



## Aantrekkelijk Europa

**Auteur(s):**

J.P. Ederveen, A. van der Horst en P.J.G. Tang

De auteurs zijn werkzaam bij de sector Internationale Economie van het cpb. [J.P.Ederveen@cpb.nl](mailto:J.P.Ederveen@cpb.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4444, pagina 496, 15 oktober 2004

**Rubriek:**

migratie

**Trefwoord(en):**

*Immigratie kan leiden tot oplopende werkloosheid voor immigranten en ingezetenen. Door een systeem van selectie en een meer activerend sociale zekerheidsstelsel blijft dit risico beperkt en kunnen de voordelen worden benut.*

"Arbeidsmigratie biedt geen uitkomst voor het vergrijzingsprobleem." Met deze uitspraak verwoordde minister Aart Jan de Geus (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) eerder dit jaar de visie van het kabinet op arbeidsmigratie.<sup>1</sup> Ook wees hij op het risico van verdringing van autochtone werknemers door immigranten. De opvatting dat de mogelijkheden voor arbeidsmigratie verruimd moeten worden, wint echter terrein. Recent pleitte minister Laurens-Jan Brinkhorst (Economische Zaken) voor een 'greencard'-model "[w]aarbij het uitgangspunt niet, zoals bij ons [is]: heeft de buitenlander een baan? Maar wordt eenvoudig de vraag gesteld: in welke beroepen hebben we extra mensen nodig?"<sup>2</sup>

Voorstanders van ruimere mogelijkheden voor arbeidsmigratie wijzen erop dat immigratie aantrekkelijk is voor de eu: het voorkomt knelpunten op de arbeidsmarkt, kan nieuwe bronnen van kennis aanboren en kan een bijdrage leveren aan het opvangen van de vergrijzing. Tegenstanders wijzen op verdringing van autochtone werkgelegenheid en op de hoge werkloosheid onder allochtonen. De uitdaging is om de voordelen van immigratie te verwezenlijken zonder dat het ten koste gaat van oplopende werkloosheid (zie Ederveen et al., 2004). We gaan hier in op de risico's van meer immigratie en doen suggesties om deze te beperken, zodat immigratie een bijdrage kan leveren aan het economische groeipotentieel van Nederland.

### Verdringing

Werk immigratie werkloosheid in de hand zoals De Geus suggereert? Uit de European Social Survey van 2002-2003 blijkt dat meer dan de helft van zowel de Nederlandse als de Europese bevolking denkt van wel. Dit standpunt wordt echter niet gedeeld door de meeste economen. Zo concluderen Boeri et al. (2002) dat er nauwelijks bewijs is dat immigratie samen gaat met werkloosheid.

De consensus onder economen staat echter onder druk. Om verdringing te meten, moeten empirische studies corrigeren voor selectie door migranten van regio's en landen. Enerzijds kunnen migranten ingezetenen verdringen: dit is een positief verband tussen migratie en werkloosheid onder ingezetenen. Anderzijds zullen migranten juist naar die regio's of landen gaan waar de werkloosheid laag is (een negatief verband). In een studie voor Europa weten Angrist en Kugler (2003) deze twee effecten te scheiden. Zij vinden belangrijke arbeidsmarkteffecten van migratie, vooral in landen met een relatief genereuze sociale zekerheid. De combinatie van uitkeringen en minimumlonen voorkomt dat het loon zich neerwaarts kan aanpassen om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in evenwicht te brengen. Hierdoor kan immigratie leiden tot werkloosheid, vooral onder laaggeschoolden. In een rekenvoorbeeld laten Angrist en Kugler zien dat hun resultaten voor Duitsland impliceren dat 35 tot 85 ingezetenen hun baan verliezen bij de komst van 100 immigranten.

