

Internationale arbeidsmarkt blijft onbenut

De Nederlandse overheid begint na jaren van restrictief immigratiebeleid over te stappen op een selectief immigratiebeleid. Nederlandse werkgevers zijn echter terughoudend in het werven over de grens en ook Nederlandse werknemers zijn niet erg enthousiast om tijdelijk over de grens te gaan werken. Het wegwerken van zichtbare drempels door overheden voor een vrije internationale arbeidsmarkt is noodzakelijk maar niet voldoende.

Arbeidsmigratie is onlosmakelijk verbonden met een wereld die globaliseert. En wie globalisering wil begrijpen kan er niet omheen om de interactie tussen migratie, handel en kapitaalstromen in ogenschouw te nemen. Populistische beschouwingen suggereren dat geografische afstanden tot het verleden behoren dankzij lage transportkosten (Cairncross, 1997). Voor handel in goederen en kapitaal klinkt dit verhaal nog wel plausibel. Handels- en kapitaalstromen zorgen dat de prijzen van goederen of de rendementen van investeringen in de wereld nog enigszins naar elkaar toe groeien, maar voor arbeid geldt dat allerminst (Freeman, 2006). Daarmee is de wereldwijde arbeidsmarkt het minst ontwikkelde onderdeel van globalisering. Wie de discussie rond immigratie en integratie in de Europese Unie (EU) volgt hoeft niet ver te zoeken naar de redenen voor het restrictieve immigratiebeleid van Europese overheden: xenofobie dan wel onvrede over een haperende integratie van allochtonen. Die belemmeringen gelden echter vooral voor migranten van buiten de EU. Erbinnen is het echter niet veel beter gesteld met de mobiliteit van werknemers. Het beleid is erop gericht de drempels voor mobiliteit van werknemers binnen de EU weg te nemen, maar het is onduidelijk in hoeverre dit beleid

zijn vruchten afwerpt en wat een verdere verhoging van de mobiliteit in de weg staat. Zien werknemers te veel belemmeringen of zien juist werkgevers de immigranten als een factor die meer kosten dan baten met zich mee brengen? En zijn er ook voorbeelden van lidstaten die laten zien dat het ook anders kan?

Belang vrije arbeidsmigratie

Waarom is het wenselijk dat arbeid internationaal mobiel is? Zoals met veel doelstellingen van economische politiek verdwijnt de ratio wel eens naar de achtergrond en weet niemand meer waarom internationale mobiliteit op de Europese beleidsagenda geplaatst is. De belangrijkste redenen om arbeidsmigratie geen belemmeringen in de weg te leggen zijn: migratie schept de mogelijkheid dat de juiste man of vrouw op de juiste plek terecht komt; mogelijke toetreding van migranten houdt insiders op een arbeidsmarkt scherp in termen van looneisen maar ook in die van werkingspanning; migratie schept de mogelijkheden om nieuwe ideeën te introduceren of de innovatiekracht in stand te houden; migratie biedt internationaal georiënteerde organisaties toegang tot netwerken en markten die anders tegen hoge transactiekosten verworven hadden moeten worden (Bauer en Kunze, 2004); en migratie verbetert het functioneren van een land of een unie wanneer deze worden getroffen door asymmetrische schokken. De laatste reden is tamelijk abstract maar kan zich in tal van gedaanten voordoen. Door technologische veranderingen kunnen sectoren teloor gaan en weer nieuwe sectoren opbloeien. De opkomst en ondergang van sectoren vereisen dat werkgevers op zoek moeten gaan naar werknemers, respectievelijk dat werknemers op zoek moeten gaan naar werk(gevers). Een ander type schok betreft een demografische schok. Niet

**HARRY VAN DALEN
EN KÈNE HENKENS**
Senior onderzoeker bij
het Nederlands Interdisciplinair
Demografisch Instituut en onderzoeker
bij de Universiteit
van Tilburg, senior onderzoeker
bij het Nederlands Interdisciplinair
Demografisch Instituut

alle landen in de wereld worden in dezelfde mate getroffen door veranderingen in sterfte of geboorte en dit biedt mogelijkheden tot wederzijds profijtelijke ruil van arbeid. Migratie van arbeid zou in principe de druk van overspannen Europese arbeidsmarkten waaronder die van Nederland, kunnen verminderen, hoewel het zou betekenen dat vooral ontwikkelingslanden als potentiële groeibron zouden moeten dienen. De theorie waarom migratie wenselijk is, is mooi en overzichtelijk, maar het zijn uiteindelijk werknemers en werkgevers die elkaar op een internationale arbeidsmarkt zullen moeten vinden en het is de vraag of dat in de praktijk veelvuldig geschiedt.

