

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) 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).

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

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Migratie en de verzorgingsstaat

In een arbeidsmarkt zonder overheid heeft vrij verkeer van werknemers in theorie enkel economische voordelen. Maar de realiteit is anders. Het herverdelingsmechanisme van de Nederlandse verzorgingsstaat heeft een aanzuigende werking op laagopgeleide arbeidsmigranten. Willen we de verzorgingsstaat houdbaar houden, dan moet in het arbeidsmigratiebeleid nadrukkelijk onderscheid worden gemaakt tussen laag- en hoogopgeleide migranten.

door *Rob Euwals & Bas ter Weel*

Euwals is programmaleider arbeid bij het Centraal Planbureau. Ter Weel is sectorhoofd arbeid en onderwijs bij het Centraal Planbureau.

VRIJ VERKEER VAN WERKNEMERS kan een bijdrage leveren aan de welvaart in Nederland en andere landen in de wereld. Arbeidsmigranten gaan namelijk werken waar ze het meest kunnen verdienen, en dus het productiefst zijn. In een ideale markt zonder overheid en fricties ontstaat op die manier een efficiënt evenwicht. Aangaande de vrije handel binnen de Europese Unie is een schatting gemaakt van het voordeel voor de Nederlandse burger. Jaarlijks zou dit ongeveer 5 procent van het inkomen zijn. Op de lange termijn kan het huidige niveau van integratie voor goederen en diensten voor zelfs ongeveer 17 procent aan het inkomen in Nederland bijdragen en bijna 10 procent voor de EU als geheel.¹ Het evenwicht met vrij verkeer van werknemers wordt echter niet altijd als rechtvaardig beschouwd, omdat er bijvoorbeeld veel ongelijkheid ontstaat tussen personen die wel en die niet kunnen werken en tussen rijk en arm. Daarom wordt in een verzorgingsstaat inkomen verzekerd en herverdeeld.

Een herverdelende verzorgingsstaat verstoort echter de prikkels voor

migratie. Als gevolg van herverdeling en het beschermen van de positie van zwakkeren in de samenleving zijn de (netto)lonen relatief hoog aan de onderkant van de arbeidsmarkt en laag aan de bovenkant. Dit heeft een aanzuigende werking op laagopgeleide migranten. Daarnaast beperkt het de aantrekkingskracht van Nederland op hoogopgeleide migranten (in vergelijking met landen met een minimale verzorgingsstaat). Vrije arbeidsmigratie en de Nederlandse herverdelende verzorgingsstaat staan daardoor op gespannen voet. Beleidsmakers staan voor lastige keuzes, waarbij slimme oplossingen deels de afweging tussen productiviteit en rechtvaardigheid kunnen verzachten.

In deze bijdrage werken we de relatie tussen arbeidsmigratiebeleid en de rol van de verzorgingsstaat verder uit. Arbeidsmigratiebeleid en de inrichting van de verzorgingsstaat beïnvloeden elkaar wederzijds. Dit spanningsveld tussen beleid en inrichting van de verzorgingsstaat bepaalt de invloed van arbeidsmigratie op de verzorgingsstaat in Nederland. Om deze wisselwerking en de bijbehorende afwegingen te kunnen duiden gaan we eerst in op de werking van de arbeidsmarkt. Vervolgens bespreken we de invloed van de verzorgingsstaat op de werking van de arbeidsmarkt en migratieprikkel. Ten slotte geven we de beleidsafwegingen tussen productiviteit en rechtvaardigheid weer.

WERKING VAN DE ARBEIDSMARKT

De arbeidsmarkt heeft baat bij vrij verkeer van werknemers. Dat geldt binnen Nederland, maar het geldt ook binnen de EU en zelfs voor de hele wereld. Vrije arbeidsmigratie zorgt er immers voor dat werknemers daar gaan werken waar ze het meeste kunnen verdienen. Dit is een economisch gewin, aangezien het de concurrentiepositie van een land bevordert. Meestal betekent dat ook dat ze daar het productiefst zijn. Economen noemen dit de ‘optimale allocatie van de productiefactor arbeid’. Door het vrij verkeer wordt arbeid zo productief mogelijk ingezet en zo wordt de hoogst mogelijke productie bereikt. Niet alle werknemers zullen echter beter af zijn met vrije arbeidsmigratie.

Om te beginnen willen we de voordelen van vrij verkeer van werknemers benadrukken omdat ze minder zichtbaar zijn en in het publieke debat vaak vergeten worden. Vrij verkeer zorgt namelijk voor lagere prijzen voor goederen en diensten. Daar profiteert iedereen van. Hetzelfde geldt voor vrije handel op mondiaal niveau. Door veel mensen wordt de opkomst van China gezien als een bedreiging voor de Nederlandse economie. Op het moment dat een dergelijk land ook hoogwaardige goederen gaat vervaardigen, zal hooggeschoold werk waarschijnlijk ook verdwijnen.

