

TNO-rapport

Arbeid
Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

031.11453.01.01

www.tno.nl/arbeid

Trends in migratie en arbeid. Een exploratie

T 023 554 93 93
F 023 554 93 94

Datum 7 april 2008
Auteurs Mike Klerkx, Joost van Genabeek

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks- opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2008 TNO

Inhoudsopgave

1	Introductie: Migranten en vormen van migratie.....	5
1.1	De belangrijkste concepten van de studie.....	5
1.2	Verschillende migratievormen.....	7
2	Historie van arbeidsmigratie naar Nederland.....	9
2.1	De immigratiegeschiedenis van Nederland.....	9
3	Theorieën over arbeidsmigratie.....	17
3.1	Inleiding.....	17
3.2	Theoretische verklaringen voor migratiestromen.....	17
3.3	Theoretische consequenties van migratie voor de arbeidsmarkt.....	19
3.3.1	Heterogene in plaats van homogene arbeid.....	21
3.3.2	Financieel kapitaal.....	22
3.3.3	De verzorgingsstaat.....	24
3.3.4	Externaliteiten.....	24
3.3.5	Het is een statische en partiële beschouwing;.....	25
3.3.6	Het model houdt enkel rekening met meetbare factoren;.....	27
3.3.7	Samenvatting belangrijkste resultaten.....	28
4	Het migratie- en arbeidsmarktbeleid in Nederland.....	30
4.1	De ontwikkeling van het Nederlandse immigratiebeleid.....	30
4.2	De hoofdlijnen van het huidige Nederlandse immigratiebeleid.....	31
4.3	Een herziening van het (arbeids)migratiebeleid.....	33
4.4	Het Europese immigratiebeleid.....	35
4.5	Het Amerikaanse immigratiebeleid.....	37
4.6	Verschillen tussen het Nederlandse en Amerikaanse immigratiebeleid.....	38
4.7	Het Nederlandse integratiebeleid.....	39
5	De arbeidsmarkt- en sociale zekerheidspositie van migranten in Nederland.....	42
5.1	Inleiding.....	42
5.2	Arbeidsmarktpositie migranten.....	42
5.3	Arbeidsparticipatie.....	42
5.4	Onderwijsniveau.....	43
5.5	Beroepsniveau.....	44
5.6	Aard van het dienstverband.....	45
5.7	Inkomen.....	48
5.8	Ondernemersschap.....	50
5.9	Conclusies.....	51
5.10	Sociale zekerheidspositie van migranten.....	52
5.11	Algemeen.....	52
5.12	Werkloosheidsuitkeringen.....	53
5.13	Bijstandsuitkeringen.....	55
5.14	AOW- uitkeringen.....	57
5.15	Arbeidsongeschiktheidsuitkering of een uitkering in verband met ziekte.....	58
5.16	Conclusies.....	58
6	Migratie en de Nederlandse arbeidsmarkt: de empirie.....	60
6.1	Inleiding.....	60
6.2	De empirie van migratie: loonhoogtes.....	60
6.3	De gevolgen voor de Nederlandse collectieve sector.....	69

7	Arbeidsmigratie en trends op de arbeidsmarkt	76
7.1	Inleiding	76
7.2	Aanbod van arbeid in 2020	76
7.3	Culturele diversiteit	81
7.4	Vraag naar arbeid in 2020	82
7.5	De toekomstige arbeidsmarkt	87
8	Migratie en veilig werken	90
8.1	Inleiding	90
8.2	De veiligheidssituatie onder arbeidsmigranten	91
8.3	Verklaringen voor OSH verschillen tussen migranten and autochtone werkers in Nederland	95
8.3.1	Populatiekenmerken: leeftijd	96
8.3.2	De werkomgeving	100
9	Migratie en arbeidsongeschiktheid	104
9.1	Inleiding	104
9.2	Het arbeidsongeschiktheidsrisico onder migranten en allochtonen	104
9.3	Oververtegenwoordiging van migranten in de arbeidsongeschiktheid: verklaringen	107
9.4	Verklaringen voor verschillen in gezondheid	113

1 Introductie: Migranten en vormen van migratie

1.1 De belangrijkste concepten van de studie

Voor de start van de verkennende studie worden in paragraaf 1.1 van dit hoofdstuk de belangrijkste concepten toegelicht ten aanzien van migranten. In paragraaf 1.2 worden de te onderscheiden migratievormen kort besproken.

- Migrant

Het is niet eenvoudig een heldere definitie van het begrip migrant te geven. Verschillende organisaties gebruiken verschillende definities. De definitie die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert, blinkt uit in haar eenvoud. Een migrant is elke persoon die zich vanuit het buitenland in Nederland vestigt. In Nederlandse statistiek wordt verder een onderscheid gemaakt tussen niet-westerse en westerse migranten. De voornaamste landen die tot “het Westen” worden gerekend zijn de Europese landen (met uitzondering van Turkije), Noord-Amerika, Oceanië (Australië en Nieuw-Zeeland), Japan en Indonesië. Japan wordt op sociaal-economische gronden tot het Westen gerekend, Indonesië vanwege historische redenen.¹ Vele Indonesische migranten die zijn geboren in Nederland zijn namelijk van Nederlandse afkomst.

Veel Nederlandse migratiestudies maken dikwijls een indeling in niet-westerse migrant en de zogenaamde MOE-migranten. Met deze term worden migranten uit het Midden- en Oosten van Europa bedoeld en zij vallen dus onder de categorie Westerse migranten. Deze studie richt zich op zowel westerse als niet-westerse migranten, maar brengt daar waar relevant wel een onderscheid aan tussen de verschillende groepen. Omdat deze studie een vergelijking wil maken tussen de verschillende landen van Europa ligt het voor de hand om naast een Nederlandse definitie, ook een Europese definitie te hanteren. Eurostat² definieert een migrant als “a person arriving or returning from aboard to take up residence in the country for a certain period, having previously resident elsewhere”.

Het voornaamste probleem van beide definities is er openheid ervan. De definities specificeren niet hoe lang een migrant in het land dient te verblijven om als migrant te worden aangemerkt. Ook laten de definities open hoe ver een migrant gereisd dient te hebben alvorens als migrant te kunnen worden aangemerkt. Wel zijn de definities bruikbaar om bijvoorbeeld grensoverschrijdend verkeer uit te sluiten van het begrip migratie. Bij grensoverschrijdend verkeer is geen sprake van verblijf (residence) in een ander land, terwijl de werklocatie verschilt van de verblijfslocatie.

- Arbeidsmigrant

Het Nederlandse systeem maakt onderscheid tussen arbeidsmigranten en overige vormen van migratie, zoals studiemigratie, gezinsmigratie en migratie omwille van humanitaire redenen.³ Deze indeling is niet bruikbaar voor deze studie omdat een groot gedeelte van de migranten die zich in eerste instantie voor niet-werk gerelateerde redenen in Nederland hebben gevestigd, naar verloop van tijd wel een arbeidsbetrekking hebben gevonden.

¹ Explanation list, Centraal Bureau voor de statistiek. www.cbs.nl.

² Statistisch Bureau voor de Europese Unie.

³ In hoofdstuk IV van deze verkennende studie wordt het Nederlandse immigratiebeleid nader toegelicht.

Deze groep migranten is om die reden wel onderwerp van deze studie. Het criterium voor deze studie is dat als een migrant beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, deze als arbeidsmigrant wordt aangemerkt.

- Allochtoon

In Nederlandse statistieken over migratie is het begrip allochtoon een veel gebruikt begrip. Het begrip allochtoon wordt in deze studie uitgelegd als een persoon met een buitenlandse achtergrond. Deze definitie betreft zowel eerste- als tweede-generatie migranten. Het CBS definieert een allochtoon als een persoon waarvan tenminste één ouder in het buitenland is geboren. Als de persoon in kwestie zelf is geboren in het buitenland dan wordt deze persoon gerekend tot de eerste generatie migranten. Is dat niet het geval dan behoort de persoon statistisch gezien tot de tweede generatie migranten. In Nederlandse statistieken worden de kinderen van tweede generatie migranten (dus de derde generatie) niet beschouwd als migranten, maar als autochtonen. In deze studie wordt voor de groep eerste en tweede generatie allochtonen, die tot de beroepsbevolking horen, het woord arbeidsmigrant gebruikt omdat zij in principe beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt (individuele gevallen daargelaten).

In overeenstemming met het doel van het project ligt de focus in eerste instantie op de Nederlandse migrant en in tweede instantie op de Europese migrant. In enkele hoofdstukken wordt aandacht besteed aan de Amerikaanse migrant om een vergelijking te kunnen maken met de Nederlandse en Europese situatie enerzijds en de Amerikaanse situatie anderzijds.

- Arbeidsmarkt- en sociale zekerheidspositie

De beschreven arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsposities in deze studie verwijzen naar de positie van een persoon in termen van werkbetrekking, werkloosheid, ziekte of verzuim, arbeidsongeschiktheid, een prépensioenregeling, etc. Deze verschillende posities van de migrant in Nederland worden in deze studie vergeleken met die van migranten elders in Europa.

- Integratie

In deze studie worden een breed beeld geschets van de migrant in Nederland en Europa, door onder andere te kijken naar de ontwikkelingen ten aanzien van de arbeidspositie van de migrant. In dat kader speelt tevens het integratiebeleid een grote rol. Integratie is een abstract begrip en is moeilijk definieerbaar. Verschillende personen kunnen een andere invulling geven aan het begrip.

Integratie wordt in deze studie gedefinieerd als de mate waarin een nieuwe populatie aansluiting vindt op het sociaal-economische, juridisch en culturele systeem van de Nederlandse populatie.

Integratie is een tweeledig proces waarbij de migrant door eigen actie aansluiting weet te vinden op het Nederlandse systeem, terwijl het Nederlandse systeem de migrant aansluiting helpt te vinden door instituten, beleid en maatschappelijke attitudes. Integratiebeleid verwijst naar het beleid en de uitvoeringsinstituten die de migrant in staat stelt een door de politiek gewenste aansluiting te realiseren.

1.2 Verschillende migratievormen

Migratie betekent personenmobiliteit. Mobiliteit wordt in deze studie gebruikt voor alle geografisch bewegingen van personen in een bepaalde gebied. De voorwaarde om te kunnen spreken van migratie is dat er bij migratie altijd sprake moet zijn van grensoverschrijdend gedrag en verblijf. Indien het gedrag en verblijf gerelateerd is aan werk spreken we van arbeidsmigratie. Indien er geen sprake is van grensoverschrijdend mobiliteit dan spreken we in deze studie van regionale mobiliteit of nationale mobiliteit.

Migratie uit zich in verschillende vormen al gelang de frequentie en duur van de migratiestromen. Er zijn in principe twee migratievormen te onderscheiden op basis van duur: structurele en tijdelijke migratie.

- Structurele migratie

Structurele migratie betreft migratie waarbij de migrant zich permanent in het land van bestemming vestigt. De migrant heeft zijn of haar thuisland verlaten en woont in het land van bestemming. In termen van het Nederlandse immigratiebeleid kunnen de meeste migranten die zich in Nederland vestigen middels gezinsvorming of hereniging, als structurele migranten worden aangemerkt. Een groot deel van de migranten die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland zijn gekomen, zijn aan te merken als structurele migranten. Met name eerste en tweede generatie migranten zijn over het algemeen structurele immigranten.

- Tijdelijke migratie

Met de uitbreiding van de EU met 12 nieuwe lidstaten is tijdelijke migratie voor Nederland van grote betekenis geworden. Tijdelijke migratie verwijst naar migranten die zich voor een bepaalde periode in het land van bestemming vestigen om na verloop van tijd terug te keren naar het land van herkomst of migreren naar een ander bestemmingsland. Tijdelijke migratie kent verschillende vormen al naar gelang de frequentie en de duur waarmee tijdelijke migratie zich voordoet. Indien een migrant zich tijdelijk elders vestigt in een land van bestemming en na een bepaalde periode zich permanent vestigt in het land van herkomst, spreekt men van remigratie. Als een migrant periodiek “pendelt” tussen het land van herkomst en het land van bestemming, spreekt men van cirkelmigratie. Indien deze cirkelmigratie seizoensgebonden is (bijvoorbeeld in de landbouw) spreekt men van seizoensmigratie.

- Grensoverschrijdend personenverkeer

Grensoverschrijdend personenverkeer betreft een vorm van mobiliteit waarbij de persoon werkt in een land van bestemming maar blijft wonen in het land van herkomst. Omdat de mobiliteit niet gepaard gaat met het verhuizen van de woonplek van de persoon, spreken we niet van migratie maar van grensoverschrijdend verkeer. Begrijpelijkerwijs doet deze vorm van mobiliteit zich met name voor in de grensstreken tussen Nederland en Duitsland en Nederland en België. Omdat grensoverschrijvende verkeer niet wordt gezien als een vorm van migratie wordt deze mobiliteitsvorm niet meegenomen in deze studie.

2 Historie van arbeidsmigratie naar Nederland

2.1 De immigratiegeschiedenis van Nederland

Nederland kent een lange traditie van immigratie. Met alle aandacht voor de huidige generaties nieuwkomers lijkt migratie een nieuw verschijnsel, maar de geschiedenis laat zien dat het Nederlandse verleden wordt gekenmerkt voor omvangrijke immigratie-stromen naar Nederland. Dit hoofdstuk schets daarom de historie van arbeidsmigratie naar Nederland.

De periode van de Nederlandse republiek: de 16de -18de eeuw.

Vanaf de late zestiende eeuw arriveerden groepen migranten in Nederland die hun eigen land hadden ontvlucht, veelal vanwege religieuze vervolging in het land van herkomst. Met name grote groepen protestanten uit de Zuidelijke Nederlanden, Sefardische joden uit Spanje en Portugal en Hugenoten uit Frankrijk arriveerden destijds in Nederland in grote getale. Protestanten vestigden zich in Nederland vanaf de 16de eeuw, de Portugese en Spaanse joden arriveerden in het einde van de 18de eeuw.

Veel immigranten uit het Zuiden van Europa brachten nieuw kennis en vaardigheden mee uit het land van herkomst en waren in veel gevallen financieel goed af. Schattingen van de omvang van de migratie van Hugenoten vanuit Frankrijk lopen uiteen van 35.000 tot 50.000 migranten.⁴ Geschat wordt dat er toentertijd ongeveer 3.000 joden uit Portugal en 30.000 uit de overige delen van Zuid-Europa zich permanent in Nederland hebben gevestigd. De totale omvang van de migratie vanuit het Zuiden wordt geschat op 150.000 personen wat neerkomt op maar liefst tien procent van de totale Nederlandse populatie destijds.⁵ Nederland trok destijds niet alleen vermogende migranten aan. Veel arme migranten uit vooral Duitsland, Noorwegen, Zweden en Denemarken trokken naar de Republiek der Nederlanden op zoek naar werk. Vanwege de aanwezigheid van werk in de steden vestigden migranten zich met name in de urbane gebieden. De concentratie van migranten in steden zoals Haarlem en Leiden varieerden van 1/3de tot de helft van de bevolking.⁶

Historici zijn van mening dat de omvangrijke migratiestromen van groot belang zijn geweest voor de economische groei en daarmee voor de bloeitijd van de Nederlandse Republiek.⁷ Vooral Portugese joden en de Franse Hugenoten speelden een grote rol in het economische leven van de Republiek. Zij verrijkten de economie met nieuwe goederen en brachten veel vermogen mee waar de Republiek economisch van profiteerde. Mede door de aanwezigheid van deze vaardige en vermogende migrantengroepen maakte de Republiek der Nederlanden een periode van grote economische bloei mee.

Niet alleen de Republiek zelf maakte een grote bloei door gedurende de Gouden Eeuw. De economische bloei van de Republiek werd, naast migratie, voornamelijk gedragen door het drijven van handel middels de (internationale) scheepvaart.

⁴ Lucassen, J. (2002). Immigranten in Holland 1600-1800 Een kwantitatieve benadering. Centrum voor de Geschiedenis van Migrantten.

⁵ De Vries, Van der Woude, J & A. (1995). De eerste ronde van economische groei, Nederland van 1500 tot 1815. Amsterdam.

⁶ Briels, J. (1978). *De Zuidnederlandse immigratie 1572- 1630*. Haarlem.

⁷ WRR (2001). The Netherlands as immigration society. Report to the government. Den Haag. Juni 2001.

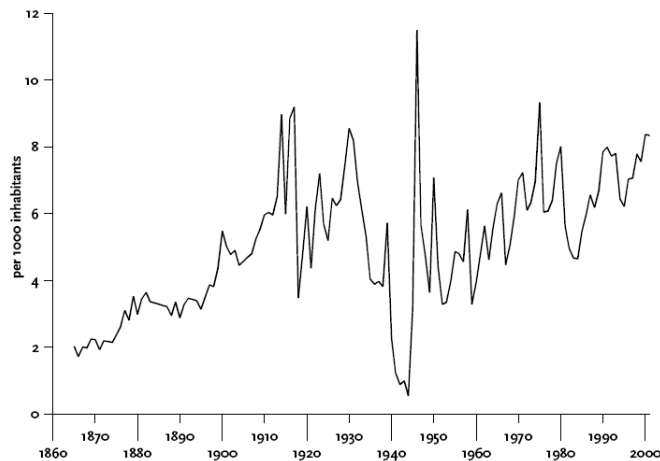
Door de grote afhankelijkheid van de scheepvaart maakten ook de overzeese gebieden van de Republiek een grote welvaartsgroei door.⁸ Gedurende de 17de en de 18de eeuw vertrokken naar schatting ongeveer 1 miljoen migranten via de schepen van de Verenigde Oost-Indische Compagnie naar de overzeese territoria van de Republiek.

Op zoek naar een beter leven in één van de overzeese gebieden, hebben ongeveer een kwart miljoen mensen de Republiek destijds voorgoed verlaten. De omvangrijke immigratiestroom naar de Republiek ging zodoende destijds gepaard met een eveneens redelijke omvangrijke stroom van emigratie.

De ontwikkeling van migratiestromen van en naar Nederland

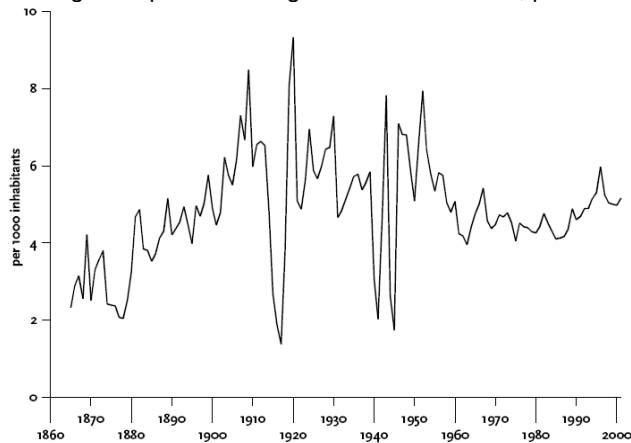
Betrouwbare statistieken over Nederlandse migratie gaan terug tot het jaar 1865. Figuren 1.1 en 1.2 tonen de omvang van de Nederlandse immigratie en de omvang van de emigratie.

Figuur 1.1 Omvangverloop van de immigratie naar Nederland, periode 1865 – 2005.



Bron: CPB, (2004).

Figuur 1.2 Omvangverloop van de emigratie naar Nederland, periode 1865 – 2005.



Bron: CPB (2004)

⁸ WRR (2001). The Netherlands as immigration society. Report to the government. Den Haag. Juni 2001.

Periode 19de eeuw tot WO II

Ook in de periode na de Gouden Eeuw van de Republiek blijft de omvang van de emigratie en immigratie van en naar Nederland stijgen. Zowel de immigratie (figuur 1.1) als de emigratie (figuur 1.2) nemen toe tot aan de start van Wereldoorlog I, terwijl de netto migratie rond de nul schommelt. Economische motieven en religieuze vervolging waren nog altijd de voornaamste redenen om zich in Nederland te vestigen.

Een verschil met voorafgaande migratiestromen is dat de immigranten in de 19de eeuw diverse van samenstelling zijn. Zo vestigden zich ook Oost-Europeanen in Nederland vanaf de 19de eeuw.

In deze periode kwamen arbeidsmigranten vooral uit buurlanden, zoals Duitse handelaren, grondleggers van veel Nederlandse warenhuizen en Belgische arbeiders voor de aanleg van wegen en dijken. Anderen kwamen van verder weg, zoals Italiaanse muzikanten, ijsberijders en terrazzowerkers en de Poolse en Sloveense mijnarbeiders.⁹

Met name de Eerste en de Tweede Wereldoorlog zorgden voor grote migratiestromen als gevolg van vluchtelingen en deportaties.¹⁰ Tijdens en direct na de Eerste Wereldoorlog trokken veel immigranten uit Europa naar Nederland. Vooral veel Belgen ontvluchtten hun land en zochten een veilig heenkomen in het neutrale Nederland. Deze immigratiestroom werd opgevolgd door emigratiestromen door voormalige vluchtelingen die, als gevolg van de afloop van de oorlog, weer huiswaarts keerden. Het migratiepatroon tijdens en na de Tweede Wereldoorlog laat een ongeveer vergelijkbare ontwikkeling zien.

WO II tot aan de oliecrisis van 1973

De periode tot aan 1973 luidt een nieuw begin in, in de migratiegeschiedenis van Nederland. Na de Tweede Wereldoorlog steeg het aantal nieuwkomers opnieuw. De economie begon eind jaren vijftig op volle toeren te draaien en dat leidde tot grote schaarste op de Nederlandse arbeidsmarkt. In verband met deze schaarste, in het bijzonder voor laaggeschoolde arbeid, begon men begin jaren zestig met het aantrekken van buitenlandse werknemers: aanvankelijk vooral uit Zuid-Europa (Spanje, Italië), later uit Turkije en Marokko. Spanjaarden en Italianen keerden na verloop van tijd veelal terug naar hun vaderland, mede als gevolg van verbeterde economische en politieke omstandigheden in het land van herkomst.

Minder gunstigere omstandigheden in het land van herkomst speelde was een rol van betekenis voor vele Turken en Marokkanen die zich kort na de Spanjaarden en Italianen, in Nederland vestigden. Mede als gevolg van deze economische verschillen in het land van herkomst, was er bij Turken en Marokkanen veel vaker sprake van gezinshereniging en meer permanente migratie dan bij de Spanjaarden en Italianen.

De aankomst van Spanjaarden, Italianen, Turken en Marokkanen werden al snel opgevolgd door nieuwe migrantengroepen. Andere nieuwkomers waren afkomstig uit de (voormalige) Nederlandse koloniën: de Indische Nederlanders en Molukkers, later de migranten uit Suriname en de Antillen. Deze stromen kwamen op gang vanwege het dekolonisatieproces van Nederlands Indonesië en Suriname, destijds. Bovendien kwamen er vluchtelingen naar Nederland. Aanvankelijk was hun aantal beperkt, maar vanaf de jaren tachtig arriveerden grotere groepen uit onder meer voormalig Joegoslavië, Iran en Afrika.

⁹ CPB (2003). Immigration and the Dutch Economy. Den Haag.

¹⁰ WRR (2001). The Netherlands as immigration society. Report to the government. Den Haag. Juni 2001.

Naast het volume van de immigratie steeg ook de omvang van de emigratie in de periode tussen de Tweede Wereldoorlog en 1973. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog vertrokken als gevolg van de slechte sociaal-economische omstandigheden in Nederland en door de onzekere toekomst, ongeveer 200.000 Nederlanders naar landen zoals Australië en Canada. Gedurende de jaren zestig daalden deze emigratiestromen, vooral omdat de economie in Nederland weer aantrok.¹¹

Periode na jaren '73 tot nu.

Het jaar 1973 vormt een kentering in de immigratiegeschiedenis van Nederland. In 1973 werd een wervingsstop voor buitenlandse werknemers uit landen rond de Middellandse Zee ingesteld. Aanleiding was de economische recessie als gevolg van de oliecrisis. Sinds deze wervingsstop is legale arbeidsmigratie vanuit (bijvoorbeeld) Turkije of Marokko nauwelijks meer mogelijk.

Na 1973 is het Nederlandse beleid ten aanzien van arbeidsmigratie restrictief gebleven en komen immigranten naar Nederland om te werken, als vluchteling, voor gezinshereniging, om te trouwen of samen te wonen (gezinsvorming) of om te studeren.¹² Het jaarlijkse aantal immigranten is sinds de tweede helft van de jaren negentig sterk toegenomen tot een recordaantal van 135 duizend in 2001.

Door de wervingsstop loopt het aantal arbeidsmigranten terug ten gunste van andere type migranten. De gezinsmigratie is in deze periode het meest omvangrijk. Nederland maakt qua beleid onderscheid tussen gezinsmigratie op basis van gezinshereniging en gezinsvorming. Er is sprake van gezinshereniging indien een reeds in Nederland verblijvend persoon zijn of haar echtgenoot of partner weer laat inwonen vanuit het land van herkomst. In het verleden is sprake geweest van een samenwonende relatie in Nederland. Van gezinsvorming is sprake indien een in Nederland verblijvende persoon een migrant uit het buitenland voor het eerst laat inwonen in Nederland. Op het moment van het ontstaan van de relatie woonde de migrant in het buitenland. De gezinsvormer woonde op dat moment in Nederland.

Gedurende de periode na 1973 komen veel niet-Nederlandse immigranten naar Nederland vanwege gezinsvorming.¹³ Het aantal gezinsherenigers, inclusief veelal met arbeidsmigranten meemigrerende gezinsleden, is een tweede belangrijke groep migranten. Verder komen er per jaar ongeveer 6.000 immigranten naar Nederland in verband met een studie.¹⁴ Ten slotte resteert nog een groep van ruim vijfduizend immigranten, onder meer bestaande uit pensioenmigranten en renteniers en enkele honderden mensen die als au pair of stagiaire of voor een medische behandeling naar Nederland komen.

Volgmigratie

In tegenstelling tot de Spanjaarden en Italianen, bleven veel Turken en Marokkanen, die in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig naar Nederland kwamen, hier wonen. Velen lieten een groot deel van hun gezin overkomen of ze trouwden met een partner uit het land van herkomst. De arbeidsmigratie van Turken en Marokkanen in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig heeft zo geleid tot grote aantallen volgmigranten.

¹¹ De Valk, H. e.a. (2001). Oude en nieuwe migranten in Nederland: een demografisch profiel. WRR Working documents. Den Haag.

¹² WRR (2001). The Netherlands as immigration society. Report to the government. Den Haag. Juni 2001.

¹³ De Lange, T. (2007). Staat, markt en migrant. Centrum voor migratierecht. Proefschrift. Radboud Universiteit Nijmegen.

¹⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek. Statline, Voorburg.

Ook aan het eind van de jaren negentig kwamen naar verhouding nog altijd veel volgmigranten uit deze landen. In 1998 ging het bijvoorbeeld om 4,5 duizend Turken en een even groot aantal Marokkanen¹⁵. Deze volgmigratie is nog steeds een resultante van de arbeidsmigratie van enkele decennia geleden, en niet van de arbeidsmigratie in de afgelopen jaren.

Zoals in de voorafgaande paragraaf toegelicht, bestaat volgmigratie naar Nederland voornamelijk uit migratie op basis van gezinsvorming of gezinshereniging.

De immigratie vanwege gezinshereniging is nu kleiner van omvang dan die vanwege gezinsvormende migratie. Dat komt vooral doordat de gezinshereniging bij Turken en Marokkanen sterk is afgenomen, terwijl nog altijd veel Turken en Marokkanen trouwen met een partner uit het land van herkomst. Toch komen de meeste gezinsherenigers nog altijd uit Turkije en Marokko. De gezinshereniging uit de ons omringende landen is veel lager.¹⁶ Ook bij de gezinsvormende migratie vormen de Turken en Marokkanen nog altijd de grootste groepen. Ruim de helft van de naar Nederland migrerende Turken en Marokkanen komt hierheen in het kader van gezinsvormende migratie. Ook uit Suriname komen naar verhouding veel huwelijksmigranten.¹⁷ Beide vormen van migratie hebben dus voornamelijk betrekking op niet-westerse migranten. De westerse migranten bestaan met name uit arbeidsmigranten. Deze groep wordt later in dit hoofdstuk beschreven.

Asielmigratie

In de Nederlandse migratiegeschiedenis hebben asielzoekers altijd een rol gespeeld. Asielzoekers zijn, vaker dan andere groepen migranten, onderdeel geweest van de politieke discussie over de vormgeving van het migratie- en vluchtelingenbeleid. Nederland heeft tot aan de jaren negentig, Europees gezien, een beperkte omvang van asielzoekers gekend. Sinds het begin van de jaren negentig is het aantal asielzoekers in Nederland sterk gestegen. Het deel dat asielmigratie uitmaakt van de totale immigratie wisselde in de afgelopen jaren echter sterk. In 1993 en 1994 bijvoorbeeld kwam eenderde van de immigranten in het kader van asiel naar ons land. In het begin van de jaren negentig was dat 19 procent.¹⁸ Niet alleen de omvang, ook de samenstelling van de groep asielmigranten veranderde gedurende de jaren negentig en begin 21ste eeuw sterk. In de eerste jaren van de jaren negentig kwamen er na verhouding veel Somaliërs in het kader van asiel naar Nederland, in het midden van de jaren negentig en begin 21ste eeuw gevolgd door vooral mensen uit (voormalig) Joegoslavië. Aan het eind van de jaren negentig waren de meeste asielmigranten afkomstig uit Afghanistan of Irak.¹⁹

De “nieuwe” migranten

Momenteel staat arbeidsmigratie weer volop in de belangstelling, al is deze anders van karakter dan die in de jaren zestig en zeventig. Met name de huisvestingsproblematiek voor de toegestroomde arbeidsmigranten uit Polen, Bulgarije en Roemenië haalt veelvuldig het nieuws. Deze groepen migranten zijn, samen met de landen Slowakije, Slovenië, de drie Baltische staten, Hongarije, Tsjechië, Cyprus en Malta recentelijk toegetreden tot de Europese Unie.

¹⁵ De Valk, H. e.a. (2001). Oude en nieuwe migranten in Nederland: een demografisch profiel. WRR Working documents. Den Haag.

¹⁶ CPB (2003). Immigration and the Dutch Economy. Den Haag.

¹⁷ CPB (2003). Immigration and the Dutch Economy. Den Haag.

¹⁸ De Valk, H. e.a. (2001). Oude en nieuwe migranten in Nederland: een demografisch profiel. WRR.

¹⁹ WRR (2001). The Netherlands as immigration society. Report to the government. Den Haag. Juni 2001.

Vrije vestiging is toegestaan voor burgers van de landen van de EU op basis van het vrije verkeer van personen dat binnen de hele Unie geldt. Sinds 1994 is dit vrije verkeer van personen uitgebreid tot de landen van de Europese Vrijhandels Associatie (EVA), met uitzondering van Zwitserland²⁰. Deze landen (Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) vormen sindsdien samen met de landen van de EU de zogenoemde Europese Economische ruimte (EER). In principe is arbeidsmigratie van buiten de EER alleen toegestaan als binnen de EER geen passend arbeidsaanbod aanwezig is (in hoofdstuk IV wordt het Nederlandse en Europese migratiebeleid toegelicht).

Een substantiële toestroom van westerse migranten is voor Nederland een redelijk recent verschijnsel. Sinds de jaren negentig stijgt het aantal arbeidsmigranten uit West-Europa en andere welvarende westerse landen, zoals de Verenigde Staten. Bovendien heeft de arbeidsmigratie uit westerse landen vaker een tijdelijk karakter.

Momenteel vestigen zich reeds Roemenen en Bulgaren in Nederland in afwachting tot het openstellen van de arbeidsmarkt voor migranten uit beide landen. Bulgarije en Roemenië zijn namelijk per 1 januari 2007 tot de Europese Unie toegetreden. Er geldt voor deze landen een overgangregime welke in hoofdstuk 4 wordt toegelicht.

Tabel 1.1 toont de ontwikkeling van de niet-westerse en westerse immigratiestromen naar Nederland sinds het jaar 1996.

Tabel 1.1 Ontwikkeling omvang van de immigratie naar Nederland.

	1996	2001	2004	2007
Niet-westers totaal	1 171 113	1 408 767	1 668 297	1 738 452
Westers totaal	1 327 602	1 366 535	1 419 855	1 431 954

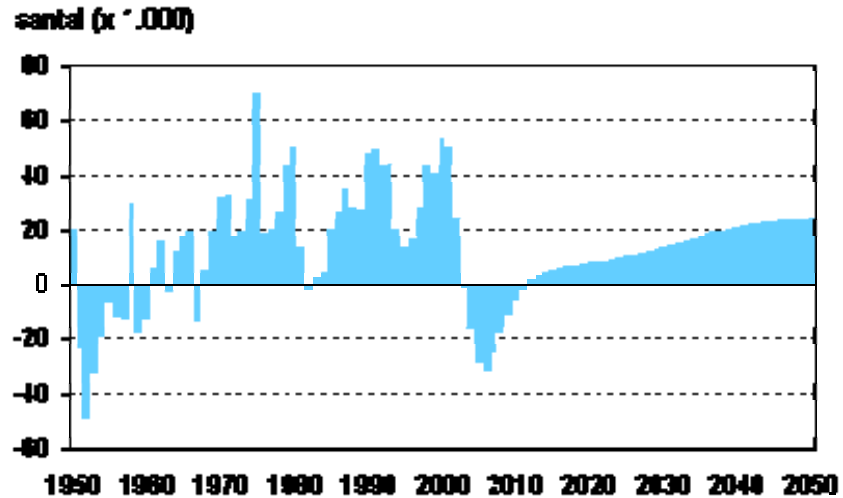
Bron: CBS, statline.

Verwachting toekomstige migratieomvang

Ondanks deze nieuwe toestroom van relatief nieuwe groepen migranten, is sinds enkele jaren sprake van een emigratiesaldo door een snelle toename van (hoogopgeleide) emigratie. Dit negatieve migratiesaldo zal de komende jaren aanhouden. Het migratiesaldo komt naar schatting in 2012 weer boven het nulpunt uit, waarna het doorstijgt tot ongeveer 30.000 in 2050 (zie figuur 1.1).

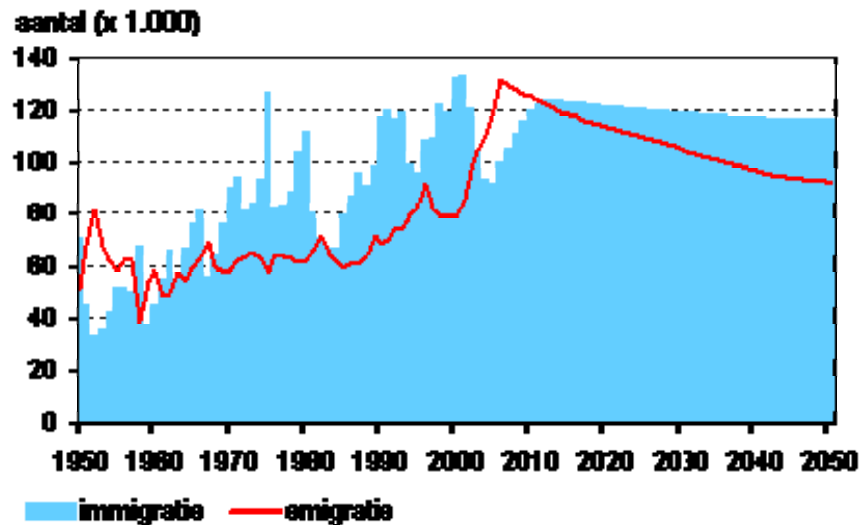
²⁰ SZW (2006). Werknemersverkeer nieuwe lidstaten. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. kenmerk AM/AMI/06/27052. Den Haag.

Figuur 1.3 Migratiesaldo, 1950-2006 en prognose migratiesaldo, 2006-2050.

Bron: [CBS Bevolkingsprognose](#)

Figuur 1.3 toont de historische ontwikkeling van de omvang van de emigratie en immigratie voor de periode 1950-2006 en geeft een prognose van de emigratie en immigratie-omvang voor de periode 2006- 2050.

Figuur 1.4 Immigratie en emigratie, 1950-2006.

Bron: [CBS Bevolkingsprognose](#)

Er zijn een aantal voor verklaringen voor de ontwikkeling van de emigratie- en immigratiestromen. De toename van het aantal immigranten komt hoofdzakelijk doordat er meer arbeidsmigranten uit West- en Oost-Europa komen. Zij komen in eerste instantie naar Nederland door het aantrekken van de economie. In de meest recente CBS-prognose wordt verondersteld dat het aantal immigranten vanaf 2010 jaarlijks 130 duizend zal bedragen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek stelt om de twee jaar zogenaamde bevolkingsprognoses op. In de vorige prognose van 2 jaar geleden werd nog een aantal immigranten van 125 duizend op de lange termijn verwacht. Deze stijging heeft grotendeels te maken met het tijdelijk aantrekken van arbeidskrachten uit het buitenland.

Momenteel is zo'n 20 procent van de immigranten arbeidsmigrant. Aangenomen wordt dat het aantal arbeidsmigranten in de komende decennia zal toenemen. Dit hangt samen met de structurele krapte op de arbeidsmarkt als gevolg van de vergrijzing. Er zullen meer ouderen de arbeidsmarkt verlaten dan er jongeren zullen instromen. Hierdoor daalt het aanbod van arbeid structureel. De uitbreiding van de Europese Unie maakt het bovendien voor werknemers gemakkelijker om in landen als Nederland te gaan werken.

Mede gezien die uitbreiding wordt vooral een grotere stroom arbeidsmigranten uit Oost-Europa verwacht. Vooral nu de Unie recentelijk verder is uitgebreid met de landen Roemenië en Bulgarije. Vanwege grote welvaartsverschillen tussen deze landen en Nederland valt te verwachten dat vanuit deze landen zich substantiële migratiestromen gaan ontstaan. In de nieuwe prognose is daarom de immigratie uit Oost-Europa omhoog bijgesteld omdat daarvandaan de laatste jaren veel meer (arbeid)migranten zijn gekomen dan werd verwacht. Arbeidsmigranten komen echter niet alleen uit de Europese Unie en de rest van Europa, maar ook uit landen als Amerika en India in verband met de vraag naar managers en IT-ers.

Hoewel de verwachting is dat migratie uit het Midden- en Oosten van Europa veelal uit arbeidsmigranten zal bestaan, sluit dat andere groepen migranten niet uit. Deze "andere" belangrijke groepen van migranten zullen bestaan uit huwelijkspartners, gezinsherenigers, asielmigranten en Nederlanders die na enkele jaren van verblijf in het buitenland terugkeren. In de nieuwe prognose wordt (naast meer arbeidsmigratie) meer gezinsvormende migratie verondersteld. Daarentegen is het aantal asielmigranten in de nieuwe prognose iets omlaag bijgesteld.

De onzekerheid in de prognose is echter altijd vrij groot. Prognoses zijn onderhevig aan een veelheid van voorspelbare factoren, (hongersnoden, oorlogen, plotse economische groei daling). Dat maakt het opstellen van een betrouwbare migratieprognose, moeilijk.

Samenvatting

Nederland kent een lange traditie van immigratie. Vanaf de late zestiende eeuw arriveerden groepen migranten in Nederland die hun eigen land hadden ontvlucht, veelal vanwege religieuze vervolging in het land van herkomst. Historici zijn van mening dat de omvangrijke migratiestromen van groot belang zijn geweest voor de economische groei en daarmee voor de bloeitijd van de Nederlandse Republiek. In de periode na de Gouden Eeuw van de Republiek blijft de omvang van de emigratie en immigratie stijgen. Economische motieven en religieuze vervolging waren nog altijd de voornaamste redenen om zich in Nederland te vestigen.

Het jaar 1973 vormt een kentering in de immigratiegeschiedenis van Nederland. In dat jaar werd een wervingsstop voor buitenlandse werknemers ingesteld. Aanleiding was de economische recessie. Sinds de jaren negentig ontvangt Nederland, als gevolg van de geleidelijke uitbreiding van de Europese Unie, steeds meer arbeidsmigranten uit de Midden- en Oost-Europese landen.

3 Theorieën over arbeidsmigratie

3.1 Inleiding

Het verschijnsel migratie is zo oud als mensenheugenis, toch is het vrij recent als onderwerp erkent binnen de beleidswereld. Als onderzoeksonderwerp staat migratie echter al langer in de schijnwerpers. Ravenstein wordt beschouwd als een van de grondleggers van het migratie-onderzoek.²¹ Hij stelde aan het eind van de negentiende eeuw enkele migratiewetten op die verklaarden waarom migratie destijds een voornamelijk ruraal-urbaan verloop kende en waarom migranten die migreren over grote afstanden dit stapsgewijs doen. Dit hoofdstuk maakt onderscheid tussen theorieën die verklaringen geven voor het ontstaan, de omvang en de richting van de migratie enerzijds en theorieën die verklaringen geven voor de invloed van migratie op de arbeidsmarkt anderzijds.

3.2 Theoretische verklaringen voor migratiestromen

Migratietheorieën zijn in te delen in veel verschillende soorten en maten. De drie “theorieën” van deze paragraaf moeten als stromingen in de migratietheorie worden gezien. Zij omvatten meerdere theorieën met min of meer dezelfde veronderstellingen.

- De neoklassieke stroming

De neoklassieke stroming is economische geïnspireerd en is een van de meest bekendste theorieën voor het verklaren van het ontstaan van migratie en de richting ervan.²² Volgens deze visie maken migranten op rationele gronden een afweging ten aanzien van verschillen in welvaart tussen regio's. Deze welvaartsverschillen zijn terug te voeren op verschillen in lonen die weer afhankelijk zijn van vraag- en aanbodverschillen in geografisch gescheiden arbeidsmarkten. Migrantengreren daar waar de lonen hoger zijn. Hoe groter het verschil hoe groter de migratie-omvang.²³

Migratiestromen reduceren op deze wijze regionale verschillen in vraag en aanbod middels veranderingen in lonen die als flexibel worden verondersteld.²⁴ Hoge lonen in een bepaalde regio trekken migranten aan. Het extra arbeidsaanbod dat resulteert uit de migratie drukt de lonen in de regio van bestemming en mitigeert de loondruk in de regio van herkomst. Migratie is dus een resultante van een (economische) onevenwichtigheid en resulteert in een nieuwe evenwichtssituatie waarbij loonverschillen kleiner worden. Migratiebeslissingen worden genomen door onafhankelijke individuen die rationele afwegingen maken. Sociaal en of culturele elementen worden niet meegenomen in deze neoklassieke stroming.

²¹ Migratie Theorie Van Ravenstein: Mensen migreren eerst naar een lokaal centrum, en van daar uit naar "de grote stad".

²² Zoomers, E.B. (2006). Op zoek naar Eldorado. Inaugurele rede prof. dr. Zoomers. Radboud Universiteit Nijmegen.

²³ Todaro, M.P. (1969). A model of Labour Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. *American Review*, 59 p. 138-148 & Harris J.R. & Todaro, M. (1970). Migration, Unemployment and Development: a two sector analysis. *American economic review*, 60: p. 126-142.

²⁴ Harris J.R. & Todaro, M. (1970). Migration, Unemployment and Development: a two sector analysis. *American economic review*, 60: p. 126-142.

- New economics of migration

Volgens boven beschreven neoklassieke stroming is migratie een uitkomst van individueel handelen op basis van economische verwachtingen. Met name sinds de jaren tachtig is in de wetenschappelijke migratieliteratuur meer aandacht gekomen voor het belang van niet-economische dimensies van migratie. Deze nieuwe stroming staat bekend als de *new economics of migration*. In deze benadering is migratie het resultaat van interactie tussen migranten binnen families en huishoudens. Migratie is dus niet enkel het resultaat van individueel gedrag, zoals het geval is bij de neoklassieke zienswijze.

Waar de neoklassieke theorie zich richt op migratie op basis van maximalisering van het verwachte inkomen, richt de *new migration economist* zich op het minimaliseren van veranderingen in inkomen en op inkomensspreiding. Migratie wordt gezien als een beslissing van een huishouden om nadelige inkomensrisico's te verkleinen.²⁵ In het geval dat een huishouden door een voorval een inkomensdaling ervaart kan het huishouden leunen op migratie. Migratie werkt daarmee als een verzekering tegen het ongewenste risico van een inkomensdaling.

Binnen deze stroming wordt de nadruk gelegd op het belang van migratienetwerken. Deze netwerken werken als een vliegwiel voor toekomstige migratiestromen. Migratie wordt – zodra er netwerken bestaan – een autonoom proces dat nauwelijks nog valt te remmen. Dit laatste wordt enerzijds verklaard doordat migrantennetwerken bijdragen aan verlaging van kosten en de risico's, waardoor de drempel om te migreren wordt verlaagd. Anderzijds zullen de netwerken, zodra deze zijn ontstaan, zich steeds verder ontwikkelen. Daarmee wordt bedoeld dat netwerken zich gaan organiseren als instituten die een bepaalde vorm van dienstverlening aanbieden. Een voorbeeld van een dergelijk *migrant supportive institute* is dienstverlening gericht op opsturen van geld.²⁶ Een ander voorbeeld is een netwerk dat zich ontwikkelt als de verhuurder van woonruimte voor volgmigranten.

Langs deze wijze zal rondom de migratie dus in toenemende mate een netwerk ontstaan. Na verloop van tijd kan vertrek migratie zichzelf daardoor versterken.²⁷

- Migration systems theories

Tenslotte is er nog een geheel andere categorie van theorieën, namelijk die categorie die ingaat op de structurele factoren die wereldwijd ten grondslag liggen aan migratie. Volgens deze *migration systems theories* kan het ontstaan van migratiestromen, maar vooral ook de uitbreiding van netwerken, niet worden verklaard als niet wordt gekeken naar deze structurele veranderingen. Volgens de *migration systems theory* is internationale migratie een reactie op het globaliseringsproces: de instroom van kapitaal en goederen wordt beantwoord met een uitstroom van arbeid. Aan de grenzen worden nog wel allerlei obstakels opgeworpen, maar deze nemen gaandeweg in belang af.²⁸ Binnen deze stroming wordt benadrukt dat de richting van de internationale migratie in sterke mate wordt bepaald door oude koloniale relaties: culturele, linguïstische en administratieve banden bepalen in belangrijke mate het verloop van migratie en de intensiteit van de uitwisselingsrelaties.²⁹

²⁵ Haas, H. de (2005). *International migration, Remittances and Development: Myths and Facts*. Genève: Global Commission on international migration (GCIM). Global Migration Perspectives no. 30.

²⁶ Tilly, C. (1990). *Transplanted Networks*. Immigration reconsidered New York.

²⁷ Zoomers, E.B. (2006). Op zoek naar Eldorado. Inaugurele rede prof. dr. Zoomers. Radboud Universiteit Nijmegen.