De mobiele EU-werknemer

De internationale mobiliteit binnen de EU is zeker niet hoog te noemen vergeleken met de mobiliteit in landen als de Verenigde Staten, Canada of Australië (Van Dalen en Henkens, 2008a). De geografische mobiliteit is voornamelijk te danken aan werknemers uit de nieuwe lidstaten of van buiten de EU. Een open vraag is echter wie er uiteindelijk binnen de EU mobiel is. Tabel 1 geeft een globale indruk van de karakteristieken van de geografisch mobiele werknemer vis-à-vis de gemiddelde EU-ingezetene die zich actief op de arbeidsmarkt beweegt. Mobiliteit is hier gedefinieerd als de EU-ingezetene van 15–64 jaar die de landsgrenzen binnen de EU overschrijdt om te werken.

Over het algemeen zijn migranten jonger dan de gemiddelde EU-werknemer, of ze nu uit een ander EU-land komen of van buiten de EU zijn. De verschillen tussen migrantengroepen worden veel groter wanneer naar het opleidingsniveau en beroep van de mobiele werknemers wordt gekeken. De migrant die uit de groep van oude EU-15-landen komt is duidelijk hoger geschoold, terwijl de migranten uit de nieuwe lidstaten (EU-10) en van buiten de EU relatief laag geschoold zijn. De groep van buiten de EU is heterogeen in termen van nationaliteit: zowel werknemers uit bijvoorbeeld Marokko als de Verenigde Staten kunnen deel van deze groep uitmaken. Voorts is het duidelijk dat migranten veel meer in de horeca werkzaam zijn dan de inheemse EU-15

Tabel 1

Karakteristieken van de geografisch mobiele werknemer¹ in de EU-15, 2005 (in procenten).

	Gemiddelde actieve beroepsbevolking in EU-15	Mobiele werknemers die afkomstig zijn uit:		
		EU-15 Oud-Europa	EU-10 Nieuwe lidstaten	Buiten de EU
Leeftijd				
15–24	12	12	27	19
25–34	24	48	51	46
35–64	64	40	22	35
Opleiding				
Laag	27	15	15	36
Midden	47	41	63	40
Hoog	26	44	22	24
Beroepsniveau				
Hoog – witte boord	40	55	16	20
Laag – witte boord	26	24	28	25
Geschoold – blauwe boord	25	12	27	21
Elementair werk	10	9	30	35
Sector²				
Landbouw, visserij, delfstoffen	4	2	3	5
Industrie	18	14	18	12
Bouw	8	5	17	14
Groot- en detailhandel	15	12	12	11
Horeca	4	12	14	14
Transport en communicatie	6	6	5	4
Financiële dienstverlening	3	4	1	1
Onroerend goed, huur en zakelijke dienstverlening	10	17	13	9
Overige diensten	31	29	18	29

¹ De verschillende groepen omvatten ingezetenen uit EU-15, EU-10 en van buiten de EU-25 die voor minder dan 5 jaar verblijven in een ander EU-15-land (uitgezonderd Italië dat geen uitsplitsing naar nationaliteiten publiceert), in de leeftijd van 15–64 jaar en die werkzaam zijn, dan wel werkloos zijn maar actief naar werk zoeken.

² De sectorale indeling betreft uitsluitend werkzame personen.

