

# Goede arbeidsmigratie vereist meer verzorgingsstaat

Problemen met arbeidsmigranten worden verkeerd geduid. Uit onderzoek blijkt dat er nauwelijks sprake van is dat zij Nederlandse werknemers verdringen. Een reëel gevaar is wel dat zij als ze werkloos zijn geworden, niet meer aan de slag komen en relatief vaak blijven hangen in een bijstandsuitkering. Voor de solidariteit is dat funest. Het is daarom nodig de verzorgingsstaat anders in te richten.

## MONIQUE KREMER

*Werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en auteur van 'Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren' (Boom/Lemma). Zij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.*

Een dijkdoorbraak, een tsunami. Dat zijn de termen die Asscher en Goodhart en eerder de Haagse wethouder Marnix Norder (ook PvdA) graag in de mond nemen als ze over Europese migratie spreken. En als er naar water gerefereerd wordt, dan weten Nederlanders wel wat hen te doen staat: 'de schaapjes op het droge krijgen' en 'de rijen sluiten'.

Wat zijn de feiten? Het Nederlandse migratiesaldo – het verschil tussen immigratie en emigratie – schommelt al decennialang rond de 30.000, in 2006 was het zelfs negatief. En slechts 2,5% van de Europeanen woont, tot droefenis van 'Brussel', in een ander Europees land. Binnen de Verenigde Staten is er vele malen meer mobiliteit dan tussen de Europese Staten. Wel heeft migratie door aansluiting van de tien Midden- en Oost-Europese landen een ander gezicht gekregen. Kwamen voorheen vooral migranten van buiten Europa naar Nederland, nu wonen in Nederland

ruim 300.000 'MOE-landers'. Die blijven lang niet allemaal: de helft van de Polen is inmiddels alweer vertrokken.

Maar wat gebeurt er, wordt angstig gevraagd, als in 2014 ook de Bulgaren en Roemenen in Nederland mogen werken? Natuurlijk, een aantal van hen zal naar Nederland komen. Maar ook zij zullen niet zorgen voor een 'dijkdoorbraak'. Van de bijna 25 miljoen Roemenen wonen er al 3,5 miljoen buiten Roemenië. Degegen die graag wilden emigreren, zijn allang vertrokken, vooral naar Italië of Spanje. Daar zijn hun landgenoten al en voelen zij zich het meeste 'thuis'. Migratie is dus wel van aard veranderd – want zij is vaker tijdelijk en Europees – maar van 'massamigratie' is echt geen sprake.

Voor Asscher en Goodhart is verdringing op de arbeidsmarkt hét prangende probleem, met als achterliggend motief de bescherming van de autochtone arbeider. Prototype: de vrachtwagenchauffeur. Ooit dagen onderweg

om de kost te verdienen voor vrouw en kinderen, kan hij nu geen kant op omdat een Pool zijn baan heeft ingepikt. Na decennia gehakketak over de normen en waarden van immigranten is het een zegen dat de politieke aandacht eindelijk verschuift naar de arbeidsmarkt. Maar is verdringing nu echt het meest urgente probleem?

De vrachtwagenchauffeur raakt niet werkloos door Europese migranten maar door Europese concurrentie. Talloze economische studies laten daarnaast al jaren zien dat van verdringing door migranten zelden sprake is.<sup>1</sup> Migranten komen nu eenmaal wanneer de economie groeit, als er nieuwe banen bijkomen. Bovendien: arbeidsmigranten doen vaak werk dat de zittende bevolking niet wil doen. Onze arbeidsmarkten zijn ten diepste gesegmenteerd: goede en goedbetaalde, veilige banen die vaak in handen zijn van autochtonen naast een tweederangssegment met de zogenaamde drie-D-banen – ‘dirty’, ‘dangerous’, ‘difficult’ – die slecht betaald zijn en worden overgelaten aan migranten.