²⁸ Sassen, S. (2001). *The Global City*: New York, London Tokyo. Princeton: Princeton University Press.

²⁹ Zoomers, E.B. (2006). Op zoek naar Eldorado. Inaugurele rede prof. dr. Zoomers. Radboud Universiteit Nijmegen.

Ook geldt dat internationale migratie voor een belangrijk deel wordt bepaald door de actieve rekrutering vanuit het bestemmingsgebied door potentiële werkgevers.³⁰

3.3 Theoretische consequenties van migratie voor de arbeidsmarkt

Zodra migratiestromen eenmaal op gang gekomen zijn, ondergaat het land van bestemming diverse veranderingen op de arbeidsmarkt als gevolg van migratie. De meest gangbare analyse van de effecten van migratie op een nationale arbeidsmarkt laat zich vatten door een economisch evenwichtsmodel.

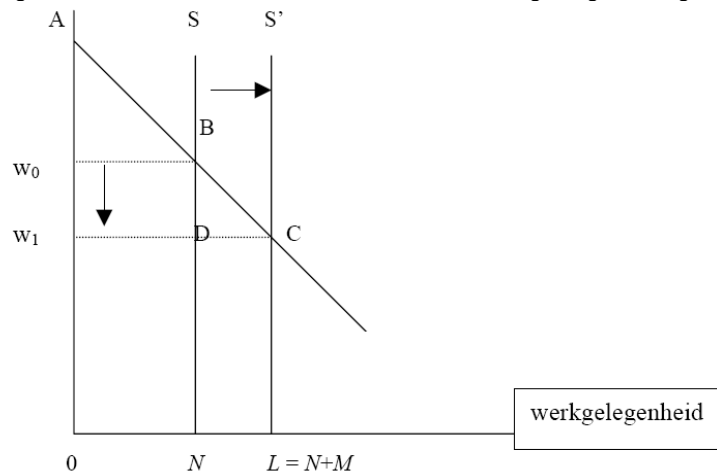
- Economische evenwichtstheorie

Een simpel arbeidsmarktmodel is sinds de jaren zeventig in gebruik voor de analyse van de effecten van migratie op de arbeidsmarkt. Dit model is in de jaren negentig door Harvard-econoom Borjas weer nieuw leven ingeblazen.³¹

Het model is een eenvoudig economisch vraag- en aanbodmodel en gaat uit van immigratie van arbeiders die geen kapitaal (financieel vermogen) met zich meebrengen. Het model gaat tevens uit van een inelastische aanbodcurve, wat wil zeggen dat er sprake is van een vast aanbod ongeacht de prijs voor arbeid die op de markt geboden wordt. De vraagcurve is uiteraard een dalende lijn omdat de vraag naar arbeid afneemt naarmate deze duurder wordt. De vraag naar arbeid wordt uitgeoefend door werkgever. Het aanbod wordt gecreëerd door werknemers.

Figuur 3.1 laat zien welke gevolgen immigratie heeft voor de nationale productie.

Figuur 3.1. De welvaartswinsten en -verliezen als gevolg van migratie.



Bron: Roodenburg, H. (2003). Immigration and the Dutch Economy.

In dit model wordt overigens geen rekening gehouden met de positie van illegale immigranten. Dit is natuurlijk een belangrijk element in de discussie over immigratie, maar de positie en betekenis van illegale immigranten is reeds in hoofdstuk 2 besproken; om niet in herhaling te vallen, wordt hier uitsluitend gesproken over legale migranten.

³⁰ Krissman F. (2005). Why the migrant network fails to explain international migration. *International Migration Review* 39 (1). P4-44.

³¹ Borjas G.J (1994). *The Economics of Immigration*, Journal of Economic Literature, December, p. 1667-1717 & Borjas, G.J. (1999). *Heaven's door – immigration Policy and the American economy*. Princeton. Princeton University Press.

Figuur 3.1 toont zowel de vraagcurve als de aanbodcurve. De aanbodcurve S verschuift naar rechts naar curve S' als gevolg van migratietoestroom. Door de stijging van het aanbod met hoeveelheid M daalt het loon van W_0 naar W_1 . Door de loondaling worden er meer werknemers in dienst genomen, waardoor de totale welvaart stijgt van ONBA naar OLCA.

De welvaartsstijging bedraagt daarmee NLCB waarvan rechthoek NLCB toekomt aan de migranten in termen van loon en de driehoek BDC aan de allochtone bevolking. Driehoek BDC zijn de welvaartswinsten voor de werkgever. Door de daling van het loon daalt de welvaartswinst voor de migranten met vierkant W_1W_0DB . Tabel 3.1 zet alle welvaartswinsten en -verliezen op een rijtje.

Tabel 3.1 Welvaartswinsten en -verliezen als gevolg van migratie.

Welke groep?	Welvaartstijging of -daling?	Ter grootte van
Arbeidsmigranten	Stijging	NLCD
Werkgevers	Stijging	W_0W_1CB
Autochtone werknemers	Daling	W_0W_1DB
Totaal	Stijging	NLCB

Tabel 3.1 maakt nogmaals duidelijk dat de migranten en de werkgevers er in welvaart op vooruit gaan, terwijl de autochtone arbeiders er in welvaart op achteruit gaat. De welvaartstijging die toekomt aan de allochtone bevolking is gering: driehoek BDC. Per saldo resulteert een welvaartstijging. Volgens dit simpele evenwichtsmodel leidt migratie dus tot een stijging van welvaart voor de maatschappij als totaal.

De totale welvaartswinst kan ook berekend worden volgens de volgende formule:

$$\Delta Y/Y = -1/2 s \varepsilon_1 m^2$$

Zie voor een afleiding van de formule Borjas (1995).³² De s staat voor de arbeidsinkomensquote (aiq), ε_1 is de inkomenselasticiteit en m het percentage immigranten op de arbeidsmarkt. Indien we een aiq aanhouden van 0,7 (het gemiddelde van de afgelopen van 30 jaar)³³ en een elasticiteit van -0,5³⁴ en we rekenen met een percentage migranten van 9,7 in 2005 (CBS, statline) dan bedroeg de migratiewinst voor de Nederlandse economie 0,16% van het BNP in 2005. Dat komt neer op 814,- euro per migrant in dat jaar.

Daarmee worden twee conclusies duidelijk op basis van het model. Migratie resulteert in een klein maar positief welvaartseffect en migratie leidt een welvaartherverdeling waarbij werkgever en allochtone werknemers er in welvaart op vooruit gaan terwijl de autochtone werknemer een welvaartverlies ervaart.

³² Borjas G.J (1995). *The Economic benefits from Immigration*. Journal of Economic Perspectives, p 19-22.

³³ Eigen berekeningen op basis van CPB, Marco Economische Verkenningen verschillende jaargangen.

³⁴ Zie berekening van het CPB voor vraagelasticiteit van laaggeschoolden in: Roodenburg, H. e.a. (2003). *Immigration and the Dutch Economy*. Centraal Plan bureau. Den Haag juni 2003.

Beperkingen van het model

Er zijn een zestal tekortkomingen van het model. (1) Arbeiders verschillen van elkaar en zijn niet homogeen zoals het model veronderstelt, (2) het model houdt geen rekening met het optreden van externaliteiten, (3) het model houdt geen rekening met het bestaan van een sociaal zekerheidsstelsel, (4) migranten brengen financiële middelen mee, naast de factor arbeid, (5) het model is niet dynamisch en tenslotte: (6) verengt het model de discussie tot zaken die direct meetbaar zijn.

3.3.1 Heterogene in plaats van homogene arbeid

Uiteraard zijn niet alle arbeiders gelijk aan elkaar. Werknemers verschillen van elkaar in de mate waarin zij geschoold zijn en zich werkrelevante vaardigheden hebben aangeleerd. Oftewel, werknemers verschillen van elkaar naar mate zij menselijk kapitaal hebben opgebouwd. In het productieproces is dit onderscheid van belang omdat de ene soort arbeid moeilijker te vervangen is dan de andere.

Immigratie levert winst op zolang er verschillen zijn in scholingsgraden tussen de autochtone bevolking en de immigranten. Immers, indien de gemiddelde immigrant zich op precies hetzelfde scholingsniveau bevindt als de gemiddelde Nederlander, dan vindt er geen ‘handel’ plaats in menselijk kapitaal. Maar net als in het simpele geval van homogene arbeid (zoals in figuur 3.1) is niet iedereen een winnaar met de komst van laag- of hooggeschoolde migranten. Strikt genomen zullen werknemers wier vaardigheden complementair zijn aan die van de immigranten, een relatieve welvaartsverbetering ondergaan vergeleken met werknemers wier vaardigheden gemakkelijk substitueerbaar zijn door de komst van immigranten. Dit laatste effect is typerend voor het model van Borjas waarin wordt verondersteld dat het arbeidsaanbod van migranten volledig substitueerbaar is met het homogene arbeidsaanbod in het land van herkomst. De grootte van de “immigratiewinst” in het model met heterogene arbeid hangt echter af van de vraag hoe groot de verschillen in opleidingsniveau tussen bevolkingsgroepen zijn en in welke mate de productiefactoren uitwisselbaar zijn.

Een simpel voorbeeld: stel er is sprake van een land dat uitsluitend goederen produceert met behulp van hoog- en laaggeschoolde werknemers. Indien dit land veel hoogopgeleide en nauwelijks laaggeschoolde werknemers telt, terwijl de productie wel afhankelijk is van de inzet van laaggeschoolde arbeid, dan zal de immigratiewinst gemaximeerd worden door alleen maar ongeschoolde migranten toe te laten. Voor hoogopgeleide werknemers is simpelweg geen werk. Wat de overheid van dit hypothetische land in feite doet, is het zoveel mogelijk gebruik maken van de ‘uitwisselbaarheid’ van de autochtone bevolking en (ongeschoolde) immigranten.

Dit voorbeeld bezit echter geen hoge realiteitswaarde.³⁵ De meeste westerse landen hebben namelijk een voorkeur voor (hoog)geschoolde werknemers. Landen als Canada en Australië hebben zelfs een puntensysteem om potentiële migranten te waarderen op hun economisch nut. Daarnaast speelt er momenteel een felle discussie over immigratieplannen op EU-niveau. De start van de discussie is het gegeven dat de Verenigde Staten veel meer hoogopgeleide migranten weten aan te trekken dan de Europese Unie.

Waarom hebben deze landen zo’n sterke voorkeur voor (hoog)geschoolde werknemers? Meerdere verklaringen zijn plausibel. In het verleden hebben laagopgeleide migranten een relatief groot netto-beroep gedaan op het sociale zekerheidsstelsel.

³⁵ Volledig hypothetisch is dit geval nu ook weer niet, aangezien Zorlu en Hartog (2000) aantonen dat de instroom van niet-eu immigranten een loonsverbetering voor hooggeschoolde autochtonen tot gevolg heeft. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat zij een productiefunctie schatten zonder fysiek kapitaal.

Daarnaast vindt productie niet alleen met behulp van arbeid plaats, maar ook met kapitaal en geschoolde migranten brengen vaak financiële middelen mee. Dit simpele gegeven impliceert dat een immigratiestroom van geschoolde werknemers, meer dan een immigratiestroom van laaggeschoolde werknemers, de vraag naar kapitaal doet toenemen. De vraag naar kapitaal, die niet tot stand was gekomen op basis van laaggeschoolde migratie, leidt tot een stijging van de productie en daarmee tot een stijging van de welvaart in een land.

3.3.2 *Financieel kapitaal.*

De toevoeging van immigranten aan het arbeidsaanbod heeft in het simpele geval zoals is uitgebeeld in figuur 3.1, een effect omdat het de verhoudingen tussen arbeid en kapitaal wijzigt en hiermee de relatieve prijzen van arbeid en kapitaal. Dit effect verandert als de immigranten kapitaal meenemen naar het land van bestemming. Indien de gemiddelde immigrant precies dezelfde vermogenspositie heeft als de gemiddelde Nederlander, dan wordt Nederland er relatief niet armer of rijker van.

Indien de migranten rijker zijn dan de autochtone bevolking, dan stijgt de welvaart. Een sprekend voorbeeld van dit soort immigratiestromen biedt de opkomst van Hongkong. Het “groeiwonder Hongkong” is voor een groot deel terug te voeren op de massale migratie van rijke en hoogopgeleide Chinezen.³⁶ Een aanzienlijk aantal ondernemers uit Sjanghai bracht niet alleen goud en andere financiële middelen met zich mee, maar ook hun technisch gespecialiseerde werknemers en hun hele netwerk aan afnemers. Deze immigratiestroom beïnvloedde dus niet alleen de kapitaalarbeidsverhouding, maar zeer waarschijnlijk ook het gemiddelde technologiepeil van het land. De verliezer van deze migratiestroom was het vasteland-China.

Als immigranten zich eenmaal hebben gevestigd en kapitaal verdienen, volgt er vaak kapitaalexport van het land van herkomst naar het land van bestemming.³⁷ Internationaal gezien is het bekend dat de overdrachten van migranten een aanzienlijk deel uitmaken van de wereldwijde stroom van goederen en diensten. Een schatting voor het jaar 1989 laat zien dat wereldwijd een bedrag van 66 miljard dollar door migranten werd overgemaakt naar hun thuisland. Anno 2000 is dit bedrag uitgegroeid tot 100 miljard dollar, een bedrag dat de officiële hulp aan ontwikkelingslanden ver overtreft.³⁸ Voor de meeste ontvangende landen maakt dit soort overdrachten dan ook een niet onaanzienlijk deel uit van het nationale inkomen. Voor Turkije en Marokko bedroegen de overdrachten in 1998 respectievelijk 3 en 6 procent van het bnp. Een uitschieter onder de ontvangende landen vormen Jordanië en Albanië, waar de overdrachten 19 respectievelijk 15 procent van het bnp bedroegen.¹⁸

Voor Nederland weten we dat de officiële overdrachten al jaren redelijk hoog liggen. Er is daarbij een verschil tussen overmakingen naar westerse en niet-westerse landen. In 1999 werd er in totaal 2,5 miljard euro (5,6 miljard gulden) door particulieren naar het buitenland overgemaakt, waarvan een groot deel naar westerse landen. De overdrachten van par-

³⁶ Young, A. (1992) ‘A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore’, *nber Macroeconomics Annual*, vol.7: 13-54.

³⁷ Galor, O. (1986) ‘Time Preference and International Labor Migration’, *Journal of Economic Theory*, vol. 38, mei: 1-20.

³⁸ Fokkema, T (2001). *De migrant als suikeroom Financiële overdrachten broodnodig, maar ook verleidelijk*. DEMOS Jaargang 19 Juni/Juli 2003.

ticulieren naar niet-westerse landen zijn eveneens aanzienlijk: 0,9 miljard euro (2 miljard gulden) in 1999.³⁹

³⁹ Fokkema, T (2001). *De migrant als suikeroom Financiële overdrachten broodnodig, maar ook verleidelijk*. DEMOS Jaargang 19 Juni/Juli 2003.

Een recenter inzicht in de omvang van overdrachten wordt geleverd door De Nederlandse Bank voor een groep van migranten in Nederland. Deze overdrachten bedragen 0,5 miljard euro in 2002.⁴⁰ Dit bedrag duidt op een aanzienlijke ‘spaarkracht’ van migranten, omdat dit impliceert dat deze mediterrane allochtone bevolking per capita 750,- euro per jaar naar het thuisfront stuurt.⁴¹

3.3.3 *De verzorgingsstaat*

Een derde factor waar het model geen rekening mee houdt is het bestaan van de verzorgingsstaat. De invloed die de verzorgingsstaat heeft op de migratie loopt langs de wegen van belastingen en sociale zekerheidsuitkeringen. Een zeer belangrijke rol die wordt toegedicht aan de verzorgingsstaat, ligt in de sociaal wenselijke herverdelingseffecten van de verzorgingsstaat. Deze herverdelingseffecten gaan vaak ten koste aan de flexibiliteit van de economie. Flexibiliteit is noodzakelijk om de welvaartswinsten van immigranten te kunnen genereren.⁴² Een hoge mate van inflexibiliteit leidt tot bescherming van autochtone werknemers tegen migratie (lonen dalen niet) maar zorgt tevens voor een negatieve effecten op de werkgelegenheidscreatie (geen nieuwe banen erbij).

Veel economen stellen dat in vergelijking met Angelsaksische landen, Europa een relatief inflexibele arbeidsmarkt heeft. Economen van Cambridge stellen dat deze inflexibiliteit de negatieve invloed van migratie alleen maar versterkt.⁴³

Een van de zorgpunten ten aanzien van migranten is het onevenredig gebruik van het sociale zekerheidsstelsel. Gemiddeld is de werkloosheid van migranten 2,5 keer zo hoog als de autochtone beroepsbevolking⁴⁴. Nederland presteert daarmee in vergelijking met Europa erg slecht, terwijl in elk land van Europa het allochtone werkloosheidspercentage hoger ligt dan het autochtone werkloosheidspercentage⁴⁵. Alleen in traditionele migratielanden zoals de Verenigde Staten, Canada en Australië ligt het werkloosheidspercentage voor migranten ongeveer op het niveau van de autochtone beroepsbevolking⁴⁶.

Het onevenredig gebruik van het sociale zekerheidsstelsel door migranten is een gegeven dat bij het publiek bekend is en speelt daarom een belangrijke rol in de beeldvorming van migranten. Diverse opiniepeilingen binnen de Europese Unie wijzen uit dat meer dan de helft dan de ondervraagden (60 procent) denkt dat migranten misbruik maken het stelsel.⁴⁷

3.3.4 *Externaliteiten*

Een bekend gegeven in de economische wetenschap zijn externaliteiten. Een externaliteit is individueel economisch gedrag van een beslistmaker, dat gevolgen heeft voor diegene die geen deel uitmaken van de intentie van de beslistmaker. Deze gevolgen kunnen zowel positief als negatief zijn. Een positieve externaliteit ontstaat als een migrant kennis of kunde meeneemt die niet in het land van aankomst aanwezig zijn, zoals kennis over markten in het land van herkomst.

⁴⁰ DNB working paper 2002/3.

⁴¹ Dit bedrag wordt natuurlijk nog meer indien men corrigeert voor de leeftijdsstructuur van de allochtone bevolkingsgroepen: kinderen sparen immers niet of nauwelijks.

⁴² Van Dalen, H.P. (2001). *Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie?* Bevolking en Gezin, 30, p 23.

⁴³ Angrist, J.D. & A.D. Kugler 92001). Protective or counter-productive? European Labor market institutions and the Effects of Immigrants on EU natives, NBER Working paper 8660. Cambridge.

⁴⁴ CBS, statline, kerncijfers arbeidsmarkt.

⁴⁵ OECD 91009). Trend in International Migration. Parijs. OECD.

⁴⁶ OECD (2003). Trend in International Migration. Parijs. OECD.

⁴⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau (2000). *Sociaal en cultureel rapport 2000*. Rijswijk.

Om dergelijke netwerkrekenen trekken bedrijven hoogopgeleide migranten aan omdat het binnenlandse onderwijssysteem geen werknemers aflevert met dergelijk kennis⁴⁸. De welvaartswinst van deze netwerkexternaliteiten kunnen zowel materieel zijn als immaterieel. Indien een hoogleraar van Amerika naar Nederland komt, brengt deze een netwerk aan relaties mee waar zijn Nederlandse collega's van kunnen profiteren. Er is dan sprake van immateriële welvaartswinst.

Materiële welvaartswinsten worden gerealiseerd indien het netwerk resulteert in bijvoorbeeld meer handel. Indien een Nederlandse migrant met kennis van Nederlandse markten werk vindt in de VS, kan dit resulteren in wederzijds handelsvoordeel. Volgens Gould (1994) brengt de gemiddelde immigrant in de VS voor Nederland een exportstroom op gang ter waarde van \$700,- per migrant, terwijl deze een importstroom (door Nederland van de VS) realiseert van \$1300,-.⁴⁹ De VS profiteert dus als gevolg van netwerkexternaliteiten van de Nederlandse migranten. Deze externaliteiten zijn belangrijk bij het maken van schattingen van welvaartswinsten en migratie, maar worden vaak over het hoofd gezien wanneer men over migratie spreekt⁵⁰.

Bovenbeschreven voorbeelden betreffen positieve externaliteiten. Van negatieve externaliteiten is sprake indien bijvoorbeeld de migratie illegaal is en de migrant in het criminele circuit beland. Criminaliteit is een voorbeeld van een negatieve externaliteit van migratie. Een tweede voorbeeld van een negatieve externaliteit die mogelijk als gevolg van migratie kan optreden, is congestie van collectieve goederen.

Het ontstaan van files op de openbare wegen kan de waarde van het gebruik van de openbare wegen verminderen. Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) heeft gewezen op het feit dat de Nederlandse bevolkingsdichtheid aanzienlijk hoger ligt dan in andere Europese landen en dat daardoor de kans dat negatieve congestieexternaliteiten optreden, groot is.⁵¹

3.3.5 *Het is een statische en partiële beschouwing;*

Migratie brengt zowel korte- als langetermijngevolgen met zich mee. Voor een goed begrip van de consequenties op de lange termijn van immigratie is het van belang dat rekening wordt gehouden met terugkoppelingen in de economie. Het economische model van Borjas is een typisch statisch model; het houdt geen rekening met lange termijneffecten van migratie. Alleen het directe effect van het extra arbeidsaanbod als gevolg van migratie telt in dit model. Toch zijn dergelijke evenwichtmodellen nog altijd de gangbare manier om de (economische) effecten van migratie te onderzoeken. Zo'n algemene evenwichtsbenadering wint vooral aan belang in de huidige discussie over de voor- en nadelen van migratie, omdat in dit soort discussies vaak korte termijn redeneringen en opportunistische argumenten worden gebruikt. Zo wordt migratie soms als een mogelijke remedie naar voren geschoven om de vergrijzing van de bevolking op te lossen. De huidige generatie gesteund door migratie, brengt de financiering op van het levensonderhoud van gepensioneerden via intergenerationele overdrachten zoals het omslagstelsel van onze pensioenvoorziening.

⁴⁸ Zimmerman, K.F. (1995). *Tackling the European Migration Problem*. Journal of Economic Perspectives, 9, p 45-62.

⁴⁹ Gould, D.M. (1994) 'Immigrant Links to the Home Country: Empirical Implications for U.S. Bilateral Trade Flows', *Review of Economics and Statistics*, vol. 76, nr.2: 302-316.

⁵⁰ Van Dalen, H.P. (2001). *Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie?* Bevolking en Gezin, 30, p 3-36.

⁵¹ Roodenburg, H (2000). *Immigratie in Nederland: economische gevolgen*. In: N. van Nimwegen en G. Beets, Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000. Den Haag. P.197-215.

Razin en Sadka (2000) hebben laten zien dat immigratiestromen een effect hebben op intergenerationele overdrachten, maar dat de uitkomsten sterk afhankelijk zijn van de mate waarin prijzen van arbeid en kapitaal veranderen⁵². Indien men de prijzen van arbeid en kapitaal constant houdt is het gevolg van opname van immigranten een welvaartsverbetering doordat zij zorgen voor een verbreding van de basis voor sociale zekerheidsafdrachten.

Dit effect is afhankelijk van de flexibiliteit van prijzen. Het effect verandert namelijk echter sterk wanneer relatieve prijzen van arbeid en kapitaal als de prijs voor kapitaal en arbeid variëren onder invloed van immigratiestromen. Razin en Sadka (2000) laten zien dat onder dergelijke omstandigheden en op het moment van de immigratieschok, alleen nog de ouderen profiteren van immigratie en dat vooral de werkende generatie er op termijn op achteruitgaat. De ouderen profiteren dan voornamelijk van het feit dat én de AOW-uitkering stijgt én het rendement op besparingen. Alle generaties die na de ouderen komen, gaan er daarentegen in inkomen op achteruit. Een uitzondering op deze regel geldt voor de generatie hooggeschoolde werknemers. Volgens de onderzoekers genieten hooggeschoolde werknemers in het algemeen een hoger loon. Hoe hoger het loon hoe groter het aandeel van het loon dat gespaard wordt. De inzet van het spaargeld kan resulteren in een minieme inkomenswinst, omdat zij ten tijde van de schok het verlies kan compenseren.

Auerbach en Oreopoulos (1999) benadrukken het geringe effect van immigratie op het netto fiscale profijt.⁵³ Zij hebben berekend dat immigratie een gering netto profijt (d.i. de netto contante waarde van belastingen minus uitkeringen over een mensenleven) oplevert voor de autochtone bevolking indien de overheid zich fiscaal onverantwoordelijk gedraagt, dat wil zeggen begrotingsonevenwichtigheden naar toekomstige generaties schuift. Volgens dezelfde auteurs vormen immigranten een verliespost wanneer de overheid tekorten niet naar de toekomst verschuift, maar deze ook door bestaande generaties laat betalen.

Maar op de zeer lange termijn kunnen weer andere gevolgen van migratie gaan meespelen. Migranten verbreden weliswaar op termijn het draagvlak voor het sociale zekerheidstelsel, maar bereiken op de lange termijn de pensioengerechtigde leeftijd, waardoor er weer de noodzaak bestaat tot het verbreden van het draagvlak, enzovoorts. Dit “haasje-over” effect versterkt zichzelf. Van immigranten heeft men steeds grotere doses nodig om hetzelfde effect te bereiken. Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) heeft berekend dat indien Nederland het aandeel ouderen in 1997 van 13,4% ten opzichte van de bevolking wil vasthouden, de bevolking van Nederland door migratie in 2025 moet zijn toegenomen tot 27 miljoen, in 2050 tot 39 miljoen, en in 2100 tot 109 miljoen.⁵⁴

De bespreking van migratie op basis van niet-statische analyses laat zien dat de gevolgen van migratie op verschillende manieren kunnen worden beoordeeld. De reden waarom immigratie zo wisselend wordt beoordeeld, is eenvoudig: nieuwe immigranten vormen een relatief grotere groep in toekomstige generaties dan huidige generaties en wie een schuld doorschuift naar toekomstige generaties profiteert daarmee dus meer van immigranten dan wie de schuld vandaag probeert af te lossen.

⁵² Razin, A. and E. Sadka (2000) ‘Unskilled Migration: A Burden or a Boon for the Welfare State?’ *Scandinavian Journal of Economics*, 102,3: 463-479.

⁵³ Auerbach en Oreopoulos (1999). *Generational Accounting and Immigration in the United States*. NBER Working Paper No. 7041.

⁵⁴ Van Imhoof, E. & Van Minwegen, N. (2000). *Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing*. DEMOS februari. NIDI.

Dit soort berekeningen is echter wel gevoelig voor het karakter van de diensten die de overheid levert. Indien de overheid zuiver collectieve goederen⁵⁵ aanbiedt, is iedere verbreding van de belastingbasis door bijvoorbeeld de inzet van migranten, profijtelijk. Het kenmerk van een collectief goed is dat de consumptie van het goed door de ene consument niet ten koste gaat van de consumptie van het goed door een andere consument. Het genot van bijvoorbeeld een collectief goed als Defensie of de deltawerken neemt niet immers af, als meerdere werknemers dit goed consumeren.

Bij onzuivere collectieve goederen is niet langer sprake van een profijtelijk immigratievoordeel, doordat de collectieve uitgaven groeien met de omvang van de bevolking. Gezien het feit dat veel overheidsdiensten en -voorzieningen niet aan het ideale beeld van een zuiver collectief goed kunnen voldoen, moet daarom ernstig getwijfeld worden aan immigranten als een bron van fiscale winst. Deze bevinding wordt gesteund dooreen studie van het Centraal Planbureau die stelt dat immigranten die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland zijn gekomen, over hun hele werkende leven per saldo een belasting vormen voor de openbare financiën van Nederland.⁵⁶

3.3.6 *Het model houdt enkel rekening met meetbare factoren;*

Migratie leidt niet alleen tot materiële welvaart. Migratie kan bijvoorbeeld ook leiden tot een culturele verrijking van de samenleving in het land van bestemming. Kan het zijn dat nieuwkomers de diversiteit van culturen en kennis zodanig vergroten, dat hierdoor de productiviteit en vernieuwingskracht van een land groter worden? De analyse van figuur 3.1 voor het onderzoeken van dergelijke effecten is niet toereikend omdat in dit eenvoudige model de immigrant niet meer is dan een uitbreiding van het binnenlandse arbeidsaanbod. Als het gaat om immateriële gevolgen van migratie dan wordt er niet gedoeld op kleine verschillen tussen migranten en autochtonen (bijv. het onderwijsniveau), maar op geheel nieuwe kwaliteiten die niet aanwezig zijn bij de autochtone bevolking en waar wel een markt voor is. Onder dergelijke omstandigheden kan migratie welvaartswinsten opleveren. Het bespreken van de meerwaarde van diversiteit kan op twee niveaus behandeld worden: voor een samenleving als geheel en voor een individuele organisatie of huishouden.

Wat betreft de analyse op samenlevingsniveau geldt dat het macro-economisch onderzoek naar de waarde van etnische diversiteit schaars is en de empirische resultaten die hier en daar gepubliceerd worden, zijn nog niet goed onderbouwd⁵⁷. De voorzichtige conclusie die men uit dit soort onderzoek kan trekken, is dat etnische diversiteit per saldo noch een negatieve noch een positieve factor is.

De meerwaarde van diversiteit op het niveau van een organisatie zou betekenen dat de mix van kwaliteiten een team of bedrijf beter en innovatiever kan maken dan een homogene groep van werknemers. Over dit onderwerp hebben vooral organisatie- en sociaalpsychologen gepubliceerd. In een overzichtsstudie van veertig jaar diversiteitsonderzoek concluderen Williams en O'Reilly (1998) dat er geen eenduidige invloed valt te bespeuren van diversiteit op de prestaties van organisaties of teams⁵⁸.

⁵⁵ De oorspronkelijke economische definitie van een collectief goed is een goed waarbij het onmogelijk is om mensen die niet betalen van gebruik van het goed uit te sluiten, en waarbij de consumptie door de een niet ten koste gaat van de consumptie door de ander.

⁵⁶ Roodenburg, et al. (2003). *Immigration and the Dutch economy*. Centraal Plan Bureau.

⁵⁷ Collier, P. (2001) 'Implications of Ethnic Diversity. Panel discussion and appendix', *Economic Policy – a European Forum*, 32: 127-166.

⁵⁸ Williams, K., & O'Reilly, C. (1998). Demography and diversity in organizations: A review of 40 years of research. *Research in Organizational Behaviour*. 20: 77-140.

3.3.7 *Samenvatting belangrijkste resultaten*

Indien de theoretische stromingen die het ontstaan, de richting en de omvang van de migratie verklaren met elkaar worden vergeleken kan gesteld worden dat migratiestromen slechts kunnen worden verklaard door een samenspel van *factors motivating individuals to move* (microtheorieën), sociale netwerken (mesotheorieën) en *global structural factors* (macrotheorieën). Migratie is niet enkel het resultaat van individueel (economische) gedrag, maar wordt ook geleid door sociale contacten en mag niet los worden gezien van sociale situaties.

Vindt migratie eenmaal plaats dan worden de theoretische effecten van migratie op een arbeidsmarkt vaak geanalyseerd in termen van het beschreven economische migratiemodel. Dit model toont aan dat de effecten van migratie relatief gering zijn en dat migratie gepaard gaat met (redelijk) kleine herverdelingseffecten. Het model kent zijn beperkingen waardoor in de realiteit de winsten van migratie groter en of kleiner kunnen uitvallen.

4 Het migratie- en arbeidsmarktbeleid in Nederland

4.1 De ontwikkeling van het Nederlandse immigratiebeleid

Het Nederlandse immigratiebeleid stelt onder welke voorwaarden welke immigranten al dan niet tijdelijk of permanent in Nederland mogen verblijven. Het stellen van voorwaarden aan de toelating van migranten heeft zowel een directe als een indirecte werking. De directe werking vloeit voort uit de stringentheid van de voorwaarden waaronder migranten Nederland kunnen binnenkomen. Het indirecte effect zit hem in het afschrikkende karakter van de voorwaarden. Immigranten hebben vaak (gekleurde of onvolledige) informatie van het immigratiestelsel van landen en baseren daarop hun beslissing om al dan niet naar Nederland te komen⁵⁹. Naast het indirecte effect op het volume van de migratie is er ook sprake van een indirect effect op het karakter van de migratie. Hoe stringenter, hoe meer de immigrant zijn toevlucht zoekt in illegale mogelijkheden om een land binnen te komen.⁶⁰

Het Nederlandse immigratiebeleid heeft grote veranderingen ondergaan sinds 1945. Direct na afloop van de Tweede Wereldoorlog kampte Nederland met een hoge werkloosheid. Nederland heeft daarom destijds enkele jaren een beleid gevoerd dat gericht was het bevorderen van de emigratie, onder meer als middel ter bestrijding van de werkloosheid. Naarmate de wederopbouw langzaam tot (economische) resultaten leidde, sloeg het overschot aan arbeidskrachten om in een tekort. Er was vooral behoefte aan laaggeschoold personeel⁶¹. Via wervingscontracten haalde de Nederlandse overheid en werkgever, gastarbeiders naar Nederland vanuit Zuid-Europa en later ook uit Turkije en Marokko. Omdat het binnenhalen van gastarbeiders voornamelijk was gebaseerd op een behoefte aan arbeidskrachten, spreekt men van een vraaggestuurd immigratiebeleid.

In 1973 kampte Nederland met de gevolgen van de oliecrisis. Daardoor stakte de behoefte aan arbeidskrachten en werd er een wervingsstop ingevoerd.⁶² Het vraaggestuurde, ruimhartige beleid sloeg om in een restrictief beleid, met name voor immigranten uit niet-westerse landen die zich ongevraagd melden bij de Nederlandse grens.⁶³ Daarnaast werden er eisen gesteld aan de huisvesting en aan het inkomen van de partner en van de migrant.

De wens van de politiek destijds om het beleid daadwerkelijk restrictiever in te vullen stootte op een aantal belemmeringen. Gewenste beleidveranderingen werden beperkt door verschillende internationale verdragen waaraan de Nederlandse regering zich verbonden had en heeft⁶⁴. Migrantten hebben op basis van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens een recht op gezinshereniging en gezinsvorming⁶⁵. In tegenstelling tot de wens van de politiek steeg als gevolg van beide rechten de omvang van volgmigratie sterk in de jaren na 1973. Toch zag de politiek kans om het beleid stringenter vorm te geven in de jaren tachtig en negentig.

⁵⁹ WRR (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. p55. Den Haag.

⁶⁰ Berlage, L. (2004). *Mobiliteit over de grenzen heen. Een economische analyse van internationale migratie*. Universiteit van Leuven.

⁶¹ Lucassen, J. & Penninx, R. (1995). *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550-1993*. Amsterdam.

⁶² CPB (2003). *Immigration and the Dutch Economy*. Den Haag. P 34.

⁶³ Broeders, D. (2001). *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*. Den Haag.

⁶⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. p57 Den Haag.

⁶⁵ Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid (1996). *Migratiebeleid voor de toekomst*. Amsterdam.

Zo werd eind jaren tachtig het verdrag van Genève, dat bepaalde migranten een vluchtelingenstatus toekende, extra verscherpt geïnterpreteerd, met als doel de toegang van vluchtelingen in Nederland in te perken. Om het afschrikkend effect van een stringenter toelatingsbeleid verder te verstreken, werden de faciliteiten voor opvang zo sober mogelijk gehouden. In 1993 werd van gezinsmigranten geëist dat zij ten minste drie jaar legaal in Nederland verblijven om voor een permanente verblijfsvergunning in aanmerking te komen. Tevens verviel het recht op permanente toelating voor migranten op basis van gezinshereniging.⁶⁶ Tot slot werden in 1994 de zogenaamde Aanmeldingentra geïntroduceerd met als doel een snelle decentrale selectie toe te passen van verblijfsverzoeken.

Ook recentelijk is het beleid meer stringenter gemaakt. Onder Verdonk zijn gedurende het kabinet Balkende III de eisen voor gezinshereniging en gezinsvorming verder aangescherpt. De aanscherping is mede ingegeven doordat gezinsvormende migratie, zowel op het politieke als op het maatschappelijke vlak, vaker in relatie wordt gebracht met een gebrekkige integratie en participatie van gezinsvormers in de Nederlanders maatschappij⁶⁷. Met name de eisen die de wet stelt aan de hoogte van het inkomen van de referent zijn aangescherpt en de kosten voor de aanvraag van een verblijfsvergunning zijn fors verhoogd.

4.2 De hoofdlijnen van het huidige Nederlandse immigratiebeleid

De hoofdlijnen van het huidige immigratiebeleid in Nederland kan het beste worden toegelicht vanuit de optiek van de te onderscheiden typen migranten die de wet hanteert, namelijk (1) gezinsvorming en gezinshereniging migranten (2) arbeidsmigranten en (3) asielaanvragers en vluchtelingen.

1. Gezinsvorming en gezinshereniging migranten

Een belangrijk onderdeel van het immigratiebeleid in Nederland is het beleid ten aanzien van gezinsvorming en gezinshereniging. Dit beleid draait om de eisen die worden gesteld aan het gezinslid dat zich in Nederland bevindt en aan het bewijs van de desbetreffenden een serieuze relatie onderhouden. De persoon op basis waarvan een migrant een verblijfsvergunning aanvraagt moet voor de aanvraag al een bepaalde periode in Nederland verblijven, een bepaalde inkomenshoogte genieten, geschikte huisvesting hebben en verklaren garant te willen staan voor de partner en of kinderen. De persoon die naar Nederland komt op basis van gezinsvorming of -hereniging krijgt in beginsel een tijdelijke verblijfsvergunning van een jaar. Als er na een jaar weer aan de eisen wordt voldaan, volgt er verlening.

2. Arbeidsmigranten

Voor migranten uit de zogenaamde Europese Economische Ruimte (EER), met uitzondering van Roemenië en Bulgarije, geldt een vrij verkeer van werknemers. De EER bestaat uit de landen van de Europese Unie plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. Ook voor Zwitsers geldt dat zij in Nederland regulier arbeid mogen verrichten. In alle andere gevallen moet de werkgever op grond van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) een tewerkstellingsvergunning aanvragen om de migrant arbeid te mogen laten verrichten. Een werkgever die een tewerkstellingsvergunning (twg) wil aanvragen, moet een vacature minstens vijf weken voor de aanvraag bij het CWI hebben gemeld.

⁶⁶ Doornik, J.R. Pennix, R. & Van Amersfoort, H. (1996). *Migratiebeleid voor de toekomst. Mogelijkheden en beperkingen*. IMES Amsterdam.

⁶⁷ WRR (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. p75. Den Haag.

Gaat het om een moeilijk vervulbare vacature, dan moet de werkgever al drie maanden van tevoren met werven zijn begonnen. Na deze periode start de aanvraagprocedure. Het CWI heeft vijf weken de tijd om over de aanvraag te beslissen. In die tijd onderzoekt het CWI of er aanbod is en of een werkgever voldoende aan werving heeft gedaan. Is dat het geval dan verstrekt het CWI een tewerkstellingsvergunning op basis waarvan de migrant (meestal tijdelijk) arbeid in Nederland mag verrichten.

De twg geldt voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De migrant kan op basis van de twg niet gaan werken in een ander EU-land. In enkele gevallen zijn functies vrijgesteld van de “twg-verplichting”, dan hoeft een werkgever niet te werven. Deze bepalingen zijn opgenomen in de WAV.

3. Asielzoekers en vluchtelingen

Hoewel migratie van asielzoekers in maatschappelijke en economische zin niet een grote rol van betekenis heeft, domineert deze groep immigranten vaak wel de debatten in de politiek en in de media. Het beleid omtrent asielzoekers is erop gericht het merendeel geen recht op een verblijfsstatus te gunnen. Het is de inzet van de Nederlandse regering deze groep immigranten buiten de Nederlandse maatschappij te houden om zo hun terugkeer naar het land van herkomst te vergemakkelijken. Krijgt de asielzoeker ondanks het uitgangspunt van het beleid, toch een verblijfsvergunning dan wordt in plaats van een restrictief toelatingsbeleid, een redelijk veeleisend integratiebeleid van toepassing.

Handhaving

Het Centrum voor Werk en Inkomen vervult een zeer belangrijke rol bij de uitvoering van het migratiebeleid. Het CWI is verantwoordelijk voor de uitvoering (beoordeling en verstrekking van vergunningen zelf), het beleid (regelmatig vaststellen welke functies in aanmerking komen voor vrijstelling) en de beleidsevaluatie (gegevensverzameling). Naast het CWI speelt de Arbeidsinspectie (AI) een grote rol via handhaving van de arbeidsmigratiewetten op basis van de WAV. De Arbeidsinspectie voert controles uit bij bedrijven en controleert signalen van overtreding van regels. Waar CWI met name een papieren toets uitvoert, dat wil zeggen het op papier controleren van contracten en benodigde achtergrondinformatie, voert de AI ter plekke controles uit.

De doelen van het handhavingsbeleid zijn de volgende:

- het reguleren van de arbeidsmarkt zodat verdringing wordt voorkomen. Verdringing wordt bestreden door het hanteren van het begrip van prioriteitgenietend aanbod. Werkgever moeten eerst werven binnen Nederland en overige landen binnen de Europese Economische Ruimte voordat werkgevers buiten de EER hun werknemers mogen werven;
- het bevorderen van de werking van de arbeidsmarkt door de vraag naar arbeid vanuit de werkgever aan te laten sluiten op het aanbod van de arbeidsmigrant;
- het tegengaan van concurrentievervalsing;
- het bestrijden van illegale tewerkstelling.

Naast deze doelstellingen van het handhavingsbeleid is de doelstelling van de Arbeidsinspectie, het bevorderen van de naleving van de WAV. Door controle op de naleving tracht de arbeidsinspectie te voorkomen dat werknemers illegale tewerk worden gesteld, en dat mede daardoor verdringing, belasting- en premiefraude en onderbetaling worden voorkomen.

Als er bij inspecties van de AI illegale tewerkstelling wordt aangetroffen, dan worden dergelijke gevallen meestal met boetes aangepakt. Deze boetes zijn enkele jaren geleden fors verhoogd omdat er met name in de landbouw vermoedens bestonden van illegale werkconstructies.

4.3 Een herziening van het (arbeids)migratiebeleid

Net als het geval is op Europees niveau, is er de laatste jaren er in Nederland een toenemende politieke en maatschappelijke aandacht voor de gebrekkige integratie van met name niet-westerse migranten. De migratiestromen van de jaren zestig en zeventig hebben in de ogen van de politiek en in delen van de maatschappij, geleid tot aanzienlijke sociaal-economische en sociaal-culturele problemen⁶⁸.

Tegelijkertijd leeft bij de politiek de wens om het huidige immigratiebeleid meer af te stemmen op de behoeften van de Nederlandse arbeidsmarkt⁶⁹. Het kabinet zet in haar notitie "Naar een modern migratiebeleid" haar visie uiteen voor een herziening van het huidige migratiebeleid. De nadruk in deze visie wordt daarbij nadrukkelijk gelegd op het belang van participatie van de migrant in de Nederlandse maatschappij. Economische participatie is een zeer belangrijk instrument ter bevordering van sociaal-culturele integratie. Het uitgangspunt van restrictiviteit wordt niet verlaten, maar de visie roept op tot meer selectiviteit t.a.v. de migratiestromen.

Van een wezenlijke verandering van het migratiebeleid is in de visie van het kabinet geen sprake. Beter is te spreken van wijzingen op de huidige beleid. De belangrijkste beleidswijzigingen die het kabinet voorstelt, liggen op het terrein van de arbeidsmigratie. Het beleid voor gezinsmigratie en asielzoekers blijft op hoofdlijnen gelijk. Voor arbeidsmigranten wil het kabinet een puntensysteem introduceren waar migranten op basis van persoonlijke talenten in Nederland worden toegelaten. Een dergelijk systeem wordt momenteel ook in Australië gebruikt. Ook wil het kabinet tijdelijke arbeid makkelijker inzetbaar maken om kortstondige tekorten in de arbeidsvraag op te kunnen vangen. Daarom heeft het kabinet het voornemen om een niet-verlengbare verblijfsvergunning te introduceren met een duur van maximaal 1 jaar. Dit omdat de politiek een scherper onderscheid wil maken tussen migratiestromen die wel en die niet op termijn tot (permanente) vestiging in Nederland kunnen leiden. De inzet van een dergelijke vorm van tijdelijke arbeid is aan voorwaarden gebonden. Er gelden rechten en plichten voor zowel de migrant als de werkgever. Tijdelijke migratie mag niet tot een financiële last leiden voor de Nederlandse maatschappij. Organisaties, instellingen of bedrijven moeten bereid zijn op te willen redenen als referent en in het kader van arbeidsmigratie convenant afsluiten met de IND waarin de wederzijdse verplichtingen in worden opgenomen.

Bepaalde referenten en sommige migranten kunnen niet aantonen dat zij duurzaam en zelfstandig beschikken over voldoende middelen van bestaan. Voor de groep wil het kabinet het bewijs van financiële zekerheid invoeren. Een geaccrediteerde financiële instelling verstrekt een dergelijk bewijs aan een referent. Het bewijs dient een bedrag te garanderen voor de duur van het verblijf van de migrant. De instelling geeft op basis van een onderzoek naar het inkomen en het spaargeld een dergelijke bewijs af⁷⁰.

⁶⁸ Brief d.d. 5 april 2006 inzake beperking van de toegang van immigranten tot de sociale zekerheid; makerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 29861, nr. 5.

⁶⁹ SZW(2007). Naar een modern migratiebeleid. Den Haag.

⁷⁰ (2007). Naar een modern migratiebeleid. Den Haag.

Wellicht de grootste wijziging in het beleid betreft kabinetsplan om het huidige complexe systeem van 26 verblijfsdoelen te vervangen door een toelatingmodel met vijf verblijfskolommen. Per kolom gelden bepaalde van rechten en plichten. Kolommen I tot en met II onderscheiden drie typen arbeidsmigratie, Kolom IV heeft betrekking op migratie op basis van gezinsvorming en –hereniging en kolom V behelst migratie op basis van humanitaire redenen.

In september 2006 heeft het kabinet haar voornemens ter advies aan de Sociaal Economische Raad voorgelegd⁷¹. In het in maart 2007 uitgebrachte rapport stelt de SER dat zij in grote lijnen positief staat tegenover het kabinetsvoorstel, met de opmerking dat het model nog wel verder dient te worden uitgewerkt.⁷²

De EU-25

Boven beschreven beleid is van toepassing op migratie van buiten de EU. Voor intra-europese migratie naar Nederland gelden andere spelregels. Gedurende de jaren tachtig kreeg de Europese Unie een (voorzichtige) beleidsrol ten aanzien van de Nederlandse aanleggelegenheden op het gebied van immigratie⁷³.