Bron: EC (2006) en OECD (2007a)

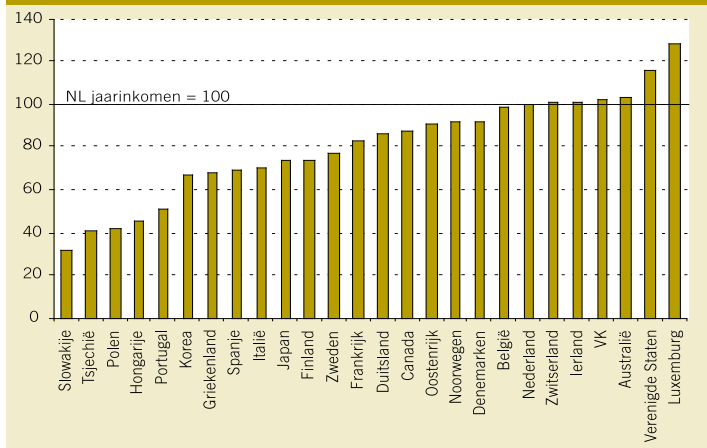
bevolking en daarnaast zijn migranten uit de nieuwe lidstaten meer dan de EU-15-bevolking werkzaam in de bouw en aanzienlijk minder in de dienstverlening. Opvallend is wellicht dat de landbouwsector niet veel migranten aantrekt. Dit zou voor een groot deel verklaard kunnen worden uit het feit dat de landbouwsector in de praktijk veel gebruikmaakt van uitzendkrachten en seizoensarbeid, en deze vormen worden niet door de officiële arbeidsmarktstatistieken meegenomen.

Weg om hoger loon

Waarom mensen vertrekken is veel minder duidelijk. Migratie is in de praktijk een weerspiegeling van vele motieven, verwachtingen en restricties. Het uitgangspunt van economische theorieën over migratie is dat migratie vooral wordt gestimuleerd door het perspectief van een

Figuur 1

Verhouding jaarinkomen Nederland ten opzichte van het buitenland, 2005.



Bron: OECD (2007b)

hoger loon in het land van bestemming. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat sommige mensen zouden willen emigreren als ze elders een hoger inkomen zouden kunnen krijgen (Vandenbrande *et al.*, 2006), maar het is natuurlijk veel belangrijker of ze een hoger inkomen ook daadwerkelijk verwachten als ze emigreren. Als er naar de inkomensverhoudingen in Europa en daarbuiten wordt gekeken, dan lijkt de verwachting van een substantieel hoger inkomen voor veel EU-15-burgers niet erg waarschijnlijk. Alleen door te verhuizen naar de VS kan men zijn inkomen substantieel verbeteren. De Luxemburgse lonen zijn ook hoog maar dit land is atypisch door de vestiging van Europese overheidsinstanties en bankinstellingen.

De situatie is geheel anders voor migranten uit de nieuwe lidstaten. Voor hen vallen er wel forse inkomensverbeteringen te behalen. De Polen, Bulgaren of Roemenen die naar Nederland komen zijn hier hoofdzakelijk om werk en vooral een hoger loon zodat zij een deel van hun inkomen terug kunnen sturen naar hun familie thuis. In landen als Polen of de vele landen in Afrika heerst een emigratiecultuur, waarbij het niet alleen de absolute armoede is die mensen hun land uitdrijft maar veeleer de relatieve armoede ten opzichte van hun landgenoten en het perspectief van een hoger loon in het buitenland (Micevska *et al.*, 2007).

Het geringe perspectief op inkomensverbetering verklaart wellicht voor een deel het geringe animo van Nederlandse werknemers om zich te begeven op de internationale arbeidsmarkt. Slechts zes procent verwacht de komende tien jaar een aantal jaren in het buitenland te gaan werken. Maar er zijn ook vele andere zichtbare belemmeringen, zoals transactiekosten verbonden aan de verkoop van een huis, het recht op sociale zekerheid, de taal, de opbouw en eventueel overdracht van pensioenrechten, die het enthousiasme voor werken in het buitenland temperen. Recent onderzoek van Van Dalen en Henkens (2008b) laat echter vooral zien dat het de onzichtbare belemmeringen zijn, die niet in emigratiefolders of ambtelijke nota's staan, die het enthousiasme voor arbeidsemigratie verminderen. Factoren die migratie belemme-

ren omvatten onder andere de band met het vaderland of een partner die niet instemt met een verblijf in het buitenland. Maar tekenend voor de Nederlandse werknemers is het pes-simisme over de kans op werk en een hoger inkomen in het buitenland. Slechts weinigen denken bovendien dat buitenlandse werkervaring door Nederlandse werkgevers zal worden gewaardeerd en vruchten afwerpt voor een verdere carrière in Nederland.

