

Gaten vullen met immigranten?

J.J.M. Theeuwes

8.1 Drie demografische veranderingen

De grootste onrechtvaardigheid tijdens je leven overkomt je gelijk wanneer je het levenslicht ziet. Het maakt heel veel uit of je in Mogadishu of Maastricht wordt geboren en de wereld zit niet zo in elkaar dat de armen van Afrika welkom zijn in Europa om de welvaart met de Europeanen te delen. Ook wanneer de bevolking in de aankomende decennia krimpt, zullen slechts immigranten met bepaalde kwalificaties hier met open armen worden ontvangen. Ongeremde migratie van arme naar rijke landen is trouwens niet de oplossing, noch voor de armoede in ontwikkelingslanden, noch voor problemen als gevolg van demografische verschuivingen in de ontwikkelde landen. Door de vergrijzing vallen er gaten op de arbeidsmarkt. Weloverwogen immigratiebeleid kan helpen die gaten te dichten. Weloverwogen immigratie bevorderen is zeker niet hetzelfde als iedereen tot ons land toelaten, maar zo'n beleid is wel ruimer van opzet dan de koers die het kabinet nu vaart.

De vergrijzing raakt in Nederland en andere rijke landen alle onderdelen van het maatschappelijke bestel. Het krimpende arbeidsaanbod en het groeiende aandeel van oudere leeftijdsgroepen in de (beroeps)bevolking hebben ingrijpende gevolgen voor werk- en woonpatronen, de samenstelling van de consumptie, besparingen en investeringen, en knagen aan de fundamenten waarop de verzorgingsstaat is gebouwd. Het verstilde beeld van een vergrijzende, wegzakkende Westerse samenleving waarin het aantal 65-plussers in de volgende jaren bijna verdubbelt,¹ staat in schril contrast met de dynamische uitstraling van een jong India waar meer dan de helft van de bevolking jonger is dan 25 jaar. In de discussie over demografische veranderingen krijgen twee onderwerpen de meeste aandacht: de arbeidsmarkt en de publieke financiën. Beide staan vanzelfsprekend niet los van elkaar. Verschuivingen op de arbeidsmarkt beïnvloeden de inkomsten en de uitgaven van de overheid.

¹ In de komende dertig jaar groeit het aantal 65-plussers in Nederland van 2,5 mln naar 4,6 mln, volgens de recente bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek; zie: Van Duin en Garssen (2011), p. 20.

Moet Nederland zich erbij neerleggen dat het langzaam wegschuift naar een economie van het eendjes voeren, of is beleid mogelijk dat de minder aantrekkelijke gevolgen van het verlopende demografische tij kan voorkomen? Bevordering van de immigratie lijkt een logische remedie om de demografische omwenteling te keren. Nieuwe aanwas uit het buitenland kan mogelijk worden ingezet ter compensatie van de binnenlandse vergrijzing en ontgroening. Zo eenvoudig ligt het echter niet. Grote delen van de bevolking koesteren diepgevoelde, soms principiële bezwaren tegen het toelaten van meer immigranten. Dit hoofdstuk onderzoekt de grenzen van een uitvoerbaar arbeidsimmigratiebeleid, dat als doel heeft de verwachte problemen op de arbeidsmarkt (en bij de publieke financiën) zo goed mogelijk te adresseren. Drie demografische veranderingen springen in het oog.

Ten eerste krimpt de potentiële beroepsbevolking en daarmee het arbeidsaanbod, tenzij het arbeidsaanbodgedrag drastisch verandert – doordat ouderen langer doorwerken en deeltijders meer uren gaan draaien. Bij een afnemend arbeidsaanbod moet een in verhouding kleiner aantal economisch actieven een groeiende groep gepensioneerden onderhouden. Het gevolg is dat alle collectieve voorzieningen die zijn gebaseerd op het omslagstelsel – denk aan de AOW en de collectief gefinancierde zorg – onder druk komen te staan. De spannende vraag hier is of het helpt om met arbeidsmigranten een deel van de kloof tussen aanbod en vraag op de arbeidsmarkt te dichten.

Er is nóg een groeiende kloof, te weten die tussen de samenstelling van het arbeidsaanbod en de door werkgevers gevraagde kwalificaties. Het gaat daarbij vooral om verschillen in niveau en richting van competenties. Arbeidsorganisaties hebben meer en beter opgeleide werknemers nodig dan aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt beschikbaar zijn. Er zijn tekorten aan kenniswerkers, professionals, vakmensen en technici. De verwachting is dat dit type aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt in de toekomst eerder zal toe- dan afnemen. De meeste rijke landen zullen te maken krijgen met een schrijnend tekort aan kenniswerkers. Een absoluut tekort aan kenniswerkers heeft mogelijk tot gevolg dat hoogwaardige productie niet langer in Nederland kan plaatsvinden. Een geringere productieomvang en vooral minder hoogwaardige productie leiden verder tot geringere inkomsten voor de overheid. Het ligt voor de hand dat beleidsmakers denken aan arbeidsmigratie van kenniswerkers om dit probleem op te lossen.

Ten slotte verschuift het zwaartepunt binnen de leeftijdskolom naar oudere jaargangen. De arbeidsproductiviteit van oudere werknemers verbetert minder snel dan die van jongeren. Grotere ervaring en bijscholing wegen op een bepaald moment niet langer op tegen de veroudering van kennis en vaardigheden, en toenemende fysieke beperkingen. Het precieze verloop van de curve die wordt gevonden door productiviteit en leeftijd in een figuur tegen elkaar uit te zetten, zal overigens per individu en per type werkzaamheid verschillen. Generaliserend gezegd zal een toenemend aandeel van oudere werknemers mogelijk toch een rem zetten op de verbetering van de (macro)arbeidsproductiviteit. Ogenscheinlijk heeft dit ongunstige gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het Centraal Planbureau (CPB) postuleert echter een omgekeerd verband; zie het tekstkader.² Bij een minder snelle stijging van de arbeidsproductiviteit verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën juist! Toch rijst de vraag of de

2 Zie Van Ewijk *et al.* (2006) en Van der Horst *et al.* (2010).

immigratie van meer jonge mensen en in elk geval van meer jonge kenniswerkers niet een impuls aan de productiviteit kan geven.

Groei arbeidsproductiviteit en houdbaarheid overheidsfinanciën

Van houdbare overheidsfinanciën is sprake als de collectieve voorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat lastenverzwaringen noodzakelijk zijn of uiteindelijk de overheidsschuld explodeert. Volgens het CPB heeft een geringere groei van de arbeidsproductiviteit een gunstig effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Met andere woorden, op dit moment is een geringer structureel begrotingsoverschot vereist om houdbare overheidsfinanciën te realiseren, naarmate de groei van de arbeidsproductiviteit in de toekomst lager is. Deze stelling kan verbazing wekken, want een geringere groei van de arbeidsproductiviteit resulteert immers in lagere inkomsten voor de overheid. Daar staat echter tegenover dat de overheidsuitgaven bij een tragere groei van de arbeidsproductiviteit minder stijgen, ook als de collectieve voorzieningen meegroeien met de welvaart. Dit verklaart nog niet volledig waarom de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbetert bij een geringere groei van de arbeidsproductiviteit in de toekomst. Hierbij speelt onder andere ook een rol dat de toekomstige primaire begrotingstekorten (de tekorten ongerekend de rentelasten) – waar de overheid onder invloed van de vergrijzing na verloop van tijd mee te maken krijgt – gemeten in euro's en in prijzen van nu bij een geringere groei van de arbeidsproductiviteit lager uitkomen. Daarmee neemt als het ware de last van de vergrijzing af, zodat op dit moment een geringer structureel begrotingsoverschot nodig is om houdbare overheidsfinanciën te realiseren.

Bij het voorgaande passen twee kanttekeningen. Een geringere groei van de arbeidsproductiviteit betekent in de eerste plaats een ongunstiger ontwikkeling van de welvaart en is daarmee onwenselijk. Ten tweede maakt een geringere groei van de arbeidsproductiviteit het moeilijker om het aandeel van de collectieve uitgaven in het bruto binnenlands product te verlagen. Het is immers waarschijnlijk lastiger om de expansie van de collectieve uitgaven achter te laten blijven bij de economische groei naarmate de economie minder uitzet. Dit betekent dat het herstellen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën via bezuinigingen lastiger is naarmate de arbeidsproductiviteit in een trager tempo verbetert.

