



**UvA-DARE (Digital Academic Repository)**

**Kennis, macht en moraal : de productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005**

van de Beek, J.H.

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

van de Beek, J. H. (2010). *Kennis, macht en moraal : de productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005* Amsterdam: Vossiuspers - Amsterdam University Press

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## 6 Kennisproductie Periode I (1960-1980)

### 6.1 Inleiding

De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van immigratie naar Nederland krijgt enige omvang in de tweede helft van de jaren zestig van de vorige eeuw. In deze tijd gaat de interesse vooral uit naar het verschijnsel gastarbeid, dat dan de belangrijkste vorm van immigratie is. Die belangstelling kwam vanuit het bedrijfsleven, de wetenschap en de overheid. Wat de overheid betreft ging het vooral om het Ministerie van Sociale Zaken dat in de jaren 1967-1975 een relatief belangrijke rol speelde bij het initiëren en financieren van onderzoek naar de economische effecten van immigratie (zie Tabel 2.1). In dit hoofdstuk worden vijf kerndocumenten aan een inhoudsanalyse onderworpen en bij allemaal was SZ op de een of andere manier betrokken. Berg (1967, zie §6.2) was werkzaam voor Sociale Zaken. De rapporten van het CPB (1972, zie §6.3) en de SER (1974, zie §6.4) over de economische *impact* van immigratie verschenen (indirect) naar aanleiding van de *Nota buitenlandse werknemers*. Tenslotte financierde SZ in periode I twee dissertaties (Marshall 1973; Heijke 1979, zie §6.5 & §6.6) die handelen over de economische aspecten van immigratie.

Voordat we de kerndocumenten analyseren stippen we een aantal andere publicaties kort aan. Behalve de twee genoemde dissertaties waren er enkele publicaties van andere wetenschappers over de achtergronden of toekomstige ontwikkeling van het verschijnsel gastarbeid (Bruyn 1963; Vis 1964; Visser 1970; Albeda 1970; Drewe 1971; Klaassen 1971). Het vermelden waard zijn de zogenaamde ‘sequenties van Albeda’ (1970), die de vier fases van (toekomstige) functionele inpassing van gastarbeiders in de arbeidsmarkt beschrijven.<sup>308</sup> Daarnaast waren er enkele studies van sociaalgeografen (Spierings 1967; Van den Berg & Helmink 1968; Verkoren-Hemelaar & De Smit 1972). Verder toonde ook het bedrijfsleven interesse in het verschijnsel gastarbeid, met name de werkgeversorganisaties (Van Overeem 1972; Velu 1971; Geyer 1967). Veel van deze publicaties vallen echter niet onder de definitie van kennisproductie die in §1.3 uiteengezet is. Een uitzondering vormt wellicht de publicatie *Buitenlandse arbeiders: Een economische verkenning* van de Algemene Werkgevers Vereniging (1969). In deze literatuurstudie worden twee Zwitserse studies (Lutz 1963; Gnehm 1966) samengevat en vervolgens toegepast op Nederlandse data. Omdat deze studies in Nederland wel enige invloed hadden, schetsen we kort de inhoud van *Buitenlandse arbeiders*.

De studie van Lutz gaat vooral in op de effecten van immigratie op de beloning en de werkgelegenheidsstructuur. Lutz onderscheidt twee arbeidsmarktsectoren: sector I met een hoog niveau van scholing, beloning, arbeidsproductiviteitsgroei en technische ontwikkeling en sector II met een laag niveau van scholing, beloning, arbeidsproductiviteitsgroei en technische ontwikkeling. Door het stijgende scholingsniveau van autochtonen, blijft het arbeidsaanbod voor sector II achter. Bij niet-selectieve immigratie treedt er een algemeen loondrukkend effect op. Daarom staat Lutz selectieve immigratie voor, waarbij alleen laagopgeleiden worden toegelaten. Er treedt dan alleen in sector II een loondrukkend effect op. Op korte termijn zal een dergelijke strategie gunstig uitpakken voor het gastland omdat de verbeterde omstandigheden in sector II de

groei van sector I zullen bevorderen. Dat stelt autochtonen in staat beter betaalde banen te vinden in sector I. Voor de immigranten betekent het op korte termijn een hogere beloning en voor het herkomstland een vermindering van de vaak aanwezige werkloosheid (Algemene Werkgevers Vereniging 1969: 3-6).

Lutz en Gnehm meenden dat de instroom van buitenlandse werknemers gunstig kon zijn als aan tenminste twee voorwaarden was voldaan. Ten eerste diende de immigratie selectief te zijn, dat wil zeggen, dat alleen immigranten zouden worden aangehouden voor het onaantrekkelijke werk in sector II en dat de individuele verblijfsduur beperkt zou zijn. Ten tweede moest de immigratie beperkt in omvang blijven en mocht ze niet permanent worden (Algemene Werkgevers Vereniging 1969: 17). Merk op dat het rotatiebeginsel en de *tijdelijkheidsassumptie* die het Nederlandse wervingsbeleid kenmerkten nauw aansluiten bij de twee hier genoemde voorwaarden.

Op langere termijn kunnen de effecten minder gunstig zijn. Gnehm voorzag op termijn aanzienlijke infrastructurele kosten indien de buitenlandse werknemers wél zouden blijven en normaal geïntegreerd zouden moeten worden in de Zwitserse samenleving. De integratie van de half miljoen immigranten in Zwitserland raamde hij op 30 à 50 miljard Zwitserse frank (toen 25 à 41 miljard gulden, nu gecorrigeerd voor inflatie 57 à 94 miljard euro) (Algemene Werkgevers Vereniging 1969: 6-11).<sup>309</sup> Daarnaast bestond volgens Gnehm gerede kans dat er vanwege een ruimer arbeidsaanbod minder diepte-investeringen zouden plaatsvinden. Ook kan immigratie leiden tot het in stand houden van verouderde bedrijven en het opschorten van ‘rationaliseringsmaatregelen’ (Gnehm 1966: 68-70). Immigratie kan zo de technologische ontwikkeling en arbeidsproductiviteitsgroei remmen.

De auteurs van *Buitenlandse Arbeiders* herhalen een aantal berekeningen van de Zwitsers met Nederlandse data. Wegens een gebrek aan data is deze exercitie van een beperkte omvang. Ze vinden dat het aandeel buitenlandse arbeiders per bedrijfstak negatief gecorreleerd is met het loonniveau in de bedrijfstak. Ook menen ze dat er van immigratie een loondrukkend effect uitgaat (Algemene Werkgevers Vereniging 1969).

## **6.2 Economische achtergronden v/h verschijnsel der buitenlandse arbeiders**

De studie van Berg (1967) is de eerste uitgebreide analyse van de achtergronden en gevolgen van gastarbeid in Nederland. Zijn analyse verscheen als bijdrage in *Buitenlandse arbeiders in Nederland*, een bundel die onder redactie van Wentholt (1967) tot stand was gekomen. Berg en Wentholt waren collega’s – beiden werkten bij het Ministerie van Sociale Zaken – en ook buiten het werk om waren ze bevriend.<sup>310</sup> *Buitenlandse arbeiders in Nederland* was een uitvloeisel van de ‘Bedrijfssociologische Studiedagen 1966’ die als onderwerp de ‘buitenlandse arbeiders’ hadden. Deze Studiedagen werden georganiseerd door de Rijksuniversiteit van Leiden en de Nederlandse Economische Hogeschool (NEH). Het Ministerie van Sociale Zaken werkte mee aan de totstandkoming van de publicatie door het beschikbaar stellen van statistische gegevens. Het Ministerie van CRM verstreekte subsidie voor een deel van het onderzoek. Alhoewel deze paragraaf zich toespitst op de bijdrage van Berg (aan Wentholt 1967) is ook een bijdrage van Wentholt over de ‘internationale forens’ van belang omdat die ingaat op de vermeende tijdelijkheid van het verschijnsel gastarbeid en omdat het indi-

rect een beeld geeft van de perceptie van gastarbeid zoals die bij SZ leefde (zie Box 6.1).

Berg is niet alleen de eerste auteur wiens werk ik hier behandel, hij was ook de eerste auteur die ik interviewde. Omdat hij gepensioneerd is, werd ik bij het hem thuis ontvangen. Berg bleek een vriendelijke man te zijn die humorvol kan vertellen en graag anekdotes opdist. Vanwege zijn joodse achtergrond – tijdens de Tweede Wereldoorlog zat hij als jongetje enkele jaren ondergedoken – had hij altijd al interesse in minderheden. Toen hij midden jaren zestig een Eisenhowerbeurs won en een rondreis door Amerika mocht maken, koos hij aanvankelijk voor het thema ‘arbeidsmarkt’, maar geconfronteerd met de werkloosheid onder Amerikaanse ‘negers’ (nu *African Americans*), verschoof zijn aandacht naar de rassenproblematiek. Berg behield zijn hele leven een warme belangstelling voor minderheden. Over zijn werk voor het Universitair Asiel Fonds (UAF) zegt hij bijvoorbeeld: “die geven al bijna 60 jaar studiebeurzen aan asielzoekers. Er zijn een heleboel bekende Nederlanders die via de UAF gestudeerd hebben. Het is de enige bestuursfunctie waar ik niet voor gevraagd ben, maar waarvoor ik heb opgebeld om me aan te bieden en daaruit blijkt mijn emotionele verbondenheid of belangstelling voor dit soort mensen”.<sup>311</sup>

Ondanks die warme belangstelling is hij kritisch. Hij spreekt over misbruik van regelingen als asiel en WAO – “daar gaan dat soort regelingen kapot aan” – en over het taboe dat binnen zijn partij (de PvdA) jarenlang bestond om over dergelijke mistanden te praten. Opvallend is dat Berg uit zichzelf twee voorbeelden naar voren brengt waarin politiek en wetenschap naar zijn mening te veel verweven zijn: de klimaatbeweging en de zaak Buikhuisen – “een griezelig voorbeeld van de mate waarin normen en waarden het wetenschappelijk onderzoek hindert”.<sup>312</sup> Berg studeerde economie aan de NEH en van 1960 tot 1963 was hij daar werkzaam als wetenschappelijk medewerker. Daarna werkte hij tot 1966 bij het Ministerie van SZ waar hij directeur was van de afdeling economische zaken. In die functie was hij in het bijzonder verantwoordelijk voor de bewaking van “economische kwaliteit” van de denkbeelden die op het departement heersten. Van 1966 tot 1971 was hij lid van de Tweede Kamer voor de PvdA en enkele jaren financieel woordvoerder. Van 1971 tot 1988 was hij – naast vele nevenfuncties – (hoofd)directeur van de VNG en buitengewoon hoogleraar bestuurskunde. Daarna tot 2002 lid van de Raad van State.<sup>313</sup>

*Economische achtergronden van het verschijnsel der buitenlandse arbeiders in Nederland* is een toegankelijke en goed leesbare analyse. De kwalitatief economische aanpak contrasteert met de econometrische aanpak van het CPB (vergelijk §6.3) en de latere mathematisering van de economie. Tegen die laatste ontwikkeling zet Berg zich dan ook af: “Dat heeft niks met economie te maken”.<sup>314</sup> *Economische achtergronden* is voor een belangrijk deel geschreven op basis van algemene economische kennis en statistische gegevens. De verankering in de (migratie)economische theorie blijft beperkt tot een enkele verwijzing, onder andere naar Lutz (1963). Een expliciete vraagstelling en doelstelling ontbreken, maar de titel suggereert dat een verheldering van de ‘economische achtergronden’ het hoofdoel is. Zijn analyse is echter breder en omvat de drie volgende hoofdcomponenten: (i) een verklaring van de economische achtergronden van de arbeidsmarktkrapte, (ii) een inventarisatie en beoordeling van de be-

langrijkste (alternatieve) oplossingen van deze arbeidsmarktkrapte en (iii) een beoordeling van de economische effecten van gastarbeid.

Berg noemt verschillende oorzaken van de arbeidskrapte die aanleiding gaf tot de arbeidsmigratie, onder meer een geringe vrouwenparticipatie, arbeidstijdverkorting, verlenging van de opleidingsduur en demografische factoren (Berg 1967: 22). Daarnaast gaat hij in op de historische kenmerken van de Nederlandse economie. Hij wijst op de relatief late industrialisatie die pas na de Eerste Wereldoorlog op gang kwam en het daarmee samenhangende feit dat Nederland lang georiënteerd bleef op de agrarische sector.

Berg stelt dat het laatste veroorzaakt werd doordat het macro-economische lange termijn beleid traditioneel gericht was op de meest schaarse productiefactor en in het geval van Nederland was dat grond. Arbeid werd daarentegen als een tamelijk overvloedige factor beschouwd.<sup>315</sup> Het leidde tevens tot het naoorlogse emigratiebeleid. Het trauma van de massawerkloosheid van de jaren dertig leidde ertoe dat men na de oorlog zwaar inzette op volledige werkgelegenheid. De lonen en prijzen werden kunstmatig laag gehouden. Het lage inkomen en dito consumptieniveau van werknemers zorgden voor een hoog investeringsniveau. De hoge vraag naar Nederlandse producten zorgde voor een grote vraag naar arbeiders, aldus Berg, en hoewel er uitstroom was uit de landbouw en de kleine ambachten, vloeide een deel van dat extra arbeidsaanbod naar de groeiende arbeidsintensieve dienstensector, waardoor de industrie met arbeidstekorten kampte (Berg 1967: 22). Het in Nederland gevoerde beleid vertoont parallellen met het beleid in buurlanden, maar Nederland neemt in één opzicht een uitzonderingspositie in: “De aanhoudende groeiende vraag naar produkten is een verschijnsel dat in geheel Noord-West-Europa bekend is, maar het stimuleren van een arbeidsintensieve produktiemethode is niet algemeen” (Berg 1967: 22).<sup>316</sup>

Deze stimulering geschiedde middels de geleide loonpolitiek (zie §4.4). Loonmatiging als economisch instrument was medio jaren zestig feitelijk onbespreekbaar, aldus Berg, ondanks tekenen dat dit beleid onhoudbaar zou worden:

“Toen ik net medewerker [van SZ] was, moest ik naar de OECD. ... In de Counsel of Economic Advice werd een rondje gedaan en De Wolff die daar zat als directeur van het Centraal Planbureau [en ook de vergadering voorzat] zei: ‘Berg doe jij dat maar’. Ik zei: ‘ja, maar ik ben net ambtenaar’. Hij zei: ‘ja, ze hebben jou gestuurd hè, dat kan ik niet helpen’. Ik had ook helemaal geen idee, dus ik hield daar een frank en vrij betoog over de gespannen arbeidsmarkt en de geleide loonpolitiek waar iedereen groot respect voor had en die naar mijn mening niet te houden was. Toen kreeg ik een briefje van hem: ‘zo is het wel genoot’.”<sup>317</sup>

Volgens Berg was het gemakkelijk te voorspellen dat de loonmatiging op termijn zou leiden tot een loonexplosie, maar die kennis werd binnen regeringskringen niet op prijs gesteld. Men ging zelfs zo ver dat men het CPB niet vrij liet in het berekenen van prognoses van de loonontwikkeling:

“Iedereen dacht dat het Planbureau zo vreselijk objectief was, maar ik heb wel meegemaakt in mijn tijd dat er over de loonpolitiek werd onderhandeld. Over het percentage dat in het Centraal Economisch Plan zou komen. Dus Andriessen [minister van EZ, ‘63-’65] zei de loonstijging wordt zo hoog. Helemaal niks te maken met feiten en omstandigheden. Nee, het werd gedictieerd [aan] ... De Wolff [direc-

teur CPB, '57-'66]. Die was ook hoogleraar in de economie. Niet dat hij geen respect voor de economie had. Dat gebeurde, dat vonden ze niet kwalijk, dat vonden ze verstandig. Allemaal om de economie in de hand te houden".<sup>318</sup>

Een van de redenen om door te gaan met de loonmatigingspolitiek was dat "ze er internationaal geweldig mee scoorden, Nederland was een voorbeeld voor de rest van de wereld: kijk eens hoe geweldig die Nederlanders dat doen".<sup>319</sup>

Na deze analyse van de oorzaken van de arbeidsmarktkrapte gaat Berg in op mogelijke alternatieve oplossingen van het probleem. In de eerste plaats kan men zich afvragen of "niet de arbeider naar de werkgelegenheid, maar de industrie naar de arbeider moet komen" (Berg 1967: 18):

"Wanneer industrieën niet vrijwillig een schijnbaar voor de hand liggende vestigingsplaats zoeken – zoals in een gebied met vele werklozen, wanneer er alomtekorten aan arbeidskrachten bestaan – [zijn] er goede redenen ... om die vestigingsplaats niet te kiezen. De kosten van de arbeid zullen er laag zijn, maar de arbeid is vaak onvoldoende of niet geschoold, de transportkosten van grondstoffen en eindprodukten veelal [hoog], de infrastructuur is vaak onvoldoende, de politieke situatie instabiel, enz." (Berg 1967: 19).<sup>320</sup>

Berg wijst erop dat de industrialisatie in Spanje en Italië op gang komt en leidt tot een terugloop in het arbeidsaanbod uit die landen. Gastarbeid en verplaatsing van industrie naar herkomstlanden moeten derhalve niet worden gezien als alternatieven, meent hij, maar als gelijktijdig optredende verschijnselen (Berg 1967: 19).

Berg noemt nog drie andere alternatieve oplossingen voor de krappe arbeidsmarkt. In de eerste plaats kan de vraag uit het buitenland worden afgeremd, door ofwel een revaluatie van de gulden, ofwel een 'aanhoudend snellere stijging van het loon- en prijsniveau dan in de ons omringende landen het geval is' (Berg 1967: 23). Dat laatste acht hij geen eenvoudige opgave gezien het 'inflatietempo van West-Europa'.<sup>321</sup> Berg stelt dat loon- en prijsstijgingen die al hebben plaatsgevonden niet tot verlies van exportmarkten hebben geleid, dus dat deze stijgingen kennelijk ten laste kwamen van de winsten van de exporteur of dat de prijselasticiteit van de export kleiner blijkt dan aanvankelijk was aangenomen. De tweede mogelijkheid die Berg voorstelt is de vergroting van het binnenlands arbeidsaanbod. Een belangrijke mogelijkheid is hier een stijgende arbeidsdeelname van de gehuwde vrouw, echter,

"onderzoekingen tot op heden [geven] geen enkele reden om aan te nemen dat de gehuwde vrouw in belangrijke mate weer [!] zal gaan deel uitmaken van de beroepsbevolking. Op lange termijn<sup>322</sup> echter zullen veranderingen in de sociale waardering van de werkende gehuwde vrouw, toenemende mechanisatie van de huishouding, wellicht ook het teruglopen van de gemiddelde gezinsgrootte en de toenemende kwaliteit van de opleiding van meisjes leiden tot een toenemend aanbod van arbeidskrachten" (Berg 1967: 23).