Een gesloten handelsland

De Nederlandse werknemer is niet sterk ge-oriënteerd op de kansen die de internationale arbeidsmarkt te bieden heeft. Het is de vraag hoe sterk de oriëntatie op de internationale arbeidsmarkt is bij Nederlandse werkgevers. Hebben zij in tegenstelling tot de werknemers wel een open houding? Men zou het wel verwachten als men de huidige arbeidsmarkt beziet. Nederlandse werkgevers worden steeds vaker geconfronteerd met de economische consequenties van een krappe arbeidsmarkt en wat opvalt is dat men vooral de oplossingen binnenslands wil zoeken. Nederland is van oudsher een handelsland maar zodra het om handel in arbeid gaat, wordt niet over de grens gekeken. De werkloosheid is laag en de vacatures raken steeds vaker niet vervuld. Volgens de meest recente analyse van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI, 2007) is het aantal moeilijk vervulbare vacatures in 2007 gestegen met 62 procent tot 456.000. Vooral in de bouw en de industrie doet deze krapte zich gelden. Dat dit tot reële effecten op productie en werkdruk leidt is bijna onontkoombaar: vijftien procent van de werkgevers raakt volgens het CWI ontmoedigd en trekt de vacature in, en ook deze tendens wordt steeds sterker waargenomen. Blijkbaar vindt er ofwel geen productie plaats die anders wel had plaatsgevonden, ofwel wordt de werkdruk over de zittende werknemers verdeeld.

Vreemd genoeg denken Nederlandse werkgevers niet snel aan de werving van werknemers in het buitenland als middel om de krapte op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden. Het inhuren van Oost-Europese uitzendkrachten wordt weliswaar in bepaalde sectoren veelvuldig toegepast, maar de meeste Nederlandse werk-

gevers mijden het langdurig in dienst nemen van buitenlandse arbeidskrachten. Het gebruik van de internationale arbeidsmarkt is beperkt. In 2002 bleek dat maar negen procent van de werkgevers personeel werft in het buitenland, waarbij ook meestal niet erg ver over de grenzen wordt gekeken. De meest genoemde wervingslanden in volgorde van belangrĳheid waren toen Duitsland, België, Verenigd Koninkrijk en Polen. Bovendien zijn de werknemers naar wie men zoekt verre van hoogopgeleid: slechts negen procent van de functies waar men naar zocht vereiste hooggeschoolde kwaliteiten en de rest van de functies omvatte veelal productie- of verzorgend personeel. De geringe werving in het buitenland is opmerkelijk omdat van internationale migratie een drukkend effect op de loonontwikkeling kan uitgaan en werkgevers keer op keer de arbeidskosten aangeven als de grootste zorg van een vergrijzende arbeidsmarkt (Van Dalen *et al.*, 2007). In het licht van de hoge arbeidskosten is het niet vreemd dat uit onderzoek van het CBS blijkt dat in de periode 2001–2006 ruim zeshonderd grote Nederlandse bedrijven in de industrie en dienstverlening bedrijfsonderdelen of activiteiten naar het buitenland hebben verplaatst. Nog eens tweehonderd bedrijven hebben plannen om een dergelijke verplaatsing in de periode 2007–2009 te realiseren. Zoals blijkt uit tabel 2, liggen hier fundamentele overwegingen aan ten grondslag waarbij de arbeidskosten en concurrentiepositie veruit het belangrijkste zijn. Personeelskrapte is geen belangrijke overweging; blijkbaar wordt krapte toch vooral als een conjunctureel verschijnsel gezien.

Lichtend voorbeeld

Dat het ook anders kan bewijst de Britse casus. Het Verenigd Koninkrijk heeft als een van de eerste landen in de EU een selectief immigratiebeleid ingevoerd met onder andere een zogenaamd puntensysteem: immigranten moeten een minimaal aantal punten bezitten om toegang te krijgen tot het Verenigd Koninkrijk. Door punten toe te kennen voor leeftijd, scholing, taalvaardigheid en dergelijke kan de overheid immigranten selecteren. De Britse overheid wil vooral dat hooggeschoolde

immigranten de Britse arbeidsmarkt betreden en daarmee staat men een meer aanbodgestuurd beleid voor ogen. In Nederland overheerst een vraaggestuurd beleid en faciliteert de overheid arbeidsmigratie pas nadat werkgever en werknemer elkaar gevonden hebben.

