

Arbeidsmobiliteit in de EU, nu en straks

Auteur(s):

Riel, B., van
De auteur is werkzaam bij de SER.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4301, pagina 276, 23 maart 2001

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

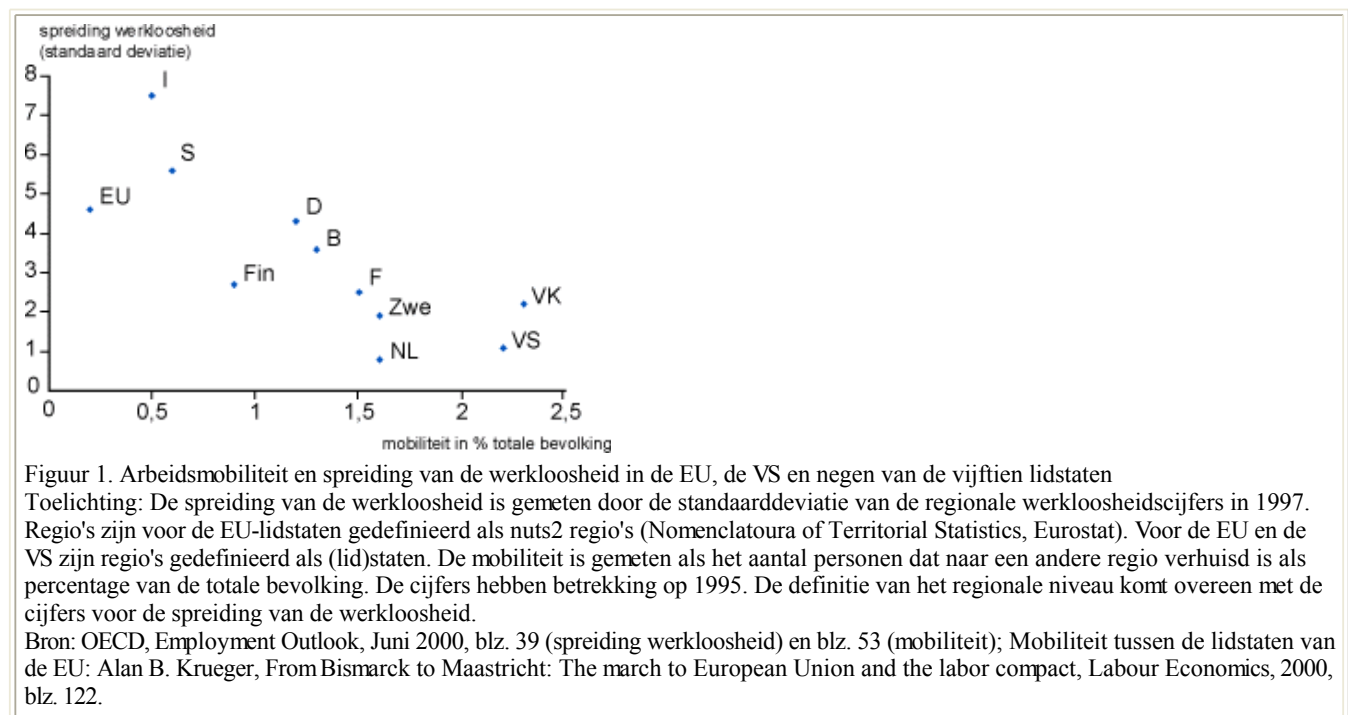
arbeidsmarkt

De arbeidsmobiliteit in de huidige EU blijft, ondanks het opheffen van wettelijke beperkingen, beperkt. Wanneer de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa toetreden, zal dit echter sterk veranderen.