In onderdeel 8.2 worden de drie bovenstaande demografische veranderingen en hun gevolgen voor arbeidsmarkt en publieke financiën verder uitgewerkt. Vervolgens presenteert onderdeel 8.3 een scenario waarbij de overheid niet ingrijpt: de arbeidsmarkt moet het probleem maar oplossen. Het zelfoplossend vermogen van markten leidt niet altijd tot maatschappelijk gewenste resultaten. Als de overheid corrigerend wil ingrijpen, zijn er twee routes: een binnenlandse en een buitenlandse. De binnenlandse route bestaat eruit dat als het ware in alle hoeken en gaten gezocht wordt naar mogelijkheden om meer aanbod uit de krimpende en vergrijzende bevolking te persen. De buitenlandse route bestaat uit varianten van arbeidsimmigratie: tijde-

lijk en permanent, kenniswerkers en anderen. De binnen- en buitenlandse routes worden in onderdeel 8.4 onderling vergeleken.

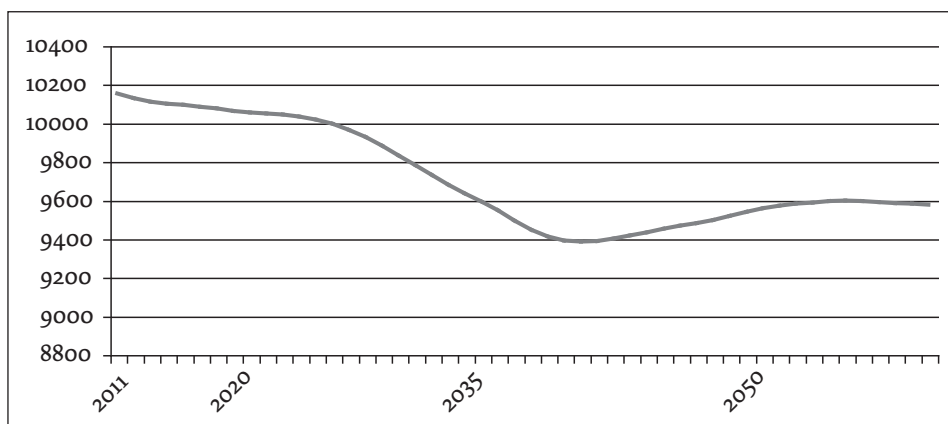
In het publieke discours over arbeidsmigratie in Nederland is een intellectuele consensus gegroeid dat stimulering van kennisimmigratie zinvol is en dat in het algemeen tijdelijke immigratie om nijpende knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen rationeel kan zijn. Hier wordt gezien of arbeidsmigratie van nog andere groepen dan kenniswerkers en tijdelijke arbeidskrachten zinvol kan zijn. Op de achtergrond speelt mee dat in de samenleving van brede maatschappelijke aanvaarding van (massale) immigratie geen sprake is. Een van de zeventien hervormingsvoorstellen van het kabinet (onderdeel 1.5) beoogt juist uitdrukkelijk een hogere dam op te werpen tegen de instroom van economische gelukzoekers. Dit streven is op te vatten als een beleidsrespons op maatschappelijke onvrede over wat een beduidend segment van de kiezers beschouwt als een ongewenste toevloed van vreemdelingen.

8.2 Gaten op de arbeidsmarkt

8.2.1 Daling van de potentiële beroepsbevolking

Recente bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek³ (CBS) laten duidelijk zien dat de bevolking van 20-64 jaar tussen nu en 2040 eerst met ongeveer achthonderdduizend mensen afneemt en vervolgens in de periode tot 2060 weer met tweehonderdduizend toeneemt (figuur 8.1). Mensen met een leeftijd van 20 tot 65 jaar worden tot de potentiële beroepsbevolking gerekend, omdat zij in principe in aanmerking komen om op de arbeidsmarkt te participeren. Op dit moment participeert iets meer dan 70 procent van de potentiële beroepsbevolking. Stel voor het gemak dat de participatiegraad rondom de 70 procent blijft hangen, dan zakt het aanbod van arbeid in de volgende dertig jaar met 560.000 personen. De participatiegraad zou tot 76 procent moeten stijgen om het aanbod in personen constant te houden, terwijl Nederland al een van de hoogste participatiegraden van de OESO heeft.

Figuur 8.1 Aantal mensen ($\times 1.000$) van 20 tot 65 jaar in Nederland, 2011-2060



3 Van Duin en Garssen (2011).

In de theoretische statische wereld van het vraag- en aanbodmodel, waarbij de vraag naar arbeid niet verandert en het aanbod krimpt, ontstaat een 'tekort' op de arbeidsmarkt. In de dynamische wereld van de echte arbeidsmarkt valt niet echt een gat, maar leidt het krimpende aanbod wel tot gedragsreacties, die vanuit de onevenwichtige situatie toewerken naar een nieuw evenwicht. Hoe dit ook zij, berekeningen van de omvang van het deficit zijn in elk geval populair in publicaties over de arbeidsmarkt. De Commissie Arbeidsparticipatie gewaagt van een tekort van zevenhonderdduizend personen in 2040.⁴ Een recent SEO-rapport rekent voor dat de lidstaten van de EU-27 in 2050 een gezamenlijk tekort zouden kunnen hebben van 35 mln mensen.⁵ Dat komt overeen met 15 procent van de vraag naar arbeid. In de demografische voorspellingen die ten grondslag liggen aan deze tekortberekening wordt overigens al in zekere mate rekening gehouden met toekomstige immigratiestromen, die zijn bepaald via extrapolatie van cijfers uit het verleden. Zonder deze veronderstelde migratiestromen zouden de berekende tekorten nog groter zijn. Voor de EU-27 zou het tekort bijvoorbeeld bijna 3 mln hoger uitkomen. Ook in de CBS-projecties van toekomstige demografische ontwikkelingen zijn geëxtrapolerde migratiestromen en veranderingen in het aantal eerste- en tweedegeneratieallochtonen verwerkt. Tabel 8.1 presenteert de uitkomsten voor de toekomstige verhouding tussen de autochtone en de allochtone bevolking.⁶

Tabel 8.1 Allochtone bevolking gaat naar 30 procent (aantallen x 1.000)

	2011		2030		2060	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Autochtonen	13.230	79	13.294	75	12.307	69
Niet-westerse allochtonen	1.898	11	2.542	14	3.274	18
• waarvan 1e generatie	1.068	56	1.293	51	1.477	45
Westerse allochtonen	1.525	9	1.837	10	2.139	12
• waarvan 1e generatie	662	43	876	48	1.074	50
• waarvan EU	917	60	1.165	63	1.463	68
Totale bevolking	16.654		17.688		17.742	

Bron: Stoeldraijer en Garssen (2011), p. 31

Op dit moment is het aandeel van de allochtone bevolking 20 procent. Iets meer dan de helft van deze groep bestaat uit niet-westerse allochtonen. Van de westerse allochtonen is de meerderheid afkomstig uit lidstaten van de Europese Unie. Volgens de prognoses van het CBS gaan we naar 5,4 mln allochtonen in 2060. Dat komt tegen die tijd overeen met 30 procent van de totale bevolking. Niet-westerse allochtonen nemen het grootste deel van de groei voor hun rekening. Onder de westerse allochtonen stijgt in de loop van de jaren het percentage dat uit de EU afkomstig is. In de publieke discussie over arbeidsmigratie is het relevant om er rekening mee te houden dat ons land in de toekomst hoe dan ook een substantiële populatie allochtonen zal kennen. Het kan dan niet anders of het grootste deel van deze groep zal gewoon zijn opge-

4 Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 21.

5 Berkhout en Van den Berg (2010).

6 Stoeldraijer en Garssen (2011).

nomen in het normale arbeidsbestel. Waarschijnlijk is het over een halve eeuw ook niet langer relevant om over allochtonen te spreken en zeker niet over tweedegeratieallochtonen.