Het derde en meest voor de hand liggende alternatief voor arbeidsmigratie noemt Berg "uiteraard een kapitaalintensievere productiemethode" (Berg 1967: 24). Die zal er ook vanzelf komen, meent hij: "De aanhoudende arbeidsschaarste, en de loonstijgingen, alsmede een steeds 'industriëler' denkende ondernemer, zullen zonder twijfel leiden tot het toepassen van arbeidsbesparende technieken" (Berg 1967: 24). Op langere ter-

mijn verdient dit alternatief de voorkeur: “Voor een structurele oplossing is de keuze voor een kapitaalintensieve produktiemethode aantrekkelijker” (Berg 1967: 28). De drie door Berg geopperde alternatieven zijn echter nog niet in aanmerking gekomen of hebben hun uitwerking nog onvoldoende gehad en hij besluit: “In die situatie is de *internationale forens een uitkomst!*” (Berg 1967: 24).

Vervolgens gaat Berg in op de economische *impact* van gastarbeid. De macro-economische gevolgen van de aanwezigheid van 40 duizend buitenlandse forensen op een beroepsbevolking van viereneenhalf miljoen personen acht hij niet groot. Toch meent hij dat de gevolgen meer dan proportioneel zijn (in positieve zin), vanwege het wegnemen van ‘*bottleneck*-situaties’. De aanwezigheid van de internationale forensen heeft daarnaast als belangrijk voordeel dat ze de spanning op de arbeidsmarkt vermindert, waardoor de machtspositie van werknemers wat afneemt. Dit kan leiden tot grotere inspanning van werknemers én tot minder snelle loon- en prijsstijgingen en daarmee grotere winsten, stelt Berg. Verder betekenen lagere lonen ook minder consumptie. Daarin ziet Berg echter een voordeel, want een lage consumptie vermindert de vraag en daarmee de inflatoire druk. In geval van de gastarbeiders weegt een lage consumptie (in Nederland) daarom ruimschoots op tegen het deviezenverlies dat optreedt als gevolg van overmakingen naar familie in het herkomstland.

Merk op dat Berg hier de breed gedragen tweede orde overtuiging ‘loonmatiging is de sleutel tot economisch succes’ steunt, ondanks zijn eerder genoemde bedenkingen tegen loonmatiging. Verder is de redenering economisch inhoudelijk betwistbaar omdat de lagere lonen en hogere winsten op termijn de arbeidsmarkt krapte juist kunnen verergeren indien ze leiden tot meer breedte-investeringen.<sup>323</sup> Hierachter lijkt een andere belangrijke tweede orde overtuiging schuil te gaan, namelijk die van de maakbaarheid van de economie en de algemene overtuiging dat het beleid moet ingrijpen in de economie middels een vergaande arbeidsmarkt- en industriepolitiek en dat men niet te veel aan marktkrachten over moet laten.

Daarnaast noemt Berg als belangrijk voordeel van de gastarbeider dat hij weinig infrastructuurle investeringen kost:

“Het is niet alleen zo, dat hij tijdens zijn niet-produktieve jaren is grootgebracht in een ander land, waar in hem gezondheidszorg, opleiding en dergelijke zijn geïnvesteerd; bovendien komt hij veelal zonder gezin, en kan hij worden ondergebracht in een huisvesting, die beduidend minder kostbaar is, dan wanneer hij een normaal gezinsleven zou moeten leiden, zelfs indien men speciaal passende huisvesting voor deze alleenwonenden creëert. Daarbij komt natuurlijk dat het niet aanwezig zijn van een gezin meebrengt, dat geen scholen, ziekenhuizen en al dergelijke infrastructuurle voorzieningen nodig zijn, die bij immigratie met het gezin wél zouden moeten worden getroffen” (Berg 1967: 25-26).

Met andere woorden, men heeft wel de lusten, maar niet de lasten. Men moet echter verder kijken dan het puur macro-economische, betoogt Berg, want de essentie van het verschijnsel van internationaal forensisme is dat ze in bepaalde bedrijfstakken en in bepaalde beroepen worden aangetroffen. In de eerste plaats zijn er bepaalde bedrijfstakken – waaronder scheepsbouw, textielindustrie en mijnbouw – die “een slechte toekomst hebben, en waar jonge Nederlanders hun toekomst niet zoeken ... de leeftijdsopbouw in die bedrijfstakken is veelal een heel duidelijke aanwijzing, dat die bedrijfs-

takken hun einde naderen, of gedurende vrij lange tijd op buitenlandse arbeiders zullen zijn aangewezen, omdat de Nederlandse jonge werknemer er niet heen gaat” (Berg 1967: 26). In de tweede plaats zijn er bepaalde beroepen die “de Nederlandse werknemer ... niet meer wil vervullen ... zware en vuile arbeid ... en sociaal in zeer laag aanzien staande beroepen; schoonmaakpersoneel, laag personeel in de horecasector, ziekenhuizen en dergelijke” (Berg 1967: 26).

Voor een deel gaat het hierbij om een tijdelijke situatie; noodzakelijke functies die moeilijk vervulbaar zijn “zolang het beroep c.q. de bedrijfstak nog bestaat” (Berg 1967: 27). Voor een ander deel echter, gaat het om “duurzaam onaantrekkelijke, maar noodzakelijke beroepen” en Berg vraagt zich af of in die gevallen de internationale forens wel de meeste ‘effectieve’ werknemer is. Berg voorziet een verdere ontwikkeling van kapitaalintensieve industrieën als de petrochemie en van hoogwaardige arbeid in bijvoorbeeld de internationale dienstverlening. Verder zullen door diepteinvesteringen veel laagwaardige banen verdwijnen. Desondanks zullen er onaantrekkelijke functies blijven die moeilijk door Nederlanders te vervullen zijn. Ook voorziet Berg als gevolg van de stijgende welvaart een toename van ‘niet te mechaniseren diensten’, bijvoorbeeld in de horeca. In dergelijke functies kan de internationale forens makkelijk een permanent verschijnsel worden, meent hij:

“Ten aanzien van de beroepen en bedrijfstakken, waarvoor in de toekomst duurzaam geen Nederlanders beschikbaar zullen zijn, is de internationale forens een duurzaam verschijnsel, en uit zuiver economische overwegingen te verkiezen boven de immigrant, die hoge infrastructurele kosten meebrengt. Niettemin zijn dat dan de gemeenschapskosten, die het niet willen vervullen van bepaalde beroepen en dergelijke door Nederlanders meebrengen” (Berg 1967: 28).

Dat het verschijnsel gastarbeid permanent wordt, wil echter volgens Berg niet zeggen dat de individuele internationale forens zich ook blijvend zal vestigen. Die zal “wellicht toch een man blijven, die slechts een aantal jaren komt werken en dan wordt afgelost” (Berg 1967: 27). Berg stelt in navolging van Wentholt (1967) (zie Box 6.1): “De feitelijke gemiddelde verblijfsduur van de internationale forens in ons land is minder dan 1 jaar. Beide partijen [internationale forens en ondernemer] zien de overeenkomst als zeer tijdelijk” aldus Berg, “de ondernemer omdat hij in wezen de arbeidsschaarste toch als een tijdelijk, voorbijgaande, zelfs tegennatuurlijke toestand beschouwt; de arbeidsschaarste past niet in de traditionele idee, waarbij het wachten is op de werkloosheid” (Berg 1967: 24). Hiermee sluit Berg aan bij het eerder genoemde rotatiebeginsel.

Vestigen de individuele internationale forensen zich toch blijvend, dan hebben we te maken met internationale migratie. In dat geval “vervallen veel van de voordelen van de buitenlandse arbeider” omdat er dan sprake is van een situatie die te vergelijken is met bevolkingsgroei, die “sociaal gecompliceerd kan zijn, maar economisch gezien nauwelijks anders is” (Berg 1967: 28). Dan slaan de korte termijn voordelen van gastarbeid – buitenlanders die het vuile werk tegen een laag loon willen doen – om in de lange termijn nadelen van immigratie. In de eerste plaats biedt “een duurzame immigratie op grote schaal bepaald geen soulaas voor het ruimtegebrek, dat wij in Nederland met onze snel groeiende bevolking menen te hebben” (Berg 1967: 28). Verder leidt immigratie tot bevolkingsgroei:



## Box 6.1 Internationale forensen en de tijdelijkheidkwesitie

Wentholt (1967) meent dat er een strikt onderscheid gemaakt dient te worden tussen de immigrant en de buitenlandse arbeider die hij aanduidt met de term 'internationale forens'. Het verschil tussen de internationale forens en de migrant<sup>324</sup> schuilt met name in de "tijdelijkheid van het werkverblijf van de internationale forens tegenover de in principe *permanente* totale *vestiging* van de internationale migrant" (Wentholt 1967: 89). Wentholt meent dat met

"het internationale forensisme, met zijn leger van tijdelijke, snel beschikbare en snel afvloei-bare werknemers uit verre landen zonder andere bindingen en verplichtingen aan het werk-land dan alleen het werk, ... een *internationalisering ontstaan* [is] van het *economisch vrijemarktmechanisme in de arbeidsvoorziening van nationale economieën*. [Het betekent] ... economisch gezien niets anders ... dan arbeidsmobiliteit over lange afstand zonder migratie" (Wentholt 1967: 84).

Wentholt merkt op dat 'het feit en de mogelijkheid' van de 'toevoer van buitenlandse arbeiders' een structureel en dwingend karakter heeft. Dat komt, betoogt hij, omdat ze het gevolg is van een 'socio-cultureel internationaliseringproces' dat in gang gezet is doordat het regelmatige "en massale arbeidsverkeer door de toegenomen technologische ontwikkelingen technisch en financieel mogelijk is gemaakt, door de toegenomen stabiele internationale rechtsorde sociaal mogelijk is gemaakt en door de internationale culturele ontwikkeling psychisch mogelijk is gemaakt" (Wentholt 1967: 85-86). Dit internationaliseringproces is niet te stuiten en zorgt voor het structurele karakter van de gastarbeid. Het dwingende karakter komt voort uit het feit dat "wij ons niet kunnen onttrekken aan de ontwikkeling in de verplichtingen en normen van de internationale politieke en rechts-regels ... De manoeuvreerruimte van het nationale beleid wordt hierdoor in feite in vrij sterke mate beperkt. Het aantal mogelijke, alternatieve reacties is geringer dan op het eerste gezicht wel lijkt" (Wentholt 1967: 88). De inperking van de beleidsmogelijkheden door internationale verdragen die Wentholt hier signaleert wordt overigens ook nu nog door veel auteurs benadrukt.

Het onderscheid tussen gastarbeider en internationale forens lost wat Wentholt betreft "Een aantal van de vragen en onzekerheden [op] rondom het verschijnsel van de buitenlandse arbeiders [die berusten] op het misverstand dat in het internationale forensisme niets anders dan een nieuwe vorm van migratie ziet, in de buitenlandse arbeider niets anders dan een nieuw type immigrant" (Wentholt 1967: 88). De geestesgesteldheid van de 'internationale forens' is volgens Wentholt echter geheel anders dan die van de immigrant:

"Hij wordt meestal niet in staat gesteld en verwacht ook niet het gezin of familie voor deze tijdelijke werkperiode mee te kunnen nemen. (Hij kan zich omdat zijn verblijf maar tijdelijk is veel ontzeggen en het is voor hem veel voordeliger alleen te komen; hij kan dan in het werkland – waar dit dubbel telt – meer sparen en het gespaarde geld naar huis – waar dat dubbel telt – overmaken.) Hij houdt de blik daarbij gericht op het eigen land, hij blijft psychisch ingebed in zijn eigen maatschappelijk kader; zijn sociale en culturele banden met het eigen milieu blijven dan ook – althans in intentie – ongewijzigd bestaan. Zijn motivatie om in den vreemde te gaan werken beperkt zich veel sterker tot het zuiver economische vlak en heeft minder weerstanden te overwinnen dan bij de emigrant. Hij is in zijn tijdelijke werkland ook niet primair tot sociale en culturele aanpassingen gemotiveerd, maar meer op een instrumenteel *modus vivendi*, dat zijn inschakeling mogelijk maakt maar zijn identiteit ongemoeid laat. (Hij heeft de normale behoefte aan menselijke contacten maar zal als regel voor wat betreft de cultuur-contact-situatie zo min mogelijk aanstoot willen geven en zo veel mogelijk met rust gelaten willen worden)" (Wentholt 1967: 90).<sup>325</sup>

Met andere woorden: de internationale forens blijft tijdelijk, behoudt zijn eigen identiteit en interfereert vrijwel uitsluitend op het economische vlak met het land van ontvangst. Wel voegt Wentholt de volgende waarschuwing toe (Wentholt 1967: 93):

"Voor wat betreft de thans aanwezige nationaliteiten kan men als algemene regel stellen dat naarmate de culturele afstand groter wordt de tendens tot blijvende vestiging afneemt en de internationale forensendynamiek in zijn zuiverste vorm optreedt. (Een waarschuwende kwalificatie is hier echter op zijn plaats. ... Wordt de afstand echter in andere opzichten *al te groot* – ... wat betreft de materiële bestaansvoorwaarden en het technische beschavingsniveau – dan is het mogelijk dat de tendens tot blijvende vestiging ... weer toeneemt)".

Hoewel Wentholt de tijdelijkheid van de internationale forens per definitie vóóronderstelt, stelt hij zich de vraag “in hoeverre zich uit het cumulatieve totaal van tijdelijk in Nederland werkenden toch een aanzienlijk residu van immigranten zal kunnen ontwikkelen” (Wentholt 1967: 12). Wentholt gaat bij het beantwoorden van deze vraag uit van een soort spiegelbeeldige verhouding tussen immigranten en internationale forensen; immigranten moeten psychische weerstanden overwinnen om naar het land van herkomst terug te keren, internationale forensen om zich blijvend te vestigen (Wentholt 1967: 91): “De ‘permanente blijvers’ onder de internationale forensen zijn in overeenkomstige mate een kleine minderheid als de ‘permanenten terugkeerders’ onder de internationale emigranten” (Wentholt 1967: 95).

Wentholt meent op basis van gegevens uit andere Europese landen dat het aantal blijvers gering zal zijn. Wentholts uitspraken over de verblijfsduur zijn echter onderling tegenstrijdig. Zo stelt hij dat de gemiddelde verblijfsduur ‘zoals bekend’ nog geen jaar is. Dit is echter niet in overeenstemming met zijn stelling dat “Globaal gezien kan worden uitgegaan van de verwachting dat de helft het land weer heeft verlaten na een jaar, 70% na 3 jaar en over 90% na 6 jaar” (Wentholt 1967: 91). Een eenvoudige rekenoefening leert dat ofwel de eerste, ofwel de tweede uitspraak onjuist is.<sup>326</sup> Wentholt maakt vervolgens een prognose van het aantal blijvers voor de periode 1965–1974 en komt uit op 87.500<sup>327</sup> à 200.000 personen, oftewel 0,7 à 1,6% van de toenmalige bevolking.<sup>328</sup> Wentholt meent dat dit geen schokkende aantallen zijn, maar voor het toenmalige ‘niet-immigratieland’ Nederland zijn dit geen geringe aantallen arbeiders om te absorberen, zeker als men rekening houdt met volmigratie. Ter vergelijking: in 1974 waren er 153 duizend legaal verblijvende onderdanen uit de wervingslanden in Nederland (Penninx 1979: 93, 108), een aantal dat naast het ‘residu van permanente blijvers’ ook de mensen omvat die nog terug zullen keren. Met andere woorden, de bovengrens (200.000 personen) van Wentholts schatting is hoger dan het aantal permanente vestigingen in de periode tot 1974 in werkelijkheid was.

Resumerend kan men stellen dat Wentholts opvattingen over het ‘internationale forensisme’ opvallend goed aansluiten bij de dominante beleidsopvatting dat Nederland hooguit tijdelijke immigranten toelaat. Zijn uiteenzettingen over het ‘internationaal forensisme’ zijn in tegenstelling tot de rest van zijn betoog niet in de wetenschappelijke literatuur ingebed. Sterker nog, hij lijkt een totaal nieuw concept te hebben geïntroduceerd. Wentholt beklagt zich dan ook over het “aan het nieuwe verschijnsel nog onaangepast internationaal taalgebruik” dat het “misverstand dat in het internationaal forensisme niets anders [ziet] dan een nieuwe vorm van immigratie” in de hand werkt: “Zo spreekt men in O.E.C.D.- en I.L.O.-kringen van ‘migrant-workers’ wanneer men internationale forensen bedoelt” (Wentholt 1967: 88). Met dit nieuwe concept en bijbehorend taalgebruik lijkt hij de mogelijkheid dat de gastarbeiders zich toch massaal blijvend zullen vestigen uit te willen sluiten. Overigens werd de term ‘internationale forens’ ook wel door tijdgenoten gebruikt (Algemene Werkgevers Vereniging 1969: 4).

Merk tenslotte op dat Wentholt vroeg inzag dat het karakter van internationale migratie structureel zou veranderen door wat hij het ‘socio-cultureel internationaliseringsproces’ noemt. Met name technologische veranderingen zouden immigranten in toenemende mate in staat stellen zich in socio-cultureel opzicht blijvend op het herkomstland te oriënteren. Dat verschijnsel wordt inderdaad bevestigd in de recente literatuur over transnationale gemeenschappen.

“tegenover een grotere bevolking – die heterogener van samenstelling is geworden, hetgeen wellicht sociaal-culturele voordelen kan hebben – is een absoluut genomen constante voorraad grond en natuurlijke hulpbronnen, en een relatief geringere voorraad kapitaalgoederen komen te staan. Dat impliceert ... een gemiddeld lager reëel inkomen per hoofd; indien de oorspronkelijke immigranten zich weten te assimileren, zal na verloop van tijd het reële inkomen per hoofd van de oorspronkelijke bevolking waarschijnlijk lager zijn, dan bij afwezigheid van de buitenlandse arbeider het geval was geweest” (Berg 1967: 29).