Het beste kan men de Britse benadering van het omgaan met personeelskrapte afmeten aan de wijze waarop werkgevers in Nederland en het VK omgaan met immigratie en internationale verplaatsing van productie. Uit een internationaal vergelijkend onderzoek onder werkgevers werd leidinggevenden gevraagd welke maatregelen zij dachten te nemen om de verwachte personeelskrapte te bestrijden (Van Dalen *et al.*, 2007). Om het overzicht te bewaren worden in tabel 3 alleen de opties gepresenteerd die betrekking hebben op het gebruikmaken van internationale factormarkten.

Vanzelfsprekend komt het gebruikmaken van de internationale arbeidsmarkt niet bovenaan de lijst van maatregelen die werkgevers in hun hoofd hebben, maar de twee maatregelen uit tabel 3 brengen wel tot uitdrukking hoe werkgevers aankijken tegen de mogelijkheden die de globalisering biedt. In beide landen wordt ongeveer in gelijke mate gedacht over de optie om de productie naar het buitenland te verplaatsen. De grootste verschillen schuilen in de mate waarin men buitenlands personeel werft. In Nederland past zeven procent van de werkgevers dit toe en denkt zeventien procent erover. In het Verenigd Koninkrijk gebruikt bijna één op de vier werkgevers de internationale arbeidsmarkt

Tabel 2

Motieven van Nederlandse grote bedrijven (met 100 of meer werknemers) om internationaal activiteiten te verplaatsen, 2001–2006.

Motieven	Zeer belangrijk	Enigszins van belang	Niet belangrijk	N.v.t./Weet niet	Totaal
Besparing op loonkosten	58	25	7	10	100
Concurrentiepositie	50	24	6	19	100
Strategisch genomen besluiten	42	25	8	25	100
Andere soort besparing	22	45	10	23	100
Toegang nieuwe markten	22	18	24	36	100
Volgen concurrenten of cliënten	20	25	23	31	100
Verbetering logistiek	20	15	26	39	100
Concentreren hoofdactiviteit	19	23	19	39	100
Toegang tot kennis of technologie	14	23	24	39	100
Verbetering kwaliteit of nieuwe producten	11	20	30	39	100
Tekort aan personeel	11	15	28	46	100
Financiële voordelen	7	21	23	49	100
Anders	1	0		98	100

N = 628

Bron: Van Gessel en Van Berkel (2007)

Tabel 3

Genomen en overwogen maatregelen door werkgevers om personeelskrapte te bestrijden, 2005.

Maatregel	Nederland		Verenigd Koninkrijk	
	Genomen	Wordt overwogen	Genomen	Wordt overwogen
Werven van personeel uit buitenland	7	17	23	33
Verplaatsen productie-locatie naar buitenland	4	7	6	7

Bron: Van Dalen et al. (2007)

als bron van arbeidsaanbod en denkt één op de drie erover om dit ook toe te passen. Multivariate analyses wijzen uit dat in Nederland werving in het buitenland door bedrijven is voorbehouden aan specifieke sectoren, zoals de bouw en industrie, terwijl in het Verenigd Koninkrijk werving in alle sectoren plaatsvindt. Ook de druk van concurrentie zet Britse werkgevers aan om meer dan Nederlandse werkgevers over de grens werknemers te werven. Dit weerspiegelt zich ook in de migratiestatistieken. Van alle mobiele EU-15-werknemers vertrekt bijna dertig procent naar het Verenigd Koninkrijk, slechts vier procent komt in Nederland terecht (Europese Commissie, 2006). Voorts blijkt dat dertig procent van de immigranten hoogopgeleid is, versus achttien procent in Nederland. Of dit aan het Britse selectieve immigratiebeleid te danken is, is vooralsnog een open vraag, al was het maar omdat er van een arbeidsmarkt een zelfselecterende werking uitgaat. Belot en Hatton (2008) suggereren dat immigranten zich bij de keuze van een bestemmingsland vooral laten leiden door de culturele banden die er bestaan tussen land van oorsprong en bestemming, en de geografische afstand. Uiteraard zitten er schaduwkanten aan de flexibele en open instelling van de Britse benadering. De baan- en inkomenszekerheid in het Verenigd Koninkrijk is minder groot dan in Nederland en de werkdruk in het Verenigd Koninkrijk is sterker toegenomen dan elders in Europa (Green en McIntosh, 2001).