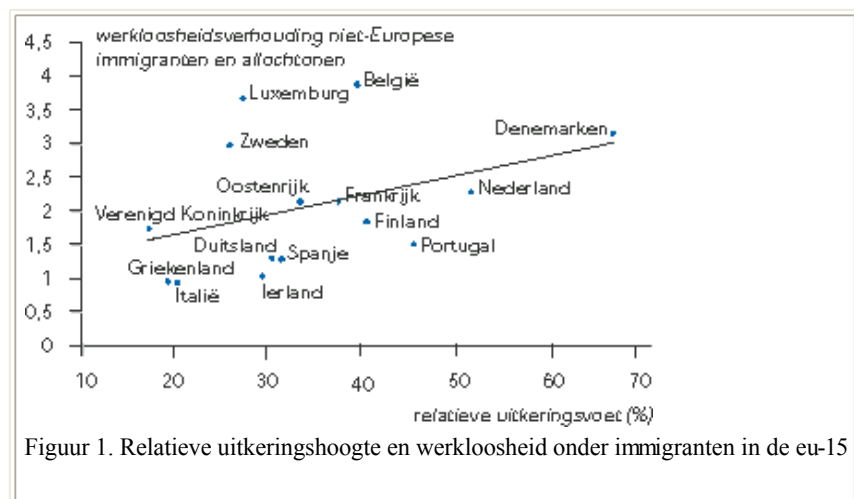
Het risico dat immigratie leidt tot werkloosheid onder ingezetenen is reëel, maar is vooral relevant voor de korte termijn. Op de langere termijn zal de economie zich aanpassen, bijvoorbeeld door veranderingen in de sectorstructuur of door een instroom van kapitaal. Verdringing hoeft dan geen groot probleem te zijn. In de praktijk zien we echter dat werkloosheid ook op de lange termijn een probleem is. Dan gaat het met name om de immigranten zelf.

### De arbeidsmarktpositie van allochtonen

In Europa participeren migranten minder dan ingezetenen. Hun werkloosheidsvoet is gemiddeld vier procentpunten hoger. Een belangrijke reden hiervoor is dat in veel eu-lidstaten, waaronder Nederland, een grote groep migranten laaggeschoold is. Daarnaast kampen migranten met het probleem dat de kennis en ervaring uit het herkomstland moeilijk overdraagbaar en daardoor van minder waarde is in het bestemmingsland. Onvolledige beheersing van de taal in het bestemmingsland speelt hierbij een belangrijke rol. Zowel de lage scholing als de slechte overdraagbaarheid van de kennis van migranten zorgen er voor dat ze oververtegenwoordigd zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarmee zijn ze relatief vaak werkloos.

Tussen de Europese landen bestaan echter grote verschillen in arbeidsmarktprestaties van immigranten. Deze blijken sterk gerelateerd aan de generositeit van het sociale zekerheidsstelsel. [figuur 1](#) laat zien dat de werkloosheid onder immigranten in landen met relatief hoge uitkeringen veel hoger is dan onder ingezetenen. Dat ruime sociale voorzieningen tot werkloosheid kunnen leiden, wordt veroorzaakt door twee mechanismen. Ten eerste creëren uitkeringen en minimumlonen een ondergrens voor de lonen. Hierdoor vallen mensen met een lage productiviteit al snel buiten het arbeidsproces. Ten tweede zijn er in landen met ruime sociale voorzieningen weinig prikkels

voor werklozen om weer aan de slag te gaan op de arbeidsmarkt. Deze effecten zijn met name van belang aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Juist daar bevinden zich relatief veel allochtonen.



Figuur 1. Relatieve uitkeringshoogte en werkloosheid onder immigranten in de eu-15

De hoge werkloosheid onder allochtonen laat zich verklaren uit een combinatie van hun gebrek aan direct inzetbare kennis en de inrichting van de sociale zekerheid. Om de onmiskenbare voordelen van immigratie te benutten zonder op lange termijn hoge werkloosheid te genereren, zal het beleid zich op deze twee aspecten moeten richten. Hieronder bespreken we twee mogelijke oplossingsrichtingen.

### Een activerend sociaal stelsel

Een belangrijke verklaring voor de werkloosheidsverschillen tussen Europese landen is de inrichting van de sociale zekerheid. Schattingen voor zes Europese landen laten zien dat een kortere uitkeringsduur en actief arbeidsmarktbeleid bijdragen aan een lagere werkloosheid onder allochtonen (Ederveen et al., blz. 70 en 71). Een activerend stelsel lijkt met name in het belang van allochtonen. Dit heeft veel te maken met de slechte overdraagbaarheid van menselijk kapitaal.

Juist door scholing en werkervaring in het bestemmingsland kunnen allochtone werknemers zich vaardigheden verwerven die beter aansluiten bij de wensen van werkgevers. Als zij echter door structurele ontwikkelingen (het verdwijnen van de textielindustrie) of conjuncturele tegenslag (de depressie begin jaren tachtig) hun baan verliezen, kunnen zij de aansluiting niet tot stand brengen. Het is dan ook zeker in het belang van allochtone werknemers om snel weer een baan te vinden. Een duidelijke prikkel om een baan te zoeken (de uitkeringsduur) of steun bij het zoeken naar een baan (actief arbeidsmarktbeleid) kan hierbij helpen. Niet alleen immigranten profiteren van activerend arbeidsmarktbeleid, ook de werkloosheid onder ingezetenen wordt hierdoor teruggedrongen. Herziening van de sociale zekerheid kan het mogelijk maken om meer immigratie toe te staan zonder hoge structurele werkloosheid.

