

Immigratie niet nodig om arbeidstekorten en grijze druk aan te pakken

Als antwoord op de vergrijzing heeft Nederland volgens de Adviesraad Migratie twee mogelijke opties, te weten het fors opvoeren van de arbeidsmigratie of het verhogen van de AOW-leeftijd. Beide opties zijn noch wenselijk, noch noodzakelijk. Er zijn andere opties met minder negatieve neveneffecten.

IN HET KORT

- Een hogere arbeidsmigratie is niet per definitie welvaartsverhogend, en stelt de vergrijzingsproblematiek louter uit.
- Arbeidstekorten kunnen verregaand worden opgelost met hogere lonen en import, in plaats van lokale productie.
- Nederland kan een spaartekort lang volhouden met het dankzij decennialange spaaroverschotten opgebouwde vermogen.

WIM BOONSTRA
Universitair hoofd-
docent aan de
Vrije Universiteit
Amsterdam

In december 2023 verscheen het rapport *Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?*, opgesteld door de Adviesraad Migratie (2023). In de inleiding stelt het rapport dat in het maatschappelijke debat over de vraag of arbeidsmigratie een oplossing is voor vergrijzing, drie vraagstukken door elkaar heen lopen. Het rapport noemt als eerste de houdbaarheid van de verzorgingsstaat met het oog op de groei van het aantal gepensioneerden ten opzichte van het aantal actieven, aangeduid als de 'grijze druk'. Ten tweede is daar het structurele personeelstekort doordat meer mensen met pensioen gaan dan er jongeren tot de arbeidsmarkt toetreden. En het derde is het behoud van de welvaart, gemeten als het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking.

De te beantwoorden vraag is dan of extra arbeidsimmigratie een effectief antwoord is op de vergrijzing van de beroepsbevolking en de daaruit voortvloeiende krimp van het arbeidsaanbod. Het rapport, opgesteld door Paul de Beer, geeft een goed, genuanceerd overzicht van de gevolgen van immigratie en schetst verschillende scenario's. Daarbij wordt helder uiteengezet wat de gevolgen kunnen zijn van arbeidsmigratie – al of niet met gezinshereniging – voor de arbeidsmarkt en voor de bevolking. Tevens wordt arbeidsmigratie afgezet tegen een alternatieve oplossing, te weten een verdere verhoging van de AOW-leeftijd.

Hoewel de analyses glashelder zijn en het rapport goed is ingebed in relevante vakliteratuur, komt het geheel toch

wat onevenwichtig over. Zeker omdat in de media gefocust werd op de keuze tussen meer arbeidsimmigratie of een verdere verhoging van de AOW-leeftijd. Bij die extra arbeidsimmigratie zou moeten worden gedacht aan een jaarlijkse instroom van 50.000 extra arbeidsmigranten bovenop de verwachte instroom.

Het moge duidelijk zijn dat een dergelijke instroom, net als een verhoging van de AOW-leeftijd, in het huidige politieke klimaat op weinig enthousiasme kan rekenen. Gelukkig zijn er alternatieven, zo laat ik in dit artikel zien.

Migratie verdient gericht beleid

Het rapport van de Adviesraad is evenwichtiger over de gevolgen van migratie dan de discussie in de media doet vermoeden. Het wijst ook op het belang van, en de mogelijkheden tot een verhoging van de arbeidsparticipatie. En het laat zien dat arbeidsimmigratie de gevolgen van vergrijzing als het ware opschuift in de tijd, maar dat het geen definitieve oplossing is. Want ook arbeidsmigranten gaan natuurlijk ooit met pensioen. Het rapport beschrijft ook kraakhelder dat lang niet alle arbeidsimmigratie het welvaartspeel van ons land verhoogt. De impliciete conclusie is dan natuurlijk, dat als al voor een vergroting van de arbeidsmigratie wordt gekozen, gericht migratiebeleid nodig is om ervoor te zorgen dat de 'juiste' arbeidsmigranten worden aangetrokken.