Maar deze negatieve gevolgen zouden slechts optreden als de arbeidsimmigranten zich blijvend zouden vestigen. In het interview vertelt Berg herhaaldelijk dat een dergelijke situatie niet voorzien was: “iedereen dacht, dat heb ik ook geschreven, die mensen komen en die gaan weer”.<sup>329</sup> Dat gold ook voor die buitenlandse werknemers

die bepaalde categorieën werk verrichten waarvoor hij in 1967 duurzaam tekorten verwachtte: “Ja dat het mogelijk was [dat ze zouden blijven], maar niet dat je het voor je zag. ... Het was ook nog heel vers allemaal hé”.<sup>330</sup> De *tijdelijkheidassumptie* komt ook tot uiting in de woordkeuze: men sprak over “buitenlandse werknemers, want zo heten ze, geen immigranten of zo”.<sup>331</sup> “Het ging over tijdelijke arbeid, we hadden toen echt geen idee dat er een heleboel mensen zouden blijven wonen en dan ook langzaam maar zeker hun gezinnetje lieten overkomen en zo”.<sup>332</sup> Als nadere verklaring voor die gedachtegang geeft Berg: “Ik ging uit van wederzijds voordeel – als econoom in ieder geval – en ik kon me ook niet zo goed voorstellen dat ze het zo fijn zouden vinden om hier te blijven”.<sup>333</sup> Dat ze uiteindelijk wel zoveel gastarbeiders bleven wijt hij voor een belangrijk deel aan de ‘luxe’:

“Die immigratie was op een gegeven moment helemaal niet in de eerste plaats gericht op werk, voor die mensen die hier kwamen; die wilden wel graag werk, maar ze wilden in de eerste plaats genieten van alle voorzieningen. ... Als je hier komt en je wordt hier toegelaten dan zit je relatief gezien in een soort paradijs ... als je het vergelijkt met de situatie in de [herkomst]landen”.<sup>334</sup>

In dit licht is het niet verwonderlijk dat Berg zijn betoog afsluit met de woorden: “Biedt de duurzame vestiging van grote aantallen buitenlanders op den duur geen aantrekkelijk economisch perspectief, de tijdelijke internationale forens is een verschijnsel dat in onze huidige economie welvaartverhogend werkt” (Berg 1967: 29). De aanbevelingen die Berg (impliciet) doet zijn dan ook als volgt samen te vatten: zorg op lange termijn voor een hogere vrouwenparticipatie en voor een kapitaalintensievere productie en gebruik op korte termijn gastarbeiders om de knelpunten op te lossen, maar zorg ervoor dat deze zich niet vestigen. Over de receptie van Bergs analyse is op te merken dat er een aantal citaties zijn door tijdgenoten onder meer in (Marshall 1973) (zie §6.5) en in het pamfletachtige boekje *Gastarbeiders, lastarbeiders* (Theunis 1968; zie ook Van Eijk 1994 voor een recente citatie).

Resumerend kan men stellen dat Berg een scherpe analyse geeft van het wervingsbeleid. Ten aanzien van de loonmatiging is Bergs houding tweeslachtig te noemen. Enerzijds gelooft hij niet in de houdbaarheid van die strategie omdat ze onbeheersbare marktkrachten oproept en levert hij binnen SZ interne kritiek. Anderzijds noemt hij het loondrukkende effect gunstig omdat het de voor investeringen beschikbare winsten opstuwt en daarmee de groei van de economie en dat is precies een van de argumenten voor de geleide loonpolitiek. Ten aanzien van de tweede orde aannamen met betrekking tot de stuurbaarheid van de economie en de *tijdelijkheidassumptie* neemt Berg een weinig kritische houding aan.<sup>335</sup> Tenslotte valt op dat hij de alternatieven zoals een kapitaalintensievere productie en een vergroting van het aanbod van gehuwde vrouwen als superieur presenteert, maar dan voor de lange termijn. Op korte termijn is de internationale forens ‘een uitkomst’. Cruciaal hierin is de aanname dat de gastarbeiders niet blijven, met andere woorden, dat de migratie stuurbaar is. Hierin vertoont Bergs analyse een opvallende overeenkomst met de *Nota buitenlandse werknemers* (§5.4.2). Toch meent Berg dat de invloed van de studie op het beleid gering is geweest; SZ had over het algemeen weinig belangstelling voor hetgeen medewerkers op wetenschappelijk gebied presteerden, het was “vrijtijdswerk”, aldus Berg. Andersom, stelt Berg desgevraagd, had SZ ook geen inhoudelijke bemoeienis met de studie,

anders dan het beschikbaar stellen van statistische gegevens.<sup>336</sup> Er bestaat echter wel een indirecte relatie tussen de analyse van Berg en de *Nota buitenlandse werknemers* van SZ. Zoals gezegd (§5.4.2) vormde het boekje *Gastarbeiders-lastarbeiders* van Theunis (1968) (en de reacties van de pers erop) de directe aanleiding voor deze nota. Theunis baseert zijn economische analyse van de achtergronden van gastarbeid voor een belangrijk deel op het werk van Berg en Wentholt (Theunis 1968: 28-32). De *Nota buitenlandse werknemers* gaf op zijn beurt aanleiding voor een CPB-rapport dat we in de volgende subparagraaf bespreken.

### **6.3 Economische effecten voor Nederland v/d werving van buitenlandse werknemers**

In 1972 verschijnt het CPB-rapport *Economische effecten voor Nederland van de werving van buitenlandse werknemers* – de eerste en lange tijd de enige studie naar de macro-economische gevolgen die immigratie voor Nederland heeft. De SER speelde een belangrijke rol bij de totstandkoming van dit rapport. In 1969 had de minister van Sociale Zaken mede namens Justitie, EZ en CRM aan de Raad voor de Arbeidsmarkt advies gevraagd over de *Nota buitenlandse werknemers* (Min. SZ&V 1970). De Raad voor de Arbeidsmarkt meende echter dat ze over te weinig macro- en micro-economische gegevens beschikte om goed te kunnen adviseren en bracht daarom een *voorlopig advies* uit (Raad voor de Arbeidsmarkt 1970) waarin het met klem aandrong tot nader onderzoek (zie §5.4.3). Via de minister van EZ werd de aanzet tot het onderhavige CPB-onderzoek gegeven.<sup>337</sup> De doelstelling van het rapport was om “vanwege voorziene blijvende arbeidsmarktcrapte ... na te gaan welke de economische consequenties van een voortgezette immigratie zijn” (CPB 1972: 5).

Opvallend is de bescheiden omvang van het rapport<sup>338</sup> en bovenal het feit dat het geen enkele literatuurverwijzing bevat, noch naar Nederlandse, noch naar buitenlandse bronnen.<sup>339</sup> Er is zelfs helemaal geen literatuurlijst. Het rapport lijkt geheel opzichzelfstaand geschreven rond een economisch model dat een aanpassing is van een bestaand CPB model (Heijke 1979: 116). Enige invloed van de migratie-economische literatuur is dan ook niet traceerbaar. Ook de beschikbaarheid van data lijkt niet zo'n grote rol te hebben gespeeld, door het gebruikte model en ook de manier waarop ze het model gebruiken: het model wordt namelijk vooral gevoed met aannamen en empirische gegevens over de nationale economie, een punt waarop we later terugkomen.

Het rapport heeft geen expliciete vraagstelling. Uit de tekst is echter de volgende vraagstelling te destilleren: Wat zijn de macro-economische effecten van:

- I. “Een éénmalige toetreding van één procent buitenlandse werknemers (40 000 manjaren)” zonder hun gezinnen (CPB 1972: 21);
- II. De toetreding van evenzoveel buitenlandse werknemers mét hun gezinnen;
- III. “Een extra binnenlands arbeidsaanbod (b.v. gehuwde vrouwen) tot een aantal gelijk aan één procent (40 000 personen) van de beroepsbevolking” (CPB 1972: 29);
- IV. “Een autonome investeringsimpuls gepaard gaande met een corresponderende vraag naar buitenlandse werknemers (exclusief gezinsleden) ad 1% van de beroepsbevolking in bedrijven” (CPB 1972: 32);
- V. Het zodanig afremmen van de immigratie dat er een negatief migratiesaldo ontstaat ter grote van “1% van de beroepsbevolking in bedrijven (40 000)” (CPB 1972: 35).

Feitelijk rekt het CPB vijf varianten door die ik elk met een Romeins cijfer heb aangegeven.<sup>340</sup> Daarnaast heb ik elk van de varianten van een *label* voorzien: I *zuivere gastarbeid*, II *immigratie*, III *binnenlands aanbod*, IV *oververhitting* en V *remigratie*.

Speciaal voor het rapport wordt een model geconstrueerd (op basis van een bestaand model) waarmee men de te verwachten/voorzien gevolgen van de immigratie van buitenlandse werknemers kan onderzoeken. Het is een lineair variatiemodel waarin gekeken wordt hoe een kleine variatie in het arbeidsaanbod doorwerkt in de economie. Een cruciale aanname in het model is dat de komst van de migranten geen werkloosheid veroorzaakt omdat “de gevraagde hoeveelheid arbeid inderdaad niet volledig beschikbaar is [zodat] de uitkomsten van het model indicatief [zijn] voor de gevolgen van immigratie ... in geval van arbeidsschaarste (CPB 1972: 12). Het model spitst zich toe op de industrie, die in de jaren zeventig veel meer dan nu het geval is een substantieel deel van het BNP opleverde (CPB 1972: 10-11). Aangenomen wordt dat de industriële kapitaalgoederen onderbenut blijven door het veronderstelde tekort aan arbeid waardoor de gerealiseerde productie van de industrie lager is dan de industriële productiecapaciteit. De gevolgen van deze onderbenutting zijn – onder meer door het ontstaan van *bottle-necks* – onevenredig groot. Het is dan ook niet verwonderlijk dat met deze onderzoeksopzet een positieve bijdrage van arbeidsmigranten kan worden verwacht: “De marginale bijdrage van de buitenlandse werknemer tot het productieresultaat is dan vanzelfsprekend aan de hoge kant. Deze omvat nl. meer dan alleen zijn loon, want ook de onderbezetting van het kapitaal wordt geringer, terwijl het productieproces bovendien meer optimaal gaat functioneren” (CPB 1972: 13). Het model is derhalve nogal beperkt, er wordt slechts onderzocht wat de gevolgen zijn van immigratie in geval van krapte op de arbeidsmarkt, andere consequenties van migratie worden niet onderzocht. De auteurs wijzen zelf overigens herhaaldelijk op deze beperking.

**Tabel 6.1 Overheidsuitgaven ten behoeve van de immigratie van 40 duizend buitenlandse werknemers en hun familieleden**

	kosten in miljoenen guldens		
	gastarbeiders	familieleden	gastarbeiders en familieleden
Loonkosten (jaarlijks)	30	80	110
Goederen en diensten (jaarlijks)	10	20	30
Investerings (jaarlijks)	15	25	40
Subsidie en leningen voor huisvesting (eenmalig)	95	650	745
Bron: (CPB 1972).			

Voorts gaat het rapport in op de overheidsuitgaven die in verband met de komst van de gastarbeiders moeten worden gemaakt (Tabel 6.1). Deze worden in vier categorieën onderverdeeld: (1) loonkosten (van ambtenaren) (2) netto consumptie van goederen en diensten (3) investeringen en (4) subsidies en leningen voor woningbouw. De uitleg van de precieze invulling van de eerste drie categorieën is summier: het betreft de loonkosten van ambtenaren die extra moeten worden ingezet ten behoeve van de dienstverlening aan migranten, investeringen in recreatie en faciliteiten voor woonwerkverkeer en onderwijs. De laatste categorie – overheidsuitgaven aan huisvesting –

wordt apart behandeld en krijgt meer uitleg, hetgeen niet verwonderlijk is want dit wordt gezien als de grootste uitgavenpost. Huisvesting werd begin jaren zeventig door de Nederlandse politici dan ook gezien als een van de belangrijkste obstakels bij de komst van gastarbeiders.<sup>341</sup> Verondersteld wordt dat de uitgaven aan huisvesting voor *migrantengezinnen* op het Nederlands gemiddelde zullen liggen en dat de kosten voor alleenstaande immigranten op éénachtste van deze kosten zullen liggen. Kosten met betrekking tot de verzorgingsstaatarrangementen (anders dan onderwijs en huisvesting) worden niet genoemd, zij het dat de auteurs opmerken: “bij de sociale verzekeringen is de mutatie in de uitkeringen gelijk verondersteld aan de mutatie in de premieopbrengsten” (CPB 1972: 17). Sommige uitgaven – de schrijvers noemen de rente op de staatsschuld – worden als onafhankelijk van de immigratie beschouwd. Uitgaven met een vaste en een variabele component worden als geheel variabel beschouwd omdat verondersteld wordt dat ze wegvallen tegen ‘progressieve elementen’ van (andere) kosten. In Tabel 6.1 worden de geraamde overheidsuitgaven weergegeven.

Uiteraard zijn er ook opbrengsten voor de overheid met betrekking tot de gastarbeiders, onder andere in de vorm van loonbelasting, waarbij het gemiddelde tarief wordt aangehouden.<sup>342</sup> Leidt de migratie tot overschotten op de begroting dan wordt verondersteld dat deze overschotten worden aangewend voor lastenverlichting en wel voor 60% met betrekking tot loonbelasting en 40% met betrekking tot inkomsten uit andere bronnen. In het model worden verder ook de kosten van het rekruteren van de gastarbeiders meegenomen. Deze worden geschat op 2500 gulden per persoon, waarvan 60% in Nederland wordt uitgegeven. Tenslotte wordt verondersteld dat *alleenstaande* gastarbeiders 2.000 gulden per persoon per jaar naar hun land van herkomst sturen. Na eventuele gezinshereniging zenden de gastarbeiders geen geld meer huiswaarts. Met het model worden verschillende varianten doorgerekend.

In variant I – *zuivere gastarbeid* – worden de macro-economische effecten doorgerekend van de komst van 40 duizend alleenstaande gastarbeiders (zie Tabel 6.1).<sup>343</sup> Deze toename van het arbeidsaanbod leidt tot een daling van het loonpeil, maar omdat het prijspeil ongeveer even sterk daalt blijven de reële lonen gelijk. De kapitaalbezitters profiteren daarentegen wel van de immigratie; de winsten nemen fors toe en daarmee ook de investeringen en de industriële productie. De auteurs concluderen dan ook: “De uiteenlopende consequenties voor resp. het reëel beschikbare looninkomen en het beschikbare overig inkomen maken het begrijpelijk dat immigratie meer wordt bepleit vanuit werkgevers- dan vanuit werknemersstandpunt” (CPB 1972: 38). Vanwege het lagere prijspeil ontvangen producenten wat minder voor hun producten, maar daar staat tegenover dat de export groeit. Tevens neemt ook de binnenlandse vraag toe door groeiende bedrijfsinvesteringen, overheidsuitgaven en consumptieve bestedingen.<sup>344</sup> Dat laatste heeft als neveneffect dat ook de vraag naar arbeid groeit<sup>345</sup> zodat het totale tekort aan arbeid met slechts tweederde procent afneemt. Bij de bespreking van variant I besteden de onderzoekers relatief veel aandacht aan de verandering in het arbeidstekort, wat maar weer eens onderstreept hoezeer de focus van hun onderzoek daarop ligt.

In variant II – *immigratie* – komen naast de gastarbeiders ook hun familieleden. De gemiddelde gezinsgrootte wordt verondersteld gelijk te zijn aan de Nederlandse gemiddelde gezinsgrootte (CPB 1972: 15). De schrijvers rekenen de komst van de fa-

milieleden apart door. De resultaten zijn weergegeven in de derde kolom van Tabel 6.2. Uiteraard kunnen de resultaten van de eerste twee kolommen bij elkaar worden opgeteld en dan krijgt men wat ik variant II gedoopt heb: de effecten van de komst van 40 duizend gastarbeiders *met* hun gezinnen. De auteurs doen dit echter *niet*, omdat ze het *niet realistisch* achten dat veel gastarbeiders hun gezinnen laten overkomen. Merk op dat de gezinshereniging ertoe leidt dat de stijging van het reëel besteedbare inkomen van werknemers omslaat in een daling, terwijl de factor kapitaal nog steeds profiteert. Overigens zijn de geraamde kosten in dit rapport beperkt en vormt feitelijk alleen huisvesting een aanzienlijke post. Mede daarom resulteert de komst van gastarbeiders mét familieleden nog steeds in een begrotingsoverschot. De schrijvers concluderen dat “een solitaire buitenlandse werknemer in termen van benodigde infrastructurale voorzieningen goedkoop is. De overkomst van gezinsleden is daarentegen duur, waardoor de nationaal-economische rentabiliteit wordt aangetast, zonder overigens negatief te worden” (CPB 1972: 39).

**Tabel 6.2 Economische effecten van een additioneel arbeidsaanbod van 40 duizend personen, vijf varianten**

	Variant					
	I		II	III	IV	V
	zuivere gastarbeid		binnenlands immigratie	binnenlands aanbod	oververhitting	remigratie
	alleenstaande gastarbeiders	niet-werkende familieleden	gastarbeiders en niet-werkende familieleden	groter binnenlands aanbod (vrouwen)	extra immigratie en extra investeringen	afremming van de immigratie
Arbeidstekort	-0,63%	0,11%	-0,52%	-0,52%	0,00%	0,53%
Loonvoet	-0,49%	0,21%	-0,28%	-0,15%	0,68%	0,39%
Consumptieprijs	-0,16%	0,17%	0,01%	0,14%	0,62%	0,07%
Reëel loon	0,03%	-0,11%	-0,08%	0,13%	0,53%	-0,05%
Overig inkomen	1,08%	-0,09%	0,99%	1,67%	2,40%	-1,24%
Productievolume	0,96%	-0,11%	0,85%	0,96%	1,05%	-0,96%
Investerings	0,74%	-0,09%	0,65%	1,19%	1,53%	-1,12%
Betalingsbalans <sup>a</sup>	0	0	0	0	-975	5
Begrotingsbalans	0,24%	-0,09%	0,15%	0,38%	0,60%	-0,27%

a) in miljoenen guldens.

Bron: (CPB 1972).

In variant III – *binnenlands aanbod* – wordt het tekort op de arbeidsmarkt niet opgelost met arbeidsmigratie, maar door te putten uit de binnenlandse arbeidsreserve, bijvoorbeeld “doordat gehuwde vrouwen in meerdere mate tot de beroepsbevolking gaan toetreden” (CPB 1972: 28). In dat geval zijn er ook extra overheidsuitgaven, bijvoorbeeld aan infrastructuur vanwege het woon-werk verkeer, maar omdat de bevolking niet toeneemt, schatten de auteurs deze op de helft van de kosten in geval van migratie, met uitzondering van de uitgaven aan woningbouw die onveranderd blijven. In deze derde variant stijgt zowel het besteedbare inkomen uit arbeid als het inkomen uit kapitaal meer als in variant I het geval is (zie Tabel 6.2). Ook nu profiteert de factor kapitaal het meest en groeien de industriële investeringen. Daarnaast is het begrotingsoverschot ongeveer anderhalf maal hoger dan in het geval van arbeidsmigratie; er zijn

minder overheidsuitgaven en de belastingen vallen hoger uit, onder meer omdat “het inkomen van de werkende gehuwde vrouw bij dat van haar man wordt geteld en het gezin op haar inkomen niet het gemiddelde doch het marginale tarief betaalt” (CPB 1972: 30). Dit begrotingsoverschot wordt volgens aanname via de belastingen deels teruggegeven aan de bevolking. Hierdoor stijgt de consumptie, een effect wat nog versterkt wordt doordat er geen gastarbeiders meer zijn die geld naar het herkomstland sturen. Dit laatste compenseert de vanwege het gestegen prijspeil gedaalde export zodat de betalingsbalans nul blijft. De auteurs concluderen dan ook dat bij een bestaand arbeidstekort “de nationaal-economische rentabiliteit van immigratie op zich beschouwd positief uitvalt”, maar dat “een vergroting van het binnenlands aanbod van arbeid de voorkeur verdient, voor zover althans daarmee inderdaad de plaats van de buitenlandse werknemer kan worden ingenomen” (CPB 1972: 38, 39). In tegenstelling tot immigratie veroorzaakt vergroting van het binnenlands arbeidsaanbod geen bevolkingsgroei. Daardoor zijn de positieve effecten per hoofd groter en de kosten van het “sociaal voorzieningsniveau” lager (CPB 1972: 39). Belangrijker is echter dat bevolkingsgroei op zichzelf als negatief worden gezien:

“Structurele bestending van de behoefte aan buitenlandse werknemers leidt ... tot een permanente vergroting van de Nederlandse bevolking. De problemen die uit de tegenwoordige bevolkingsomvang voortvloeien zijn al groot genoeg, bevolkingsgroei maakt de problemen nog groter. De externe effecten die daaruit voortvloeien zijn nog moeilijk kwantificeerbaar, hetgeen ook geldt voor de maatregelen die nodig zijn om de nadelige gevolgen van deze problemen te mitigeren. In het bijzonder is nu nog moeilijk na te gaan in welke mate de kosten van deze mitigerende maatregelen sneller zullen toenemen dan proportioneel met de groeiende bevolking of de productie. Als deze toename sneller verloopt worden de eisen, gesteld aan sociaal en technisch milieu vanzelfsprekend des te groter. Met name geldt dit voor de overkomst van de gezinsleden, vooral als deze zich in de Randstad gaan concentreren” (CPB 1972: 41).

Variant IV – *oververhitting* – betreft een ‘schaalvergroting’, die gedefinieerd wordt als “het exogeen toenemen van de investeringen, waarbij juist voldoende arbeid uit het buitenland beschikbaar komt om te voldoen aan de arbeidsvraag die uit de extra investeringen voortvloeit” (CPB 1972: 31). Wat opvalt is dat het inkomen van de werkgevers stijgt met 2,40% en daarmee de investeringen met 1,53% (zie Tabel 6.2.). Het tekort op de arbeidsmarkt blijft in dit geval – per definitie – onveranderd. Omdat de ‘marginale *capital output ratio*’ groter dan één is (dat wil zeggen, er is sprake van verminderde meeropbrengsten zodat één eenheid extra kapitaal minder dan één eenheid extra productie oplevert),<sup>346</sup> leveren de extra investeringen een toename in de vraag op die groter is dan de toename in de productie. In deze variant stijgen zowel de lonen als de prijzen sterk (inflatiedruk) en dit wordt niet gecompenseerd door een ontspanning van de arbeidsmarkt doordat de extra vraag naar arbeiders precies vervuld wordt door de extra immigratie. Tegelijkertijd verslechtert de betalingsbalans, een situatie die nog kan verergeren als er sprake is van winsten die wegvloeien naar het buitenland in geval van directe buitenlandse investeringen. De auteurs waarschuwen er dan ook voor dat in een economie waar reeds sprake is van “een volledige benutting van het produktiepotentieel additionele investeringen [in combinatie met] immigratie



[de] inflatoire krachten in wel zeer belangrijke mate versterkt kunnen worden” (CPB 1972: 40). De onderzoekers besluiten: “Daarmede lijken in deze variant aanwijzingen te kunnen worden gevonden voor de mogelijke oorzaken van de onevenwichtige ontwikkeling die zich in de jaren zestig in Nederland heeft voorgedaan” (CPB 1972: 33).

Variant V – *remigratie* – behelst het zodanig afremmen van de immigratie dat er een negatief migratiesaldo ontstaat ter grote van “1% van de beroepsbevolking in bedrijven” (40 duizend personen) (CPB 1972: 35). Onder bepaalde aannamen – het heeft geen negatieve gevolgen voor de woningbouw en de “repatriëringskosten [zijn] gelijk aan de helft van de wervingskosten” (CPB 1972: 35) – zijn de effecten min of meer tegengesteld aan een even grote immigratie; wie de tweede kolom (Variant I) van Tabel 6.2 vergelijkt met de laatste kolom (Variant V) ziet dat de uitkomsten in omvang ongeveer even groot zijn, maar dat de tekens tegengesteld zijn. Met name de werkgevers hebben geen baat bij een negatief migratiesaldo: hun inkomen gaat er fors op achteruit en de investeringen dalen navenant. Merk overigens op hoe stuurbaar de auteurs de immigratie kennelijk achten: de buitenlandse werknemers kunnen even gemakkelijk worden ‘gerepatrieerd’ als ze worden geworven.

Per saldo zijn de auteurs niet erg positief over gastarbeid in het geval van een bestaand arbeidstekort. De effecten op de begroting en op het arbeidstekort zijn weliswaar positief, maar relatief gering omdat arbeidsmigratie ook weer vraag uitlokt. Ook het drukkend effect op lonen en prijzen – belangrijk in verband met de ‘loonexplosies’ van de jaren zestig – vallen kleiner uit dan verwacht. Daarentegen gaan de werkgevers er flink op vooruit. Over deze herverdeling wordt opgemerkt dat ze inzichtelijk maakt waarom werkgevers eerder positief tegenover immigratie zullen staan dan werknemers, maar verder wordt ze niet geproblematiseerd. Verder heeft de neerwaartse druk op de lonen “in beginsel minder diepte-investeringen tot gevolg, een consequentie die voor een deel ook zo kan worden geïnterpreteerd dat de levensduur van oude kapitaalgoederen wordt gerekt, c.q. herstructurering van zwakkere bedrijfstakken wordt vertraagd, zo niet tegengegaan” (CPB 1972: 38). De auteurs bepleiten *incentives* voor een grotere arbeidsparticipatie en een “vermijding van steun aan zwakke bedrijfstakken, voor zover althans deze steun bestending van de bestaande arbeidstekorten tot gevolg heeft, en regionale overwegingen zich daartegen niet verzetten, gegeven de geringe geografische mobiliteit van het binnenlandse arbeidsaanbod” (CPB 1972: 40). Hiermee sluiten de auteurs deels aan bij de analyse die SZ in de *Nota buitenlandse werknemers* reeds had gegeven, namelijk dat de komst van buitenlandse werknemers een op termijn gunstige herstructurering van de economie afremt (zie §5.4.2). Anderzijds kan het opgevat worden als kritiek op het beleidsdoel ‘werkgelegenheid boven alles’.

Tenslotte wijzen ze ook op de negatieve sociale gevolgen van het feit dat de buitenlandse werknemer ver van huis onaantrekkelijk werk verricht en derhalve een “negatief psychisch inkomen geniet” terwijl ook zijn integratie moeizaam verloopt. Voor het overige bekijken ze een en ander vrijwel uitsluitend vanuit het perspectief van de ontvangende samenleving.

De eindconclusie luidt:

“Als per saldo de voordelen van de immigratie van buitenlandse werknemers dan toch boven de nadelen uitkomen, dan is dat voornamelijk onder de volgende om-

standigheden: [a] als er een tijdelijke vraag op de arbeidsmarkt is die door binnenlands aanbod niet kan worden vervuld, bijvoorbeeld in het kader van een nog niet voltooide herstructurering van het bedrijfsleven, en tevens [b] als voor de buitenlandse werknemer per saldo ook de voordelen zover boven de nadelen uitkomen, dat hij bereid is gedurende beperkte tijd de spanning op de Nederlands arbeidsmarkt te verlichten” (CPB 1972: 41).

Dat neemt echter niet weg dat er door de steeds hogere scholingsgraad van de Nederlandse werknemer voor bepaalde beroepen een structurele afhankelijkheid van gastarbeid lijkt te ontstaan. Dat roept de vraag op “in hoeverre deze tendentie niet dient te worden omgebogen via verandering in de beloningsverhoudingen op de deelmarkten van de arbeidsmarkt, waardoor op lange termijn de problematiek, verbonden aan een nog grotere bevolkingsomvang, kan worden ontgaan” (CPB 1972: 41-42).

Resumerend kan men stellen dat het rapport van het CPB een tweeslachtige verhouding tot het beleid heeft. Enerzijds gaat men in grote lijnen uit van de uitgangspunten van het wervingsbeleid (zoals de *tijdelijkheidsassumptie* en het *bottleneckargument*, zie §5.3.2) en de aanname dat er een tekort is aan arbeiders zodat de komst van gastarbeiders eigenlijk alleen positieve economische effecten kan hebben. De auteurs rekenen bijvoorbeeld geen variant door wat het effect van de aanwezigheid van buitenlandse werknemers zou zijn bij een stagnerende economie. Op het niveau van eerste orde technische analyse schiet het rapport vanwege deze en andere later nog te noemen beperkingen tekort. Anderzijds is het rapport ook kritisch te noemen. Men laat zien dat gezinshereniging relatief duur is en dat de vergroting van het binnenlands arbeidsaanbod (gehuwde vrouwen) te verkiezen is boven arbeidsmigratie. Ook variant IV – oververhitting – kan worden gezien als kritiek op het in de jaren zestig gevoerde economische beleid en de achterliggende tweede orde overtuiging dat het aanjagen van de economie met de ‘lage lonen, hoge investeringen’ strategie zeer nadelige kanten kan hebben. Tenslotte kan ook de waarschuwing dat men met gastarbeid zwakke industrieën steunt, worden gezien als kritiek op de bij beleidsmakers heersende angst voor verlies van werkgelegenheid, een waarschuwing die overigens weinig effect sorteerde gezien de uitbundige staatssteun van de jaren zeventig. Men zou ook kunnen zeggen dat het een impliciete pleidooi is voor een andere kijk op de economie: een waar marktkrachten en een proces van creatieve destructie meer ruimte krijgen ten koste van overheidsinvloed.

Over de receptie van het rapport dient allereerst gezegd te worden dat het zeker invloed heeft gehad op het wervingsbeleid; in grote lijnen onderschreef de overheid de uitkomsten en aanbevelingen, al werd juist de aanbeveling om terughoudend te zijn met staatssteun voor zwakke bedrijven door de betrokken ministers met het oog op werkgelegenheidsbehoud niet onverkort overgenomen (zie §5.4.4). Toch kon het rapport ook op forse kritiek rekenen. Heijke noemt de puur macro-economische benadering een belangrijke beperking; in de analyse wordt geen onderscheid gemaakt naar bedrijfstakken en scholingsgraad. Verder wordt in het CPB niet naar ontwikkelingen op de lange termijn gekeken; een adequate beschrijving van arbeidsbesparende investeringen ontbreekt evenals een verkenning van de mogelijkheden arbeidsmigratie te voorkomen door een betere internationale arbeidsverdeling (vergelijk §5.4.3 & §6.6,

Heijke 1972; 1976: 73; 1979: 116).<sup>347</sup> Ook in de volgende paragraaf zullen we een aantal van deze kritiepunten weer tegenkomen.

#### **6.4 Advies over de werving en tewerkstelling van buitenlandse werknemers**

Zoals eerder gememoreerd (§5.4.3 & §6.3) had de Raad voor de Arbeidsmarkt het verzoek te adviseren inzake de *Nota buitenlandse werknemers* (Min. SZ&V 1970) wegens een vermeend gebrek aan gegevens in eerste instantie beantwoord met een voorlopig advies (Raad voor de Arbeidsmarkt 1970) waarin de Raad aandrong op nader economisch onderzoek. De Raad schortte in afwachting van de resultaten van dit onderzoek haar werkzaamheden op en hervatte ze na het verschijnen van het CPB rapport uit 1972. “Mede met behulp van de uitkomst van het C.P.B. –onderzoek” probeerde de Raad zich “een oordeel te vormen over de voor- en nadelen van het aantrekken van werknemers uit het buitenland in sociaal en economisch opzicht” (SER 1974: 5).

Bij de Raad bestonden echter – “evenals bij het Centraal Planbureau zelf – aarzelingen over de hardheid van de resultaten van deze analyse en derhalve over de vraag of deze resultaten in elk opzicht voldoende zijn om tot volledig afgeronde conclusies over de economische aspecten van het wervings- en tewerkstellingsbeleid te geraken” (SER 1974: 5). Het CPB stapt te makkelijk heen over de kosten voor reïntegratie van herintredende gehuwde vrouwen, meent de Raad en raamt gezien de ervaringen met de inpassing van de Repatrianten ook de kosten voor de integratie van buitenlandse werknemers en eventuele gezinsleden te laag. Daarnaast wijst de Raad op de eerder genoemde beperkende aanname van bestaande arbeidsschaarste en het feit dat het CPB in haar model geen rekening heeft gehouden met verschillen tussen regio’s en bedrijfstakken en de “complementariteit van de verschillende soorten en kwaliteiten arbeid” (SER 1974: Bijlage 3). Een dergelijke uitwerking vindt de Raad ‘hoogst gewenst’:

“Zulks zou het wellicht mogelijk maken beleidsvarianten op te voeren zoals vermindering van bedrijvigheid (afstoting van bedrijven of bedrijfstakken; inkrimping van produktie totdat overeenstemming met het arbeidsaanbod uit de eigen bevolking is bereikt) of aanpassing van de arbeidsvraag aan het arbeidsaanbod door vervanging van arbeid door kapitaal (mechanisatie, diepte-investeringen)” (SER 1974: Bijlage 3).

De SER noemt onder verwijzing naar de *Nota buitenlandse werknemers* (SER 1974: 7) de volgende achtergronden van het wervingsbeleid: “het geringe aantal buitenshuis werkende gehuwde vrouwen en de geringe geografische en functionele mobiliteit van de Nederlandse werknemers” (SER 1974: 15). De Raad merkt echter op dat buitenlandse migratie ook optreedt in landen met een hogere arbeidsparticipatie en meent dat de economische expansie als voornaamste verklarende variabele moet worden gezien. Daarnaast is de steeds hogere scholing van Nederlanders debet aan een kwalitatief tekort op de arbeidsmarkt, zeker ‘voor werkzaamheden waartegen zekere weerstanden bestaan’ (SER 1974: 16).

Mede daarom treden werkloosheid en gastarbeid gelijktijdig op<sup>348</sup> en slagen veel Nederlanders er niet in “een passende werkkring te vinden. Zelfs in gebieden met een relatief omvangrijke werkloosheid worden nog steeds buitenlandse werknemers te

werk gesteld” (SER 1974: 27), deels omdat “onder de Nederlandse werklozen niet de mensen met de gewenste geschiktheid, belangstelling of bereidheid werden aangetroffen” (SER 1974: 28), maar ook door leeftijdsdiscriminatie: werkgevers geven vaak de voorkeur aan jongere allochtonen boven oudere werkloze autochtonen. Tenslotte speelt ook het gedrag van de overheid een belangrijke rol:

“Dit structurele tekort is echter niet de enige verklaring voor de blijvende aanwezigheid van buitenlanders gedurende de huidige werkloosheidsperiode. In een periode als deze worden de reeds in Nederland werkende buitenlanders niet naar hun vaderland teruggezonden; zij blijven gedurende de overeengekomen periode bij hun werkgever in dienst en kunnen meestal, indien de arbeidsplaats nog bestaat en daarvoor geen Nederlandse werknemer beschikbaar is, desgewenst hun dienstverband – en dus ook hun arbeids- en verblijfsvergunning – verlengen. Evenals een deel van de Nederlanders, is ook een deel van de buitenlanders thans werkloos; zij kunnen evenwel ook als werkloze gedurende enige tijd in Nederland blijven en proberen een andere werkkring te vinden” (SER 1974: 16).

De SER constateert hier dus dat de overheid in de praktijk afziet van het *rotatiebeginsel* waarbij de individuele gastarbeider na het uitdienen van zijn contract of in geval van werkloosheid huiswaarts wordt gezonden. Juist op dit fundamentele punt neemt de SER een enigszins tegenstrijdig standpunt in:

“Het is de Raad bekend dat de overheid overweegt de werknemers uit het gebied rond de Middellandse Zee niet langer dan enkele jaren in Nederland toe te laten. Zij ziet als economisch voordeel dat het aantal buitenlandse werknemers sneller kan dalen wanneer de conjuncturele situatie tot vermindering van de werkgelegenheid leidt. Een ander voordeel zou zijn dat dan minder buitenlanders geneigd zouden zijn hun gezin te laten volgen, waardoor de consequenties voor huisvesting, onderwijs, opvang, begeleiding enz. minder zouden zijn dan zonder die beperking. Ook de aan de bevolkingscentra verbonden milieu- en congestieproblemen zouden dan geringer zijn” (SER 1974: 24).

De Raad is hier echter op tegen omdat het een gelijkwaardige behandeling van buitenlandse werknemers in de weg staat, de mogelijkheid tot sparen beperkt, negatieve selectie op de kwaliteit van de arbeiders kan teweegbrengen (‘de beste werknemers trekken naar andere landen’) en een “periode van een klein aantal jaren veelal tekort is om voldoende kennis en ervaring op te doen om zo mogelijk in Nederland te kunnen opklimmen naar een hogere functie” (SER 1974: 24).