In deze periode werd het begrip “vrij verkeer van personen in geïntroduceerd”. Gedurende de jaren negentig en het begin van de 21ste eeuw is dit begrip geëvolueerd naar een “vrij verkeer op basis van burgerschap van de Europese Unie”. Burgers van de Unie mogen zich vrij in elk land van de Europese Unie vestigen. Dat houdt echter niet altijd in dat er zonder enige voorwaarde ook arbeid mag worden verricht in het land van bestemming.

Per 1 mei 2004 is de EU uitgebreid met 10 nieuwe lidstaten. Met de ondertekening van het toetredingsverdrag tussen de Europese Unie en de 10 nieuwe lidstaten is er een zogenaamd overgangsregime ingesteld die bestaat uit drie fasen. De eerste fase loopt van 1 mei 2004 tot 1 mei 2007⁷⁴. Gedurende deze tijd mogen lidstaten beperkingen opleggen aan het vrij verkeer van personen zonder opgave van reden. Op 1 mei 2004 heeft Nederland een overgangsmaatregel ingevoerd. Werkgever moesten beschikken over een tewerkstellingsvergunning voor het in dienst nemen van werknemers van de Midden- en Oost-Europese landen. (Deze verplichtingen golden niet voor werknemers uit de nieuwe lidstaten Malta en Cyprus). Voor bepaalde sectoren was het CWI toegestaan deze toetsing te laten vallen.

De tweede fase loopt van 1 mei 2007 tot 1 mei 2009. Lidstaten moesten voor 1 mei 2006 melden aan de Europese Commissie of zij een eventueel ingesteld overgangsregime willen verlengen, Anders ging automatisch een vrij verkeer van personen in. Na 1 mei 2009 geldt automatisch vrij verkeer van personen ten aanzien de lidstaat kan aantonen aan de EU dat arbeidsmigratie verstorend zal werken op de arbeidsmarkt⁷⁵.

Het kabinet Balkenende III heeft voor 1 mei 2006 laten weten aan de EU dat invoering van vrij verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten wenselijk is. Per 1 mei 2007 zijn daarom de grenzen open opengesteld voor werknemers van de lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden. Voor deze werknemers hoeven werkgevers voortaan geen tewerkstellingsvergunning meer aan te vragen.

⁷¹ SZW (2006). Adviesaanvraag arbeidsmigratiebeleid AM/AMI/2006/70871. den Haag.

⁷² Sociaal Economisch Raad (2007). Advies arbeidsmigratiebeleid. Nr2. 16 maart 2007 den Haag, page 11.

⁷³ WRR (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. p58. Den Haag.

⁷⁴ Europese Commissie (2006). Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty. Brussels.

⁷⁵ SZW (2006) *Werknemersverkeer nieuwe lidstaten*. Brief aan Tweede kamer, AM/AMI/06/27052.

Tegelijkertijd zijn er afspraken gemaakt om te bereiken dat werknemers uit de nieuwe lidstaten gelijk loon voor gelijk werk en verantwoorde huisvesting krijgen. Dit voorkomt oneerlijke concurrentie met Nederlandse werknemers. Zo kunnen werkgevers die minder dan het minimumloon betalen een boete krijgen die tot 6.700,- euro kan oplopen en die bij herhaling nog hoger uitvalt. Daarnaast gaan de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en sectorale sociale partners strenger controleren op ontduiking van het minimumloon.

Op 1 januari 2007 traden Roemenië en Bulgarije toe tot de EU. Nederland voert vooralsnog geen vrij verkeer in voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië.

Voor deze werknemers blijft een tewerkstellingsvergunning nodig. Het politiek debat over het wel of niet versoepelen van dit regime, wordt momenteel gevoerd. Waarschijnlijk krijgen de Roemenen en Bulgaren geen volledig vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt, net zoals destijds bij de tien EU-landen, die in 2004 zijn toegetreden, het geval was.

4.4 Het Europese immigratiebeleid

Een Europese regeling voor migratie vanuit en naar de Europese Unie bevindt zich, in vergelijking met de regulering voor intra-Europese migratie, nog in een beginfase. De verdragen van Schengen van 1995 en 1990 kunnen worden gezien als het startschot voor de vormgeving van een gemeenschappelijk immigratiebeleid. Met de Verdragen van Schengen werden niet alleen binnengrenzen geslecht, maar ook regels voor de buitengrensbewaking geïntroduceerd, waaronder mede begrepen richtlijnen omtrent het verstrekken van visa.

Het Schengenrecht wordt sindsdien geleidelijk vervangen door regels van Europees Gemeenschapsrecht. Het is het geheel van EU-verdragen, richtlijnen en verordeningen, inclusief de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. De Europese benadering is primair gericht op het terugdringen van de aantallen asielzoekers en illegale migranten⁷⁶. Maar de totstandkoming van een heus gemeenschappelijk immigratiebeleid op Europees niveau wordt bemoeilijkt doordat immigratiekwestie nauw verbonden is met zaken die de soevereiniteit van de lidstaten raakt en vaak wordt beschouwd als een vraagstuk van nationale veiligheid⁷⁷. Hoewel er vorderingen zijn gemaakt richting een Europees beleid voert momenteel elk land een eigen immigratiebeleid⁷⁸.

De Europese Commissie probeert al geruime tijd te komen tot een communair immigratiebeleid. In het in 1995 gepubliceerde "Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak", verkent de Europese Commissie de visies van de lidstaten op de toekomst van een communair (arbeids)migratiebeleid⁷⁸. Eind 2005 volgde op het groenboek, het "EU beleidsplan Legale migratie."⁷⁹ Daarin stelt de Commissie dat zij via een tijdsplan, lopend van 2006 tot en met 2009, wil komen tot een sterker gemeenschappelijk arbeidsmigratiebeleid via een vijftal richtlijnen. In deze richtlijnen zijn de basisrechten van arbeidsmigrant neergelegd en worden arbeidsmigranten ingedeeld in vier categorieën: kennismigranten, seizoensarbeiders, personen die een beroepopleiding volgen en personen die binnen een onderneming worden overgeplaatst. Ook wil de Europese Commissie de informatievoorziening rondom arbeidsmigratie verbeteren met name via het verbeteren van het bestaande arbeidsmarktinformatiesysteem Eures.

⁷⁶ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. p63.

⁷⁷ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. p83.

⁷⁸ Europese Commissie (2005). *Green paper on an EU approach to managing economic migration*. Brussel januari 2005.

⁷⁹ COM (2005). *Communication from the Commission, Policy plan on Legal Migration*. Brussel. December 2005.

Het Europees parlement bereidt momenteel twee wetgevingsrichtlijnen voor over legale migratie en integratie. Beide voorstellen zijn een uitwerking van het Policy Plan of Legal Migration van de Commissie. Een richtlijn behelst de toelatingscondities voor kennismigranten en de andere richtlijn handelt over de rechten van migranten ten aanzien van het verrichten van arbeid. Beide richtlijnen voorzien volgens het Europees Parlement in de Europese behoefte aan hoogopgeleiden arbeidskrachten terwijl het voor alle arbeidsmigranten in hun rechten en plichten in hoge mate gelijk gesteld worden aan EU-werknemers⁸⁰.

Naast de introductie van vrij verkeer van personen hebben de lidstaten ingestemd met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk immigratiepolitiek op EU niveau. De Europese Commissie heeft voorstellen gedaan voor het ontwikkelen van gemeenschappelijk beleid op het gebied van immigratie en integratie, waarvan de meeste van de voorstellen inmiddels omgezet zijn in EU-wetgeving.

Het voornaamste doel van de wetgeving is het beter managen van de migratiestromen middels een gecoördineerd proces dat de economische en demografische situatie van de Europese Unie in ogenschouw neemt.

Ondanks de implementatie van restrictief nationaal beleid aangaande immigratie sinds de jaren zeventig, blijven grote aantallen legale en illegale migranten naar Europa komen⁸¹. De Commissie heeft veel geld uitgetrokken voor de bestijding van illegale migratie dat daardoor een wezenlijk onderwerp is geworden in de totstandkoming van het Europese migratiebeleid.⁸² Tegelijkertijd staat hierbij voorop dat migratie in bepaalde sectoren en regio's van groot belang is vanwege economische en demografische redenen.

De toekomst: een blue card regime?

Net als in de meerderheid van de lidstaten het geval is, speelt er zich op Europees niveau al geruime tijd een discussie af over de nadelige gevolgen van demografische ontwikkelingen voor het toekomst arbeidsaanbod. De vergrijzing zal in Europa naar verwachting tot een tekort van 10 tot 20 miljoen arbeiders kunnen leiden tussen 2010 en 2030⁸³. Daarnaast merkt de Europese Commissie dat er in veel lidstaten een maatschappelijke discussie wordt gevoerd over de wenselijkheid van meer migranten binnen de Europese grenzen. Deze discussies concentreren zich met name op het onevenredig groot beroep dat veel laaggeschoolden migranten gedurende hun levensloop doen op het sociale zekerheidsstelsel. Ook in Nederland speelt deze discussie al geruime tijd. Deze discussie wordt verstrekt op Europa niveau gevoerd omdat het inzicht is gegroeid dat de Verenigde Staten er beter dan Europa in slagen om hoogopgeleide migranten te lokken en vast te houden. Het Europese probleem om hoger-opgeleiden aan te trekken, is groot. Van de mensen die goed opgeleid zijn, gaat 55 procent naar de VS, en maar 5 procent naar de EU. Van het ongeschoolde personeel dat op zoek is naar werk komt maar liefst 85 procent naar Europa. Slechts 5 procent gaat naar de Verenigde Staten.

⁸⁰ http://www.europarl.europa.eu/eplive/expert/shotlist_page/20070515SHL06715/default_en.htm.

⁸¹ Europese Commissie (2005). *Migration and development: some concrete orientations*. (COM (2005) 390). Brussels.

⁸² EC (2007). *Towards a common European immigration policy*. Brussels.

⁸³ Europese Commissie (2005). *Migration and development: some concrete orientations*. (COM (2005) 390). Brussels.

De Europese Commissie bepleit daarom een Europees systeem van werkvergunningen, naar het voorbeeld van de Amerikaanse *Green Card* om de dreigende tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen. Met dit Europese systeem van werkvergunningen wil de Europese Commissie:

- Een *Blue Card*. Iedereen die zo'n kaart krijgt, heeft daarmee een verblijfsvergunning en een werkvergunning. Daarbij horen ook de sociaal economische rechten, zoals gelijke salaris- en ontslagrechten.
- Eén-loket-systeem. Een snelle procedure voor toelating van hoog opgeleid personeel, die gelijk is in alle EU-landen. Binnen 90 dagen moet een besluit genomen zijn over het verlenen van een werkvergunning.
- Bezitters van een *Blue Card* mogen voortaan binnen de EU-lidstaten verhuizen als ze elders ander werk kunnen vinden. De lidstaten krijgen wel mogelijkheden dit te beperken.

4.5 Het Amerikaanse immigratiebeleid

Immigratie is voor de Verenigde Staten van grote invloed geweest op haar sociale, culturele en economische ontwikkeling⁸⁴. De eerste Amerikaanse wetgeving over immigratie dateert van 1860. Zij stelt eisen aan destijds nieuwe migranten die voornamelijk arriveren vanuit Europa. De huidige immigratiewetgeving is gebaseerd op de *Immigration and Nationality Act* van 1952. Het overgrote deel van de latere wetgeving over immigratie betreft amendementen op deze *Immigration Act*.⁸⁵

Grote veranderingen in de uitvoering van de immigratiewetgeving is het gevolg van *The Homeland Security Act* van president Bush uit 2002, die verschillende gespecialiseerde overheidsdiensten verantwoordelijk laat zijn voor de toelating van immigranten en verificatie van het verleden van de migranten in het kader van terrorismebestrijding²⁸.

Het uitgangspunt van de *Immigration and Nationality Act* van 1952 is een restrictief beleid jegens migratie door quota's en mentale en fysieke eisen te stellen aan immigranten. De wetgeving begunstigde immigranten uit West-Europa⁸⁶. Met het uit 1965 daterende *Immigration and Nationality Amendment*, werd het restrictieve karakter van de Act deels verlaten door een forse verhoging van de quota's. Hierdoor veranderde het karakter van de immigratiestromen.

Gedurende de jaren zeventig en tachtig oversteeg het aantal immigranten uit Azië en Latijns-Amerika de immigratie-aantallen uit Europa⁸⁷. Doordat immigranten een relatief groot beroep deden op het sociale zekerheidsstelsel en vanwege het grote aantal illegale migranten, werden er weer aanvullende eisen aan migranten gesteld door veranderingen van wetgeving in de jaren 90. De *Immigration Act* van 1990 stelde eisen aan de vaardigheden van migranten en bevooroordeelde de arbeidsmigrant boven ander vormen van migratie. Het doel van deze wetgeving was het verhogen van de vaardigheden en het scholingsniveau van de migratiestromen die de USA mochten binnenkomen⁸⁸.

⁸⁴ Jernegan, K (2005). *A new century: Immigration and the US. Migration*. Migration Policy Institute.

⁸⁵ Davy, M., Meyers, D.W., Batalova, J. (2005). *Who does what in US immigration?* MPI. Washington.

⁸⁶ Jernegan, K (2005). *A new century: Immigration and the US. Migration*. Migration Policy Institute, p 1.

⁸⁷ US Citizenship and Immigration Services, Department of Homeland Security. "Who Gets In: Four Main Immigration Laws."

⁸⁸ Jernegan, K (2005). *A new century: Immigration and the US. Migration*. Migration Policy Institute, p 2.

In de daarop volgende jaren werd wetgeving doorgevoerd die de toegang van migranten tot het sociale zekerheidsstelsel en het gezondheidsstelsel verder beperkte.⁸⁹ Aan het eind van de jaren negentig werd het beleid versoepeld voor hoogopgeleide immigranten door de quota bijna te verdrievoudigen⁹⁰. Tegenover deze versoepeling stond gedurende begin van de 21ste eeuw steeds meer wetgeving gericht op het opsporen van verwijderen van illegale migranten in de Verenigde Staten. Dit repressieve beleid is mede ingegeven door de aanslagen van 11 september die tot zorgen leidde in de Amerikaanse politiek over het snel groeiende omvang van illegale migranten in de VS⁹¹. Het huidige debat in de Amerikaanse politiek over de verandering van de huidige immigratiewetgeving spitst zich toe op de noodzaak repressiever beleid te ontwikkelen voor het bestrijden van illegale migratie. Geschat wordt dat er momenteel tussen de 9 en 10 miljoen illegale migranten in ver Verenigde Staten verblijven⁹².

Volgens het US Census Bureau woonden in 2003 er 33,5 miljoen migranten in de Verenigde Staten, ongeveer 11,7% van de totale bevolking. Ongeveer 54% van de migrant is van Latijns-Amerikaanse afkomst, 25% van Azië 14% van Europa en 8% is afkomstig uit de overige werelddelen⁹³. Ongeveer 38% van de migrantenpopulatie in 2003 heeft zich genaturaliseerd en is dus een officiële Amerikaanse burger. De migranten vestigden zich grotendeels in een beperkt aantal (Zuidelijke) staten. Vooral de staat Californië trekt veel migranten. Door veranderde economische omwikkelingen verspreiden de migranten zich de laatste jaren evenwijdiger over het land⁹⁴.

4.6 Verschillen tussen het Nederlandse en Amerikaanse immigratiebeleid

Beide regimes zijn gebaseerd op een restrictief uitgangspunt en bevorderen immigratie van hoogopgeleide immigranten⁹⁵. Het controleren en beperkt houden van de omvang van de immigratie staat centraal in beide landen. Ondanks de gelijkenis in het uitgangspunt vertonen beide regimes ook enkel verschillen, waarvan de belangrijkste zijn:

- Het Amerikaanse beleid kan als restrictief bestempeld worden vanwege de hantering van quotasystemen die de jaarlijkse omvang van immigranten maximeert. Het Nederlandse beleid kent geen quotasysteem maar wordt als restrictief gekarakteriseerd vanwege de voorwaarden die het stelt aan de immigrant en de referent⁹⁶.
- Een zeer groot deel van het Amerikaanse budget is gereserveerd voor het bestrijden van illegale migratie. Nederland hecht in haar immigratiebeleid zeker waarde aan het bestrijden van illegale migratie maar in veel minder mate dan in de Verenigde Staten⁹⁷.
- Nederland heeft als onderdeel van het immigratiebeleid, maatregelen doorgevoerd gericht op remigratie: maatregelen die terugkeer van migranten naar het thuisland moeten bevorderen. De Verenigde Staten kennen dergelijke maatregelen niet.⁹⁸

⁸⁹ Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act en de Welfare Reform Act, 1996.

⁹⁰ The American Competitiveness in the Twenty-first Century Act.

⁹¹ Migration Policy Institute (2006). *Paving the waves*. Washington. USA.

⁹² Schmidley, D. (2001). "Profile of the Foreign Born in the United States." US Census Bureau, Special Studies/Current Population Reports.

⁹³ US Census Bureau. *Current Population Survey*. US Census Bureau website.

⁹⁴ De Jong, Gordon F. and Tran, Quynh-Giang. 2001. "Warm Welcome, Cool Welcome: Mapping Receptivity Toward Immigrants in the US." Population Reference Bureau.

⁹⁵ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2001). *A comparison of American en Dutch Immigration and integration experiences*. Den Haag. Page 9.

⁹⁶ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2001). *A comparison of American en Dutch Immigration and integration experiences*. Den Haag. Page 9.

⁹⁷ Van het Loo, M. e.a. (2001) *A comparison of American and Dutch Immigration and Integration experiences – What lessons can be learned?* Den Haag. Mei. P. 60.

4.7 Het Nederlandse integratiebeleid

Het integratiebeleid in Nederland is aan veel veranderingen onderhevig geweest. Tot aan de jaren zeventig voerde Nederland een zogenaamd segregatiebeleid tegenover de meeste groepen migranten⁹⁹. Via gescheiden huisvesting werden de migranten deels buiten de Nederlandse samenleving gehouden. Van de meeste groepen migranten werd verondersteld dat zij tijdelijk in Nederland zouden verblijven, daarom was het beleid gericht op terugkeer. Een uitzondering op deze regel waren de gerepatrieerde Indische Nederlanders; hun assimilatie werd met succes bevorderd.

Halverwege de jaren zeventig werd duidelijk dat grote groepen migranten zich in Nederland permanent hadden gevestigd. Er ontstond daardoor meer aandacht voor het bestrijden van sociaal-economische achterstanden van de migranten¹⁰⁰.

Vanaf de jaren tachtig richtte het integratiebeleid zich daarom op het verminderen van achterstanden op sociaal, cultureel en economisch vlak. Naast het integratiebeleid werd ook het achterstandsgebiedenbeleid ingevoerd, gericht op grote steden met hoge concentraties minderheden. Tot begin jaren negentig werd dit beleid aangeduid als minderhedenbeleid. In 1994 werd deze benaming definitief vervangen door het huidige integratiebeleid van etnische minderheidsgroepen. Als leidend beginsel werd daarbij het begrip burgerschap geïntroduceerd. Het integratieproces werd gezien als een pakket wederzijdse rechten en plichten van de migranten en de Nederlandse samenleving¹⁰¹.

Eind jaren negentig wordt een nieuw begrip in het integratiebeleid ingevoerd. “Inburgering” wordt namelijk een belangrijk thema in het Nederlandse beleid. Vanaf september 1998 zijn buitenlandse nieuwkomers wettelijk verplicht zich aan te melden voor een inburgeringsonderzoek op basis van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). De aard van het verblijfsdoel en de leeftijd bepalen of de persoon wel of niet een verplicht inburgeringstraject dient af te leggen. Het inburgeringstraject richt zich op het vergroten van de kennis van migrant over de Nederlandse samenleving en de Nederlandse taal. De uitvoering van de WIN en het toezicht op het naleven van de inburgeringsplicht is in handen van de gemeenten.¹⁰²

Door het kabinet Balkende III is het begrip inburgering verder centraal gesteld. Het inburgeringsstelsel is verder vorm gegeven door de Wet Inburgering Buitenland van maart 2006. Immigranten worden op de ambassades in de herkomstlanden getoetst op kennis van de Nederlandse taal en samenleving. Per januari 2007 is de Wet inburgering van kracht gegaan: nieuwkomers en niet-Nederlandse nieuwkomers dienen het (vernieuwde) inburgeringsexamen af te leggen. Dit examen is verplicht gesteld. De nieuwkomer wordt voor een groot deel zelf verantwoordelijk gehouden voor het volgen van de verplichte inburgeringcursus¹⁰³. De overheid voorziet in de cursussen en toetst het resultaat. In 2004 bedroeg het aantal deelnemers aan een inburgeringstraject 19.086 personen¹⁰⁴.

⁹⁸ Van het Loo, M. e.a. (2001) A comparison of American and Dutch Immigration and Integration experiences – What lessons can be learned? Den Haag. Mei. P. 59.

⁹⁹ WRR (2001). Nederland als immigratiesamenleving. Den Haag.

¹⁰⁰ Komter, A, Burgers, J. & Engbersen, G. (2000). *Het cement van de samenleving: een verkennende studie over solidariteit en cohesie*. Amsterdam.

¹⁰¹ Minjus & IND (2006). Policy analysis report. *Ontwikkelingen in het Nederlandse Migratie- en Asielbeleid*. Den Haag.

¹⁰² Van Rijn, A & Zorlu, A. (2006). Inburgering. Uit: Jaarrapport integratie, hoofdstuk 3, page 28. WOCD.

¹⁰³ SCP (2005). Het Sociaal en Cultureel rapport 2004. Den Haag, pagina 13.

¹⁰⁴ [Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum](#). (2006). *Jaarrapport integratie*, page 32.

Het integratiebeleid beoogt de integratie van immigranten te bevorderen. Hoe het precies gesteld is met de mate van sociale en economische integratie van migranten komt aan bod in Hoofdstuk VI.

Samenvatting

Het Nederlandse immigratiebeleid stelt onder welke voorwaarden welke immigranten al dan niet tijdelijk of permanent in Nederland mogen verblijven. Direct na afloop van de Tweede Wereldoorlog kampte Nederland met een hoge werkloosheid. Via wervingscontracten haalde de Nederlandse overheid en werkgever, gastarbeiders naar Nederland. In 1973 kampte Nederland met de gevolgen van de oliecrisis. Daardoor stakte de behoefte aan arbeidskrachten en werd er een wervingsstop ingevoerd. Het beleid werd stringenter vorm gegeven in de jaren tachtig en negentig. Ook recentelijk is het beleid meer stringenter gemaakt. Onder Verdonk zijn gedurende het kabinet Balkende III de eisen voor gezinshereniging en gezinsvorming verder aangescherpt.

Het huidige immigratiebeleid in Nederland onderscheidt 3 typen migranten, namelijk (1) gezinsvormers en gezinsherenigers (2) arbeidsmigranten en (3) asielzoekers en vluchtelingen. Het CWI is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. De Arbeidsinspectie (AI) handhaaft het beleid. Er zijn politieke plannen om het huidige migratiebeleid te veranderen. Ook het Nederlandse integratiebeleid is aan veel veranderingen onderhevig geweest. In de huidige opzet staan de begrippen burgerschap en inburgering centraal.

Op Europees niveau worden voorzichtige stappen gemaakt om te komen tot een gemeenschappelijk immigratiebeleid.

5 De arbeidsmarkt- en sociale zekerheidspositie van migranten in Nederland

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de arbeidsmarkt- en sociale zekerheidspositie van etnische minderheden geschetst en vergeleken met die van de autochtone bevolking in Nederland. De beschrijving spitst zich enigszins toe op de groep van niet-westerse minderheden met in het bijzonder vrouwen en jongeren. Hieronder scharen zich namelijk de meest kwetsbare groepen in Nederland. Ook worden de belangrijkste verschillen tussen de afzonderlijke niet-westerse groepen (met name Surinamers, Antillianen en Arubanen, Turken en Marokkanen) behandeld.

5.2 Arbeidsmarktpositie migranten

De arbeidsmarktpositie van een individu kan op vele manieren gekenmerkt worden. In deze paragraaf worden enkele kenmerken van de arbeidsmarktpositie van migranten geschetst en vergeleken met die van de autochtone bevolking in Nederland. Achtereenvolgens komen aan de orde: arbeidsparticipatie, opleidingsniveau, beroepsniveau, aard van het dienstverband, inkomen en ondernemersschap. In 5.16 volgen de belangrijkste conclusies.

5.3 Arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie van allochtonen is aanmerkelijk lager dan die van autochtonen. Van de totale groep niet-westerse allochtonen is gedurende de jaren 2000-2006 bijna de helft werkzaam, van de autochtone beroepsbevolking was minstens twee op de drie personen van de beroepsbevolking aan het werk in dezelfde periode. Niet-westerse allochtonen doen het wat participatie betreft slechter dan westerse allochtonen. Een belangrijke verklaring voor dit verschil is het feit dat de vaardigheden en kennis van westerse allochtonen over het algemeen beter aansluiten bij de vraag vanuit de Nederlandse arbeidsmarkt dan de vaardigheden en kennisaanbod van niet-westerse allochtonen¹⁰⁵.

Tussen niet-westerse groepen onderling zijn de verschillen groot. Van de Kaapverdiërs, Hongkong-Chinezen en Surinamers hebben drie op de vijf personen werk; van de Somaliërs is dit nog geen kwart. Personen uit herkomstgroepen waartoe veel vluchtelingen behoren zijn het minst vaak werkzaam. Zij zijn gemiddeld echter het kortst in Nederland. Bovendien mogen ze als asielzoeker bij aankomst in Nederland niet onmiddellijk betaalde arbeid verrichten¹⁰⁶.

Van de vier grote migranten groepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) is de arbeidsparticipatie van Turken en Marokkanen het laagst. Er is vooral een groot verschil met Antilliaanse en Surinaamse vrouwen, van wie in 2006 respectievelijk 52% en 59% werkzaam was. De arbeidsparticipatie van Surinaamse vrouwen komt hiermee dicht in de buurt bij die van autochtone vrouwen en is vergelijkbaar met die van Surinaamse mannen. Tabel 5.1 laat de Arbeidsparticipatie van de werkzame beroepsbevolking zien naar etniciteit.

¹⁰⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau (2007). Jaarrapport integratie 2006. Den Haag.

¹⁰⁶ Brief SZW aan TK (2000). 26800vi0.053 brief sts just over arbeid asielzoekers.

Tabel 5.1 Arbeidparticipatie werkzame beroepsbevolking (15-64 jaar) in % van de bevolking.

Jaar	Autochtonen	Allochtonen	Niet Westerse allochtonen	Westerse allochtonen	Totaal
2000	66,5	55,4	47,7	62,6	64,5
2001	67	56,3	49,7	62,8	65
2002	67	55,4	49,1	61,9	64,8
2003	66,5	54,7	47,4	62,4	64,2
2004	65,8	53,4	46,5	61	63,3
2005	65,6	53,7	46,9	61,5	63,2
2006	66,9	54,8	46,7	63,9	64,5

Bron: CBS, statline.

5.4 Onderwijsniveau

Een belangrijke verklaring voor de lagere arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen is gelegen in hun opleidingsniveau (zie tabel 5.2). Deze ligt gemiddeld lager dan dat van de autochtone bevolking. Uit gegevens van 2001 blijkt dat de arbeidsmarktparticipatie van de tweede generatie vergelijkbaar is met die van de autochtonen, wanneer rekening gehouden wordt met het opleidingsniveau en het hogere percentage onderwijsvolgende¹⁰⁷. De arbeidsparticipatie van de eerste generatie niet-westerse allochtonen blijft achterlopen.

Niet-westerse allochtonen hebben veel vaker alleen basisonderwijs en veel minder vaak een middelbare of hogere opleiding genoten. Alleen het aandeel dat Mavo of Vbo heeft gevolgd, is onder niet-westerse minderheden en autochtonen min of meer gelijk. De deelname van niet-westerse minderheden aan het hoger onderwijs ligt aanzienlijk lager dan van autochtonen, maar neemt wel toe. Ongeveer 17 procent van de niet-westerse beroepsbevolking in Nederland is hoger opgeleid (hbo en wo), tegenover 31% van de autochtone bevolking. Tabel 5.2 toont het onderwijsniveau van de bevolking van 25-64 jaar naar herkomstgroepering in 2005 en sekse.

Tabel 5.2 Onderwijsniveau van de bevolking van 25-64 jaar naar herkomstgroepering, 2005 (in %).

	bo	vbo	mavo	Havo/ vwo	mbo	hbo	wo	Totaal
Vrouwen								
Totaal	13	16	12	8	28	15	8	100
Autochtonen	12	17	12	7	29	16	7	100
Allochtonen	16	10	8	15	25	7	11	100
Niet westerse allochtonen	26	12	5	16	23	7	8	100
Mannen								
Totaal	9	14	6	7	34	17	12	100
Autochtonen	8	15	6	6	35	19	11	100
Allochtonen	12	5	11	14	29	11	16	100
Niet westerse allochtonen	18	4	13	16	27	8	11	100

Bron: CBS (enquête beroepsbevolking).

¹⁰⁷ Gouweleeuw en Harmsen, 2004. Tweede generatie succesvoller dan eerste generatie. CBS Voorburg.

Wat tabel 5.2 niet toont is dat het gemiddelde opleidingsniveau onder de groep Surinamers en Antillianen veel hoger ligt dan onder de Turken en Marokkanen. Van de laatste twee groepen heeft ruim de helft ten hoogste basisonderwijs gevolgd. Eerste generatie Turken en Marokkanen hebben gemiddeld het laagste opleidingsniveau. Een vergelijking van het opleidingsniveau tussen de eerste en de tweede generatie allochtonen is overigens moeilijk, omdat veel allochtonen uit de tweede generatie hun opleiding nog niet hebben afgerond. Surinamers en Antillianen zijn gemiddeld veel hoger opgeleid. Een mogelijke verklaring voor deze verschillen in onderwijsniveau is waarschijnlijk gelegen in de grotere bekendheid met de Nederlandse taal onder Surinamers en Antillianen in vergelijking met Turken en Marokkanen. Niettemin is het aandeel lager opgeleiden onder deze groepen Surinamers en Antillianen nog altijd veel hoger dan onder de autochtone bevolking.

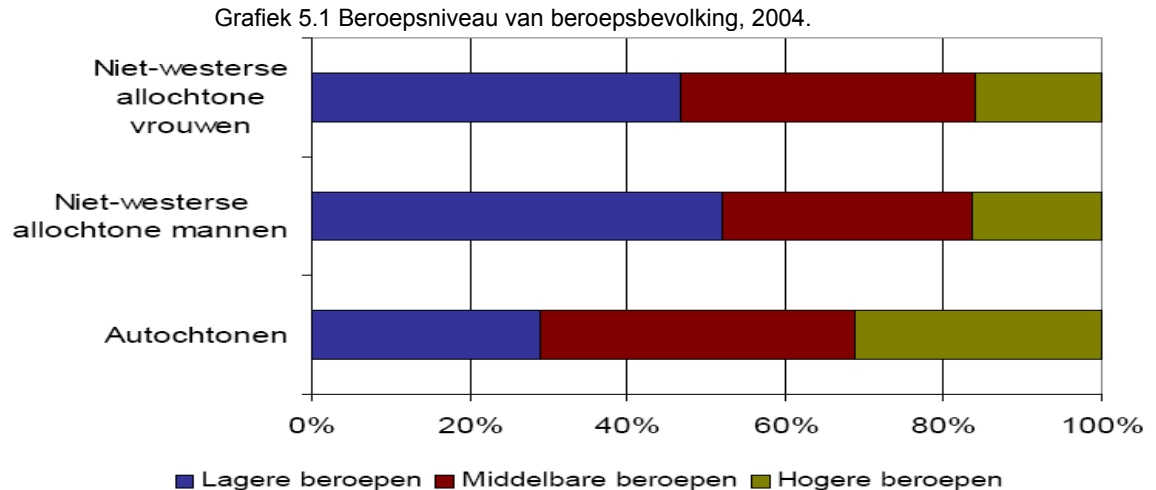
Een speciale groep migranten onder niet-westerse allochtonen zijn de vluchtelingen. Vaak wordt gedacht dat deze groep relatief goed is opgeleid. Het beeld van het onderwijsniveau voor de vluchtelingen in Nederland is echter zeer gemêleerd: sommige groepen (zoals de Iraniërs, Irakezen en Joegoslaven) zijn zelfs hoger opgeleid dan de autochtonen in Nederland. Anderen (waaronder de Afghanen en Somaliërs) laten een gemiddeld laag opleidingsniveau zien. Niet-westerse allochtone vrouwen hebben over het algemeen een iets lager opleidingsniveau dan de mannen. Met name het gemiddelde opleidingsniveau van Turkse en Marokkaanse vrouwen is laag: bijna tweederde van hen heeft ten hoogste slechts basisonderwijs genoten. Ter vergelijking, voor autochtone vrouwen ligt dit percentage op ruim tien procent¹⁰⁸.

5.5 Beroepsniveau

Met het beroepsniveau wordt bedoeld op het opleidingsniveau van het beroep waar de autochtoon of allochtoon in werkzaam is. Er kunnen verschillen bestaan tussen het beroepsniveau en het opleidingsniveau van een individu. Tijdens tijden van economische terugval kunnen werklozen ervoor kiezen een baan aan te nemen onder het genoten opleidingsniveau. Dit hoeft niet samen te vallen met het scholingsniveau van de desbetreffende. Het beroepsniveau van autochtonen is over het algemeen veel hoger dan dat van niet-westerse minderheden. Vooral het aandeel hogere beroepen ligt onder de eerste groep bijna twee keer zo hoog. Niet-westerse minderheden zijn voor ongeveer de helft van de beroepsbevolking werkzaam in elementaire of lagere beroepen. Ook zijn niet-westerse minderheden iets minder vaak werkzaam in vaste banen. Het aandeel zelfstandigen ligt onder niet-westerse minderheden eveneens op een lager niveau dan onder autochtonen.

Grafiek 5.1 toont het beroepsniveau van beroepsbevolking uitgesplitst naar etniciteit en sekse in 2004.

¹⁰⁸ CBS (2005). Allochtonen in Nederland 2004. Voorburg.



Bron: CBS (2005) Statline.

Er bestaan behoorlijke verschillen tussen het beroepsniveau van de afzonderlijke groepen. Marokkanen en Turken zijn over het algemeen werkzaam in beroepen met een zeer laag beroepsniveau. Hun positie is, gelegd langs deze meetlat, het slechts van alle te onderscheiden migrantengroepen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ongeveer tweederde van de Turken en Marokkanen is werkzaam in een lagere of elementaire baan. Ook de vluchtelingengroepen zijn in belangrijke mate te vinden in laagwaardige werkgelegenheid. Voor de werkende Somaliërs en Afghanen is dit zelfs tachtig procent. Voor Antillianen en Surinamers is dit minder dan de helft, voor autochtonen minder dan een derde.

Behalve verschillen tussen afzonderlijke etnische migrantengroepen bestaan er ook behoorlijke verschillen tussen mannen en vrouwen. Het beroepsniveau van allochtone vrouwen ligt over het algemeen lager dan dat van mannen met een overeenkomstig opleidingsniveau. Opvallend is dat niet-westerse allochtone vrouwen op de arbeidsmarkt iets beter scoren dan hun mannelijke niet-westerse allochtonen. Onder vrouwen ligt het aandeel lagere beroepen circa 5 procentpunten lager, terwijl het aandeel middelbare beroepen circa 5 procentpunten hoger ligt. Hierbij moet bedacht worden dat veel lager opgeleide niet-westerse vrouwen ofwel werkloos zijn, ofwel niet op de arbeidsmarkt participeren. Het aandeel hogere beroepen is onder niet-westerse mannen en vrouwen overigens vrijwel gelijk.¹⁰⁹

5.6 Aard van het dienstverband

Naast opleiding, participatie, et beroepsniveau en het inkomen, biedt de aard van het arbeidcontract ook inzicht in de positie van de migrant op de arbeidsmarkt. Tabel 5.3 geeft de ontwikkeling weer van het percentage vaste en flexibele contracten tussen autochtonen en westerse en niet-westerse allochtonen.

¹⁰⁹ Regioplan 2005). Etnische minderheden op de arbeidsmarkt. SZW Den Haag.

Tabel 5.3 Werkzame beroepsbevolking 15-64 jaar naar positie in werkring in % van het totaal.

A. In 2000	Autochtonen	Allochtonen	Niet Westerse allochtonen	Westerse allochtonen
Werknemers vast	81	77	75	79
Werknemers flex.	19	23	25	21
Totaal	100	100	100	100

B. In 2006	Autochtonen	Allochtonen	Niet Westerse allochtonen	Westerse allochtonen
Werknemers vast	80	77	74	78
Werknemers flex.	10	23	26	22
Totaal	100	100	100	100

Bron: CBS.

Tabel 5.3 toont dat allochtonen vaker in een flexibel dienstverband werkzaam zijn dan autochtonen. Binnen de groep allochtonen zijn niet-westerse werknemers vaker als flexibele kracht werkzaam dan westerse allochtonen. Een van de verklaringen is het opleidingsniveau van de niet-westerse migrant. Deze ligt substantieel lager dan het opleidingsniveau van westerse migranten of autochtonen. Naarmate het opleidingsniveau stijgt, stijgt de kans dat een werknemer een vast contract weet te bemachtigen. Opvallend is het feit dat het beroepsniveau van westerse allochtonen met een vast dienstverband hoger ligt dan het aandeel autochtonen met een vast contract. Indien men naar de ontwikkeling in de tijd kijkt, vallen er weinig veranderingen te bespeuren. De verdeling van flexibele werkrachten tussen autochtonen en allochtonen is ongeveer gelijk gebleven en binnen de groep allochtonen zijn geen significante veranderingen te ontdekken.

Wat de tabel niet laat zien de grote verschillen tussen autochtone en allochtone jongeren. Met betrekking tot de niet-westerse minderheden is bekend dat het percentage met een vaste baan onder jongeren lager ligt dan onder de oudere beroepsbevolking. Meer dan een derde van de Turkse en Marokkaanse jongeren tussen de 15-24 jaar heeft een tijdelijke baan¹¹⁰.

De verdeling parttime en fulltime banen

Behalve de verdeling van vaste versus flexibele dienstverbanden, geeft de verdeling parttime en fulltime banen eveneens inzicht in de aard van het dienstverband van autochtonen en allochtonen. Zie daarvoor tabel 5.4.

¹¹⁰ Regioplan (2005). Etnische minderheden op de arbeidsmarkt. SZW Den Haag.

Tabel 5.4 Percentage parttime en fulltime werknemers naar herkomstgroep (2000-2006).

Jaar	Autochtonen		Allochtonen		Niet Westerse allochtonen		Westerse allochtonen		Totale beroepsbevolking	
	Part.	Full.	Part.	Full.	Part.	Full.	Part.	Full.	Part.	Full.
2000	32	68	31	69	28	72	33	67	32	68
2001	33	67	32	68	30	70	33	67	33	67
2002	35	65	33	67	31	69	38	62	35	65
2003	36	64	33	67	32	68	35	65	36	64
2004	36	64	35	65	33	67	36	64	36	64
2005	37	63	35	65	34	66	36	64	37	63
2006	38	62	34	66	32	68	36	64	37	63
2000-2006	35,5	64,4	33,3	66,7	32,3	68,6	35,3	64,7	35,1	64,9

Bron: CBS samenstelling inkomen van personen.

Verskillende ontwikkelingen zijn af te leiden uit tabel 5.4. Voor alle beschreven groepen geldt dat gedurende de periode 2000-2005 het aandeel parttime banen geleidelijk is gestegen ten koste van het aandeel fulltime banen. Waarschijnlijk zijn meerdere factoren hier debet aan. Een belangrijke verklaring voor deze ontwikkeling is het verloop van de conjunctuur gedurende de periode 2000-2005. De teruggang in de Nederlandse economie leidt tot een terugloop van de arbeidsvraag en daarmee tot een toenemend belang van parttime werk. Op het moment dat de economie weer aantrekt stijgt het aandeel fulltime banen weer.

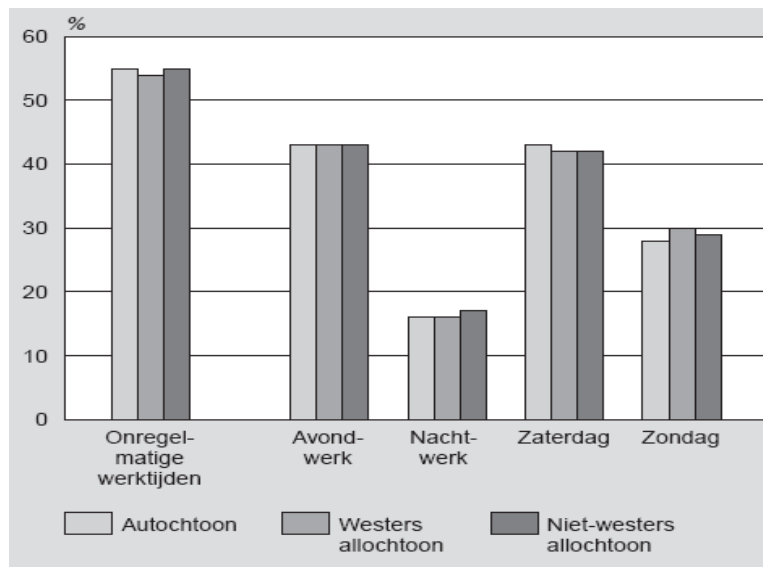
Uit de tabel blijkt ook dat autochtonen vaker dan allochtonen in een part time functie werkzaam zijn geweest gedurende de periode 2000-2006. Waarschijnlijk is de "traditie" van parttime werken onder autochtonen hier mede debet aan. Een tweede verklaring kan zijn dat, naarmate een arbeidsrelatie onzeker wordt, (bijvoorbeeld contract voor bepaalde versus onbepaalde tijd) dergelijk contracten vaker parttime zijn. Zodra aspecten van het contract de werknemer meer zekerheid biedt, durft deze het vaker aan om parttime te werken. Over het algemeen zijn de werkrelaties van autochtonen en westerse allochtonen zekerder dan die van niet-westerse allochtonen. Vandaar dat het aandeel parttime van zowel autochtonen en westerse allochtonen zich anders heeft ontwikkelt dan van niet-westerse allochtonen.

Onregelmatige werktijden

Naast vaste en flexibel dienstverbanden en part time versus full time, kan werken gedurende onregelmatige werktijden worden gezien als een derde indicator van de aard van het dienstverband. Van onregelmatige werktijden is sprake als mensen niet overdag en op doordeweekse dagen werken. Het Centraal Bureau voor de Statistiek onderscheidt vier soorten onregelmatige werktijden. Avondwerk is werk dat verricht wordt door personen die soms of regelmatig werken tussen zeven uur 's avonds en twaalf uur 's nachts; nachtwerk is werk verricht door personen die soms of regelmatig werken tussen twaalf uur 's nachts en zes uur 's morgens en zaterdag- en zondag werk betreffen werkzaamheden door worden verricht door personen die soms of regelmatig op zaterdag respectievelijk soms of regelmatig op zondag werken.

Figuur 5.1 toont het percentage van de werkzame beroepsbevolking (15–64 jaar) dat werkt gedurende onregelmatige werktijden.

Figuur 5.1 Aandeel werkzame beroepsbevolking werkend gedurende onregelmatige tijden, naar herkomst.



Bron: CBS (2004). Sociaal-economische trends, 1^e kwartaal 2004. Voorburg.

Er zijn nauwelijks verschillen tussen autochtonen en allochtonen met betrekking tot het werken op onregelmatige werktijden. Zowel 's avonds, 's nachts als in het weekend zijn de verschillen tussen autochtonen en allochtonen verwaarloosbaar.

5.7 Inkomen

De geconstateerde verschillen in arbeidsmarktpositie (opleiding, participatiegraad, aard dienstverband, etcetera) uiteten zich in verschillen in zowel bruto- als netto-inkomen tussen autochtonen en westerse en niet-westerse allochtonen. Autochtonen kennen een sterkere arbeidsmarktpositie dan westerse allochtonen die op hun beurt weer een sterkere arbeidsmarktpositie kennen dan niet-westerse migranten. De verschillen in hoogte van de inkomens kunnen grotendeels daaruit worden afgeleid.

Tabel 5.5 toont de gemiddelde netto jaarinkomens per huishouden naar etniciteit voor de periode 2000-2005.

Tabel 5.5. Gemiddeld netto jaarinkomen per huishouden x 1.000 euro (2000-2005).

Jaar	Autochtonen	Niet Westerse allochtonen	Westerse allochtonen	Totale beroepsbevolking
2000	25,9	19,3	24,4	25,3
2001	28,1	21,0	27,3	27,5
2002	29,1	21,6	27,7	28,3
2003	29,1	21,3	27,8	28,3
2004	29,9	21,7	27,9	29,0
2005	30,0	21,9	28,0	29,1

Bron: CBS samenstelling inkomen van personen.

Autochtonen hebben over het algemeen een hoger besteedbaar inkomen dan niet-westerse allochtonen, terwijl westerse allochtonen een hoger besteedbaar inkomen hebben dan niet-westerse allochtonen. De inkomensverschillen zijn de afgelopen jaren iets toegenomen. Autochtonen en westerse allochtonen hebben hun besteedbaar inkomen sneller zien stijgen dan niet-westerse allochtonen.

Het inkomen kan ook op huishoudniveau worden bekeken. Voor de niet-westerse allochtonen zijn gegevens bekend over de vier grootste niet-westerse migrantengroepen in Nederland: Turken, Marokkanen en Surinamers en Antillianen. Daaruit blijkt dat er verschillen bestaan in de huishoudsamenstelling van de etnische groepen. Over het algemeen geldt dat Turken en Marokkanen frequenter in een huishouden leven dat bestaat uit een paar met kinderen. Van de totale bevolking maakt twee van de vijf personen deel uit van een paar met kinderen, onder Turken en Marokkanen is dit ruim de helft.

Op huishoudniveau verschilt het inkomensplaatje niet veel van het inkomensplaatje op individueel niveau. In 2004 lag het besteedbare huishoudinkomen van Turkse paren met kinderen op 28 duizend euro, ofwel 28 procent onder dat van autochtone paren. Voor Marokkaanse paren was het verschil nog iets groter¹¹¹. Surinaamse paren met kinderen hadden gemiddeld een inkomen van ongeveer 34 duizend euro; ongeveer 11 procent onder het niveau van autochtonen gezinnen. Surinamers en Antillianen leven naar verhouding vaker in een eenoudergezin en minder vaak in een huishouden dat bestaat uit een paar met kinderen. Eén op de zes Antilliaanse en Surinaamse kostwinners is een éénouder¹¹². Het besteedbare inkomen van Surinaamse eenoudergezinnen is 5 procent lager dan dat van autochtone eenoudergezinnen. Met minder dan 17,5 duizend euro lag het inkomen van Antilliaanse eenoudergezinnen 15 procent onder dat van autochtonen¹¹³. Huishoudens kunnen verschillende samenstellingen hebben. Voor Marokkaanse en Turkse eenoudergezinnen lag het besteedbare inkomen 10 respectievelijk 16 procent onder dat van autochtonen.