Het eerste echte probleem met het rapport is dat het relatief weinig woorden wijdt aan de bijkomende nadelen van extra immigratie. Het beschrijft wel dat de extra immigratie uiteraard ook leidt tot een groter beroep op de collectieve voorzieningen. Maar er wordt niets gezegd over de woningmarkt. Ons land kampt volgens data van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nu reeds met een tekort van 390.000 woningen en dit tekort loopt steeds verder op als gevolg van een falend woningbouwbeleid. Iedere extra immigrant vergroot de vraag naar woonruimte. Mede daardoor is de roep om minder immigratie in de meest brede zin des woords steeds luider geworden.

In het licht van deze woningtekorten, staat een optie van extra immigratie van 50.000 werknemers naast de politieke realiteit. Zo'n instroom zou de crisis op de woningmarkt permanent maken. Hier had het rapport meer aandacht aan moeten besteden.

Het tweede probleem is meer fundamenteel. Het rapport lijkt uit te gaan van een verregaand gesloten wereld-economie, waarin vooral arbeid de landsgrenzen kan over-

schrijden. Ofwel, het gaat compleet voorbij aan het open karakter van de meeste economieën en zeker die van Nederland. Waar het rapport als het ware de keuze voorlegt tussen meer 'import' van arbeid of een verhoging van de arbeidsparticipatie via onder meer een verhoging van de AOW-leeftijd, besteedt het vrijwel geen aandacht aan de derde optie: laat de arbeid zo veel mogelijk waar deze is, te weten in het buitenland, en importeer waar mogelijk de benodigde goederen en diensten. Dat zal dan vooral gaan om de producten die ons land in de toekomst zelf niet meer concurrerend kan voortbrengen. Deze benadering kan zeer goed werken en zal aanmerkelijk minder sociale spanningen met zich meebrengen dan de andere opties van de Adviesraad.

Bij de derde optie past een belangrijke nuancerings: er zijn veel goederen en in nog veel hogere mate diensten waarvan de 'productie' alleen kan plaatsvinden op de plek waar ook de 'consumptie' plaatsvindt. De zorg en het onderwijs zijn daarvan bij uitstek een voorbeeld, net als de woningbouw. Verder zijn hoogopgeleide kennismigranten van groot belang voor onze geavanceerde industrie. Arbeidsimmigratie zal in die sectoren wel degelijk nodig blijven.

Deze nuancering betekent dat het nodig zal zijn om het beleid ten aanzien van immigratie dusdanig vorm te geven dat de instroom van arbeidsmigranten meehelpt om de knelpunten op te lossen in de sectoren waar import van de benodigde goederen en diensten lastig is. Ons land moet dus een actief immigratiebeleid formuleren dat erop is gericht om de mensen met de juiste kwalificaties aan te trekken. Een beetje zoals in de jaren zestig van de vorige eeuw bepaalde sectoren gericht buitenlandse werknemers aantrokken.

Reguleer arbeidsvraag via lonen

De belangrijkste allocatie van de beschikbare arbeid zal moeten plaatsvinden via de loonvorming, ofwel het prijsmechanisme van de arbeidsmarkt. Overigens geeft ook het rapport van de Adviesraad een goede analyse hoe marktwerking op de arbeidsmarkt kan bijdragen aan een betere allocatie van de schaarse beschikbare arbeid.

