij verkrijgt. De vergunningen worden voor langere perioden uitgegeven en de gastarbeider krijgt meer mogelijkheden om van baan te veranderen. Op een gegeven moment kunnen immigranten een permanente verblijfsvergunning krijgen. Hierdoor kunnen zij niet langer vanwege gewijzigde economische trends of op grond van werkloosheid worden uitgezet. Hammar identificeert personen in deze omstandigheden als *denizens*.<sup>11</sup> Het zijn nog geen staatsburgers, maar omdat zij zoveel rechten hebben opgebouwd kunnen zij niet langer als immigranten worden beschouwd. Het laatste controlemoment in het immigratiebeleid betreft de naturalisatie waardoor immigranten de vreemdelingenstatus verliezen en staatsburgers worden.

---

<sup>11</sup> Hammar, *Democracy and the nation state*, hoofdstuk 1 en idem, 'Laws and policies', 252-253.

**Tabel 1: Nationale immigratiecontrolemechanismen**

Controle-momenten	Immigranten categorieën	Het doel van de controle	Controle-instrumenten Autoriteiten	Documenten
1: Toegang	Binnenkomers	Toegang tot het grondgebied	Diplomatieke posten in het buitenland; Rekruteringsbureaus; Grensbewakingsfunctionarissen	Visum
		Toegang tot verblijf	Nationale en gemeentelijke immigratieautoriteiten	Verblijfsvergunning
		Toegang tot arbeidsmarkt	Nationale en gemeentelijke immigratieautoriteiten; Arbeidsbureaus	Arbeidsvergunning
2: Verlenging	Gevestigde immigranten	Verlenging van verblijfs- en arbeidsrechten	Nationale en gemeentelijke immigratieautoriteiten; Arbeidsbureaus	Verlengde verblijfs- en arbeidsvergunningen
3: Van tijdelijke naar langdurige verblijfsrechten	Denizens	Verlening van volledige verblijfsrechten en economische en sociale rechten	Nationale en gemeentelijke immigratieautoriteiten; Arbeidsbureaus	Langdurige verblijfs- en arbeidsvergunningen
4: Naturalisatie	Nieuwe staatsburgers	Verlening van Staatsburgerschap	Nationale immigratieautoriteiten	Paspoort en/of Identificatiekaart

Bron: S.A.W. Goedings, *Labor migration in an integrating Europe. National migration policies and the free movement of workers, 1950-1968* (Den Haag 2005) 141.

Tabel 1 geeft een algemeen overzicht van de controlemogelijkheden. De wijze waarop deze mogelijkheden worden gebruikt hangt af van het type immigratiebeleid dat een land voert. In het algemeen bestaan er vijf typen immigratiebeleid. De twee uitersten worden gevormd door aan de ene kant een actief immigratiebeleid (waarbij immigratie wordt gestimuleerd, bijvoorbeeld door de oprichting van rekruteringsbureaus in afstotingsgebieden) en aan de andere kant een totale verhinderende van immigratie. Tussen deze twee uitersten kunnen landen immigratie vrijelijk toelaten, een selectie onder de immigranten toepassen (bijvoorbeeld geschoolde arbeiders laten prevaleren boven ongeschoolde arbeiders) of een restrictief beleid voeren.<sup>12</sup> Deze vijf typen immigratiebeleid resulteren in verschillende

<sup>12</sup> Weiner, 'On international migration', 444.

combinaties van controlemechanismen. Voor een totale verhindering van immigratie worden bijvoorbeeld alle momenten benut terwijl voor een vrij toelatingsbeleid de eerste drie momenten nauwelijks worden toegepast. Indien een land naast arbeiders ook de komst van nieuwe inwoners stimuleert (zoals Frankrijk in de naoorlogse periode) kunnen de eerste twee momenten worden gebruikt om personen met de juiste arbeidskwalificaties en etnische, religieuze culturele achtergrond te selecteren, terwijl een soepele controle tijdens de laatste momenten de weg naar het staatsburgerschap vergemakkelijkt. Een tegengestelde combinatie van de controlemomenten vindt plaats indien een land tijdelijke arbeidsmigratie stimuleert om de gaten in de arbeidsmarkt op te vullen, zoals West-Duitsland en Nederland in de jaren zestig. In dit geval wordt de toegang tot het grondgebied en de arbeidsmarkt toegestaan, terwijl langdurige verblijfsrechten en gezinshereniging zo veel mogelijk worden verhinderd.

### **Bilaterale arbeidsverdragen**

Regeringen van zowel immigratielanden als emigratielanden wilden het feitelijke migratieproces (de verplaatsing van werknemers van het thuisland naar het immigratieland en de toetreding op de arbeidsmarkt van het ontvangende land) niet aan de markt en de individuele immigrant overlaten. Immigratieautoriteiten stonden niet zomaar toe dat immigranten zelfstandig en zonder overheidstoezicht naar werk kwamen zoeken en dat werkgevers in andere landen arbeiders rekruteerden. Bilaterale arbeidsverdragen waren een diplomatiek instrument om arbeidsmigratie tussen twee landen te reguleren. Hiermee werd een connectie tussen de arbeidsmarkt van het afstotingsland en de arbeidsmarkt van het aantrekkingsland gecreëerd. In het verdrag kon bijvoorbeeld het maximum aantal migranten worden vastgelegd dat per jaar mocht emigreren. Tevens werden de rechten van de migranten aangegeven, zoals het loon, de arbeidsvoorwaarden en de kinderbijslag.<sup>13</sup>

Emigratielanden probeerden via bilaterale verdragen een selectie onder de emigranten te maken. De stimulering van emigratie was noodzakelijk om de werkloosheid te verlagen. Om een *braindrain* te voorkomen moesten hoogopgeleide arbeiders echter thuis blijven om in het

---

<sup>13</sup> B.S. Heisler, 'Sending countries and the politics of emigration and destination', *International migration review* 19 (1985) 469-484.

land van herkomst de economische groei en ontwikkeling te stimuleren. Laag opgeleide of ongeschoolde werknemers zouden in het buitenland werkervaring op kunnen doen. Na terugkeer zou deze ervaring de economische ontwikkeling van het thuisland verder kunnen stimuleren. Deze doelstelling werd echter regelmatig niet gerealiseerd. Geschoolde arbeiders werden namelijk op grote schaal geworven. Immigratielanden hadden een voorkeur voor vakarbeiders, zelfs voor werk waarvoor geen geschoolde arbeid nodig was. Geschoolde werknemers konden zich namelijk makkelijker aanpassen aan de nieuwe werk- en leefomstandigheden dan ongeschoolde werknemers. Immigratielanden konden emigratielanden op dit punt vaak overrulen. In de onderhandelingen van bilaterale verdragen waren de immigratielanden de sterkste partij. Er was immers een groot reservoir aan arbeiders aanwezig in de landen rond de Middellandse Zee. De immigratielanden hadden dus een ruime keuze tussen de diverse afstotingslanden en konden hierdoor vaak hun wensen realiseren ten koste van de doelstellingen van de emigratielanden.<sup>14</sup>

Een aantal van de West-Europese immigratielanden hebben gedurende de jaren vijftig en zestig rekruteringsbureaus in emigratielanden rond de Middellandse Zee opgericht. Naast de werving van arbeiders met de juiste beroepskwalificaties regelden deze bureaus veel praktische zaken, zoals medische keuringen, de aanvraag van de arbeids- en verblijfsvergunningen, de reis en het eerste onderkomen na aankomst. Dergelijke bureaus fungeerden daarom als een intermediair tussen werkgevers in het immigratieland en de kandidaat-migranten in afstotingsgebieden.<sup>15</sup> Immigratielanden konden op deze wijze een snelle en efficiënte toevoer van gastarbeiders regelen.

---

<sup>14</sup> Heisler, 'Sending countries', 475.

<sup>15</sup> Intermediaire structuren zijn een belangrijke factor in internationale arbeidsmigratiestromen. Push- en pull-factoren, zoals werkloosheid en de vraag naar arbeiders, vormen de basis van de stromen en immigratiebeleid kan migratie verhinderen maar ook stimuleren. Echter, intermediaire structuren, zoals rekruteringsbureaus en de beschikbaarheid aan informatie, ondersteunen migratieprocessen omdat zij afstotingsgebieden met aantrekkingsgebieden verbinden. Zie: J.T. Fawcett, 'Networks, linkages and migration systems', *International migration review* 23 (1989) 671-680.

## Het vrije verkeer van werknemers

Bilaterale arbeidsverdragen waren een uitstekend internationaal instrument voor landen om internationale arbeidsmigratie te regelen. Beschikbare arbeidsemigranten waren ruimschoots aanwezig in het Middellandse Zeegebied en de diverse nationale rekruteringsbureaus organiseerden de migratie van arbeidskrachten snel en efficiënt. A.T. Zolberg is van mening dat dat de reden is waarom er geen internationaal regime voor internationale migratie ontstond.<sup>16</sup> De General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) was bijvoorbeeld opgericht voor de organisatie van internationale handel, maar in de naoorlogse periode waren landen uitstekend in staat om zelf arbeidsmigratiestromen te mobiliseren.

Het Europese integratieproces is de spreekwoordelijke uitzondering op de regel. In alle Europese verdragen die tijdens de jaren vijftig werden gesloten was een migratiebepaling opgenomen die zich concentreerde op het vrije verkeer van werknemers. Deze Europese migratieregeling was voornamelijk het resultaat van herhaaldelijke Italiaanse verzoeken hieromtrent. Italië kampte tijdens de naoorlogse periode met grote werkloosheid en aangezien een nationale oplossing in de vorm van economische ontwikkeling en de daaraan gekoppelde groei van werkgelegenheid ontbrak, trachtte de Italiaanse regering het probleem op te lossen via de stimulering van arbeidsemigratie. Italië voerde een actief emigratiebeleid. Het Italiaanse ministerie van Buitenlandse Zaken coördineerde een netwerk van publieke en private agentschappen in aantreklanden die Italiaanse emigranten in die landen ondersteunden en actief contacten legden tussen werkgevers in immigratielanden en arbeiders in Italië. Vermindering van de werkloosheid met een minimum van 200.000 emigranten per jaar en een welkome invoer van buitenlands geld via de terugzending van loon waren de voornaamste doelstellingen van het Italiaanse beleid.<sup>17</sup> Deze doelstellingen werden echter nooit gehaald. Noordwest-Europese immigratielanden bewaakten en limiteerden de toegang tot hun grondgebied en arbeidsmarkt en mede hierdoor bereikte de Italiaanse emigratiestroom nooit het door Rome

---

<sup>16</sup> Zolberg, 'Labour migration', 317.

<sup>17</sup> G. Lucrezio Monticelli en L. Favero, 'Un quarto di secolo di emigrazione Italiana', *Studi emigrazione* 9 (1972) 5-91, aldaar 38-41; zie ook G. Lucrezio Monticelli, 'Italian emigration: basic characteristics and trends with special reference to the last twenty years', *International migration review* 1 (1967) 10-24.

gewenste niveau. In het Europese integratieproces zag Italië een mogelijkheid om haar werkloosheidsprobleem op te lossen.<sup>18</sup>

Naast het vrije verkeer van goederen, kapitaal en diensten is het vrije verkeer van arbeiders één van de vier vrijheden van de EEG. De onderdanen van de lidstaten verkrijgen hiermee het recht om in een andere lidstaat naar werk in loondienst te zoeken en dit te accepteren en uit te voeren onder dezelfde voorwaarden als de lokale arbeiders. De EEG-arbeidsmigranten hebben dus recht op hetzelfde loon, dezelfde arbeidsvoorwaarden, ontslagprocedures, sociale rechten als werkloosheidsuitkeringen en pensioenen, vakopleidingen en deelname aan vakbonden en ondernemingsraden.<sup>19</sup> De migratiestromen tussen de lidstaten van de EEG vonden plaats op basis van het EEG-recht op vrij verkeer en hierdoor werd de EEG een gebied waarin arbeidskrachten vrij konden migreren.