Zoals het geval is bij het verklaren van individuele inkomensverschillen, geldt dat het opleidingsniveau een zeer belangrijke determinant is voor de hoogte van het gezinsinkomen. Uiteraard is de inkomensbron van de hoofdkostwinner de belangrijkste determinant. Zo gaat een hogere opleiding van de kostwinner vaak samen met een hoger gezinsinkomen. Andersom gaat een uitkering vaak gepaard met een relatief laag huishoudeninkomen. Het lagere inkomen van Turkse en Marokkaanse paren met kinderen valt dan ook voor een deel terug te voeren op hun lagere opleidingsniveau en hun hieraan gerelateerde lagere arbeidsparticipatie.

Tussen de verschillende etnische groepen blijken grote verschillen te zitten in de bronnen van het besteedbare inkomen. De gegevens hierover zijn helaas beperkt zich tot niet-westerse migranten en autochtonen. Autochtone paren met kinderen hebben in 97 procent van de gevallen betaald werk als belangrijkste bron van inkomsten. Bij Turken gold dit maar voor driekwart van de huishoudens en bij Marokkanen zelfs maar voor iets meer dan de helft.

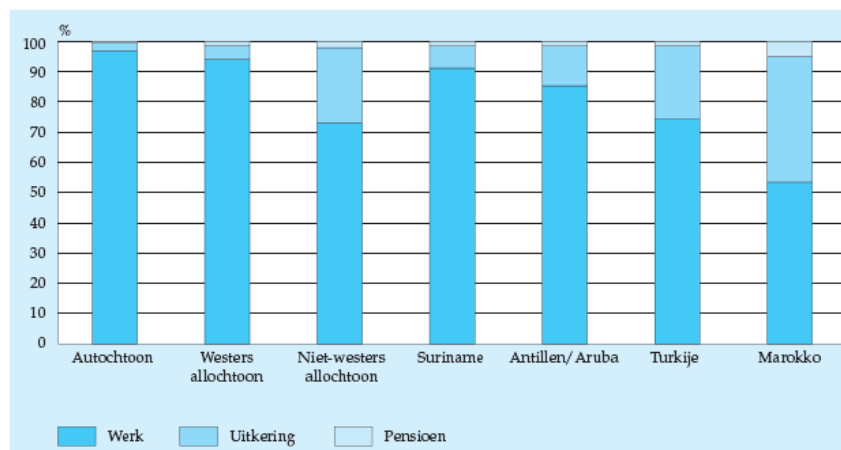
Figuur 5.2 geeft inzicht in de bronnen van het inkomen voor paren met kinderen uitgesplitst naar etniciteit.

¹¹¹ Regioplan (2005). Etnische minderheden op de arbeidsmarkt. SZW Den Haag.

¹¹² CBS (2004). Allochtonen in Nederland: inkomen van gezinnen. Voorburg/ Heerlen.

¹¹³ Regioplan (2005). Etnische minderheden op de arbeidsmarkt. SZW Den Haag.

Figuur 5.2. Inkomensbron paren met kinderen, 2004.



Bron: CBS.

Voor twee van de vijf Marokkaanse gezinnen met kinderen is een bijstandsuitkering de belangrijkste bron van inkomsten. Onder de Turkse kostwinners had bijna 25% een uitkering als belangrijkste bron van inkomsten; iets minder dan de helft daarvan is een arbeidsongeschiktheidsuitkering¹¹⁴. De situatie onder Surinaamse gezinnen is vergelijkbaar met autochtone gezinnen.

Voor ongeveer 90% van de kostwinners van paren met kinderen en voor zes van de tien kostwinners in eenoudergezinnen is werk de belangrijkste bron van inkomsten. Wel zijn Surinaamse eenoudergezinnen vaker afhankelijk van een uitkering dan autochtonen. Hierbij gaat het vooral om bijstand- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Autochtone eenoudergezinnen zijn vaker afhankelijk van een pensioenuitkering zoals de ANW of de VUT¹¹.

5.8 Ondernemersschap

Naast een dienstverband kunnen migranten en autochtonen natuurlijk ook een werkgeverspositie op de arbeidsmarkt innemen. In 2006 telt Nederland 987.000 ondernemers¹¹⁵. Eén op de acht van deze ondernemers is allochtoon, wat neer komt op een ondernemersquote van 12,5%. Van de allochtone ondernemers is ruim één op de drie (36,6%) niet-westers allochtoon¹¹⁶. Tabel 5.6 toont de ondernemersquote naar etniciteit voor de jaren 2000 en 2006.

Tabel 5.6 Ondernemers in % van de werkzame beroepsbevolking naar etniciteit.

Zelfstandigen	Autochtonen	Allochtonen	Niet westerse allochtonen	Westerse allochtonen
2000	12	10	8	12
2006	13	11	10	13

Bron: CBS.

Ook ten aanzien van het ondernemerschap blijken aanzienlijke verschillen te bestaan. Het ondernemerschap is het minst in trek onder niet-westerse allochtonen, terwijl het aandeel ondernemers binnen de groepen autochtonen en westerse allochtonen, ongeveer gelijk zijn.

¹¹⁴ CBS.(2004). Allochtonen in Nederland: inkomen van gezinnen. Voorburg/ Heerlen.

¹¹⁵ CBS statline.

¹¹⁶ EIM (2004). Monitor Etnisch Ondernemerschap 2004. Zoetermeer.

De verschillen tussen niet-westerse migranten enerzijds en westerse migranten en autochtonen anderzijds, zijn wel kleiner geworden gedurende de periode 2000-2006. Een waarschijnlijke verklaring is dat de tweede generatie niet-westerse allochtonen meer bekend zijn met de Nederlandse regelgeving omtrent ondernemerschap en daarom sneller de overstap (kunnen) maken van een dienstverband naar het ondernemerschap. Ook is het opleidingsniveau onder tweede generatie niet-westerse allochtonen is gestegen ten opzichte van eerste generatie allochtonen. Er bestaat een sterke positieve correlatie tussen het opleidingsniveau en het ondernemerschap, vooral ten aanzien van zelfstandig ondernemerschap¹¹⁷.

Helaas zijn er geen cijfers beschikbaar voor de periode 2000-2006 die het onderscheid tussen eerste- en tweede-generatie allochtonen inzichtelijk maken. Er zijn wel cijfers bekend voor de periode 1999-2004. In die periode nam het aantal niet-westerse eerste generatie¹¹⁸ ondernemers toe met 29%. Het aantal niet-westerse tweede generatie¹¹⁹ ondernemers nam in dezelfde periode toe met 51%.¹⁶

Etnische ondernemers ondervinden vaak specifieke knelpunten bij het starten en uitvoeren van hun bedrijf. Ze hebben vaak minder kennis van het Nederlandse zakenleven, zijn vaak niet aangesloten bij reguliere netwerken en brancheorganisaties en hebben vaak moeite met het krijgen van kredieten²¹.

Wat betreft de locatie van het etnisch ondernemerschap geldt dat veertig procent van de etnische ondernemers is gevestigd in de vier grote steden, met name Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Zij vertegenwoordigen tussen de 15% en 20% van het totale aantal ondernemingen in deze steden. De meeste etnische vrouwelijke ondernemers (88%) hebben ervaring opgedaan door werk, ondernemerschap en school of studie, terwijl bijna 30% van de etnische mannelijke ondernemers zijn bedrijf is gestart zonder enige ervaring¹²⁰.

Het streven is van het huidige kabinet Balkende is dat in 2009 het percentage ondernemers onder nieuwe Nederlanders gelijk is aan het percentage ondernemers voor heel Nederland¹²¹.

5.9 Conclusies

Uit het overzicht van een aantal kenmerken van de arbeidsmarktpositie van niet-westerse minderheden blijkt dat deze groep het (veel) minder goed doet dan de autochtone Nederlanders en westerse allochtonen. Hun arbeidsmarktparticipatie blijft ver achter, de werkloosheid ligt op een beduidend hoger niveau, de uitkeringsafhankelijkheid is veel hoger en het beroepsniveau ligt op een relatief laag niveau.

De uitkomsten kunnen niet los worden gezien van het gemiddeld lage opleidingsniveau van niet westerse etnische minderheden in Nederland. De verschillen tussen allochtonen en autochtonen ten aanzien van het ondernemerschap zijn beperkt.

¹¹⁷ Blumberg, B.F. et al (2002). Self employment in the Netherlands: determinants of entry and exit. Universiteit van Maastricht.

¹¹⁸ Onder eerste generatie allochtonen worden verstaan: personen die niet in Nederland zijn geboren en die ten minste één in het buitenland geboren ouder hebben.

¹¹⁹ Onder tweede generatie allochtonen worden verstaan: personen die in Nederland zijn geboren, maar die ten minste één ouder hebben die buiten Nederland is geboren.

¹²⁰ EIM (2004). Monitor Etnisch Ondernemerschap 2004. Zoetermeer.

¹²¹ Ministerie van Economische Zaken. (2007). Factsheet etnische ondernemers. Den Haag.

5.10 Sociale zekerheidspositie van migranten

Na in het eerste deel van dit hoofdstuk de verschillen in arbeidsmarktpositie tussen autochtonen en arbeidsmigrant nader te hebben onderzocht gaat in dit tweede deel de aandacht uit naar de sociale zekerheidspositie van migranten. Deze wordt vergeleken met de positie van de autochtone bevolking in Nederland. Achtereenvolgens komen aan de orde: werken en inactiviteit, de werkloosheidsuitkeringen, de ontwikkeling in bijstandsuitkeringen, en opgebouwde AOW-rechten. In 5.16 volgen de belangrijkste conclusies. Ziekte en arbeidsongeschiktheid worden besproken in hoofdstuk 9.

5.11 Algemeen

Paragraaf 5.1 van dit hoofdstuk laat zien dat de arbeidsparticipatie van allochtonen aanmerkelijk lager is dan die van autochtonen. Van de totale groep niet-westerse allochtonen is gedurende de jaren 2000-2006 bijna de helft werkzaam, van de autochtone beroepsbevolking ligt dit aandeel iets boven de 68%.

Inactiviteit (uitkeringsafhankelijkheid en geen-uitkering-en-geen-werk-status) is de keerzijde van het participatieplaatje. Er bestaan grote verschillen tussen de diverse etnische groepen ten aanzien van de mate van inactiviteit. Tabel 5.7 toont deze verschillen.

Tabel 5.7 Activiteit en inactiviteit op de Nederlandse arbeidsmarkt op 24 september 2004.

Herkomstgroepen	Werkenden	Uitkeringsgerechtigden	Zonder werk en uitkering	Totale beroepsbevolking
Autochtonen	72	13	15	100
Allochtonen	55	21	24	100
Niet westerse allochtonen	49	25	26	100
Westerse allochtonen	61	16	23	100
Totaal	68	15	17	100

Bron: CBS.

Inactiviteit komt het meest voor bij niet-westerse migranten. In totaal was mid 2004 51% van de niet-westerse migranten inactief. Westerse migranten kenden een inactiviteit van 39% eind september 2004, gevolgd door de autochtonen waarvan 28% inactief is. Als men kijkt naar enkel het percentage uitkeringsgerechtigden dan blijkt dat de grootste verklaring te zijn voor inactiviteitsverschillen tussen westerse en niet-westerse migranten. Eind september 2004 ontving bijna één op de vier niet-westerse allochtonen van 15 tot 65 jaar inkomsten uit een sociale uitkering, al dan niet in combinatie met andere inkomsten vanuit bijvoorbeeld een kleine baan¹²². Dit is twee keer zo vaak het geval bij autochtonen. De niet-westerse bevolkingsgroepen met de hoogste percentages uitkeringsontvangers zijn ook de groepen die relatief de minste opleiding genoten hebben. Het betreft hier Irakezen, Somaliërs en Afghanen, groepen waartoe veel vluchtelingen behoren. Het gaat bij deze groepen voornamelijk om bijstandsuitkeringen. Door hun geringe arbeidsverleden in Nederland zijn er weinig rechten voor andere uitkeringen opgebouwd.

¹²² Het betreft bijstandsuitkeringen, werkloosheidsuitkeringen, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en overige sociale uitkeringen, zoals wachtgeld en uitkeringen op grond van de Ziektewet.

De minste uitkeringsontvangers zijn te vinden onder Chinezen en Filippino's. Samen met de Hongkong-Chinezen hebben zij procentueel minder vaak een uitkering dan de autochtone bevolking¹²³.

De niet-westerse allochtonen van de vier grote herkomstgroepen in Nederland hebben relatief vaak een uitkering. Surinamers en Antillianen zitten nog net onder het gemiddelde van 25% van de totale niet-westerse bevolkingsgroep, terwijl het percentage Turken en Marokkanen van 15 tot 65 jaar met een uitkering tegen de 30% loopt¹²⁴.

Zowel voor niet-westerse allochtonen en autochtonen geldt dat de verschillen in uitkeringsafhankelijkheid met de oploop van de leeftijd toenemen. Dit effect vinden we vooral terug als gekeken wordt naar het totale percentage allochtone uitkeringsontvangers in de leeftijd van 55 en 65 jaar. Krijgt van alle niet-westerse allochtonen gemiddeld een kwart een uitkering, van niet-westerse allochtonen tussen de 55 en 65 jaar is dit ruim de helft. Van Turken en Marokkanen in deze leeftijdsgroep ligt het aandeel uitkeringsontvangers zelfs tussen de 65 en 70%.¹²⁵

De volgende paragrafen gaan nader in op de ontwikkeling van de afzonderlijke sociale uitkeringen.

5.12 Werkloosheidsuitkeringen

Tabel 5.8 toont de grote verschillen in de ontwikkeling van de aantallen werklozen per etniciteit.

Tabel 5.8 Werkloze beroepsbevolking in procenten van de beroepsbevolking (2000-2006).

Jaar	Autochtonen	Allochtonen	Niet westerse allochtonen	Westerse allochtonen	Totaal
2000	3,0	7,7	11,0	5,1	3,8
2001	2,9	6,5	8,9	4,5	3,5
2002	3,4	7,8	10,5	5,4	4,1
2003	4,3	10,6	14,6	7,1	5,4
2004	5,3	12,1	16,1	8,4	6,5
2005	5,2	12,7	16,4	9,1	6,5
2006	4,3	10,9	15,5	6,8	5,5

Bron: CBS.

De werkloosheid onder de beroepsbevolking ontwikkelt zich tegengesteld aan de ontwikkeling van het percentage werkenden. Vanaf 2002 tot aan 2005 neemt de werkloosheid toe voor zowel autochtonen als voor allochtonen. In alle jaren is de totale niet-westerse beroepsbevolking ruim drie keer zo vaak werkloos als de autochtone beroepsbevolking. Hoewel dit beeld van toepassing is op de meeste groepen niet-westerse allochtonen, zijn er ook uitzonderingen. Opvallend hierbij zijn enkele Oost-Aziatische herkomstgroepen.

¹²³ CBS.(2004). Allochtonen in Nederland: inkomen van gezinnen. Voorburg/ Heerlen.

¹²⁴ Boerdam, A. (2005). Veel uitkeringen onder niet-westerse allochtonen. Centraal Bureau voor de Statistiek. Voorburg.

¹²⁵ CBS.(2004). Allochtonen in Nederland: inkomen van gezinnen. Voorburg/ Heerlen.

De tweede generatie Chinezen, Vietnamezen en Hongkong-Chinezen kent vanaf 2001 nauwelijks een daling van de werkloosheid.¹²⁶ Westerse allochtone kennen gedurende de gehele beschouwde periode een werkloosheidspercentage dat tussen die van autochtonen en niet-westerse allochtonen in ligt.

In 2005 lijkt voor alle groepen een einde aan de groei van de werkloosheid te zijn gekomen.

Wat de tabel niet laat zien is dat de tweede generatie niet-westerse migranten echter nog geen profijt hebben van de aantrekkende economie¹²⁷. Steeg de werkloosheid ook al in de jaren voor 2002, in 2005 was er nog geen einde aan deze groei gekomen. Dit hogere werkloosheidsniveau van de tweede generatie hangt ook samen met hun gemiddeld lage leeftijd. De werkloosheid onder de 15- tot 25-jarigen is zowel bij autochtonen als allochtonen groter dan die in oudere leeftijdsgroepen. De jeugdwerkloosheid daalt in 2005 echter wel voor autochtone jongeren, maar stijgt nog onder niet-westers allochtone jongeren.¹²⁸

Tabel 5.9 toont hoe de werkloosheidsontwikkeling neerslaat in termen van werkloosheidsuitkeringen.

Tabel 5.9 Percentage WW-ers per herkomstgroep (2001-2005).

Jaar	Autochtonen	Allochtonen	Niet Westerse allochtonen	Westerse allochtonen	Totale beroepsbevolking
2001	2,9	5,0	5,7	4,4	3,3
2002	3,2	5,6	6,5	4,7	3,6
2003	4,0	6,7	8,1	5,5	4,5
2004	4,5	7,6	9,2	6,0	5,1
2005	4,5	7,5	8,9	6,1	5,0

Bron: CBS samenstelling inkomen van personen.

Voor zowel allochtonen als autochtonen geldt dat het aantal ontvangers van werkloosheidsuitkeringen, toeneemt. Het percentage werkloosheidsuitkeringen is het hoogst onder niet-westerse allochtonen. Binnen deze groep is de toename van de werkloosheid vooral sterk onder Marokkanen¹²⁹. Onder deze groep is de werkloosheid sinds 2001 verdubbeld tot een percentage van 22 procent. De andere groepen worden in mindere mate met een stijging van de werkloosheid geconfronteerd. Onder de Turken treedt zelfs een lichte afname ten opzichte van het vorige jaar op.

De werkloosheid onder de overige niet-westerse minderheden ligt op een zeer hoog niveau; bijna twintig procent van deze categorie is werkloos³⁰. Binnen deze categorie zijn de verschillen overigens groot. Zo ligt het werkloosheidspercentage onder Afghanen, Irakezen en Somaliërs op bijna veertig procent. Ter vergelijking: de werkloosheid onder Iraniërs en voormalig Joegoslaven bedraagt 25 respectievelijk 17 procent¹³⁰.

¹²⁶ Klaver, J. Et al. (2005). Etnische minderheden op de arbeidsmarkt. Regioplan. Beleidsonderzoek.

¹²⁷ CBS, statline.

¹²⁸ Van der Vliet, H.N. et.al.(2005). Trends in de positie van niet-westerse allochtonen. CBS Voorburg.

¹²⁹ CBS, statline.

¹³⁰ CBS & WODC (2006). Integratiekaart 2006. Bijlage bij de nota Integratiebeleid 2006.

Vrouwen en jongeren

Voor het autochtone deel van de beroepsbevolking geldt doorgaans dat vrouwen en jongeren gemiddeld een zwakkere positie op de arbeidsmarkt innemen dan mannen. Deze regel geldt niet voor alle groepen autochtonen. De werkloosheid onder niet-westerse allochtone vrouwen lag in 2003 op bijna 14 procent, tegen 9 procent in 2001¹³¹. Dat de werkloosheid onder allochtone vrouwen beduidend hoger ligt dan voor de mannelijke beroepsbevolking, geldt in het bijzonder voor de Turkse en Antilliaanse beroepsbevolking. Bij de Marokkanen is de situatie omgekeerd en bij de Surinamers zijn op dit punt geen verschillen tussen mannen en vrouwen.

Onder een aantal vluchtelingengroepen, in het bijzonder de Afghanen en Somaliërs, ligt het werkloosheidspercentage onder vrouwen op een zeer hoog niveau (50 respectievelijk 44 procent)¹³².

De jeugdwerkloosheid lag in 2003 onder niet-westerse minderheden van 15-24 jaar ruim twee keer zo hoog als onder autochtonen: 21 tegen 9 procent. Ook blijkt de werkloosheid onder de niet-westerse beroepsbevolking van 15 tot 24 jaar op een veel hoger niveau te liggen dan van de oudere leeftijdscohorten.

Opvallend is het feit dat de jeugdwerkloosheid onder Surinaamse en Antilliaanse jongeren uitstijgt boven dat van hun Turkse en Marokkaanse leeftijdsgenoten. Uitgezonderd de (voormalig) Joegoslaven, ligt de jeugdwerkloosheid onder vluchtelingen op een zeer hoog niveau: bijna tweevijfde van de jongere beroepsbevolking is werkloos¹³³.

5.13 Bijstandsuitkeringen

Tabel 5.10 toont de grote verschillen in de aantallen bijstandsgerechtigden per etniciteit.

Tabel 5.10 Percentage bijstandsgerechtigden per herkomstgroep (2001-2005).

Jaar	Autochtonen	Allochtonen	Niet-westerse allochtonen	Westerse allochtonen	Totale beroepsbevolking
2001	2,5	13,1	21,6	5,6	4,3
2002	2,3	12,3	20,1	5,1	4,0
2003	2,4	13,4	21,1	5,3	4,2
2004	2,4	13,2	21,5	5,3	4,3
2005	2,4	12,2	21,3	5,3	4,1

Bron: CBS samenstelling inkomen van personen.

De verschillen in het percentage bijstandsgerechtigden per herkomstgroep tonen in vergelijking met andere uitkeringen, de grootste verschillen. Deze verschillen in bijstandsafhankelijkheid dragen het meest bij aan het totale verschil in uitkeringsontvangers tussen autochtonen en niet-westerse allochtonen. Van de autochtonen had in 2004 ongeveer 2,4% een bijstandsuitkering. Onder Surinamers en Turken is dit percentage vijf keer en onder Marokkanen zes keer zo hoog. Antillianen ontvangen zelfs ruim zeven keer zo vaak een bijstandsuitkering als autochtonen. Met de leeftijd nemen de verschillen in uitkeringsafhankelijkheid tussen niet-westerse allochtonen en autochtonen toe. Van niet-westerse allochtonen van 25 tot 35 jaar ontvangt 14% een bijstandsuitkering.

¹³¹ Klaver, J. Et al. (2005). Etnische minderheden op de arbeidsmarkt. Regioplan. Beleidsonderzoek.

¹³² CBS.(2004). Allochtonen in Nederland: inkomen van gezinnen. Voorburg/ Heerlen.

¹³³ CBS.(2004). Allochtonen in Nederland: inkomen van gezinnen. Voorburg/ Heerlen.

Dit percentage loopt op tot 26% bij de 55- tot 65-jarigen. Bij de autochtonen ligt dit percentage in beide leeftijdsklassen.¹³⁴

Jongeren en vrouwen

Onder de autochtonen is er slechts een relatief klein verschil in bijstandsafhankelijkheid tussen jongeren en ouderen. Van de jongere autochtonen (15–24 jaar) heeft 1 procent een bijstandsuitkering; onder de ouderen (55–64 jaar) is dit aandeel 3 procent. De niet-westerse allochtonen laten in dit opzicht een geheel ander beeld zien. Van de jonge niet-westerse allochtonen had 5 procent een bijstandsuitkering, terwijl van de ouderen bijna 27 procent in de bijstand zat¹³⁵.

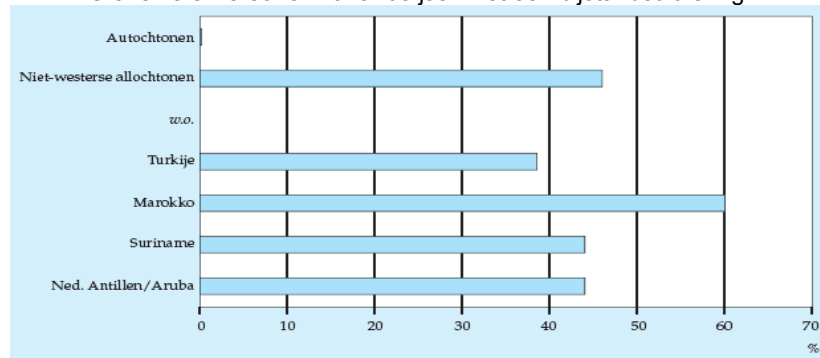
Met 44 procent was vooral het percentage oudere Marokkaanse vrouwen met een bijstandsuitkering hoog. Van de Antilliaanse en Arubaanse vrouwen van 55–64 jaar ontving 39 procent bijstand. Van de autochtone vrouwen met deze leeftijd zat daarentegen 1 procent in de bijstand. Bij beide groepen gaat het grotendeels om alleenstaanden en alleenstaande moeders¹³⁶.

Bijna helft 65-plussers in de bijstand

Een aparte groep uitkeringsontvanger waarbij er zeer grote verschillen bestaan tussen autochtonen en allochtonen, is categorie AOW-ers met een bijstanduitkering. Na het bereiken van 65-jarige leeftijd bestaat er geen recht meer op een arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkering. Recht op bijstand is er echter nog wel als de AOW-uitkering en eventueel pensioen minder is dan het bestaansminimum. AOW-rechten worden opgebouwd uit het aantal jaren dat iemand een verblijfsstatus heeft in Nederland. Pensioenjaren worden opgebouwd tijdens arbeid, waarbij de hoogte van de pensioenuitkering afhankelijk is van het verdiende inkomen. Iemand die pas op latere leeftijd naar Nederland komt, bouwt minder AOW op en ook minder pensioenjaren dan iemand die zijn hele leven in Nederland gewoond en gewerkt heeft. Dit betekent dat vooral de eerste generatie niet-westerse allochtonen meer kans heeft op AOW en/of pensioen dat lager ligt dan het bestaansminimum en daarmee meer kans op een aanvulling met een bijstandsuitkering.

Onder de autochtonen van 65 jaar en ouder had eind 2002 slechts 0,2 procent een bijstandsuitkering. Van de niet-westerse allochtonen van 65 jaar en ouder was dat met 46 procent bijna de helft. Dat zijn 18 duizend niet-westerse allochtone ouderen. Vooral onder Marokkanen van 65 jaar en ouder bevonden zich veel bijstandsontvangers¹³⁷.

Grafiek 5.3 Personen vanaf 65 jaar met een bijstandsuitkering.



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

¹³⁴ Klaver, J. Et al. (2005). Etnische minderheden op de arbeidsmarkt. Regioplan. Beleidsonderzoek.

¹³⁵ SCP (2006). Sociaal Cultureel Jaarplan 2006. Den Haag.

¹³⁶ CBS (2005). Allochtonen in Nederland 2004. Voorburg.

¹³⁷ CBS (2005). Allochtonen in Nederland. Hfd 10: Veel ouderen in de bijstand. Voorburg.

5.14 AOW- uitkeringen

De Algemene Ouderdomswet (AOW) is een volksverzekering met als doel verzekerden een welvaartsvast ouderdomspensioen te garanderen bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. De kring der verzekerden voor de AOW bestaat in de regel uit alle ingezetenen van Nederland tussen de 15 en 65 jaar. Er gelden echter regels die deze kring van verzekerden uitbreiden of beperken. Niet-ingezetenen, die arbeid verrichten in Nederland en hierdoor onderworpen zijn aan het Nederlandse loonbelastingregime, zijn bijvoorbeeld ook verzekerd voor de AOW. Ingezetenen die uitsluitend buiten Nederland arbeid verrichten zijn daarentegen uitgesloten van de kring der verzekerden.¹³⁸

De AOW is een opbouwverzekering. Dat betekent dat de hoogte van de AOW-uitkering afhankelijk is van het aantal verzekerde jaren. De hoogte van AOW-aanspraken kan op verschillende manieren worden vastgesteld. Een meeteenheid die veelal door het CBS wordt gebruikt, is het opbouwpercentage voor de AOW. Dat percentage is gelijk aan de verhouding tussen het aantal verzekerde jaren en het maximaal mogelijke aantal verzekerde jaren.

Het maximaal mogelijke aantal verzekerde jaren is afhankelijk van de leeftijd van de desbetreffende persoon. Zo kan iemand op zijn achttiende verjaardag maximaal drie jaar verzekerd zijn¹³⁹. Tabel 5.12 toont de opgebouwde AOW-rechten van de Nederlandse beroepsbevolking in 2004 en 2005 uitgesplitst naar etniciteit.

Tabel 5.12 Opgebouwde AOW rechten beroepsbevolking in 2004 en 2005.

Jaar	Gemiddelde opbouwpercentage in % van maximaal opgebouwde jaren	
	2004	2005
Autochtonen	98,6	98,7
Allochtonen	75,1	75,9
Niet westerse allochtonen	71,1	72,6
Westerse allochtonen	79,7	79,8

Bron: CBS.

Perioden van ingezetenschap in een ander land dan Nederland kunnen leiden tot een korting op de AOW-aanspraken. De totale duur van perioden van ingezetenschap in het buitenland wordt dan in mindering gebracht op de verzekerde periode van een persoon in Nederland.¹⁴⁰

Het effect van internationale migratie op de AOW-opbouw van personen is duidelijk merkbaar. Zo ligt het gemiddelde AOW-opbouwpercentage voor ingezetenen van Nederland, die in hun leven ooit een periode in het buitenland hebben gewoond (remigranten), met 77 procent beduidend lager dan het gemiddelde opbouwpercentage van 94 procent voor de totale populatie. Voor eerste generatieallochtonen (immigranten) ligt het gemiddelde opbouwpercentage met 61 procent nog aanzienlijk lager.

¹³⁸ Verschuren, L. (2004). AOW-aanspraken: De consequenties van een opbouwverzekering. CBS Voorburg.

¹³⁹ Dijkhoff, A.A.J. et al. (2005). Sociaal Zakboek; Sociale Verzekering. Kluwer.

¹⁴⁰ SER (2000). Onvolledige AOW-opbouw. Publicatienummer 5, Sociaal Economische Raad (SER).

Tweede generatieallochtonen hebben, met een gemiddeld opbouwpercentage van 98 procent, veel minder te maken met onvolledige aanspraken als gevolg van ingezetenschap in een ander land dan Nederland. Deze personen hebben in de meeste gevallen hun hele leven tot nog toe in Nederland gewoond¹⁴¹.

5.15 Arbeidsongeschiktheidsuitkering of een uitkering in verband met ziekte

De vier grote ‘klassieke’ niet-westerse herkomstgroepen hebben daarnaast ook relatief vaak een arbeidsongeschiktheidsuitkering of een uitkering in verband met ziekte. Een westerse migrant ontvangt procentueel gezien minder arbeidsongeschiktheidsuitkeringen dan niet-westerse migranten, maar meer dan autochtonen. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden in dit rapport onderzocht in relatie tot arbeidsongeschiktheid en worden daarom in hoofdstuk 9 behandeld.

5.16 Conclusies

Het percentage werkzame personen verschilt sterk tussen de niet-westerse bevolkingsgroepen. Tijdens de economische laagconjunctuur van de afgelopen jaren waren de daling van het aandeel werknemers en de stijging van de werkloosheid groter onder niet-westerse allochtonen dan onder autochtonen. Niet-westerse allochtonen ontvangen gemiddeld twee keer zo vaak een uitkering als autochtonen. Dit verschil neemt toe met de leeftijd. Van de 55- tot 65-jarige Turken en Marokkanen ontvangt 65 tot 70% een uitkering. Van de tweede generatie niet-westerse allochtonen ontvangt 10% een uitkering. Dit percentage is drie procentpunten lager dan het percentage uitkeringsontvangers onder autochtonen. Hierbij moet men wel bedenken dat de groep tweede generatie allochtonen uit relatief veel jonge mensen die nog onderwijs volgen bestaat.

¹⁴¹ SER (2000). Onvolledige AOW-opbouw. Publicatienummer 5, Sociaal Economische Raad (SER).

6 Migratie en de Nederlandse arbeidsmarkt: de empirie

6.1 Inleiding

In het Nederlandse debat over immigratiepolitiek en integratiebeleid worden vaak economische argumenten in de strijd geworpen. Tegenstanders van een ‘ruim’ immigratiebeleid ten opzichte van immigranten uit de niet-westerse wereld betogen vaak dat de maatschappelijke kosten verbonden aan immigranten bovengemiddeld hoog uitvallen. Voorstanders van zo’n beleid werpen vaak tegen dat er allerlei verborgen krachten schuil gaan achter immigranten, dat immigratie de problemen op de arbeidsmarkt verhelpt en dat immigratie het stelsel van sociale zekerheid betaalbaar houdt.

In hoofdstuk drie is een theoretische uiteenzetting gegeven van de effecten van migratie op de arbeidsmarkt. De conclusie van deze analyses was dat migratie een klein maar significant effect heeft op de welvaartscreatie van een arbeidsmarkt. De toegenomen nationale productie gaat wél gepaard met redelijk omvangrijke welvaartsverschillen. De werkgevers (de verschaffers van kapitaal) gaan er in welvaart op vooruit, net als de migrant, terwijl laaggeschoolde werknemers die arbeid leveren dat substitueerbaar is met de arbeid van migranten, ervaren een verlies aan welvaart.

Dit hoofdstuk onderzoekt de empirische effecten van migratie op de Nederlandse arbeidsmarkt met nadruk op de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarnaast worden de effecten van migratie op de collectieve sector onderzocht en wordt aandacht besteed aan enkele externe effecten van migratie.

6.2 De empirie van migratie: loonhoogtes

Deze paragraaf start met de empirische gevolgen van migratie voor het loonniveau op de Nederlandse arbeidsmarkt. Nederlandse studies over de effecten van migratie op loonhoogtes zijn schaars.¹⁴² Bijna alle Nederlandse migratiestudies onderzoeken de ongunstige arbeidsmarktsituatie van migranten. Deze situatie is in hoofdstuk vijf al uitvoering over het voetlicht gebracht. Een studie naar de effecten van migratie op loonhoogtes van drie nationale arbeidsmarkten in Europa is verricht door Hartog en Zorlu.¹⁴³ De voornaamste bevinding van hun studie is dat immigratie uit niet-EU landen een klein negatief effect heeft op de lonen van laagopgeleide individuen. Omdat de meeste migranten van buiten de EU-landen laagopgeleid zijn, is de uitkomst van deze studie in overeenstemming met de voorspelling van het model dat migratie met name leidt tot welvaartsdaling van laagopgeleide arbeiders. Deze uitkomst is gebaseerd op data afkomstig van een vragenlijst die via kranten is verspreid en is in overeenstemming met een eerdere studie van Hartog en Zorlu naar de effecten van immigratie op de loonhoogtes van laagopgeleide werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt¹⁴⁴.

In hun studie gebruiken Hartog en Zorlu een tweede databron: Het loonstructuuronderzoek. De uitkomsten van hun studie met de data uit deze databron zijn minder eenduidig. Migratie uit niet-EU landen heeft geen effect op de loonhoogte van laagopgeleide arbeid.

¹⁴² WRR (2001). *The Netherland as Immigration Society*. Report to the government. Den Haag.

¹⁴³ Hartog, J. & Zorlu, A. (2002). *The effect of immigration on wages in three European countries*. IZA DP.

¹⁴⁴ Zorlu, A. & Hartog, J. (2000). *The effects of Immigration on native earnings*. Tinbergen Discussion Paper. Amsterdam.

Ander onderzoek naar de invloed van migratie op loonhoogte stelt dat immigratie een klein negatief effect heeft op de loonvorming. Deze uitkomst komt overeen met buitenlandse studies die de effecten van immigratie onderzoeken op de loonhoogtes van laagopgeleide arbeid.¹⁴⁵

Hartog en Zorlu hebben ook een studie uitgevoerd naar de effecten van immigratie op de loonhoogtes van laagopgeleide werknemers van het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen. Zij constateren dat migratie een klein negatief effect.¹⁴⁶

Bauer en Zimmerman stellen dat de meeste empirische studies verwaarloosbare effecten constateren als gevolg van migratie.¹⁴⁷ De literatuur over de invloed van migratie op de Amerikaanse arbeidsmarkt constateert eveneens kleine negatieve effecten op de loonontwikkeling van migranten.¹⁴⁸ Ook Australische en Canadese studies melden geen of geringe negatieve effecten op de loonhoogtes van laagopgeleiden.¹⁴⁹ Wel zijn de geconstateerde effecten in Angelsaksische studies over het algemeen iets groter dan in Europese studies¹⁵⁰. De arbeidsmarkten in de VS, Canada en Australië zijn over het algemeen minder gereguleerd dan de arbeidsmarkten van de Europese landen. Dit uit zich met name in neerwaartse loonrigiditeiten. Dit verschijnsel wordt kort toegelicht bij de bespreking van het verschijnsel verdringing.

Impact van hoogopgeleide migratie op loonhoogtes

Hoewel dit hoofdstuk zich voornamelijk beperkt tot de impact van migratie op de onderkant van de arbeidsmarkt wordt er toch even stil gestaan bij de impact van hoogopgeleide migratie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Verwacht mag worden dat als laagopgeleide migranten voornamelijk van invloed zijn op de arbeidsmarktpositie van laagopgeleide autochtonen, dat hoogopgeleide migranten het loonniveau van hoogopgeleide autochtonen negatief beïnvloeden. De eerder genoemde studie van Zorlu en Hartog benoemt westerse migranten als zijnde hoogopgeleid. De studie vindt geen eenduidige effect.¹⁵¹ Aanvullend onderzoek is vereist om tot goed inzicht te komen over de relatie hoogopgeleide migratie en het loonniveau van hoogopgeleide werkenden.

Verdringing

Van verdringing is in deze studie sprake als een migrant een baan bezet die ook een ingezetene had kunnen bezitten. Het feit dat de meerderheid van de, met name Europese studies, geringe looneffecten constateren als gevolg van migratie kan gelegen zijn in de rigide loonvorming van de Europese welvaartsstaten.¹⁵² Minimumlonen, invloed van vakbonden, CAO's etcetera, maken de loonvorming neerwaarts rigide.

¹⁴⁵ Borjas (1994). The economics of immigration. Journal of economic literature, Smith and Edmonston (1997). The new Americans: demographic and fiscal effects of immigration. Washington.

¹⁴⁶ Zorlu, A. & Hartog, J. (2005). The effect of immigration on wages in three European countries. Journal of population economics. 18:113-151.

¹⁴⁷ Bauer, T. & Zimmerman, K.F. (1999). Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to central and Eastern Europe. Research report 139. Department for education and employment.

¹⁴⁸ Borjas (1999). Heaven's door: immigration policy and the American economy. Princeton University Press. New Jersey.

¹⁴⁹ Addison, T. & Worswick, C. (2002). The impact of immigration on the earnings of natives: Evidence from Australian Micro data. The economic record 78: p 68-78 & Pope D. & Wither, G. ((1993). Do immigrants rob jobs? Journal of Economic History 53: p719-742.

¹⁵⁰ Constand, A (204). Immigrant adjustment and the impact on Natives. In: European Migration: what do we know? Oxford university press.

¹⁵¹ Zorlu, A. & Hartog, J. (2005). The effect of immigration on wages in three European countries. Journal of population economics. 18:page 133.

¹⁵² Roodenburg, H. (2003). Immigration and the Dutch Economy. Centraal Plan bureau. Den Haag.

Omdat het aanpassingsproces niet via het prijsmechanisme verloopt, is het realistisch te verwachten dat migratie effecten heeft op de werkloosheid van laagopgeleide arbeiders. Indien immigratie zich niet vertaalt in een loondaling voor laagopgeleide arbeiders dan leidt het waarschijnlijk via concurrentie tot werkloosheid onder laagopgeleiden.

De internationale literatuur is daar niet eenduidig over. Bauer en Zimmerman¹⁵³ constateren dat de werkgelegenheidseffecten van migratie in Europese landen klein is¹⁵⁴. Angrist en Kugler vinden een klein werkloosheidseffect voor laagopgeleide arbeiders als gevolg van migratie in landen met restrictieve instituties¹⁵⁵.

Ecorys onderzocht in haar rapport over MOE-migranten, een achttal studies over verdringingseffecten van migratie voor de Europese Unie. Het rapport concludeert dat “er veel aanwijzingen zijn voor enige mate van verdringing, in verschillende landen en in verschillende tijdvlakken. De mate van de verdringing hangt af van de kenmerken van de migranten en de autochtonen bevolking en kan daarnaast sterk van regio tot regio verschillen”¹⁵⁶.

In het rapport van Ecorys wijzen verschillende onderzoeken op uiteenlopende verdringingspercentages. De mediaan (middelste score) van die onderzoeken komt uit op 25%. Dat zou betekenen dat bij een extra instroom ter grootte van 10.000 arbeidsjaren er sprake zou zijn van verdringing van ongeveer 2.500 voltijdse arbeidsplaatsen van Nederlandse ingezetenen. Hiertegenover staan het rapport van de Europese Commissie over de werking van het overgangsregime en de ervaringen van landen met een (vrijwel) vrij verkeer van werknemers, die aangeven dat er geen signalen zijn van verdringing¹⁵⁷. De politiek acht de gevolgen van eventuele verdringing relatief gering. In een beleidnota stelt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat “in een situatie waarin de werkloosheid in Nederland naar verwachting zal teruglopen met 40.000 personen in 2006 en met 75.000 personen in 2007, is het kabinet van mening dat het verdringende effect van de arbeidsmigratie in het geheel van de dynamiek op de arbeidsmarkt, relatief beperkt is”¹⁵⁸.

Er is meer empirisch onderzoek nodig om de relatie tussen migratie en werkgelegenheidseffecten, te verduidelijken¹⁵⁹.

Oneerlijke concurrentie

Uit verschillende studies blijkt dus een geringe maar significante mate van verdringing. Door verdringing wordt een dienstbetrekking vervuld door een migrant in plaats van een autochtoon. Puur economisch is hier niet op tegen mits er sprake is van een gelijk speelveld. Zowel de autochtoon als de migrant hebben ongeveer dezelfde kenmerken en dingen onder gelijke omstandigheden mee naar een baan. Het verhaal wordt anders indien beide partijen niet op basis van een gelijk speelveld elkaar betwisten om een baan. We spreken van oneerlijke concurrentie.

¹⁵³ Bauer, T. & Zimmerman, K.F. (1999). Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to central and Eastern Europe. Research report 139. Department for education and employment.

¹⁵⁴ Een uitzondering op deze regel is de studie van Brucker. Die stelt dat er een sterk negatief effect uitging van migratiestromen in de jaren tachtig het loonniveau van werkenden. Brucker, H. (2002). Managing Migration in the European welfare State. In: Immigration policy and the welfare systems. Oxford.

¹⁵⁵ Angrist, J. & Kugler, A. (2002). Protective or counter-productive? Labour market institutions and the effect of immigration on EU natives, IZA DP 443.

¹⁵⁶ Ecorys (2006). Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen. Rotterdam p. 109 & 110.

¹⁵⁷ Europese Commissie (2006). Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty. Brussels.

¹⁵⁸ SZW (2006). Werknemersverkeer nieuwe EU-lidstaten. AM/AMI/06/27052.

¹⁵⁹ Roodenburg, H. (2003). Immigration and the Dutch Economy. Den Haag. Centraal Plan Bureau P. 56.

Oneerlijke baanconcurrentie ontstaat als bijvoorbeeld een migrant bereid is onder het minimumloon te werken of indien de autochtoon een loonkostensubsidie meebrengt voor zijn werkgever waar de migrant geen recht op heeft ook al zijn zijn of haar omstandigheden gelijk aan die van de migrant.

In de praktijk hangt het risico van oneerlijke concurrentie samen met het risico van onderbetaling van arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten in dienst van een Nederlandse werkgever vallen onder de Nederlandse wet- en regelgeving en dienen gelijk betaald te krijgen als Nederlandse werknemers. De wettelijke regels worden echter niet altijd nageleefd. Vanwege het grote verschil in het loonniveau tussen de nieuwe EU-lidstaten en Nederland nemen arbeidsmigranten soms genoegen met minder dan waar zij recht op hebben. Niet alleen krijgt de arbeidsmigrant niet dat wat hij verdient, er ontstaan daardoor ook verstoorde concurrentieverhoudingen.

Om een gelijk speelveld te kunnen garanderen is in een dergelijk geval flankerend beleid nodig met betrekking tot de handhaving van de wet. Het vorige kabinet heeft daarom maatregelen getroffen om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Zo is onder meer de handhaving van de Wet Minimumloon en minimum vakantiebijslag (WML) door de Arbeidsinspectie geïntensiveerd. Daartoe wordt een minimumuurloon ingevoerd en wordt een bestuurlijke boete in de WML opgenomen. Hiermee blijft ook een boete bestaan om werkgevers die schijnzelfstandigen onder het wettelijke minimumloon laten werken, aan te pakken¹⁶⁰.

In een studie van Ecorys worden werkgevers expliciet gevraagd naar de lonen die uitbetaald worden aan MOE-migranten¹⁶¹. Uit de antwoorden komt een wisselend beeld naar voren. Een meerderheid van de geïnterviewde branchevertegenwoordigers geeft aan dat de meeste werkgevers de tewerkgestelde arbeidsmigranten een arbeidsloon uitbetalen dat conform de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst (cao) is. Hierbij moet opgemerkt worden dat het in de meeste gevallen - met name bij seizoensarbeid - gaat om een loon dat aan de onderkant van het loongebouw zit (minimumloon of net iets daarboven). Daarentegen zijn ook geluiden te horen als zou het een publiek geheim zijn dat juist het merendeel van de werkgevers de arbeidsmigranten uitbetaalt beneden het in Nederland geldende minimumloon. Volgens brancheorganisaties komt het in de praktijk ook voor dat arbeidsmigranten er minder moeite mee hebben om zich lager in te laten schalen dan op basis van vooropleiding en competenties noodzakelijk is.

Ter aanvulling merken diverse geïnterviewden op dat er in toenemende mate sprake is van arbeidsmigranten uit MOE-landen die zich in Nederland laten registreren als zzp'er (zelfstandige zonder personeel). Dit blijkt ook uit de gegevens in tabel 5.11 van hoofdstuk IV. In principe gaat het hier om een volledig legitieme constructie. Echter, het komt voor dat arbeidsmigranten via deze weg dezelfde diensten aanbieden als reguliere arbeidskrachten. Omdat zij als zelfstandige niet (meer) gebonden zijn aan collectieve arbeidsovereenkomsten en het minimumloon, zijn de (loon)kosten die een opdrachtgever/ werkgever hen dient te betalen, vaak lager in vergelijking met het inhuren van reguliere arbeidskrachten.

Naast substitutie door zzp'ers, kan ook substitutie plaatsvinden door illegale arbeid. Bij illegale arbeid is onderbetaling meer regel dan uitzondering is. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat het in het kader van dit onderzoek niet mogelijk is te komen tot een kwantitatieve inschatting van de ontwikkeling van illegaliteit.

¹⁶⁰ SZW (2006). Werknemersverkeer nieuwe EU-lidstaten. AM/AMI/06/27052.