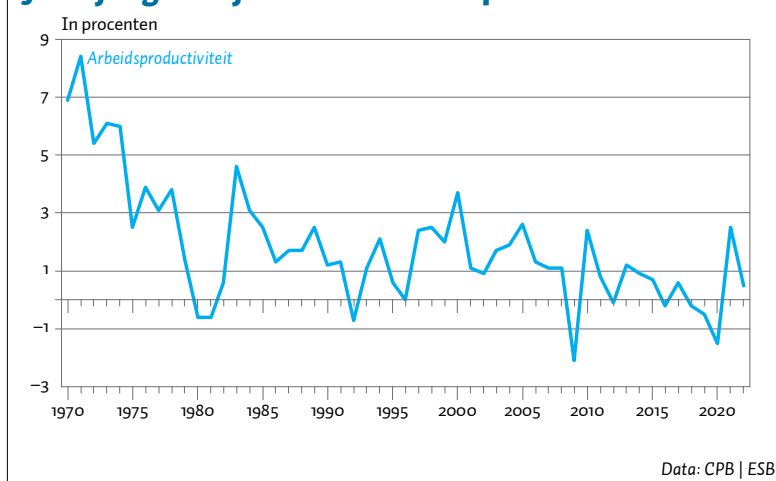
De vermeende nadelen een hoger niveau van het (minimum)loon in ons land voor de concurrentiepositie worden in het debat vaak zwaar aangezet, maar moeten niet worden overdreven. Nederland heeft een hoogontwikkelde economie en concurreert niet primair op loonkosten. Sowieso gaat het in de buitenlandse handel om de loonkosten per eenheid product en daarbij speelt de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit minstens zo'n grote rol als de loonkostenontwikkeling alleen.

Een gezonde loongroei dwingt het bedrijfsleven tot innovatie ter verhoging van de productiviteit, een punt waar Alfred Kleinknecht decennia geleden al op heeft gewezen (Kleinknecht, 2022) In ons land lijkt de laatste decennia echter het omgekeerde te spelen. Een kunstmatig laag gehouden loonontwikkeling ontnemt het bedrijfsleven een prikkel om te innoveren. Als een direct gevolg daarvan is de toename van de arbeidsproductiviteit in ons land in de loop der tijd steeds verder afgenomen (figuur 1).

Hoewel hogere lonen, te beginnen vanaf het minimumloon, dus noodzakelijk zijn, is het ook van belang dat eventuele nadelen daarvan worden ondervangen. Een groot nadeel van een hoger minimumloon is de automatische

Jaarlijks groeicijfer van de arbeidsproductiviteit

FIGUUR 1



koppeling tussen het minimumloon en de AOW. Dat is een forse aanslag op de overheidsfinanciën en veel geld komt ook nog eens terecht bij mensen die weliswaar blij zullen zijn met een hogere AOW, maar die het geld in de meeste gevallen niet echt nodig hebben. Die automatische koppeling moet dus worden doorbroken (Gradus en Koning, 2023). Wel zal de overheid niet ontkomen aan fors hogere uitgaven aan salarissen in sectoren als het onderwijs en de zorg, sectoren die voor ons land van groot strategisch belang zijn.

De als gevolg van de verkrappende arbeidsmarkt gestaag oplopende loonkosten zullen het bedrijfsleven dwingen om meer inspanningen te verrichten op het vlak van onderzoek en innovatie. De overheid kan deze transitie ondersteunen met gericht innovatiebeleid en wellicht tijdelijke lastenverlichting voor met name ondernemers in het mkb. Hoe beter ondernemers in deze transitie slagen, hoe meer productie dan binnenslands kan blijven, en dan kan een groot deel van de toenemende arbeidsschaarste worden opgevangen door een hogere productiviteit per gewerkt uur. Verder kan de arbeidsparticipatie wellicht verder omhoog door deeltijders te verleiden om meer uren te gaan werken. Maar hoe je het ook wendt of keert, hogere lonen zullen ertoe leiden dat een deel van de minder productieve werkgelegenheid in ons land zal verdwijnen, zeker in die sectoren waar het internationaal handelbare goederen betreft.

