

## INT-AR Paper 3<sup>i</sup> – Arbeidsmigratie en verdringing – Jan Cremers (UvT)

### Wat is verdringing op de arbeidsmarkt?

Dit (herziene) paper vergelijkt de uitkomsten van enige nationale en internationale studies naar verdringing als gevolg van de toetreding van migranten tot de arbeidsmarkt. Verdringing treedt op als het vinden van een baan van de een baanverlies (of het niet verkrijgen van een baan) betekent van de ander. Het begrip wordt op verschillende manieren omschreven. Het inzetten van bijstandsgerechtigden die werk verrichten zonder betaling als tegenprestatie voor een uitkering, resulterend in het verdwijnen van vergelijkbare betaalde arbeid, wordt gezien als een vorm van verdringing. Voorts wordt onevenredig veel gebruik van stagiaires of het overhevelen van werk van betaalde krachten naar vrijwilligers, bijvoorbeeld in de publieke sector, gezien als een vorm van verdringing. Arbeidsmarktdeskundigen noemen de situatie waarbij werkzoekenden onder hun niveau werken een vorm van conjuncturele, tijdelijke verdringing; tijdens economische neergang en oplopende werkloosheid zijn meer arbeidskrachten beschikbaar dan arbeidsplaatsen. Werkgevers kunnen in die situatie hogere eisen stellen en personen met een hoger opleidingsniveau aanstellen die lager opgeleiden wegdrücken.

Bij arbeidsmigratie komt het regelmatig voor dat de aangestelde buitenlandse werknemers hoger zijn opgeleid dan strikt noodzakelijk is voor de aangeboden functies, toch wordt in dit verband niet direct aan conjuncturele verdringing gerefereerd. Bij arbeidsmigratie (hier breed opgevat als arbeidsmigratie van buiten de EU en arbeidsmobiliteit binnen de EU) dient het gebruik van de term verdringing vooral gezien te worden als een netter woord voor de uitspraak ‘ze pikken onze banen in’. In de zoektocht naar kostenverlaging worden werknemers aangetrokken die minder eisen stellen en gemakkelijk inzetbaar zijn.<sup>ii</sup> Er is sprake van verdringing als een daling van het aantal banen voor binnenlandse werknemers een aantoonbaar gevolg is van het aanbod van arbeidsmigranten. De SER maakt in het advies over migratie een onderscheid tussen directe verdringing (verlies van werk door de komst van een arbeidsmigrant) en indirecte verdringing (binnenlands aanbod maakt minder kans door de aanwezigheid van buitenlands aanbod).<sup>iii</sup> Het SER-rapport over arbeidsmigratie stelt overigens vast dat de meeste beschikbare studies (op macroniveau) aantonen dat verdringingseffecten ook tijdens een recessie beperkt kunnen worden genoemd. Volgens de SER kan dit er heel anders uitzien als gekeken wordt naar bepaalde beroepsgroepen of bedrijfstakken.

### Onderzoek naar verdringing voor de economische crisis

In verschillende onderzoeken is getracht een beeld te krijgen van de mogelijke verdringingseffecten van arbeidsmigratie en -mobiliteit. In een onderzoek naar de economische effecten kon, voor de periode 1999-2005, geen grootschalige verdringing van binnenlandse werknemers door de komst van langdurige arbeidsmigranten uit de MOE-landen worden vastgesteld. De groei van het aantal langdurig verblijvende arbeidsmigranten had juist een positief effect op de binnenlandse werkgelegenheid. Tijdelijke migranten bleken – mogelijk omdat ze goedkoop waren – in bescheiden mate binnenlandse kandidaten te verdringen. Per saldo had de migratie een (klein) neerwaarts effect op het gemiddelde loonniveau. Dat effect was waarneembaar in de laagste loonklasse en afwezig in de hogere loongroepen. Voor de laagste loonklasse gold dat het loon negatief werd beïnvloed door het aandeel langdurige arbeidsmigranten dat in dezelfde sector en regio werkte.<sup>iv</sup>