De Europese Commissie heeft op de Top van Stockholm (23-24 maart) voorgesteld om uiterlijk in 2005 resterende belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de Europese regelgeving weg te ruimen¹. De Nederlandse regering steunt dit initiatief van de Europese Commissie. Een motief daarvoor is de mogelijke bijdrage van migratie van werknemers uit andere lidstaten aan het oplossen van vacatureknelpunten in ons land. Minister Vermeend heeft eerder in dit verband gewezen op de discrepantie tussen de personeelstekorten in Nederland en het grote aantal werklozen in de rest van de EU². De vraag is echter of door het wegnemen van resterende belemmeringen voor arbeidsmobiliteit er ook daadwerkelijk meer EU-werknemers naar Nederland zullen komen. Alvorens deze vraag te beantwoorden, wordt ingegaan op het verband tussen de lage arbeidsmobiliteit in de EU en de discrepanties in de arbeidsmarktsituatie tussen de lidstaten en wordt een kort overzicht gegeven van de resterende belemmeringen voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit.

Arbeidsmobiliteit en spreiding werkloosheid

De werkloosheid in de EU is in vergelijking met de VS zeer ongelijk verspreid (figuur 1). Dit geldt zowel *tussen als binnen* de lidstaten. Drie regio's in Europa kennen buitenproportioneel veel werklozen: Zuid-Italië, Zuid-Spanje en Oost-Duitsland. In 1998 woonde hier bijna een *kwart* van alle Europese werklozen, tegen dertien procent van de totale EU-bevolking³.



figuur 1 laat een verband zien tussen de spreiding van de werkloosheid en de mobiliteit. De grotere spreiding van de werkloosheid in de EU ten opzichte van de VS gaat gepaard met een lagere geografische mobiliteit. Dit verband lijkt ook te gelden tussen de lidstaten in de EU onderling.

Bij voldoende geografische mobiliteit reageren regionale arbeidsmarkten als communicerende vaten: mobiliteitsstromen reageren op werkloosheidsverschillen tussen regio's, waardoor deze klein blijven. De lage mobiliteit in de EU en de grote spreiding van de werkloosheid doen echter vermoeden dat de mobiliteitsstromen in de EU niet erg gevoelig zijn voor werkloosheidsverschillen. Verschillende econometrische studies bevestigen dit ⁴. Ook de mobiliteitsstromen vanuit de EU naar Nederland zijn volgens recent onderzoek maar in beperkte mate gevoelig voor de werkloosheids-ontwikkeling ⁵. Een groot deel van de nieuwe migranten die door de recente arbeidskrapte naar Nederland worden gelokt komt dan ook van buiten de EU - ondanks het feit dat arbeidsaanbod uit de EU volgens de Wet Arbeid Vreemdelingen prioriteit geniet ⁶.

Resterende belemmeringen

Het vrij verkeer van werknemers behoort tot de grondrechten van de EU en is in tal van verordeningen, richtlijnen en uitspraken van het Hof van Justitie verder uitgewerkt en geëffectueerd. Er bestaat EU regelgeving op het gebied van de verblijfsrechten voor werkenden, de toegang tot beroepen, de informatievoorziening over vraag en aanbod van arbeid in de EU en de afstemming van de sociale zekerheid. Dit wil niet zeggen dat daarmee alle belemmeringen voor arbeidsmobiliteit zijn weggenomen. De bestaande EU-regelgeving vertoont verschillende manco's en de kwaliteit van de uitvoering ervan laat soms te wensen over. De initiatieven van de Europese Commissie ter bevordering van de arbeidsmobiliteit binnen de EU richten zich met name op het wegnemen van deze manco's. Daarbij gaat het om de volgende punten ([tabel 1](#)) ⁷.

beleidsterrein	voornaamste belemmeringen
verblijfsrechten	Lacunes in de regelgeving met betrekking tot werkzoekenden en uitzendkrachten. Hierdoor ontstaan problemen in de uitvoeringspraktijk met betrekking tot de verblijfsrechten van deze groepen. Dit bemoeilijkt het zoeken van werk in een andere lidstaat. Uitsluiting van derdelanders aan vrij verkeer van werknemers.
toegang tot beroepen	Restrictieve toegang in bepaalde lidstaten tot beroepen in de publieke sector. Onvoldoende diploma-erkenning in beroepsopleidingen.
informatievoorziening	Beperkt gebruik van de Europese vacaturebank
wettelijke sociale zekerheid	Uitsluiting van derdelanders van verordening 1408/71.
aanvullende pensioenen	Risico pensioenbreuk en onvoldoende pensioenopbouw door lange wacht- en verwervingsperioden in sommige lidstaten en lage dekkingsgraad aanvullende pensioenen; onmogelijkheid internationale waardeoverdracht; ontbreken van grensoverschrijdende pensioenfondsen; fiscale drempels voor waardeoverdracht en deelname aan grensoverschrijdende pensioenen.