De daling van het arbeidsaanbod spreidt zich over verschillende decennia uit. Het is in elk geval niet zo dat de arbeidsmarkt van de ene op de andere dag door dit verschijnsel wordt overvallen. Maar ook een in de tijd uitgesmeerde daling van het aanbod veroorzaakt zichtbare spanningen op de arbeidsmarkt. De voorboden daarvan dienen zich de laatste jaren al aan. In de jaren zeventig groeide de potentiële beroepsbevolking jaarlijks nog met gemiddeld 1,5 procent per jaar. In de jaren nul van deze eeuw was de jaarlijkse groei gemiddeld slechts 0,4 procent. In de jaren zeventig steeg de werkloosheid alleen maar, om in het begin van de jaren tachtig (volgens de internationale definitie) boven de 8 procent uit te komen. Destijds werd gesproken van een ‘verloren generatie’. Dit begrip doelde op hogeropgeleide schoolverlaters die geen baan konden vinden. Tijdens de recente Grote Recessie kwam, ondanks een diepe val van het productievolume, de werkloosheid niet uit boven de 4,5 procent (onderdeel 1.2). In de afgelopen jaren nam de potentiële beroepsbevolking nog elk jaar licht toe; desondanks blijft de werkloosheid beperkt. In de volgende decennia krimpt de potentiële beroepsbevolking. Verwacht mag worden dat bij een conjuncturele neergang de werkloosheid zeer beperkt blijft en dat tijdens een conjuncturele opleving de economie al snel tegen de grenzen van het krap wordend arbeidsaanbod opbotst. Recente krantenberichten⁷ wijzen op nijpende tekorten die zich nu al voordoen, op een moment dat de economie nog maar net uit de crisis komt. Lage werkloosheid en veel en lang openstaande vacatures zijn de kenmerken van arbeidsmarkten met afzwakkend en dalend aanbod.

8.2.2 Aansluitingsproblemen: tekort aan kenniswerkers

Het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking neemt in de loop van de jaren toe. Om te beginnen, doordat mensen die de arbeidsmarkt verlaten gemiddeld genomen lager opgeleid zijn dan de jonge generaties die toetreden. Maar er gebeurt nog meer. Vanaf de jaren negentig is in de westerse economieën een duidelijke trend waarneembaar dat de beloning van hogeropgeleide arbeidskrachten sneller stijgt dan die van de laagopgeleide werkers en ongeschoolde arbeidskrachten. Tinbergen (1975) stelde dat de relatieve verhouding tussen de beloning van hoog- en laagopgeleiden op de arbeidsmarkt de uitkomst was van een ‘race tussen technologie en opleiding’. Als de vraag naar hogeropgeleide werknemers wegens technologische innovatie sterker stijgt dan het aanbod van hogeropgeleiden dat uit het onderwijs stroomt, dan zal de relatieve beloning van hogeropgeleiden toenemen. De toename van de relatieve beloningsverschillen – of van wat genoemd wordt de *skill premium* – is het resultaat van een tekort aan mensen met hogere vaardigheden of opleiding. Het vermoeden dat dit manco aan kenniswerkers in de toekomst alleen maar zal groeien, krijgt steun in veel studies van de arbeidsmarkt. Een samenvatting van de internationale literatuur is te vinden in het recente boek van Goldin en Katz (2008). Nahuis en De Groot (2003) deden onderzoek naar de toename van de *skill premium* in Nederland.

Algemeen wordt verwacht dat de vraag naar hogeropgeleiden blijft groeien. Als belangrijkste reden gelden de technologische ontwikkelingen: *skill based technological change*. Het stan-

⁷ Gebrek aan mankracht in metaal en chemie, *Het Financieele Dagblad*, 6 juni 2011.

daardvoorbeeld in de literatuur zijn de ontwikkelingen in de computer-, internet- en communicatietechnologie. Zij drijven de vraag op naar mensen die deze technologie kunnen aansturen en ontwikkelen. Tegelijk daalt de vraag naar veel vormen van eenvoudige arbeid, die door het gebruik van ICT overbodig worden. Uit de economische literatuur is bekend dat fysiek kapitaal en menselijk kapitaal complementaire productiefactoren zijn. Wanneer bedrijven en instellingen investeren in de nieuwste machines en apparaten, dan groeit tegelijk de vraag naar mensen die over kennis en vaardigheden beschikken om die te bedienen. Het tekort aan kenniswerkers in westerse landen wordt in het arbeidsmarktonderzoek niet alleen toegeschreven aan technologische ontwikkelingen en een meer kapitaalintensieve productiewijze, maar het wordt tevens in verband gebracht met de effecten van de globalisering en de daarbij horende wereldwijde herverdeling van arbeid. Productie waarbij veel lagergeschoolde arbeid nodig is verdwijnt naar de ontwikkelingslanden; het Westen moet concurreren met producten waar veel hoogwaardige arbeid in zit. Alles wijst er dus op dat, behalve een algemeen tekort aan arbeidskrachten, in de toekomst vooral een tekort aan hooggeschoolden valt te verwachten.

Het tekort aan geschoolde arbeid roept als tegenpool een mogelijk overschot aan lagergeschoolden en ongeschoolden op. Daarmee is de arbeidsmarktpositie van deze groepen minder aantrekkelijk dan die van hogergeschoolden: ze zijn meestal langer werkloos en hun loon is lager en groeit minder hard tijdens hun loopbaan (en iets soortgelijks geldt voor hun overige arbeidsvoorwaarden). Maar daarom kan nog niet worden geconcludeerd dat bij een tekort aan de bovenkant er vanzelfsprekend gelijk een overschot aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstaat. Recent empirisch onderzoek gaat eerder uit van de hypothese dat op de toekomstige arbeidsmarkt niet zozeer het aantal functies voor laag- en ongeschoolde mensen afneemt, maar dat eerder de middenfuncties het zwaar te verduren krijgen. Ook dit heeft te maken met de technologische ontwikkelingen op het gebied van ICT. Deze technologie leidt tot geautomatiseerde en gerobotiseerde arbeidsprocessen, waarbij functies die vooral uit routineuze handelingen bestaan overbodig worden. Denk daarbij aan de klassieke *blue collar* functies in de industrie en de lagere *white collar* functies in de dienstensector.

Het verminderde belang van de middenfuncties leidt tot polarisatie van de arbeidsmarkt. Recente empirische steun voor zo'n polarisatieproces in de Verenigde Staten is te vinden in Autor en Dorn (2010) en voor Europa in Goos, Manning en Salomons (2010). Mogelijk is 'polarisatie' een te sterke term voor de toekomstige trends op de arbeidsmarkt. Maar het is stellig niet allemaal kommer en kwel aan de onderkant van deze markt. Nederland is vooral een diensteneconomie en in deze sector is banengroei voor laagopgeleide werknemers heel goed mogelijk. Denk aan persoonlijke dienstverlening in commerciële bedrijfstakken en in de zorgsector. Het is niet onmogelijk dat ook op deze arbeidsmarkten knelpunten gaan ontstaan. Dat zou perspectief bieden voor immigranten met weinig of geen scholing.

8.2.3 Gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking stijgt

Een derde demografische verandering is de toename van de gemiddelde leeftijd van de (beroeps)bevolking. Dit impliceert een verschuiving van de jeugdige vernieuwer naar de oudere werknemer met ervaring. Uit de empirische literatuur over investeringen in menselijk kapitaal is bekend dat de groei van de individuele arbeidsproductiviteit piekt ergens rondom het vijftigste levensjaar. Daarna stijgt de arbeidsproductiviteit minder of gaat zij zelfs dalen. Van oudere

werknemers is ook bekend dat ze minder vaak van baan wisselen (altijd een belangrijke motor van verhoging van de arbeidsproductiviteit) en dat zij minder in zichzelf investeren; zij volgen bijvoorbeeld minder vaak een bedrijfsopleiding, ook als de werkgever die aanbiedt. Van jongeren is bekend dat hun arbeidsproductiviteit zeer snel stijgt, zeker in de eerste jaren nadat zij hun intrede op de arbeidsmarkt hebben gedaan. Het is op deze markt een dynamisch gebeuren: elk moment verdwijnen er banen, doordat bedrijven omvallen of doordat productieafdelingen worden gesloten, terwijl tegelijkertijd op andere plekken banen ontstaan doordat nieuwe bedrijven worden opgericht en bestaande bedrijven hun productie uitbreiden. In Nederland lopen de aantallen vernietigde en gecreëerde banen in de vele honderdduizenden per jaar.⁸ Uit onderzoek van Gielen en Van Ours (2006) blijkt dat op banen die vernietigd worden werknemers van alle leeftijden zitten, jong en oud. Er is geen duidelijk leeftijds patroon. Daarentegen bestaat wel een significant leeftijdsverschil voor nieuw gecreëerde banen. Bedrijven die nieuwe banen scheppen trekken daar bij voorkeur jonge werknemers voor aan. Oudere werknemers komen daarvoor nauwelijks in aanmerking.

De dynamiek die het resultaat is van het verdwijnen van banen die niet langer winstgevend zijn en de komst van banen die gecreëerd worden op grond van optimistische winstverwachtingen, is een belangrijke determinant van de economische groei en van welvaartsverbeteringen. Nieuwe banen gaan vaak gepaard met nieuwe producten en diensten waardoor consumenten meer keuzemogelijkheden krijgen bij een aanbod van betere producten dan voorheen beschikbaar waren. Een toename van de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking betekent dat dit proces van 'creatieve destructie', zoals Schumpeter dat ooit heeft genoemd, in de toekomst belemmerd wordt wanneer het aandeel van oude werknemers in de actieve beroepsbevolking toeneemt. Het argument hier is dat de economische groei mogelijk structureel afneemt door de vergrijzing van de beroepsbevolking.

8.3 De marktoplossing

Toekomstige demografische veranderingen hebben twee belangrijke consequenties voor de arbeidsmarkt en de economie: (1) er ontstaat (extreme) krapte op de arbeidsmarkt, in het bijzonder bij de vervulling van vacatures voor hoogopgeleide medewerkers en (2) er dreigen groeivertragingen door de vergrijzing van de beroepsbevolking en door het tekort aan kenniswerkers. Een en ander raakt de openbare financiën. Door personeelstekorten verkraapt het draagvlak voor belasting- en premieheffing en daarmee de basis waarop omslagstelsels zijn gebaseerd. Door de mogelijke groeivertraging dalen de overheidsinkomsten en wordt het – bij een ongewijzigd uitgavenpeil – moeilijker om het overheidsbudget in evenwicht te houden. Voor de hand ligt dat de overheid beleid voert om personeelstekorten te voorkomen en de groeivertraging tegen te gaan. Maar alvorens daarop in te gaan is het interessant om te doordenken wat er zou gebeuren als wordt vertrouwd op de werking van de arbeidsmarkt om een nieuw evenwicht te vinden.

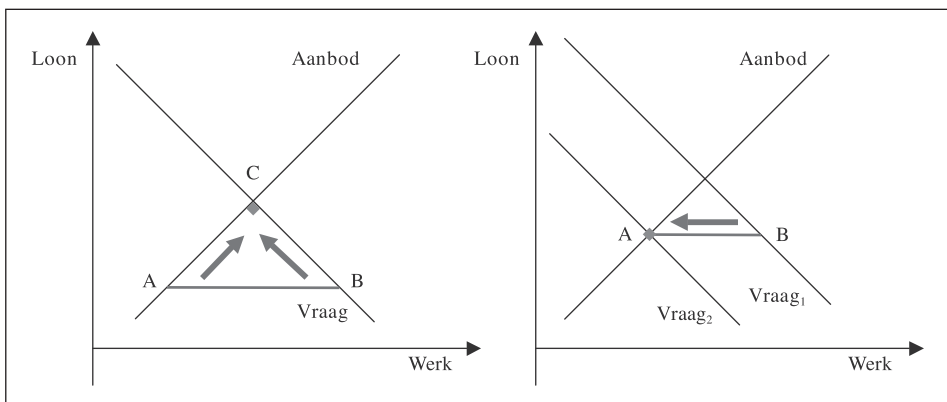
Bij een flexibel werkende arbeidsmarkt mag worden verwacht dat de omvang van de vraag naar arbeid (het aantal banen) zich uiteindelijk aanpast aan het aanbod van arbeid (het aantal mensen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt). De hoogte van het loon is het voornaam-

8 Zie bijvoorbeeld de berekeningen in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007).

ste mechanisme bij dit aanpassingsproces.⁹ Een tekort aan mensen betekent dat de werkloosheid relatief gering is en dat er veel openstaande vacatures zijn. In deze situatie neemt de loongroei toe. Hogere lonen lokken extra arbeidsaanbod uit. Mensen die nu nog niet werken, worden geprikkeld om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden en mensen die nu al werken, zullen meer uren per week willen werken. Hogere arbeidskosten brengen ook mee dat de vraag naar arbeid afneemt. Sommige producties blijken binnen Nederland niet langer winstgevend te zijn en verdwijnen naar het buitenland. De prijzen die onze exporteurs in rekening brengen lopen op; hierdoor verliezen we marktaandeel op de internationale markten. De uitvoer daalt en de invoer van in verhouding goedkoper geworden buitenlandse goederen neemt toe. Uiteindelijk komt een evenwicht tot stand waarbij de vraag naar arbeid (weer) gelijk is aan het aanbod. Waar dat evenwicht precies ligt, hangt af van de snelheid waarmee vraag en aanbod reageren op de loonprikkels.

Figuur 8.2 illustreert dit aanpassingsmechanisme in een eenvoudig model van de arbeidsmarkt. Stel dat de arbeidsmarkt oorspronkelijk in evenwicht is, met de vraag naar arbeid gelijk aan het aanbod.¹⁰ Door de bevolkingskrimp ontstaat een situatie waarbij – gegeven de huidige loonvoet – het aanbod kleiner is dan de vraag. Hierdoor is sprake van een aanbodtekort; dit tekort is in figuur 8.2 gelijk aan het lijnstuk AB. Begin bij het linkerpaneel. Dit laat zien dat tekorten aan personeel opwaartse druk op de lonen zetten. Werkgevers bieden tegen elkaar op voor schaarse werknemers. De lonen gaan omhoog. Zolang er een aanbodtekort blijft op de arbeidsmarkt, zal het loon blijven stijgen, neemt het aanbod toe en de vraag af. Op den duur wordt een nieuw evenwicht bereikt waarbij het aanbod (weer) gelijk is aan de vraag. In het linkerpaneel is dat punt C. Punt C geeft het nieuwe loonniveau weer en het nieuwe niveau van werkgelegenheid. In punt C is het loon hoger dan het oorspronkelijk was. De omvang van de werkgelegenheid die hoort bij punt C ligt tussen A en B in. Waar de werkgelegenheid hoort bij punt C terecht komt hangt af van de hellingen van de vraag- en de aanbodcurve – en die hellingen geven weer hoe sterk vraag en aanbod reageren op veranderingen in het loon.

Figuur 8.2 De arbeidsmarkt lost het zelf op



- 9 In de redenering kan het loon worden gezien als maatstaf voor wat er met de arbeidsvoorwaarden in het algemeen gebeurt. Een hoger loon is dan een proxy voor betere primaire, secundaire en andere arbeidsvoorwaarden.
- 10 Het punt B geeft in de figuur dit evenwicht weer; de bijbehorende aanbodcurve is niet getekend.

De redenering die ten grondslag ligt aan het linkerpaneel van figuur 8.2 gaat uit van verschuivingen langs de aanbodcurve en langs de vraagcurve. Een hoger loon zal extra arbeidsaanbod uitlokken. Hogere arbeidskosten maken het voor werkgevers interessanter om kapitaalintensiever te werken, dat wil zeggen om arbeid door kapitaal te vervangen. Hogere arbeidskosten tasten de winstgevendheid van bedrijven in Nederland aan, waardoor hun productie hier krimpt of wegvalt. De uitvoer daalt door de hogere prijzen die exporterende bedrijven aan buitenlandse afnemers in rekening (moeten) brengen. De invoer van in verhouding goedkoper geworden buitenlandse producten neemt toe. Al bij al daalt de werkgelegenheid. Dit loonmechanisme verklaart ook hoe de markt het tekort aan kenniswerkers oplost. Hogere lonen zullen op den duur jongeren aanzetten om te investeren in de eigen scholing, zodat zich meer hogeropgeleide werknemers op de arbeidsmarkt aandienen. Hogere lonen zullen tegelijk de vraag van werkgevers naar hogeropgeleiden afremmen.

Er gebeurt eventueel nog meer, zeker bij flexibele internationale kapitaalmarkten. Dat wordt geïllustreerd in het rechterpaneel van figuur 8.2. Door de hogere lonen neemt het rendement op kapitaal af. In een internationale kapitaalmarkt betekent dit dat kapitaal wegstroomt uit Nederland. Het buitenland investeert hier minder en vaderlandse investeerders ontplooiën meer activiteiten elders. Daarmee verschuift de vraagcurve naar links: in het rechterpaneel van Vraag₁ naar Vraag₂. Als kapitaal extreem mobiel is en bijzonder heftig op een verschil in te behalen rendement reageert, dan blijft de loonvoet gelijk en verschuift de werkgelegenheid uiteindelijk naar A. In het rechterpaneel is A het nieuwe evenwichtspunt op de arbeidsmarkt. De vraag naar arbeid heeft zich nu helemaal aangepast aan het gekrompen aanbod.