In vervolgonderzoek is gekeken naar het effect van de aanwezigheid op de arbeidsmarkt van arbeidsmigranten na 2005. Volgens de onderzoekers had de komst van langdurig verblijvende arbeidsmigranten uit de MOE-landen in 1999-2008 geen significant netto-effect op het aantal banen van Nederlandse werknemers. Kennelijk was de arbeidsmarkt goed in staat met het extra arbeidsaanbod om te gaan. In groeisegmenten konden soms positieve effecten worden opgetekend: daar bleek de inzet van migranten complementair aan het binnenlands aanbod. In krimpsegmenten traden soms negatieve effecten op: arbeidsmigratie bleek dan concurrerend te zijn met het binnenlands aanbod. Deze effecten

waren volgens de onderzoekers echter beide in omvang zo gering, dat het netto-effect nul was. In de periode 2005-2008 leek de binnenlandse arbeidsmarkt niet getroffen door een groeiende verdringing van Nederlandse werknemers, ondanks een verdubbeling van het aantal arbeidsmigranten.<sup>v</sup>

Deze uitkomsten kwamen in hoge mate overeen met Brits onderzoek dat in de periode 1997-2005 (een tijd waarin de arbeidsmigratie naar Groot-Brittannië fors groeide) weinig verdringingseffecten kon waarnemen, maar wel een druk op de lage lonen en een positief effect op de hogere loongroepen constateerde. Dit uitte zich vooral door een neerwaarts effect op de lonen van al langer aanwezige migranten. Arbeidsmigratie had geen significant effect op de werkgelegenheidsperspectieven van Britse werknemers.<sup>vi</sup>

De adviescommissie MAC van de Britse regering legde nog een andere relatie tussen de beloning en het binnenlandse aanbod. Kort samengevat stelde die regeringscommissie dat een verbetering van de lonen in sommige sectoren een sterke incentive zou betekenen voor de instroom van Britse werknemers.<sup>vii</sup>

Economische analyses in Noorwegen leverden een vergelijkbaar beeld: de inzet van arbeidsmigranten zorgt voor een neerwaartse druk op de lonen in de laagste looncategorieën. Indirect is sprake van verdringing; daarvan is in tijden van hoogconjunctuur weinig te merken omdat de samenleving als geheel profijt heeft van de aanwezigheid van arbeidsmigranten.

Onderzoek naar verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, leidde (eind 2014) tot de conclusie dat in sommige sectoren werknemers last hadden van verdringing door de komst van werknemers uit Midden en Oost-Europa. Dit wordt in de hand gewerkt door oneerlijke concurrentie, mede veroorzaakt door EU-regelgeving. Het is voor werkgevers goedkoper personeel te huren via buitenlandse constructies en bemiddelaars. Risicogroepen voor verdringing zijn laagopgeleiden, jongeren en allochtonen. Arbeidsmigranten die naar Nederland komen blijken echter vooral in banen te werken waarvoor Nederlandse werklozen zich niet aanbieden.<sup>viii</sup>

### **Verdringing tijdens de economische crisis**

Recente studies tonen geen verband aan tussen de aanwezigheid van migranten uit CEE-landen en de binnenlandse werkgelegenheid ten tijde van de crisis. Onderzoekers gaan er meestal van uit dat migranten mobiel zijn en wegtrekken op het moment dat de werkgelegenheid verslechtert, mede omdat de toegang tot de sociale zekerheid vaak niet aanwezig is. In de studie in opdracht van het ministerie van SZW, uitgebracht in 2014, constateert SEO dat tijdens de economische crisis de arbeidsmigratie wel afnam uit West-Europa, niet of nauwelijks uit Oost-Europa. In de sectoren landbouw, industrie, bouw, groothandel en transport daalde het aantal Nederlandse werknemers terwijl tegelijkertijd het aantal buitenlandse werknemers toenam. Dit ging vrijwel steeds gepaard met een verschuiving van vaste naar flexibele arbeidsvormen. In die sectoren was sprake van zowel een zoektocht naar goedkope arbeid, als van een voortgaande flexibilisering. De kostenverlaging werd bereikt door te kiezen voor arbeidsmigranten die lagere lonen en hogere flexibiliteit voor lief nemen. Deze verdringing heeft vooral plaatsgevonden in arbeidsintensieve banen met gestandaardiseerde werkzaamheden, waar op prijs en niet op kwaliteit wordt geconcurrerd en waarbij de beheersing van de Nederlandse taal minder belangrijk is.<sup>ix</sup>