Dus als er al sprake is van competitie door arbeidsmigranten, bijvoorbeeld in de krimpsegmenten van de economie, dan is dat niet met de autochtone vrachtwagenchauffeur maar met de al eerder gearriveerde Turken en Marokkanen. Net als de flexmigranten uit Oost-Europa werken zij vaak aan de onderkant van de arbeidsmarkt op tijdelijke contracten via uitzendbureaus. Als Asscher verdringing hoog opneemt, dan komt hij – eindelijk – op voor ‘onze allochtonen’.

### ***Een herhaling van de gastarbeiders-geschiedenis?***

Arbeidsmigratie ontbloomt een veel pijnlijker fenomeen: het algehele gebrek aan verantwoordelijkheidszin bij werkgevers en overheid voor de onderkant van de arbeidsmarkt. In *Who needs migrant workers?* van Martin Ruhs en Bridget Anderson worden verschillende sectoren in de Britse arbeidsmarkt belicht, van de bouw tot aan de zorg.<sup>2</sup> Werkgevers blijken

liever buitenlandse werknemers aan te trekken dan Britse: ze werken meer en zeuren minder. Omdat in Europa altijd arbeidsmigranten voorhanden zijn, zetten werkgevers zich niet (meer) in voor training en scholing van werknemers. Uitzendbureaus, werkgevers én overheid voelen zich weinig verantwoordelijk voor de nieuwe migranten en zeker niet voor hun toekomst op de arbeidsmarkt.

Het gevaar dreigt dat er straks weer een nieuwe categorie arbeidsmigranten is waarin niet wordt geïnvesteerd en die weinig in zichzelf investeert. Veel Polen, en ook de Bulgaren en Roemenen die er al zijn, spreken weinig Nederlands. Velen van hen zijn werkzaam in sectoren van de arbeidsmarkt die makkelijk naar het buitenland verplaatst kunnen worden, zoals de land- en tuinbouw. Bovendien: in de kas maak je zelden carrière, de opwaartse mobiliteit is beperkt. De betreuenswaardige gastarbeidersgeschiedenis hoeft zich niet te herhalen. De papieren van de migranten uit Polen zijn een stuk beter dan destijds die van de ongeschoolde arbeiders uit Marokko en Turkije. Maar het kan wel. Zeker als we weinig leren van het verleden en schromen om te investeren in immigranten.

Asscher en Goodhart maken zich terecht zorgen over de solidariteit en migratieweerstand van de samenleving. Al een paar decennia is ons land diep verdeeld over de wenselijkheid van immigratie en dat zal nog wel even zo blijven. Migratieweerstand heeft echter weinig te maken met aantallen immigranten. Na 2001 werden Nederlanders toleranter ten aanzien van immigratie, terwijl het migratiesaldo hetzelfde bleef. Bovendien: in landen met weinig immigranten kan de weerstand veel groter zijn (Denemarken) dan in landen met veel immigranten (Canada, Australië).

Wat is dan wel de crux? Overal ter wereld is het welkom warmer wanneer migranten beter zijn opgeleid en vooral: wanneer migranten werken. Wil je dus autochtone werknemers warm maken voor migratie, dan moet je – hoe paradoxaal het ook klinkt – zorgen dat juist migranten werken.

### **Een beter arbeidsmarktbeleid**

Dat betekent allereerst dat er in Nederland een betere migratiemix moet komen. Slechts een vijfde van alle immigranten is hoger opgeleid. De immigranten die naar Nederland komen zijn zelfs lager opgeleid dan de zittende bevolking. In klassieke immigratielanden zoals Australië en Canada is dat precies omgekeerd: migranten trekken juist het opleidingsniveau omhoog.

Maar Nederland zal echt niet meer hoger opgeleiden aantrekken als voortdurend wordt gewezen op de gevaren van immigratie. Het afroepen van 'code oranje' weert niet alleen lager opgeleide migranten maar ook de hoger opgeleiden. Het maakt ze onzeker. Zo vertelt een Indiase kennismigrant: 'Nu is er het Polenmeldpunt, straks gaat het over ons.' Dat een intolerant, politiek klimaat effect heeft, ondervond ook Duitsland. Toen een prominente politicus die tegen een Duitse variant van de Green Card was, sprak over 'Kinder stat Inder' voelden weinig Indiase ICT'ers zich nog geroepen om naar Duitsland te komen. Kortom, met 'eigen vrachtwagenchauffeurs eerst' kan Nederland de komst van hoger opgeleide technici op zijn buik schrijven.