In werkelijkheid spelen beide mechanismen een rol en tegelijk werken ze geen van beide perfect. De kapitaalmobiliteit is niet oneindig groot en de lonen zijn niet volledig flexibel. De redenering in de figuur gaat uit van de veronderstelling dat loon- en rendementsprikkels voldoende zijn om het tekort aan werknemers op te lossen. In de werkelijkheid loopt de aanpassing aan het aanbodtekort ook via vacatures die langer openstaan en via een minder hoog oplopende werkloosheid tijdens een laagconjunctuur. De verschuiving van de vraagcurve in het rechterpaneel van figuur 8.2 zal in de praktijk gepaard gaan met bedrijfssluitingen en collectieve ontslagen. De figuur schetst een gestileerd beeld van de bewegingen van vraag en aanbod en van de lonen op de toekomstige arbeidsmarkt, onder de veronderstelling dat de overheid op haar handen zit.

8.4 Overheidsbeleid: opties en impact

Hoewel de arbeidsmarkt het aanbodtekort kan oplossen, betekent dit nog niet dat de samenleving en beleidsmakers er vrede mee hebben dat het ook zo gebeurt. Het aanpassingsproces op door de overheid ongemoeid gelaten arbeidsmarkten loopt via loonstijgingen, die arbeid duurder maken en dus arbeidsplaatsen kosten. Hogere arbeidskosten werken door in de arbeidsvoorwaarden van het overheidsperoneel en werknemers in de zorgsector. Gezien de te verwachten stijging van de vraag naar zorg in de toekomst betekent dit een grote bedreiging voor het budget van de collectieve sector. Voor zover de aanpassing loopt via een geringere vraag naar personeel, is dat in de regel een pijnlijk proces. Voor de werknemers: denk aan massaal ontslagen, werkloosheid en kosten en moeite om een nieuwe baan te vinden. Werknemers raken hun baan kwijt in de (export)industrie, terwijl de zorg veel onvervulbare vacatures kent.

Het overschot aan de ene kant van de markt past niet altijd op het tekort aan de andere kant. Maar ook de werkgevers zien zich geplaagd voor (hoge) kosten: faillissementen, kapitaalvernietiging, afwaardering van beleggingen, verlies van inkomen. Daarenboven kunnen aanpassingsprocessen via de markt heel langzaam verlopen, zodat het leed van de aanpassing over een veel te lange tijd wordt uitgesmeerd en gevoeld.

In plaats van te wachten op voor de overheid onappetijtelijke oplossingen die lopen via loonstijgingen (linkerpaneel van figuur 8.2) of via afbraak van werkgelegenheid (rechterpaneel van figuur 8.2), kunnen beleidsmakers proberen het arbeidsaanbod te vergroten. Daarmee wordt in elk geval het probleem van de krimpende beroepsbevolking aangepakt. Het specifieke tekort aan kenniswerkers wordt met een algemene aanbodbevorderende maatregel niet verholpen. Daarvoor is specifiek beleid nodig. Het probleem van de mogelijk afzwakkende productiviteitsgroei door de veroudering van de beroepsbevolking vereist weer ander beleid.

Het streven naar verruiming van het arbeidsaanbod in het algemeen en dat van kenniswerkers in het bijzonder kent een binnenlandse en een buitenlandse variant. De binnenlandse variant richt zich op het potentiële aanbod van Nederlandse ingezetenen, dat nog niet wordt benut. De buitenlandse beleidsvariant probeert de drie genoemde tekorten aan te pakken door arbeidsimmigratie. Dit onderdeel bespreekt de binnenlandse variant, onderdeel 8.5 de buitenlandse variant.

De Commissie Arbeidsparticipatie heeft in juni 2007 voorstellen gedaan om het arbeidsaanbod te stimuleren. De belangrijkste stelling van de commissie is dat voldoende potentieel in eigen land aanwezig is, als (1) iedereen die wil en kan werken (maar meestal niet actief zoekt naar een baan) aan werk wordt geholpen, (2) vrouwen met deeltijdbanen meer uren per week gaan werken, (3) oudere werknemers ten minste tot de AOW-gerechtigde leeftijd doorwerken in plaats van eerder uit te treden en (4) lageropgeleiden en mensen die nu nog buiten en vaak op een afstand van de arbeidsmarkt staan meer zouden participeren. Het rapport van de commissie bevat een bijlage met een aantal door het CPB berekende beleidsvarianten die laten zien wat de effecten kunnen zijn van het stimuleren van het arbeidsaanbod van vrouwen, ouderen en laaggeschoolden.

Vullen die maatregelen de gaten? Om dit te beoordelen is het nuttig eerst een orde van grootte van het te vullen gat aan te geven. Volgens de Commissie Arbeidsparticipatie bedraagt het tekort in 2040 zevenhonderdduizend mensen. In dat jaar wordt de werkende beroepsbevolking op ongeveer 7 mln geschat. Het gat is dan ongeveer 10 procent. In het eerdergenoemde SEO-rapport wordt het gat voor Nederland in 2050 op 13 procent van de werkgelegenheid geschat. Conclusie: rond de 10 procent is ruwweg wat erbij moet.

In drie opeenvolgende *Ageing*-rapporten is het Centraal Planbureau nagegaan welke bijdrage een hogere arbeidsparticipatie kan leveren aan het 'houdbaar' maken van de overheidsfinanciën.¹¹ De overheidsbegroting is houdbaar als – bij ongewijzigde arrangementen – alle toekomstige inkomsten voldoende zijn om de toekomstige uitgaven te betalen, inclusief de rente op de bestaande overheidsschuld. Vooral het langer doorwerken van ouderen, zeker in combi-

11 Het tweede rapport was: Van Ewijk *et. al.* (2006); het meest recente van deze drie rapporten is: Van der Horst *et al.* (2010).

natie met verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd tot 67 jaar, zet zoden aan de dijk. Het CPB denkt dat verhoging van de participatiegraad van vrouwen minder effect heeft, aangezien het nog aanwezige latente aanbod moeilijk valt te mobiliseren. Ook van pogingen laaggeschoolde werklozen en mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te krijgen verwachten de rekenmeesters van het planbureau weinig tot geen effect. Maar deze maatregelen zijn lang niet voldoende om het bestaande houdbaarheidstekort (dat in de meest recente studie op 29 mld euro werd geraamd) volledig weg te poetsen. Dit wil uiteraard niet zeggen dat de bovengenoemde beleidsinspanningen beter achterwege kunnen blijven; alle beetjes helpen.

In het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie wordt ook het belang van investeren in mensen benadrukt – hetzij via initiële scholing, hetzij via opleidingen en trainingen tijdens het werkzame leven. Dat is dringend nodig om het toekomstige tekort aan kenniswerkers aan te vullen en om een eventueel inzakkende arbeidsproductiviteit een *boost* te geven.

Het laatste hoofdstuk van het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie bevat een paragraaf die is gewijd aan de rol van kennismigranten. Maar daar wordt niet al te veel nadruk opgelegd en de voorstellen blijven beperkt tot de aanbeveling van een behoorlijk strikt en aanbodgestuurd migratiebeleid, met een systeem waarbij een potentiële immigrant punten krijgt naar (1) zwaarte en arbeidsmarktrelevantie van zijn opleiding, (2) band met Nederland en (3) leeftijd. Dit komt overeen met wat inmiddels de ‘talentenregeling’ heet. De commissie stelt dat vermoedelijk slechts een kleine groep gebruik zal maken van de talentenregeling. Dat klopt ook. In 2009 kwamen 6.140 immigranten via de talentenregeling naar Nederland en in het economisch betere jaar 2010 was sprake van een instroom van 6.570 kennismigranten.¹²

Enkele maanden na de verschijning van het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie brak de Grote Recessie uit. De aanpak van kortetermijnproblemen kreeg in het beleid begrijpelijkerwijs prioriteit boven een aanval op de te verwachten langetermijnproblemen bij het arbeidsaanbod. Ook in het regeerakkoord dat de basis legt voor het kabinet-Rutte domineert nog altijd de bestrijding van de gevolgen van de crisis op korte termijn, met name via voor de middel-lange termijn geprojecteerde bezuinigingen. Die zullen naar verwachting remmend kunnen werken op de integratie van werklozen met afstand tot de arbeidsmarkt (onderdeel 2.5). Verder is verhoging van de AOW-leeftijd naar 66 jaar pas aangekondigd voor het jaar 2020, vijf jaar later mogelijk gevolgd door een verdere verhoging tot 67 jaar. Daar staat tegenover dat niet werkende partners een steeds sterkere prikkel zullen ervaren om de arbeidsmarkt op te gaan, door de stapsgewijze afschaffing van de overdraagbare heffingskorting en de daaraan gekoppelde verlaging van de minimumuitkering voor kostwinners (onderdeel 2.4.1).