Spaaroverschot dempt grijze druk

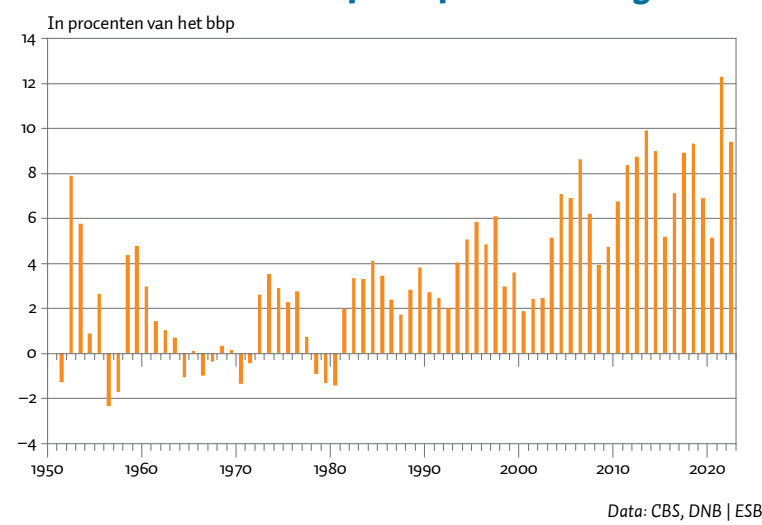
De grijze druk kan tevens worden opgevangen door de opgebouwde vermogens van Nederlanders. In een vergrijzende samenleving zullen pensioenuitkeringen een steeds groter deel van de uitgaven gaan financieren. Dit 'pensioeninkomen' is economisch beschouwd geen inkomen, maar komt neer op het interen op het pensioenvermogen, dat gedurende het werkende leven is opgebouwd.

Dat pensioeninkomen in feite neer komt op het interen op vermogen is belangrijk om te beseffen, want het betekent dat het logisch is dat, naarmate er meer gepensioneerden bijkomen, het spaaroverschot van ons land geleidelijk zal omslaan in een spaartekort.

Als het nationale spaaroverschot van ons land door het groeiende aantal gepensioneerden omslaat in een spaartekort, zullen de binnenlandse bestedingen zich sterker ont-

Het Nederlandse saldo op de lopende rekening

FIGUUR 2



niveau van groot belang, niet zozeer de ontwikkeling van het bbp. Als een land in een eerdere fase voldoende buitenslands vermogen heeft opgebouwd, kan het een spaartekort best een tijd volhouden.

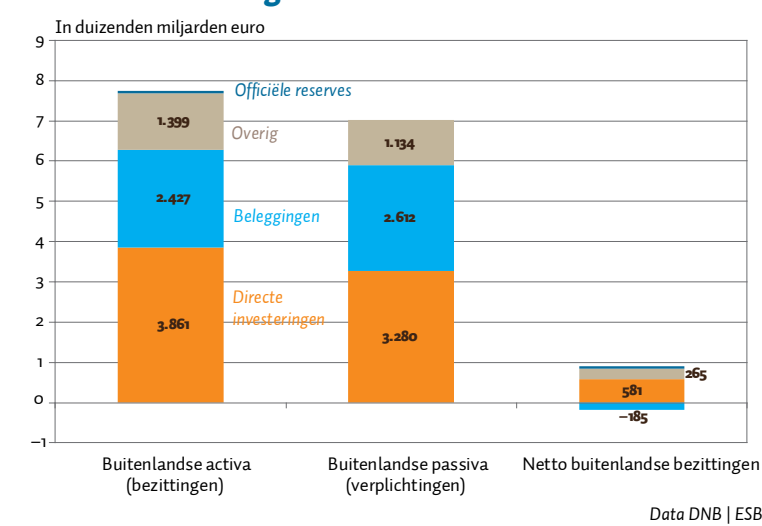
Het mooie is dat Nederland in de loop van de afgelopen decennia jaarlijks een fors nationaal spaaroverschot had (figuur 2). Sinds het begin van de jaren vijftig van de vorige eeuw kende Nederland – overigens als een van de weinige industrielanden – vrijwel ieder jaar een overschot op de lopende rekening.

Mede als gevolg van de spaaroverschotten heeft ons land in de loop der tijd een omvangrijk netto internationaal vermogen opgebouwd (figuur 3; kader 1). Het netto internationaal vermogen van ons land bedraagt ongeveer 1.000 miljard euro, ofwel circa honderd procent van het bbp. Er zijn weinig landen te vinden die zo goed op de financiële gevolgen van de vergrijzing zijn voorbereid als Nederland.