Er ontstond echter geen gemeenschappelijke markt. Het systeem resulteerde niet in een gemeenschappelijke arbeidsbeleid en uniforme arbeidsrechten voor alle werknemers. Via het vrije verkeer verkregen EEG-arbeiders het recht op gelijke behandeling, maar omdat de arbeidsrechten en sociale stelsels niet werden geharmoniseerd en per lidstaat verschilden, waren de daadwerkelijke rechten die de migrant kreeg niet gelijk in iedere lidstaat. Een Italiaan die in Duitsland werkte had recht op andere sociale rechten dan bijvoorbeeld een Duitser die in Italië werkte. Tevens vond er geen harmonisatie plaats ten aanzien van loonbelastingen, pensioenen en werkloosheidsrechten. Deze zaken werden binnen de nationale context geregeld. Sociale rechten, zoals pensioenen en de opbouw van werkloosheidsrechten, konden daarom niet worden overgeheveld naar een andere lidstaat. Migratie betekende dus vaak een verlies van al opgebouwde rechten in het afstotingsland.<sup>20</sup> Daarnaast richtte het vrije verkeer zich niet

---

<sup>18</sup> F. Romero, 'Migration as an issue in European interdependence and integration: the case of Italy' in: A.S. Milward ed., *The frontier of national sovereignty. History and theory 1945-1992* (Londen 1993) 33-58.

<sup>19</sup> Er is een groot aantal publicaties over het vrije verkeer van werknemers verschenen, onder de belangrijkste bevinden zich: A. Guild, *European community law from a migrant's perspective* (Den Haag 2000); H.G. Schermers ed., *Free movement of persons. Legal problems and experiences* (Dordrecht 1993) en H. Verschuere, *Internationale arbeidsmigratie. De toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen naar Belgisch, internationaal en Europees gemeenschapsrecht* (Brugge 1990).

<sup>20</sup> B. Schulte, 'Pensions and social security' in: J.-Y. Carlier en M. Verwilghen eds, *Thirty years of free movement of workers in Europe. Proceedings of the conference Brussels, 17 to 19 December 1998* (Luxembourg 2000) 143-158.

op alle in de lidstaten woonachtige arbeiders. Het was een exclusief recht voor staatsburgers. Personen die de nationaliteit bezaten van een land dat niet was toegetreden tot de EEG, de zogenaamde *derdelanden onderdanen*, vielen niet onder het Europese migratiesysteem. Hun migratie naar andere lidstaten werd via de diverse nationale vreemdelingenwetgeving geregeld. Het vrije verkeer van arbeiders betrof een zuiver intern migratiesysteem. Er werd geen gemeenschappelijk immigratiebeleid opgericht dat de migratiestromen naar de EEG reguleerde. Lidstaten bepaalden zelf hoeveel en welke immigranten zij toestonden. Het Europese systeem resulteerde ook niet meteen in het 'fort Europa'. Het vrije verkeer creëerde een kleine hindernis voor derdelanden onderdanen. Analoog aan de nationale systemen werd er vastgesteld dat gedurende de eerste 18 dagen na de bekendmaking van een vacature alleen EEG-onderdanen konden reageren. Pas daarna mochten derdelanden onderdanen worden aangetrokken. De juridische tekst van deze regeling was echter zeer zwak en werd massaal ontboden.

Het vrije verkeer van arbeiders hield een liberalisering van immigratieprocedures in. Het betekende in feite een minimalisering van de nationale controlemechanismen. Tabel 2 geeft aan dat de werking van de eerste drie controlemomenten werd ondermijnd. Tevens verdween grotendeels het onderscheid tussen het tweede en derde moment, omdat EEG-migranten recht hadden op gelijke behandeling en dus al snel na binnenkomst volledige economische en sociale rechten verkregen. Alleen het vierde moment, het naturalisatieproces, bleef buiten de werksfeer van het Europese migratiesysteem.<sup>21</sup> Ten aanzien van EEG-migranten bleven er voor de lidstaten nog twee belangrijke controlemomenten over: de verificatie of de arbeider inderdaad een betrekking in loondienst had aanvaard en dus onder de gunstige vrije verkeersregeling viel en de uitzonderingsbepalingen 'nationale veiligheid' en 'volksgezondheid'. De toegang van criminelen en personen met een ernstige besmettelijke ziekte kon immers worden geweigerd.

