

Gastarbeid

Vijftien jaar geleden waarschuwde Albeda voor een etnisch ge-laagde arbeidsmarkt. Hij voorzag een toevloed van gastarbeiders die onaantrekkelijke functies, met een geringe sociale waarde-ring, gingen vervullen, die door de binnenlandse beroepsbevol-king werden gemeden. De doorstroming naar hogere geleidingen van de arbeidsmarkt zou voor de gastarbeider bijna zijn afgesne-den. „We zullen ons goed moeten realiseren dat als de buiten-landse arbeidskrachten een permanent fenomeen worden op on-ze arbeidsmarkt, we gemakkelijk vervallen in de situaties, die wij in Noord-Amerika en Zuid-Afrika zo laken”, schreef hij 1). Deze segmentering van de arbeidsmarkt heeft zich inderdaad voor-gedaan: de gastarbeiders zijn permanent de „mindere” banen van de beroepenclassificatie gaan vervullen. Bovendien blijken niet alleen de aantrekkelijke banen ongelijk te zijn verdeeld, maar drukt ook de werkloosheid onevenredig zwaar op de schou-ders van de buitenlanders: naar schatting 23% van de beroepsbe- volking uit de traditionele wervingslanden is werkloos. Hoe kon zo'n tweedeling van de arbeidsmarkt en de werkloosheid ont- staan?

Een belangrijke oorzaak is dat het in het verleden niet mogelijk bleek de omvang van de gastarbeid te controleren en af te stem- men op de tijdelijke behoeften van de economie. De opvatting dat zoiets wél mogelijk was leefde sterk in de jaren vijftig en zestig, toen zich een tekort aan ongeschoolde arbeid voordeed. Dank zij het op grote schaal aantrekken van buitenlandse werk- nemers – een toename van 23% per jaar in de periode 1960-1976 – werden „bottle necks” op de arbeidsmarkt voorkomen en kon de productie sterk toenemen. Maar toen in de periode 1970-1975 de eerste tekenen van de recessie zichtbaar werden, bleek de klok moeilijk terug te draaien: de omvang van het aantal buitenlandse werknemers bleek minder flexibel als werd verondersteld. Van een afstemming op het aantal arbeidsplaatsen was geen sprake. De werving van nieuwe gastarbeiders werd niet stopgezet omdat de ongunstige loonstructuur voor ongeschoold werk een te gering aanbod van binnenlandse arbeidskrachten uitlokte. Ook ver- trokken er geen buitenlandse arbeiders vanwege de nog slechtere perspectieven in de herkomstlanden. De stroom van buitenlan- ders nam zelfs sterk toe door de gezinsherenigingen die in die pe- riode plaatsvonden. Daarmee steeg ook de toekomstige potentiële beroepsbevolking. De werkloosheid onder de allochtonen nam in die periode toe; enerzijds door het volume-effect, anderzijds door de eenzijdige werving in het verleden van ongeschoolden en jongeren. Bovendien verzwakten sociale en culturele barrières en de gebrekkige informatie van de werkgevers over buitenlandse werknemers de arbeidsmarktpositie van de allochtonen ten op- zichte van de binnenlandse beroepsbevolking. Allochtonen gin- gen op deze wijze een apart segment van de arbeidsmarkt vormen.

De segmentering van de arbeidsmarkt werd verder in de hand gewerkt door onevenwichtigheden op deelmarkten van de ar- beidsmarkt. Het gaat hierbij om verschillen tussen gevraagde en aangeboden hoeveelheden ongeschoold en geschoold werk, spanningen die worden opgeroepen door sectoriële verschuivin- gen en regionale onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod van arbeid. 2). In combinatie hebben deze drie factoren geleid tot een toestroom van ongeschoolde gastarbeid. De expanderende dienstensector in de jaren zeventig bood aantrekkelijker onge- schoolde arbeidsplaatsen dan de relatief in belang afnemende in- dustrie. Het dalende aanbod van binnenlandse ongeschoolde ar- beid werd hierdoor grotendeels door de dienstensector geabsor- beerd. Ondanks een relatief en absoluut dalende behoefte aan ongeschoolde arbeidskrachten in de industrie, kon deze sector niet binnenlands in haar behoefte aan ongeschoolde arbeids- krachten voorzien en moest zij gastarbeid importeren. Ook de beperkte binnenlandse geografische mobiliteit van arbeid en ka- pitaal heeft de import van ongeschoolde gastarbeid in de hand gewerkt. Een rol zal hierbij gespeeld hebben dat gastarbeid zeer flexibel is, en ongeschoolde binnenlandse arbeid juist immobiel: werkloosheid zal immers een aantrekkelijker alternatief zijn dan verhuizing naar een andere regio om daar een onaantrekkelijke functie te vervullen. De conclusie is dan ook dat gastarbeid een wezenlijke functie vervulde bij het opheffen van onevenwichtig- heden op de arbeidsmarkt, die zich ook in een recessie kunnen voordoen. (Zo trok de ADM in het recessiejaar 1980 243 Joegoslaven aan.) Het betreft hier echter arbeidsplaatsen die uitslui-

tend door ongeschoolde gastarbeiders worden opgevuld. De seg- mentering van de arbeidsmarkt wordt hierdoor natuurlijk versterkt.