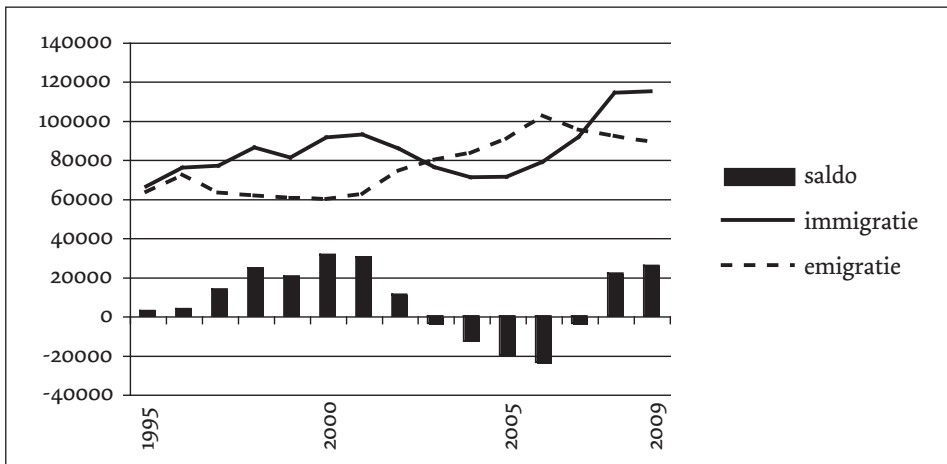
Al bij al zet het kabinet slechts bescheiden stappen om via de binnenlandse variant het arbeidsaanbod in het algemeen en het aanbod van kenniswerkers in het bijzonder te vergroten. Wat kan de buitenlandse variant bijdragen?

12 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/02/16/minister-leers-kennismigrantenregeling-alleen-voor-echte-kennismigrant.html>.

8.5 Arbeidsmigratie: hoog en laag, lang en kort

Figuur 8.3 toont de netto immigratie in de afgelopen jaren. Daarbij blijft de aandacht beperkt tot immigratie en emigratie van 20-64 jarigen, omdat migranten uit deze leeftijdsgroep van belang zijn voor de omvang van de potentiële beroepsbevolking. Het saldo van het aantal immigranten en het aantal emigranten schommelt in de loop van de tijd behoorlijk. Deze fluctuatie weerspiegelt enigszins de conjunctuurbeweging: meer netto immigratie tijdens jaren van hoogconjunctuur (eind jaren negentig en in 2008) en enkele jaren met een netto uitstroom na het knappen van de internetluchtbel begin deze eeuw. De ontwikkeling van het migratiesaldo is echter niet alleen afhankelijk van de conjunctuur. In 2009 – het eerste jaar van de Grote Recessie – is de netto immigratie zelfs groter dan in 2008. In jaren met een positief saldo bedraagt zij rond de 20.000 personen. Het is niet zeker dat alle immigranten daadwerkelijk tot de beroepsbevolking zullen toetreden (en niet alle emigranten verminderen noodzakelijkerwijs deze bevolking), maar het blijven forse aantallen die simpel geredeneerd een heel eind kunnen helpen om het gesignaleerde aanbodgat op te vullen. Deze redenering is echter al te simpel. Om te weten of een immigrant bijdraagt aan het oplossen of verzachten van de demografische problemen, is het nuttig in kaart te brengen wat hij de samenleving oplevert en hoeveel hij de samenleving kost (in de vorm van betaalde belastingen en premies respectievelijk het beroep op collectieve voorzieningen). Bij een batig saldo helpt zijn komst om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Bij een negatief saldo maakt hij het houdbaarheidsprobleem alleen maar groter.

Figuur 8.3 De netto immigratie van 20-65 jarigen



Bron: Statline op basis van GBA-gegevens

Langdurige immigranten

Bij langdurige immigranten hangt het saldo van de kosten en de baten voor de overheidsfinanciën af van de leeftijd waarop zij naar Nederland komen. Gedurende het leven veranderen deze kosten en baten. Voordat iemand de arbeidsmarkt betreedt, kost hij de samenleving

geld. Dit zijn de kosten van opleiding, kinderopvang en zorg. Vervolgens gaat de overgrote meerderheid van de mensen aan de slag. Zij dragen dan in de regel per saldo bij aan de samenleving, tenzij zij zijn aangewezen op een uitkering. Per saldo, want ook economisch actieven profiteren natuurlijk van allerlei overheidsvoorzieningen – zoals gesubsidieerd openbaar vervoer, cultuur en de infrastructuur. Vervolgens verlaten mensen de arbeidsmarkt; vanaf dat moment gaan zij de samenleving relatief veel geld kosten: door de AOW-uitkering, en vooral door het beroep op collectief gefinancierde zorg. Voor iedere ingezetene van Nederland valt in principe een kosten- en batenberekening op te stellen. Een deel van de bevolking valt dan links van de streep: tijdens hun leven kosten zij de samenleving meer dan ze opbrengen. Anderen vallen rechts van de streep: zij dragen meer bij dan ze kosten.

Langdurige immigranten zijn interessant voor Nederland als ze over de periode van hun verblijf rechts van de streep vallen. Twee soorten immigranten staan centraal in de publieke discussie over arbeidsmigratie: kenniswerkers van elders en ‘gastarbeiders’. Met de laatste term wordt voor het gemak verwezen naar de immigranten die in het begin van de jaren zeventig naar Nederland zijn gehaald. De ervaringen die Nederland met hen heeft gehad zijn blijkens een kosten- en batenanalyse niet positief.¹³ Het negatieve beeld van deze groep bepaalt in belangrijke mate de discussie over de voor- en nadelen van immigratie in Nederland. De immigratie mag in de toekomst zeker niet dezelfde samenstelling hebben als de immigratie uit het verleden, wil ze profijtelijk zijn voor Nederland. Het ene extreem is de immigrant die alleen maar belasting en sociale premies betaalt, nooit in een uitkeringssituatie terechtkomt en hier ook nauwelijks gebruikmaakt van overheidsvoorzieningen. Het andere extreem is iemand die op jonge leeftijd naar Nederland komt, het onderwijssysteem doorloopt en vervolgens nooit werkt, dus niet bijdraagt aan de financiering van de verzorgingsstaat, maar die wel een uitkering ontvangt en ook een beroep doet op tal van andere collectieve voorzieningen.

Kennismigranten hebben als grote voordeel dat de Nederlandse samenleving niet hoeft te betalen voor hun opleidingskosten en kan profiteren van hun bijdragen aan de samenleving, terwijl ze hier werken. De kans dat ze in een uitkeringssituatie terechtkomen is betrekkelijk gering. Uiteindelijk, wanneer ze hier ook na hun pensioen blijven wonen, kosten ze ook geld, doordat ze recht hebben op een gedeeltelijke AOW-uitkering¹⁴ en zorg. Maar netto hebben ze een batig saldo over hun periode in Nederland.

Het CPB-rapport over immigratie en de arbeidsmarkt toont berekeningen voor drie soorten immigranten: immigranten met dezelfde vaardigheden (*skills*) als de Nederlandse bevolking, en immigranten met meer en met minder vaardigheden.¹⁵ De conclusie die uit deze berekeningen wordt getrokken luidt dat immigratie meestal tot gevolg heeft dat het bbp toeneemt, maar dat de meeste baten hiervan naar de immigranten zelf gaan. Bezitters van kapitaal profiteren eveneens, in de mate dat het loonniveau door het verruimde arbeidsaanbod wordt gedrukt. Inwoners die op de arbeidsmarkt door immigranten worden verdrongen, gaan er uiteraard op achteruit. Inwoners die op de arbeidsmarkt complementair zijn met de immigran-

13 Roodenburg *et al.* (2003).

14 De aanspraak op een AOW-uitkering wordt opgebouwd met jaarlijkse stapjes van 2 procent, in jaren dat iemand ingezetene is. De meeste kenniswerkers komen ruim na hun vijftiende verjaardag naar Nederland, en bouwen dus slechts gedeeltelijk AOW op.