Conclusie

De paradox van Nederland is dat het van oudsher een handelsland is, en uitgerekend dit handelsland stelt zich star op ten opzichte van de handel in arbeid. Die starheid wordt weerspiegeld in een geringe neiging van werknemers om over de grens te werken en een geringe neiging van werkgevers om over de grens te werven. De reden waarom werknemers maar weinig zin hebben in een buitenlands avontuur valt wellicht te begrijpen. De Nederlandse arbeidsmarkt lijkt in vele opzichten op een gouden kooi met alle bijbehorende spanningen die dat oplevert. De prijs van arbeid in Nederland is hoog, evenals het niveau van bescherming tegen arbeidsmarktrisico's, en de geografische arbeidsmobiliteit is laag (Van Dalen en Henkens, 2008b). De spanningen komen onder meer tot uiting in discussies en plannen die de verworven rechten aantasten zoals hervorming van het ontslagrecht. Over de redenen waarom werkgevers zich sterk oriënteren op het binnenland en zich afsluiten voor het buitenland kan men slechts speculeren en zich

wellicht nog veel meer verwonderen. Waarom zouden ondernemers zich zelf beperken tot de Nederlandse arbeidsmarkt? De hoge prijs van arbeid is menig ondernemer een last en wat is er dan logischer om de internationale arbeidsmarkt te benutten. Een mogelijke reden is dat er voor de meeste werkgevers hoge transactiekosten verbonden zijn aan het aantrekken van buitenlands personeel. Het kan ook zijn dat Nederlandse werkgevers de personeelskrapte wel binnenslands denken te kunnen oplossen of dat zij menen dat de krapte toch vooral een tijdelijk verschijnsel zal zijn. Of dit laatste idee een lange houdbaarheidsdatum zal hebben in het licht van de demografische ontwikkelingen valt te betwijfelen.

LITERATUUR

- Bauer, T.K. en A. Kunze (2004) *The demand for high-skilled workers and immigration policy*. Werkdocument. Berlijn: IZA.
- Belot, M. en T.J. Hatton (2008) *Immigrant selection in the OECD*. Werkdocument. Londen: CEPR.
- Cairncross, F. (1997) *The Death of Distance*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- CWI (2007) *Vacatures in Nederland 2007*. Amsterdam: Centrum voor Werk en Inkomen.
- Dalen, H.P. van, K. Henkens en J.J. Schippers (2007) *Oudere werknemers door de lens van de werkgever*. Den Haag: NIDI Rapport, 74.
- Dalen, H.P. van en K. Henkens (2008a) *Weg uit Nederland – Emigratie aan het begin van de 21ste eeuw*. Den Haag: NIDI Rapport, 75.
- Dalen, H.P. van en K. Henkens (2008b) *De onzichtbare drempels van de internationale arbeidsmarkt*. *ESB*, 93(4529), 100–103.
- European Commission (2006) *Employment in Europe 2006*. Luxemburg: EC.
- Freeman, R.B. (2006) *People flows in globalization*. *Journal of Economic Perspectives*, 20(2), 145–170.
- Gessel, G. van en F. van Berkel (2007) *Een op de vijf grote bedrijven is bezig met het verplaatsen van bedrijfsactiviteiten*. *CBS Webmagazine*, 3 december 2007.
- Green, F. en S. McIntosh (2001) *The intensification of work in Europe*. *Labour Economics*, 8(2), 291–308.
- Micevska, M., K. Szczuk en O. Stark (2007) *Migration, relative poverty and human capital: Evidence from Poland*. Ongepubliceerd manuscript, University of Klagenfurt.
- OECD (2007a) *Economic survey of the European Union 2007*. Parijs: OECD.
- OECD (2007b) *Employment outlook*. Parijs: OECD.
- Vandenbrande, T. et al. (2006) *Mobility in Europe*. Dublin: European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions.