

## **Nederlandse samenvatting van CPB Document 153, 'Immigration policy and welfare state design; a qualitative approach to explore the interaction'**

In veel landen, waaronder Nederland, staat het arbeidsmigratiebeleid ter discussie. Voor het ontwerpen van een doelmatig beleid met als kernpunten het aantal en de vaardigheden van de migranten is ook de inrichting van de welvaartstaat van belang. Arbeidsmigratiebeleid en de inrichting van de welvaartstaat beïnvloeden elkaar wederzijds, en samen bepalen ze de gevolgen van arbeidsmigratie op het gastland.

Het onderzoek confronteert verschillende soorten welvaartsstaten met verschillende soorten arbeidsmigratiebeleid om de wisselwerking tussen beiden te illustreren. De economische gevolgen worden bepaald op basis van een literatuuronderzoek over (1) de invloed van arbeidsmigratiebeleid en welvaartsstaat op de selectie van migranten, en (2) de gevolgen van migratie op de economie van het gastland. Het onderzoek trekt conclusies over kansen en bedreigingen die behoren bij de verschillende mogelijke beleidskeuzes.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen van arbeidsmigratiebeleid en twee mogelijke inrichtingen van de welvaartsstaat. Allereerst is er een TIJDELIJK BELEID waarbij laagopgeleide migranten een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen, een OPEN BELEID waarin er nauwelijks beperkingen zijn (waardoor er relatief veel laagopgeleide migranten komen) en een SELECTIEF BELEID waarin slechts plaats is voor hoogopgeleide migranten. We gaan uit van twee welvaartsstaten: een MINIMALE WELVAARTSSTAAT met lage belastingen en slechts elementaire sociale voorzieningen en een UNIVERSELE WELVAARTSSTAAT met relatief hoge belastingen en hoge sociale uitkeringen.

Voor de interpretatie van de resultaten is het goed om te begrijpen dat de twee beleidsdimensies verschillend van karakter zijn: de twee welvaartsstaten illustreren de uitruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid; sociale preferenties bepalen daarbij wat optimaal is. Bij de drie vormen van arbeidsmigratie gaat het minder om een spanningsveld tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Het is – in ieder geval in theorie - mogelijk dat voor alle ingezetenen van een gastland de gevolgen van het ene arbeidsmigratiebeleid gunstiger zijn dan die van het andere. In de praktijk zal dit echter niet snel het geval zijn omdat ieder beleid winnaars en verliezers kent. Sociale preferenties spelen dan nog steeds een belangrijke rol.

Door de uitkomsten bij verschillende combinaties van arbeidsmigratiebeleid en inrichtingen van de welvaartstaat met elkaar te vergelijken zijn we in staat om de volgende conclusies te trekken:

De eerste conclusie is dat arbeidsmigratiebeleid er toe doet. Ervaringen van verschillende landen, zoals Australië en Canada, wijzen erop dat een selectief beleid invloed heeft op de samenstelling naar opleiding van de groep arbeidsmigranten. Maar ook de welvaartsstaat bepaalt mede de mogelijkheden van het arbeidsmigratiebeleid, zoals zal blijken.

De tweede conclusie is dat de welvaartsstaat, ofwel de herverdeling van inkomens, en daarnaast ook de loonongelijkheid een belangrijke rol spelen. Een genereuze welvaartsstaat met belastingen die een sterke herverdeling van inkomens teweeg brengen en de inkomensongelijkheid reduceren ontmoedigt hoogopgeleide arbeidsmigranten. Tegelijk worden laagopgeleiden gestimuleerd om een verblijfsvergunning te bemachtigen. Dit beperkt de reikwijdte van het arbeidsmigratiebeleid: om succesvol hoogopgeleide migranten aan te trekken moet een genereuze welvaartsstaat een actief beleid voeren om de mogelijke ontmoedigende gevolgen van de welvaartsstaat te beperken.

De derde conclusie is dat de hoogte van de sociale uitkeringen mede van belang is, maar dan wel in beperkte mate. Landen met hoge uitkeringsniveaus zijn aantrekkelijker voor met name laagopgeleide migranten – dit is de zogenaamde *welfare magnet* hypothese – maar het effect blijkt in de praktijk klein te zijn.

De vierde conclusie is dat de zelfselectie van arbeidsmigranten als gevolg van hun rationeel economisch gedrag een uitdaging vormt voor de welvaartsstaat. Arbeidsmigranten selecteren namelijk die landen die voor hen het hoogste rendement van hun beslissing opleveren. Zo zullen hoogopgeleide migranten een voorkeur hebben voor landen met lage belastingen en grote inkomensverschillen. Deze landen zelf winnen echter weinig met arbeidsmigratie: de grootste winst komt immers bij de migranten zelf terecht. Aan de andere kant zullen juist landen met een grote mate van inkomensherverdeling hoogopgeleiden migranten willen aantrekken om zo meer belastinginkomsten te genereren en daarmee lage inkomensgroepen te ondersteunen. Dit is moeilijk zonder extra beleid. Dit toont aan dat immigratiebeleid en de inrichting van de welvaartsstaat wederzijds samenhangen: een keuze voor veel inkomensherverdeling beperkt automatisch de mogelijkheid om hoogopgeleide migranten aan te trekken.

De vijfde conclusie is dat een TIJDELIJK BELEID risico's met zich meebrengt die serieus genomen moeten worden. In principe is een dergelijk beleid gunstig voor de overheidsfinanciën: tijdelijke migranten betalen belastingen, maar profiteren veel minder van de sociale voorzieningen doordat ze na gedane arbeid weer vertrekken. Het tijdelijk aspect is hier echter doorslaggevend: wanneer dit niet op een goede manier wordt gewaarborgd kan dit in de praktijk leiden tot een OPEN BELEID. Deze beleidsoptie is de minst gunstige van de drie geschetste mogelijkheden omdat het de welvaartsstaat economisch onder druk kan zetten. Dus is het niet raadzaam een dergelijk

beleid te voeren, tenzij blijkt - bijvoorbeeld uit kleinschalige experimenten- dat een praktische uitvoering mogelijk is.

Dit onderzoek confronteert de gevonden conclusies met een recent voorstel van de Nederlandse regering en een alternatief voorstel van de Sociaal Economische Raad (SER). Het voorstel van de overheid houdt expliciet rekening met de vaardigheden en kennis van immigranten door deze in te delen in verschillende categorieën. De kracht van het voorstel ligt in de duidelijkheid die het schept ten aanzien van de rechten en plichten van migranten en werkgevers. De SER legt de nadruk op de redenen voor migratie en pleit voor een meer doorzichtige indeling ten aanzien van arbeidsmigratie: is het tijdelijk (met mogelijkheid tot verlenging) of permanent? Het laatste voorstel is minder duidelijk over de rechten en plichten van migranten, maar het verschaft dus wel meer duidelijkheid over de categorieën die bestemd zijn voor arbeidsmigratie.