15 Roodenburg *et al.* (2003), p. 48.

ten, en die dus meeprofiteren van het verhoogde aanbod, gaan erop vooruit. Kortom: bij immigratie van laaggeschoolden gaan vooral de laaggeschoolde Nederlanders erop achteruit, maar kunnen hooggeschoolde Nederlanders erop vooruitgaan.¹⁶

Zoals gezegd hangt de bijdrage van immigranten aan de overheidsfinanciën af van hun netto bijdrage aan de Nederlandse samenleving. De grootste bijdrage levert iemand die hier rond zijn 25ste binnenkomt en het goed doet op de arbeidsmarkt (altijd werk heeft; niet/nauwelijks in een uitkeringssituatie terecht komt). Iemand met een hogere leeftijd bij binnenkomst kan ook een gunstig effect op de overheidsfinanciën hebben, als de hogere leeftijd vergezeld gaat van een hogere productiviteit. De resultaten van de CPB-berekeningen hangen ook samen met de inrichting van de Nederlandse verzorgingsstaat. Bij kariger sociale voorzieningen – met een hogere toegangsdrempel en minder riant uitkeringen – zou het maatschappelijk profijt van immigranten gemiddeld hoger zijn.¹⁷

De algemene conclusie is dat een selectieve toelating van immigranten die duidelijk productiever zijn dan de gemiddelde ingezetene ronduit positieve effecten voor de samenleving heeft. Dat is ook de slotsom in een later, wat meer positief getoonzet rapport van het CPB over kennismigratie¹⁸ en in een recent paper van Muysken en Ziesemer (2011). Tegelijk maakt deze lijn van onderzoek de beperkingen zichtbaar van immigratie als mogelijk panacee voor problemen op de arbeidsmarkt en bij de overheidsfinanciën. Alle vergrijsde westerse landen azen op het selecte gezelschap van jonge en productieve migranten, wat het moeilijk maakt om ze te verleiden zich in ons land te vestigen.

Tijdelijke migranten

In het toneelstuk *Suiker* uit 1958 beschrijft Hugo Claus zijn deels autobiografische ervaringen als seizoensarbeider bij de suikerbietenooft in Noord-Frankrijk. Nog niet zo lang geleden waren werknemers uit de Lage Landen zelf nog betrokken bij de leverende kant van internationale seizoensmigratie. Nu zitten Nederland en België aan de ontvangende kant. Een recent SEO-rapport biedt een representatieve economische analyse van de effecten van tijdelijke migratie.¹⁹ Dit rapport beperkt zich tot immigratie uit de MOE+-landen, dat zijn de MOE-landen plus Bulgarije en Roemenië. Uit deze landen komt op dit moment het grootste deel van de arbeidsmigranten naar Nederland. Hun aantal (vooral Polen) wordt voor 2008 op ongeveer honderdduizend geschat. De meeste tijdelijke migranten zijn jong en ze werken vooral in de land- en tuinbouw en de zakelijke dienstverlening. Ze verblijven hier gemiddeld drie maanden en verdienen rond het minimumloon. Doordat ze hier slechts tijdelijk zijn, gedurende die periode meestal werken en niet gebruikmaken van sociale verzekeringen (tegen het risico van loonderving door werkloosheid of arbeidsongeschiktheid), maar wel belastingen en premies afdragen, is in elk geval hun bijdrage aan de Nederlandse overheidsfinanciën per saldo positief. Tijdelijke migranten brengen voor de overheid overigens waarschijnlijk wel kosten mee. Dat is

16 Deze bevindingen stroken met wat in de internationale literatuur over immigratie wordt gevonden; zie Kerr en Kerr (2011).

17 De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011) pleit er in dit verband voor om de toegang van de immigrant tot de Nederlandse verzorgingsarrangementen te laten afhangen van de verblijfsduur.

18 Roodenburg (2005).

19 Berkhout *et al.* (2008).

bijvoorbeeld het geval doordat zij een beroep kunnen doen op de gezondheidszorg en doordat de overheid mogelijk uitgaven moet doen om de overlast te bestrijden in de buurt waar zij wonen.

De belangrijkste vraag bij tijdelijke arbeidsimmigratie betreft de mate van verdringing. In het ene extreme geval – helemaal geen verdringing – zou de vacature die de tijdelijke immigrant bezet in elk geval niet door een ingezetene worden opgevuld, bijvoorbeeld aangezien die liever op andere plekken werkt. In dat geval zou het werk (bijvoorbeeld de fruitpluk) zonder de arbeidsmigranten niet worden verricht en zou de productie uit Nederland verdwijnen. In het andere extreme geval zijn er voldoende werkzoekenden in Nederland die de door immigranten bezette banen willen vervullen (bijvoorbeeld woningonderhoud). Nu betekent de komst van buitenlandse werknemers dat er meer werkzoekenden zijn voor hetzelfde aantal vacatures. De gemiddelde werkloosheidsduur neemt dan toe, doordat mensen langer moeten zoeken om een baan te vinden, en het werk wordt gedaan tegen lagere lonen als gevolg van het ruimere arbeidsaanbod. Hierdoor ontstaan kosten in termen van hogere werkloosheid en lagere lonen voor werknemers die al in Nederland verblijven. Tegelijk blijft het zo dat werk- en opdrachtgevers erop vooruitgaan, doordat zij meer sollicitanten op hun vacatures en meer offertes krijgen, en dus meer keuze hebben, terwijl de arbeidskosten minder snel stijgen. Dit maakt productie tegen lagere kosten mogelijk, wat tot uiting komt in hogere winsten of lagere consumentenprijzen. Uit de SEO-studie blijkt dat in de afgelopen periode nauwelijks sprake is geweest van verdringing en dat tijdelijke immigranten vooral zijn ingeschakeld op plaatsen met een duidelijk tekort aan arbeidskrachten.

Vaak valt het argument te beluisteren dat op dit moment in Nederland geen sprake kan zijn van een tekort aan personeel. Daarbij wordt verwezen naar de velen die ‘aan de kant staan’ en best zouden kunnen werken. Zij zijn er in twee soorten. De eerste groep bestaat uit mensen zonder uitkering die niet werken en evenmin werk zoeken, bijvoorbeeld omdat ze studeren of zorgtaken op zich hebben genomen. Van mensen uit deze groep mag worden verondersteld dat zij een keuze hebben gemaakt die voor hen optimaal is. Ze zijn geen onderdeel van het arbeidsaanbod. De andere groep die ‘aan de kant staat’ en best zou kunnen werken, en waar het in de publieke discussie natuurlijk vooral over gaat, betreft de uitkeringsontvangers die in principe zouden kunnen werken, maar dat nu niet doen. Het betreft bijvoorbeeld mensen die een werkloosheidsuitkering ontvangen maar niet tot de werklozen worden gerekend, aangezien ze niet actief op zoek zijn naar een baan. Het kan ook gaan om mensen in de bijstand of met een uitkering wegens gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Vaak zijn er goede redenen waarom zij niet aan het werk zijn. Een belangrijk deel van hen heeft een veel te grote afstand tot de arbeidsmarkt en kan alleen met behulp van re-integratiemiddelen weer aan de slag komen. De effectiviteit van re-integratie-inspanningen is evenwel nogal beperkt.

Behalve de afstand tot de arbeidsmarkt is er een tweede hindernis, in de vorm van de uitkeringsval: gegeven hun productiviteit en het uitkeringsinkomen weten veel uitkeringsontvangers zich door een baan te aanvaarden niet of nauwelijks te verbeteren. Dankzij de arbeidskorting gaan zij bij het aanvaarden van werk er per maand netto € 130 op vooruit. Daar staat tegenover dat zij voor een baan kosten moeten maken (reiskosten, werkkleding) die lang niet altijd volledig worden vergoed. Een kleine inkomensverbetering lekt bovendien snel weg, doordat de aanspraak op inkomensafhankelijke zorgtoeslag en huurtoeslag in dit geval vermindert. De

wetgever gaat er desondanks van uit dat deze groep beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Dit laat onverlet dat velen die 'aan de kant staan' niet tot het effectieve arbeidsaanbod in Nederland zijn te rekenen. Om deze groep te activeren moeten eerst de arrangementen van de verzorgingstaat worden aangepast, met inbegrip van een aangescherpt sanctiebeleid.