¹⁶¹ Ecorys (2006). Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen. Rotterdam.

Brain drain

De term brain drain impliceert emigratie van de meest getalenteerde, hoogopgeleide en gemotiveerde arbeidsmigranten uit arme landen met weinig ontplooiingsmogelijkheden naar rijke landen met veel ontplooiingsmogelijkheden. De Lange et al. (2003) geven aan dat het kenmerkend is voor het wetenschappelijke debat dat betrouwbare gegevens ontbreken. Er bestaan maar weinig publicaties die brain drain kwantitatief kunnen duiden. Bovendien lijkt er in de literatuur vooralsnog geen consensus te bestaan over de effecten van brain drain.

De laatste inzichten volgend uit onderzoek van de Wereldbank tonen een licht positief effect van migratie voor de herkomstlanden¹⁶². Beine et. al (2001) en de Wereldbank (2005, 2003) stellen dat, hoewel op korte termijn de gevolgen voor arme landen dramatisch lijken (vanwege het verlies van hoogopgeleide vakmensen die met een zware financiële inspanning aan een diploma zijn geholpen) de brain drain op lange termijn juist positieve effecten sorteert¹⁶³. De inkomensoverdrachten van migranten (zie vorige paragraaf) naar familie leiden tot een vermindering van armoede en tot meer investeringen in onderwijs. Bovendien keert na verloop van tijd een groot deel van de arbeidsmigranten terug naar het land van herkomst, waarbij mogelijk een brain gain plaatsvindt.

Uit de aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen blijkt dat er in de periode na 1 mei 2004 voornamelijk arbeidsmigranten uit MOE-landen naar Nederland zijn gekomen om tijdelijk te werken in de sectoren land- en tuinbouw, zakelijke dienstverlening, productie en transport. Het gaat daarbij over het algemeen om laaggekwalificeerd werk. Uiteraard zijn ook tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor sectoren waar vooral hoger opgeleiden werkzaam zijn, maar de aantallen hiervoor zijn een stuk kleiner. Vanwege het opleidingsniveau en de competenties van de huidige arbeidsmigranten uit de MOE-landen kan er vooralsnog niet worden gesproken van een brain drain.

Verklaringen voor geringe arbeidsmarkteffecten van migratie

De geringe mate waarin zowel looneffecten als werkloosheidseffecten optreden doet vermoeden dat de invloed van migratie op de onderkant van de arbeidsmarkt gering is. Zowel het loonniveau als de participatiegraad van de autochtone bevolking worden in geringe mate negatief beïnvloed. Op de lange termijn zijn de geconstateerde effecten nog minder significant.

Welke verklaringen kunnen voor deze conclusie worden aangedragen? Een argument kan zijn dat migranten zich vestigen in regio's waar er sprake is van geringe concurrentie tussen het arbeidsaanbod van migranten en dat van de autochtone bevolking. Dit is bijvoorbeeld het geval in welvarende regio waar de vraag naar arbeid het aanbod overstijgt. Migrant opteren zeer bewust voor dergelijke regio's omdat zij daar makkelijk een baan kunnen vinden want er hoeft in geringe mate geconcurrereerd hoeft te worden met de autochtone bevolking. Bewijs voor deze migratiekeuze voor Frankrijk wordt geleverd door Contant (2003).¹⁶⁴

Een tweede argument kan zijn dat de autochtone bevolking en de bedrijven zich zodanig aanpassen op het extra arbeidsaanbod van migranten dat zij in geringe mate negatieve gevolgen ondervinden van migratie.

¹⁶² Schiff, M. (2005). International Migration, Remittances and the Brain Drain. World Bank.

¹⁶³ Beine, M., F. Docquier and H. Rapoport, 2003, Brain Drain and LDC's growth: winners and losers, IZA Discussion Paper, No. 819. and Schiff, M. (2005). International Migration, Remittances and the Brain Drain. World Bank.

¹⁶⁴ Constant, A. (2004). Immigrant adjustment in France and the impact on the Natives. In: Zimmerman, KF. European Migration: What do we know? Oxford University Press.

Een wellicht voor de Nederlandse situatie geschikte derde verklaring voor de geringe effecten van migranten op de onderkant van de arbeidsmarkt, is het feit dat er sprake was van vraagegestuurde migratie in de jaren zestig en zeventig. Er bestond vraag naar arbeid waarin het autochtone arbeidsaanbod niet in kan voldoen. De migranten vulden dienstbetrekkingen op zonder te hoeven concurreren met de autochtone beroepsbevolking.

Halverwege de jaren zeventig veranderde de aard van migratie van vraagegestuurde naar aanbodgestuurde migratie door het toenemend belang van gezinsvorming en gezinshereniging. Deze migranten waren niet altijd werkplichtig en boden zich niet altijd aan op de arbeidsmarkt zodat er helemaal geen arbeidsconcurrentie plaatsvond.

Huisvesting

Huisvesting van MOE-migranten blijkt in de praktijk indirect werkgerelateerd te zijn. Met krijgt een pakket aangeboden: werk plus accommodatie. Aan huisvesting zitten veiligheidsrisico's, welke kunnen leiden tot verzuim op het werk. Daarom wordt huisvesting in deze paragraaf kort belicht.

Adequate huisvesting van arbeidsmigrantten lijkt op meerdere plaatsen in Nederland een probleem te zijn¹⁶⁵. Vaak zijn tientallen of honderden arbeidsmigrantten in een bepaalde regio geconcentreerd. Het blijkt voor kleine gemeenten in landelijke gebieden lastig om op korte termijn voor deze relatief grote groep arbeidsmigrantten huisvesting te regelen.

Daarom lijken arbeidsmigrantten in de praktijk vooral op campings (in tenten en (sta)caravans), bungalowparken, in (verlaten) hotels of in schuren op een boerenbedrijf te verblijven, zo is het beeld dat naar voren komt uit de case studie Duin- en Bollenstreek. Hierbij doet zich veelal een tweetal problemen voor. Ten eerste is er vaak sprake van permanente huisvesting op locaties waar volgens bestemmingsplannen alleen tijdelijke huisvesting toegestaan is. Ten tweede voldoen deze vormen van huisvesting in veel gevallen niet aan de geldende voorschriften voor hygiëne en brandveiligheid.

De huisvestingsproblematiek is in de politiek en de media de laatste maanden weer opge-laaid. Vooral sinds het openstellen van de grenzen voor Roemenen en Bulgaren zou er een grote vraag zijn ontstaan naar goedkope woonruimte. Omdat de vraag veel groter is dan het aanbod heeft dat geleid tot onveilige woonsituaties, zoals het bewonen van een pand met meer mensen dan wettelijk is toegestaan.

Tijdelijke versus permanente migratie

Migratie kan zowel tijdelijk als permanent zijn. Voor de maatschappelijke participatie van immigranten is dit onderscheid van belang, omdat de verwachte verblijfsduur van invloed is op investeringen in menselijk en sociaal kapitaal. Migrantten met een tijdelijke verblijfsduur (gastarbeiders, seizoensarbeiders, illegalen) zullen niet of nauwelijks in landspecifiek of bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal investeren en meer geneigd zijn te investeren in internationaal overdraagbaar menselijk kapitaal of juist heel weinig investeren in menselijk kapitaal (Chiswick, 2000).

Migrantten zelf twijfelen vaak over hun verblijfsduur. Van de immigranten die zeggen dat zij de intentie hebben om terug te keren naar hun vaderland, zet 83 procent dit voornemen niet door.¹⁶⁶ Dit soort lage cijfers over de terugkeer komt men ook in de Nederlandse migratiegeschiedenis tegen.

¹⁶⁵ Ecorys (2006). Evaluatie werknemersverkeer. Rotterdam.

¹⁶⁶ Dustmann, C. (1996). An Economic Analysis of Return Migration. Discussion Papers 96-02 ISSN 1350-6722, University College London, Department of Economics.

Van de Marokkaanse gastarbeiders uit 1966 en 1970 was 38 respectievelijk 16 procent in 1980 teruggekeerd naar Marokko¹⁶⁷. Dit soort percentages maakt dat men – althans voor deze groepen – niet echt van meer van tijdelijke migratie kan spreken. Een reden voor het verschil tussen intentie en gedrag heeft wellicht te maken met de onomkeerbaarheid van sommige beslissingen zodra men gemigreerd is. Zodra bijvoorbeeld immigranten met hun gezin herenigd worden of een gezin vormen veranderen opties, ook al blijven intenties of dromen over een terugkeer bestaan.

Hoewel een overheid niet veel te zeggen heeft over dit soort zaken, zijn zij wel van invloed op de maatschappelijke participatie van migranten. De eerste generaties Marokkanen en Turken hadden bijvoorbeeld de intentie ooit terug te keren naar hun moederland, waardoor zij minder snel geneigd waren om in de Nederlandse taal en scholing te investeren.

Dit gedrag heeft zijn negatieve weerslag op de scholing van hun kinderen, aangezien ouders een belangrijke rol spelen in het overdragen van waarden en normen en het stimuleren van scholing. Van Ours en Veenman (2003) onderstrepen dit aspect in hun onderzoek¹⁶⁸. Uit dit onderzoek blijkt dat verschillen in scholingsniveaus tussen allochtone tweede generaties en autochtone leeftijdgenoten voor het grootste deel op het conto van de ouders zijn te schrijven. Hiermee zij nog eens onderstreept dat beleid ten aanzien van immigranten een zeer lange nawerking kan hebben indien de opname in de samenleving van eerste generatie migranten stukt.

Lange termijn

De voorgaande analyse van de effecten van immigratie op de arbeidsmarkt heeft betrekking op de korte termijn. Op lange termijn zullen de effecten op lonen en werkloosheid minder groot zijn. Hier zijn een aantal redenen voor.

Ten eerste kan de vraag naar arbeid zich aanpassen aan het gestegen aanbod. Indien bedrijven een toename bespeuren van laagopgeleide goedkope migranten, dan kunnen bedrijven hun activiteiten intensiveren in sectoren met veel laaggekwalificeerde arbeid. Door toename van het investeringsniveau stijgt de arbeidsproductiviteit. Een hogere arbeidsproductiviteit maakt het mogelijk om hogere lonen te betalen. Hierdoor kunnen de oorspronkelijke gedaalde lonen, weer stijgen. Op de tweede plaats kan de arbeidsmarkt zich ook gaan herallocceren. Werknemers gaan zich herscholen zodat zij in andere sectoren aan de slag kunnen.

Deze korte bespreking laat zien dat op lange termijn de gevolgen van migratie mee kunnen vallen, mits de arbeidsmarkt zodanig flexibel is dat het zich aanpast aan de toegenomen arbeidsaanbod. Aanpassingen gaan gepaard met kosten, investeringskosten in het eerste voorbeeld en scholingskosten in het tweede voorbeeld.

Ook vergroot immigratie de diversiteit van de ontvangende samenleving. Naast culturele en sociale gevolgen heeft dit mogelijk ook economische effecten op de lange termijn. Zo kunnen immigranten kennis en kunde met zich meenemen waar behoefte aan is in het ontvangende land. Een grotere diversiteit aan kennis en kunde kan daarmee innovatie bevorderen en productiviteit stimuleren. Maar een grote diversiteit kan ook negatieve effecten hebben. Zo kan meer diversiteit, de samenwerking en communicatie bemoeilijken. Het verband tussen diversiteit en productiviteit heeft de aandacht van enkele wetenschappers.

¹⁶⁷ Lucassen, J., R. Penninx (1994, 1995) Nieuwkomers, nakomelingen. Immigranten in Nederland 1550-1993. Amsterdam: Het Spinhuis.

¹⁶⁸ Van Ours & Veenman (2003). The educational attainment of second generation immigrants in the Netherlands. Journal of Population Economics.

Het Amerikaans onderzoeksbureau *National Bureau of Economic Research* (NBER) stelt dat een hogere mate van etnische heterogeniteit leidt tot lagere economische groei¹⁶⁹. Dit negatieve effect is echter zwakker voor landen met een hoger inkomen per hoofd en een grotere mate van democratie. Dit kan erop duiden dat meer ontwikkelde landen beter in staat zijn om etnische diversiteit productief aan te wenden.

Een Europese studie tracht de economische waarde van de culturele diversiteit van immigranten naar Amerikaanse steden te kwantificeren. De studie toont aan dat tussen 1970-1990 een rijkere diversiteit aan immigranten tot hogere lonen en hogere huren voor autochtone Amerikanen heeft geleid. Een conclusie van de studie is dat een toename van sociaal culturele en economische diversiteit in een stedelijk gebied, de productiviteit van de autochtone bevolking op den duur positief beïnvloed¹⁷⁰.

In een studie naar de omvang van de baten van diversiteit stelt Lazear dat deze baten het grootst zijn wanneer de autochtone bevolking en immigranten weinig gemeenschappelijke kennis hebben, aan deze kennis behoefte is in het land van bestemming en wanneer deze kennis tegen lage kosten kan worden overgedragen¹⁷¹.

De studies laten dus enigszins in het midden hoe precies de relatie tussen etnische diversiteit en de economische prestaties van de autochtone bevolking loopt en hoe sterk deze is op de lange termijn. Dat er wel een relatie bestaat tonen de studies wel aan. Meer wetenschappelijk aandacht is vereist om de relatie verder uit te diepen.

Overige effecten: maatschappelijke cohesie, openbare orde en veiligheid

Naast de besproken sociaal-economische effecten brengt migratie ook niet-sociaal economische effecten teweeg. Kort worden de volgende effecten besproken: maatschappelijke cohesie en openbare orde en veiligheid.

Maatschappelijke cohesie:

Ten aanzien van de sociaal-culturele kenmerken van MOE-migranten kan in algemeenheid gesteld worden dat deze meer overeenkomsten vertonen met de sociaal-culturele kenmerken van inwoners van de EU-15 dan met die van inwoners van niet-westerse immigranten. Ook ten aanzien van het opleidingsniveau van MOE-migranten kan in algemeenheid gesteld worden dat deze migranten gemiddeld genomen meer opleiding hebben genoten dan niet-westerse migranten die in de jaren vijftig en zestig migreerden naar Nederland. Dit impliceert dat een gelijkenis met migranten en migratiestromen na uitbreidingen van de EG met Spanje, Portugal en Griekenland wellicht eerder opgaat dan een gelijkenis met migratiestromen uit niet-westerse streken zoals Turkije en Marokko.

Alhoewel op basis van de kenmerken van de MOE-migranten verwacht kan worden dat de integratie en sociale participatie relatief hoog is, blijkt uit de case studie Duin- en Bollenstreek dat de arbeidsmigranten uit MOE-landen, die momenteel in deze regio verblijven, nauwelijks integreren in het leven van de lokale ofwel regionale gemeenschap. Nederlandse ingezetenen en MOE-migranten lijken langs elkaar heen te leven in deze regio. Hiervoor zijn drie redenen aan te wijzen.

¹⁶⁹ Alesina, A. en E. La Ferrara, 2004, Ethnic diversity and economic performance, NBER Working Paper 10313.

¹⁷⁰ Ottoviano, G. en G. Peri, 2004, The economic value of cultural diversity: Evidence from US cities, CEPR Discussion Paper 4233.

¹⁷¹ Lazear E.P., 2000, Diversity and immigration, in: G.J. Borjas (eds.), Issues in the economics of immigration, Chicago: The University of Chicago Press.

Eén daarvan is dat de migratie meestal van tijdelijke aard is. Er is voor migranten nauwelijks aanleiding om te investeren in een relatie met de Nederlandse bevolking, aangezien zij veelal na enkele weken of maanden weer huiswaarts keren. Voor Nederlandse ingezetenen geldt in zijn algemeenheid hetzelfde. Er lijkt sprake te zijn van een zekere desinteresse; hoewel de aanwezigheid van arbeidsmigranten niet wordt afgekeurd, is er ook geen behoefte om met deze mensen bevriend te raken of als kennissen met elkaar om te gaan.

Een tweede reden voor de beperkte integratie van arbeidsmigranten uit MOE-landen is het ontstaan van (met name Poolse) gemeenschappen. Alhoewel de sociaal-culturele kenmerken van MOE-migranten niet sterk afwijken van Nederlandse ingezetenen is er toch sprake van gemeenschapsvorming, met name onder Polen, die de grootste groep MOE-migranten vormen. MOE-migranten wonen meestal dicht bij elkaar, in hotels of op bungalowparken en zijn redelijk afgesloten van de omringende wereld. In toenemende mate is er op locaties met veel arbeidsmigranten sprake van het ontstaan van (tijdelijke) eigen voorzieningen, zoals kerken, winkels, vervoer en horeca. In deze omgeving maken zij zich verstaanbaar in de eigen taal en organiseren zij hun eigen activiteiten voor in de vrije tijd.

De gemeenschappen zijn vooral belangrijk omdat zij een belangrijke aantrekkingskracht hebben op nieuwe arbeidsmigranten. Uit de literatuur (zie hoofdstuk 2) blijkt dat de aanwezigheid van netwerken een significante invloed heeft op de beslissing om te migreren. Het wordt gezien als een belangrijke pullfactor.

De derde reden is de taal. Arbeidsmigranten uit de MOE-landen spreken over het algemeen geen of zeer gebrekkig Nederlands.

Openbare orde en veiligheid:

Uit het Ecorys rapport komt geen eenduidig beeld naar voren van het effect van de aanwezigheid van arbeidsmigranten uit MOE-landen op de openbare orde en veiligheid in deze regio¹⁷². Op basis van de aantallen aanhoudingen die zijn opgenomen in de case studie Duin- en Bollenstreek kan voorzichtig gesteld worden dat de openbare orde en veiligheid niet sterk te lijden hebben gehad onder de komst van arbeidsmigranten uit MOE-landen. In 2004 betrof het aandeel MOE-migranten in het aantal aanhoudingen ongeveer 4 procent, wat niet significant afwijkt van het aandeel van de ingezetenen in die gemeenschap.

De meningen van betrokkenen lopen op dit punt echter sterk uiteen: volgens de politie in deze regio is er sprake van een onevenredig aandeel in de verstoring van de openbare orde en veiligheid door arbeidsmigranten. Ook vertegenwoordigers van de gemeente Noordwijk geven aan dat in hun gemeente sprake is van een negatieve invloed op de openbare orde en veiligheid van de groep van MOE-migranten. Hier tegenover staan de meningen van andere betrokkenen, waaronder eigenaren van bungalowparken en hotels, journalisten, werkgevers, winkeliers en enkele burgers, die in algemeenheid aangeven weinig tot geen overlast te ervaren van de MOE-migranten.³¹

Op basis van de case study Duin- en Bollenstreek kan niet geconcludeerd worden dat er sprake is van etnische spanningen tussen Nederlandse ingezetenen en arbeidsmigranten uit MOE-landen in deze regio. Dit betekent overigens niet dat Nederlandse ingezetenen in deze regio zonder meer tevreden zijn met de aanwezigheid van arbeidsmigranten in hun woon- en leefomgeving. In de regio Duin- en Bollenstreek zijn er onder de autochtone bevolking ook geluiden van ontevredenheid. Dit lijkt vooralsnog echter niet tot spanningen te leiden. Omdat arbeidsmigranten uit MOE-landen tot nu toe meestal werkzaam zijn in sectoren waar sprake is van een (structureel) tekort aan arbeidskrachten, worden zij -vooral door werkgevers - als oplossing van een probleem op de arbeidsmarkt gezien.

¹⁷² Ecorys (2006). Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen. Rotterdam.

Een studie van Baur stelt dat de praktijk uitwijst dat ingezetenen positiever tegen immigranten aankijken wanneer zij zien dat migranten een bijdrage kunnen leveren aan de welvaart van een land.¹⁷³

6.3 De gevolgen voor de Nederlandse collectieve sector

Deze paragraaf biedt inzicht in de gevolgen van migratie voor de collectieve sector. Net als de effecten van migratie op de onderkant van de arbeidsmarkt, geldt ook hier dat de effecten van migratie met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. Het onderzoek op dit vlak is schaars. In Duitsland is er een studie verricht naar de bijdrage van migranten aan de collectieve sector. Het rapport van de commissie-Süsmuth stelt dat de mate van integratie mede bepaalt of de bijdrage van immigranten aan de collectieve sector positief of negatief zal uitvallen.¹⁷⁴

Indien men migranten associeert met jonge volwassenen dan lijkt de veronderstelling dat migranten bijdragen aan de collectieve sector, aannemelijk. Een buitenlandse overheid heeft immers al geïnvesteerd in de migrant in termen van scholing en onderwijs. Omdat de migrant jong is, duurt het nog even voordat deze een last voor de collectieve sector wordt in termen van pensioenfaciliteiten en zorg.

Het door economische migratiestudies veelal geciteerde rapport van Roodenburg, et al. (2003) heeft inzicht geboden in de situatie over de nettobijdrage van migranten aan de Nederlandse collectieve sector¹⁷⁵. Het rapport beziet de nettobijdrage van de migranten aan de collectieve sector over zijn of haar gehele levensloop. Deze nettobijdrage is in hoge mate afhankelijk van de leeftijd van de migrant en zijn of haar sociaal economische kenmerken. Migrantenvormen uiteraard geen homogene groep, maar vertonen aanzienlijke sociaal-economische verschillen.

De afdrachten aan de collectieve sector door migranten

De nettobijdrage aan de collectieve sector van een individu bestaat uit de totale afdrachten aan de collectieve sector minus uitgaven aan de overheid aan het desbetreffende individu. De afdrachten van de migranten aan de collectieve sector bestaan grotendeels deels uit directe belastingen, afkomstig uit arbeid of ondernemerschap en kapitaalbezit (huisbezit, waardepapieren, etcetera) waarbij arbeid de grootste bron van afdrachten vormt. De afdrachten afkomstig van arbeid worden bepaald door de participatiegraad van de migrant. Hoofdstuk V toont dat deze structureel onder de participatiegraad van autochtonen ligt. Tevens bleek uit hoofdstuk twee dat het loon van de participerende migranten eveneens structureel onder het "autochtone" loonniveau ligt. Door het lage loon zijn ook de pensioenreserveringen lager en dus ook de loonbelasting over het pensioen. Het gevolg is dat de afdracht aan de collectieve sector later ligt dan de gemiddelde afdrachtniveau van de autochtone participant.

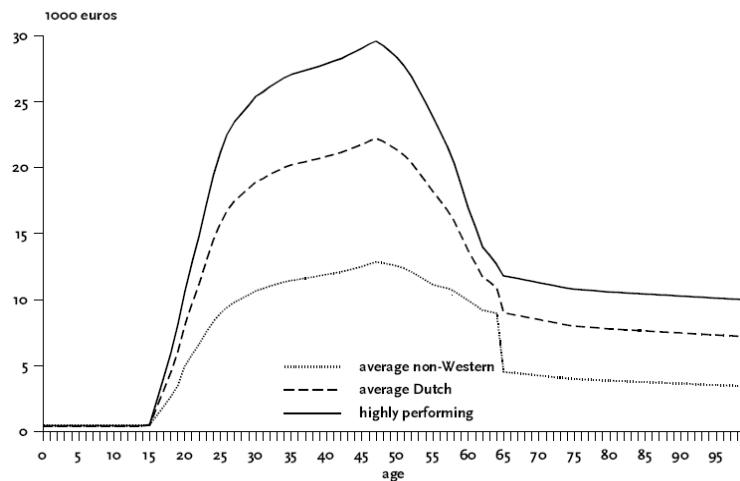
In figuur 6.1 zijn de afdrachten aan de collectieve sector weergegeven van drie groepen participanten: van niet-westerse migranten met gemiddelde sociaal-economische kenmerken, van autochtonen met zeer goede sociaal-economische kenmerken en van autochtonen met gemiddelde sociaal-economische kenmerken.

¹⁷³ Bauer, Th., M. Lofstrom en K.F. Zimmermann (2000), Immigration Policy, Assimilation of Immigrants, and Natives' Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD Countries, Swedish Economic Policy Review, 7. Pp. 13-53.

¹⁷⁴ Kommission "Zuwanderung" (2001). Zuwanderung gestalten, Integration fordern. Berlin juli p 80-81.

¹⁷⁵ Roodenburg, H. (2003). Immigration and the Dutch Economy. Den Haag. Centraal Plan bureau.

Figuur 6.1 Leeftijdsprofiel van belastingafdrachten van drie groep participanten.



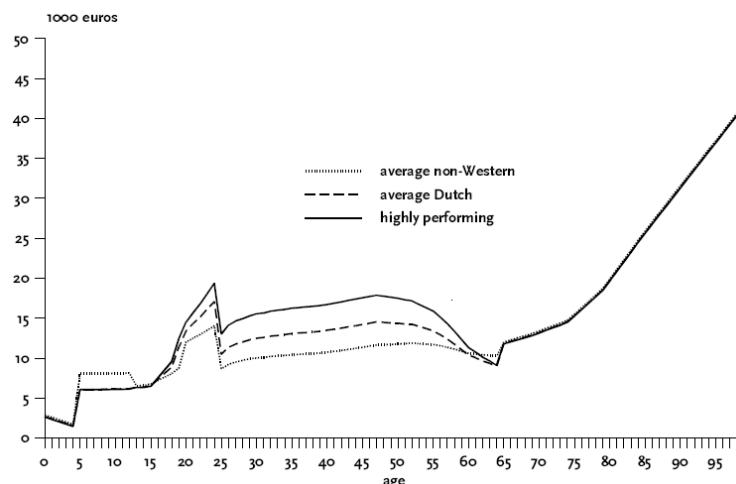
Bron: Roodenburg (2003).

Uit figuur 6.2 blijken grote verschillen tussen de drie genoemde groepen. Voor de leeftijdsgroep 20-65 jaar worden de verschillen grotendeels verklaard door verschillen in participatiegraden en loonhoogtes. De verschillen voor de groep 65+-ers komen grotendeels voort uit verschillende in pensioeninkomens.

De uitgaven van de collectieve sector aan migranten

De uitgavenkant is wat complexer. In de eerste levensfase doen individuen voornamelijk een beroep op de collectieve sector vanwege scholing. Na de (verplichte) scholingfase volgt voor inactieve individuen een beroep op het sociale zekerheidsstelsel middels overdrachten voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of bijstand. Naarmate de leeftijd stijgt wordt er een groter beroep gedaan op het gezondheidsstelsel. Een vierde categorie overheidsuitgaven wordt gevormd door rentesubsidies in de vorm van hypotheekrente-aftrek en huursubsidies.

Figuur 6.2 Leeftijdsprofiel van toebedeelde overheidsuitgaven.



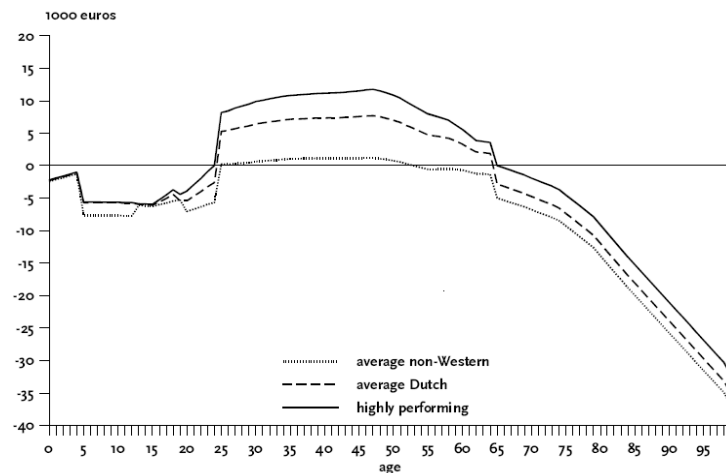
Bron: Roodenburg (2003).

De verschillen in overheidsuitgaven zijn minder groot dan bij het leeftijdsprofiel voor de overheidsontvangsten. De verschillen worden grotendeels verklaard door een hoger beroep op huursubsidies en bijstand. Het beroep op beide overheidsvoorzieningen zijn respectievelijk 2.8 en 4.4 keer zo hoog als bij de autochtone Nederlander¹⁷⁶. De verhoogde uitgaven voor niet-westerse migranten met gemiddelde sociaal-economische kenmerken voor de leeftijd 5 tot en met 15 zijn het resultaat van specifieke onderwijsuitgaven voor kinderen uit achterstandswijken. De verschillen in uitgaven voor de leeftijd 15-25 komen grotendeels door verschillen in consumptie van voortgezet onderwijs.

De netto bijdrage aan de collectieve sector

Het leeftijdsprofiel van de netto bijdrage aan de collectieve sector wordt weergegeven in figuur 6.3. Figuur 6.3 is een samenvoeging van figuur 6.1 en 6.2.

Figuur 6.3 Leeflijdsprofiel van netto bijdrage aan de collectieve sector.



Bron: Roodenburg (2003).

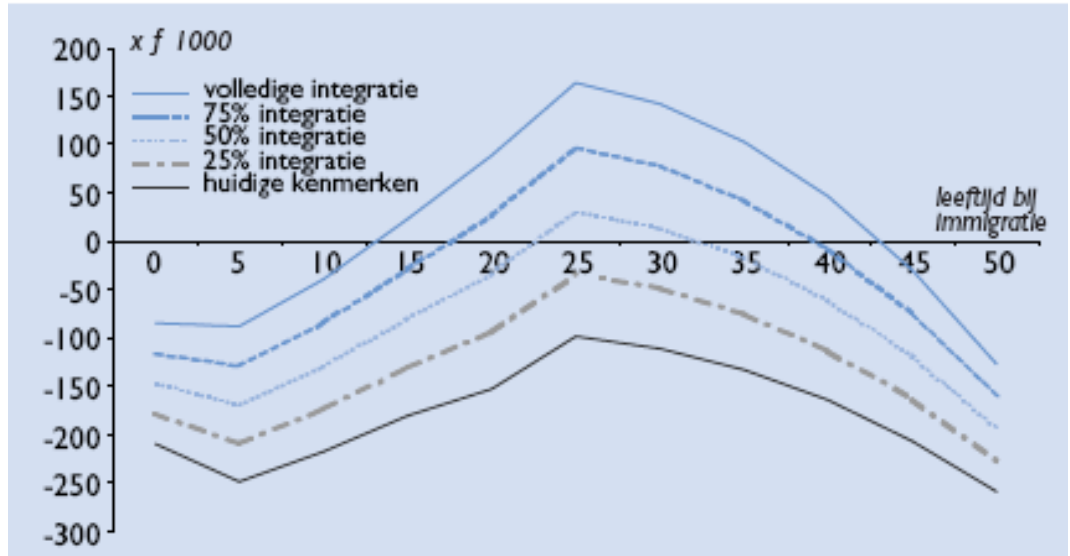
Het verloop van de lijnen in figuur 6.3 die liggen onder de nullijn zijn de nettokosten voor de collectieve sector, de lijnen boven de nullijn zijn de nettobijdragen aan de collectieve sector. De nettobijdragen aan de collectieve sector ontstaan, zoals verwacht, tijdens de actieve levensfase van 15–65 jaar. Deze valt voor een autochtoon positief uit maar komt voor de niet-westerse migrant nauwelijks boven de nul uit. Kinderen en ouderen leveren in beide groepen een negatieve nettobijdrage.

Uit figuur 6.3 blijkt dat de totale bijdrage van migranten gedurende zijn of haar levensloop in sterke mate samenhangt met zijn sociaal-economische kenmerken, en dat de leeftijd van de migrant bij binnenkomst van grote invloed is. De berekening is gemaakt op basis van de veronderstelling dat de migrant zich permanent vestigt dus retourmigratie die de bijdrage van de migrant op latere leeftijd zou kunnen beïnvloeden, is niet meegenomen in de berekening voor figuur 6.3.

In de volgende figuur is daar wel rekening mee gehouden. Figuur 6.4 geeft de contante waarde aan van migranten naar leeftijd van binnenkomst en de mate van economische integratie. Met economische integratie wordt de mate bedoeld waarin de sociaal-economische kenmerken van groepen migranten overeenkomen met de gemiddelde sociaal-economische kenmerken van autochtonen.

¹⁷⁶ Roodenburg, H. (2003). Immigration and the Dutch Economy. Den Haag. Centraal Plan Bureau.

Figuur 6.4 Jaarlijkse contante waarde van migranten naar leeftijd bij binnenkomst.



Bron: ESB (2001).¹⁷⁷

De uitkomst blijkt het gunstigst bij migranten met een leeftijd van 25 bij binnenkomst. Deze groep migranten heeft geen beroep gedaan op het onderwijsstelsel, start bij binnenkomst aan de actieve levensfase middels werk terwijl de dure oude dag nog ver in het verschiet ligt. Hoewel de nettobijdrage van migranten het hoogst is op het 25ste levensjaar, is de nettobijdrage van migranten met de huidige sociaal-economische kenmerken, negatief. Bij jonge migranten wegen de kosten van het onderwijs zwaar. Bij immigranten met een leeftijd vanaf 25 jaar verslechtert het beeld langzaam: hoe ouder de migrant is bij binnenkomst hoe negatiever de nettobijdrage van de migrant.

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat het grootste deel van de migranten naar Nederland komen vanwege gezinsvorming en gezinshereniging. Figuur 6.4 biedt de kans om de totale nettobijdrage van gezinsvorming of gezinshereniging te bekijken. We nemen als voorbeeld een vader en moeder van 25 jaar met twee kinderen in de leeftijd van tussen de 0 en 5 jaar. Verondersteld wordt dat het gezin voor 50% sociaal-economisch geïntegreerd zijn. Uit figuur 6.4 blijft dat het gezin een negatieve bijdrage aan de collectieve sector levert van \pm € 250.000,- en daarmee een aanzienlijke belasting vormt voor de collectieve sector. De bijdrage van dit fictieve gezin wordt pas positief als het gezin in economisch opzicht volledig is geïntegreerd.

Samengevat kan gesteld worden dat voor migranten waarvan de kenmerken overeenkomen met niet-westerse migranten de nettobijdrage aan de Nederlandse collectieve sector, altijd negatief is. Naarmate de intredeleeftijd dichter bij het 25ste levensjaar ligt en de sociaal-economische kenmerken dichter bij een autochtone Nederlander wordt de bijdrage minder negatief en resulteert er uiteindelijk een (geringe) positieve bijdrage.

¹⁷⁷ Roodenburg (2001). Hoe meer zielen, hoe minder vreugd. ESB 19 oktober.

Resumé: de effecten van migratie op het land van herkomst en bestemming

Uit de voorafgaande hoofdstukken is gebleken dat migratie positieve en negatieve effecten teweeg brengt. In kwadrant I in figuur 6.5 staan situaties vermeld waarbij beide betrokken landen er in welvaart op vooruit gaan. De tegengestelde uitgangssituatie uit kwadrant I kan zowel slaan op de arbeidsmarkt als de kapitaalmarkt. Indien er sprake is van een structureel overspannen arbeidsmarkt en onvervulde vacatures in het ene land en een hoge structurele werkloosheid in het andere land, is het goed denkbaar dat beide landen profiteren van internationale migratie.¹⁷⁸

Figuur 6.5 Welvaartswinsten als gevolg van migratie naar land van bestemming en herkomst.

		Land van herkomst	
		Winst	Verlies
Land van bestemming	Winst	I. Tegengestelde arbeids-/Kapitaalmarktsituaties	II. Brain Drain
	Verlies	III. Verdringing, averechtse selectie	IV. Mismatch

In kwadrant II van figuur 6.5 wordt de veelbesproken brain drain, een migratiestroom van hoogopgeleide werknemers, ten tonele gevoerd. De reden waarom het land van bestemming veelal profiteert van een brain drain, schuilt in het feit dat de stroom van hoogopgeleiden aanzienlijk verschilt van de samenstelling van de autochtone beroepsbevolking en de inschakeling van deze nieuwkomers positief uitwerkt voor het productieproces met de autochtone beroepsbevolking. De meest tot de verbeelding sprekende brain drain-situaties zijn natuurlijk gevallen van migranten die vaardigheden bezitten die uniek of essentieel zijn, zodat door het wegvallen van die bewuste personen de bewuste economische activiteit eveneens wegvalt. Natuurlijk zullen ook hier welvaartsverliezen voorkomen doordat de brain drain de beloning van autochtone hoogopgeleiden verlaagt, maar dit verlies wordt grotendeels gecompenseerd doordat hoogopgeleiden vaak weer een investeringsimpuls teweeg brengen die minder sterk zou zijn in het geval van laaggeschoolde immigranten.

Het omgekeerde van het brain drain-proces ziet men terug in kwadrant III, waar laaggeschoolde nieuwkomers de autochtone werknemers verdringen. Zoals eerder vermeld, kan er weliswaar een kleine nettowinst optreden voor het land van bestemming, maar gezien de negatieve effecten op de inkomens voor een grote groep van (veelal laaggeschoolde) ingezetenen, kan men deze situatie niet als een winstsituatie betitelen. De komst van laaggeschoolde migranten is zeker geen winstsituatie als men ook nog het eventuele beroep op het stelsel van sociale zekerheid erbij betreft, zoals eerder beschreven in dit hoofdstuk.

Het laatste geval van migratie (in kwadrant IV) is wellicht een situatie die altijd voorkomen zou moeten worden, maar waar immigratielanden altijd mee te maken krijgen. Immigranten moeten beslissen in onzekerheid en de informatie die zij over het land van bestemming hebben, is veelal zeer beperkt.

¹⁷⁸ Facchini, G (2005). The political economy of international factor mobility. Department of Economics, University of Illinois, Champaign, IL 61820, USA.

De kans op een mismatch luidt een wederzijds verlies in, wanneer het land van herkomst de migrant goed kan gebruiken, terwijl het land van bestemming totaal niet geschikt is voor de kwaliteiten die de migrant bezit.

Deze mismatch kan slaan op hoogopgeleiden die verhuizen van ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen waar de door hen genoten opleiding totaal niet aansluit op de behoeften of eisen. Het geval van mismatch kan echter ook slaan op laag- of ongeschoolden die naar een westers land gaan en daar aangekomen bemerken dat er helemaal geen behoefte is aan ongeschoold werk.

Samenvatting

De geringe mate waarin zowel looneffecten als werkloosheidseffecten optreden doet vermoeden dat de invloed van migratie op de onderkant van de arbeidsmarkt gering is. Zowel het loonniveau als de participatiegraad van de autochtone bevolking worden in geringe mate negatief beïnvloed. Op de lange termijn zijn de geconstateerde effecten nog minder significant. Naast de besproken sociaal-economische effecten brengt migratie ook niet-sociaal economische effecten teweeg. Deze niet-sociaal economische effecten zijn niet eenduidig.

De nettobijdrage aan de collectieve sector van een individu bestaat uit de totale afdrachten aan de collectieve sector minus uitgaven aan de overheid aan het desbetreffende individu. De totale bijdrage van migranten gedurende zijn of haar levensloop hangt in sterke mate samen met de sociaal-economische kenmerken van de migrant, en de leeftijd van de migrant bij binnenkomst. Hoewel de nettobijdrage van migranten het hoogst is op het 25ste levensjaar, is de nettobijdrage van migranten met de huidige sociaal-economische kenmerken, negatief.

7 Arbeidsmigratie en trends op de arbeidsmarkt

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten wij ons op de toekomstige trends op de arbeidsmarkt en de invloed daarvan op arbeidsmigratie. Dit doen wij op basis van de ontwikkelingen die zich momenteel aan het voltrekken zijn. Wij bespreken vijf trends die onmiskenbaar van invloed zijn op het aanbod van arbeid: ‘vergrijzing’ en ‘ontgroening’, ‘verkleuring’, ‘feminisering’ van de werkvloer en de verschuiving in de ‘kwalificatiestructuur’. In het tweede deel gaan we in op de ontwikkelingen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt. We bespreken achtereenvolgens ‘upgrading’, ‘tertiairsering’, de opkomst van de netwerkorganisatie en flexibilisering van de arbeid. Tot slot gaan wij na in hoeverre deze trends impact hebben op het beleid.

7.2 Aanbod van arbeid in 2020

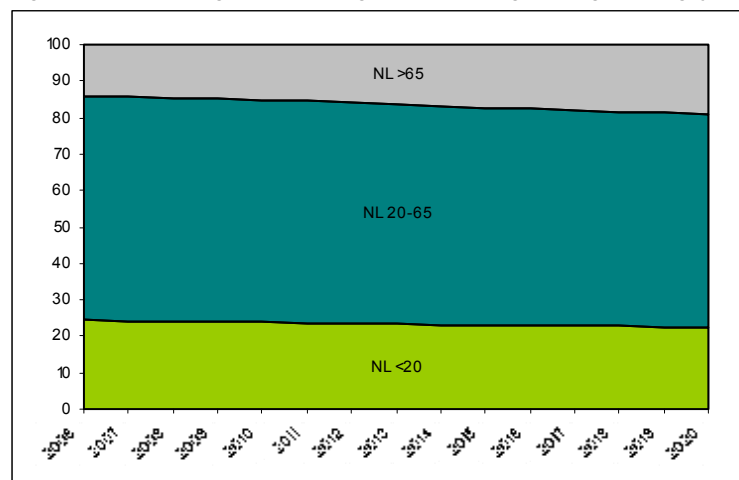
De Nederlandse bevolking verandert van samenstelling. Door vergrijzing, ontgroening en emigratie zal in de komende jaren het binnenlandse arbeidsaanbod (de potentiële beroepsbevolking) sterk afnemen. Het is te verwachten dat werkgevers hierop zullen reageren door arbeidsaanbod in het buitenland te zoeken of door productie over te hevelen naar het buitenland. Wegens de mogelijke impact op arbeidsmigratie zullen wij nader ingaan op de volgende trends:

- Vergrijzing en ontgroening: meer ouderen en minder jongeren.
- Feminisering; relatief meer vrouwen bieden zich aan.
- Verschuiving in de kwalificatiestructuur van het arbeidsaanbod.
- Culturele diversiteit van het arbeidsaanbod: meer verschillende culturen en achtergronden op de arbeidsmarkt.

Vergrijzing en ontgroening

Vergrijzing- en ontgroeningstrends zien we al jaren in de toekomstscenario's en prognoses van de bekende voorspellers als het CPB, het SCP, RIVM en het CBS. Onderstaande figuur 7.1 is afkomstig uit de regionale bevolkingsprognoses van het CBS in samenwerking met het Ruimtelijk Planbureau (RPB).

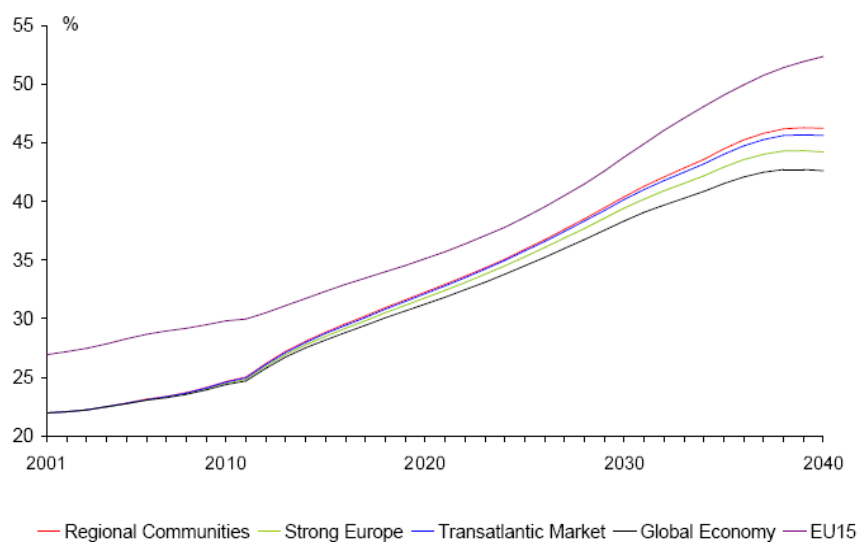
Figuur 7.1 Bevolkingsontwikkeling tot 2020, ontgroening en vergrijzing.



Bron: Duin, C. van et al. (2006).

In bespiegelingen over vergrijzing van de bevolking en vergrijzing op de arbeidsmarkt gaat het tot op heden in nationale en internationale publicaties vooral over de zogenaamde ‘grijze druk’. Hiermee wordt de verhouding aangeduid tussen het aantal 65-plussers als percentage van het aantal 20-64 jarigen. Figuur 7.2 laat een viertal scenario’s zien voor de ontwikkeling van deze grijze druk op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit zijn de vier scenario’s die het CPB heeft ontwikkeld voor de toekomstige welvaarts groei (zie ook: Huizinga en Smid, 2004). De vier scenario’s zijn: ‘global economy’ (sterk internationaal en privaat georiënteerd), ‘strong europe’ (sterk internationaal en collectief georiënteerd), ‘transatlantic market’ (sterk nationaal en privaat georiënteerd) en ‘regional communities’ (sterk nationaal en collectief georiënteerd). Voor een uitgebreide beschrijving verwijzen we naar de betreffende CPB-publicatie. Vooral in de periode na 2010 is die toename goed zichtbaar: in de komende veertien jaar ongeveer 10%-punt. Ten opzichte van andere EU-landen is dit overigens nog een vrij bescheiden toename.

Figuur 7.2 Grijze druk in Nederland en de EU, vier scenario’s tot 2040.



^aBron voor EU15: Eurostat (2000)

¹ quotient van het aantal 65 plussers op het aantal 20 – 64 jarigen.

Bron: Huizinga en Smid (2004).

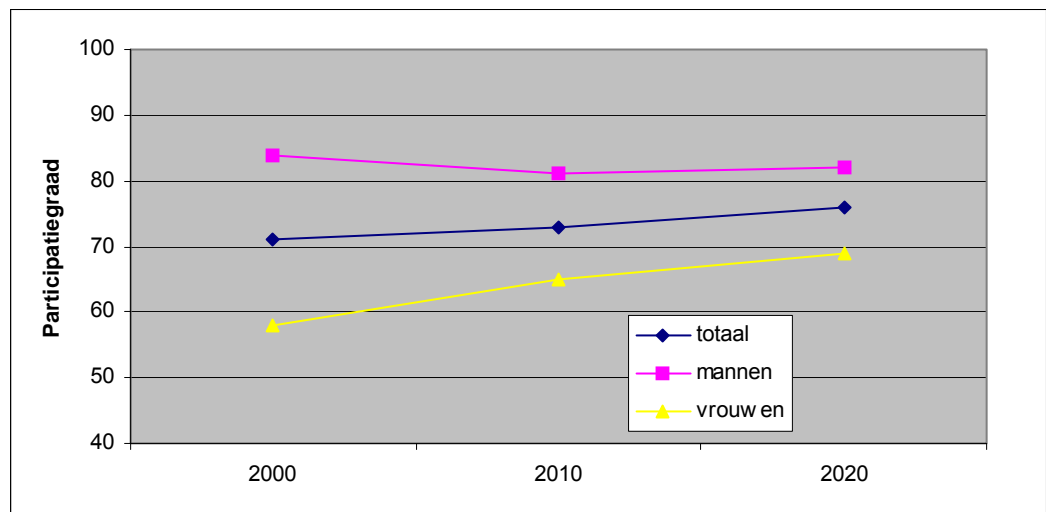
Vergrijzing en ontgroening hebben grote gevolgen voor de samenstelling van het arbeidsaanbod. Vóór 2020 heeft bijvoorbeeld de babyboomgeneratie van na de tweede wereldoorlog de arbeidsmarkt praktisch geheel verlaten. De ontgroening zal leiden tot een verdere veroudering en krimp van de beroepsbevolking. Naar het zich nu laat aanzien zullen er grote tekorten optreden van het arbeidsaanbod in bepaalde sectoren. Het gaat dan niet alleen om de sectoren waar thans al tekorten optreden (de overheidsgerelateerde sectoren als de zorg, het onderwijs, de politie en Defensie), maar ook om het particuliere bedrijfsleven. Door het opdrogen van de binnenlandse arbeidsreserve zal immigratie van buitenlandse arbeidskrachten waarschijnlijk een belangrijk middel worden voor het opvangen van arbeidstekorten.