Voorts stelt de Raad dat zich “aan de periferie van de arbeidsmarkt een potentieel aanbod van mensen bevindt, dat ... onder bepaalde voorwaarden wel ... op de arbeidsmarkt zou willen verschijnen; in het bijzonder ... gehuwde vrouwen” (SER 1974: 8). Het aantal gehuwde vrouwen dat participeert op de arbeidsmarkt is weliswaar groeiende, maar de Raad constateert dat er nog ‘tal van belemmeringen van sociaal-structurele en sociaal-culturele aard’ zijn. “De Raad ziet de gehuwde vrouwen niet als rechtstreekse vervangers van de thans ingeschakelde buitenlandse werknemers” omdat slechts een deel van hen “geschikt is voor en geïnteresseerd is in de functies die thans door buitenlanders worden vervuld, in feite allerlei eenvoudige functies” (SER 1974: 28). Dit valt grotendeels toe te schrijven aan het stijgende opleidingsniveau van de gehuwde vrouwen. “De Raad wil er geen misverstand over laten bestaan dat hij de ge-

huwde vrouw niet ziet als een aanvullend arbeidsaanbod, maar als een categorie werknemers met recht op een arbeidsplaats naar eigen keuze en overeenkomstig persoonlijke belangstelling en bekwaamheden" (SER 1974: 29). De Raad denkt daarom niet dat gehuwde vrouwen (of oudere werkloze autochtonen) de buitenlandse werknemers kunnen vervangen, maar eerder aan herallocatie van het binnenlandse arbeidsaanbod over de beschikbare functies om zo wellicht de uitbreiding van het aantal buitenlandse werknemers te kunnen beperken.

De SER neemt afstand van de vanzelfsprekendheid waarmee in de *Nota buitenlandse werknemers* de noodzaak van de werving van buitenlandse werknemers als een gegeven wordt geaccepteerd. Bij het overbruggen van kwantitatieve en kwalitatieve verschillen op de arbeidsmarkt dient het bevorderen van de geografische en functionele arbeidsmobiliteit, spreiding van werkgelegenheid, "vervanging van arbeid door machines, overschakeling op efficiëntere werkmethoden, inkrimping van bedrijfsactiviteiten en vergroting van het binnenlands arbeidsaanbod naast het aantrekken van buitenlandse werknemers te worden gesteld. Pas daarna kan worden bepaald in hoeverre Nederland werkelijk behoefte blijft houden aan ... buitenlandse werknemers" (SER 1974: 8).

In het bijzonder gaat de Raad in op de mogelijkheden om bedrijfsactiviteiten aan te passen "aan de beperkte beschikbaar van personeel" (SER 1974: 7). Functies waarin veel buitenlandse werknemers werkzaam zijn, kunnen wellicht door mechanisering of automatisering, een hogere beloning, enzovoort geherstructureerd worden:

"Deze aanpassing behoeft niet altijd een inkrimping van de bedrijfsactiviteiten te betekenen, maar zou ook een overschakeling op andere, wellicht efficiëntere werkmethoden, een andere combinatie van de productiefactoren arbeid en kapitaal, uitbesteding van werk in het binnenland of naar het buitenland of een andere oplossing kunnen behelzen. Het aantal opgegeven openstaande arbeidsplaatsen, waarvoor vergeefs in het binnenland naar geïnteresseerde en geschikte werknemers is gezocht, behoeft dus niet altijd zonder meer als een reële behoefte te worden opgevat. Wel berust die opgave uiteraard op een voorkeur van de werkgever boven alternatieve oplossingen, maar in het wervings- en tewerkstellingsbeleid zouden andere voorkeuren kunnen gelden" (SER 1974: 7).

Mechanisering hangt samen met diepte-investeringen die de vraag naar bepaalde soorten personeel kan doen verminderen. Overigens merkt de Raad op dat door diepte-investeringen er ook werk kan ontstaan waarvoor een geringer animo is dan het oorspronkelijke werk. Maar toch concludeert hij dat de mogelijkheid buitenlandse werknemers aan te trekken de innovatie in het bedrijfsleven remt:

"In de sfeer van het beleid op korte termijn bestaat hier en daar de neiging tot het aantrekken van buitenlandse werknemers over te gaan om investeringen te kunnen uitstellen of nalaten. Op langere termijn gezien zal de Nederlandse economie meer gebaat zijn met een kapitaal-intensievere produktie. Een restrictief wervingsbeleid zou deze ontwikkeling kunnen bevorderen, terwijl een soepel beleid de technische ontwikkeling en daarmee de bedrijfs-economische en nationaal-economische ontwikkeling remt" (SER 1974: 30).

Eenzijds kan het ontbreken van een aantal werknemers zeer schadelijk zijn voor een bedrijf en kan daardoor ook andere werkgelegenheid in gevaar komen, maar anderzijds

kan “de beschikbaarheid van een buitenlands arbeidsaanbod het bedrijf doen afzien van alternatieve oplossingen die op den duur niet kostbaarder of misschien zelfs minder kostbaar kunnen zijn” (SER 1974: 8).

Interessant is dat de Raad expliciet onderscheid maakt tussen de belangen van Nederland en die van het Nederlandse bedrijfsleven: “Het bestaan van behoefte aan werknemers wil nog niet zonder meer zeggen dat het aantrekken van buitenlandse werknemers ook economisch voordelig is. ... Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de bedrijfseconomische kosten en baten enerzijds en de nationaal-economische kosten en baten anderzijds” (SER 1974: 8). De Raad wijst er op dat het mogelijk is dat gastarbeid voordelig is voor het bedrijfsleven en tegelijkertijd nadelig voor de gemeenschap:

“Op nationaal-economisch niveau tellen niet alleen de kosten en baten van de bedrijven, maar ook de kosten die de gemeenschap moet maken om de buitenlanders te kunnen huisvesten en van allerlei voorzieningen gebruik te kunnen laten maken – verminderd met de financiële bijdragen aan de algemene middelen die de buitenlanders zelf via belastingbetaling daarvoor leveren – tegenover de economische voordelen die het verblijf van de buitenlanders oplevert. Er zijn nu eenmaal allerlei kosten en baten buiten de bedrijfssfeer. Het is denkbaar dat het aantrekken van buitenlanders de bedrijven van tewerkstelling in alle opzichten voordelen biedt, terwijl voor de gemeenschap de uitgaven de inkomsten overtreffen. In de macro-economische kosten-batenanalyse van het Centraal Planbureau komt naar voren dat de voordelen van het inschakelen van buitenlandse werknemers voor de volkshuishouding als geheel betrekkelijk gering zijn. Ook indien de uitkomsten van deze analyse in negatieve zin overdreven mogen worden genoemd, is het zoeken naar alternatieven om nationaal-economische en bedrijfseconomische voor- en nadelen van het werven, inschakelen, huisvesten, opleiden, enz. van buitenlandse werknemers (eventueel ook de voor- en nadelen van de overkomst van hun gezin) grondig te analyseren en te vergelijken met de voor- en nadelen die verbonden zullen zijn aan extra inspanningen om op andere wijze vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen” (SER 1974: 9).

De Raad merkt op dat met het verbeteren van de voorzieningen voor buitenlanders de ‘economische en niet economisch offers’ ongetwijfeld nog hoger worden (SER 1974: 18) en onevenredig toe zullen nemen als het aantal immigranten meer dan 1% van de industriële beroepsbevolking bedraagt. Daarom had de Raad het beter gevonden om bijvoorbeeld ook 3% en 6% uit te rekenen.<sup>349</sup>

Alhoewel het niet laten komen van immigranten voor het bedrijfsleven om allerlei redenen (onderbenutting van geïnvesteerd kapitaal en gevaar voor de continuïteit) erg nadelig kan zijn, meent de Raad dat niet de bedrijfseconomische baten de doorslag moeten geven, maar de bijdrage die de immigranten aan de Nederlandse economie kunnen leveren:

“Als tijdelijke oplossing kan het aanstellen van buitenlands personeel voor de onderneming nuttig en nodig zijn. Wanneer echter gedurende lange tijd schaarste aan personeel blijft bestaan, zal de onderneming naar andere oplossingen moeten uitzien. De geringe betekenis van het buitenlandse arbeidsaanbod voor de nationale economie geeft daar aanleiding toe. Ook voor de ondernemingen zelf zal het op

lange termijn beter zijn naar wegen te zoeken om met behulp van het binnenlandse arbeidsaanbod in zijn personeelsbehoeften te voorzien” (SER 1974: 19).

De Raad merkt op dat tegenover de personeelsbehoefte een groep werklozen en nog niet eerder benut binnenlandse arbeidspotentieel staat. Het niet inschakelen van deze mensen brengt ook kosten met zich mee in verband met werkloosheidsuitkeringen. Daarnaast heeft immigratie ook voor de werkende beroepsbevolking nadelige herverdelingseffecten:

“De raad meent op grond van de analyse van het Centraal Planbureau te mogen zeggen dat de effecten van het aantrekken van buitenlandse werknemers op de Nederlandse volkshuishouding als geheel per saldo betrekkelijk gering zijn. De komst van de buitenlandse werknemers leidt tot een slechts kleine welvaartsverbetering. Uit oogpunt van welvaartsverdeling doet zich bovendien het probleem voor dat het gemiddeld loon van de Nederlandse werknemers van de toetreding van buitenlandse werknemers een ongunstig effect ondervindt, terwijl het overig inkomen (winst, kapitaalrenten e.d.) stijgt” (SER 1974: 17).

In haar (voorlopige) conclusies loopt de Raad zeker niet over van enthousiasme. Het “aantrekken van buitenlandse werknemers” is vooral “op korte termijn bezien in economisch opzicht een ... oplossing om bestaande tekorten aan bepaalde soorten werknemers te verkleinen.” Maar deze oplossing “is zeker niet in alle opzichten positief te waarderen” en ook niet altijd onvermijdelijk. “Voor de overheid en het bedrijfsleven vormt dit een reden om naar andere oplossingen uit te zien” (SER 1974: 19).

Ondanks de tamelijk negatieve beoordeling is de Raad voorzichtig ten aanzien van herstructurering van de Nederlandse industrie. Een evenwicht op de arbeidsmarkt is niet binnen enkele jaren te bereiken, betoogt de Raad en in bepaalde bedrijfstakken zullen tekorten blijven bestaan “vaak in aanwezigheid van andere soorten werklozen” (SER 1974: 31). Het “aantrekken van buitenlandse werknemers” kan daarom niet op korte termijn en niet in alle gevallen worden gestaakt “zonder een aanzienlijk aantal bedrijven en instellingen in gevaar te brengen of althans voor moeilijkheden te plaatsen. Dit zou ook gevolgen hebben voor de werkgelegenheid” (SER 1974: 31). Gepleit wordt daarom voor ‘geleidelijke ombuiging’ om zodoende het buitenlandse arbeidsaanbod ‘meer en meer’ door binnenlands aanbod te vervangen. Er wordt ook veel van het werkgelegenheidsbeleid verwacht; de ombuiging “zal gemakkelijker gaan naarmate het werkgelegenheidsbeleid meer effect begint te sorteren” (SER 1974: 31).

In de aanbevelingen stelt de Raad dat het arbeidsmarktbeleid er op gericht moet zijn om vraag en aanbod kwalitatief en kwantitatief zo op elkaar af te stemmen dat “in een zo gering mogelijke mate een beroep op het buitenlandse arbeidsaanbod behoeft te worden gedaan, mede gelet op de bevolkingsproblemen in Nederland en de daarmee samenhangende milieu- en congestieproblemen, evenals het sociale klimaat” (SER 1974: 22). Daartoe moet werk worden gemaakt van het inschakelen van “het manifeste en latente binnenlandse arbeidsaanbod” (SER 1974: 22). Indien toch gastarbeiders geworven worden dient hun “arbeids- en verblijfssituatie [aan] gelijkwaardige eisen inzake werken, wonen en leven” te voldoen als “ten behoeve van Nederlandse werknemers gelden” (SER 1974: 22). Tenslotte moet de werving zoveel mogelijk ten goede komen aan “de economische en sociale vooruitgang van de landen van herkomst ... ter wille van het streven naar een betere internationale arbeidsverdeling” (SER 1974: 22).

Resumerend kan men stellen dat het SER-rapport in grote lijnen de beleidswijziging van de Memorie van Antwoord (zie §5.4.4) weerspiegelt. Wel neemt het rapport op een aantal punten een enigszins kritische houding aan ten aanzien van het beleid. Met name wordt afstand genomen van de vanzelfsprekendheid waarmee in de *Nota buitenlandse werknemers* de belangen van het bedrijfsleven worden vereenzelvigd met de belangen van de nationale economie. Ook stuurt de Raad meer aan op aanpassingen van de productiestructuur om zo de afhankelijkheid van buitenlandse arbeid te verminderen. De SER tilt de discussie hier naar het tweede orde niveau en neemt afstand van het ‘lage lonen, hoge investeringen als motor van de economie’ dogma: loonmatiging en gastarbeid kunnen juist innovatie en economische groei remmen. Daarmee wordt de kritische toon van het voorlopige advies van de Raad van de Arbeidsmarkt (1970) voortgezet. Anderzijds toont de Raad zich in zijn advies niet erg doortastend als het gaat om het afbouwen van de afhankelijkheid van buitenlandse werknemers, dat met het oog op de werkgelegenheid slechts geleidelijk dient te gebeuren. Ook ten aanzien van het beleid van staatssteun aan bedrijven is de SER niet erg kritisch. Wellicht is dit terug te voeren op het tripartiete karakter van de SER.

### **6.5 *The import of labour: The case of the Netherlands***

Marshall is een Argentijnse sociologe die getraind is in de marxistische politieke economie. Ze ontving een beurs van SZ voor haar promotieonderzoek. Door de Nederlandse Economische Hogeschool (NEH) werd zij in staat gesteld *fulltime* aan haar promotieonderzoek te werken. In 1973 ronde ze haar Engelstalige studie *The import of labour: The case of the Netherlands* af. Ik interviewde Marshall middels *e-mail*.

Een expliciete vraagstelling ontbreekt, maar in de inleiding stelt Marshall: ‘The choice of a problem – the sociology of knowledge teaches – is influenced by the general values and orientations of the research worker. Mine are such that I wish to concentrate on one particular aspect of presentday ‘labour immigration’: the *structural causes of the import of labour*” (Marshall 1973: xvii). Dus men zou kunnen stellen dat de vraag is: wat zijn de structurele oorzaken van arbeidsmigratie? De doelstelling van haar studie is deze structurele oorzaken bloot te leggen met speciale aandacht voor (1) kapitaalaccumulatie (2) de dynamiek van de economische klassenstrijd (3) trends in economische groei. Daarbij wordt arbeidsmigratie geplaatst “in de context of the analysis of the stratified system of international economic and power relations” (Marshall 1973: xvii).

De centrale stelling van het boek lijkt te zijn: gastarbeiders dienen als een *reserve army* waarmee een neerwaartse druk op de lonen in stand gehouden kan worden. Albarracin plaatst Marshall, samen met onder andere Castles & Kosack en Bovenkerk,<sup>350</sup> in de marxistische traditie en vat haar analyse als volgt samen: “In times of economic expansion, capitalists import migrant workers in order to exert a downward pressure on wages and thereby migrants constitute an “industrial reserve army of labor” (2003). Dit is – in Marxistische termen gesteld – min of meer wat met de geleide loonpolitiek en het wervingsbeleid beoogd werd.

Marshall trekt drie belangrijke conclusies. In de eerste plaats is arbeidsmigratie voor de factor arbeid niet *per se* slechter als andere mechanismen, zoals bijvoorbeeld toenemende arbeidsproductiviteit die enerzijds tot hogere lonen kan leiden, maar an-



derzijds tot meer arbeidsmarktonzekerheid, werkloosheid, etc. (Marshall 1973: 166). In de tweede plaats kan arbeidsmigratie helpen om industriële herstructurering, modernisering, etc. soepeler te laten verlopen, “helping to maintain acquired positions in the stratified international division of labour” (Marshall 1973: 166-167). Opmerkelijk is tenslotte dat Marshall het economisch profijt dat Nederland van gastarbeid heeft zo hoog schat in verhouding tot de ontwikkelingshulp dat zij zich afvraagt “who is really ‘aiding’ whom” (Marshall 1973: 167).

Verder noemt Marshall drie alternatieven voor gastarbeid: export van kapitaal naar zendende landen, specialisering in kapitaalintensieve industrieën en de introductie van kapitaalintensievere productiemethodes. Deze methodes zullen slecht zijn voor de zendende landen (en dus goed voor de ontvangende landen) omdat ze de internationale sociaal-economische ongelijkheid in stand houden. Een beperkt gebruik van deze instrumenten, kan – samen met emigratie – wél zorgen voor een verbeterde situatie in de zendende landen, “*but only insofar as they will primarily satisfy the conditions imposed by an independent economic development, conditions that will ensure rapid growth rates but also the abolition of exploitation and privileges* (Marshall 1973: 168). De drie genoemde alternatieven zijn in retrospectief inderdaad belangrijke alternatieven voor internationale arbeidsmobiliteit gebleken, met name directe buitenlandse investeringen in lagelonenlanden in combinatie met het verplaatsen van de productie (vergelijk §6.6). Marshalls pessimisme ten aanzien van de voordelen voor deze lagelonenlanden blijkt echter deels gelogenstraft, gezien de ontwikkeling van een aantal opkomende economieën.

Het is niet eenvoudig in te schatten wat de *impact* van Marshalls dissertatie geweest is op de in dit proefschrift onderzochte kennisproductie. Wel wordt zij een enkele maal geciteerd (bijvoorbeeld Heijke 1979: 82). Desgevraagd stelt Marshall de receptie van haar dissertatie ook niet goed te kunnen inschatten, omdat zij direct na haar promotie Nederland verliet om zich in Latijns-Amerika op andersoortig onderzoek te richten. Bovendien was haar Marxistische invalshoek “at odds with the dominant views at the NEH” en wekte deze bevreemding bij economen, enkele ontwikkelings-economen uitgezonderd. Maar daarnaast was er in haar Nederlandse periode in haar perceptie ook gewoon een geringe belangstelling van economen voor arbeidsmigratie:

“As I perceived it at the time – and considering that when I started working on labour immigration my knowledge of Dutch society was minimal – discourse in this research area was dominated by the idea that foreign workers were allowed to immigrate because they came to perform those menial and unattractive jobs that Dutch workers didn’t want. The possibility that had these jobs been better paid perhaps Dutch workers would have accepted them was seldom discussed; nor was the impact of labour immigration on the average wage (its contribution to check its growth rate) under debate. Research on immigration tended to be dominated by sociological issues, to the detriment of analyses on the economic causes and consequences of labour immigration. ... In that period (late 1960s, early 1970s), immigrants still represented a very small proportion of the population and the labour force in the Netherlands. They were located only in a narrow range of jobs and areas. I think that at that time concern on the ‘immigration issue’ was only starting. Immigration was viewed generally as merely temporary, and as a ‘necessary evil’ – necessary for the continuity of economic growth – that had to be tolerated. Im-

migrants were regarded as a separate, segregated population. Of course this perhaps dominant view was not shared by the many persons and organizations involved in helping immigrants in many ways".<sup>351</sup>

Resumerend kan men stellen dat Marshall een zeer kritische bijdrage heeft geleverd aan het debat. Haar probleemdefinitie verschilt fundamenteel van de voorgaande kerndocumenten. In die analyses ging het in hoofdzaak om de vraag of arbeidsmigratie een adequate oplossing is voor het bestaande arbeidstekort en werd er geredeneerd vanuit het Nederlands nationaal economisch belang. Marshall tilt de analyse echter naar het tweede orde niveau van *sociale keuze*: het gaat haar om de duiding van de *import of labour* in het licht van de 'stratified international division of labour' en ze redeneert vanuit het (economisch) belang van ontvangende en zendende landen alsook de migranten zelf. Toch past haar analyse wel in het tijdsbeeld. Uit het op stapel zetten van het REMPLOD-project blijkt bijvoorbeeld dat ook de overheid de overwegingen breder wilde trekken dan het Nederlands economisch belang, al kan men tegenwerpen dat dit mogelijk vooral een cosmetisch doel diende. Meer in het algemeen werd in de jaren zeventig in de publieke en politieke arena gastarbeid steeds vaker aangeduid in termen van economische exploitatie en werd afstand genomen van het eenzijdig richten op het 'eng nationaal economisch belang' voor het gastland (vergelijk §4.5 & §5.4.2-§5.4.4).