8.6 Conclusie: de problemen zijn groot en de oplossingen beperkt

Voor de komende decennia verwachte demografische verschuivingen hebben substantiële gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt en overheidsfinanciën. Ten eerste tast de voorziene krimp van de beroepsbevolking het draagvlak voor de financiering van de overheidsuitgaven aan. Ten tweede groeit het tekort aan kenniswerkers: mensen met een hogere opleiding, specialisten, vakmensen en professionals. Die zijn steeds meer nodig in de economie van de toekomst en door de ontgroening versmalt de instroom op de arbeidsmarkt van goed opgeleide mensen. Ten slotte vergrijsd de arbeidsmarkt. Ouderen zijn generaliserend gesproken niet de meest dynamische werknemers; hun productiviteitsgroei blijft (op den duur) achter bij die van jongeren. Een mogelijk gevolg hiervan is een structurele afzwakking van de economische groei in de toekomst.

Aan zichzelf overgelaten lost de arbeidsmarkt toekomstige tekorten aan (hogeropgeleid) personeel op. Afhankelijk van het aanpassingsvermogen van de vraag- en de aanbodkant van de arbeidsmarkt en de mobiliteit van kapitaal bestaat de oplossing uit een mix van ruimer arbeidsaanbod, minder vraag naar personeel en hogere arbeidskosten. Een ruimer arbeidsaanbod maakt het draagvlak voor de financiering van de overheidsuitgaven groter. Dat is gunstig. Door de loonstijging daalt de vraag naar arbeid, mede doordat werkgevers op zoek gaan naar meer productieve oplossingen. Hierdoor groeit de arbeidsproductiviteit; ook dat is positief. Maar de aanpassingen op de arbeidsmarkt zullen ook gepaard gaan met langdurige frictieverschijnselen: niet op ieder potje (het kleinere aantal openvallende arbeidsplaatsen) past een aangeboden dekseltje (bij reorganisaties afgevoelde werknemers). De loonstijgingen zijn bovendien problematisch voor het budget van de collectieve sector, met name doordat de kosten van zorg en onderwijs toenemen.

Gelet op deze maatschappelijke kosten is het begrijpelijk dat beleidsmakers zich geroepen voelen om in te grijpen. Het beleid heeft een binnenlandse dimensie: het stimuleren van het arbeidsaanbod van de ingezetenen. Het heeft ook een buitenlandse dimensie: het aantrekken van immigranten om het binnenlandse aanbod aan te vullen.

Bij de binnenlandse dimensie zit de meeste potentie bij het vergroten van de participatie van ouderen, zodat die veel minder dan nu het geval is voortijdig de arbeidsmarkt verlaten. Daarenboven biedt het verhogen van de officiële pensioenleeftijd mogelijkheden voor extra aanbod. Dit beleid vereist weinig middelen uit de overheidsbegroting. De verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd levert zelfs een belangrijke bijdrage aan het houdbaar maken van de overheidsfinanciën. Latent arbeidsaanbod zit ook bij vrouwen met kleinere deeltijdbanen. Om dit te activeren zijn veel middelen uit de begroting nodig, met name in de vorm van fiscale tegemoetkomingen, die bewerkstelligen dat vrouwen die extra uren gaan werken hun netto inkomen meer zien stijgen. Om deze maatregel budgettair neutraal te kunnen nemen, zullen de lasten voor andere groepen omhoog moeten. Zij reageren hierop door hun arbeidsaanbod te vermin-

deren. Meestal leidt deze operatie uiteindelijk nog steeds tot een netto toename van het arbeidsaanbod, maar de effecten zijn niet om over naar Den Haag te schrijven.

Van het re-integratiebeleid en het activerend arbeidsmarktbeleid is bekend dat het weinig effectief is en in die zin geen oplossing biedt voor tekorten op de arbeidsmarkt.

Ter bestrijding van specifieke tekorten aan hogeropgeleiden dient de overheid de investeringen in menselijk kapitaal op te voeren, zowel bij jongeren – in het onderwijs – als bij mensen die al op de arbeidsmarkt actief zijn. Zo'n beleid draagt mogelijk ook bij aan een productievere en gemotiveerdere oudere beroepsbevolking. Het wordt vooral met de mond beleden.

Beleidsmakers beschikken – afgezien van het verhogen van de officiële pensioenleeftijd – over tamelijk beperkte mogelijkheden om het binnenlandse arbeidsaanbod te stimuleren. Dit betekent dat arbeidsimmigratie een essentieel onderdeel moet zijn van het toekomstige arbeidsmarktbeleid. Analyses van het Centraal Planbureau leren echter dat ook de mogelijkheden om via langdurige immigratie de problemen van de arbeidsmarkt op te lossen betrekkelijk bescheiden zijn. Een omvangrijke instroom van laagopgeleide immigranten die naar verwachting een bovengemiddeld beroep op collectieve voorzieningen doen, vormt eerder een last dan een lust. De voor de Nederlandse samenleving meest interessante optie is jonge, hoogproductieve immigranten aan te trekken. Zij verzachten kwantitatieve knelpunten op de arbeidsmarkt en brengen direct verlichting voor de specifieke tekorten aan hogeropgeleiden. Daarenboven mag worden verwacht dat dit type inkomende werknemers een positieve invloed heeft op het economisch groeipotentieel op de lange termijn. Gezien het geringe aantal jonge kenniswerkers dat momenteel de weg naar Nederland vindt, zou het kabinet zich veel meer moeten inspannen om deze groep naar ons land te halen. Een veel steviger inzet op het werven van kennisimmigranten is nuttig, zeker aangezien buurlanden – denk aan Duitsland en het Verenigd Koninkrijk – op dit gebied stimulerend beleid voeren.

Tijdelijke immigratie voor het oplossen van tijdelijke tekorten op de arbeidsmarkt valt toe te juichen; met het oog hierop moet Nederland op korte termijn Roemenen en Bulgaren verwelkomen.

Literatuur

- Autor, D.H., en D. Dorn (2010), *The growth of low skill service jobs and the polarization of the U.S. labor market*, MIT Working paper, augustus, Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology
- Berkhout, E., en E. van den Berg (2010), *Bridging the gap. International database on employment and adaptable labor*, SEO-rapport 2010-01, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam: zonder uitgever
- Centraal Planbureau (2007), *Toekomstverkenning arbeidsmigratie*, CPB Notitie (21 mei), Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2007), *Actualisatie Economische Verkenning 2008–2011*, CPB Document 151, Den Haag: CPB
- Van Duin, C., en J. Garssen (2011), *Bevolkingsprognose 2010–2060. Sterkere vergrijzing, langere levensduur*, *Bevolkingstrends*, 59(1), 16-23

- Ewijk C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout, en J.H.M. Donders (2006), *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, CPB Bijzondere Publicatie 61, Den Haag: Centraal Planbureau
- Gielen, A.C., en J.C. van Ours (2006), Age-specific cyclical effects in job reallocation and labor mobility, *Labour Economics*, 13(4), 493-504
- Goldin, C., en L.F. Katz (2008), *The race between education and technology*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Goos, M., A. Manning, en A. Salomons (2010), *Explaining job polarization in Europe. The roles of technology, globalization and institutions*, CEP Discussion Paper 1026, Londen: Centre for Economic Performance
- Heyma, A., E. Berkhout, S. van der Werff, en B. Hoff, (2008), *De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië*, SEO-rapport 2008-70, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Horst, A. van der, L.J.H. Bettendorf, D.A.G. Draper, C. van Ewijk, R.A. de Mooij, en H.J.M. ter Rele (2010), *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB Bijzondere Publicatie 86, Den Haag: Centraal Planbureau
- Nahuis, R., en H.L.F. de Groot (2003), *Rising skill premia. You ain't seen nothing yet?*, CPB Discussion Paper 20, Den Haag: Centraal Planbureau
- Kerr, S.P., en W.R. Kerr (2011), *Economic impacts of immigration. A Survey*, NBER Working Paper 16736, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011), *Migratiepolitiek voor een open samenleving*, Den Haag: RMO
- Roodenburg, H., R.W. Euwals, en H.J.M. ter Rele (2003), *Immigration and the Dutch economy*, CPB Bijzondere Publicatie 47, Den Haag: Centraal Planbureau
- Roodenburg, H. (2005), *Discussiebijdrage over vraag- en aanbodgestuurde arbeidsmigratie*, CPB Memorandum 108, Den Haag: Centraal Planbureau
- Sociaal-Economische Raad (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Advies over het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn*, Publicatienummer 8, Den Haag: SER
- Stoeldraijer, L., en J. Garssen (2011), *Prognose van bevolking naar herkomst, 2010-2060, Bevolkingstrends*, 59(1), 24-31
- Tinbergen, J. (1975), *Income Distribution. Analysis and Policies*, Amsterdam: North-Holland
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Investeren in werkzekerheid*, WRR-rapport 77, Amsterdam: Amsterdam University Press