Feminisering

Naast grijs is het arbeidsaanbod in 2020 ook veel ‘vrouwelijker’ dan nu. Waren er in 2001 volgens het CBS minder dan 3 miljoen vrouwen actief; in 2005 is dat aantal, ondanks de economische terugval, al gestegen naar 3,2 miljoen. De komende jaren zal het aantal werkende vrouwen verder toenemen; eerst vooral in deeltijdbanen, zoals dat in de afgelopen jaren ook het geval is geweest, maar op den duur ook in voltijdbanen.

Het CPB voorspelt zelfs dat de groei van de participatie van vrouwen, die zich voordoet in de deelperiode 2001-2020, de belangrijkste positieve impuls vormt voor het arbeidsaanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt (Roodenburg en Van Vuuren, 2004). In alle doorgereken- de scenario's nemen vrouwen meer dan tweederde van het totale participatieverhogende effect op het arbeidsaanbod in 2020 voor hun rekening. In figuur 7.3 laten we allereerst een zogenaamde beleidsneutrale doorrekening van het CPB zien. In deze doorrekening wordt ervan uit gegaan dat er de komende jaren geen nieuw beleid wordt ingezet dat van invloed is op de arbeidsparticipatie. Het staande beleid werkt uiteraard wel door in de prognoses.

Figuur 7.3 Participatiegraad naar geslacht (20-64 jaar), beleidsneutraal scenario.



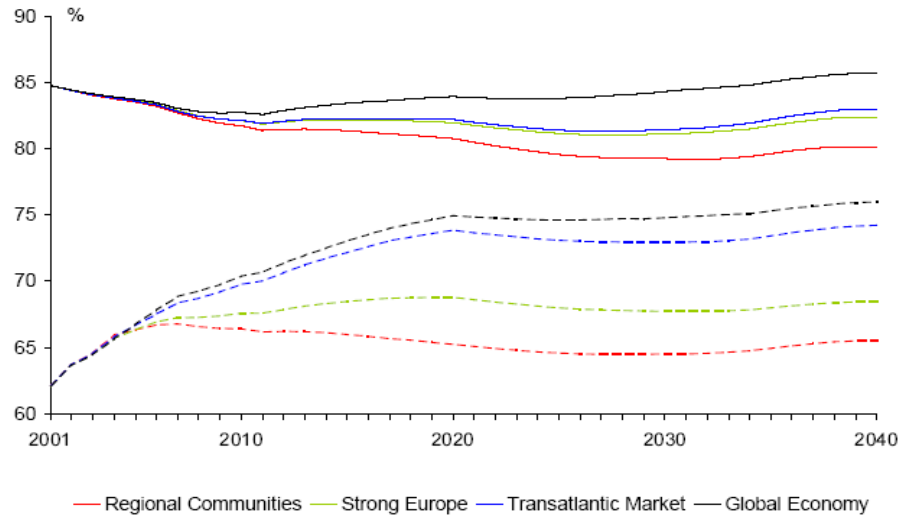
Bron: Euwals en Van Vuuren (2005).

De figuur geeft een duidelijk beeld. Wat betreft de arbeidsparticipatie van mannen is het plafond zo ongeveer bereikt. Zonder aanvullend beleid zal de participatiegraad van mannen tot 2010 licht dalen en dan tot 2020 vrijwel constant blijven. De participatiegraad van vrouwen echter stijgt van nog geen 60% in 2000 naar net geen 70% in 2020. In 2020 is daarmee het verschil in participatiegraad tussen mannen en vrouwen zo'n 10%-punt kleiner dan in 2000.

Zoals opgemerkt veronderstelt deze projectie géén aanvullend beleid. In de komende decennia zullen waarschijnlijk extra maatregelen worden getroffen om de participatie van vrouwen te stimuleren. Daarbij kan het gaan om kinderopvangsubsidies of om fiscale maatregelen, zoals een beperking van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting of een verhoging van de aanvullende combinatiekorting. Het kan echter ook gaan om (verdere) inperkingen van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld in de WWB, de WAO/WIA en de WW, die de participatie in het algemeen en dus ook die van vrouwen verder kunnen verhogen.

Om die reden vullen we de beleidsneutrale prognose aan met een viertal CPB scenario's (zie figuur 7.4). Evenals in de voorgaande projectie is in alle scenario's van het CPB tot 2010 sprake van een dalende arbeidsparticipatie onder mannen door de relatieve oververtegenwoordiging van ouderen in de mannelijke beroepsbevolking. Bij vrouwen verwachten we juist dat de steeds verder toenemende intrede van jonge vrouwen de uittrede van de relatief weinig oudere vrouwen op de arbeidsmarkt óvercompenseert. Deze huidige trend zal in de komende jaren alleen maar sterker worden.

Figuur 7.4 Arbeidsparticipatie mannen (doorgetrokken lijnen) en vrouwen (onderbroken lijnen) 2001-2040.



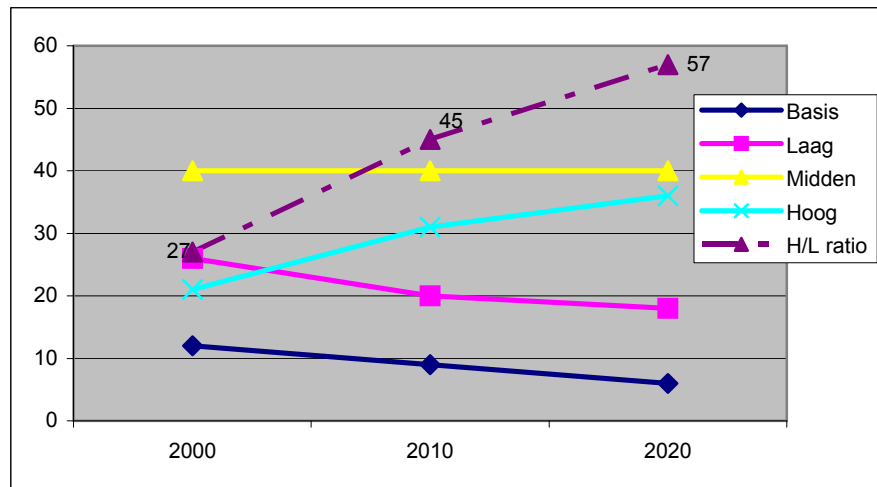
Bron: Huizinga en Smid (2004).

De stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen houdt in de komende jaren de daling van het arbeidsaanbod enigszins binnen de perken. Hiermee heeft deze trend aanvankelijk een remmende werking op de immigratie van buitenlandse werknemers. In de loop van de jaren droogt de vrouwelijke arbeidsreserve echter geleidelijk op waardoor arbeidstekorten gaan toenemen. De remmende werking op migratie van de arbeidsparticipatie van vrouwen zal dan ook waarschijnlijk naar verloop van tijd geleidelijk verdwijnen.

Verschuivingen kwalificatiestructuur

In 2020 zal het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking hoger zijn. De structuur van de op de arbeidsmarkt aangeboden kwalificaties zal anders liggen. Figuur 7.5 laat de kwalificatiestructuur zien, zoals die er in 2020 vermoedelijk uit zal zien.

Figuur 7.5 Procentuele verdeling kwalificatiestructuur potentiële beroepsbevolking.



Bron: Eigen berekening door SER (2006) op basis van Referentieramingen 2006 (Ministerie van OC&W).

Figuur 7.5 laat enkele duidelijke trends zien. Het percentage on- of lager geschoolden neemt verder af, het percentage middelbaar geschoolden blijft constant en het percentage hoger opgeleiden neemt verder toe. Daarmee neemt ook de zogenaamde H/L-ratio in de komende jaren verder toe. Met de H/L ratio bedoelen we het totaal aantal hoog opgeleiden als percentage van het totaal aantal en laag of middelbaar geschoolden. In figuur 7.5 is al rekening gehouden met de voorgenomen kwalificatieplicht tot 18 jaar. Deze maatregel is erop gericht om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. De kwalificatieplicht vormt een belangrijke voorwaarde voor de verdere opscholing van het Nederlandse arbeidsaanbod. Voortijdige schooluitval betekent dat iemand het onderwijs verlaat, voordat een startkwalificatie (MBO-niveau 2) is behaald. Voortijdige schooluitval, onderscholing en verkeerde schoolkeuzes zijn in de komende jaren naar het zich laat aanzien de grootste bedreiging voor de verdere stijging van de H/L-ratio en de duurzame arbeidsparticipatie van lager geschoolden.

De gevolgen die deze verschuivingen in de kwalificatiestructuur gaan hebben voor de migratie, zijn op dit moment niet helemaal te voorzien. Er zijn twee reacties mogelijk. Migranten vullen de leeggekomen arbeidsplaatsen op aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals ook gebeurde in de jaren zestig van de vorige eeuw. Of de immigratie loopt in de pas met de binnenlandse ontwikkelingen zodat vooral de beter opgeleide migranten naar Nederland komen. Waarschijnlijk zullen beide reacties plaatsvinden. Welke van de twee reacties uiteindelijk de overhand krijgt, zal in belangrijke mate afhangen van het overheidsbeleid. Bij ongewijzigd beleid is het te verwachten dat Nederland vooral aantrekkelijk blijft voor de laagopgeleid migranten wegens het betrekkelijk riante sociale zekerheidsstelsel. Als er evenwel incentives komen voor de werving en tewerkstelling van buitenlandse kenniswerkers en experts, zal de nadruk bij de immigratie meer komen te liggen op de bovenkant van de arbeidsmarkt.

7.3 Culturele diversiteit

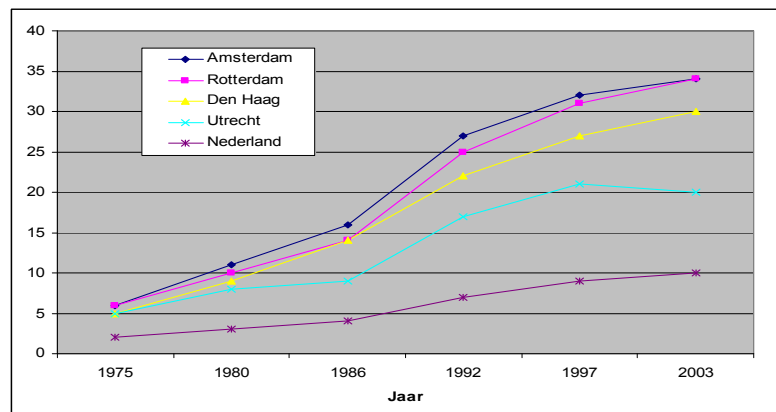
De culturele diversiteit van de arbeidsmarkt neemt de komende decennia sterk toe. Niet alleen gaat een groeiend aantal Nederlandse jongeren met een buitenlandse achtergrond de komende jaren de arbeidsmarkt op. Ook de immigratie van werkenden, met name uit nieuwe Europese lidstaten, zal de komende decennia bijdragen aan de culturele diversiteit van het arbeidsaanbod.

Het CBS voorspelt voor de komende decennia een gestage toename van zowel het aandeel niet-westerse als het aandeel westerse allochtonen in de Nederlandse bevolking. Waar op dit moment bijna 81% van de bevolking autochtoon is, zal dat in 2020 78% zijn (zie figuur 7.5). Dit betekent dat het aantal personen van niet-Nederlandse afkomst in 2020 ruim 3,6 miljoen bedraagt; een toename van een half miljoen ten opzichte van 2006. Het aantal migranten dat zich jaarlijks in Nederland vestigt zal naar verwachting toenemen van 100.000 in 2006 tot 120.000 in 2010 en 122.000 in 2020. De belangrijkste oorzaak voor het groeien van het allochtone aandeel in de Nederlandse bevolking moeten we zoeken in het aantal geboorten bij niet-westerse allochtonen. Binnen niet-westerse gezinnen worden namelijk gemiddeld meer kinderen geboren dan in autochtone gezinnen. Voor de tweede generatie allochtonen geldt dat al minder dan voor de eerste, maar verschil is er nog altijd (CBS, 2006b). De toename van het aantal allochtonen én de toename van hun aandeel in de Nederlandse bevolking in de nog verdere toekomst is grotendeels toe te schrijven aan inwoners van niet-westerse afkomst. Is de groei tot 2020 nog relatief bescheiden, in 2050 is hun aandeel meer dan verdubbeld. Waar in 2007 op elke tien Nederlanders er één van niet-westerse afkomst is, is dat in 2050 er één op vijf.

De consequenties van de ‘verkleuring’ laten zich vooral zien in en om de grote steden. Ongeveer 40% van de 1,6 miljoen allochtonen van niet-westerse afkomst in Nederland woont in een van de vier grote steden. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is zelfs één op de drie inwoners van allochtone afkomst. Figuur 5.6 laat zien dat het aandeel niet-westerse allochtonen in de afgelopen decennia is toegenomen en dat die toename zich vooral voordoet in de grote steden. Enerzijds omdat nieuwe immigranten het liefst wonen in plaatsen waar al familie en/of vrienden wonen.

Anderzijds omdat allochtone gezinnen naar verhouding groot zijn. De 33% niet-westerse allochtonen in de grote steden zorgen in 2003 bijvoorbeeld voor meer dan 50% van het aantal levendgeborenen. Bovendien blijken nieuwe asielmigrantengroepen, die tijdens de opvang gespreid zijn over Nederland, uiteindelijk toch naar de grote steden te trekken.

Figuur 7.6 Percentage niet westerse allochtonen in Nederland en de 4 grote steden.



Bron: SCP (2006).

Het SCP voorspelt, mede gebaseerd op bovenstaande trends en cijfers, dat de concentratie van personen van allochtone afkomst ook de komende vijftien jaar vooral een grote stadsverschijnsel zal blijven en dat, bij ongewijzigd beleid, in 2020 ongeveer een kwart van de grootstedelijke buurten zal worden bewoond door een allochtone meerderheid. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam voorspellen zelf dat hun stad in 2020 voor ongeveer de helft zal worden bevolkt door niet westerse allochtonen.

Figuur 7.7 Ontwikkeling aandeel allochtonen in Nederlandse beroepsbevolking.



Bron: Duin, C. van et al. (2006).

Is bij de niet-westerse allochtonen de oorzaak van groei vooral het aantal geboorten, onder de westerse allochtonen is vooral immigratie de oorzaak van verdere groei. De uitbreiding van de EU is hierin een belangrijke factor. De laatste jaren is de immigratie uit nieuwe EU-landen, zoals Polen, Hongarije en Tsjechië en nu ook Bulgarije en Roemenië een belangrijk aandachtspunt in het publieke debat. In 2004 werkten 70.000 mensen uit de nieuwe EU-landen in Nederland en begin 2006 hadden bijna 45.000 personen uit de nieuwe EU-landen zich in Nederland gevestigd. Tweederde daarvan is afkomstig uit Polen (Corpeleijn, 2006). Het is gezien de huidige stand van zaken rondom de verdere uitbreiding van de EU moeilijk voorspellingen te doen. Maar als we ervan uitgaan dat in 2020 ook Turkije, Kroatië en Macedonië zijn toegetreden tot de EU, dan laat zich een verdere diversiteit van het aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt gemakkelijk voorspellen.

7.4 Vraag naar arbeid in 2020

Veranderingen in de vraag naar arbeid zijn zo mogelijk nog lastiger te voorspellen dan veranderingen in het aanbod. Wij bespreken in het tweede deel van dit hoofdstuk enkele van de meest in het oog springende trends in de vraag naar arbeid, zoals die volgens ons in de komende jaren plaats zullen vinden. Deze ontwikkelingen zijn niet geheel nieuw. Wel zullen zij versneld plaatsvinden en waarschijnlijk een grote impact hebben op de arbeidsmigratie.

Wij bespreken een viertal nauw samenhangende ontwikkelingen:

- ‘*Upgrading*’, ofwel het toenemen van de opleidingseisen voor de arbeidsmarkt als geheel, mede als gevolg van technologische ontwikkelingen.
- ‘*Tertiairsering*’ van de Nederlandse arbeidsmarkt, ofwel de verschuiving van werkgelegenheid van industrie- en landbouwsectoren naar dienstensectoren.
- ‘*Netwerken*’ in arbeidsmarkt en organisaties, ofwel behoefte aan mensen met netwerkcompetenties.
- ‘*Flexibilisering*’ van arbeid, ofwel het verdwijnen van de baan voor het leven en de toenemende vraag naar flexibel en mobiel personeel.

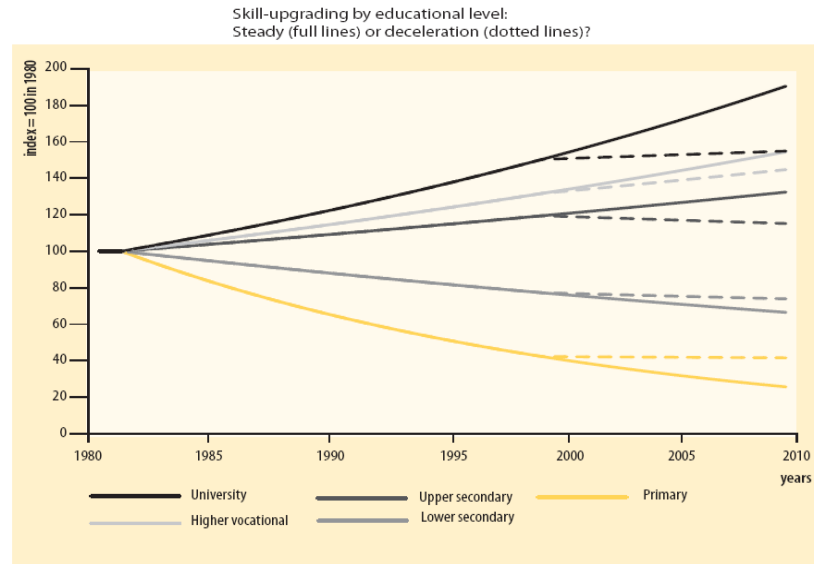
Upgrading

Upgrading van kwalificatie-eisen betekent dat steeds hogere opleidingseisen worden gesteld door werkgevers als gevolg van de toenemende complexiteit van te verrichten werkzaamheden. Upgrading kan daarnaast worden veroorzaakt door een verschuiving van de werkgelegenheid van lagere naar hogere functies en beroepen. Upgrading op de arbeidsmarkt is niet nieuw. Er is al decennia lang, in meer of mindere mate sprake van. Figuur 7.8 laat de ontwikkeling van upgrading zien sinds 1980 (ROA, 2005). De doorgetrokken lijnen daarin geven de ontwikkeling van de vraag naar arbeid op een bepaald opleidingsniveau, uitgaande van een *constante snelheid* van upgrading. In dat scenario zou in 2010 de vraag naar academici ten opzichte van 1980 zijn verdubbeld en zou de vraag naar on- of laaggeschoolde mensen op een kwart liggen van het niveau van 1980.

ROA (2005) laat echter zien dat sinds het einde van de vorige eeuw de upgradingsnelheid wat terugloopt (zie de onderbroken lijnen in figuur 7.8). Verantwoordelijk voor de vertraging van de laatste jaren zijn vooral organisatorische veranderingen die gepaard gaan met de introductie van nieuwe technologieën. De laatste jaren zijn die organisatorische veranderingen vooral gekoppeld aan een verschuiving van de vraag naar arbeid: namelijk van generieke naar meer specifieke vaardigheden. Wij verwachten dat vooral deze laatste tendens ook de komende jaren zal doorzetten. Dit betekent dat er aan de ene kant sprake zal zijn een toenemende vraag naar hooggekwalificeerde arbeid (HBO en WO) en van een toenemende vraag naar specifieke vaardigheden. Aan de andere kant zal er een lichte afname zijn van de vraag naar lager gekwalificeerde arbeid (MBO-niveau). Technologie zal namelijk enerzijds resulteren in complexer werk en anderzijds in vereenvoudiging van voorheen complexe taken.

Het gevolg is dat naast complexer werk ook eenvoudiger werk ‘ontstaat’. Voor de vraag naar arbeid voor de middenfuncties – vanouds de ‘backbone’ van organisaties – is deze divergerende ontwikkeling een bedreiging: die vraag zal immers dalen en mensen in die functies moeten ‘promoveren’ of ‘demoveren’.

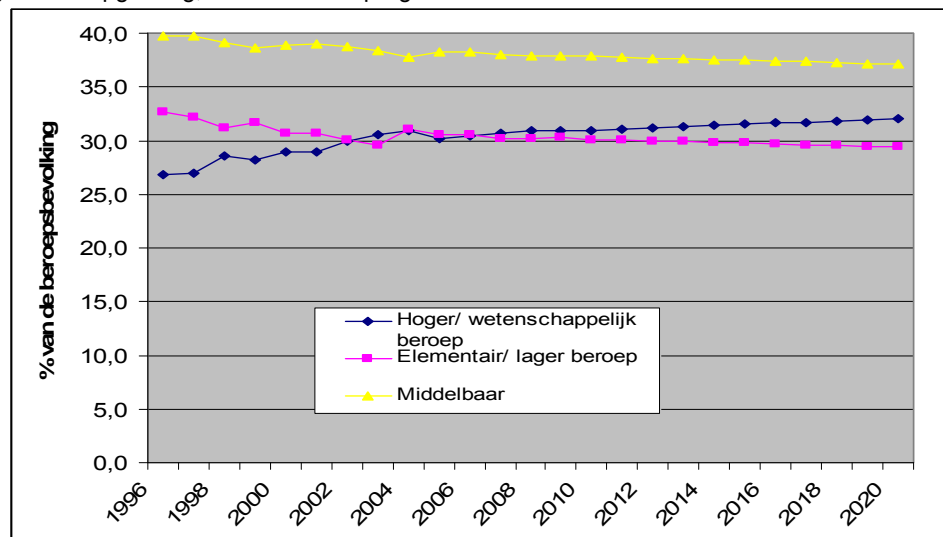
Figuur 7.8: Upgrading op de Nederlandse arbeidsmarkt, tot 2010.



Bron: ROA (2005).

In figuur 7.9 geven we een indruk van de upgrading in beroepen over het afgelopen decennium. Het aandeel van de werkzame beroepsbevolking dat werkt in een wetenschappelijk beroep is in de periode 1996-2005 gegroeid van 5% tot 9%, terwijl het aandeel werkenden in een hoger beroep in diezelfde periode is gestegen van 15% naar 21%. Dus een aandeel van beide groepen samen van circa 30% in 2005. Een daling is zichtbaar voor mensen met een elementair of lager beroep. We hebben de upgradingtrend in figuur 7.9 voor de laatste 10 jaar (vanaf 1996) relatief conservatief doorgetrokken naar 2020. We verwachten dat er de komende decennia meer mensen in hogere en wetenschappelijke beroepen zullen gaan werken. Het aandeel van de werkenden in lagere en elementaire beroepen en in middenberoepen zal daarentegen afnemen. We verwachten dat upgrading zich doorzet, zij het in een gematigder tempo dan we in de afgelopen decennia zagen.

Figuur 7.9 Upgrading, 1996-2005 en prognose 2005-2020.



Bron: Ministerie OC&W, eigen berekening TNO.

Deze laatste voorspelling wordt bevestigd in de meest recente arbeidsmarktprognoses van ROA (2005). In tabel 7.1 laten we de uitbreidingsvraag naar opleidingsniveau in ‘componenten’ zien voor de periode tot 2010. Onder het kopje ‘opleidingseffect’ staat de mate van upgradering binnen beroepen, ofwel het effect van veranderingen in de gevraagde opleidingsachtergrond op de werkgelegenheid. Het effect van een HBO- of WO-studie is positief, terwijl het effect van een lagere opleiding juist negatief is.

Uit de tabel blijkt verder dat de werkgelegenheid voor de komende jaren op alle niveaus zal toenemen. ROA voegt aan de tabel nog de mededeling toe dat in voorgaande prognosestudies de upgradering veel sterker aanwezig was (de opleidingseffecten waren beduidend sterker). Ook dat is een aanwijzing voor een afnemend tempo van de upgradering.

Tabel 7.1 ‘Upgradering’ per opleidingsniveau, 2005-2010.

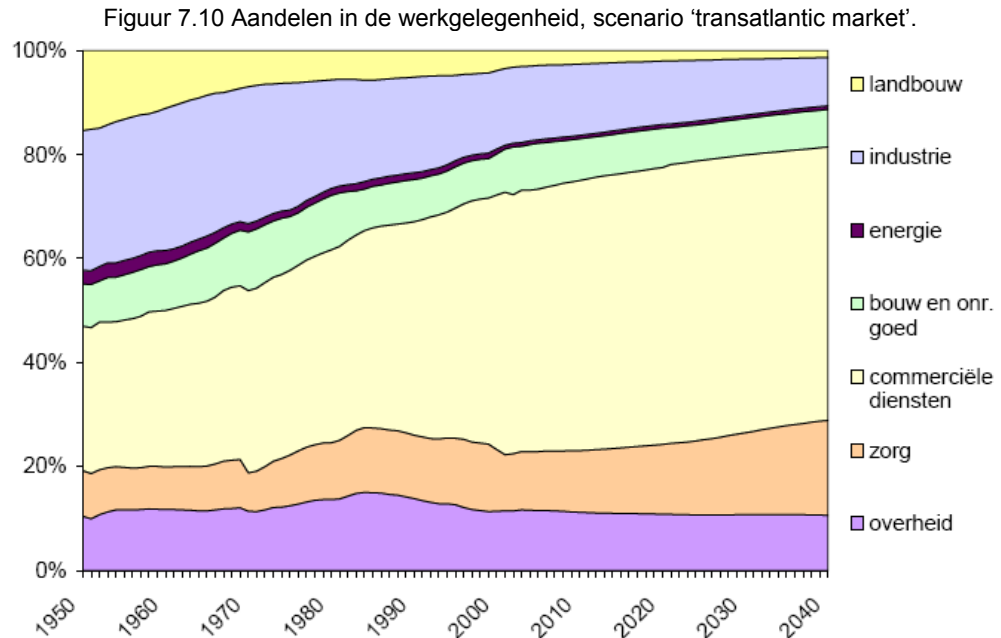
	Opleidingseffect/ ‘upgradering’ %	Uitbreidingsvraag totaal %
Basisonderwijs	-0,8	2,9
VMBO	-0,9	3,4
HAVO/VWO	-0,6	5
MBO	0	4,9
HBO	1	7,5
WO	0,7	5,9
Totaal (inclusief overig)	0	5,1

Bron: ROA (2005).

De verwachting is dat de uitbreidingsvraag van de lagere opleidingsniveaus tot aan het MBO-niveau grotendeels kan worden vervuld met het binnenlandse arbeidsaanbod. De uitbreidingsvraag van het HBO-niveau en in mindere mate ook het WO-niveau zullen slechts ten dele door het binnenlandse arbeidsaanbod opgelost kunnen worden. Het ligt voor de hand dat de vraag naar personeel met een hoger opleidingsniveau gedeeltelijk opgelost zal worden door middel van immigratie van buitenlandse werknemers.

Tertiaisering van de Nederlandse economie

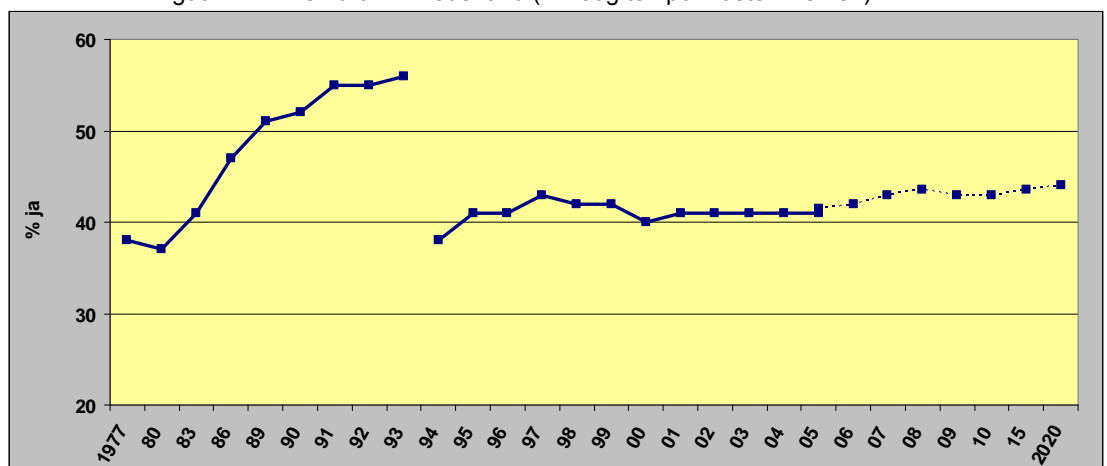
De komende decennia neemt naar verwachting de vraag naar arbeid in de dienstensector sterk toe. Opvallend hierbij is dat de vraag naar eenvoudige dienstverlenende arbeid mee zal groeien met de vraag naar hooggekwalificeerde arbeid in de dienstensector. Figuur 7.10 laat zien hoe de structuur van de werkgelegenheid in 2020 eruit ziet (Huizinga en Smid, 2004). We hebben in deze illustratie voor het ‘transatlantic market’ scenario gekozen, omdat dit het duidelijkst de tertiaisering laat zien. Niettemin is deze trend ook te herleiden uit de andere drie CPB scenario’s.



Bron: Huizinga en Smid (2004).

In 2020 zal de vraag naar arbeid in de commerciële dienstensector flink zijn toegenomen, ten koste van vooral de vraag naar arbeid in de landbouwsector en de industriesector. Ook zien we een toename van het belang van de sector zorg. Door deze tertiërisering zal naar verwachting de werkdruk in de komende jaren stijgen. Op de korte termijn zal dit met name het gevolg zijn van de aantrekkende economie. De vergrijzing, ontgroening en de verschuiving van werkgelegenheid naar hoogrisico sectoren zorgen op de langere termijn voor een verdere toename van de psychische belasting van werkenden (zie figuur 7.11). In figuur 7.11 is een duidelijke trendbreuk zichtbaar in het jaar 1994. De oorzaak voor deze trendbreuk is een wijziging in het categorieënsysteem van de vraag naar werken in hoog tempo door het CBS. Sinds 1994 gebruikt het CBS drie in plaats van vijf antwoordcategorieën.

Figuur 7.11 Werkdruk in Nederland (in hoog tempo moeten werken).



Bron: CBS, bewerking TNO.

Met name het werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt verandert van karakter en dit heeft vooral consequenties voor laagopgeleide mannen. Zij werken nu hoofdzakelijk in de verdwijnende industrie en (land)bouwberoepen en zullen op den duur op zoek moeten naar wat anders. Het is echter zeer de vraag of zij wel zo gemakkelijk kunnen overstappen naar een baan in de persoonlijke dienstverlening.

Het is dan ook te verwachten dat de groeiende vraag naar personeel in de tertiaire sector niet volledig vervuld kan worden met het binnenlandse arbeidsaanbod. Gedeeltelijk zal immigratie van buitenlands personeel een oplossing betekenen. Dit geldt met name voor de commerciële dienstverlening, waarbinnen de communicatie steeds vaker in de Engelse taal plaatsvindt. De grote vraag naar banen in de persoonlijke dienstverlening zal echter in geringe mate door immigranten vervuld kunnen worden. Immigranten missen namelijk de competenties die voor de beoefening van deze beroepen onontbeerlijk zijn, zoals een goede kennis van de Nederlandse taal, cultuur en omgangsvormen.

Flexibilisering van de arbeid zet door

Informatisering, internationalisering, individualisering en intensivering zijn de trends die aan de basis staan van de flexibilisering van de arbeidsmarkt in de komende jaren. Al zijn daar op dit moment nog slechts de eerste tekenen van te zien, het ziet er naar uit dat in 2020 de arbeidsmarkt veel flexibeler en 'losser' zal functioneren dan nu. Mensen zullen vaker van werkgever en functie veranderen en/of meer als een zelfstandige zijn of haar diensten verlenen aan één of meer arbeidsorganisaties. Trends die daaraan bijdragen zijn de individualisering en de groeiende behoefte aan maatwerkproducten en maatwerkdiensten van steeds grilliger consumenten, die vragen om een persoonlijke benadering buiten een organisatiekeurslijf om.

De arbeidsorganisaties van de toekomst zal in staat moeten zijn om mee te ademen met de omgeving en om snel en zonder al teveel kosten in te spelen op nieuwe technologische en economische ontwikkelingen. De wisselende behoefte aan vaak specialistische vaardigheden maken het noodzakelijk om geregeld experts uit het buitenland in te schakelen in het productieproces.

7.5 De toekomstige arbeidsmarkt.

De combinatie van de hierboven beschreven trends resulteert naar verwachting in een tweedeling van de arbeidsmarkt tussen een onderkant en een bovenkant. Op de onderkant van de arbeidsmarkt zal de vraag naar personeel voor de functies tot en met het MBO-niveau grotendeels vervuld kunnen worden door het binnenlandse arbeidsaanbod. Een uitzondering geldt voor de technische beroepen op MBO-niveau, waarvoor waarschijnlijk in toenemende mate buitenlandse werknemers geworven zullen worden om arbeidstekorten weg te werken.

De bovenkant van de arbeidsmarkt (hooggeschoolde functies op het niveau van HBO en WO) zal zich ontwikkelen tot een open internationale arbeidsmarkt waarop zich een grote *diversiteit* van mensen in een sneller tempo in verschillende arbeidsorganisaties beweegt. Arbeidsorganisaties zullen op die arbeidsmarkt de vorm krijgen van een netwerkorganisatie. De hooggeschoolde werknemer wordt steeds meer een ondernemer die (ook) eigen doelen nastreeft. Hij heeft meerdere en intensieve rollen of arbeidsrelaties. De verwachting is dat vooral meer mobiele, hoger opgeleide migranten op deze arbeidsmarkt actief zullen zijn.

Om optimaal gebruik te kunnen maken van dit nieuwe, zeer diverse, aanbod van arbeid zullen arbeidsorganisaties zich in hun HR-beleid steeds meer moeten concentreren op het voeren van een zogenaamd *diversiteitbeleid*. Werkgevers zullen proberen in te spelen op de verschillen tussen mensen in communicatiestijlen, verschillen in verwachtingen, wensen, behoeften en verschillen in rolopvattingen, levensvisie en afkomst. Meer of minder impliciet zijn in het voorgaande wel forse beleids- en institutionele veranderingen verondersteld, waarvan het maar de vraag is of ze in Nederland (of Europa) wel zo voortvarend tot stand zullen komen.

Deze tweedeling op de arbeidsmarkt zal gepaard gaan met een toenemende polarisatie in het onderwijs. De kloof tussen lager en hoger opgeleiden zal verder toenemen. Extra zorgwekkend is dat deze polarisatie in het onderwijs vooral de kloof vergroot tussen 'allochtoon' en 'autochtoon'. Allochtonen zijn inmiddels ruim oververtegenwoordigd onder VMBO-leerlingen én onder voortijdige schoolverlaters. Bij ongewijzigd beleid werkt deze polarisatie in de komende jaren door op de arbeidsmarkt. Jonge allochtonen zullen bovengemiddeld terechtkomen op de laagwaardige functies, mate in de vier grote steden, waar het aandeel van de allochtonen in de komende jaren snel zal oplopen.

8 Migratie en veilig werken

8.1 Inleiding

De laatste jaren is er vanuit de media veel aandacht besteed aan migranten uit met name Oost- en Midden Europa die tijdens het verrichten van werkzaamheden in Nederland onacceptabele veiligheidsrisico's lopen. Met name het ongeval van de Poolse arbeider Pjotr Miksik is destijds uitvoerig in de media uitgemeten. Pjotr Miksik kwam in november 2005 om het leven bij sloopwerkzaamheden toen hij door het dak van een havenloods te pletter valt. Miksik had geen ervaring met hoogwerk, maar werd door het uitzendbureau wel als ervaren kracht verhuurd. Miksik kon zich bij het werk niet aanlijnen en het sloopbedrijf had geen veiligheidsnetten of andere valbeveiliging aangebracht. De inspectie verwees het geval vanwege de ernst van de zaak naar het Openbaar Ministerie.

Uitbuiting van werknemers komt steeds vaker voor in Nederland, vermoedt de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). De dienst spreekt van de opkomst van 'een moderne vorm van slavernij'.¹⁷⁹ Bij inspecties die het SIOD afgelopen jaar uitvoerde spoorde de organisatie vier gevallen op die volgens de dienst aan de kwalificatie slavernij voldoen. Een uitvoerige beschrijving van de gevallen zijn te lezen in het jaarverslag 2006 van de SIOD. In een beschrijving die het SIOD van de cases maakte, staat te lezen hoe dat topje eruit ziet. In een loods werden bijvoorbeeld tientallen Bulgaarse vrouwen ingezet om henneptoppen te knippen. Ze werden 's avonds of 's nachts bij een benzinstation opgepikt. Daarvandaan werden ze in een kleine, dichte vrachtwagen met velen tegelijkertijd vervoerd naar een voor hen onbekende plek. Ter plaatse werd de deur achter hen op slot gedaan en moesten gsm's worden ingeleverd. Het loon bedroeg een kwart van het wettelijk minimumloon.

In een andere zaak werkte een Roemeense man zes dagen in de week en gemiddeld 11,5 uur per dag zonder dat de werkgever over een tewerkstellingsvergunning beschikte. Voor een week werken ontving de man 100 euro en kost en inwoning. Een derde geval waar de SIOD melding van maakt betreft een champignonkweker die via een uitzendbureau in Polen meerdere Poolse vrouwen rekruteerde. Zij werkten tot 22 uur op een dag. De rest van hun tijd moesten ze doorbrengen in slecht onderhouden huizen. Door loon achter te houden creëerde de werkgever bovendien een afhankelijkheidssituatie.

Het laatste geval waar het SIOD tegenaan liep, betrof de tewerkstelling van Indiase werknemers in een tahoe- en tempéfabriek voor gemiddeld 12 uur per dag. De arbeid die ze verrichtten was lichamelijk zwaar en tijdelijk moest een aantal van de werknemers in de fabriek slapen. Veel van de werknemers werden mishandeld. Als loon ontvingen ze 800,- euro per maand, waar ze niet vrij over konden beschikken.

De Nederlandse beleidsinzet

De centrale beleidsinzet van de Nederlandse overheid is om de zelfwerkzaamheid van bedrijven met betrekking tot veilig en gezond werken te stimuleren. Dit betekent dat werkgevers en werknemers gezamenlijk de verantwoordelijkheid moeten nemen voor goede arbeidsomstandigheden. Afspraken tussen werkgevers en werknemers dienen aan te sluiten bij de problemen die spelen op de werkvloer.

¹⁷⁹ Artikel Volkskrant 04-09-2007.

Goede afspraken zijn zijn bijzonder belang voor arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten brengen een eigen gedrag en cultuur met zich mee naar de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook het veiligheidsbewustzijn kan afwijken van de autochtone arbeiders. Volgens vakbond FNV gebeuren er meer ernstige ongelukken met Polen dan bij de inspectie worden gemeld. Ook stelt het FNV dat Polen zouden ook vaker slachtoffer worden van ernstige ongevallen dan Nederlanders.¹⁸⁰

Of er verschillen zijn ten aanzien van het veiligheid in de dienstbetrekking tussen migranten en Nederlander en welke mogelijke factoren daaraan ten grondslag liggen wordt nader belicht in de volgende paragrafen.

8.2 De veiligheidssituatie onder arbeidsmigranten

Er zijn twee bronnen gebruikt voor het schetsen van een beleid van het risicoprofiel ten aanzien van arbeidsongevallen tussen migranten en autochtonen, te weten de “Monitor “Arbeidsongevallen” en het rapport “Sectorprofiel arbeidsongevallen”.

De Monitor Arbeidsongevallen 200¹⁸¹ bevat gegevens over dodelijke en ernstige arbeidsongevallen en arbeidsongevallen met letsel en verzuim in Nederland. De cijfers betreffen schattingen op basis van gegevens uit verschillende bronnen, zoals het Letsel Informatie Systeem van Consument en Veiligheid, de Enquête beroepsbevolking van het De Monitor Arbeidsongevallen is bedoeld als informatiebron voor de overheid en het bedrijfsleven. Als losse bijlage bij de Monitor Arbeidsongevallen 2005 is een rapportage opgesteld met sectorprofielen voor arbeidsongevallen op basis van cijfers over meerdere jaren. In deze rapportage is per sector een risicoprofiel opgesteld op basis van informatie over arbeidsongevallen met lichamelijke letsel én minimaal één dag verzuim bij werkenden uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS en gegevens van de arbeidsinspectie.

In 2005 vonden naar schatting 222.000 arbeidsongevallen plaats met lichamelijke en/of geestelijke schade én minimaal één dag verzuim. Dit zijn 3.300 arbeidsongevallen per 100.000 werknemers. Ongeveer één vijfde (19%) betrof een arbeidsongeval met alleen geestelijke schade. Verder leidden circa 3.500 arbeidsongevallen tot ziekenhuisopname na behandeling op de Spoedeisende Hulpafdeling (SEH). Per 100.000 werkenden zijn dit 45 arbeidsongevallen. Het aantal arbeidsongevallen met dodelijke afloop bedroeg 75 en de kans op dergelijke arbeidsongevallen bedroeg 0,97 per 100.000 werkenden.

¹⁸⁰ www.fnv.nl.

¹⁸¹ TNO (2007). Monitor Arbeidsongevallen in Nederland 2005. Hoofddorp. www.tno.nl/ongevallen.

Tabel 8.1 geeft het aantal arbeidsongevallen naar etniciteit weer.

Tabel 8.1 Arbeidsongevallen naar etniciteit in 2005.

	# ongeluk- ken per 100.000 werknemers	Risico ratio	
		Niet-westerse migrant vs au- tochtoon ¹⁸²	Niet-westerse mi- grant vs alle werk- nemers ¹⁸³
Autochtoon	2,940	2,07	1,86
Niet-westerse migranten	6,110		
Westerse migranten	3,720		
Alle werknemers	3,270		

Bron: Monitor arbeidsongevallen (p. 20). Risicoratio: o.b.v. eigen berekeningen.

Tabel 8.1 toont dat de kans op betrokkenheid bij een arbeidsongeval voor niet-westerse allochtonen in het jaar 2005 ruim 2 keer zo groot is dan voor autochtonen. In vergelijking met het gemiddelde risicoprofiel van werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt lopen autochtone werknemers meer dan 80% meer kans om een ongeval te krijgen in het jaar 2005.

De Monitor Arbeidsongevallen voor het jaar 2004 duidt onder andere migranten aan als een risicogroep. Zij lopen meer dan gemiddeld het risico betrokken te geraken bij dodelijke en ernstige arbeidsongevallen of bij arbeidsongevallen die leiden tot letsel en verzuim¹⁸⁴. Het is aannemelijk dat er sprake is van een nadelig risicoprofiel voor arbeidsongevallen voor werkende migranten in vergelijking met autochtone werknemers.

De gemelde percentages uit tabel 8.1 lijken hoog uit te vallen voor alle groepen. Dit heeft deels te maken met de opzet van de NEA-definitie over ongevallen. In de NEA-definitie wordt onder het letsel als gevolg van een arbeidsongeval ook geestelijke schade meegenomen en daar wordt in de vragenlijst ook expliciet naar gevraagd. In voorafgaande onderzoeken naar arbeidsongevallen wordt geestelijke schade niet meegenomen; er wordt alleen naar 'letsel' gevraagd. Aangenomen wordt dat de respondenten daarbij vooral denken aan lichamelijk letsel. Ook excluderen voorafgaande onderzoeken naar arbeidsongevallen gevallen waarin sprake is van opzettelijk geweld. In navolging van de Europese definitie vallen moedwillige handelingen, zoals geweld en bedreiging, in de NEA wél onder de definitie.

De geraadpleegde data heeft te maken met ongevallen. Ongevallen verschillen in ernst van elkaar waarbij dodelijk ongevallen uiteraard de meest zorgwekkende zijn. Uit een onderzoek naar werkgerelateerde sterfte komt bijvoorbeeld naar voren dat risicovolle werkzaamheden, werkzaamheden zijn waarbij werknemers worden blootgesteld aan gevaarlijke straling en stoffen zoals lasrook, uitlaatgassen, bestrijdingsmiddelen en oplosmiddelen of

¹⁸² Het risico dat een niet-westerse werknemer betrokken is bij een werkgerelateerd ongeval in Nederland in 2005 gedeeld door het risico dat of een autochtoon betrokken is bij een werkgerelateerd ongeval in Nederland in 2005.

¹⁸³ Het risico dat een niet-westerse werknemer betrokken is bij een werkgerelateerd ongeval in Nederland in 2005 gedeeld door het risico op een werkgerelateerd ongeval voor alle werknemers in Nederland in 2005.

¹⁸⁴ Monitor Arbeidsongevallen in Nederland (2006). TNO & Stichting Consument en Veiligheid, pagina 5.

te maken hebben met agressie op de werkvloer. Het onderzoek stelt dat 20% van de dodelijke slachtoffers van arbeidsongevallen een niet-Nederlands ingezetene is.¹⁸⁵

De gepresenteerde cijfers in deze paragraaf hebben betrekking op werknemers. Indien wordt gekeken naar cijfers van arbeidsongevallen tussen autochtone en allochtone zelfstandigen dan blijkt herkomst geen duidelijke rol te spelen.

Trends in arbeidsongevallen

De ongevallenmonitor stelt dat tussen 2000 en 2004 er sprake was een dalende trend van het aantal ongevallen onder migranten. Dit is in lijn met de algemene daling van het aantal arbeidsongevallen met letsel en verzuim dat met bijna 5 procent per jaar is afgenomen. Deze dalende trend van bedrijfsongevallen is tevens merkbaar op Europees niveau waar een daling van het aantal arbeidsongevallen (per 100.000 werkenden) met letsel en verzuim en met dodelijke afloop eveneens doorzet¹⁸⁶. De kans op een arbeidsongeval lijkt gemiddeld in Europa hoger te zijn dan in Nederland¹⁸⁷. De gegevens zijn echter beperkt vergelijkbaar.