In een wereld met steeds meer hoger opgeleiden, met demografische tekorten overall en economische centra in Azië en Latijns Amerika hebben wij migranten echt niet meer voor het uitkiezen. Zij kiezen ons. Tenminste: als er in 'the battle for brains' wat zwaarder geschut ingezet wordt. Naast een warmer welkom zijn ook een verbeterde kennisinfrastructuur en verzorgingsstaatvoorzieningen cruciaal. Hoger geschoolde migranten komen alleen naar Nederland als er interessant werk voor hen is in een inspirerende omgeving – talent trekt talent aan. Veel hoger opgeleide migranten vinden de Nederlandse gezondheidszorg, de kinderopvang en het onderwijs letterlijk niet om over naar huis te schrijven.

En om migratie aan de onderkant beter te reguleren komen we inderdaad uit bij de arbeidsmarkt: arbeidsmarktbeleid is in tijden

van open binnengrenzen het belangrijkste migratie-instrument. Want waarom trokken zoveel nieuwe Europeanen naar Engeland en Ierland en niet naar Zweden toen ook daar in 2004 de grenzen opengingen? Niet alleen door de voertaal. In Zweden worden werkgevers veel meer gehouden aan collectieve afspraken over lonen en scholing dan in de andere twee landen. In Engeland en Ierland zijn, net als in Nederland, migratie en de flexibele arbeidsmarkt een verstandshuwelijk aangegaan.

In Nederland is daarnaast op de arbeidsinspectie aanzienlijk bezuinigd, is de uitzendbranche uit de kluiten gewassen, en werken de vakbonden niet op de werkplek. Wie arbeidsmigratie aan de onderkant wil remmen in een Europa zonder douaneposten, moet zich wagen aan arbeidsmarktbeleid, zoals het inperken van de flexibiliteit en de uitzendbranche. Daar hoeft je, zoals Asscher en Goodhart doen, helemaal niet voor naar Brussel te wijzen – een beproefde afleidingstactiek. Dat kan prima via nationaal arbeidsmarktbeleid.

### **Immigranten aan het werk houden**

Immigranten moeten niet alleen aan het werk komen maar moeten dat werk ook behouden. Of zoals de Zweedse minister Bilström het zegt: 'Een hoog immigratiegetal is niet per se een probleem. Het probleem is die mensen aan het werk te krijgen.' Bij werkloosheid zal een deel van de immigranten terugkeren naar het land van herkomst, maar een deel zal zich al hebben gevestigd. Europese verzorgingsstaten, en zeker de Nederlandse, hebben ronduit een bedroevende reputatie op het terrein van de sociaaleconomische integratie van immigranten. Samen met België scoort Nederland het slechtst als het gaat om de arbeidsmarktkansen van migranten en hun kinderen (!).<sup>3</sup>

De commissie-Blok concludeerde al in 2004 dat ons beleid te weinig is gericht op arbeidsparticipatie. Die conclusie geldt nog steeds. Het huidige inburgeringsbeleid gaat vooral over normen en waarden. Daar hebben maar weinig mensen daadwerkelijk werk mee ge-

vonden.<sup>4</sup> Bovendien zijn de integratiebudgetten in Nederland schamel. Zelfs een liberaal land als Canada trekt veel financiële middelen uit om de sociaaleconomische integratie te bevorderen, net als Denemarken, dat in zijn restrictieve benadering van migranten een inspiratiebron was voor Nederland.

Migratie zou dus niet moeten leiden tot minder verzorgingsstaat, maar tot meer verzorgingsstaat. Immigranten en hun kinderen moeten voldoende menselijk kapitaal hebben om deel te kunnen nemen aan de, steeds veranderende en veeleisendere arbeidsmarkt. Onderwijs is daarbij cruciaal.

