

Retoriek & werkelijkheid van het immigratiebeleid (2)

Kathedersocialisten en sociale ingenieurs in migratiezaken

harry van dalen en dennis broeders

De praktijk van het ontwerpen en uitvoeren van migratiebeleid is een ondankbare taak. De politieke gevoeligheden zijn enorm, de afwegingen hard, en het bereiken van een beoogd resultaat is uitzonderlijk. In dat opzicht is het veel mooier om af en toe van de kansel een vlammende preek af te steken en met een paar penstreken een oplossing te schetsen. Een paar recente bijdragen in dit blad lijkt ook gekleurd door deze drang tot het ontwerpen van oplossingen. Met die dadendrang is niets mis. Het wordt echter problematisch wanneer die visie niet gestoeld is op inzicht over de feitelijke mogelijkheden en beperkingen van een immigratiebeleid. Naar onze mening valt er veel te winnen bij een nuchtere kijk op het voeren van een immigratiebeleid. Een nuchter migratiebeleid begint ook bij een nuchtere analyse. De kern van ons betoog is dat immigratie geen volledig beheersbaar en effectief instrument van economische politiek is. Dat lijkt een open deur van jewelste, maar gezien de visies

56

Over de auteurs *Harry van Dalen & Dennis Broeders zijn beiden als stafmedewerker verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Van Dalen is tevens verbonden aan het Onderzoekcentrum Financieel Economisch Beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam en het Tinbergen Instituut.*

Noten zie pagina 65

van contribuanten aan dit blad blijkt deze stelling niet echt gemeengoed.

Omdat de deelnemers aan het migratiedebat uiteenlopen in hun wereldbeeld leek het ons inzichtelijk om eerst de visies van de contribuanten aan het migratiedebat naast elkaar te zetten. Het eerste type — de kathedersocialist — ziet migratie als een instrument om de wereld te verbeteren. Dit is een sympathiek, maar ook romantisch idee dat het goed doet bij de kiezers voor wie ‘alles moet anders’ een lijfspreuk is geworden. Het tweede type — de sociale ingenieur — is zakelijker, maar in zijn zakelijkheid verheft hij immigratie tot een beheersbaar instrument van macro-economische politiek, waarbij de ingenieur de zekerheid van zijn kennis overschat. Naar onze mening dient de behandeling van immigratie in een ander daglicht te staan. Een visie waarbij aandacht wordt gegeven aan de prikkels en beperkingen waar migrant en samenleving mee te maken hebben. Deze visie zetten wij in het slot van dit artikel uiteen.

MIGRATIEBELEID VOLGENS EEN KATHEDERSOCIALIST

Het eerste type deelnemer aan het migratiedebat dat wij zouden willen bespreken is de kathedersocialist: een figuur die ook al opdook in de negentiende eeuw onder wetenschappers, die sterk

begaan was met rechtvaardigheid en die bijvoorbeeld de optimistische visie over vrijhandel fel bekritiseerde.¹ Judith Belinfante die onlangs in dit blad een visie op internationale migratie presenteerde, valt wat ons betreft in deze categorie. Haar inzet is om 'op lange termijn wereldwijde sociale en economische stabiliteit en vrede te kunnen bereiken.'² Zij bepleit een nieuwe visie op migratie waarin de informele (en arme) economieën in de wereld via migratie aan de formele (en rijke) economieën worden gekoppeld.

Hoewel de intentie sympathiek is, zou het betoog van Belinfante aan kracht winnen wanneer ze aandacht zou besteden aan wie de winnaars en verliezers van migratie zijn. Het is echter onduidelijk wiens belang Belinfante voorop stelt. Zij lijkt sterk begaan met het lot van de migrant en het land van herkomst, waarbij de migrant als het ware het mechanisme is waarmee de rijkdom in het westen overgeheveld kan worden naar de arme landen. Het belang van het Westen wordt zo gedraaid dat migranten als een zegen uit de hemel neerdalen. Europa vergrijst immers en is er niet een tekort op de arbeidsmarkt? Met migratie verandert echter niet alleen het inkomen van de migrant maar ook dat van alle werknemers en kapitaalverschaffers in het land van herkomst en bestemming. Productiefactorprijzen veranderen nu eenmaal wanneer de relatieve factorverhoudingen een grondige wijziging ondergaan. Dit inzicht ontbreekt vaak wanneer men de consequenties van migratie bespreekt. Aan iedere politiek zijn winnaars en verliezers verbonden dus ook aan een immigratiepolitiek: per saldo profiteren immigratielanden nauwelijks van immigratie en de verdeling van inkomens kan fors gaan schuiven. Een boodschap die de econoom George Borjas bij herhaling laat zien.³

In dat licht wekt het bevreemding dat Belinfante stelt, dat in het WRR-rapport *Nederland als immigratiesamenleving* de notie dat arbeidsmigratie essentieel is voor migranten, hun levensstandaard, en de ontwikkeling van hun herkomstlanden niet is doorgedrongen (p. 469). Dat lijkt een tamelijk willekeurige greep uit het rapport, aan-

gezien er in het rapport wel degelijk kanttekeningen worden gezet bij de standaardberekeningen over de welvaartsbijdrage van immigranten aan de Nederlandse samenleving. Ons inziens is het juist beter om met een internationale blik naar migratie te kijken waarbij je de drie betrokkenen bij immigratie uitdrukkelijk meeneemt: de migrant zelf, het land van herkomst en het land van bestemming. De arbeidsmigrant gaat er in veel gevallen in welvaart op vooruit wanneer hij of zij van land verhuist, waarom zou hij of zij anders verhuizen? Alleen in het geval wanneer er een *mismatch* is tussen de verwachtingen en kwaliteiten van de migrant en de omstandigheden in het land van bestemming, is het gevaar groot dat de arbeidsmigrant er op achteruit gaat. De grootste belemmeringen schuilen in de beoordeling van migranten door ontvangende samenlevingen. Zoals gezegd, migratie beïnvloedt de inkomens van vele partijen en er zijn dus altijd winnaars en verliezers in het geding. Als men het perspectief van zowel het land van herkomst als het land van bestemming voorop stelt, is migratie als oplossing voor arbeidsmarktproblemen slechts voor een zeer beperkt aantal gevallen zinvol.

HET DILEMMA VAN SOLIDARITEIT EN UITSLUITING

De visie van Belinfante begint echter grotere scheuren te vertonen wanneer zij migratie voorstelt als een oplossing voor de groeiende inkomensongelijkheid in de wereld. Allereerst blijft het in het betoog van Belinfante onduidelijk hoe een migratiestroom van de informele naar de formele wereld, de informele wereld 'formeler' (en blijkbaar daardoor ook rijker) kan maken. Niet iedere migrant is een wereldhervormer die kennis in het westen opdoet en na een paar jaar terugkeert om zijn moederland te ontwikkelen. Op dit punt lijkt er eerder sprake van *wishful thinking* dan nuchtere reflectie. Een van de bouwstenen van haar analyse vormen de migrantenoverdrachten, die naar het land van herkomst terugvloeien. Het optimistische geluid van Be-

linfante dat deze gelden volledig productief worden aangewend, lijkt ons niet gerechtvaardigd. De omvang van de geldstroom van migranten is weliswaar aanzienlijk en overtreft zelfs de officiële ontwikkelingshulp, maar daarmee is nog niet bewezen dat het ook als ontwikkelingshulp fungeert. Soms zijn de overgemaakte gelden niet meer dan een terugbetaling van de investering die de familie gepleegd heeft in het emigrerende familielid. En soms worden de gelden door familieleden in buitensporige en statusverhogende consumptie omgezet, hetgeen medeburgers nog sterker aanzet om ook het geluk in het Westen te beproeven om zo dezelfde status te kunnen bereiken. Dat privé-gelden in de regel in productieve investeringen worden gestoken is, kort gezegd, wat al te romantisch voorgesteld.

Migratie kan in theorie natuurlijk wel een belangrijke rol spelen. Historisch onderzoek laat zien dat de grootste drijvende kracht achter inkomensconvergentie *tussen* landen in de negentiende eeuw niet zozeer goederenhandel was maar migratie.⁴ Het zou echter niet erg realistisch zijn om de massale migratiestromen van de negentiende eeuw aan te bevelen als een oplossing voor de huidige wereldproblemen. Het convergentieproces in de twintigste eeuw is veel complexer geworden en de diversiteit in groeiervaringen maakt dat het niet eenvoudig is om een eenvoudig groeirecept voor te schrijven. Bovendien is de uitgangssituatie van dit moment geheel anders dan aan het einde van de negentiende eeuw. Toen was er een enorme vraag naar ongeschoolde arbeid in de landbouw en de industrie in de ontvangende landen. Nu nemen de kansen voor ongeschoold werk sterk af en zijn het vooral hoogopgeleide werknemers in de industrie en dienstverlening waar vraag naar is, waarbij bovenal een grote rol is weggelegd voor multinationals. Toen waren werknemers, vooral laagopgeleide, niet in een positie om te klagen. Nu zijn er veel meer wegen, via politiek en vakbond, om de rechten van binnenlandse werknemers te verdedigen en zullen tendensen tot restrictieve immigratiepolitiek jegens ongeschoolde immigranten steeds sterker worden

en zullen landen steeds vaker de voorkeur aan hoogopgeleide werknemers geven.⁵

De belangrijkste hinderpaal om migratie een werkbaar alternatief te maken is de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat was in de negentiende eeuw grotendeels afwezig en is nu, vooral in Europa, niet meer weg te denken. Verzorgingsstaten als Nederland hebben te maken met én een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid, én een arbeidsmarkt die door talrijke sociale instituties

Migratie is geen middel om internationale rechtvaardigheid te bevorderen, zoals de kathedersocialist bepleit

niet de flexibiliteit kent die noodzakelijk is om de baten van immigratie te bereiken.⁶ Sociale zekerheid drijft op de solidariteit van ingezetenen. En zoals Teulings overtuigend heeft uiteengezet, vereist het in stand houden van een hoog ontwikkelde verzorgingsstaat de uitsluiting van buitenstaanders. 'Herverdeling van inkomen binnen de eigen groep (interne solidariteit) vereist rigoureuze uitsluiting van mensen van buiten de groep (geen externe solidariteit). Zonder een dergelijke uitsluiting gaat het systeem ten gronde aan omgekeerde selectie.'⁷ Belinfante ziet wel in dat de 'nationale sociale wetgeving niet gemaakt is voor internationale arbeidsmobiliteit' (blz. 466), maar er zit iets dubbels in haar aanbeveling om voor tijdelijke arbeidsmigranten het sociale systeem te doorbreken en hen de gekapitaliseerde premies voor pensioenen en wao mee te geven als zij terugkeren naar hun moederland. Een dergelijke doorbraak vereist een nog verdere individualisering van de verzorgingsstaat waarbij de interne solidariteit moet worden opgegeven ten faveure van de externe solidariteit. Wellicht een onontkoombare stap, maar het is de vraag of Belinfante wel beseft dat

zij in feite pleit voor een afschaffing van de huidige verzorgingsstaat zoals Nederland die kent en waar de PvdA zich sterk voor maakt. Het staat natuurlijk nergens in haar betoog omdat zij het dilemma niet consequent uitwerkt, maar wie het dilemma van solidariteit en uitsluiting herkent ziet ook hoe eenzijdig Belinfante het (internationale) welvaarts criterium hanteert. Verliezers zijn er zowel in rijke als arme landen wanneer de migrant van een arm naar een rijk land verhuist.

MIGRATIEBELEID VOLGENS SOCIALE INGENIEURS

De tweede figuur die in het migratiedebat zijn opwachting maakt is de sociale ingenieur. Deze figuur heeft een realistischer, maar ook mechanistischer wereldbeeld dan de kathedersocialist. Deirdre McCloskey⁸ heeft herhaaldelijk gewezen op de denkfout van de sociale ingenieur om de maatschappij als maakbaar te beschouwen. Deze gedachte komt bij D66-ers Van Steveninck en Hoekema⁹ en bij de PvdA-ers Middel en Albarak¹⁰ tot uitdrukking in het idee dat migratie voorspelbaar en beheersbaar is en aangewend kan worden als instrument van economische politiek. Voor het gemak behandelen we hun visies in de volgorde waarmee wij ze hier geïntroduceerd hebben.

Zoals het een goede sociale ingenieur beaamt, is hij overtuigd van zijn visie. Zo ook Van Steveninck en Hoekema wanneer zij stellen: 'We moeten ons realiseren dat het 'rijke Noorden' een relatief tekort heeft aan arbeidskracht en een relatief overschot aan kapitaal, terwijl dat voor het 'arme Zuiden' net omgekeerd ligt. De vraag wordt daardoor niet zozeer of, maar hoe, immigratie beide partijen beter kan maken.' Migratie wordt daarmee als een naar wens inzetbaar instrument van economische politiek voorgesteld. Op zo'n moment is het zinvol om aanleiding, analyse en oplossing op hun merites te beoordelen.

De aanleiding voor het pleidooi voor tijdelijke arbeidsmigratie zijn de tekorten op de arbeidsmarkt en de vergrijzing. Beide fenomenen lijken

ons niet echt goede gronden om immigranten als oplossing te gebruiken. Veel mensen laten zich het hoofd op hol brengen door naar de hoogconjunctuur te verwijzen die voor allerlei arbeidstekorten zorgt. Een economie, zelfs de Nederlandse, zal echter niet voortdurend op de top van de conjunctuur blijven functioneren. Verder zijn er de structurele ontwikkelingen zoals vergrijzing. Dat de arbeidsmarkt te maken krijgt met een vergrijzende beroepsbevolking is praktisch onontkoombaar.

Een veel gehoorde oplossing is om immigranten aan te trekken om zo de bevolking voortdurend jong te houden. Het aantrekken van immigranten die zich hier permanent vestigen, is een optie die we tot het rijk der fabelen kunnen laten behoren¹¹: deze beleidsoptie impliceert een aanwas op den duur van miljoenen immigranten. Ook Van Steveninck en Hoekema beseffen dat. Zij pleiten daarom voor tijdelijke migratie omdat, zoals zij zeggen 'permanente immigranten vergrijzen [...], tijdelijke niet.' Op zich is dat een aardige vondst, maar waarom niet gewoon het feit onder ogen zien dat de bevolkingsstructuur verouderd en daarnaar handelen. Westerse landen hebben hun welvaarts groei voor een voor naam, zoniet het belangrijkste gedeelte te danken aan technische vooruitgang en niet zozeer aan de inzet van arbeid. Men zou deze groeiervaringen kunnen samenvatten met de woorden: 'Wie niet sterk is moet slim zijn'. De toonzetting van het verhaal van de sociale ingenieurs is echter een geheel andere en zij proberen deze wijsheid juist om te keren. Daar komt nog eens de volgende complicatie bij dat een land dat via tijdelijke migratie de leeftijdsstructuur constant wil houden, *permanent* tijdelijke immigranten zal moeten toelaten waarbij er in de tijd steeds meer tijdelijke migranten bij moeten omdat Nederland ook steeds sterker verouderd.

DE CASUS ZORG

Van Steveninck en Hoekema zien de zorg als een van de sectoren waar tijdelijke immigratie zijn heilzame werking kan hebben, ondanks de pro-

blemen die ze signaleren met bijvoorbeeld de Zuid-Afrikaanse verpleegsters in het vU-ziekenhuis. De problemen staan echter niet op zichzelf zoals de slechte ervaringen in het Westeinde Ziekenhuis en het Rode Kruisziekenhuis in Den Haag bewijzen.¹² Naast de onvermijdelijke problemen van integratie en taalvaardigheid moet daarbij in de zorg nog de noodzakelijke begeleiding van het buitenlandse verplegend personeel bij worden opgeteld. Migranten moeten namelijk gedurende een langdurige periode intensief worden begeleid door een reeds overbelaste staf, om op langere termijn effectief ingezet te kunnen worden¹³. Nog afgezien van een wellesnietes discussie over de inpasbaarheid van buitenlandse verpleegkundigen, dient beseft te worden dat aan de tekorten in de zorg veel structurele problemen ten grondslag liggen die niet als sneeuw voor de zon verdwijnen als hardwerkende migranten hier komen werken. De uitstroom in deze sector is hoog, de gemiddelde duur van werkzaamheid in de sector is laag en bovendien is het percentage dat in deeltijd werkt weer zeer hoog. Tekenend voor de hoge werkdruk is het feit dat het ziekteverzuim in de gezondheidszorg hoger is dan het landelijk gemiddelde en het feit dat de sector oververtegenwoordigd is in de instroom in de wao.¹⁴

60 De huidige instroom van vrouwen in de wao is voor één derde afkomstig uit de zorgsector, waar ongeveer een kwart van de vrouwen werkzaam is.¹⁵ Gezien al deze factoren is het niet verbazingwekkend dat het met het imago van de zorg niet best is gesteld.¹⁶ Voor de gezondheidszorg lijkt het eerder van belang om orde op zaken in de eigen sector te stellen voordat men overweegt om buitenlandse verplegend personeel aan te trekken. Op deze wijze fungeert immigratie als een stoplap en doet een regering slechts aan symptoombestrijding.

WAAROM LANDEN AFKOPEN?

De auteurs scharen het afkopen van landen van herkomst voor gemaakte opleidingskosten als een 'fatsoenlijke' oplossing voor hun 'tijdelijke

immigratie'-plan. Volgens ons zijn dit soort afkoopregelingen niet realiseerbaar en niet nodig. Het utopische karakter van deze oplossing zit 'm voornamelijk in het feit dat overheden dan moeten gaan onderhandelen over de publieke investeringen die zijn gepleegd in immigranten. De waardering van migranten wordt nog eens extra gecompliceerd wanneer de *brain drain* dramatische consequenties heeft voor de levensvatbaarheid van een land, hoe moet je dan de

*Het is vooral de averechtse
selectie van migranten
waar ieder klassiek
immigratieland mee
worstelt en er is
momenteel niet echt
een modelland dat
navolging verdient*

migrant waarderen die aan het begin van de uittocht stond en nauwelijks een effect had op het levenspeil in het land van herkomst en hoe de migrant die het land verlaat op het moment dat het land ineenstort. De waardering van 'brain drain' is daarmee tijdsafhankelijk en op een gegeven moment onbetaalbaar en feitelijk niet toe te rekenen aan één bestemmingsland.

Het afkopen van landen is echter in veel gevallen niet nodig en zeker niet in de gevallen die de auteurs bepleiten, namelijk tijdelijke migranten. Deze migranten keren immers terug of trekken weer verder. Het komt nogal vreemd over om opleidingskosten te vergoeden als de migrant na een paar jaar het bestemmingsland weer verlaat. Van deze oplossing gaat bovendien een mogelijk perverse werking uit omdat ieder ontwikkelingsland op die manier zijn onderwijsfinanciering kan afschuiven op rijkere landen.

En dan zijn er zijn ook omstandigheden denkbaar wanneer publieke investeringen überhaupt niet afgekocht hoeven te worden. Hierbij gaat het vooral om werknemers die op internationale arbeidsmarkten werken en die bijdragen aan globale publieke goederen.¹⁷ Dit zijn publieke goederen waarvan in principe de hele wereld kan profiteren, zoals werknemers in onderzoek en ontwikkeling, wetenschap en kunst, werknemers die vaak tot de (huidige) categorie tijdelijke migranten behoren. De wetenschap onttrekt zich aan nationale grenzen en het enige dat telt is dat een ontdekking zo snel mogelijk gedaan wordt en groei- en *spillover*-effecten genereert waar alle landen baat bij hebben. Het enige dat telt is dat de migrant op de plek terecht komt waar hij de meeste waarde bezit en dan komt dat iedereen in de wereld ten goede. Een veelbelovende onderzoeker heeft meer waarde als hij of zij in de vs aan een topuniversiteit opgejut wordt, dan wanneer hij of zij in Nederland in zijn eentje het wiel nog eens probeert uit te vinden.

NOG MEER SOCIALE INGENIEURS

De bijdrage van Middel en Albayrak aan dit blad is duidelijk een artikel waarvan het venijn in de staart schuilt. Na een vrij heldere uitzetting van de ontwikkelingen in het asielbeleid onder Paars in het algemeen en de sociaal-democratische 'verworvenheden' die de PvdA daarin heeft vastgelegd in het bijzonder, wordt als 'links' antwoord op de problemen van het asielbeleid de 'immigratieplanning' geïntroduceerd. Als onderdeel van dit plan moet volgens de auteurs 'eerst worden erkend dat Nederland een immigratieland is.' Dezelfde zinsnede is echter ook al te lezen in de nota *Kansen Krijgen, Kansen Pakken*¹⁸ die de Tweede Kamer in 1998 behandelde, maar het probleem is dat de consequenties van die constatering niet zijn doorgevoerd. Middel en Albayrak lijken ook zoiets te bedoelen, want deze erkenning is volgens hen nodig om 'creatieve, nieuwe instrumenten ter sturing van de immigratie en mogelijkheden voor een effectieve integratie van

nieuwkomers te ontwerpen.' (blz. 255) Dit creatieve instrument wordt zoals gezegd gevonden in een immigratieplanning. Dit houdt in dat de Kamer niet achteraf debatteert over het dat jaar gevoerde asielbeleid, maar het beleid op basis van een breed immigratiescenario voor het volgende jaar bespreekt. Het immigratiescenario moet een reële schatting van de aantallen asielzoekers, gezinsherenigers, gezinsvormers, buitenlandse studenten en arbeidsmigranten bevatten. Kortom, alle immigranten, behalve de terugkerende Nederlanders en de EU-migranten (in 1999 samen goed voor ongeveer 40 procent van de totale immigratie), moeten in het scenario opgenomen en door de kamer besproken worden. Want volgens de auteurs schuilt daar nu juist de winst; op basis van dit document kan eindelijk een realistisch en taboedoorbrekend debat worden gevoerd; zowel binnen als buiten het parlement.

Een helder debat op basis van de verschillende categorieën migranten zou hoe dan ook winst zijn in de Nederlandse politiek. Of een immigratiescenario daar een geschikt middel voor zal zijn, is minder evident. In de eerste plaats is de categorie asielmigratie, die het debat sinds jaar en dag domineert en politiek en bevolking het meest een gevoel van 'onbeheersbaarheid' geeft, een uiterst onvoorspelbare categorie, zoals de auteurs zelf ook verschillende malen erkennen. Een scenario dat jaar na jaar bijgesteld moet worden omdat de inschattingen niet blijken te kloppen, draagt waarschijnlijk weinig bij aan een helder debat. Het rumoer dat keer op keer ontstaat wanneer de IND cijfers publiceert die van de schattingen afwijken, is illustratief. In de tweede plaats blijft het onduidelijk wat de status van dit scenario nu eigenlijk moet zijn. Wat bedoelen zij bijvoorbeeld wanneer zij stellen: 'Met de openlijke vaststelling van een jaarlijks immigratieplan maakt de overheid duidelijk welke aantallen vreemdelingen zullen worden toegelaten met het oog op permanent verblijf en welke aantallen met het oog op tijdelijk verblijf.' (blz. 256) Het is niet moeilijk in deze zinsnede een pleidooi voor een quotasysteem te lezen, zoals klas-

sieke immigratielanden dat voeren. Deze gedachte wordt evenwel niet uitgewerkt of expliciet gemaakt, waardoor de status en het verwachte effect van de immigratieplanning een beetje in de lucht blijft hangen.

MAAR WAT DAN?

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat onze visie op wat de overheid op het gebied van arbeidsmigratie vermag, afwijkt van die van de andere deelnemers aan het debat. Kort samengevat is migratie volgens ons geen middel om internationale rechtvaardigheid te bevorderen, zoals de kathedersocialist bepleit, en is het geen effectief middel voor het oplossen van in essentie nationale problemen, een optie waar de sociale ingenieurs hun oog op hebben laten vallen. Maar wat dan wel? Welke rol is er nog voor de overheid weggelegd en wat zijn de beperkingen?

Een zakelijke overheid...

In de eerste plaats moet de overheid een duidelijk onderscheid maken tussen verschillende soorten arbeidsmigratie. In die zin hebben Middel en Albayrak gelijk als ze stellen dat het debat over duidelijk onderscheiden categorieën migranten gevoerd moet worden. Binnen de EU kunnen de burgers van lidstaten bijvoorbeeld vrijelijk migreren. Dit vrijheidsrecht vormt het hart van het Europese project en het is de taak van de overheid ervoor te zorgen dat het gebruik van dit recht zo eenvoudig mogelijk verloopt. Hier is de taak van de overheid dus vooral faciliterend. Spelregels moeten worden opgesteld en nageleefd die de mobiliteit bevorderen of op z'n minst niet hinderen (pensioenoverdracht, standaardisering diploma's) en publieke goederen (bijv. ten aanzien van informatie) die de allocatie van arbeid kunnen verbeteren dienen gestimuleerd te worden.