De vrije handel leidt dan echter ten gunste van iedereen tot lage prijzen voor hoogwaardige producten.² De potentiële voordelen van arbeidsmigratie zijn er in vele vormen: migranten zijn vaak gemotiveerd omdat ze een bewuste keuze hebben gemaakt, ze brengen nieuwe ideeën en ervaringen mee en helpen bij het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt. Zo dragen ze bij aan producten en diensten die anders tegen een hogere prijs beschikbaar zouden zijn. Het voordeel van lagere prijzen is niet zo zichtbaar, maar is aanzienlijk omdat het vaak aan een grote groep van consumenten ten goede komt. Daarnaast zorgen arbeidsmigranten in exporterende sectoren, zoals de tuinbouw, voor een concurrentievoordeel ten opzichte van landen waar nog geen vrij verkeer van werknemers is toegestaan. Deze export zorgt voor werkgelegenheid en winsten waar Nederlandse werknemers van profiteren.

De voordelen van vrije arbeidsmigratie doen zich voor in een arbeidsmarkt waarin lonen de relatieve schaarste van arbeid weergeven. In een goed werkende arbeidsmarkt zijn de lonen hoog voor werkzaamheden die relatief schaars zijn. Mocht er op de arbeidsmarkt een grote vraag zijn naar een bepaalde soort technici, dan zullen de lonen voor deze technici hoog zijn. En mocht de zorgsector in een hoog tempo blijven groeien en er meer personeel nodig zijn, dan zullen de lonen in de zorg in de toekomst stijgen. Op basis van huidige en verwachte verschillen in lonen kiezen werknemers voor bepaalde banen en opleidingen. Dat geldt voor jongeren bij de keuze voor hun opleiding, maar het geldt ook voor oudere werknemers die besluiten zich te laten omscholen. En het geldt ook voor de arbeidsmigranten.

Ondanks de voordelen van vrij verkeer zijn niet alle Nederlandse werknemers beter af. Als gevolg van de toenemende concurrentie kunnen lonen van bepaalde groepen werknemers harder worden getroffen dan lonen van andere werknemers. Hierdoor zijn de voordelen van vrij verkeer niet gelijk verdeeld over de bevolking. Nederlanders met beroepen die ook door arbeidsmigranten kunnen worden uitgeoefend ondervinden meer concurrentie. Door het extra arbeidsaanbod zullen de lonen op de middellange termijn gedrukt worden. Adequate controle op de naleving van cao-lonen kan de omvang van de verdringing door arbeidsmigranten die lagere (of te lage) lonen accepteren beperken. Op de middellange termijn zal het extra arbeidsaanbod echter een remmende invloed op de cao-lonen hebben. Deze nadelen zijn zichtbaar omdat het aanwijsbare groepen betreft, zoals bouwvakkers, vrachtwagenchauffeurs en seizoensarbeiders in de land- en tuinbouw.

VERZORGINGSSTAAT

Naast het ongelijke effect van arbeidsmigratie op verschillende groepen

werknemers is de verzorgingsstaat een tweede reden waarom de kosten en baten van vrije arbeidsmigratie niet gelijk verdeeld zijn over de bevolking. De Nederlandse verzorgingsstaat verzekert inkomen tegen zaken als werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, en herverdeelt om zwakkeren in de maatschappij te beschermen tegen armoede. De verzekering en herverdeling hebben als doel de verdeling van inkomen rechtvaardiger te maken, maar het verstoort ook de werking van de arbeidsmarkt.³ Een her-

Een herverdelende verzorgingsstaat trekt andere arbeidsmigranten aan dan een vrijemarkteconomie zonder herverdeling

verdelende verzorgingsstaat trekt daardoor andere arbeidsmigranten aan dan een vrijemarkteconomie zonder herverdeling. Omdat herverdeling en verzekering is georganiseerd per land kan een land met een uitgebreide verzorgingsstaat migranten aantrekken die de houdbaarheid onder druk zetten.

Een uitgebreide verzorgingsstaat verstoort de werking van de arbeidsmarkt omdat de nettolonen niet meer goed de relatieve schaarste aan arbeid weergeven. De verzorgingsstaat herverdeelt inkomen van personen met een hoog naar een laag inkomen. Door de herverdeling zijn de nettolonen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt laag in vergelijking met landen met een minimale verzorgingsstaat. En omdat het risico van personen met een hoog arbeidsinkomen op bijvoorbeeld werkloosheid en armoede gering is, profiteren ze nauwelijks van de verzekeringen. Daarentegen worden de nettolonen voor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt minder getroffen door progressieve belastingen, terwijl vooral zij voordeel hebben van de verzekeringen. De verzorgingsstaat verstoort op deze wijze de signalen die lonen in een vrije markt geven over relatieve schaarste.

Een herverdelende verzorgingsstaat, zoals de Nederlandse, zal daarom vooral een aantrekkende kracht uitoefenen op de laaggeschoolde arbeidsmigranten.⁴ Dit heeft gevolgen voor de houdbaarheid van de verzorgingsstaat.⁵ Hun nettoloon is namelijk relatief hoog, mede door de minimumlonen, terwijl ze ook relatief veel voordeel hebben van de geboden verzekering. Daarbij willen we niet het beeld schetsen dat laaggeschoolde arbeidsmigranten slechts voor Nederland kiezen vanwege de verzorgingsstaat. Ook laaggeschoolde arbeidsmigranten zijn vaak gemotiveerd. Bovendien hebben ze bij aankomst per definitie een baan en tegenwoordig maar weinig rechten. Na verloop van tijd krijgen ze echter meer rechten, zoals een permanente verblijfsvergunning of het staatsburgerschap. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat hun gedrag onder dergelijke omstandigheden zal afwijken van vergelijkbare autochtonen.

De relatief hoge minimum levensstandaard en minimumlonen beïnvloeden de soorten werkzaamheden die Nederlandse ingezetenen accepteren, en dat kan weer invloed hebben op de vraag naar (tijdelijke) arbeidsmigranten. De prikkel tot het accepteren van weinig aangenaam werk is niet groot voor ingezetenen. Weinig laaggeschoolden, ongeacht of ze autochtoon of allochtoon zijn, accepteren zulk werk. Bepaalde soorten ongeschoold werk, bijvoorbeeld zwaar werk in de land- en tuinbouw, blijft dus in Nederland bestaan bij de gratie van arbeidsmigranten die dergelijk werk nog wel uitvoeren. Door het lage arbeidsaanbod zijn de verdiensten in zware of onaantrekkelijke beroepen soms behoorlijk, zeker in vergelijking met landen waar de bescherming aan de onderkant van de arbeidsmarkt gering is.

Een herverdelende verzorgingsstaat verstoort ook de migratie van hoogopgeleiden. Een grote toestroom kan de houdbaarheid van de verzorgingsstaat ten goede komen, omdat er dan relatief veel hoge inkomens zijn waarover de lasten kunnen worden verdeeld. Het probleem is dat relatief weinig hoogopgeleide arbeidsmigranten voor een land met een uitgebreide verzorgingsstaat zullen kiezen, omdat zij minder waarde hechten aan de bescherming die wordt geboden en er dus ook niet voor willen betalen. Daarnaast zijn de nettolonen in landen met een minimale verzorgingsstaat hoger voor hoogopgeleide werknemers. Op het voorkeurslijstje van bestemmingslanden van hoogopgeleide arbeidsmigranten staan meestal landen als de Verenigde Staten, Canada, Australië en het Verenigd Koninkrijk.

ARBEIDSMIGRATIEBELEID

Vrije arbeidsmigratie is geen zinvolle beleids optie wanneer we als maatschappij kiezen voor een verzorgingsstaat die verder gaat dan een minimale zorg voor zwakkeren. Daarom dient het beleid in een verzorgingsstaat zoals we nu in Nederland kennen restrictief te zijn voor laaggeschoolde en minder kansrijke arbeidsmigranten, terwijl een meer open beleid voor hoogopgeleide arbeidsmigranten aantrekkelijk is. Dit beleid wordt in Nederland al enige jaren gevoerd. Het is noodzakelijk voor de houdbaarheid van de verzorgingsstaat, maar vanuit een meer mondiaal perspectief is het eigenlijk niet optimaal. De vraag is of een succesvoller beleid mogelijk is. We bespreken beleids opties die meer mogelijkheden geven om te profiteren van de voordelen van vrij werknemersverkeer en die mogelijk de houdbaarheid van de Nederlandse verzorgingsstaat in stand houden.