Blijkbaar leidt een *laisser-faire*-beleid op het gebied van de im- migratie, dat tegemoet komt aan de wensen van de werkgevers die met moeilijk te vervullen vacatures kampen, tot een tweede- ling van de arbeidsmarkt. Is een strak en intensief immigratiebe- leid misschien de oplossing, ook ten tijde van de hoogconjunc- tuur? Dat valt op voorhand niet te zeggen. Wél zal een verant- woord immigratiebeleid rekening moeten houden met de belan- gen van de drie partijen die in het spel zijn: de buitenlandse werk- nemer, de nationale economie en de economie van het land van herkomst.

Het belang van de buitenlandse werknemer lijkt duidelijk. Zijn inkomens- en werkgelegenheidsalternatieven zijn in het land van herkomst dermate slecht dat hij, zeker op korte termijn, een ook voor nationale begrippen onaantrekkelijke arbeidsplaats in het gastland zal prefereren. Op de lange termijn kan die afweging anders zijn. De gastarbeider leeft gescheiden van gezin en vrien- den, de doorstroomkansen naar een aantrekkelijker functie op de arbeidsmarkt zijn gering, en de realiteit is dat hij als een tweede-rangsburger wordt gezien. En als hij een langere tijd in het gastland verblijft, zal hij zijn situatie gaan vergelijken met die van de binnenlandse beroepsbevolking, en niet langer met de po- sitie die hij in het land van herkomst zou hebben ingenomen. Dan is niet langer duidelijk naar welke kant de balans doorslaat.

Het gastland is op korte termijn, zeker in de hoogconjunctuur, gebaat bij een toevloed van gastarbeid, die ervoor garant staat dat geen onderbezettingsverliezen worden geleden. De productie zal hoger zijn dan in een situatie zonder gastarbeid. Maar ook hier zijn op langere termijn twijfels. Het is mogelijk dat herstruc- tureringsprocessen worden vertraagd 3). Zo zal, in een situatie zonder gastarbeid, de loonvoet van ongeschoolde arbeid toene- men als deze soort arbeid schaars is. De vraag naar ongeschoolde arbeid zal hierdoor dalen: sommige sectoren gaan versneld me- chaniseren, andere kunnen de kostenstijging van de ongeschool- de arbeid niet opbrengen en worden gesaneerd. Tevens kunnen door het verhoogde loonniveau geschoolde arbeiders worden aangetrokken voor de ongeschoolde functies. Al met al zou er een dynamischer economie kunnen ontstaan dan zonder gastar- beid het geval zou zijn geweest.

Ten slotte dienen de effecten van de gastarbeid voor het land van herkomst in de afweging te worden betrokken. Op korte termijn zijn de effecten waarschijnlijk positief: de druk op de lokale arbeidsmarkt wordt kleiner, de financiële ruimte in overbevolkte gebieden neemt wat toe, de transferbetalingen van de gastarbeiders ondersteunen de betalingsbalans en de binnenlandse bestedingen, en bij terugkeer van de emigrant kan de opgedane kennis te pas komen. Deze positieve effecten blijken in de praktijk ech- ter klein. Zo de financiële ruimte in de herkomstlanden al toe- neemt, leidt dit niet tot investeringen, maar tot consumptieve bestedingen omdat de investeringsprikkel door het ontbreken van een lokale markt klein zijn. En de transferbetalingen kennen een groot importlek omdat zij vooral consumptief worden aan- gewend. Ten slotte is de mogelijkheid om van de opgedane vaar- digheden van de remigrant gebruik te maken klein: in het gast- land is meestal slechts ongeschoold werk verricht, of in het her- komstland is een vergelijkbare industriële structuur niet aanwe- zig. Maar het belangrijkste nadeel is dat de internationale ar- beidsverdeling wordt belemmerd. Bedrijven in de gastlanden die veel schaarse ongeschoolde arbeid vragen, worden door de gastarbeid, die de lonen in die sector drukt, in stand gehouden. Het zou de internationale arbeidsverdeling ten goede komen als de bedrijven de ruim aanwezige en goedkope arbeid in de ontwik- kelingslanden opzoeken en niet andersom.

H. Kamps

1) W. Albeda, Gastarbeiders en nationale economie, *ESB*, 1 juli 1970.
2) J.A.M. Heijke, *Sociaal-economische aspecten van gastarbeid*, Stich- ting Het Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, 1979.
3) Idem, blz. 143.