## **6.6 Sociaal-economische aspecten van gastarbeid**

Heijke promoveerde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op zijn proefschrift *Sociaal-economische aspecten van gastarbeid*. Zijn dissertatie werd deels gefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken. Een belangrijke reden daarvoor was dat SZ Heijke in staat wilde stellen een bijdrage te leveren aan het rapport van de zogenaamde Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk (Commissie-Muntendam 1977).<sup>352</sup> De doelstelling van de dissertatie is tweeledig. Heijkes eerste doel is het geven van een analyse van de sociaal-economische oorzaken én gevolgen van internationale migratie. We zullen ons echter met name concentreren op Heijkes tweede doel: aantonen dat arbeidsmigratie overbodig is als men door internationale herallocatie van de industrie een optimale 'internationale arbeidsverdeling' à la Tinbergen bewerkstelligt.

Ik interview Heijke op zijn werkkamer de Universiteit van Maastricht waar hij directeur is van het Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA). Het blijkt een joviale man te zijn die makkelijk praat. Het wordt dan ook een lang en vooral inhoudelijk gesprek dat niet alleen over zijn dissertatie gaat, maar ook over zijn werk bij de ACOM en een tweetal latere publicaties (waarover meer in Hoofdstuk 7 & 8). Opvallend is dat Heijke voor zichzelf ter voorbereiding op het interview de hoofdpunten van de historische ontwikkeling van het verschijnsel gastarbeid schriftelijk op een rij had gezet. Alhoewel hij zich na zijn dissertatie – behoudens een enkele (populair)-wetenschappelijk publicatie – nauwelijks meer professioneel met immigratie heeft beziggehouden, interesseert het onderwerp hem inhoudelijk nog steeds en volgt hij het 'op een afstand'.

Heijkes dissertatie is breed opgezet in de zin dat een flink aantal facetten van arbeidsmigratie de revue passeren. Ook de opzet is ambitieus: de analyse gebeurt vanuit een drievoudig perspectief: dat van de immigrant, de zendende samenleving en de ont-

vangende samenleving. In onze bespreking zullen we echter aan veel subtiliteiten voorbij gaan en ons achtereenvolgens richten op drie aspecten: de economische oorzaken van immigratie, de economische effecten van immigratie voor Nederland en de internationale herallocatie van industrieën.

Ter verklaring van de economische oorzaken van migratie gaat Heijke uit van de migratie-economische theorie.<sup>353</sup> De migratiebeslissing wordt gemodelleerd als resultaat van *push* en *pull* krachten in de arbeidsmarkt (inkomensverschillen, werkgelegenheid) en van afstanden in zowel geografische als sociaal-culturele zin (fysieke afstand, taal). Middels regressie schat hij dit model voor een aantal Mediterrane herkomstlanden en Noord-Europese bestemmingslanden (Heijke 1979: 3-15). Daarnaast schat hij een model waarin per sector wordt bezien hoe het percentage buitenlandse werknemers samenhangt met (negatieve) functiekenmerken, zoals gevaarlijk, lawaaiig en vuil werk (Heijke 1979: 83-94).<sup>354</sup> Van belang is dat databeschikbaarheid een rol speelde bij de schatting van deze modellen. Vanwege ontbrekende of gebrekkige data zijn de uitkomsten soms met ‘grote onzekerheden’ omgeven. Op verschillende (andere) plaatsen wijst Heijke er op dat de benodigde data ontbreekt of onzeker, onvolledig of onvoldoende gedetailleerd is (Heijke 1979: 13, 31, 66, 78, 89, 91, 106, 223-224).

Ten aanzien van de economische gevolgen maakt Heijke een onderscheid in gevolgen op de korte en op de lange termijn. Voor de gevolgen op de korte termijn (op lonen, prijzen, winsten, etc.) neemt hij de CPB-studie uit 1972 als uitgangspunt.<sup>355</sup> Op het macro-economische karakter van deze studie heeft hij forse kritiek; variabelen worden alleen op geaggregeerd niveau bezien en wordt er geen onderscheid gemaakt naar regio's, bedrijfstakken, enzovoort (Heijke 1979: 116, maar zie ook §6.3).<sup>356</sup> Tenslotte had het CPB de kosten van met name gezinshereniging sterk onderschat en geen rekening gehouden met de afwenteling van de belastingdruk op de lonen.<sup>357</sup>

Voor de analyse van de langtermijn effecten vindt Heijke in het CPB-rapport geen aanknopingspunten (Heijke 1979: 116). Heijke geeft een kwalitatieve analyse van verschillende lange termijn effecten. Wat betreft de integratieproblematiek wijst hij op het belang van taalbeheersing en discriminatie voor de arbeidsmarktpositie van immigranten (Heijke 1979: 145-151). Verder gaat Heijke in op de (in)directe effecten (volgmigratie, vruchtbaarheid) van immigratie op de bevolkingsdruk. De negatieve effecten daarvan zouden wel eens meer dan proportioneel kunnen toenemen met de bevolking of de productie, meent hij. Alhoewel hij geen poging tot kwantificering doet, meent hij dat zowel de integratieproblematiek als de bevolkingseffecten in een kosten-batenanalyse (als die van het CPB) zouden moeten worden opgenomen.

Een andere observatie is dat de effecten van immigratie op de arbeidsmarkt in geval van hoogconjunctuur en laagconjunctuur niet symmetrisch zijn. De immigranten komen voornamelijk om bepaalde onaantrekkelijke functies te vervullen waar autochtonen door hun hoger scholingsniveau van af (kunnen) zien. Mensen die bij hoogconjunctuur onaantrekkelijke functies verruilen voor betere functies, zullen in geval van laagconjunctuur veelal niet (opnieuw) een onaantrekkelijke functie aanvaarden, mede doordat dergelijke functies door het inzetten van gastarbeiders tijdens hoogconjunctuur ‘gestigmatiseerd’ zijn.<sup>358</sup> Op die manier kan immigratie plaatsvinden naast bestaande of toenemende werkloosheid zoals in de jaren zeventig in Nederland ook gebeurde (Heijke 1979: V-IV, 82-83).

Wellicht het meest relevant is Heijkes uiteenzetting over de (al dan niet geleide) herstructurering van het Nederlandse productieapparaat. De eerste stap is een kwalitatieve analyse van het herstructureringsproces dat mogelijk zou zijn opgetreden in het hypothetische geval dat er géén arbeidsmigratie zou zijn geweest. In dat geval – beoogt hij – is het waarschijnlijk dat zich “krachten zullen ontwikkelen om de productiestructuur op enigerlei wijze aan te passen aan de ontstane verhoudingen op de arbeidsmarkt” (Heijke 1979: 133). Deze krachten zullen met name via het loon- en prijsmechanisme werken. In het bijzonder zal het loon voor ongeschoolde arbeid bij afwezigheid van immigranten hoger komen te liggen. In eerste instantie kan er een ruimtelijke heroriëntatie optreden: industrieën zullen zich verplaatsen naar gebieden waar de benodigde laaggeschoolde arbeid wel in ruime mate aanwezig is. Omdat nationaal de mogelijkheden tot herallocatie beperkt zijn, zal dat waarschijnlijk zijn in de richting van minder ontwikkelde landen zoals (Noord)Italië en Spanje. Heijke wijst ook op de opkomst van Hong Kong, Korea, Taiwan en Singapore voor die industrieën waar de afstand tot de afzetmarkt minder zwaarwegend is (Heijke 1979: 134-137). In de ontwikkelde landen zal deze ruimtelijke heroriëntatie gepaard gaan met het vrijkomen van arbeid die ingezet kan worden voor nieuwe activiteiten die relatief veel kennis en kapitaal vereisen. Dat kan leiden tot een hoger nationaal inkomen:

“Door stopzetting van de internationale migratie van ongeschoolde arbeid en internationale herstructurering kan sectoriële migratie van geschoolde arbeid optreden naar de kapitaal- en scholingsintensieve activiteiten, waar hun produktiviteit mogelijk hoger ligt. Dit zou de nationale produktiviteit kunnen doen toenemen en daarmee de mogelijkheid voor verhoging van het inkomen” (Heijke 1979: 138).

Dat een dergelijke verschuiving naar lagelonenlanden niet veel eerder op grote schaal gebeurd is wijt hij aan het slechte vestigingsplaatsprofiel van veel minder ontwikkelde landen (slechte infrastructuur, gebrek aan toeleverende en afnemende bedrijven, afstand tot afzetmarkten, gebrek aan rechtszekerheid, lage arbeidsproductiviteit, onvoldoende besparingen), het bestaan van alternatieven (zoals arbeidsmigratie), handelsbarrières en de geringe mobiliteit van productiefactoren als fysiek kapitaal en hoogopgeleid personeel (Heijke 1979: 124-130). Veel hangt daarom af van de mate waarin de minder ontwikkelde landen hun vestigingsplaatsprofiel kunnen verbeteren.

Naast internationale heroriëntatie kan aanpassing ook plaatsvinden door technologische veranderingen in de productiewijze. Daarbij kan men bijvoorbeeld denken aan mechanisatie van ongeschoolde functies en vervanging van arbeidsintensief geproduceerde *inputs* door kennis- en kapitaalintensief geproduceerde *inputs* (Heijke 1979: 140). Heijke acht het niet uitgesloten dat door dergelijke technische veranderingen de productiekosten “op een lager niveau komen te liggen dan bij het tewerkstellen van gastarbeid. Gastarbeid zou dus op lange termijn een rem kunnen vormen voor algehele verbetering van de *efficiency* van het productiesysteem” (Heijke 1979: 141). Al met al meent Heijke:

“De voorzichtige conclusie dat niet-toelating van migratie niet per se op lange termijn ongunstig behoeft te zijn lijkt niettemin gerechtvaardigd. Dat zou met name het geval kunnen zijn als een internationale heroriëntering van economische activiteit zou optreden die gevoed wordt door een aanpassing van de loonstructuur in de hoogontwikkelde West-Europese landen, het wegnemen van de barrières

voor de ontwikkeling van activiteiten die relatief veel ongeschoolde arbeid nodig hebben in de Middellandse Zeelanden en het stimuleren van activiteiten die een relatief groot beslag leggen op kapitaal en geschoolde arbeid in de Noordwest-Europese landen” (Heijke 1979: 142).

Vervolgens werkt Heijke deze gedachte kwantitatief uit. Het theoretisch fundament is tweeledig. In de eerste plaats baseert hij zich op de internationale handelstheorie, met name het HOS-model (zie §3.4).<sup>359</sup> We brengen in herinnering dat in dat model de factoren arbeid en kapitaal volledig immobiel zijn over de landsgrenzen heen. In geval van volledig mobiele productiefactoren – zo merkt Heijke op – zou er een egalitatie optreden in beschikbaarheid en derhalve in prijs van productiefactoren waardoor internationale handel van producten niet op zou treden. In werkelijkheid, stelt Heijke, is de internationale factormobiliteit dermate gering dat aan de eisen van het HOS-model voldaan is en er geen egalitatie optreedt.<sup>360</sup>

Uitgaande van internationale verschillen in factorintensiteiten acht Heijke het zinvol na te gaan in hoeverre een internationale herallocatie van bedrijfstakken het kwalitatieve evenwicht van de Nederlandse arbeidsmarkt zou kunnen herstellen c.q. teweegbrengen. Hiertoe gaat hij te rade bij Tinbergens theorie over de ‘optimale internationale arbeidsverdeling’ (Herman & Tinbergen 1969). In de kern komt Tinbergens theorie erop neer dat het Bruto Mondiaal Product gemaximeerd kan worden door alle economische activiteiten zodanig over de hele wereld te verdelen dat de factorintensiteiten van elke activiteit optimaal aansluit bij die van het vestigingsland (dat wil zeggen arbeidsintensieve sectoren in landen met een relatief overschot aan arbeid en kapitaalintensieve sectoren in landen met een relatief overschot aan kapitaal).

Een empirische toepassing van Tinbergens theorie is gegeven door de bij het ILO werkzame Herman (1975).<sup>361</sup> Deze deelt zowel de landen van de wereld als de mobiele bedrijfstakken in negen verschillende categorieën van factorintensiteit in. De negen *clusters* van bedrijfstakken worden vervolgens zodanig over de negen *clusters* van landen verdeeld dat vraag en aanbod van zowel arbeid als kapitaal in alle landen zo goed mogelijk op elkaar aansluiten.<sup>362</sup> De door Herman gevolgde procedure leidt tot een “optimale oplossing in die zin, dat de wereldvraag naar goederen wordt voortgebracht bij zo volledig mogelijke aanwending der produktiefactoren, tegen de laagste kosten en met de hoogste inkomensgroei” (Heijke 1979: 193). Er kan echter nog steeds werkloosheid bestaan in sommige landen. Door af te zien van de immobiliteit van kapitaal en enige *transfer* van kapitaal van ontwikkelde naar minder ontwikkelde landen toe te staan, is de oplossing nog verder te verbeteren (Heijke 1979: 192-194).

Heijke gebruikt de ideeën van Tinbergen en Herman nu om een sectoriële herstructurering van de Nederlandse economie uit te werken. Zijn doelstelling is tweeledig. Enerzijds wil hij een aantal (arbeidsintensieve) sectoren naar het buitenland verplaatsen waardoor het tekort aan ongeschoolden wordt opgeheven en gastarbeid overbodig wordt. Anderzijds wil hij die (kapitaal en/of kennisintensieve) sectoren stimuleren waarin veel geschoolden nodig zijn teneinde tot volledige werkgelegenheid te komen (Heijke 1979: 195). Omdat het naar het buitenland verplaatsen van arbeidsintensieve sectoren de import zal doen toenemen, vindt de stimulering zo plaats dat de export bevorderd wordt, teneinde de betalingsbalans in evenwicht te houden (Heijke 1979: 201). De sectoren worden geselecteerd op arbeidsproductiviteit en de verhou-

ding tussen geschoolden en ongeschoolden. Op deze manier worden tien verplaatsbare sectoren geselecteerd, ondermeer in de textiel- en kledingindustrie, de mijnbouw, de leer- en schoenenindustrie en de papier(verwerkende) industrie. Tegelijkertijd worden 15 andere industrieën gestimuleerd. De hele operatie leidt – althans in theorie – tot volledige werkgelegenheid van zowel geschoolden als ongeschoolden, een stijging van het BNP met 3,5% en een betalingsbalanssaldo van 3,3 miljard gulden (ca. €1,5 mld.) terwijl gastarbeid geheel overbodig wordt. Heijke meent dat de “tewerkstelling van gastarbeid de internationale verschuiving van arbeidsintensieve, relatief veel ongeschoolde arbeid vragende, sectoren heeft geremd” en concludeert:

“De les die men hieruit zou kunnen trekken is, dat zou men in een eerder stadium het structurele en internationale karakter van het gastarbeidersverschijnsel, en met name de factoren die daarachter verscholen liggen, hebben onderkend en de arbeidsintensieve, veel ongeschoolde arbeid vragende sectoren naar de Mediterrane landen hebben verplaatst, dan zou het migratieprobleem vermoedelijk niet zijn opgetreden. De noodzakelijk aanpassingen waren dan tot stand gebracht in een situatie van industriële expansie en groeiende werkgelegenheid. Het herstructureeringsproces in de jaren zestig is echter te langzaam verlopen” (Heijke 1979: V).<sup>363</sup>

Heijkes dissertatie is in meerdere opzichten de vrucht van de toenmalige economiebeoefening. Allereerst valt op dat Heijke evenals Marshall voor een internationaal perspectief kiest en uitdrukkelijk aandacht besteedt aan de effecten op de buitenlandse werknemers en de zendende landen. Heijke voert dat terug op zijn scholing door Henipman in Amsterdam die een “heel brede opvatting van de welvaartstheorie had” en als criterium “een soort maatschappelijke welvaart” nam: “Een van de eerste dingen die je daar leerde is dat de economische groei en het BNP maar een buitengewoon povere maatstaf is van ons maatschappelijk welbevinden”.<sup>364</sup> Die zienswijze leidde ertoe dat hij in zijn analyse van arbeidsmigratie “groepen waarvan het duidelijk was dat de belangen niet parallel liepen expliciet onderscheidde”.<sup>365</sup> Een tweede opvallend aspect is Heijkes beperkte gebruik van de migratie-economische literatuur met betrekking tot de *human capital* benadering. Voor een deel was dat om inhoudelijke redenen. Zo maakte een gebrek aan data aangaande de onzekere en wisselende verblijfsduur van arbeidsmigranten het lastig om migratie te modelleren als een *human capital* beslissing.<sup>366</sup> Daarnaast speelde ook de Nederlandse economiebeoefening van dat moment een rol:

“Het arbeidseconomisch onderzoek waar dus de economische invalshoek aan de orde zou moeten komen, die was eigenlijk niet echt ontwikkeld in Nederland. Dus je had veel macro-economische kennis. Het Planbureau benadrukte dus ook in de eerste studie ... de effecten ... in het kader van een macro-economisch model. Arbeid, de hele *human capital* theorie dat is eigenlijk aan Nederland voorbij gegaan. Er was ook niemand die zich met migratie vraagstukken bezighield. In Amerika wel. ... Dat werd eigenlijk in Nederland niet opgepakt. De arbeidseconomie begon zich eigenlijk te ontwikkelen met mensen als Joop Hartog. ... Er was eigenlijk geen wetenschappelijk potentieel dat zich met arbeidseconomische vraagstukken bezighield. Arbeidsonderzoek, arbeidsvraagstukken werden onderzocht door sociale wetenschappers [zoals arbeidssociologen]. Het was vaak empi-

risch onderzoek en het was ook vaak op basis van opdrachtverlening door de overheid”.<sup>367</sup>

Uiteraard had Heijke wel toegang tot internationale tijdschriften, maar hij benadrukt: “je kunt naar de bibliotheek stappen, maar dan moet je wel weten wat je gaat zoeken; het was gewoon ‘niet-weten’”.<sup>368</sup> In de top van het onderzoeksinstituut zaten wel mensen die “heel goed geschoold waren. ... Wereldburgers en eigenlijk hadden die moeten zeggen: ‘Hans, ga jij naar de VS’, [maar] het kostenaspect schiep wat dat betreft grenzen”.<sup>369</sup>

Heijkes dissertatie heeft op verschillende manieren invloed gehad. Op het eerste gezicht lijkt het dat zijn werk betreffende de werving van buitenlandse arbeiders door de actuele ontwikkelingen was ingehaald, immers de officiële werving van buitenlandse werknemers was vanaf 1976 nihil, al lag het aantal nieuwe arbeidsvergunningen in dat jaar nog altijd op 9300 (Penninx 1979: 93). Heijke had echter zijn ideeën over arbeidsmigratie al in een aantal eerder publicaties naar buiten gebracht (Heijke 1971; Heijke 1972; Heijke 1973c; Heijke 1976).