De Pisa-scores van migrantenkinderen in Nederland zijn in Europees perspectief bijzonder laag.<sup>5</sup> De segregatie in het onderwijs, die al bij kinderen in de luiers begint, en de vroege selectie op twaalfjarige leeftijd waardoor veel migrantenkinderen in een laag schooltype terecht komen dat ook weinig begeleiding kent, doen Nederland de das om. Turkse migrantenkinderen in Zweden verlaten bijvoorbeeld minder vaak zonder diploma de school dan in Nederland omdat al vanaf hun babytijd in hen wordt geïnvesteerd door goede kinderopvang.<sup>6</sup>

Ook als migranten eenmaal werkloos zijn, zijn verplichtende investeringen aan de orde. Uit Scandinavië weten we dat een actief arbeidsmarktbeleid, met name 'on the job' training en intensieve begeleiding en loonsubsidies, vaak goed werken voor (laagopgeleide) migranten. Maar in Nederland voelen werkgevers noch uitzendbureaus noch overheid zich verantwoordelijk om te investeren in migranten.

### **Op naar de contributiestaat**

Aanpassingen aan onze verzorgingsstaat zijn dus hard nodig in een Europa met open binnengrenzen. Naast investeren is ook het individualiseren van sociale zekerheid van groot belang. Sociale rechten zouden meer gebaseerd moeten worden op de individuele bijdragen die mensen leveren aan de verzorgingsstaat.

Sociale zekerheid, kortom, moet 'verdiend' worden. De verzorgingsstaat wordt dan meer

'contributiestaat', een vereniging van leden, waarbij het lidmaatschap is gebaseerd op het betalen van contributies. Dat heeft voordelen voor migranten, inclusief de 6% Nederlanders in het buitenland. Zelfopgebouwde rechten kunnen makkelijker worden meegenomen naar een volgende bestemming.

Een contributiestaat pakt ook beter uit voor de solidariteit, want als er te veel sprake is van eenrichtingsverkeer waarbij migranten disproportioneel vaak in de bijstand komen, dreigt het gevaar dat er helemaal geen solidariteit meer bestaat, ook niet onder (arbeids-) migranten die evenzeer meebetalen aan de verzorgingsstaat. Op dit moment zijn de 'klasieke migrantengroepen' nog steeds oververtegenwoordigd in de bijstand. Marokkanen ontvangen die uitkering zeven keer zo vaak, Turken ruim vier keer.

Dat geldt overigens helemaal niet voor de 'nieuwe Europeanen': ongeveer 1% van hen ontvangt een bijstandsuitkering. Veel Nederlanders vinden wederkerigheid in de sociale zekerheid van groot belang. Net als de arbeidsmigranten zelf. 'Hier wonen is niet genoeg om toegang daartoe te krijgen', zeggen ze, 'je moet een bijdrage leveren.'

Zo'n contributiestaat kan bestaan uit individuele spaarrekeningen voor werkloosheid en pensioenen, zoals gebruikelijk is in Latijns Amerika of Singapore. Maar in Nederland is het raadzamer om de werknemersverzekeringen uit te breiden zodat werkgevers blijven meebetalen. Het pensioenstelsel kan dan bijvoorbeeld 'omgekeerd' worden: de eerste pijler is het werkgerelateerde pensioen (door werkgever en werknemers betaald), dat altijd meegenomen kan worden naar elders. De tweede pijler bestaat uit een door de overheid betaald supplement, bijvoorbeeld naar rato van het gespaarde inkomen of alleen voor degenen die onvoldoende in staat zijn gebleken hun eigen pensioen bij elkaar te sparen. Zo doen ze dat ook in Australië en Zweden.

Daarnaast is het nodig de werknemersverzekeringen zoals de WW in ere te herstellen. Op dit moment zijn de toelatingscriteria voor

de WW zeer streng en is de uitkering kort (en deze wordt nog korter). In een land als Zweden waar de werknemersverzekeringen veel belangrijker zijn dan de bijstand, is er ook minder discussie over migranten en de verzorgingsstaat. Wie een uitkering ontvangt, heeft er immers zelf aan bijgedragen.