### Selectie van kansrijke migranten

De zwakke positie van immigranten op de arbeidsmarkt is een belangrijke oorzaak van hun lage participatie en hoge werkloosheid. Als daarentegen vooral kansrijke immigranten de eu zouden binnenkomen, zou hun positie op de arbeidsmarkt aanzienlijk versterkt worden. Kansrijk zijn vooral jonge, hoogopgeleide migranten. Zij hebben een goede uitgangspositie om, niet alleen bij binnenkomst, maar ook op de langere termijn, een betaalde baan te vinden.

Bij een aanbodgestuurd selectiesysteem worden migranten toegelaten op grond van hun specifieke kwaliteiten zoals blijkt uit opleiding, taalvaardigheid en ervaring (zoals in Canada) of op grond van hun beroep (zoals Brinkhorst voorstaat). Een aanbodgestuurd systeem kan een oplossing vormen voor structurele problemen in een land, zoals een blijvend tekort aan werknemers met een specifieke opleiding of ervaring. Het gevaar is echter dat de toegelaten immigranten geen baan kunnen vinden. Daarnaast kan ook de opleiding en werkervaring van weinig waarde blijken te zijn in het bestemmingsland.

Momenteel is het vraaggestuurde systeem dominant in de eu-lidstaten en de vs. Hierbij wordt de werkvergunning voor immigranten aangevraagd door de toekomstige werkgever. Het belangrijkste risico bij vraaggestuurde systemen is dat immigranten worden aangenomen die weliswaar direct inzetbaar zijn, maar voor wie op de langere termijn geen plaats is op de Europese arbeidsmarkt.

Het verstrekken van tijdelijke werkvergunningen lijkt een interessante mogelijkheid. Immigranten hebben dan bij binnenkomst een baan en vertrekken weer als ze werkloos raken. Dit stuit echter op een aantal bezwaren. De praktijk leert dat veel immigranten na enkele jaren alsnog een permanente verblijfsvergunning krijgen, zodat de risico's van het vraaggestuurde systeem onverminderd van kracht blijven. Ook zullen werkloze immigranten niet zo maar vertrekken, maar veelal in de illegaliteit `verdwijnen. Ten slotte verdringen ze op korte termijn autochtone werknemers die vervolgens moeilijk weer aan de slag komen.

Een alternatief is om aanvullende eisen te stellen aan immigranten. Een immigrant kan bijvoorbeeld toegelaten worden als hij of zij een baan heeft én daarbij voldoet aan eisen van opleiding en ervaring. Daarnaast kan een versoepeling van de eisen aan hooggekwalificeerde werknemers, bijvoorbeeld door hun partners onmiddellijke toegang tot de arbeidsmarkt te gunnen, de instroom van kansrijke migranten bevorderen.

### Conclusie

Een meer activerend sociale zekerheidsstelsel kan bijdragen aan structureel lagere werkloosheid onder zowel laaggeschoolde

autochtonen als allochtonen. Daarmee kan ruimere immigratie plaatsvinden zonder grote werkloosheid op de lange termijn. Wel blijft het risico van verdringing van het binnenlandse arbeidsaanbod door immigranten, waar De Geus op wijst. Verdringing is echter vooral van belang op de korte termijn en voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Het is daarom van ondergeschikt belang bij permanente immigratie van hooggekwalificeerde werknemers. Kansrijke immigranten kunnen een belangrijke economische bijdrage leveren. Selectie op basis van beroepen, zoals Brinkhorst voorstaat, biedt hiervoor echter onvoldoende garanties.

**Sjef Ederveen, Albert van der Horst en Paul Tang**

## **Literatuur**

Angrist, J. en A. Kugler (2003) Protective or counter-productive? Labour market institutions and the effect of immigration on eu natives, *The Economic Journal*, jrg. 113, juni, blz. 302-331.

Boeri, T., G. Hanson en B. McCormick (red.) (2002) *Immigration policy and the welfare system*, Oxford University Press, Oxford.

Ederveen et al. (2004) Bestemming Europa, Immigratie en integratie in de Europese Unie, Europese Verkenning 2, *Bijlage bij de Staat van de Europese Unie, cpb en scp*, Den Haag.

---

1 Toespraak op 19 april 2004 op het symposium over arbeidsmigratie van T.S.C. St. Olof op de Universiteit van Tilburg.

2 Toespraak tijdens een bijeenkomst van vluchteling-studenten in Amsterdam op 18 september 2004.