SEO concludeert dat werknemers in bedrijfstakken die veel gebruikmaken van migranten niet massaal zijn uitgestroomd naar werkloosheid of inactiviteit. Nieuwe instromers en werkzoekenden hebben evenmin last van concurrentie bij het vinden van een nieuwe baan. De verklaring voor het feit dat de ontwikkeling van inactiviteit in bedrijfstakken met veel arbeidsmigratie gemiddeld niet echt afwijkt van de overige sectoren (met weinig arbeidsmigratie) ligt in de arbeidsmarktdynamiek. Arbeidsmigratie heeft een verdelingseffect op bepaalde groepen, die effecten kunnen zowel negatief als positief zijn. Voor enkele risicogroepen, die het meest concurreren met migranten, overheersen de negatieve effecten. Bij groepen die nauwelijks concurreren met arbeidsmigranten overheersen de positieve effecten.<sup>x</sup>

### **Recente inzichten over de arbeidsmarkteffecten**

In de meeste analyses wordt bij verdringing vooral gekeken naar baanverlies en de directe en indirecte werkgelegenheidseffecten. Dat is echter slechts een deel van het verhaal. Een ander aspect wordt vaak over het hoofd gezien, namelijk de invloed op de flexibilisering van de arbeidsmarkt. De invloed van het

werven van arbeidsmigranten is wellicht veel groter in indirecte zin. Natuurlijk is onder de Nederlandse beroepsbevolking eveneens en al langer sprake van een verschuiving van vast naar flexibel werk, in de bouw, de handel, transport en dienstensector. De rekrutering van arbeidsmigranten, zo blijkt ook uit meerdere cijfers, leidt echter voornamelijk tot flexibele, tijdelijke en relatief kortere dienstverbanden en vergemakkelijkt verdere externe flexibilisering van de arbeidsmarkt.<sup>xi</sup>

Een Frans onderzoek dat zich toespitst op de invloed van arbeidsmigratie op de lonen en de baanzekerheid van de arbeidsmigranten, in vergelijking met de situatie van reeds, aanwezige gelijk geschoolde werknemers, lijkt die constatering vanuit een andere invalshoek te onderbouwen.<sup>xii</sup> De auteur deelt autochtone werknemers in op basis van hun arbeidsovereenkomst en onderzoekt hoe arbeidsovereenkomsten (en derhalve loonrigiditeit) de arbeidsmarkttuitkomst van autochtonen kunnen beschermen tegen migratie. De onderzoeker concludeert dat migratie geen effect heeft op het loon van autochtone werknemers met een vast contract, maar wel tot een loonsverlaging leidt bij autochtone werknemers met een flexibel contract. Deze asymmetrische invloed op het loon geeft aan dat het loon van werknemers met een contract voor bepaalde tijd door bedrijven gemanipuleerd kan worden om arbeidskosten bij te stellen. Omdat arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd een korte tijdsduur hebben en zonder kosten kunnen worden beëindigd, bieden deze contracten werkgevers een aantal mogelijkheden loonkosten aan te passen: bedrijven betalen hun nieuwe medewerkers lagere lonen dan ze de werknemers betaalden die met een contract voor bepaalde tijd het bedrijf hebben verlaten. Het personeelsverloop van medewerkers met een vast contract is lager; dit komt vooral omdat de meeste nieuwe aanwerving plaatsvindt via contracten voor bepaalde tijd. Mensen in vaste dienst zijn minder genegen om naar elders over te stappen indien ze daar met een tijdelijk contract moeten beginnen. Daarnaast genieten werknemers met een vast contract vaak meer bescherming. Het is bijgevolg voor bedrijven niet altijd mogelijk het loon van werknemers met een vast contract te verlagen. Echter, als autochtone werknemers met vaste contracten het bedrijf verlaten kunnen zij worden vervangen door migranten in tijdelijke banen. Wanneer dit tevens gepaard gaat met een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden vermindert een stijging van de migratie het aantal 'normale' banen. Terwijl vaste contracten een beschermend effect hebben op het loon, heeft een groei van het aantal migranten op die wijze een negatief effect op de stabiele vormen van werkgelegenheid van autochtone werknemers met vaste contracten. Geen baanverlies dus, maar een voortschrijdende relatieve afname van de 'zekere' banen en van de stabielere vormen van arbeidsrelaties.