T

Ontbrekende mobiliteitsprikkels

Voor de effectivering van het vrij verkeer van werknemers is het van belang dat bovengenoemde manco's in de Europese regelgeving worden weggenomen. De vraag is echter of hierdoor de arbeidsmobiliteit tussen de huidige lidstaten substantieel zal toenemen. Er zijn twee redenen hieraan te twifelen. Ten eerste zijn er belemmeringen die of niet door Europese regelgeving gedekt worden (zoals huisvesting) of die sowieso moeilijk door beleid of regelgeving kunnen worden weggenomen (taal- en cultuurverschillen). Het is niet bekend hoe zwaar deze belemmeringen wegen ten opzichte van de belemmeringen die in principe wél door Europese regelgeving zijn weg te nemen. Ten tweede kan niet zomaar verondersteld worden dat burgers eigenlijk staan te popelen om in een andere lidstaat te gaan werken maar door de manco's in de Europese regelgeving worden tegengehouden. De omvang van de mobiliteitsstromen wordt immers niet alleen bepaald door de aanwezigheid van belemmeringen maar ook door motivatiefactoren zoals de kosten van werkloosheid, de kansen in eigen land een baan te vinden, en hogere lonen elders.

De kosten van werkloosheid

Werkloosheids- en bijstandsuitkeringen beperken het inkomensverlies bij het verlies van een baan. Hierdoor zijn mensen minder snel gedwongen worden elders werk te zoeken. De lagere uitkeringen in de VS ten opzichte van de gemiddelde uitkering in de EU zouden dan ook een verklarende factor kunnen zijn voor de grotere mobiliteit in de VS. De verschillen in de mobiliteit binnen de EU kunnen echter moeilijk met de verschillen in de relatieve uitkeringen in verband worden gebracht. Zo heeft het land met relatief de laagste werkloosheidsuitkering - Italië - ook de laagste mobiliteit. De kosten van werkloosheid worden in Italië - maar ook in Spanje - echter gedrukt doordat veel werklozen in een familieverband wonen waarbij ook nog een of meer andere bronnen van inkomsten zoals lonen en pensioenen aanwezig zijn ⁸. Daarnaast zijn er mogelijkheden om het inkomen in de informele sector aan te vullen. Samen met de familiesteun maakt dit mogelijk dat werklozen kunnen wachten op een baan binnen de eigen regio en niet snel bereid zijn te verhuizen naar een andere regio of naar een andere lidstaat.

Baankansen in eigen land

Doordat uitkeringen meestal een bovengrens kennen, zijn de kosten van werkloosheid voor de hoger geschoolden het grootst ⁹. Zij vertonen daarom in het algemeen een grotere bereidheid te verhuizen. Aangezien in de meeste eu-landen juist de vraag naar hoger geschoolde arbeid is toegenomen, hebben zij ook de meeste kans in eigen land een baan te vinden. De lidstaten worden ook bijna overal

met dezelfde knelpunten op de arbeidsmarkt geconfronteerd: een vraagoverschot naar hoger opgeleiden en een aanbodoverschot aan lager opgeleiden.