Wat de arbeidsmigratie van buiten de EU betreft, is het van belang aandacht te besteden aan de mate waarin de arbeidsmarkt voor een bepaalde sector 'geïnternationaliseerd' is. Er zijn

immers delen van de arbeidsmarkt die dusdanig internationaal verweven zijn dat er niet echt meer sprake is van een nationale arbeidsmarkt. Bekende voorbeelden van dergelijke 'globale' arbeidsmarkten zijn de wetenschap, R&D, hogere kunsten en muziek, internationale organisaties en delen van het internationale bedrijfsleven, met name de multinationals. Voor deze sectoren geldt dat er veel meer sprake is van een internationale arbeidsmarkt, waarop ook Nederlandse werknemers zich begeven. Deze vorm van arbeidsmigratie is van groot belang voor de Nederlandse economie en het is voor Nederland van belang zich als gastland voor deze werknemers op te stellen.

Net als bij de EU-migratie is de rol van de overheid hier vooral faciliterend. De overheid moet ervoor zorgen dat het in- en uitmigreren van deze arbeidsmigranten (het verblijf is in de regel tijdelijk) zo min mogelijk met bureaucratische hinderpalen is omgeven. De noodzaak hiervan is groot als men bedenkt dat 70 tot 80 procent van de Europese bedrijven internationaal hooggekwalificeerd personeel zouden werven als de regulering van verblijfsvergunningen wordt vereenvoudigd.¹⁹ Daarnaast moeten regels en wetgeving (bijvoorbeeld op het terrein van sociale zekerheid en asielbeleid) zodanig zijn vormgegeven dat zij niet een onnodige magneetwerking op migranten hebben. Het is vooral de averechtse selectie van migranten waar ieder klassiek immigratieland mee worstelt en in dat licht is er momenteel niet echt een modelland dat navolging verdient.

... die het hoofd koel houdt

Het verhaal wordt anders wanneer er sprake is van een nationale arbeidsmarkt die met tekorten of een — dreigende — vergrijzing te maken heeft. De onderliggende problemen zijn dan vaak structureel en kunnen nauwelijks met arbeidsmigranten opgelost worden, zeker in het geval van vergrijzing (zie hierboven). De belangrijkste aanbeveling die men hier kan doen is (bij gebrek aan een krachtige Nederlandse term):

Get your priorities straight! Om een voorbeeld te geven, een discussie over asielzoekers die in de gelegenheid moeten worden gesteld om te werken, begin je alleen als de asielprocedure zo enorm lang duurt als nu al jaren het geval is. Maar de eerste prioriteit zou toch moeten liggen bij het verkorten van de asielprocedure en niet het opportunistische argument dat de arbeidsmarkt met tekorten te maken heeft of dat sommige asielzoekers zo nuttig zijn. Het vermengen van asielproblemen met arbeidsmarktproblemen is niet erg kies en miskent het doel van asiel.

Voorts zijn de tekorten op de arbeidsmarkt en de vergrijzing niet bepaald solide argumenten om arbeidsmigratie als instrument in te zetten. Een overheid die dit instrument gebruikt om financieringsproblemen ten aanzien van pensioenen en sociale zekerheid op te lossen, heeft zich in eerste aanleg al niet verantwoordelijk gedragen en immigranten worden dan gebruikt als stoplap.

Verder is een vaak vergeten argument van de voorstanders van immigratie dat met immigratie de relatieve factorverhoudingen en daardoor ook de relatieve factorprijzen veranderen. Immigratie heeft daarom niet alleen directe gevolgen voor de zittende bevolking maar heeft hoogst waarschijnlijk ook negatieve intergenerationele consequenties.²⁰ Een overheid die een generatiebewust beleid wil voeren, zal daarom immigratie afwijzen als middel om de economische consequenties van vergrijzing te verzachten. Een verantwoord gefinancierd overheidsbeleid heeft geen immigranten nodig om financiële problemen op te lossen.