<sup>i</sup> Tweede, herziene versie (januari 2017).

<sup>ii</sup> Dat dit niet altijd Oost-Europese werknemers betreft, getuigt de volgende uitspraak: 'Engelsen zijn veel gemotiveerder en bereid om hard te werken (...). Dit komt doordat je in Engeland geen ziektekosten hoeft te betalen en je bent niet verplicht een pensioen op te bouwen omdat het tijdelijk werk is. Ook heeft dit te maken met de contractstructuur, in Engeland betaal je 20% loonbelasting en in Nederland betaal je ¼ deel aan loonbelasting van je loon'. <http://charlottedet.plazilla.com/page/4294999891/verdringing-op-de-arbeidsmarkt>

<sup>iii</sup> Dit onderscheid wordt verder niet gebruikt in de SER-analyse, SER, 2014, Arbeidsmigratie, Advies 14/09.

<sup>iv</sup> De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië, SEO, Amsterdam, 2008

<sup>v</sup> De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999-2008, SEO, Amsterdam, 2011.

<sup>vi</sup> [http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Labour%20Market%20Effects%20of%20Immigration\\_0.pdf](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Labour%20Market%20Effects%20of%20Immigration_0.pdf)

<sup>vii</sup> Letterlijk stelt de MAC: 'Without upward pressure on wages there is little incentive for more natives to enter these occupations and the reliance on migrant labour will be a permanent rather than temporary feature of these labour markets'. In: Review of Tier 2 - Analysis of Salary Thresholds, Migration Advisory Committee, 2015.

<sup>viii</sup> <http://www.nu.nl/politiek/3924694/asscher-niet-bang-meer-verdringing-arbeidsmarkt.html>

<sup>ix</sup> Volgens CBS-cijfers is 75% van de in Nederland ingeschreven Poolse werknemers werkzaam via uitzendbureaus. Het overige kwart werkt in de landbouw (12%), de handel en industrie. Volgens een studie voor de ABU over 'flexmigranten' werkt ongeveer 30% van alle flexmigranten in de logistiek (en distributie), 30% in de land- en tuinbouw en 25% in de voedingsindustrie. Metaal scoort 7% en de overige sectoren liggen onder de 2% (ConclusR Research, 2014).

<sup>x</sup> Grensoverschrijdend aanbod van personeel, SEO, Amsterdam, 2014.

<sup>xi</sup> Zie onder meer: Damian Raess & Brian Burgoon, Flexible Work and Immigration in Europe. British Journal of Industrial Relations, 2015, 53:1. Daarin worden de gevolgen van arbeidsmigratie voor de arbeidsmarkt geanalyseerd op basis van een dataset van 16 Europese landen. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/bjir.12022/pdf>

<sup>xii</sup> Anthony Edo, How do rigid labor markets absorb immigration? Evidence from France. IZA Journal of Migration 2016, 5:7. <http://izajom.springeropen.com/articles/10.1186/s40176-016-0055-1#Sec15>