Migratie als inferieur goed

De migratiestromen tussen de lidstaten worden verder in toom gehouden doordat de inkomensverschillen in de huidige EU over het algemeen niet groot zijn. Alleen Luxemburg aan de bovenkant en Spanje, Portugal en Griekenland aan de onderkant springen er uit wat betreft het inkomen per hoofd. De migratiestromen uit de armere zuidelijke lidstaten naar de rijkere noordelijke lidstaten, die tot het midden van de jaren zeventig nog aanzienlijk waren, zijn nu echter zo goed als opgedroogd. Dit kan niet goed verklaard worden uit inkomensconvergentie. Een alternatieve

verklaring is dat migratie een inferieur goed is, wat gezien de betekenis van taal- en cultuurverschillen in Europa een plausibele veronderstelling lijkt ¹⁰. Vanuit deze optiek kan het opdrogen van de migratiestromen vanuit Zuid-Europa ook in verband gebracht worden met het overschrijden van een bepaalde inkomensgrens.

Toetreding nieuwe lidstaten

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat binnen de *huidige* EU de prikkels om in een andere lidstaat werk te zoeken gering zijn. Met de toetreding van de kandidaatlidstaten uit Midden- en Oost-Europa zal dit veranderen. De grote inkomensverschillen tussen de oude en de nieuwe lidstaten - met name Polen en Roemenië - zullen, samen met de krapte op de arbeidsmarkt in een aantal lidstaten, een aanzuigende werking hebben en leiden tot een grotere arbeidsmobiliteit in de EU. Naar schatting zal de migratiestroom uit de nieuwe lidstaten over een periode van vijftien jaar twee tot drie miljoen personen bedragen ¹¹. Voor Nederland wordt verwacht dat er op lange termijn ongeveer 43.000 mensen uit de nieuwe lidstaten komen. Dit cijfer is gebaseerd op verdeling van de huidige migranten uit Midden- en Oost-Europa over de huidige lidstaten. De verwachte migratiestroom uit de nieuwe lidstaten biedt mogelijkheden om knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt - die vanwege de vergrijzing een structureel karakter zullen krijgen - te verminderen. Vanuit dit perspectief is voor een snelle liberalisatie van het werknemersverkeer met Midden- en Oost-Europa te pleiten. De vraag is of dit niet leidt tot massamigratie, sociale zekerheidstoerisme of een *brain-drain* ¹².

Angst voor massamigratie ongegrond

Afgaande op bovengenoemde schattingen van twee tot drie miljoen migranten in de eerste vijftien jaar na de vrijmaking van het werknemersverkeer met de nieuwe lidstaten, zal er van massa-migratie uit die lidstaten geen sprake zijn. De stroom migranten zal naar verwachting ongeveer even groot zijn de netto-migratie naar Duitsland in de periode 1989-1998 ¹³. Er zijn verder verschillende redenen om aan te nemen dat het werkelijke aantal migranten eerder bij de ondergrens van twee miljoen dan bij de bovengrens van drie miljoen zal liggen. De schattingen houden bijvoorbeeld geen rekening met het feit dat werknemers in de kandidaatlidstaten nauwelijks mobiel zijn in hun eigen land - ondanks aanzienlijke regionale werkloosheid- en inkomensverschillen ¹⁴.

De angst voor sociale zekerheidstoerisme is ongegrond omdat EU-burgers niet zo maar aanspraak kunnen maken op een uitkering in een andere lidstaat. Daar is minimaal een verblijfskaart voor nodig. Deze verblijfskaart wordt alleen verstrekt als een arbeidscontract kan worden overlegd danwel toereikende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering kunnen worden aangetoond. Bovendien wordt sociale zekerheidstoerisme geremd door migratiekosten ¹⁵. Ook de vrees voor een brain-drain uit de nieuwe lidstaten lijkt niet gerechtvaardigd. Ten eerste omdat het aantal mensen dat zal migreren beperkt zal blijven. Ten tweede omdat verwacht wordt dat maar een gedeelte van de migranten zich permanent zal vestigen. De meesten zullen waarschijnlijk naar verloop van tijd weer terugkeren in hun herkomstland om de elders opgedane kennis en ervaring te gelde te maken. De toetreding tot de EU zal een groei-impuls in de herkomstlanden geven waardoor de levensstandaard en de arbeidsmarktsituatie zullen verbeteren.