Afgezien van dit soort lange termijnconsequenties moeten we ook niet onze ogen sluiten voor de problemen van het heden. Nederland kampt bijvoorbeeld nog steeds met een groot aantal inactieven, waarbij het percentage inactieve allochtonen nog altijd relatief hoog is. De grote groepen inactieven die gepasseerd worden bij het gebruik van migratie als arbeidsmarkt-instrument blijven onverminderd op de verzorgingstaat drukken. Voor veel van de sectoren

waar voorstanders arbeidsmigranten voor aan willen trekken, geldt geenszins dat nieuwkomers (ook met de 'juiste' opleiding) meteen aan de slag kunnen. Denk bijvoorbeeld aan het onderwijs en de zorg. Juist bij deze sectoren zijn een zekere mate van integratie en de beheersing van de Nederlandse taal op een relatief hoog niveau van groot belang. Het criterium van de Nederlandse taal maakt het aantal landen dat in aanmerking komt voor een internationale *match*

Goederenhandel en migratie zijn tot op zekere hoogte equivalent. Goederenstromen zijn in feite pakketjes kapitaal en arbeid

tussen de Nederlandse vraag en het buitenlandse aanbod zeer beperkt, of vereist zeer grote investeringen in taal en integratie wanneer er buiten het Nederlandse taalgebied wordt geworven. Daarmee wordt het al minder aannemelijk dat de kosten van werving in het buitenland en de inspanning om tijdelijke arbeidsmigranten de taal te leren en in te werken in het Nederlandse systeem daadwerkelijk lager uitpakken dan intensiveringen van de inspanningen om inactieven in Nederland aan het werk te helpen.²¹

De grootste hinderpalen voor de toegang tot de arbeidsmarkt blijven taal, onderwijs en de aansluiting van in het buitenland opgedane scholing en werkervaring op de Nederlandse situatie.²² Maar zelfs als er geen aanpassingsproblemen zijn en migranten direct aan het werk gaan dan nog moet men geen overdreven verwachtingen hebben over de netto welvaartsinsten die met arbeidsmigratie behaald kunnen worden. Gezien de geringe en onzekere rendementen van immigratie kan een immigratiebeleid over het algemeen niet als een 'first-best' oplossing voor binnenlandse problemen worden

bestempeld.²³ De extra economische groei die de Nederlandse bevolking te danken heeft aan de komst van arbeidsmigranten is uiterst gering.²⁴

... en gevoel heeft voor internationale verhoudingen

Net als de meeste deelnemers aan het debat over migratie delen wij de mening dat je het internationale perspectief niet uit het oog moet verliezen. Dit gaat vooral op voor zaken als illegale migratie, asiel- en arbeidsmigratie. Migratie is zelden een aangelegenheid die alleen maar winnaars kent en, zoals gesteld, zit menig Europese verzorgingsstaat niet te wachten op enorme migratiestromen van buiten de EU. Maar het besef zal bij de potentiële bestemmingslanden toch ook moeten doordringen dat bepaalde migratiestromen niet volledig beheers- en houdbaar zijn en dat problemen tevens aan de bron aangepakt moeten worden. Dat vereist enerzijds een hernieuwde rol voor ontwikkelingshulp, maar anderzijds is het wellicht zinniger om krachten in het leven te roepen die buitenlandse investeringen stimuleren en internationale handelsbarrières uit de weg ruimen. Internationale handel, in het bijzonder, kan een uitweg uit het dilemma van Europese verzorgingsstaten zijn. Goederenhandel en migratie zijn tot op zekere hoogte equivalent. Wanneer wij goederen importeren dan importeren we indirect de arbeid en het kapitaal die gemoeid zijn met de productie van die goederen. Goederenstromen zijn in feite pakketjes kapitaal en arbeid en aangezien ontwikkelingslanden rijker zijn aan arbeid dan het westen ligt het voor de hand dat wij arbeidsintensieve producten, zoals textiel, importeren. Natuurlijk valt er wel wat op af te dingen omdat internationale handel niet altijd zo makkelijk tot stand komt als hier wordt aangegeven, maar de logica van handelen volgens comparatieve voordelen van landen is onverbiddelijk. Het productieproces in het westen is relatief kapitaalintensief en dat in ontwikkelingslanden relatief arbeidsintensief. Het ligt voor de hand om goederen te importeren waar men een relatief nadeel in heeft

en goederen te exporteren waar men een relatief voordeel in heeft. Internationale handel in goederen kan wel degelijk als substituut voor internationale migratie fungeren. De beleidsimplicaties op dit terrein liggen voor de hand, omdat het betekent dat handelsbarrières uit de weg geruimd moeten worden. Gezien het feit dat bijvoorbeeld op het terrein van landbouwproducten de tariefrestringies nog steeds enorm hoog zijn, valt op dit terrein nog veel winst te behalen.

CONCLUSIES

De verwachtingen over de stuurbaarheid van de economie zijn de laatste twintig jaar enorm afgenomen, dit geldt in het bijzonder voor arbeidsmigratiebeleid. Het is realistischer om internationale arbeidsmigratie voor een belangrijk deel als een 'normaal' verschijnsel te beschouwen. Als er een overheidsbeleid ten aanzien van immigratie geformuleerd moet worden dan schuilt dat eerder in het formuleren van (spel)regels waarmee wederzijds profijt getrokken kan worden uit arbeidsmobiliteit. De gedachte dat immigratiepolitiek een panacee is voor binnenlandse economische problemen zoals vergrijzing en arbeidstekorten, waar sociale ingenieurs op doelen, gaat echter voorbij aan structurele tekortkomingen van de binnenlandse economie.