Van belang is wel dat de principes van 'verdiend burgerschap' en de 'contributiestaat' niet al te rekenkundig worden opgevat. Aspirant-burgers zouden niet tot in lengte van dagen moeten wachten op het volledig lidmaatschap, zoals nu in de AOW (vijftig jaar) of voor het ontvangen voor een volledige drie jaar durende WW-uitkering (bijna veertig jaar).

Meer gewicht aan werknemersverzekeringen in de verzorgingsstaat zal, zoals gezegd, ook leiden tot minder druk op de bijstand. Toch is het nodig – vooral om draagvlak te behouden – om de bijstand voor een beperkte periode te sluiten. Maar vergeleken met de regels in klassieke migratielanden zoals Australië (twee jaar) zijn de beperkingen die nu in Nederland genoemd worden (zeven jaar) wel erg lang.

Bovendien zou Europese mobiliteit samen moeten gaan met de ontwikkeling van een Europees vangnet. En daar komt Brussel natuurlijk wel aan te pas. Niet alleen om daadwerkelijk werk te maken van een sociaal ge-

zicht, maar ook om economische redenen. Want als straks alle Europese landen de bijstand afsluiten voor nieuwkomers – zoals Nederland graag wil – zal geen Europeaan meer durven te migreren.

Het is waar dat in Europa weinig rekening gegeven wordt van het feit dat het Europese vrije verkeer soms negatief kan uitpakken op lokaal niveau. Waarom de bijstand en de WW dus niet verrekenen met herkomstlanden? Of waarom betalen we de bijstand van mobiele EU-burgers niet uit een, nog op te zetten, Europees sociaal fonds?

Arbeidsmigratie in de EU vergt, kortom, een langetermijnvisie op de arbeidsmarkt en de verzorgingsstaat. Een visie die veel verder gaat dan handhaving – hoe belangrijk dat ook is. Dat betekent een betere migratiemix die past bij de arbeidsmarkt van morgen. Als aan de onderkant van de arbeidsmarkt migranten worden aangetrokken, moeten we wel zeker weten dat ze aan het werk kunnen blijven. Onze verzorgingsstaat migratiebestendiger maken, vergt verplichtende investeringen in migranten (en hun kinderen) via onderwijs en begeleiding, en de individualisering en europeanisering van ons sociale zekerheidsstelsel. Code oranje geldt dus niet zozeer voor arbeidsmigratie, maar voor onze verzorgingsstaat.

## Noten

- 1 Voor een overzicht: Chorny, V., Euwals, R. & Folmer, K. (2007), *Immigration Policy and Welfare State Design*, CPB document, nr. 153. Den Haag: Centraal Planbureau; Clemens, M.A. (2011), 'Economics and emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?', in: *Journal of Economic perspectives*, 25, Summer, pp. 83-106. Ook de komst van de 'nieuwe Europeanen' heeft de afgelopen jaren helemaal niet tot verdringing geleid, laten onderzoeken in het Verenigd Koninkrijk, Zwe-

- den en Nederland zien: Berkhout, E., Heyma, A. & Werff, S. van der (2011), *De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999-2008*, Amsterdam: SEO; Wadensjö, E. (2012), 'EU Enlargement and Labour Immigration', in: K. Zelano (red.), *Labour Migration: What's in it for us?*, Stockholm: European Liberal Forum.
- 2 Ruhs, M. & Anderson, B. (red.) (2010), *Who needs migrant workers? Labour shortages, immigration and public policy*, Oxford: Oxford University Press.
- 3 OESO (2012), 'Settling', In: *OECD Indicators of Immigrant*

- Integration*, 2012. Parijs: OESO.
- 4 Klaver, J., Odé, A., Dagevos, J. & Bakker, L. (2012), 'Inburgering in Nederland', in: M. Gijsberts, W. Huijnk & J. Dagevos (red.), *Jaarrapport Integratie 2011*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 5 OESO (2012), 'Settling', In: *OECD Indicators of Immigrant Integration*, 2012. Parijs: OESO.
- 6 Crul, M., Schneider, J. & Lelie, F. (2012), *The European Second Generation Compared: Does the Integration Context Matter?*, Amsterdam: Amsterdam University Press.