Verder was zijn werk over sectoriële herstructurering in het kader van een optimale internationale arbeidsverdeling was wel zeer actueel omdat de beleidsmakers rond 1980 nog krampachtig probeerde noodlijdende bedrijfstakken met massale staatssteun in leven te houden. Dit gedeelte van zijn onderzoek lag Heijke dan ook het meest na aan het hart:

“Het belangrijkste probleem ... was voor mij de internationale herallocatie van activiteiten. En dan ergerde het mij dat een stuk van het bedrijfsleven dat hele defensieve gedrag had. Terwijl je kon zien wat er op wereldschaal zou gaan gebeuren. ... Sociaal gezien zag je daar gigantische problemen en daar kon je begrip voor hebben. Maar je zag ... ook dat men te weinig en te laat de koers had verlegd. Daar had ik ook wel begrip voor. Die gigantische investeringen die zijn gedaan, dat je die niet zomaar prijsgeeft. ... Maar dat gevecht om het behoud van de werkgelegenheid [zoals in het geval van het RSV-concern] ... terwijl hoe meer je dat gevecht lijkt te winnen, hoe meer je eigenlijk belet het tot wasdom komen van het alternatief, maar niemand kent dat [alternatief]”.<sup>370</sup>

De tijd was echter niet echt rijp voor dit inzicht. Heijke herinnert zich dat ook Tinbergen de onwelkome boodschap niet voor het voetlicht kon brengen:

“Ja, ik weet nog wel dat je in de jaren zeventig van die discussies had over herstructurering en dat Tinbergen een keer voor textielondernemers vertelde wat er naar zijn idee zou moeten gebeuren om tot een optimale productie op wereldniveau te komen. En dat zou betekenen dat textielondernemingen hun productie zouden moeten verschuiven naar ontwikkelingslanden. ... Maar die mensen hebben hem gewoon gelycht. ... Nou, gelycht is een groot woord, maar verguisd zal ik maar zeggen. Het was een groot man, maar dat zei hen niks, hij zag het helemaal verkeerd volgens hen”.<sup>371</sup>

Het punt dat Heijke hier maakt wordt treffend geïllustreerd door de kritiek van de ‘voorzitter-werknemer’ en de ‘voorzitter-werkgever’ van de Stichting Commissie van Overleg en Samenwerking in de Textielindustrie (Huijsmans & Gelderman 1973) op Tinbergens theorie van internationale arbeidsverdeling en het commentaar van Tinbergen (1973) daarop.

Heijkes werk had voorts forse invloed op het toen actuele debat over de Nederlandse bevolkingspolitiek. Hij maakte deel uit van de ‘Werkgroep Migratie’ van Commissie-Muntendam en deed in die hoedanigheid (opdracht)onderzoek naar de samenhang tussen gastarbeid en economische structuur (Heijke 1976; Heijke 1977). De Commissie-Muntendam (1977: 126-129) nam de adviezen van de ‘werkgroep “Migratie”’ vrijwel onverkort over:

“In navolging van de werkgroep “Migratie” concluderen wij uit het voorgaande, dat om op lange termijn te komen tot zowel een verbetering van de sociale en economisch structuur in de ontwikkelde Westeuropese landen, als in de minder ontwikkelde Middellandse Zee landen, een beleid gericht op afremming van de migratie in samenhang met herstructurering van bedrijfstakken, betere perspectieven biedt dan een beleid gericht op voortzetting van het verschijnsel gastarbeid” (Commissie-Muntendam 1977: 129).

De Commissie-Muntendam concludeerde dan ook dat er – met het oog op allerlei negatieve effecten van bevolkingsgroei zoals congestie en milieuproblematiek – gestreefd moest worden naar een beëindiging van zowel de natuurlijke bevolkingsgroei alsook de bevolkingsgroei door immigratie (het migratiesaldo moest nul worden) (1977: 212-215).

Binnen de wereld van het minderhedenonderzoek werd Heijkes dissertatie goed ontvangen. Met zijn promotieonderzoek vestigde Heijke naam als expert op het gebied van de migratie-economie. Dat leidde ertoe dat hij werd uitgenodigd plaats te nemen binnen de net opgerichte ACOM. Van meet af aan werd hij daar geconfronteerd met de gevoeligheden rond het immigratie- en integratievraagstuk:

“In het manuscript van mijn proefschrift had ik een zinnetje geschreven: ... ‘de hoeksteen voor de toekomstige positie van de immigranten in de samenleving is de taal’. Toen kwam Han Entzinger bij mij – die was secretaris van de ACOM ... – en die zei: ‘nou we hebben gezien dat je daar mee bezig bent en we hadden je eigenlijk willen uitnodigen om in die commissie te komen zitten’. Hij had mij van te voren gevraagd om het manuscript van mijn proefschrift te mogen zien. ... En toen kwam hij bij mij binnen en hij zei, ‘ja, taal dat is de hoeksteen’ ... en ik schrok me lam, want het was net zo’n zinnetje dat ik dacht van dat moet ik hard kunnen maken en dat had ik nergens aangetoond. Wat is er toen gebeurd. Hij ging weg en ik heb het manuscript genomen en toen heb ik dat zinnetje aangepast in zo’n laf zinnetje: ‘zal een belangrijke factor vormen voor’, snap je? ... Omdat ik op dat moment eigenlijk schrok en ik in zijn manier van vragen iets voelde van ... ironie, ... iets kritisch. Dat was op dat moment waarschijnlijk helemaal niet zo. Ik had het denk ik verkeerd begrepen”.<sup>372</sup>

Veel invloed had Heijke naar eigen zeggen niet in de ACOM. Deels kwam dat door disciplinaire verschillen. “Dat je alleen al iets wilt gaan berekenen kan mensen helemaal verhit maken” aldus Heijke:

“Als simpele ziel had ik al wat ideeën over ... die culturele afstanden tussen migranten en de [autochtone] bevolking. ... Ik was een beetje geneigd dat te zien in termen van ouderwets en modern. ... Nou dat ging er bij hen helemaal niet in. Ik hield maar mijn mond want ik dacht ‘eigenlijk heb ik van die dingen helemaal



geen verstand'. ... Ik zag daar bruikbare nuanceringen in, maar je kon die nuance niet op tafel krijgen, want daar was gewoon niet goed over te praten".<sup>373</sup>

Voor een deel had dit te maken met de manier waarop economen tegen dingen aankijken. Heijke herinnert zich een lezing van een vooraanstaand Amerikaans econoom, Cain, voor een zaal vol minderhedenonderzoekers, waaronder ACOM-voorzitter Köbber. Cain vertelde over onderzoek dat hij in de VS deed naar discriminatie, waarbij dat deel van het loonverschil dat niet verklaard kan worden uit systematische factoren wordt geïnterpreteerd als discriminatie (vergelijk §3.6.5). "Dat accepteerde men niet", aldus Heijke, "in de commissie was het woord discriminatie al iets om dagenlang over te praten en die econoom ... nou ja hij ging eigenlijk helemaal af. Terwijl die man een enorme reputatie had opgebouwd in de VS, maar dan onder economen".<sup>374</sup>

Voor een ander deel lagen de punten die Heijke aanroerde politiek gewoon te gevoelig. Zo'n onderwerp was de kinderbijslag voor in het buitenland woonachtige kinderen van immigranten:

"Toen kwam van de overheid ... een voorgenomen maatregel ... – dat moet begin jaren tachtig geweest zijn geweest – om de kinderbijslag voor kinderen van migranten in het buitenland ... af te schaffen ... of om het te halveren ... of zoiets. Voor een deel was dat omdat je niet precies kon aantonen hoeveel kinderen je nou precies had daar in het buitenland, want dat was natuurlijk allemaal slecht geregistreerd en dat bleken er natuurlijk gigantisch veel te zijn. Daarnaast was het veel lagere kostenpeil een overweging. Dus dacht die overheid 'we blijven daar niet aan betalen. En toen kwam dat ook in die commissie – die daar helemaal geen bal mee te maken had, maar men wilde graag zo'n *statement* maken – en die heeft toen een heel fel stuk geschreven waarin gezegd werd, 'ja dat is oneerlijk ... alle Nederlanders krijgen kinderbijslag en alle werkenden en waarom dan geen migranten'. Met heel veel dingen [was er geen] nuance. Dus stel dat je het nu toch toestaat die kinderbijslag, maar ze bouwen daar hele huizen van ... De levensbehoeften zijn daar natuurlijk gigantisch verschillend met hier. Daar kun je met een paar dubbeltjes hetzelfde doen als waar je hier toentertijd wel een paar gulden voor moest betalen. Dus is het niet redelijk dat je het bedrag indexeert op het welvaartsniveau van het land? Maar daar was niet met ze over te praten ... die nuance kon er gewoon niet in. Dan kwam dat rechtvaardigheidsidee, dat domineerde in het geheel. Dus je kon daar niet een economische discussie over hebben".<sup>375</sup>

Maar, benadrukt Heijke, ook persoonlijke factoren en de verhoudingen binnen de ACOM speelden een rol. Heijke zocht het debat niet zo en wilde uit 'wetenschappelijke bescheidenheid' ook geen uitspraken doen over zaken waarvan hij vanuit zijn discipline geen verstand had:

"Ik beweer alleen datgene dat ik ook wetenschappelijk kan aantonen. Die discussie over emancipatie zou voor mij meer een discussie zijn die je als intellectueel voert. Maar ik kan er geen bewijsvoering voor aandragen vanuit de economische theorie. En dan ga je het debat aan met mensen die enorm geschoold zijn in het denken over groepen en het samengaan van groepen, et cetera. Ik heb dat debat daarom ook niet gezocht en ik moet eerlijk zeggen, voor een deel uit bescheidenheid. Maar aan de andere kant, het bleek soms gewoon ook niet mogelijk te zijn. Ik gaf je eerder al het voorbeeld van die kinderbijslagitkeringen. Iemand als

Köbben, een heel aardige man, was onbedoeld nogal dominant, die kon door een paar dingen te zeggen het gewoon doodslaan”.<sup>376</sup>

Terugblikkend zegt Heijke over de ACOM:

“Ik heb zelf ook wel een beetje schuldgevoel over de commissie Köbben [de ACOM]. Dat er eigenlijk dingen in gebeurde waarvan ik later dacht van, ‘Jezus, mijn naam staat daar ook onder’, Het spijt me dat ik nooit met ze de discussie ben aangegaan. Over ... dat wat immigranten hier doormaken gewoon een soort emancipatieproces is waarbij de islam beperkend kan zijn. En ook een discussie over ... ja je mag het niet zeggen, of de nieuwe bevolkingsgroep moet assimileren in het geheel. Dus werd er de oplossing voor gevonden ‘het is immigratie met behoud van eigen [cultuur]. Maar dat was eigenlijk heel slijmerig. Men dorst toch niet de discussie aan van ‘nou, waarom niet de confrontatie met die cultuur aangaan en kijken of je daar [met z’n allen] beter van wordt?’”.<sup>377</sup>

## 6.7 Verklaring kennisproductie periode I

Dit is een goed moment om terug te kijken naar hetgeen al gedaan is en vooruit te kijken naar hetgeen nog gedaan moet worden. We brengen in herinnering dat de deelvragen (§1.5) het proefschrift structureren. In DEEL I zijn een negental onafhankelijke variabelen afgeleid en toegelicht (*deelvraag 1*) en is er een heuristisch model afgeleid (Figuur 2.2). Deze variabelen zijn vervolgens geoperationaliseerd in DEEL II (*deelvraag 2*). In dit eerste hoofdstuk van DEEL III is de kennisproductie voor Periode I (1960-1980) beschreven (*deelvraag 3*). Nu zijn we toegekomen aan het beantwoorden van *deelvraag 4*: hoe is de ontwikkeling van de kennisproductie in de jaren zestig en zeventig te verklaren uit de ontwikkeling van de onafhankelijke variabelen? De verklaring wordt geconstrueerd op basis van de informatie in voorgaande hoofdstukken en additionele bronnen, met name de interviews en de *Workshop* (zie §2.7.3). In de slotparagraaf van de volgende drie hoofdstukken gebeurt dat overigens op precies dezelfde wijze voor Periode II, III en IV. In Hoofdstuk 10 zullen op basis daarvan de algemene conclusies worden getrokken.

Voordat we overgaan tot het construeren van de eigenlijke verklaring eerst enkele algemene vaststellingen ten aanzien van de invloed en de onderlinge verknoottheid van de ‘onafhankelijke’ variabelen. Allereerst kan het **minderhedenonderzoek** in zijn hoedanigheid van bestaande kennisvoorraad geen grote invloed hebben uitgeoefend op de kennisproductie, simpelweg omdat dat minderhedenonderzoek pas medio jaren zeventig enige omvang begon te krijgen.

Verder zijn de variabelen die in Figuur 2.2 zijn geclusterd onder het kopje BELEID – **migratiebeleid, economisch beleid, immigratie** en **economische toestand** – voor de periode 1960-1974 verre van onafhankelijk van elkaar. **Migratiebeleid** was in die dagen in de eerste plaats wervingsbeleid en dat werd door Sociale Zaken gezien als een onderdeel van het arbeidsmarktbeleid, dat wil zeggen van het **economisch beleid**. Het wervingsbeleid moest een neerwaartse druk op de lonen in stand houden en had paradoxaal genoeg (op basis van de *bottleneck*assumptie) ook tot doel werkgelegenheid te behouden. Aanvankelijk steunde het beleid de geleide loonpolitiek en toen die werd opgegeven was het feitelijk een voortzetting ervan met andere middelen. De **immigratie** was zeker in de jaren zestig grotendeels een resultante van het wervings-

beleid, dat op zijn beurt vooral te begrijpen was als een reactie op de **economische toestand**, met name oververhitting en krapte op de arbeidsmarkt. Beide waren op hun beurt voor een belangrijk deel het gevolg van (soms onbedoeld) procyclisch **economisch beleid** waarin de geleide loonpolitiek een belangrijk aandeel had.

Op soortgelijke wijze is het beperkte gebruik van de **migratie-economische literatuur** – zeker voor de studies van Berg, het CPB en de SER – deels terug te voeren op het nationaal georiënteerde, pragmatische en beleidsgerichte karakter van de Nederlandse **economiebeoefening**. Dat wordt nog eens onderstreept door het contrast met de studie van de niet-Nederlandse Marshall, die juist heel sterk georiënteerd is op de internationale politiek-economische literatuur. De afwezigheid van literatuurverwijzingen in het CPB-rapport uit 1972 is wellicht ook te verklaren uit het feit dat het Planbureau lange tijd leidinggevend in de wereld was op het gebied van macro-economische modellenbouw. De dissertatie van Heijke uit 1979 is meer in de internationale (migratie)economische literatuur ingebed, maar maakt bijvoorbeeld beperkt gebruik van de *human capital* benadering die internationaal juist een hoge vlucht nam. Deels is dat terug te voeren op de moeilijkheid om het migratiegedrag van de gastarbeiders te modelleren,<sup>378</sup> maar het heeft zeker ook te maken met de nadruk op macro-economisch onderzoek en het nationaal georiënteerde karakter van de Nederlandse economiebeoefening. In die zin fungeert de **economiebeoefening** als een tussenliggende variabele; de **migratie-economische literatuur** kon pas substantiële invloed krijgen toen Nederlandse economiebeoefenaren zich ook meer internationaal gingen oriënteren.

Dat karakter van de Nederlandse economiebeoefening moet op zijn beurt weer begrepen worden in het licht van de naoorlogse ontwikkeling van de overlegeconomie en de grote vraag naar economen vanuit de overheid. In die zin is er ook een sterke samenhang tussen **economiebeoefening** en de **science-policy nexus** met betrekking tot de economie. Mede door die cultuur van economiebeoefening ten dienste van het beleid was de afstand tussen de SZ en EZ enerzijds en de SER en het CPB anderzijds niet zo groot. Dat geeft ruimte voor wederzijdse beïnvloeding en daarop concentreren we ons in de rest van deze bespreking. Zoals eerder vastgesteld speelde SZ als opdrachtgever en financier een belangrijke rol. Belangrijker is echter de beïnvloeding op conceptueel niveau. Om die te onderzoeken karakterisering we drie ideaaltypische probleemdefinities die in periode I om voorrang strijden. Vervolgens kijken we hoe deze probleemdefinities doorwerkten in beleid en onderzoek.