Het interen op vermogen op nationaal niveau is in principe hetzelfde als het interen op pensioenen op individueel niveau. De financiële ‘loopbaan’ van de meeste mensen begin doorgaans met een situatie waarin de kosten hoger zijn dan het inkomen. Ze maken schulden om een woning of andere benodigdheden te verkrijgen. Normaal gesproken stijgt het inkomen met de toename van de leeftijd. Schulden worden afgebouwd en mensen beginnen met het opbouwen van vermogen. Na pensionering valt het inkomen weg en worden de benodigde uitgaven gefinancierd vanuit het interen op het vermogen. Als de bevolking gemiddeld ouder wordt, is het niet gek dat die situatie zich ook vertaalt naar het nationale niveau; het is dan prima te verantwoorden om ‘in te teren’ op vermogen

Het externe vermogen van Nederland

FIGUUR 3



Conclusie

Het antwoord op de vergrijzing van onze bevolking zal vooral moeten bestaan uit een hogere arbeidsproductiviteit en een hoger invoervolume. Extra arbeidsimmigratie kan weliswaar helpen om de arbeidskrapte in ons land te verminderen, maar brengt ook de nodige nadelen met zich mee, zoals een verdere toename van de spanningen op de woningmarkt. Het is logischer om laagwaardige productie af te stoten en meer in te kopen in het buitenland.

Het loonmechanisme zal ervoor moeten zorgen dat de beschikbare arbeid zo veel mogelijk moet worden ingezet op de plaatsen waar de maatschappelijke toegevoegde waarde het grootste is. Arbeid is schaars en de vraag ernaar is structureel hoog. Dat betekent dat de prijs ervan moet stijgen.

De grijze druk kan verder worden verzacht door de ruime financiële buffers die de afgelopen decennia zijn opgebouwd te gebruiken voor een langere periode met spaartekorten.

Complex verband spaaroverschot en vermogenspositie

KADER 1

Het is niet zo dat de netto buitenlandse vermogenspositie van een land grofweg gelijk is aan de som van de in de loop der tijd gerealiseerde lopende-rekeningsaldi. In een wereld met vrij internationaal kapitaalverkeer is de netto-vermogenspositie van een land het saldo van de bruto buitenlandse bezittingen van dit land en de bruto-bezittingen van buitenlandse partijen in het betreffende land. Die bruto-standen bedragen een veelvoud van de

netto-posities. En zowel vorderingen als verplichtingen kunnen in waarde fluctueren als gevolg van marktbevingen. Die komen niet tot uiting in de betalingsbalans, omdat die vrijwel uitsluitend grensoverschrijdende geldstromen registreert, maar wel in de waarde van het netto buitenlandse vermogen. Het verband is gecompliceerd. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting over dit onderwerp verwijst ik graag naar Boonstra (2008).

wikkelen dan het bruto binnenlands product (bbp). Want als de productie binnen Nederland de ontwikkeling van de vraag niet kan bijbenen, zal de invoer van goederen en diensten vanuit het buitenland verder toenemen. Als dat gebeurt, kan ons land op termijn een tekort op zijn lopende rekening van de betalingsbalans krijgen.

Een spaartekort hoeft niet erg te zijn, want voor de ingezetenen van ons land is uiteindelijk het bestedings-

Literatuur

- Adviesraad Migratie (2023) *Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?* Adviesraad Migratie Verkenning, december.
- Boonstra, W.W. (2008) *De betalingsbalans en de externe vermogenspositie: Over zwarte gaten, zwarte materie en goede statistieken*. Vrije Universiteit Proefschrift. Amsterdam: VU-Uitgeverij, maart.
- Gradus, R. en P. Koning (2023) *AOW koppelen aan uurloon van 16 euro brengt solidariteit uit balans*. Blog op esb.nu, 18 september.
- Kleinknecht, A. (2022) *Laat ons de krappe arbeidsmarkt koesteren*. ESB, 107(4809), 199.W