De grootste uitdaging wat immigratiebeleid betreft zit natuurlijk in het wegnemen van de langetermijn krachten die onhoudbare migratiestromen teweegbrengen. Hier maken kathedersocialisten zich terecht druk over, maar het lijkt handiger om in te spelen op zaken waar individueel en collectief belang samenkomen. Een ontwikkelingspolitiek die zich richt op institutionele vernieuwingen (rond eigendomsrechten, democratie en 'governance structures') en handelspolitiek die informele en formele handelsbepemmeringen uit de weg ruimt zijn wat dat betreft instrumenten die beter op de taak van inkomensconvergentie zijn berekend dan de 'beheerste' migratie waar Belinfante op doelt. Internationale handel en kapitaalstromen lijken paradoxaal genoeg een betere en neutralere manier

om dilemma's rond migratie op te lossen. Max Frisch typeerde ooit de gastarbeid in Duitsland al kernachtig met de woorden: *Wir haben Arbeitskräfte geholt, aber es sind Menschen gekommen.* Het is een triviaal onderscheid maar het is wel

het belangrijkste onderscheid dat snel door goedbedoelende plannenmakers vergeten wordt.

Noten

- 1 Zoals de econoom H.W.C. Bordewijk het kernachtig formuleerde in zijn leerboek uit 1931: 'het kathedersocialisme wil de maatschappij hervormen onder het mom van wetenschappelijkheid.'
- 2 J. Belinfante, 2001, Het ideaal van 'beheerste' migratie, *Socialisme & Democratie*, blz. 463-469.
- 3 Zie bijv. G.J. Borjas, 1999, *Heaven's Door — Immigration Policy and the American Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- 4 K.H. O'Rourke, 2001, *Globalization and Inequality: Historical Trends*, NBER Working Paper, no. 8339, Cambridge, MA.
- 5 Zie D. Broeders (2001) *Immigratie- en Integratieregimes in vier Europese landen*. WRR Werkdocument 125, Den Haag.
- 6 Zie ook H.W. Sinn, en M. Werding, 2001, *Immigration following EU Eastern Enlargement*, *CEInfo Forum*, Summer 2001, blz. 40-47.
- 7 C. Teulings, 1995, Solidariteit en uitsluiting, in: G. Engbersen en R. Gabriëls (red.), *Sferen van integratie*, Boom, Meppel.
- 8 D.N. McCloskey, 1997, *De zondeval der economen — Over wetenschappelijke zonden en burgerlijke deugden*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- 9 T. van Steveninck en J. Hoeke-ma, 2001, 'Een pleidooi voor tijdelijke arbeidsmigratie', *Socialisme & Democratie*, blz. 470-474.
- 10 B. Middel en N. Albayrak, 2001, Streng om rechtvaardig te kunnen zijn. Dilemma's van een sociaal-democratisch asielbeleid, *Socialisme & Democratie*, blz. 246-257.
- 11 Zie bijvoorbeeld E. van Imhoff en N. van Nimwegen, 2000, Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing, *Demos*, 16, blz. 9-10.
- 12 Zie bijvoorbeeld 'Buitenlandse hulp', *De Volkskrant* 22 september 2001 en 'Russische verpleegster naar Breda', *NRC Handelsblad*, 11 september 2001
- 13 Zie ook de problemen rondom het vinden van geschikte stages en stagebegeleiders voor studenten in de zorg wijst hierop (HBO-raad, *Visitatie Hoger beroepsopleiding tot verpleegkundige*. Persbericht, 17.5.2001).
- 14 J. Grunveld, 1999, *Arbeidstevredenheid, verloop en uitval in de gezondheidszorg*. Utrecht: NZi
- 15 Zie onder meer Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (Cie. Donner), 2001, *Werk maken van arbeidsgeschiktheid*, Den Haag, p. 24.
- 16 RMO/RVZ, 1999, *Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid)*. Den Haag: Sdu
- 17 Zie hiervoor J.E. Stiglitz, 1999, Knowledge as a global public good, in: I. Kaul, I. Grunberg, en M.A. Stern (red.), *Global public goods*, Oxford.
- 18 Minister voor Grote Steden en Integratiebeleid, 1998, *Integratiebeleid 1999-2002 'Kansen krijgen, kansen pakken*. TK 1998-1999, 26 333.
- 19 R. Winkelmann, 2001, Why do firms recruit internationally?, IZA Discussion Paper, no. 331, Bonn.
- 20 A. Razin, en E. Sadka, 2000, Unskilled Migration: A Burden or a Boon for the Welfare State?, *Scandinavian Journal of Economics*, 102, blz. 463-479.
- 21 Zie WRR, 2001, *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: Sdu, blz. 127 e.v.
- 22 Zie H. van den Tillaart et al., 2000, *Nieuwe etnische groepen in Nederland*. Ubbergen: Tandem Felix en R. C. Kloosterman (2001) *Ruimte voor reflectie*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- 23 Zie H.P. Van Dalen, 1993, International migration, economic policy and human capital accumulation, *Economic Modelling*, blz. 417-430.
- 24 Zie WRR, 2001, hoofdstuk 4.