In de eerste probleemdefinitie is arbeidsmigratie een beleidsmiddel om de ontstane arbeidsmarktkrapte te bestrijden. Een belangrijk beleidsdoel is om voldoende aanbod van goedkope, laaggeschoolde arbeid te bewerkstelligen om zo werkgelegenheid te behouden in industrieën die voor hun voortbestaan daarvan afhankelijk zijn. Onder deze probleemdefinitie liggen een aantal specifieke beleidsassumpties, zoals de *tijdelijkheidassumptie*, het rotatiebeginsel en het *bottleneckargument* (zie §5.3.2). Verder moet deze probleemdefinitie ook begrepen worden vanuit een wereldbeeld waarin de economie en verschijnselen als migratie in hoge mate stuurbaar werden geacht. Op het tweede orde niveau is verder het nastreven van het nationaal economisch eigenbelang een primair beleidsdoel. Hier is een belangrijke beleidsaannname dat dit doel het beste nagestreefd kan worden door het stimuleren van de industriële productie en de export, voornamelijk middels internationale loonconcurrentie. De belangen van de na-

tionale economie liggen in deze overtuiging in het verlengde van de belangen van de industrie. Dit was zeker tot en met 1972 de probleemdefinitie van de werkgevers, het Ministerie van Sociale Zaken en meer algemeen van de ‘werkgeverskabinetten’ uit deze periode, die vanuit eerdergenoemde tweede orde beleidsassumptie sterk de neiging hadden de belangen van de Nederlandse industrie te behartigen. Dit noemen we het *loonmatigingsperspectief*.

Het is cruciaal om te beseffen dat er op het gebied van loonmatiging structureel sprake is geweest van coproductie tussen het CPB en het beleid, met name het Ministerie van Economische Zaken. In de jaren zestig ging dit zelfs zo ver dat politieke overwegingen invloed hadden op de CPB-prognoses van de loonontwikkeling. Deze coproductie is bovendien zeer langdurig in stand gebleven. Kleinknecht & Naastepad (2002; 2004) maken aannemelijk dat de economische doctrine die ten grondslag ligt aan het *loonmatigingsperspectief* empirisch niet houdbaar is; loonmatiging is negatief gecorreleerd met de groei van de export, vermindert prikkels tot innovatie en herstructurering en leidt tot een ‘arbeidsintensieve, laagproductieve groei’. Loonmatiging is echter volgens de auteurs een ‘heilig huisje’ in beleidskringen en daarom werd informatie die het nut van loonmatiging weerlegde stelselmatig genegeerd. “Het CPB en Economische Zaken moeten al die jaren geweten hebben dat in de periode van loonmatiging het marktaandeel van onze export is teruggelopen”, aldus Kleinknecht. “Dat kan niet anders. Maar ik vermoed dat ze het stil hebben gehouden omdat het niet zo goed uitkwam. Ze moesten namelijk voortdurend materiaal aanleveren om de vakbonden over te halen tot loonmatiging” (geciteerd in Sengers 2002). Al met al was er binnen het beleidssubstelsysteem<sup>379</sup> rond het wervingsbeleid sprake van een sterke beleidscotalitie, waarvan de kern gevormd werd door SZ, EZ, de werkgeversverenigingen en op enige afstand het CPB, die tot op grote hoogte het *loonmatigingsperspectief* als gemeenschappelijke probleemdefinitie hanteerde.

Tegenover het *loonmatigingsperspectief* staan twee andere, deels samenhangende probleemdefinities die elk het *loonmatigingsperspectief* op een ander niveau kritiseren. De eerste van deze twee alternatieve probleemdefinities is ingebed in de Marxistische kritiek op het internationale kapitalistische systeem. Op het niveau van *sociale keuze* (§2.5.2) moet niet het nationaal (economisch) eigenbelang voorop staan, maar ook de belangen van de herkomstlanden en de betrokken gastarbeiders. In deze probleemdefinitie is gastarbeid niets anders dan een manier om een *reserve army* van werkloze arbeiders in stand te houden, teneinde de winsten van de kapitaalbezitters op peil te houden en de bevoorrechte positie van Nederland in de internationale sociaal-economische stratificatie te behouden. Gastarbeid is in die visie een vorm van economische uitbuiting die te vergelijken is met kolonialisme. Marshall is een exponent van deze probleemdefinitie, die rond 1970 echter breder gedeeld werd (§4.5, §5.4.2). Dit noemen we het *marxistische perspectief*. Merk op dat het *loonmatigingsperspectief* op te vatten is als een in niet-marxistische termen gesteld pleidooi voor het (tijdelijk) in standhouden van een *reserve army* (vergelijk Bovenkerk 1979: 127).

Volgens de derde probleemdefinitie bevindt Nederland zich in een proces van economische herstructurering; de productie wordt minder arbeidsintensief en meer kapitaal- en kennisintensief en het aandeel van de dienstensector groeit. Het opleidingsniveau van de bevolking groeit met deze ontwikkeling mee, maar tegelijkertijd stimu-

leert de geleide loonpolitiek lange tijd een grote vraag naar laaggeschoolden zodat er een kwalitatieve *mismatch* ontstaat op de arbeidsmarkt. Gastarbeid verergert dit probleem eerder dan dat het iets oplost vanwege het loondrukkende effect dat er van uitgaat. Beter is het om de marktkrachten op de arbeidsmarkt meer hun gang te laten gaan. Bepaalde arbeidsintensieve bedrijfstakken zullen dan verdwijnen, maar doordat de productie zich verplaatst naar kapitaal- en kennisintensieve bedrijfstakken met een hogere arbeidsproductiviteit neemt de totale productie toe. Dit noemen we het *herstructureringsperspectief*, waarvan Heijke de belangrijkste vertolker is. Net als de Marxistische probleemdefinitie is dit perspectief internationaal, maar het verschil is dat het nastreven van het nationaal economisch eigenbelang op zich zelf een tweede orde beleidsdoel kan zijn. De laatste probleemdefinitie verschilt dus fundamenteel op het niveau van *Maatschappelijke rechtvaardiging* (§2.5.2) van de eerste probleemdefinitie; gastarbeid is helemaal geen adequate oplossing van arbeidsmarktproblemen, maar moet begrepen worden uit een krampachtig streven naar werkgelegenheidsbehoud in zieltogende bedrijfstakken. Een en ander moet ook begrepen worden vanuit een veel dynamischer opvatting van de economie waarin minder wordt uitgegaan van stuurbaarheid en het nut van sturing en meer aan marktkrachten wordt overgelaten (alhoewel er ook vaak een *top-down* benadering en aansturing van de economie van bovenaf in doorklinkt).

Het frappante is dat deze drie, deels conflicterende (ideaaltypische) probleemdefinities zowel in beleidsstukken als in de bestudeerde kerndocumenten soms gelijktijdig voorkomen. Kijken we naar de beleidsmakers dan domineert zoals gezegd zeker tot 1972 het *loonmatigingsperspectief*. De komst van het kabinet Den Uyl in combinatie met externe schokken als de oliecrisis luidde zoals elders betoogd een aantal tweede orde beleidswijzigingen in. Ondermeer werd (inter)nationale solidariteit topprioriteit. Daarnaast speelde ook het toen actuele probleem van de bevolkingsomvang in combinatie met milieuproblematiek een rol. Het dichtbevolkte Nederland wilde ‘een gidsland’ zijn wat betreft beleid aangaande buitenlandse werknemers vanwege een “veranderd inzicht in de waarde van economische groei op zich en daarmee samenhangende problemen als milieuaantasting en congestie” (Van Zweeden 1974).<sup>380</sup> Het zondermeer nastreven van nationaal economisch eigenbelang was in een kwaad daglicht komen te staan; gastarbeid (en kolonialisme) waren vormen van economische exploitatie die stopgezet moesten worden. De wijze waarop Zwitserland met zijn gastarbeiders omging gold daarbij als amoreel voorbeeld.<sup>381</sup> Dat alles blijkt bijvoorbeeld uit het *Voorlopig verslag* (§5.4.3) en het opstarten van het REMPLD-project (en meer algemeen uit de tamelijk snel en ondoordacht doorgevoerde onafhankelijkheid van Suriname). Meer specifiek bestonden er binnen de PvdA lang vóór het kabinet Den Uyl weerstanden tegen het gebruik van de gastarbeiders als een *reserve army*. De PvdA-politicus Roemer stelde in 1967 reeds:

“Ik wil ... opmerken, dat wij, wanneer wij buitenlandse arbeidskrachten aantrekken, daarvoor ook een zekere verantwoordelijkheid dragen. Het zou verkeerd zijn, als wij buitenlandse arbeidskrachten slechts in tijden van hoogconjunctuur aantrokken, om ze, als een soort van reserveleger, uit te stoten in tijden, dat ze niet meer nodig zijn, zodat als het ware in het zuiden van Europa rond de Middellandse Zee een reserve armee was voor de werkgelegenheid in de Noordepese en

Westeuropese landen. Dit zou uit het oogpunt van EEG politiek een niet erg gelukkige zaak zijn” (geciteerd in: Theunis 1968: 57).

Het gaat te ver om te zeggen dat het *marxistische perspectief* onverkort in het beleid werd geïntegreerd, maar het vond vermengd met elementen van het *herstructureringsperspectief* wel ingang, met name via de minister van Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk en Den Uyl zelf. Den Uyl (1970)<sup>382</sup> had eerder bepleit dat de Ontwikkelingssamenwerking naar 2% van het Nationaal Inkomen moest worden gebracht en dat dit geld gestopt moest worden in een sociaal-economische herstructurering die zou moeten leiden tot meer import uit ontwikkelingslanden. Pronk (1970a) bekritiseerde de *Nota buitenlandse werknemers* omdat het te weinig aandacht besteedde aan de nadelen voor de herkomstlanden en voor de immigranten zelf. Daarnaast meende Pronk dat er te weinig gewicht werd toegekend aan het feit dat de werving van gastarbeiders steun aan zwakke bedrijven impliceert die de internationale herstructurering en een betere internationale arbeidsdeling frustreert. Daarom bepleitte hij een ‘mediterranean ontwikkelingsfonds’ waarin (bijvoorbeeld) naar rato van het aantal buitenlandse werknemers een deel van de groei van West-Europa naar de ontwikkelingssamenwerking zou vloeien (Pronk 1970b).<sup>383</sup> Opvallend genoeg kon Pronk daarbij op bijval rekenen van de bij Sociale Zaken werkzame Rood (1970). Kijken we naar het *de facto* beleid van het kabinet Den Uyl dan kan men zeggen dat aan het *herstructureringsperspectief* vooral lippendienst werd bewezen; met het oog op werkgelegenheidsbehoud werd uitbundige staatssteun verleend aan industrieën die gedoemd waren te verdwijnen.

Hoe werkt dit nu door in de kennisproductie? Bij de studie van Berg en in de *Nota buitenlandse werknemers* treft men de opvatting aan dat gastarbeid de herstructurering frustreert, maar met beroep op de tijdelijkheid en stuurbaarheid van immigratie wordt dit lange termijn nadeel vermijdbaar geacht. Daarom wordt gastarbeid met het oog op de korte termijn voordelen profijtelijk geacht. Hier is sprake van een behoorlijke mate van coproductie die te begrijpen uit het feit dat Berg de tweede orde overtuigingen en uitgangspunten van het binnen de burelen van zijn werkgever – het Ministerie van Sociale Zaken – dominante *loonmatigingsperspectief* grotendeels had geïnternaliseerd. Dat wordt geïllustreerd door zijn wat paradoxale houding jegens loonmatiging; enerzijds wordt loonmatiging als oorzaak van de arbeidsmarktkrapte aangemerkt omdat het een arbeidsintensieve productie stimuleert, maar anderzijds wordt het loondrukkende effect van gastarbeid juist weer positief gewaardeerd.

Zoals hiervoor betoogd is er sprake van langdurige coproductie tussen EZ en het CPB op het terrein van loonmatiging. Desondanks bevat ook het CPB-rapport elementen van het *herstructureringsperspectief*; gastarbeid frustreert economische herstructurering en men kritiseert impliciet het economisch beleid van de jaren zestig dat de vraag naar laaggeschoolden stimuleerde en de tekorten vervolgens middels het wervingsbeleid aanvulde. Het CPB levert binnen de marges die het kennelijk krijgt van EZ fundamentele kritiek op het beleid. Op twee manieren blijkt echter dat het *herstructureringsperspectief* niet bepalend is geweest voor de onderzoeksopzet. In de eerste plaats verwerkte het CPB de *bottleneckassumptie* zodanig in het gebruikte model dat de uitkomsten louter positief konden zijn. Daarnaast was het – redenerend vanuit het *herstructureringsperspectief* – logischer geweest om een model te ontwikkelen waarin gedifferentieerd wordt naar arbeidsmarktsegmenten en bedrijfstakken. Op dit punt

wordt de CPB-studie uit 1972 dan ook herhaaldelijk gekritiseerd. Mogelijk speelde een gebrek aan data hier een rol. Voorts was vanuit het *herstructureringsperspectief* relevant geweest om na te gaan hoe de beschikbaarheid van gastarbeid en de loonontwikkeling samenhangen met innovatie en investeringen in kapitaalgoederen. De ontwikkeling van de zogenaamde jaargangenmodellen die hiervoor geschikt waren, kwam echter pas in 1974 van de grond, al begon onderzoek in deze richting reeds begin jaren zeventig (zie Den Hartog & Falke 1970).

Het SER-rapport weerspiegeld de tweede orde veranderingen in het denken over het economisch beleid en gastarbeid die zich begin jaren zeventig voltrokken bij beleidsmakers en in het publieke debat. De SER schakelt het nationaal belang bijvoorbeeld niet langer zondermeer gelijk met het belang van de industrie. Wat betreft het *herstructureringsperspectief* neemt de SER een halfslachtige houding aan. In de aanbevelingen wordt weliswaar aangedrongen op herstructurering, maar het mag vooral niet ten koste gaan van de werkgelegenheid. Enerzijds is dat wellicht een gevolg van de tripartiete structuur die tot compromissen leidt, anderzijds verraadt het ook een behoudzuchtige visie op de economie waarin vooral niet te veel aan marktkrachten overgelaten moet worden.

Resumerend kunnen we stellen dat vanaf eind jaren zestig het *herstructureringsperspectief* steeds in de argumentatie aanwezig was. Dat geldt voor de hier genoemde kerndocumenten, de parallelle stroom publicaties van bijvoorbeeld Heijke en het gedachtengoed van de alom gerespecteerde Tinbergen. Het frappante is dat dit *herstructureringsperspectief* ook naar voren wordt gebracht in de *Nota buitenlandse werknemers* van SZ en in de in de inleiding genoemde literatuurstudie van de Algemene Werkgevers Vereniging. Zeker tot 1973 was met name SZ echter tamelijk succesvol in het neutraliseren van de argumenten van het *herstructureringsperspectief*, ten faveure van de (korte termijn) belangen van de werkgevers. Kortom, herstructurering was een ‘verboden beleidsalternatief’ (Ringeling 1989). De invloed van SZ lijkt echter hoofdzakelijk beperkt te zijn geweest tot kennisbenutting voor het beleid. Men kan niet zeggen dat SZ een beslissende inhoudelijke invloed had op de kennisproductie. Weliswaar ‘fungeerde Sociale Zaken in de wervingslanden als een zetbaas voor het Nederlandse bedrijfsleven’ en ‘klonk het werkgeversstandpunt bijzonder goed door in bepaalde publicaties die SZ initieerde’,<sup>384</sup> maar aan de andere kant financierde het ministerie ook de dissertaties van Marshall en Heijke waarin het gevoerde beleid juist gekritiseerd werd.

Tot slot gaan we in op de vraag of er in Periode I sprake is van een hiaat in de kennisproductie. Feitelijk is die vraag hierboven deels al beantwoord; een diepgaandere analyse van de relatie tussen gastarbeid en herstructurering door (met name) het CPB had bij kunnen dragen aan een meer afgewogen politieke oordeelsvorming rond het wervingsbeleid, maar lag gezien de dominantie van het *loonmatigingsperspectief* niet voor de hand.

Een ander punt dat door het CPB wel wordt aangestipt is de relatie tussen immigratie en herverdeling. Daaraan kleefden verschillende beleidsrelevante aspecten. In de eerste plaats leidde de uitdijende verzorgingsstaat met name in de jaren zeventig tot decommodificatie en dat werd ook door contemporaine waarnemers gezien als één van de redenen van het naast elkaar bestaan van werkloosheid en gastarbeid.<sup>385</sup> Door de

sociale uitkeringen konden Nederlandse werknemers ook bij toenemende werkloosheid afzien van het ‘vuile werk’. Andersom veroorzaakte gastarbeid verdringingseffecten en herverdeling van arbeid naar kapitaal en van laaggeschoolde arbeid naar hooggeschoolde arbeid (vergelijk §3.7), een punt dat ook in contemporain Europees onderzoek naar voren wordt gebracht (Lutz 1963; Gnehm 1966; Wilson et al. 1970: 105-114). Het CPB (1972) brengt deze herverdelingseffecten in verband met verschillen in beleidsvoorkeuren tussen werknemers en werkgevers, maar diept dit punt niet verder uit.

Het lijkt verder voor de hand te liggen om dergelijke herverdelingseffecten in verband te brengen met racisme en discriminatie onder laaggeschoolde autochtonen in wijken met veel gastarbeiders (denk aan de rellen in de Afrikaanderwijk in 1972), zoals ook Wilson et al. (1970: 78-79) voor het geval van Groot-Brittannië doen.<sup>386</sup> Op zich worden racisme en discriminatie wel in verband gebracht met ‘sterkere concurrentieverhoudingen’ (Ellemers 1979: 16-17), maar er wordt geen economisch onderzoek naar dergelijke verschijnselen gedaan. Dat is deels te verklaren uit zaken als de taakstelling van het CPB en in Nederland vigerende opvattingen over economie als (beleids)wetenschap, in het bijzonder de scheiding tussen wetenschappelijke en politieke verantwoordelijkheden (§4.7). Een andere belangrijke reden is echter dat er zeker tot begin jaren zeventig in Nederland over het algemeen een geringe bereidheid bestond om het bestaan van racisme en discriminatie te onderkennen.<sup>387</sup>

“As far as I remember everybody that I interviewed in the late 1960s (employers, trade union leaders) was very keen in showing that there was no discrimination. Discrimination was not discussed much. Today we would say that as discrimination was ‘not politically correct’, its existence was not acknowledged”.<sup>388</sup>

Bruyn (1963) wijst op het bestaan van een algemene houding waarbij men snel van discriminatie werd beschuldigd en bij vragen over integratie en assimilatie snel “*a priori* de kans [liep] het odium van onverdraagzaamheid op zich te laden”. Dit laatste kan in verband worden gebracht met een nationaal zelfbeeld van gastvrijheid en tolerantie (zie bijvoorbeeld Verwey-Jonker 1973: 16; Ellemers 1979: 16; Fermin 1997: 250)<sup>389</sup> en de verzuiling waarin de ‘voormannen’ van de verschillende zuilen uitingen van racisme en discriminatie bij hun achterban voortdurend met kracht de kop in drukten (Elbers & Fennema 1993: 100).<sup>390</sup>