---

<sup>21</sup> S.A.W. Goedings, *Labor migration in an integrating Europe. National migration policies and the free movement of workers, 1950-1968* (Den Haag 2005) 141-144, 188-190 en 235-239.

**Tabel 2: Het effect van het vrije verkeer van werknemers op nationale immigratiecontrole- mechanismen**

Nationale immigratiecontrole		Het vrije verkeer van arbeiders van de EEG	
Controle-momenten	Doel van de controle	Rechten	Documenten
1: Toegang	Toegang tot het grondgebied	Recht op toegang voor het zoeken van werk in loondienst; Versimpeling van de grensovergang	Visa zijn niet verplicht voor EEG-migranten; Voor de grensovergang zijn paspoorten niet langer verplicht, een identificatiekaart volstaat
	Toegang tot verblijf	Recht op verblijf voor uitvoering van werk in loondienst	Automatische verlening van de verblijfsvergunning nadat de immigrant werk heeft gevonden
	Toegang tot arbeidsmarkt	Recht op toegang voor het zoeken, accepteren en uitvoeren van werk in loondienst	Arbeidsvergunningen zijn niet verplicht voor EEG-migranten
2: Verlenging	Verlenging van verblijf en arbeidsrechten	Recht op: - gelijk loon - gelijke arbeidsvoorwaarden en sociale rechten - gezinshereniging - langdurige verblijfsrechten	Arbeidsvergunningen zijn niet verplicht voor EEG-migranten; Langdurige verblijfsvergunningen
3: Van tijdelijke naar langdurige verblijfsrechten	Verlening van volledige verblijfsrechten en economische & sociale rechten		
4: Naturalisatie	Verlening van staatsburgerschap	Naturalisatie valt niet onder het EEG recht en wordt door nationaal recht geregeld	

Bron: Goedings, *Labor migration*, 239.

Het vrije verkeer van arbeiders ondermijnde de controlemogelijkheden van de EEG-lidstaten. Op grond hiervan waren de immigratielanden van de EEG (België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en West-Duitsland) tegenstanders van de EEG migratieregeling.<sup>22</sup> Een interessante vraag in dit perspectief is waarom deze landen akkoord waren gegaan met de oprichting van het Europese migratiesysteem. Het is natuurlijk zo dat het vrije arbeidsverkeer onderdeel is van de theorieën over economische integratie en een douane-unie. Echter de EEG heeft deze theorieën niet volledig en tot in alle details in praktijk gebracht. De wijze waarop de EEG is vormgegeven was een politieke keuze van de oprichters van deze Europese organisatie.

<sup>22</sup> Romero, 'Migration as an issue' en Goedings, *Labor migration*.

De zes nationale regeringen hadden er dus ook voor kunnen kiezen om het vrije verkeer niet op te nemen in de EEG-structuur. Immigratielanden hadden het vrije verkeer ook niet nodig om de werving van voldoende gastarbeiders te stimuleren. Met de bilaterale arbeidsverdragen hadden zij al een uitstekend functionerend diplomatiek instrument in handen. Deze verdragen tastten bovendien de immigratiecontrolemechanismen niet aan zoals migratieregeling van de EEG beoogde. Toch werd het vrije verkeer van arbeiders opgericht en de vraag is waarom. In dit perspectief is belangrijk om zich te realiseren dat de onderhandelingen van grote Europese verdragen, zoals de verdragen van Parijs en Rome, uit grote onderhandelingsclusters bestonden. Naast arbeidsmigratie lagen vele andere onderwerpen op tafel die veel belangrijker waren, zoals de liberalisatie van handelsbelemmeringen en het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Migratie was daarom onderdeel van een pakket van onderwerpen die voor alle landen belangrijke nationale belangen raakten. In een dergelijke situatie zijn landen vaker bereid om water bij de wijn te doen om hun eigen nationale sleutelonderwerpen binnen te halen dan bij onderhandelingen die zich volledig op arbeidsmigratie richtten.<sup>23</sup>

Frankrijk en Nederland zijn goede voorbeelden van een dergelijke keuze. Frankrijk had een regeling voor een gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen ten aanzien van het arbeidsloon ingesteld, terwijl in andere landen vrouwen vaak beduidend minder dan hun mannelijke collega's werden uitbetaald. Loonkosten vormen een belangrijk onderdeel van de productiekosten. Om te voorkomen dat de positie van Franse bedrijven op de Europese markt zou worden ondermijnd, eiste Parijs tijdens de onderhandelingen van het Verdrag van Rome dat werkgevers in de overige lidstaten vrouwen evenveel loon als mannen zouden uitbetalen. Frankrijk was een groot tegenstander van het vrije verkeer van arbeiders, maar om het voor de Franse bedrijven belangrijke punt van gelijke behandeling van mannen en vrouwen binnen te halen heeft Parijs het Italiaans verzoek om een EEG-migratieregeling geaccepteerd.

Handelsliberalisatie was voor Nederland de belangrijkste vis in het Europese net en om deze vis te vangen heeft de Nederlandse regering het door haar ongewenste vrije arbeidersverkeer geaccepteerd. Met andere woorden, hoewel de immigratielanden in principe tegen de EEG-migratieregeling waren, hebben zij vanwege de veiligstelling van de voor hen

---

<sup>23</sup> Goedings, *Labor migration*, hoofdstuk 6.

belangrijke EEG-regelingen, de opname van een migratieregeling in het Verdrag van Rome toegestaan.<sup>24</sup>

### **Conclusie: internationale betrekkingen en immigratiebeleid**

In de naoorlogse periode ontwikkelden West-Europese landen een immigratiebeleid met het doel de migratiestromen te reguleren en te controleren. Het vrije verkeer van arbeiders van de EEG ondermijnde dit beleid door het recht op vrije toegang tot het rondgebied en de arbeidsmarkt te verlenen aan de staatsburgers van de lidstaten. De Europese migratieregeling vormde geen uitzondering. Het vluchtelingenverdrag van Genève, koloniaal beleid en buitenlandse betrekkingen resulteerden al in uitzonderingen op de doelstelling van het immigratiebeleid. In de negentiende eeuw bestonden er in figuurlijke zin twee deuren aan de grens: één voor staatsburgers en één voor buitenlanders. Door de vele internationale verdragen en afspraken werd de deur voor buitenlanders onderverdeeld in een groot aantal subdeuren: één voor vluchtelingen, één voor arbeiders van de EEG en één voor arbeiders afkomstig uit derdelanden en diverse deuren voor de staatsburgers van landen waarmee speciale diplomatieke betrekkingen worden onderhouden. Hollifield heeft in dit verband beargumenteerd dat democratische landen met een paradox werden geconfronteerd tussen arbeidsmarktbeleid en individuele mensenrechten.<sup>25</sup> De opvulling van gaten in de arbeidsmarkt verlangde gastarbeiders, maar buitenlandse betrekkingen, de ontwikkeling van mensenrechten, die de uitzetting van denizens (buitenlanders die al lang op het grondgebied verblijven) bemoeilijkten, ondermijnde de mogelijkheden van landen om een eigen nationaal immigratiebeleid te voeren. Deze situatie evenals het voortschrijdende integratieproces binnen de EEG (de verwijdering van de binnengrenzen en de instelling van de interne markt in 1992) en de vernieuwde oost-west migratie na de val van de Berlijnse Muur staan aan de wieg van het Europees immigratiebeleid dat zich in recente jaren stap voor stap lijkt te ontwikkelen. In tegenstelling tot de jaren vijftig en zestig hebben de West-Europese staten nu wel een internationaal regime nodig om internationale migratiestromen te reguleren en te controleren.

---

<sup>24</sup> Goedings, *Labor migration*, hoofdstuk 6.

<sup>25</sup> J.F. Hollifield, *Immigrants, markets, and states. The political economy of postwar Europe* (Londen 1992) 231-232.