Een eerste beleids optie betreft het vergroten van de aantrekkingskracht van Nederland op hooggeschoolde arbeidsmigranten. Derge-

lijke migranten dragen bij aan het innovatie- en groeipotentieel van de economie door bijdragen aan de wetenschap die innovatie stimuleren, kennispillowers die de samenleving ten goede komen in de vorm van nieuwe producten en diensten, en nieuwe vormen van ondernemerschap, waardoor nieuwe banen ontstaan. De hoogte van de inkomenseis voor kennismigranten en een tijdelijke ontheffing van de bijdrage aan de herverdeling zijn zulke opties. Een verlaging van de inkomenseis voor kennismigranten zou de instroom kunnen stimuleren. Voor een positieve bijdrage aan de Nederlandse economie en verzorgingsstaat dienen arbeidsmigranten echter wel een bepaalde verdien capaciteit te hebben. Waar de grens van deze verdien capaciteit precies ligt is moeilijk te bepalen. De Nederlandse inkomenseis voor kennismigranten is op dit moment niet bijzonder hoog, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland. Tijdelijke ontheffing van kennismigranten aan de herverdeling kan als alternatief dienen. De groep geheel uitsluiten van het leveren van een bijdrage aan de verzorgingsstaat is niet zinvol, omdat we deze migranten (deels) graag aantrekken om hun bijdrage aan ons herverdelingsstelsel. Het lijkt er echter op dat individuen over het algemeen niet snel terugkomen op gemaakte beslissingen en dat ze beïnvloed kunnen worden door kortetermijnvoordelen. Tijdelijke (belasting)voordelen en begeleiding bij migratie zouden kunnen helpen hoogopgeleide arbeidsmigranten over de streep te trekken.

Een tweede beleidsoptie is de Europese Blue Card voor hooggeschoolde kennismigranten. Het doel van deze verblijfsvergunning is om tot een goede selectie van arbeidsmigranten te komen. Een gezamenlijke aanpak maakt Europa aantrekkelijker voor kennismigranten, zeker als zij daarmee toegang hebben tot de hele Europese arbeidsmarkt in plaats van tot een enkele lidstaat. Een Europese aanpak doet recht aan het gemeenschappelijke probleem van het beschermen van de verzorgingsstaat: in de meeste West-Europese landen omvatten de sociale uitgaven meer dan een kwart van het nationale inkomen. Belangrijkste uitdaging bij dit beleid is om recht te doen aan de grote verschillen binnen de EU, zowel in termen van de verzorgingsstaat als in het opleidingsniveau van de werknemers.

Een derde beleidsoptie betreft tijdelijke arbeidsmigratie van laaggeschoolden. Ondanks de aanzienlijke werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt is er ook op dat deel van de arbeidsmarkt sprake van moeilijk vervulbare vacatures. Het is voor werkgevers moeilijk gemotiveerd Nederlands personeel te vinden voor het uitvoeren van bepaald werk. Tijdelijke arbeidsmigratie kan een oplossing zijn, omdat de tijdelijke arbeidsmigranten gemotiveerd worden door een salaris dat vele malen hoger is dan in hun land van herkomst, werkgevers worden voorzien

van gemotiveerd personeel en de belastingen en premies worden geïnd over de verdiende inkomsten. Tegelijkertijd wordt de verzorgingsstaat nauwelijks belast, omdat de arbeidsmigranten na gedane arbeid het land

*Laaggeschoolde immigranten
leveren geen positieve bijdrage
aan de houdbaarheid van de
verzorgingsstaat*

weer verlaten. Dit laatste is wel een belangrijke voorwaarde. Permanente laaggeschoolde immigranten leveren geen positieve bijdrage aan de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. Het beleid moet dusdanig worden vormgegeven dat de tijdelijke arbeidsmigranten na het

aflopen van de verblijfsvergunning het land verlaten. Dat is geen makkelijke opgave.

Noten

- 1 B. Straathof, G.J. Linders, A.M. Lejour en J. Möhlmann, *The internal market and the Dutch economy. Implications for trade and economic growth* (CPB Document 168). Den Haag: CPB, 2008.
- 2 B. ter Weel, 'Angst voor snelle Chinese ontwikkeling is ongegrond', *Me Judice* 4, 8 januari 2011 (www.mejudice.nl/artikel/551/angst-voor-snelle-chinese-ontwikkeling-is-ongegronnd); B. ter Weel, 'Juist in tijden van crisis is vrijhandel noodzakelijk', *Me Judice* 2, 5 januari 2009 (www.mejudice.nl/artikel/127/juist-in-tijden-van-crisis-is-vrijhandel-noodzakelijk).
- 3 Zie bijvoorbeeld B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Bert Bakker, 2008.
- 4 V. Chorny, R. Euwals en K. Folmer (2007), *Immigration policy and welfare state design. A qualitative approach to explore the interaction* (CPB Document 153). Den Haag: CPB, 2007.
- 5 H. Roodenburg, R. Euwals en H. ter Rele, *Immigration and the Dutch economy* (CPB Bijzondere publicatie 47). Den Haag: CPB, 2003.