Aanpassing wet

Vooruitlopend op de liberalisatie van het vrij verkeer kan overwogen worden om, in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen, aanbod van arbeid uit Midden- en Oost-Europa als prioriteitsgenietend aanbod uit niet EU-landen te beschouwen. Dit impliceert dat aan werkgevers bij het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning voor personeel van buiten de EU gevraagd wordt eerst te kijken naar mogelijk aanbod van arbeid uit de Midden- en Oost-Europese landen. Op deze manier kan nu al meer zicht verkregen worden op de mate waarin het potentieel aan arbeidskrachten in de nieuwe lidstaten aansluit bij de behoeftes op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Conclusie

Het wegnemen van de resterende belemmeringen voor arbeidsmobiliteit is belangrijk om de keuzevrijheid van werkgevers en werknemers te vergroten en het Europese grondrecht op vrij verkeer te effectueren. Het is echter niet te verwachten dat met het wegnemen van resterende belemmeringen in de Europese regelgeving de huidige lidstaten de arbeidsmobiliteit substantieel zal toenemen en tot een vermindering van de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt zal bijdragen. Hiertoe ontbreken vooral de prikkels voor migratie. Wat dit betreft is meer te verwachten van een snelle liberalisatie van het werknemersverkeer met Midden- en Oost-Europa. Op lange termijn zullen ook hier echter de prikkels voor migratie afnemen. Ook migratie uit de nieuwe lidstaten biedt daarom maar in beperkte mate soelaas voor het vergrijzingsprobleem ¹⁶.

Dit artikel is gebaseerd op het SER-advies [Arbeidsmobiliteit in de eu](#) (publicatienummer 01/04)

- 2 Interview *Het Financieele Dagblad*, 18 augustus 2000.
- 3 Cijfers afkomstig van de CD-rom behorende bij Eurostat, *Regions: Statistical Yearbook 2000*, Luxemburg 2000.
- 4 Zie bijvoorbeeld C. Bentivogli en P. Pagano, Regional disparities and labour mobility: the Euro-11 versus the USA, 1999, blz. 737-760.
- 5 Zie Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag, 2000, blz. 157.
- 6 H. Nicolaas en A.H. Sprenger, [De nieuwe Gastarbeider: manager uit de VS of informaticus uit India](#), CBS Maandstatistiek van de bevolking, september 2000, blz. 11.
- 7 Zie uitgebreider: SER-advies, [Arbeidsmobiliteit in de eu](#)>ser101, Den Haag 2001, publicatienummer. 01/04
- 8 Zie S. Bentolila en A. Icheno, *Unemployment and consumption: are job losses less painful near the Mediterranean?*, Londen: Centre for Economic Policy Research, discussion paper 2539.
- 9 P. Mauro en A. Spilimbergo, *How do the skilled and unskilled respond to regional shocks? The case of Spain*, IMF Staff Papers nr. 46, 1999, blz. 10.
- 10 R. Faini, European migrants: an endangered species?, in: R. Baldwin e a. (red.), *Market integration, regionalism and the global economy*, Cambridge, 1999.
- 11 Voor een bespreking van de verschillende schattingen zie: C. Boswell, *eu enlargement: what are the Prospects for East-West Migration?*, Londen, 2000.
- 12 Zie hierover ook L. Smit, [Migratie is schijnantwoord](#), *ESB*, 17 maart 2001, blz. 256-258.
- 13 De netto migratie naar Duitsland bedroeg in 1989-1998 2,5 miljoen mensen (inkomend: 8,2 miljoen, uitgaand: 5,7 miljoen; OESO *Trends in international migration*, Parijs 2000).
- 14 Zie verder SER, op.cit., blz. 90-91; B. Alecke, P. Huber, G. Untiedt, What a difference a constant makes: How predictable are interantional migration flows?, in: [Migration policies and EU enlargement](#)>ser102, OESO, Parijs, 2001.
- 15 Zie voor de VS: G. J. Borjas, *Immigration and welfare magnets*, Washington, NBER Working paper 6813, 1998.
- 16 Vgl. L. Smit, *op. cit.*, 2001.