Veiligheids- en gezondheidsrisico's voor arbeidsmigranten in de Europese Unie.

Migratiestromen ontwikkelen zich in verschillend tempo in de EU-landen als gevolg van verschillende economische behoeften in het land van herkomst als het gastland en door verschillend migratiebeleid van de ontvangende landen. Dit weerspiegelt het feit dat migratiestromen niet alleen tussen EU landen verschillen in termen van kwantiteit maar ook een kwalitatieve dimensie vertegenwoordigen.

Door deze kwantitatieve en kwalitatieve verschillen is het niet makkelijk om tot vergelijkingen te komen van veiligheids- en gezondheidsrisico's tussen verschillende landen. Harmonisatie op Europees niveau van nationale data is een voorbeeld van een hindernis die moet worden genomen. In de meeste landen kennen arbeidsmigranten een hogere werkloosheid, en wanneer er sprake is van arbeidsparticipatie, lopen arbeidsmigranten een groter risico om in laaggeschoolde functie verzeild te raken waarvoor ze overgekwalificeerd zijn. Bovendien ervaren veel arbeidsmigranten een hoge mate van banonzekerheid en worden de sectoren en beroepen waar veel arbeidsmigranten werkzaam zijn, gekenmerkt door slecht arbeidsomstandigheden. Met name vrouwen en jongen arbeidsmigranten blijken vatbaar voor dergelijke risico's.

Data op Europees niveau op dit gebied is gebrekkig maar levert voldoende aanleiding op tot zorg. Zo stelt een Oostenrijks rapport dat "37% van migrantenwerkers het gevoel heeft te werken onder slechte arbeidsomstandigheden, in vergelijking met een 16% score voor autochtone Oostenrijkers. Ongeveer 30% van de arbeidsmigranten stelt zich ongemakkelijk te voelen onder de slechte arbeidsomstandigheden die vaak leiden tot allerlei veiligheidsrisico's, in vergelijking met 13% van de autochtone Oostenrijkers met dezelfde opvatting.¹⁸⁸ In Spanje meldt het Spaanse ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zaken op elke 100.000ste arbeidsmigrant er 8,4 migranten overlijden als gevolg van een arbeidsongeval in 2005 terwijl hier 6,3 autochtone Spanjaarden tegenover staan.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Popma, J. (2005). *Werkgerelateerde sterfte in Nederland; een verkenning*, HSI.

¹⁸⁶ NO (2007). *Monitor Arbeidsongevallen in Nederland 2005*, p. 8.

¹⁸⁷ TNO (2007). *Monitor Arbeidsongevallen in Nederland 2005*, p. 8.

¹⁸⁸ Biffl, G. (2005). *Arbeitsmarktrelevante Effekte der Ausländerintegration in Österreich*. WIFO. WIEN.

¹⁸⁹ Spanish Ministry of Labour and Social Affairs (2006). *The Survey on Quality of Life in the Workplace*.

Italië meldt zelfs een ongevalratio van 1 op 23 voor autochtonen Italianen terwijl er een verhouding van 1 op 16 geldt voor Italiaanse arbeidsmigranten¹⁹⁰. Ook in Cyprus is er sprake van een ongelijke ongevalrisico ten nadele van arbeidsmigranten, hoewel kwantitatieve gegevens ontbreken¹⁹¹. In Ierland schommelt het risico op een dodelijk werkgerelateerde ongeval al jaren rond de 5.6 migranten op elke 100.000 arbeidsmigranten, vergeleken met een ratio van 3.0 voor autochtone Ieren. Met name in de constructiesector vinden veel ongevallen plaats¹⁹².

Luxemburg betreft een special geval: 22% van alle arbeidsongevallen onder migranten vinden plaats tijdens het reizen van of naar het werk. Luxemburg noemt dit het forensenrisico. Veel arbeidsmigranten werken in Luxemburg maar wonen erbuiten. Arbeidsmigranten beslaan overigens maar liefst 39% van de totale Luxemburgse beroepsbevolking. De vestiging van vele Europese instituten en de geringe omvang van de autochtone bevolking, is daar mede debet aan.¹⁹³

In Zweden lopen arbeidsmigranten evenveel ongevalrisico als een Zweedse allochtoon.¹⁹⁴ Desondanks suggereert een Zweedse studie dat arbeidsmigranten vaker onder fysiek zware omstandigheden werken dan autochtone Zweden¹⁹⁵. Finland en het Verenigd Koninkrijk hebben recentelijk campagnes gestart ter verspreiding van informatie over het creëren van een meer veilige en gezonde werkomgeving. Een gedeelte van de campagne is speciale gericht op arbeidsmigranten¹⁹⁶. Ondanks het feit dat inzicht in de veiligheid- en gezondheidsrisico op het werk verbetert, ontbreken in veel EU-landen nog altijd betrouwbare data.¹⁹⁷

Er zijn een aantal verklaringen te geven waarom in de meerderheid van de EU-landen sprake is van een ongelijke situatie van veilig en gezond werken ten nadele van arbeidsmigranten:

- Zoals al is aangegeven voor enkele landen; vaak weigeren autochtonen gevaarlijke en ongezonde beroepen. Vacatures worden in dergelijke gevallen dikwijls ingevuld door arbeidsmigranten waardoor er een concentratie plaatsvinden van migranten in risicovolle sectoren en beroepen, zoals de constructiesector en de mijnbouw.
- Een tweede verklaring voor de ongelijke situatie ten aanzien van arbeidsomstandigheden is het feit dat in bijna alle EU-landen arbeidsmigranten veel minder sterk worden vertegenwoordigd door vakbonden. Informatie voor arbeidsmigranten over lidmaatschap van een vakbond ontbreekt in de meerderheid van de EU-landen. Er bestaan aanwijzingen dat in enkele landen in de Unie, lidmaatschap beperkt wordt voor arbeidsmigranten door zogenaamde sectoreffecten. In Denemarken, Hongarije, Polen en Het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld concentreren arbeidsmigranten zich in die sectoren waar om historische redenen sprake is van een lage vakbonddichtheid¹⁹⁸.

¹⁹⁰ Caritas (2005). Statistical immigration Dossier.

¹⁹¹ Cyprus Labour Institute Research (2006). *Employment conditions of migrant workers, the role of trade unions in the protection of labour rights and their integration in the Cyprus labour movement*.

¹⁹² Central Statistics Office (2006). *National Quarterly Household Surveys*.

¹⁹³ Waringo, K. (2004). *Migration Policies in Luxembourg*. Luxembourg.

¹⁹⁴ Statistics Sweden (2006). *Labour force survey: a survey of working conditions at the national level*. Stockholm.

¹⁹⁵ The Swedish Integration Board (2004). *Statistical report 2004*. Stockholm.

¹⁹⁶ International Labour office (2006). *Social Protection matters*. Publications Bureau of the International Labour Office. Geneva. June.

¹⁹⁷ Ambrosini, M. & Barone, C. (2007). *Employment and working conditions of migrant workers*. Università degli Studi di Milano. Eurofound. Milaan.

¹⁹⁸ ILO (2006). *Social Protection matters*. Publications Bureau of the ILO. Geneva. June.

- Een voorbeeld van een dergelijke sector is de persoonlijke dienstverlening zoals de schoonmaak.
- Ten dele kunnen de ongelijke arbeidsomstandigheden tussen autochtone en arbeidsmigranten verklaard worden uit obstakels bij het verkrijgen van een geldig werkvergunning. Een grote meerderheid van de arbeidsmigranten die werkzaam zijn in relatief onveilige sectoren of beroepen werken zonder een geldige vergunning¹⁹⁹.
- Een vierde en laatste verklaring is ingegeven door het gebrek aan erkenning van onderwijscertificaten. In het gastland het genoten onderwijsniveau niet erkend vergroot dat de kans van de migranten in een minder veilige en gezonde werkomgeving komt te werken²⁰⁰.

Ten aanzien van de vierde verklaring moet opgemerkt worden dat, in navolging van Canada, de Verenigde Staten en Australië, veel EU-landen erin geslaagd zijn hoger opgeleide migranten van buiten de Unie aan te trekken. Hoger opgeleide migranten hebben over het algemeen een grote kans op volledige economische integratie in de nationale arbeidsmarkt. Deze trend kan het stereotiepe beeld van migrantenbanen, – zogenaamde 3D jobs: dirty, dangerous and demanding-, wellicht doorbreken.

8.3 Verklaringen voor OSH verschillen tussen migranten and autochtone werkers in Nederland

Geconstateerd is dat migranten in Nederland (en op Europees niveau) een groter risico lopen op arbeidsongevallen dan autochtone werknemers. Er zijn geen gegevens beschikbaar die een onderscheid maken tussen de oorzaken van verzuim door letsel tussen autochtonen en migranten. In het algemeen kan gesteld worden dat het niet borgen of veilig stellen van de werkplek is de belangrijkste oorzaak van de door de Arbeidsinspectie geregistreerde ernstige ongevallen en arbeidsongevallen met een dodelijke afloop. Zeventien procent van de ernstige ongevallen en 22% van de arbeidsongevallen met dodelijke afloop is hierdoor veroorzaakt.

Er zijn een aantal verklaringen te geven voor de constatering dat migranten een groter risico lopen op arbeidsongevallen dan autochtone werknemers. De verklaringen zijn gelegen in populatiekenmerken en omgevingsfactoren. Deze komen aan bod in de volgende paragraaf. De bespreking beperkt zich bij de bespreking van enkele factoren tot de niet-westerse migrantengroepen. Data voor westerse migranten beperkt zich voornamelijk tot data voor migranten uit de landen uit Midden- en Oost Europa.

¹⁹⁹ Ambrosini, M. & Barone, C. (2007). *Employment and working conditions of migrant workers*. Università degli Studi di Milano. Eurofound. Milaan.

²⁰⁰ International Labour office (2006). *Social Protection matters*. Publications Bureau of the International Labour Office. Geneva. June.

8.3.1 *Populatiekenmerken: leeftijd*

Leeftijd is waarschijnlijk mede een van de verklaringen voor het relatieve hoge percentage arbeidsongevallen. In tabel 8.2 is het aantal arbeidsongevallen naar leeftijd weergegeven.

Tabel 8.2. Arbeidsongevallen naar leeftijd in aantallen per 100.000.

Leeftijd	Letsel en verzuim	Ziekenhuisopname	Dodelijke afloop
15-19	3.700	45	0,41
20-24	3.600	46	0,28
25-29	3.300	42	0,61
30-34	3.200	36	0,52
35-39	2.900	46	1,2
40-44	3.500	49	0,47
45-49	3.300	34	0,62
50-54	2.900	41	1,6
55-59	3.500	51	0,73
60-64	2.400	76	1,0
65 jaar of ouder		83	1,7
Totaal	3.300	44	

Bron: TNO (2006). Arbeidsongevallenmonitor 2005.

Uit tabel 8.2 blijkt dat werknemers in de laagste leeftijdscategorie (15-19 jaar) de grootste kans hebben om betrokken te raken bij arbeidsongevallen met letsel en verzuim (3.700 per 100.000 werknemers), gevolgd door werknemers in de leeftijdscategorie 20-34 jaar (3.600 per 100.000 werknemers) en werknemers in de leeftijdscategorieën 40-44 jaar en 55-59 jaar (beide 3.500 per 100.000 werknemers). De kans op arbeidsongevallen met ziekenhuisopname is het grootst voor werkenden van 60 jaar en ouder. Arbeidsongevallen met dodelijke afloop komen ook relatief vaak voor bij jongeren en bij werkenden van 65 jaar en ouder (17 per 100.000 werkenden).

Veel, maar zeker niet alle niet-westerse etnische groepen zijn gemiddeld jonger dan de autochtonen. De verschillen tussen de groepen hangen samen met hun migratiegeschiedenis en hun vruchtbaarheid. Zo zijn de Somaliërs met een gemiddelde leeftijd van nog geen 23 jaar van alle betrekkelijk grote groepen het jongst²⁰¹. Tabel 8.3 toont de opbouw van de leeftijd naar etniciteit per 1 januari 2005.

²⁰¹ SCP (2006). Jaarrapport *integratie 2005*. Den Haag.

Tabel 8.3. Kerncijfers leeftijdsopbouw beroepsbevolking naar etnische groep (per 01-01-2005).

Etniciteit	15-19 jaar (%)	20-64 jaar (%)	65 jaar of ouder (%)	gemiddelde leeftijd
Turken	38,2	58,9	2,8	27,4
Marokkanen	42,2	54,9	2,9	26,0
Surinamers	31,6	63,9	4,5	31,7
Antillianen	36,3	61,2	2,4	28,2
Irakezen	38,9	59,2	1,9	27,2
Afghanen	44,0	54,0	2,0	25,6
Somaliërs	46,8	52,3	0,9	22,6
Overige niet-westerse migranten	37,4	60,7	1,9	27,1
Totaal niet-westerse migranten	37,4	59,8	2,8	27,9
Autochtonen	23,5	61,1	15,4	40,1

Bron: CBS, bevolkingsstatistieken

Tabel 8.3 toont aan dat met name onder niet-westerse migranten, jongeren een relatief groot aandeel vormen. Jongeren vertegenwoordigen minder dan een kwart van de autochtone bevolking terwijl allochtone jongeren meer dan een derde van de autochtone populatie vertegenwoordigen.

Er zijn weinig onderzoeken bekend van de gemiddelde leeftijd van de arbeidsmigrant uit Midden- en Oost Europa. Ecorys stelt op basis van een onderzoek van arbeidsmigranten in de Duin- en Bollenstreek dat het met name gaat om migranten in de leeftijd van 20 tot 35 jaar. Corpelijn (2006) stelt dat de gemiddelde leeftijd van de tijdelijke arbeidsmigranten uit Oost- en Midden Europa op 32 jaar²⁰². Daarmee ligt de gemiddelde leeftijd van een MOE-migrant onder de gemiddelde leeftijd van een werkende autochtoon.

Omdat werknemers in de leeftijdscategorie (15-19 jaar) de grootste kans hebben om betrokken te raken bij arbeidsongevallen met letsel en verzuim, kan de leeftijdstructuur van migranten een verklaring vormen voor het relatief hogere risicoprofiel onder arbeidsmigranten.

Taalvaardigheden

Beheersing van de Nederlandse taal wordt beschouwd als een doorslaggevende voorwaarde voor integratie in de samenleving. Migranten die de Nederlandse taal goed beheersen, hebben meestal een hoger inkomen en een hogere beroepsstatus dan migranten die dit niet doen²⁰³. Een goede beheersing van de Nederlandse taal is van grote invloed op het begrijpen en werken met veiligheidsvoorschriften en daarmee van groot belang voor een goede OSH situatie voor de arbeidsmigrant. Met name niet westerse migranten van Turkse, Marokkaanse en Somalische afkomst kampen met (grote) taalachterstanden²⁴.

Op basis van het onderzoek naar de Sociale positie en het voorzieningengebruik van migranten (spva) uit 2002 is over de vier klassieke groepen het volgende te zeggen (tabel 8.4).

²⁰² Corpelijn, A. (2006). *Migranten en werknemers uit de Oost-Europese lidstaten van de Europese Unie*. Bevolkingstrends 3^e kwartaal 2006.

²⁰³ Tillaart, H. van den et al. (2000). Nieuwe etnische groepen in Nederland. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen. En Gijsberts, M. (2003a). 'Opleidingsniveau en taalbeheersing'. In: J. Dagevos, M. Gijsberts en C. van Praag (red.), *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie* (p. 37-62). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/13).

Ongeveer driekwart van de Turkse en ruim de helft van de Marokkaanse hoofden van huishoudens geven desgevraagd aan wel eens problemen met het Nederlands te hebben tijdens het voeren van een gesprek. Van de Surinaamse en Antilliaanse hoofden van huishoudens zegt respectievelijk 15% en 28% er wel eens moeite mee te hebben. Voor de tweede generatie geldt dat, naar eigen zeggen, veel minder: het percentage hoofden van huishoudens dat te kennen geeft wel eens moeite te hebben met het Nederlands, varieert van 5 voor de Antillianen tot 14 voor de Turken van de tweede generatie.

Tabel 8.4. Aandeel hoofden van huishoudens dat aangeeft wel eens problemen met het Nederlands te hebben tijdens het voeren van een gesprek (in procenten).

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
Totaal	73	54	15	28
2e generatie	14	8	9	5

Bron: SCP (2006).

Met Turken, Marokkanen en Somaliërs hebben in hun vrije tijd ook weinig contact met autochtonen wat fungeert als een barrière voor verdere taalontwikkeling²⁰⁴. Niet-westerse allochtone leerlingen hebben in groep 8 van het basisonderwijs nog een taalachterstand van één à twee jaar. Wel zijn er tekenen dat deze groep haar taalachterstand langzaam aan het inhalen is.²⁰⁵

Ook Arbeidsmigranten uit de MOE-landen spreken over het algemeen geen of zeer gebrekkig Nederlands, zo wordt door alle geïnterviewde personen aangegeven. Soms spreekt men een klein beetje Duits (met name de Sileziërs). Het ontbreken van kennis van de Nederlandse taal betekent dat de meeste arbeidsmigranten niet of nauwelijks voor werk ingezet worden waarbij communicatie in het Nederlands een belangrijke rol speelt²⁰⁶. Het feit dat de arbeidsmigranten nauwelijks de Nederlandse taal spreken bemoeilijkt de communicatie op de werkvloer. De verbale communicatie tussen Neldernadse werknemers en arbeidsmigranten uit de MOE-landen gebeurt dan ook vaak in het Duits of Engels, afhankelijk van de nationaliteit van de migrant.

Opleiding

Voorals werknemers met MAVO/VMBO- en HAVO/VWO/MBO-diploma zijn vaak slachtoffer van een arbeidsongeval met letsel en verzuim. Zij zijn betrokken bij respectievelijk 31% en 46% van de arbeidsongevallen met letsel en verzuim (zie tabel 8.4). Over het algemeen is de kans op een arbeidsongeval met letsel en verzuim hoger onder werknemers met een laag opleidingsniveau en lager onder werknemers met een hoog opleidingsniveau. Onder werknemers met basisonderwijs en MAVO/VMBO als hoogste opleidingsniveau is de kans op betrokkenheid bij een dergelijk arbeidsongeval het grootst, respectievelijk 4.600 en 4.700 per 100.000 werknemers.

Het onderwijsniveau naar etniciteit (en sekse) is weergegeven in tabel 8.5.

²⁰⁴ SCP (2006). Jaarrapport integratie 2005. Den Haag. pagina 55.

²⁰⁵ SCP (2006). Jaarrapport integratie 2005. Den Haag.

²⁰⁶ Ecorys 2006). Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen. Rotterdam.

Tabel 8.5. Onderwijsniveau 25-64 jaar naar herkomst (2005 in %).

	bo	vbo	mavo	Havo /vwo	mbo	hbo	wo	totaal
Vrouwen								
Migranten	16	10	8	15	25	11	11	100
Turken	42	15	4	14	14	3	3	100
Marokkanen	46	17	3	7	18	3	3	100
Surinamers	16	10	10	12	33	14	3	100
Overige niet- westerse migranten	18	10	3	23	22	6	16	100
Autochtonen	12	17	12	7	29	16	7	
Mannen								
Migranten	8	15	6	6	35	19	11	100
Turken	24	4	14	18	25	5	5	100
Marokkanen	32	4	14	14	21	4	6	100
Surinamers	13	8	14	11	34	12	6	100
Overige niet- westerse migranten	10	3	11	19	26	7	21	100
Autochtonen	8	15	6	6	35	19	11	100

Bron: emancipatiemonitor 2006.

Het onderwijsniveau van de totale groep migranten is in redelijke mate vergelijkbaar met de autochtone beroepsbevolking. Grote verschillen treffen we aan in vergelijking van het autochtone onderniveau en het onderwijsniveau van niet-westerse migranten dat gemiddeld lager ligt dan van de autochtone bevolking. Vooral relatief veel Turken en Marokkanen zijn laagopgeleid. Zo had in 2005 ruim 40% van de Turkse en Marokkaanse vrouwen hooguit het basisonderwijs afgerond. Uit ander onderzoek is gebleken dat een flink aandeel van hen helemaal geen onderwijs heeft gevolgd²⁰⁷. Onder de Turkse en Marokkaanse mannen is het aandeel laagopgeleiden iets kleiner dan onder de vrouwen. Ook voor de huwelijksmigranten geldt dat de mannen hoger zijn opgeleid dan de vrouwen. Wat tabel 8.5 niet toont is dat het onderwijsniveau onder migranten duidelijk toeneemt de laatste jaren.

Ten aanzien van het opleidingsniveau van MOE-migranten kan in algemeenheid gesteld worden dat deze migranten gemiddeld genomen meer opleiding hebben genoten dan niet-westerse migranten die voorheen migreerden naar Nederland. Dit impliceert dat een gelijkenis met migranten en migratiestromen na uitbreidingen van de EG met Spanje, Portugal en Griekenland.

Dat arbeidsmigranten uit de MOE-landen veelal werkzaam zijn in laaggekwalificeerde functies, wil niet zeggen dat zij ook laaggekwalificeerd zijn. Uit de interviews met vertegenwoordigers van brancheorganisaties alsook de case studies blijkt dat de arbeidsmigranten uit MOE-landen die in Nederland werkzaam zijn, vaak overgekwalificeerd zijn voor het werk dat zij uitvoeren²⁰⁸. Door een aantal arbeidsbemiddelaars is aangegeven slechts arbeidsmigranten te werven met minimaal een opleiding op mbo-niveau²⁰⁹.

²⁰⁷ Turkenburg, M. en M. Gijsberts (2006). 'Onderwijs en inburgering'. In: S. Keuzenkamp en A. Merens (red.), Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden (p. 39-67). Den Haag: SCP.

²⁰⁸ Ecorys 2006). Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen. Rotterdam.

²⁰⁹ Ecorys 2006). Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen.

8.3.2 *De werkomgeving*

Behalve factoren die direct met de migrant als persoon te maken hebben zijn er ook factoren gerelateerde aan de werkomgeving die de nadeligere veiligheidssituatie onder migranten kunnen verklaren. Beroepen verschillen onder andere van elkaar in de zin dat de veiligheidsrisico's die het beroepen met zich meebrengen van elkaar kan verschillen. Sommige beroepen bestaan uit het verrichten van risicovolle werkzaamheden, Risicovolle werkzaamheden zijn waarbij werknemers worden blootgesteld aan gevaarlijke straling en stoffen zoals lasrook, uitlaatgassen, bestrijdingsmiddelen en oplosmiddelen of te maken hebben met agressie op de werkvloer. Drie omgevingsfactoren komen nader aan bod in deze paragraaf: sectorale veiligheidsrisico's, risico's op basis van de bedrijfsomvang en omvang van de werkweek.

Veiligheidsrisico per sector

Tabel 8.6 toont een overzicht van het aantal arbeidsongevallen naar bedrijfstak voor elke 100.000 werknemers.

Tabel 8.6. Arbeidsongevallen naar bedrijfstak in aantallen per 100.000.

Sector	Letsel en verzuim	Ziekenhuisopname	Dodelijke afloop
Bouwnijverheid	6,500	130	3.3
Landbouw en visserij	6,300	140	6.5
Vervoer en opslag	5,200	92	2.9
Horeca	4,900	11	0.32
Industrie en delfstoffen	3,800	49	-
Handel	3,500	28	0.18
Openbaar bestuur	2,700	31	0.37
Cultuur, overig en onbekend	2,600	7.9	-
Gezondheid en welzijn	2,500	4.2	-
Onderwijs	1,400	4.9	-
Financiële instellingen	740	-	-
Totaal	3,300	44	0.95

Bron: NEA (TNO) Letsel Informatie systeem (Consument en veiligheid) en CBS.

De kans op een arbeidsongeval met letsel en verzuim is het grootst in de bouwnijverheid, de landbouw en visserij, vervoer, opslag en communicatie en de horeca. Ongevallen met ziekenhuisopname vinden vooral plaats in de bedrijfstakken bouwnijverheid, industrie en delfstofwinning en vervoer, opslag en communicatie. Ongevallen met dodelijke afloop vinden vooral plaats in de landbouw en visserij, de industrie en delfstofwinning en de bouwnijverheid.

Eind 2006 voerden TNO, het CBS en TNS-NIPO de derde Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) uit, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarin is een onder andere onderzocht hoe de verdeling van autochtonen, niet-westerse migranten en westerse migranten die werkzaam zijn binnen de verschillende sectoren van de Nederlandse economie. Tabel 8.7 toont deze sectorale verdeling naar etniciteit.

Tabel 8.7 Sectorale werkgelegenheid naar etniciteit.

Sector	Autochtoon	Westerse allochtoon	Niet westerse allochtoon
Bouwnijverheid	90.6	4.9	4.6
Landbouw en visserij	89.8	5.5	4.7
Vervoer en opslag	81.6	8.8	9.7
Horeca	75.7	12.1	12.2
Industrie en delfstoffen	83.7	8.7	7.6
Handel	84.4	7.9	7.7
Openbaar bestuur	83.3	8.8	7.9
Cultuur, overig en onbekend	87.6	7.8	4.7
Gezondheid en welzijn	86.1	7.1	6.8
Onderwijs	86.0	9.0	5.1
Financiële instellingen	80.6	9.0	10.4
Bouwnijverheid	83.9	8.3	7.8
Algemeen	90.6	4.9	4.6

Bron: TNO, CBS, TNS-NIPO (2006). Nationale enquête Arbeidsomstandigheden 2006.

Emotionele en fysieke werkdruk

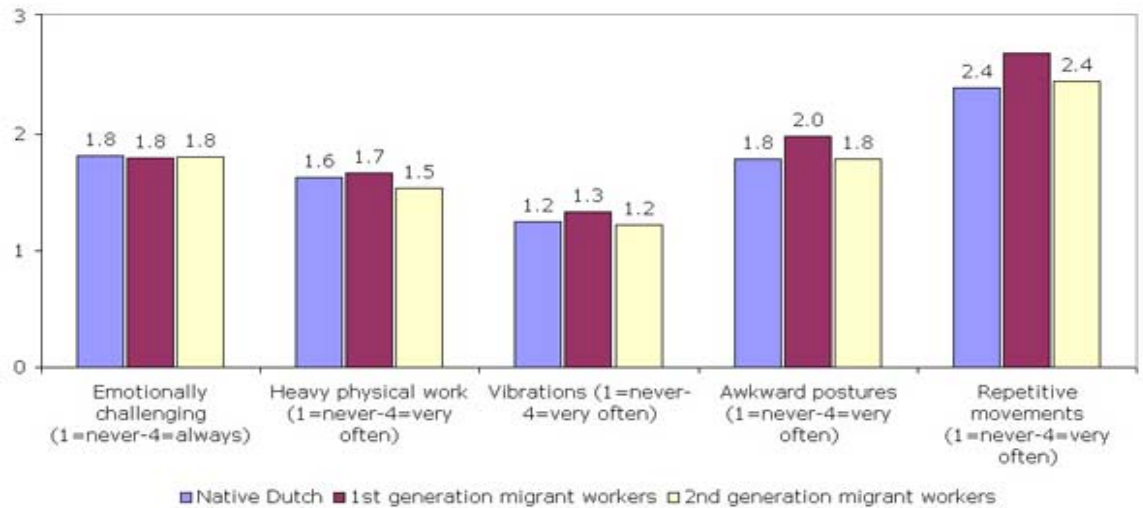
De emotionele en fysieke belasting van een beroep hangt nauw samen met de werkzaamheden die verricht moeten worden. Zo ervaart een bouwvakker over het algemeen een hogere fysieke werkdruk dan een kantoormedewerker die gemiddeld genomen, vaker last heeft van een ongewenste emotionele werkdruk. In het algemeen geldt: hoe hoger de werkdruk, hoe groter de kans op een werkgerelateerd ongeval.²¹⁰

Het Centraal Bureau voor de statistiek maakt een onderscheid tussen eerste en tweede generatie migranten. Personen worden geclassificeerd als eerste generatie migranten als zij en ten minste een van beide ouders in het buitenland geboren zijn. Tweede generatie migranten worden gedefinieerd als personen die geboren zijn in Nederland maar waarvan minstens een van beide ouders in het buitenland geboren zijn.

Figuur 8.1 toont op basis van een steekproef scores op enkele indicatoren die psychologische en fysieke werkdruk representeren voor autochtonen en tweede en eerste generatie migranten.

²¹⁰ The European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions (2006). The European Conditions Observatory. Brussels.

Figuur 8.1. Scores voor emotionele en fysieke werkdruk naar etniciteit.



Bron: TNO (2006). Nationale enquête arbeidsomstandigheden & CBS statistieken.

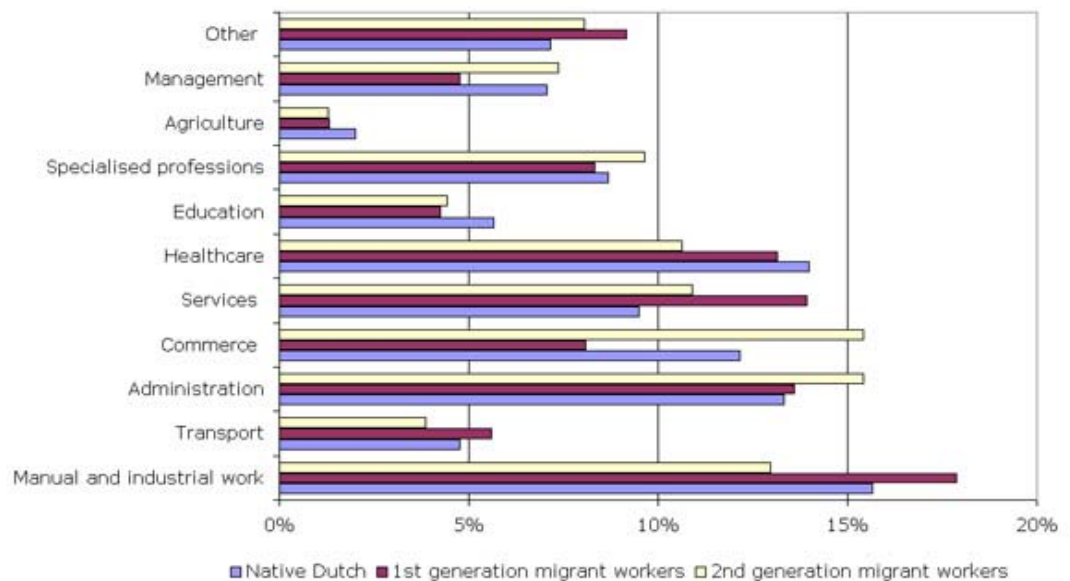
De emotionele werkdruk verschilt maar in geringe mate tussen eerste en tweede generatie migranten. Voor alle overige indicatoren voor werkdruk is de situatie voor eerste generatie migranten slechter in vergelijking met zowel tweede generatie migranten als in vergelijking met autochtonen. Eerste generatie migranten maken melding van geringe autonomie in hun werk en zij ervaren meer hinderlijke geluidsniveaus dan de overige tweede categorieën²¹¹. De werkomstandigheden voor autochtonen en tweede generatie migranten zijn nagenoeg gelijk aan elkaar.

Verschillen in geweld en intimidatie

Geweld en intimidatie, zowel geestelijk als lichamelijk kan een groot obstakel vormen voor veilig en gezond werken en een aanleiding vormen voor uitval. Blootstelling aan geweld en intimidatie op het werk verschilt tussen autochtone Nederlanders en Nederlandse migranten. Vanwege gebrek aan data kan er geen onderscheid gemaakt worden tussen westerse en niet-westerse migranten. Er blijken wel verschillen te bestaan tussen eerste en tweede generatie migranten. Tweede generatie migranten ervaren in mindere mate agressie en intimidatie op het werk dan eerste generatie migranten, zoals wordt getoond door figuur 8.2.

²¹¹ TNO (2006). Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2006. Hoofddorp.

Figuur 8.2 Geweld of intimidatie ervaren door werknemers naar etniciteit (in %).



Bron: TNO (2006). Nationale enquête arbeidsomstandigheden & CBS statistieken.

Seksuele intimidatie wordt wel in relatief hoge mate ervaren door tweede generatie migranten, terwijl eerste generatie migranten meer staan blootgesteld aan overige vormen van geweld en intimidatie. Figuur 8.2 overziend kan gesteld worden dat over het algemeen migranten (met name van de eerste generatie) vaker blootgesteld worden aan geweld en intimidatie op het werk. Het frequenter voorkomen van geweld en agressie kan daardoor een verklaring vormen voor de relatief hogere arbeidsuitval onder arbeidsmigranten in Nederland.

Conclusie

Arbeidsmigranten in Nederland ervaren meer ongevallen op het werk dan autochtone. Tweede generatie migranten kennen een veiligere werkomgeving van eerste generatie migranten. Arbeidsmigranten kennen een meer nadelig risicoprofiel omdat zijn relatief slecht Nederlands spreken, minder onderwijs genoten hebben en relatief jong zijn.

In termen van werkomgeving speelt concentratie van migranten in risicovolle sectoren ene grote rol en ervaren tweede generatie migranten meer emotionele en fysieke werkdruk dan tweede generatie migranten en autochtonen. Geweld en intimidatie tenslotte, worden in mindere mate ervaren door tweede generatie migranten en autochtone in vergelijking met eerste generatie allochtonen.

9 Migratie en arbeidsongeschiktheid

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevindt zich op het snijvlak van twee politiek gevoelige thema's: het omvangrijke arbeidsongeschiktheidsvolume en de gebrekkige integratie van allochtonen. Het WAO debat werd met name in de jaren negentig en eerste jaren van de eeuw gevoerd. De beheersbaarheid van het stelsel stond centraal. Met de introductie van de WIA is dit onderwerp iets meer naar de achtergrond gedrongen. Het debat concentreert zich langzaam aan rond de snelle oploop van de Wajong. Het tweede politiek gevoelige thema betreft de integratie van migranten in Nederland. Een van de aspecten daarbij betreft de relatief omvangrijke afhankelijkheid van migranten van sociale uitkeringen als de arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Dit hoofdstuk onderzoekt of er sprake is van een oververtegenwoordiging van migranten in arbeidsongeschiktheidsregelingen. Met andere woorden: hebben migranten in Nederland vaker een dergelijke uitkering dan de autochtonen? De tweede helft van dit hoofdstuk behandelt de oorzaken achter het arbeidsongeschiktheidsrisico van migranten en allochtonen. Aan de orde komen diverse kenmerken van arbeidsmigranten van hun werkomgeving van de uitvoeringsinstanties. Bij de uitwerking van de factoren ter verklaring van het arbeidsongeschiktheidsrisico zit een overlap met het vorige hoofdstuk van deze studie waar nader is ingegaan in factoren ter verklaring van verschillen in arbeidsongevallen tussen arbeidsmigranten en autochtonen. Omdat de primaire determinant achter arbeidsongevallen gelegen is in de werkomgeving en het arbeidsongeschiktheidsrisico in hoge mate wordt bepaald door gezondheid, is ervoor gekozen arbeidsongeschiktheid apart te onderzoeken.

9.2 Het arbeidsongeschiktheidsrisico onder migranten en allochtonen

Nederland kent een naar internationale maatstaven uitzonderlijk hoog aantal arbeidsongeschikten en ondanks de vele pogingen in het afgelopen decennium om dit aantal te reduceren, lijkt dit maar deels niet te lukken. De meeste arbeidsongeschikten krijgen een WAO-uitkering. De WAO verzekert werknemers tegen de inkomensgevolgen van arbeidsongeschiktheid. De WAO regeling is inmiddels vervangen door de WIA. Daarnaast zijn er afzonderlijke arbeidsongeschiktheidsregelingen voor zelfstandigen en voor jonggehandicapten (respectievelijk de WAZ en de Wajong). Het aantal migranten met een WAZ- of Wajong-uitkering is gering, zowel absoluut als relatief. Vandaar dat in de rest van deze studie niet verder op deze regelingen wordt ingegaan.

De WAO is zeker geen specifiek 'allochtonenprobleem'. Integendeel, veruit de meeste arbeidsongeschikten zijn autochtone Nederlanders. Van de 925 duizend arbeidsongeschikten die Nederland eind 2005 telde, ging het in 20 procent van de gevallen om migranten (183 duizend personen). Ongeveer tweederde van deze groep betreft Turken en Marokkanen²¹².

De vraag is of migranten oververtegenwoordigd zijn in arbeidsongeschiktheidregelingen. Met andere woorden, hebben deze migrantengroepen verhoudingsgewijs vaker een arbeidsongeschiktheids-uitkering dan autochtonen? Tabel 9.1 toont het percentage uitkeringsgerechtigden in verband met arbeidsongeschiktheid per herkomstgroep.

²¹² CBS statline.

Tabel 9.1. Percentage uitkeringsgerechtigden in verband met arbeidsongeschiktheid per herkomstgroep (2001-2005.)²¹³

Jaar	Autochtonen	Allochtonen	Niet Westerse allochtonen	Westerse allochtonen	Totale beroepsbevolking
2001	7,3	11,2	14,1	8,7	7,9
2002	7,1	10,6	12,8	8,7	7,7
2003	7,1	5,2	11,8	8,7	6,8
2004	6,9	9,7	11,6	7,8	7,4
2005	6,9	9,3	11,1	7,6	7,3

Bron: CBS samenstelling inkomen van personen.

Uit tabel 9.1 blijkt dat dit inderdaad het geval is. Dit blijkt met name wanneer men het aantal arbeidsongeschikten en zieken per etnische categorie relateert aan de omvang van de beroepsbevolking. Dit wordt wel het *arbeidsongeschiktheidsrisico* genoemd. De beroepsbevolking is hierbij berekend als het totale aantal werkende en werkzoekenden per etnische categorie, vermeerderd met het aantal arbeidsongeschikten. Het aantal arbeidsongeschikten als percentage van de beroepsbevolking ligt bij de niet-westerse migranten bijna tweemaal zo hoog als bij autochtonen. Bij de autochtonen zijn er op iedere honderd arbeidsmarktparticipanten bijna zeven arbeidsongeschikten, bij niet westerse migranten iets meer dan 11 en bij westerse migranten iets minder dan acht.

Indien men naar nationaliteiten kijkt binnen de etnische categorieën dan wordt het beeld minder eenduidig. Niet alle nationaliteiten zijn namelijk echter oververtegenwoordigd in een ziekte- of arbeidsongeschiktheidsregeling. Het aantal arbeidsongeschikten als percentage van de beroepsbevolking ligt bij de Surinaamse groep precies even hoog en bij de Antillianen beduidend lager dan bij autochtonen. Anders dan verwacht blijft de oververtegenwoordiging van niet westerse migranten in een arbeidsongeschiktheidregeling niet beperkt tot de categorie (oudere) mannen. Het doet zich ook voor bij jongere leeftijdsgroepen (alleen bij de Marokkaanse groep) en bij vrouwen. Binnen de Turkse groep zijn vrouwen zelfs nog aanzienlijk sterker oververtegenwoordigd in de arbeidsongeschiktheid dan mannen.

Wat betreft de leeftijdsverdeling van autochtone en allochtone arbeidsongeschikten zijn diverse bevindingen vermeldenswaard. Verreweg de meeste arbeidsongeschikten behoren tot de oudste leeftijdscategorie (50 jaar of ouder). Dit geldt voor alle etnische groepen, maar voor autochtonen nog iets vaker dan voor allochtonen. Opmerkelijk is dat het aandeel van de jongste leeftijdscategorie (tot 29 jaar) bij de Turkse en Marokkaanse groep ruim tweemaal zo hoog ligt als bij autochtonen. Nadere analyse leerde dat vooral jonge Turkse en Marokkaanse vrouwen verhoudingsgewijs vaak arbeidsongeschikt zijn – al gaat het in absolute aantallen om kleine groepen.

Daarnaast is per etnische groep én leeftijdscategorie het arbeidsongeschiktheidsrisico berekend. Het arbeidsongeschiktheidsrisico ligt bij de oudere leeftijdsgroepen veel hoger dan bij jongeren, dit geldt voor alle etnische categorieën. Bij de autochtonen van veertig jaar of ouder zijn er op iedere honderd arbeidsmarktparticipanten ruim vijftien arbeidsongeschikten.

²¹³ Het betreft alle personen met een bruto uitkering in het kader van de Ziektewet (ZW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en uitkering particuliere verzekeringen in verband met ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Bij niet westerse migranten liggen deze aantallen echter veel hoger. Bij de oudere Turken zijn er op iedere honderd arbeidsmarktparticipanten meer dan vijftig WAO'ers, bij de oudere Marokkanen meer dan veertig. Concreet betekent dit, dat maar liefst de helft van de totale beroepsbevolking bij de Turkse groep van veertig jaar of ouder een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft. Hetzelfde geldt voor meer dan veertig procent van de totale beroepsbevolking bij de Marokkaanse groep van veertig jaar of ouder. Het arbeidsongeschiktheidsrisico ligt hiermee bij de oudere Turken en Marokkanen ruim driemaal respectievelijk bijna driemaal zo hoog als bij autochtonen van dezelfde leeftijd. Voor de goede orde zijn opgemerkt, dat dit (gezien de gehanteerde leeftijdsgrenzen) zeker niet alleen de groep oudere Turkse en Marokkaanse gastarbeiders zijn die in de jaren zestig naar Nederland is gekomen en hier decennialang fysiek zware arbeid heeft gericht. Deze groep is immers deels al met pensioen. De Turkse en Marokkaanse WAO'ers van veertig jaar of ouder zijn ook personen, die later hier zijn gekomen c.q. zijn gaan werken.

Tenslotte kunnen we vaststellen, dat er ook bij deze oudere leeftijdsgroepen geen sprake is van een oververtegenwoordiging van Surinamers en Antillianen in een arbeidsongeschiktheidsregeling. Niet alleen oudere Turken en Marokkanen zijn oververtegenwoordigd in een arbeidsongeschiktheidsregeling, dit geldt – zij het alleen voor de Marokkaanse groep – ook voor de jongere leeftijdscategorie (tot veertig jaar). Bij de Marokkanen tot veertig jaar zijn er op iedere honderd arbeidsmarkt-participanten ongeveer vijf WAO'ers, dat wil zeggen tweemaal zo veel als bij autochtonen van dezelfde leeftijd. Bij de Turken, Surinamers en Antillianen tot veertig jaar is echter geen sprake van een oververtegenwoordiging in een arbeidsongeschiktheidsregeling.

Een andere opmerkelijke bevinding van onze analyse is, dat niet alleen de mannen onder de migranten verhoudingsgewijs vaak een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben. Hetzelfde geldt ook voor vrouwen. Bij de autochtone vrouwen zijn er op iedere honderd arbeidsmarktparticipanten iets meer dan negen arbeidsongeschikten. Bij de Marokkaanse vrouwen zijn dat er bijna veertien, bij de Turkse vrouwen zelfs zesentwintig. Concreet betekent dit dat een kwart van de totale beroepsbevolking bij de Turkse vrouwen (inclusief de werkzoekenden en arbeidsongeschikten) een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft. Hiermee ligt het arbeidsongeschiktheidsrisico bij Marokkaanse en Turkse vrouwen 1,5 maal tot zelfs bijna driemaal zo hoog als bij autochtone vrouwen.

Tot dusver kunnen er 2 conclusies getrokken worden. Ten eerste kan worden vastgesteld dat er sprake is van een oververtegenwoordiging van niet-westerse migranten in de arbeidsongeschiktheid. Dit blijkt als men het aantal arbeidsongeschiktheidsregeling per etnische categorie afzet tegen de omvang van de beroepsbevolking. Ten tweede kan worden vastgesteld dat deze oververtegenwoordiging van niet-westerse migranten in de arbeidsongeschiktheid niet beperkt blijft tot de categorie oudere mannen, maar zich ook voordoet bij jongere leeftijdsgroepen (alleen bij de Marokkaanse groep) en bij vrouwen. Hoe recenter een arbeidsongeschiktheidsuitkering, hoe hoger het aandeel van vrouwen en van de jongere leeftijdscategorie onder niet—westerse migranten. De door overige onderzoeken gesignaleerde trend van meer vrouwen en meer jongeren in de arbeidsongeschiktheid lijkt zich bij Turken en Marokkanen nog sterker voor te doen dan bij autochtonen. Zeker het relatief hoge arbeidsongeschiktheidsrisico bij Turken en Marokkanen uit de jongere leeftijdsgroepen, en dan vooral bij jongere vrouwen, moet als problematisch worden aangemerkt.

Kenmerken van arbeidsongeschikte migranten

Deze paragraaf onderzoekt de arbeidsongeschikte migranten op drie kenmerken, te weten: uitkeringsduur, mate van arbeidsongeschiktheid en de diagnosecategorie.

Wat betreft de *uitkeringsduur* stelden we vast dat niet-westerse arbeidsongeschikten niet vaker dan autochtonen langdurig arbeidsongeschikt zijn. Integendeel, vooral niet westerse vrouwen behoren relatief vaak tot de categorie recente uitkeringsgerechtigden. Of dit komt door een recente hoge arbeidsongeschiktheidsinstroom bij deze groepen óf doordat relatief veel Turkse en Marokkaanse vrouwen na korte tijd weer uitstromen – met andere woorden: of sprake is van een opkomende of van een voorbijgaande trend van niet westerse vrouwen in de arbeidsongeschiktheid – kan op basis van de beschikbare gegevens niet worden vastgesteld.

Wel bleek dat niet-westerse migranten veel vaker dan autochtonen *volledig arbeidsongeschikt* zijn. Van de niet-westerse migranten in een arbeidsongeschiktheidsuitkering is zelfs 90 procent volledig arbeidsongeschikt²¹⁴. Ook dit gegeven kan niet eenduidig verklaard worden. Er zijn twee alternatieve verklaringen denkbaar, die elkaar niet uitsluiten. Volgens de ene verklaring zijn niet-westerse migranten vaker volledig arbeidsongeschikt, omdat ze gemiddeld genomen minder gezond zijn dan autochtonen. Volgens de tweede verklaring ligt het grote aandeel volledig arbeidsongeschikten onder niet-westerse arbeidsongeschikten niet aan hun slechtere gezondheid, maar aan de uitkeringssystematiek van de WAO destijds. Typerend voor allochtonen zou zijn, dat er vaak sprake is van een óf-óf-situatie: ze worden volledig arbeidsongeschikt óf volledig arbeidsgeschikt bevonden (minder dan 15 procent arbeidsongeschikt). In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze verklaringen.

Wat betreft de *diagnosecategorie* bleek dat niet-westerse migranten op zich niet vaker om psychische redenen arbeidsongeschiktheid zijn dan autochtonen, maar dat dit wel geldt voor niet-westerse migranten vrouwen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en ook voor niet-westerse mannen die recentelijk in de arbeidsongeschiktheid zijn ingestroomd. Op dit punt springen Turkse vrouwen er uit: 44 procent van de Turkse vrouwelijke WAO'ers is om psychische redenen in de WAO beland, bijna tien procent meer dan bij autochtone vrouwen. Bij de recente WAO-ontvangers (hooguit één jaar in de WAO) loopt het aandeel psychisch arbeidsongeschikte Turkse vrouwen zelfs op tot bijna de helft (48 procent) – tegen 35 procent bij autochtone vrouwen. Bij de Turkse en Marokkaanse mannen ligt het aandeel psychische arbeidsongeschikten op vergelijkbaar niveau of zelfs iets lager dan bij autochtone mannen. Dit geldt althans als we naar alle lopende uitkeringen kijken. Kijken we alleen naar de recente arbeidsongeschiktheidsinstroom dan ligt het aandeel psychische arbeidsongeschikten ook bij Turkse en Marokkaanse mannen beduidend hoger dan bij autochtonen (namelijk 39 procent versus 31 procent).

9.3 Oververtegenwoordiging van migranten in de arbeidsongeschiktheid: verklaringen

Er zijn meerdere verklaringen te geven voor de oververtegenwoordiging van migranten in de arbeidsongeschiktheid. In het vorige hoofdstuk zijn aspecten aan de orde gekomen zoals leeftijd, opleiding, taalvaardigheid, werkdruk en geweld en intimidatie op het werk. We achten al deze factoren van belang bij het verklaren van het hogere arbeidsongeschiktheidsrisico onder migranten.

²¹⁴ Van der Vliet, H.N (2006). Trends in de positie van niet-westerse Allochtonen. CBS Voorburg.

Dit hoofdstuk concentreert zich meer op de gezondheidsaspecten en systeemfactoren bij het verklaren van het nadelige arbeidsongeschiktheidsrisico onder migranten. De overige reeds in hoofdstuk 9 behandelde factoren komen summier aan bod.

Gezondheidsverschillen migranten versus autochtonen

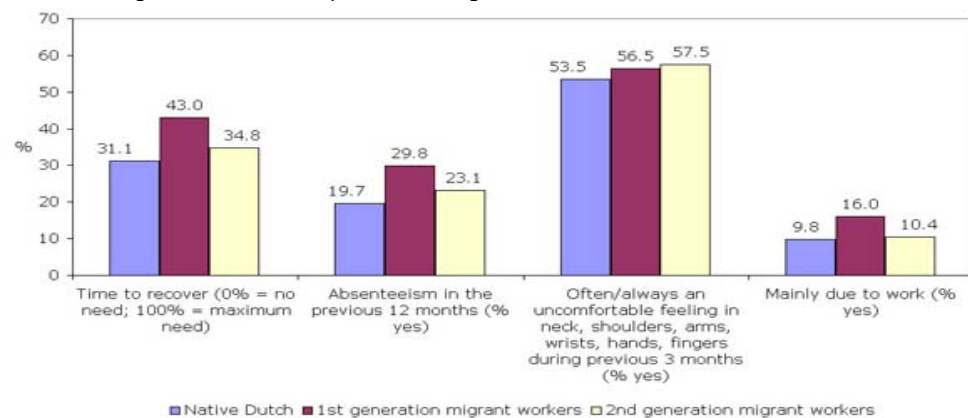
Onderzoek naar gezondheidsverschillen tussen migranten en autochtonen lijkt de laatste jaren in een stroomversnelling te zijn geraakt. Enkele jaren geleden was er nog maar weinig bekend over gezondheidstatus van migranten. Migranten zijn tegenwoordig vaak onderwerp van studie in gezondheidsonderzoek, zij het dat dergelijk onderzoek beperkt blijft tot de groep niet-westerse migranten. Er is geen Nederlands onderzoek bekend van de gezondheidssituatie van migranten uit Midden- en Oost-Europa.

Sinds 2003 onderzoekt TNO Kwaliteit van Leven structureel de arbeidsomstandigheden van werknemers in Nederland, de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) geheten. Vanaf 2005 voorziet het CBS in extra data over de arbeidsomstandigheden van ruim 23.000 personen. Een gedeelte van deze personen zijn migranten waarbij het onderscheid eerste en tweede generatie migranten wordt gehanteerd.

Op basis van de NEA melden migranten een slechte gezondheid dan autochtonen. Eerste generatie migranten melden een slechte gezondheid dan tweede generatie migranten en autochtonen. Ook melden zij meer tijd nodig te hebben om te herstellen van een periode van verminderde gezondheid en verzuimen vaker vanwege gezondheidsredenen²¹⁵.

De scores voor eerste en twee generatie migranten en voor autochtonen op een viertal gezondheidsindicatoren zijn weergegeven in figuur 9.1.

Figuur 9.1. Scores op een viertal gezondheidsindicatoren, naar etniciteit.



Bron: TNO (2006). Nationale Enquête arbeidsomstandigheden.

De conclusie dat de gezondheid van migranten van minder kwaliteit is dan van autochtonen, wordt bevestigd door overig onderzoek. Dit varieert van een hogere zuigelingensterfte tot een hogere prevalentie van diabetes. Zo melden Reijneveld, (1998) en Weide & Foets, (1998) dat niet westerse migranten in Nederland met een slechtere gezondheidssituatie en meer chronische gezondheidsproblemen kampen dan Nederlandse autochtonen²¹⁶.

²¹⁵ TNO (2006). Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden. Hoofddorp.

²¹⁶ Reijneveld, S.A. (1998). Reported health, life styles and the use of health care of first generation immigrants in The Netherlands: do socio-economic factors explain their adverse position? Journal of epidemiology and community health 53, 298-404 and Weide, M.G.(1998). Immigrants visiting the general practitioner: different health complaints and medical diagnoses than native Dutch. Dutch journal for the medical science 142. 2105-2109.

Cardol (2004) en De Hollander (2006) stellen dat migranten zich structureel als minder gezondheid bestempelen dan autochtonen²¹⁷. Op de conclusie dat niet-westerse allochtonen over het algemeen een slechtere gezondheidstoestand kennen, zij enkele nuancering te geven. Hier bestaan uitzonderingen op: Marokkaanse mannen leven langer dan autochtone mannen en Marokkanen hebben ook minder hart- en vaatziekten (De Hollander et al., 2006). Mogelijk is er bij Marokkaanse mannen sprake van een ‘healthy migrant effect’ (Razum et al., 2000). Dit is het fenomeen dat over het algemeen gezonde personen vaker tot migratie overgaan dan personen met een zwakke gezondheid. Een recent onderzoek naar etnische gezondheids-verschillen in de stad Utrecht laat zien dat er in de periode 1995-2003 nauwelijks verandering is opgetreden in de slechtere gezondheidstoestand van de vier grote ‘klassieke’ herkomstgroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antilliaanen) (Haks et al, 2007).

De conclusies van genoemde onderzoeken zijn gebaseerd op min of meer subjectieve gegevens zoals de zelfperceptie van een individu over zijn of haar eigen gezondheid. Er zijn vele ‘meer objectieve’ indicatoren voor het meten van het gezondheidsniveau in omloop in de medische wereld. Een veel gebruikte indicator waar de WHO regelmatig aandacht voor vraagt, is overgewicht, gemeten door de Body Mass Index²¹⁸. De Body Mass Index, (BMI) wordt berekend door het lichaamsgewicht in kilo’s te delen door het kwadraat van de lichaamslengte. Een score onder 18,5 en boven de 25 maakt het risico op gezondheidsaandoeningen, zoals cardiovasculaire probleem, hartziekten, diabetes en kanker groter. Bij een score boven de 25 is er sprake van overgewicht²¹⁹.

Er is de laatste jaren zeer veel aandacht ontstaan binnen Nederland voor het onderwerp overgewicht²²⁰. Er is sprake van een zeer sterke opwaartse trend in overgewicht in Nederland. Nederland is een van de landen in de wereld met het hoogste voorkomen van overgewicht, samen met de USA, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Onderzoek toont aan dat immigranten in Nederland een groter risico op overgewicht lopen dan autochtonen²²¹.

Vergelijkend onderzoek naar overgewicht van Nederlandse migranten en autochtonen is schaars. Cornelisse komt in haar proefschrift tot de volgende schattingen voor niet westerse migranten op basis van een steekproefonderzoek.²²²

Tabel 9.2. Verdeling van overgewicht over vier etnische klassen.

	Autochtoon	Surinaams/Antilliaans	Marokkaans	Turks
N	n = 683	n = 681	N = 422	N = 688
BMI \geq 25.00	42,5%	45,1%	41,2%	50,4%

Bron: Cornelisse-Vermaat, J.R. (2005).

²¹⁷ Cardol, M (2004). Gateway function of the General Practitioner’. RIVM bilthoven & De Hollander (2006). Care for health. RIVM Bilthoven.

²¹⁸ World Health Organization (2000) Obesity: preventing and managing the global epidemic. Report of WHO consultation. WHO technical report series 894. Geneva.

²¹⁹ Jansen, J. (2002). Time for healthy living: health promotion for specific target groups. RIVM rapport.

²²⁰ RIVM (2005). Preventie gericht op allochtonen, VWS (2006) Nationaal Kompas Volksgezondheid.

²²¹ Mathus-Vliegen (1998). Overweight: Prevalence and trends. Dutch magazine for medical sciences; Brussaard, (2001). Nutrition and health among migrants in the Netherlands. Public health nutrition 4, 659-664 en Brussaard JH (1999). Food consumption of eight year old Turkish, Moroccan and Dutch children and their mothers.

²²² Cornelisse-Vermaat, J.R. (2005). Household production, health and happiness. A comparison of the native Dutch and non-western immigrants in the Netherlands, pagina 41.

Uit de steekproef blijkt dat de vier onderzochte groepen significant in hun BMI-scores verschillen. De Turkse respondenten hebben het hoogste overgewicht, gevolgd door de Surinaamse en Antilliaanse respondenten. De ondervraagde Marokkanen hebben de laagste score, de Nederlandse deelnemers scoorden gemiddeld.

Afwijkende gezondheidsbeleving

Er wordt in de relevante literatuur veel gesproken over de afwijkende gezondheidsbeleving en andere ziektegedrag onder niet-westerse migranten, met name onder Turken en Marokkanen. Zo zouden Turkse en Marokkaanse WAO'ers vaker dan autochtonen menen, dat ze 'totaal ziek' zijn en daardoor niet kunnen werken²²³. Dat er tussen ziek en niet-ziek een grijs gebied ligt, waarin werken met enige beperkingen wel mogelijk is, past niet in dat beeld. Volgens verzekeringsartsen menen hun Turkse en Marokkaanse cliënten vaak dat ze eerst geheel beter moeten worden voor een gesprek over werkhervatting aan de orde is. Deze houding staat echter op gespannen voet met het ziektebegrip uit de WAO en de WIA, dat er vanuit gaat dat mensen ondanks hun beperkingen zoveel mogelijk blijven werken. Pogingen tot re-integratie van zieke Turkse en Marokkaanse werknemers stranden vaak op de overtuiging van de betrokkenen, dat ze te ziek zijn om te werken. Verzekeringsartsen merken bovendien op dat de presentatie van ziekte anders is dan bij autochtonen. Er zou sprake zijn van een zekere dramatisering van de ziekte om de arts te overtuigen van de ernst van de situatie.

Er zijn echter twee kanttekeningen te plaatsen bij deze verhalen over de afwijkende manier van omgaan met ziekte door Turken en Marokkanen. In de eerste plaats is geopperd, dat deze houding wellicht niet zozeer kenmerkend is voor de betreffende allochtone groepen, maar veeleer voor de veel bredere categorie laaggeschoolde werknemers. Mogelijk komt deze gezondheidsbeleving, die kenmerkend wordt geacht voor veel allochtone werknemers, even vaak voor bij de categorie laaggeschoolde autochtone werknemers. Dit zou nader onderzoek behoeven. Hiermee samenhangend is in de tweede plaats gewaarschuwd voor uitspraken over de (vermeende) culturele neigingen van bepaalde etnische groepen. Dergelijke uitspraken gaan al snel uit van een essentialistisch cultuurbegrip, waarbij binnen etnische groepen een culturele homogeniteit wordt verondersteld die in werkelijkheid niet bestaat. Verder kan men zich afvragen of het hier werkelijk om gedragspatronen gaat die in het land van herkomst min of meer gebruikelijk waren óf om gedrag dat pas in Nederland – mede als reactie op het hier bestaande systeem van sociale zekerheid – is ontstaan.

Een ander vaak genoemd aspect van de afwijkende gezondheidsbeleving van Turken en Marokkanen betreft het niet-erkennen en somatiseren van psychische klachten. Ook in onze groeps gesprekken met Turkse en Marokkaanse WAO'ers werd herhaaldelijk verteld, dat men er niet voor durft uit te komen 'psychisch ziek' te zijn. Ook bij deze vermeende culturele neiging is echter een kanttekening geplaatst. Er is immers een tegenspraak tussen enerzijds het vermeende taboe op psychische klachten bij Turken en Marokkanen en anderzijds het eerder in deze studie geconstateerde feit dat het aandeel psychische arbeidsongeschikten bij deze groepen (zeker bij de recente WAO-uitkeringen) hoger ligt dan bij autochtonen. Psychische problemen bij Turkse en Marokkaanse mannen hangen vaak samen met een combinatie van onvrede over en conflicten op het werk én private zorgen en problemen. Bij Turkse en Marokkaanse vrouwen hangen de psychische problemen vooral samen met gebeurtenissen op het vlak van relaties en gezinsvorming (scheiding, kinderen krijgen, de moeizame combinatie van betaald werk buitenshuis en zorgtaken in het gezin en ook de vele culturele conflicten dien omtrent, enzovoort).²²⁴

²²³ Verwey-Jonker Instituut (2002). In de fuik van de WAO.

²²⁴ Verwey-Jonker Instituut (2002). In de fuik van de WAO.

Overige factoren

Voor de oververtegenwoordiging van migranten in de arbeidsongeschiktheid zijn meerdere verklaringen te geven. In het vorige hoofdstuk zijn aspecten aan de orde gekomen zoals leeftijd, opleiding, taalvaardigheid, werkdruk en geweld en intimidatie op het werk ter verklaringen van een hogere ongevalrisico onder allochtonen. We achten al deze factoren van belang bij het verklaren van het hogere arbeidsongeschiktheidsrisico onder migranten en daarom worden ze in het vervolg van deze paragraaf nog kort even toegelicht. Uitvoeriger wordt stil gestaan bij de factor “herkeuringspraktijk” en “communicatie” omdat deze factor in tegenstelling tot het verklaren van arbeidsongeschiktheid geen rol speelt in het verklaren van arbeidsongevallen.

Opleiding en leeftijd

Een andere belangrijke determinant van arbeidsongeschiktheid is het opleidingsniveau. Uit onderzoek is bekend dat de kans op arbeidsongeschiktheid bij laaggeschoolde werknemers hoger ligt dan bij hoger opgeleiden. Laaggeschoolde werknemers zijn doorgaans aangewezen op fysiek zwaar werk, met weinig mogelijkheden de werkzaamheden zelf in te vullen en weinig ontplooiingskansen. Dit zijn allemaal factoren, die de kans op uitval door ziekte vergroten dan wel de kans op terugkeer ná ziekte verkleinen. Dit alles speelt voor zowel autochtone als allochtone laaggeschoolde werknemers, maar voor de laatste groep in sterkere mate.

Ten eerste zijn er meer laaggeschoolde migranten, ten tweede hebben laaggeschoolde migranten vaak nog minder opleiding dan laaggeschoolde autochtonen. Personen die geen basisonderwijs volgden, komen bij autochtonen niet voor. Bij Turken en Marokkanen wel. Volgens het Verwey-Jonker instituut kan ongeveer een derde tot 40 procent van de verhoogde kans op arbeidsongeschiktheid bij Turken en Marokkanen worden teruggevoerd op het verschil in opleidingsniveau²²⁵. Bij mannen speelt het opleidingseffect zelfs nog iets sterker. Bij Turkse en Marokkaanse mannen wordt 40 tot 50 procent van de verhoogde kans op arbeidsongeschiktheid verklaard door het tekortschietend onderwijsniveau. Het lage opleidingsniveau is dus inderdaad een belangrijke verklaring voor de geconstateerde oververtegenwoordiging van Turken en Marokkanen in de WAO. Omgekeerd blijkt uit de analyse ook, dat de helft tot maximaal tweederde van de hogere kans op arbeidsongeschiktheid bij Turkse en Marokkanen niet verklaard kan worden door het lage opleidingsniveau. Hier spelen dus andere factoren een rol, die hierna nader worden verkend.

Naast opleiding speelt leeftijd een rol, zij het waarschijnlijk een minder zware. Hoofdstuk negen toonde aan de met name niet-westerse migrantengroep een relatief jonge leeftijdsopbouw kennen. Omdat werknemers in de leeftijdscategorie (15-19 jaar) de grootste kans hebben om betrokken te raken bij arbeidsongevallen met letsel en verzuim kan de leeftijdsstructuur van migranten mede een verklaring vormen voor het relatief hogere risicoprofiel onder arbeidsmigranten en daarmee voor de oververtegenwoordiging van niet-westerse migrantengroepen in een arbeidsongeschiktheiduitkering.

Veiligheidsrisico per sector

Een belangrijke verklaring voor de oververtegenwoordiging van Turken en Marokkanen in de WAO is ongetwijfeld, dat veel werkenden uit deze groepen in bedrijfssectoren met een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico werken. Veel Turkse en Marokkaanse WAO'ers (vrouwen overigens vaker dan mannen) bleken voordien werkzaam op de onderste segmenten van de postindustriële arbeidsmarkt: bij uitzendbureaus of loonbedrijven, in de schoonmaakbranche of in de sector van gesubsidieerde werkgelegenheid (WIW/WSW).

²²⁵ Verwey-Jonker Instituut (2002). In de fuik van de WAO.

Het betreft sectoren met vaak slechte arbeidsomstandigheden, een hoog werktempo en met weinig bindingen tussen de werkgever en werknemers.

Conflicten en werkdruk

Uit de verhalen van geïnterviewde Turkse en Marokkaanse WAO'ers kwam naar voren, dat ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid niet zelden een uitvloeisel zijn van conflicten op de werkvloer. Dit bleek ook uit de door ons beschreven cases. In drie van de tien gevallen (alleen mannen) gaat de ziekmelding gepaard met duidelijke arbeidsconflicten. Opvallend is dat dergelijke conflicten niet beperkt blijven tot lageropgeleide werknemers. Werkgevers hebben vaak hoge verwachtingen van hoogopgeleide allochtone werknemers. Als zij deze verwachtingen niet kunnen waarmaken, kan dit tot spanningen en conflicten leiden.

Communicatie

Naast de zieke werknemers en hun werkgevers, zijn de uitvoeringsinstellingen speelt de uitvoeringsinstanties van arbeidsongeschiktheidswetgeving ene rol bij de bepaling van arbeidsongeschiktheid. Draagt de werkwijze van de uitvoeringsinstellingen er toe bij, dat Turken en Marokkanen vaker in de arbeidsongeschiktheid terechtkomen dan autochtonen? De literatuur wijst met name op de problemen in de communicatie met vertegenwoordigers van uitvoeringsinstellingen en niet westerse migranten groepen, met name van Turkse en Marokkaanse komaf. De toch al complexe problematiek van veel allochtone WAO'ers wordt nog een slag ingewikkelder als de communicatie daarover moeizaam verloopt. Verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen slagen er soms niet in de complexe keuringprocedure goed uit te leggen, wat met name bij allochtone cliënten tot veel misverstanden leidt²²⁶. Ook kan men zich voorstellen, dat juist moeilijke gesprekken (bijvoorbeeld over de arbeidsmotivatie van cliënten) door de gebrekkige communicatie moeizaam verlopen. Ook dit laatste zou een factor kunnen zijn in de verklaring van de oververtegenwoordiging van Turken en Marokkanen in de arbeidsongeschiktheid. Als allochtone WAO'ers inderdaad vaker dan anderen het idee hebben dat ze vanwege hun ziekte niet meer kunnen werken en een gesprek daarover is vanwege de communicatieproblemen niet mogelijk, dan zou dit één van de redenen kunnen zijn dat deze groepen vaker en langduriger in de arbeidsongeschiktheid zitten dan autochtonen.

Herkeuringspraktijk

UWV is in oktober 2004 begonnen met de herbeoordeling van alle arbeidsongeschikten jonger dan 50 jaar. Beoogd wordt hen aan te spreken op de mogelijkheden die zij hebben om betaald werk te verrichten. De herbeoordeling vindt plaats volgens de criteria van het aangepaste Schattingsbesluit (ABS)¹. Belangrijke wijzigingen in het Schattingsbesluit zijn dat bij het vaststellen van de restverdiencapaciteit rekening wordt gehouden met minder arbeidsplaatsen dan voorheen en dat arbeid in de avonduren ook bij deze vaststelling betrokken wordt. Ook wordt bij de vaststelling nu uitgegaan van een functie van 38 uur, ook als de cliënt voorheen meer of minder uren werkte. Daarnaast is het ontberen van basisvaardigheden, waaronder beheersing van de Nederlandse taal en eenvoudig computergebruik, niet langer een reden om niet voor banen in aanmerking te komen waarvoor deze vaardigheden vereist zijn. Betrokkenen die deze basisvaardigheden

niet hebben, zullen zich deze binnen zes maanden eigen moeten maken. Deze wijzigingen betekenen dat in meer gevallen sprake is van meer resterende verdiencapaciteit, wat resulteert in een lagere arbeidsongeschiktheidsuitkering of in het geheel vervallen van het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

²²⁶ Verwey-jonker instituut (2006). In de fuik van de WAO.

In 2004 heeft het UWV een onderzoek afgerond naar mogelijke verklaringen voor de gevonden verschillen tussen de aantalen volledige arbeidsongeschikten onder allochtonen enerzijds en migranten anderzijds²²⁷. Het onderzoek werd uitgevoerd middels een vragenlijst die verzekeringsartsen invulden bij elke Einde Wachtijdbeoordeling, waarop iemands herkomst werd aangegeven en of iemand wel of niet volledig arbeidsongeschikt was na de medische beoordeling. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat er weliswaar verschillen gevonden zijn tussen percentages autochtonen en allochtonen die op medische gronden volledig arbeidsongeschikt worden geacht, maar dat dit verschil statistisch niet significant is. In de meeste gevallen werd bij de medisch volledig arbeidsongeschikte autochtone en allochtone belanghebbenden een diagnosecode aangegeven die psychische aandoeningen en gedragsstoornissen aangeeft. Er werd geen significantie aangetoond tussen volledig arbeidsongeschikte allochtonen op medische gronden en een psychische diagnose.

In bijna de helft van de medisch volledig arbeidsongeschikten werd de categorie onvermogen tot persoonlijk en sociaal functioneren ingevuld. Er werd echter geen significantie aangetoond tussen het allochtoon zijn en de categorie onvermogen tot persoonlijk en sociaal functioneren. Bij een op de drie allochtonen was er sprake van een taalbarrière. Dit is vrij laag vergeleken met de literatuur²²⁸.

Men kan uit het resultaat dat er geen significante verschillen zijn tussen medisch volledig arbeidsongeschikte autochtonen en allochtonen concluderen dat de verzekeringsgeneeskundige beoordeling niet bijdraagt tot een hoger percentage arbeidsongeschikte allochtonen in de WAO.

De medische adviseur speelt een belangrijke rol in de claimbeoordeling. Hij is betrokken bij het medische gedeelte van de claimbeoordeling en hij is eveneens betrokken in het arbeidskundige gedeelte in samenwerking met de arbeidsdeskundige. De arbeidsdeskundige richt zich veelal op de verdien capaciteit van de verzekerde, het vaststellen van mogelijkheden arbeid en verlies met de arbeidsdeskundige. Dit gebeurt veelal in overleg met de medische adviseur.

9.4 Verklaringen voor verschillen in gezondheid

De nadruk bij het verklaren van verschillen in arbeidsgeschiktheid is in dit hoofdstuk geleed op gezondheid van mensen. Geconcludeerd is dat migranten gemiddeld genomen minder gezond zijn dan autochtonen. Vele factoren kunnen bijdragen aan verschillen in gezondheidsniveau tussen migranten en autochtonen, zoals verschillen in sociaal economische status, cultuuropvattingen over gezondheid, voeding levensstijl en adequate zorgconsumptie. Deze paragraaf gaat na in welke mate het niveau van gezondheid tussen Nederlandse migranten en Nederlandse autochtonen van elkaar verschillen en welke factoren daarom debet aan zijn.

²²⁷ Daoud-Oskamp, I en Koenraadt-Gonesh, K. (2004). Een inventarisatie van percentages op medische gronden volledig arbeidsongeschikte autochtonen en allochtonen. Een scriptie in het kader van de opleiding tot Arts voor Arbeid en Gezondheid profiel verzekeringsarts, aan de Netherlands School of Public and Occupational Health.

²²⁸ UWV (2004). Einde Wachtijd en verklaringen voor eventueel gevonden verschillen.

Sportbeoefening

Er bestaat sterk bewijs dat gebrek aan lichamelijke activiteit van grote invloed is op het voorkomen en ontstaan van overgewicht²²⁹. Onderzoek toont aan dat gematigd lichamelijke beweging bijdraagt aan de gezondheid van een persoon²³⁰. Tijdens de periode 1995-2005 is de wekelijkse tijdsbesl4din ga naport en overige fysieke activiteiten, slecht toegenomen met 0,5 uur naar 2,6 uur. Huidige bewegingrichtlijnen schrijven minstens een half uur per dag voor gedurende minstens vijf dagen per week, maar het liefst elke dag²³¹.

Er is weinig data beschikbaar over verschillen in sportparticipatie tussen migranten en autochtonen. Cornelisse heeft een steekproefonderzoek gedaan naar sportdeelname van autochtonen en migranten in 2003.²³² De beschikbare data blijft beperkt tot autochtonen de vier grootste niet-westerse migrantengroepen in Nederland: Surinamers, Antillianen, Marokkanen en Turken heeft betrekking op personen van 18 jaar en ouder in plaats van enkel de beroepsbevolking. Omdat de frequentie van sportbeoefening een indicatie is van de sportbeoefening van de beroepsbevolking wordt toch deze data hier gepresenteerd.

Tabel 9.3 toont de frequentie van sportbeoefening naar etniciteit.

Tabel 9.3. Sportfrequentie onder een vijftal etnische groepen in Nederland.

	Total	Autochtoon	Sur/ Ant.	Marokkaans	Turks
N =	n = 2551	n = 701	n = 701	n = 409	n = 700
Sport nooit	47,7	43,0	44,9	47,6	19,1
Sport ≥ 1 keer p/w	19,1	21,1	18,0	19,8	17,6
Sport 2-3 keer p/w	21,3	25,8	24,0	18,3	16,1
Sport > 3 keer p/w	11,9	10,1	13,1	14,3	10,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: Cornelisse-Vermaat, J.R. (2005).

Uit de steekproefuitslagen van tabel 9.3 blijkt dat gemiddeld genomen de sportdeelname van migranten lager ligt dan de deelname van autochtonen²³³. De uitslag van sportdeelname onder autochtone correspondeert het meeste met de deelname van Surinamer en Antilliaanse respondenten. De Turkse respondenten doen het minst aan sport. Wel blijft uit onderzoek dan de jonge migranten meer scoren dan oudere migranten.²³⁴ In 1999 deden twee derde van de Nederlandse migranten aan sport, terwijl iets meer dan de helft van de migranten in datzelfde jaar aan sport deed.²³⁵

²²⁹ Cutler, D.M., Glaeser, E.L and Shapiro, J.M. (2003), Why have Americans become more obese? *Journal of Economic Perspectives* 17, 3, 93 -118, or: Linstrom, M. Isacson, S. and Merlo, J. (2003), Increasing prevalence of overweight, obesity and physical activity, *European journal of public health*. 13, 306-312.

²³⁰ Health council for the Netherlands (2003), Annual report, The Hague.

²³¹ Gezondheidsraad (2006). Richtlijnen goede voeding 2006. Den Haag: Publicatie nr 2006/21.

²³² Cornelisse-Vermaat, J.R. (2005). Household production, health and happiness. A comparison of the native Dutch and non-western immigrants in the Netherlands, p 51.

²³³ Cornelisse-Vermaat, J.R. (2005). Household production, health and happiness. A comparison of the native Dutch and non-western immigrants in the Netherlands.

²³⁴ Vries, S.I. (2005). Children in problem areas: physical inactivity and obesity. Leiden: TNO KvL.

²³⁵ Breedveld, K & Tiessen-Raaphorst, A. (2007). Rapportage Sport 2006. SCP-publicatie 2006/10.

De conclusie van Cornelisse dat in Nederland migranten minder aan tijd besteden aan sportbeoefening dan autochtonen wordt bevestigd in overig onderzoek²³⁶. Allochtonen en dan vooral de niet-westerse allochtonen voldoen minder vaak aan de beweegnorm dan autochtonen; 43% van de Westerse allochtonen en maar liefst 50% van de niet-westerse allochtonen voldoet niet aan de norm in vergelijking met 38% van de autochtone bevolking.²³⁷ Gezien de sterke relatie tussen gezondheid en overgewicht en de positieve invloed van sportbeoefening op overgewicht is gebrek aan sport waarschijnlijk en belangrijkste determinant in het verklaren van de slechte gezondheid van migranten.

Eet- en leefgewoontes

Vanuit de media en wetenschap gaat er de laatste jaren vele aandacht uit naar de relatie tussen voedselconsumptie. Voedselconsumptie is van grote invloed op de kwaliteit van de gezondheid van nu en in de toekomst. Gezonde voedselconsumptie bestaat uit het eten van voldoende groente en fruit, gezond koolhydraten en eiwitten en matig zijn met vetten. Voor allochtonen zijn weinig consumptiegegevens bekend²³⁸. Het is dan ook moeilijk om harde conclusie te trekken over de invloed van voedselconsumptie op gezondheidverschillen tussen autochtonen en migranten. Deze paragraaf behandelt de bestaande kennis.

Er bestaan wel degelijk verschillen in voedselinname tussen migranten en autochtonen:

- Het uitbesteden of outsourcen van het voorbereiden van eten door middel van kant-en-klaar maaltijden of afhaalen heft in de jaren negentig een grote vlucht genomen. Over het algemeen hebben niet-westerse migranten een slechter eetpatroon dan migranten in termen van outsourcen van maaltijdbereiding²³⁹. Niet westerse migranten eten vaker afhaal of bestel eten. Met name Surinamers en Antillianen eten vaak bij fast food restaurants. Het outsourcen van maaltijdvoorbereiding in de vorm van het kopen van takeaway voedsel of kant-en-klaar-maaltijden is van negatieve invloed op de gezondheid: Van afhaalen en bestelvoedsel is bekend dat per gelijke voedselhoeveelheid afhaalen en besteeten calorierijker is dan thuisbereide voedsel²⁴⁰. Dergelijk voedsel heeft een groter aandeel in de dagelijkse voedselconsumptie dan autochtonen²⁴¹. Daarmee krijgen migranten als totale groep meer onverzadigde vetzuren binnen die bijdragen aan het ontstaan een voortbestaan van overgewicht. Als met vetconsumptie onderzocht binnen de migrantengemeenschappen dan wordt het beeld echter heel divers. Er bestaan aanwijzingen dat migranten minder goed op de hoogte te zijn van wat gezond en wat ongezond voedsel is. Tevens hebben zij minder inzicht in de mate waarin voedselinname doorwerkt op de gezondheidstoestand²⁴².

²³⁶ Hildebrandt, V.H. (2004), Trend report Exercising and health 2000/2003, Hoofddorp/Leiden: TNO; Lagendijk, E. (1996), Sport and ethnic minorities, facts, developments and policies 1986-1995, Den Haag en Huysman & de Haan (2005). Een nuchtere kijk op gezond gedrag. Voorburg/ Den Haag.

²³⁷ Enthoven, C. en Smulders, G. (2004). Voeding en beweging. GGD West Brabant, afdeling gezondheidsbevordering.

²³⁸ Ocké, M.C. (2005). Zijn er verschillen naar etniciteit? In: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid. Bilthoven: RIVM Voeding, 23 september 2005.

²³⁹ Cornelisse-Vermaat, J.R. (2005). Household production. Health and happiness. A comparison of the native Dutch and non-western immigrants in the Netherlands. Wageningen Universiteit.

²⁴⁰ Uniken V. (2004). Health of migrants and migrant health policy. Social Science Medicine 41 p.809-818.

²⁴¹ Cornelisse-Vermaat, J.R. (2005). Household production. Health and happiness. A comparison of the native Dutch and non-western immigrants in the Netherlands. Wageningen Universiteit. Maart 2005.

²⁴² Cornelisse-Vermaat, J.R. (2005). Household production. Health and happiness. A comparison of the native Dutch and non-western immigrants in the Netherlands. Wageningen Universiteit page 36.

- De consumptie van verzadigd vet is bij allochtone vrouwen van Turkse en Marokkaanse afkomst gunstiger dan voor niet-westerse mannen en autochtonen²⁴³. Zij eten minder verzadigde vetzuren als gevolg van hogere inname van groente en fruit²⁴⁴.
- Groente- en fruitconsumptie is voor alle migrantengroepen gunstiger. Allochtonen voldoen vaker aan de norm die geldt voor een gezonde groente- en fruitconsumptie dan autochtonen. Mannen, autochtonen en de jongere leeftijdsgroepen eten minder vaak voldoende groenten en fruit dan vrouwen, allochtonen en oudere volwassenen²⁴⁵.
- Er bestaan wetenschappelijke aanwijzingen dat onregelmatig of gebrekkige eetpatronen leiden tot overgewicht of andere ongewenste gezondheidstoestanden²⁴⁶. Onderzoek van de GGD in Brabant tonen aan dat migranten, met name niet-westerse allochtonen, slaan vaker het ontbijt over dan autochtonen. De mate waarin dit doorwerkt in een slechte gezondheidstatus zijn echter niet onderzocht.²⁴⁷
- Daarentegen is voor de Turkse en Marokkaanse kinderen en moeders de gemiddelde voorziening met micronutriënten (vitaminen, mineralen en sporenelementen) ongunstiger dan voor de Nederlandse leeftijdsgenoten. De dagelijkse calciuminname was bijvoorbeeld voor de allochtone kinderen en moeders met ongeveer 600 mg beduidend lager dan de aanbevolen 1000 mg. Van de autochtone groepen was de dagelijkse calciuminname alleen bij de meisjes (circa 850 mg) lager dan aanbevolen.²⁴⁸

Gezondheidsbeleving

Het feit dat er sprake is van een andere gezondheidsbeleving van veel Turken en Marokkanen wordt in de literatuur vaak genoemd al een van de oorzaken voor verschillende gezondheidstoestanden tussen migranten en autochtonen. Turkse en Marokkaanse mensen die zich moeten laten keuren voor een arbeidsongeschiktheidsregeling zouden al snel menen dat ze ‘totaal ziek’ zijn en daardoor niet kunnen werken, waardoor ze minder dan autochtonen gericht zouden zijn op terugkeer naar werk. Vooral als sprake is van moeilijk objectiveerbare klachten (met name psychische klachten) speelt de klachtenpresentatie van de betrokkene ook een rol in de WAO/WIA-(her)beoordeling. Hoe verschillen in gezondheidsbeleving uitwerkt op de vaststelling dat ene persoon daadwerkelijk door ziekte een slechtere gezondheid kent wordt in de literatuur niet eenduidig vastgesteld²⁴⁹.

Sociaal Economische Status

Sociaal Economische Status (SES) wordt in de literatuur aangewezen als de voornaamste veroorzaker van slechte gezondheid. Een lage SES uit zich in een lager opleiding en inkomen. Buitenlandse en Nederlandse onderzoeken tonen aan dat er een negatief verband bestaat tussen sociaal economische situatie en overgewicht.

²⁴³ Brussaard JH, Brants HAM, Erp-Baart AMJ van, Hulshof KFAM, Kistemaker C. Voedselconsumptie en voedingstoestand bij 8-jarige Marokkaanse, Turkse en Nederlandse kinderen en hun moeders (beknopt rapport). TNO rapport V99.1099. Zeist: TNO Voeding, 1999.

²⁴⁴ Jansen J, Schuit A.J., Lucht F van der. Tijd voor gezond gedrag bij specifieke groepen. Themarapport van de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2002. RIVM-rapport Houten.

²⁴⁵ Ocké, M.C. (2005). Zijn er verschillen naar etniciteit? In: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid. RIVM Bilthoven.

²⁴⁶ RIVM. (2006). Nationaal Kompas Volksgezondheid. RIVM Voeding.

²⁴⁷ Enthoven, C. en Smulders, G. (2004). Voeding en beweging. GGD afdeling gezondheidsbevordering.

²⁴⁸ Brussaard JH, (199). Voedselconsumptie en voedingstoestand bij 8-jarige Marokkaanse, Turkse en Nederlandse kinderen en hun moeders. TNO rapport V99.1099. Zeist: TNO Voeding, 1999.

²⁴⁹ Verwey-Jonker Instituut (2002). In de fuik van de WAO.

Naarmate mensen een lager inkomen hebben een of ene lage opleiding (en dus een lagere sociaal economische status) hebben genomen daalt het gezondheidsniveau van de desbetreffende. Het voorkomen van overgewicht onder laagopgeleide mannen is bijvoorbeeld drie keer zo hoog als onder mannen met een hoge opleiding. Tussen laag- en hoogopgeleide vrouwen is er sprake van een factor vijf²⁵⁰.

Hoewel SES in dit hoofdstuk niet als aparte factor is behandeld, is de invloed van de determinanten van SES op het gezondheidsniveau van een individu wel onderzocht. Zo vergroot een lager inkomen vergroot de kans op het uitbesteden van maaltijden. Het uitbesteden van maaltijden kan leiden tot overgewicht. Daarnaast leidt een lagere opleiding ertoe dat migranten minder kennis hebben van wat gezond en wat ongezond voedsel is. Tevens hebben zij minder inzicht in de mate waarin voedselinname doorwerkt op de gezondheidstoestand.²⁵¹ Laagopgeleide mensen doen eveneens minder aan sport en eten over het algemeen minder gezond en gebruiken vaak minder gezonde gewichtscontrole mechanismen dan hoger opgeleide mensen. Tot slot hechten laag opgeleide mensen minder waarde aan hun gewicht en staan toleranter tegenover gewichttoename.²⁵² Deze factoren zijn aan bod gekomen zonder ze in verband te brengen het begrip Sociaal Economische Status. De reden is dat SES niet op directe wijze bijdraagt aan een ongezonde status. De determinanten van SES wel en daarom zijn deze wel aan bod gekomen.

Culturele conflicten

Speciaal bij Turkse en Marokkaanse vrouwen spelen verder allerlei culturele conflicten, die mede kunnen verklaren waarom deze groepen vaak een slechtere gezondheidstoestand ervaren. Het arbeidsongeschiktheidsrisico bij Turkse en (in mindere mate bij) Marokkaanse vrouwen beduidend hoger ligt dan bij autochtone vrouwen. Bovendien komen Turkse en Marokkaanse vrouwen vaker dan autochtone vrouwen om psychische redenen bij de huisarts terecht²⁵³. Op de achtergrond bij deze problematiek spelen de spanningen als gevolg van de tegengestelde verwachtingen van twee culturen: enerzijds wordt in Nederland van Turkse en Marokkaanse vrouwen verwacht dat ze betaald werk verrichten, anderzijds verwachten de eigen familie en gemeenschap dat zij primair verantwoordelijk zijn voor zorgtaken binnen het gezin. Ook waar vrouwen zelf graag willen werken, kan deze situatie psychische spanningen veroorzaken. Psychische spanningen kunnen zich vervolgen vertellen in een slechte gezondheid in vergelijking met autochtonen²⁵⁴.

Migrantenbestaan: leven met spanningen

Maar ook het migrantenbestaan op zichzelf kan een oorzaak van mentale spanningen en gezondheidsproblemen zijn: uit meerdere onderzoeken blijkt dat het om een uiterst kwetsbare categorie gaat²⁵⁵.

²⁵⁰ Visscher, T.L.S. (2002). Long-term and recent time trends in the prevalence of obesity among Dutch men and women. *International Journal of Obesity* 26, 1218-1224.

²⁵¹ Cornelisse-Vermaat, J.R. (2005). Household production. Health and happiness. A comparison of the native Dutch and non-western immigrants in the Netherlands. Wageningen Universiteit page 36

²⁵² Jeffery R. W. & French, S.A. (2004). Socio-economic status and weight control practices among 20- to 45 year old woman. *American journal of public health*. 86,7, 1005-1010.

²⁵³ Volkers, A. e.a. (2005). Zorggebruik in de huisartspraktijk. NIVEL/CBS en WODC.

²⁵⁴ Verwey-Jonker Instituut (2002). In de fuik van de WAO.

²⁵⁵ Komter, A, Burgers, J. & Engbersen, G. (2000). Het cement van de samenleving: een verkennende studie over solidariteit en cohesie. Amsterdam. Minjus & IND (2006). Policy analysis report. Ontwikkelingen in het Nederlandse Migratie- en Asielbeleid. Den Haag, Van Rijn, A & Zorlu, A. (2006). Inburgering. Uit: Jaarrapport integratie, hoofdstuk 3, WODC, SCP (2005). Het Sociaal en Cultureel rapport 2004. Den Haag.

Het betreft mensen die op allerlei manieren kwetsbaar zijn: ze kennen de weg in de Nederlandse samenleving niet en spreken de Nederlandse taal vaak onvoldoende, werken in precare banen op slechte segmenten van de arbeidsmarkt, krijgen te maken met conflicten en discriminatie zowel op het werk als daarbuiten, maken zich zorgen over een onzekere verblijfsvergunning, over verwanten in het land van herkomst of over hun kinderen waarmee het mis dreigt te gaan. Bij al deze zorgen en problemen, zo kan men zich voorstellen, hoeft er maar iets mis te gaan in hun leven en het gaat volledig mis²⁵⁶. Een dergelijk bestaan kan negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid.

Zorggebruik

In dit hoofdstuk is geconstateerd dat de gezondheidstoestand van niet-westerse migranten in Nederland over het algemeen slechter is dan de toestand van autochtonen. Verschillende factoren ter verklaring van de verschillen in gezondheid zijn onderzocht. De verschillen in gezondheidskwaliteit uit zich, in tegenstelling tot de verwachting, niet in verschillen in zorgconsumptie. Analyses van gegevens uit 2003 tonen aan dat niet-westerse allochtonen en autochtonen tot 55 jaar op het eerste gezicht weinig verschillen in contact met de huisartspraktijk. Opvallend was echter wel dat meer Turken contact met de huisarts hadden, maar zij hadden geen groter aantal contacten als zij beroep deden op de huisartsenzorg. Daarentegen hadden minder Antillianen contact met de huisarts en hadden zij ook minder vaak contact. Ongeveer evenveel Surinamers als autochtonen hebben contact met de huisarts, maar zij hebben wel een groter aantal contacten dan autochtonen. Een deel van deze verschillen kan niet rechtstreeks worden toegeschreven aan de etnische afkomst, maar wordt verklaard door verschillen in leeftijds- en geslachtsopbouw en de sociaal-economische status tussen de herkomstgroepen. Gecorrigeerd voor demografische en sociaal-economische factoren hadden verhoudingsgewijs evenveel Turken en Marokkanen als autochtonen contact met de huisarts, maar bij de overige herkomstgroepen ging het om minder mensen die contact hadden met de huisarts. Van al diegenen die een beroep doen op de huisartsenzorg gaan enkel nog de Antillianen – gecorrigeerd – minder vaak. Zij hebben dus over het algemeen genomen het minste contact met de huisarts. Verschillen in zorggebruik tussen allochtonen en autochtonen lijken groter als gekeken wordt naar medicijngebruik. In de huisartspraktijk worden verhoudingsgewijs aan meer Marokkanen, Turken en Surinamers medicijnen voorgeschreven dan aan autochtonen, maar aan minder Antillianen. Surinamers die medicijnen gebruiken, krijgen tevens een groter aantal voorschriften per jaar. Hoewel evenveel overige niet-westerse allochtonen als autochtonen medicijnen krijgen voorgeschreven, is het aantal voorschriften bij niet-westerse allochtonen kleiner dan bij autochtonen. Houden we rekening met leeftijd, geslacht en sociaal-economische status, dan hebben Marokkanen en Turken meer kans en Antillianen minder kans dat aan hen medicijnen worden voorgeschreven in de huisartspraktijk in vergelijking tot autochtonen. Bij westerse allochtonen zien we na correctie een zelfde beeld als bij Antillianen.

Samenvatting

Dit hoofdstuk onderzoekt of er sprake is van een oververtegenwoordiging van migranten in arbeidsongeschiktheidsregelingen. Dit is onderzocht door te kijken of migranten in Nederland vaker een dergelijke uitkering ontvangen dan autochtonen. Dit blijkt in relatief opzicht inderdaad het geval te zijn. Met name niet-westerse migrantengroepen ontvangen verhoudingsgewijs vaker een arbeidsongeschiktheidsuitkering dan autochtonen.

²⁵⁶ Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum. (2006). Jaarrapport integratie.

Het hoofdstuk duidt enkele factoren aan waarvan het waarschijnlijk is dat deze ten dele een verklaring vormen voor dit gegeven. Als verklarende medische factoren, die ten nadele werken van migranten, zijn genoemd: gezondheidsverschillen en een afwijkende gezondheidsbeleving. Naast deze medische factoren spelen waarschijnlijk ook sociale economische factoren een rol, zoals opleiding, leeftijd, sectorale veiligheidsrisico's, conflicten en werkdruk en verschillen in communicatie. Er is geconstateerd dat het niet voor de hand ligt dat verschillen in de verzekeringsgeneeskundige beoordeling bijdragen aan een hoger percentage arbeidsongeschikte migranten.

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk zoomt in op mogelijke verklaringen voor de geconstateerde verschillen in gezondheid. Het blijkt moeilijk goed aan te duiden waarom er sprake is van gezondheidsverschillen tussen niet-westerse migrantengroepen en autochtonen. Het hoofdstuk maakt aannemelijk dat verschillen in sportbeoefening, verschillen in eet- en leefgewoontes en verschillen in sociaal-economische status bijdragen aan de geconstateerde gezondheidsverschillen. Overige verklarende factoren op het culturele vlak en factoren die gerelateerd zijn aan het migrantenbestaan zijn culturele conflicten en stress door onzekerheden in het leven van een migrant.

De verschillen in gezondheid uiten zich, in tegenstelling tot de verwachting, niet in verschillen in zorgconsumptie.