

Solidariteit en uitsluiting

De keerzijden van een en dezelfde medaille

COEN TEULINGS

1. Inleiding

Tal van functies zou ik willen uitoefenen, maar één baan zou ik nooit willen hebben: die van staatssecretaris van vreemdelingenbeleid. In deze functie zit men gevangen tussen twee even grijpelijke als tegenstrijdige wensen, enerzijds het binnen aanvaardbare proporties houden van de migratiestroom en anderzijds het tegemoetkomen aan de aanhoudende klacht over het onrecht wat rechteloze vluchtelingen wordt aangedaan. Over dat onrecht wordt veel gesproken. De bezorgdheid over de omvang van de migratiestroom is in een aanzienlijk beperktere kring een salonfähig gespreksonderwerp. De bezorgdheid is er echter niet minder om.

In de afgelopen kabinetsformatie werd deze paradoxale situatie nogmaals geïllustreerd. Tijdens de voorafgaande verkiezingscampagne had VVD-voorman Bolkestein gehamerd op de noodzaak van een strenger toelatingsbeleid. Hoewel de voorlieden van de meeste andere partijen zich liever niet tot een debat lieten verleiden, leek dit thema op sommige momenten het voornaamste meningsverschil tussen Kok en de liberale voorman. Bij de formatie bleek echter weinig van een dergelijke meningsverschil: het stringente vreemdelingenbeleid dat Bolkestein voorstond bleek onder de PvdA'er Kosto (voormalig staatssecretaris van Justitie) al in de praktijk te zijn gebracht. Aangezien Kosto daar zat als PvdA-bewindsman moeten we aannemen dat de kamerfractie van de PvdA

– in weerwil van de talloze interventies in de kamer – in haar hart dit beleid steunde.

Hoe valt deze scheiding tussen publieke perceptie en de werkelijkheid van het beleid te begrijpen? Ik zal in het vervolg trachten hiervoor een verklaring te geven. Eerst ga ik in op de onontkoombaarheid van uitsluiting en op de morele paradoxen die daarmee samenhangen. Vervolgens worden in paragraaf 3 verschillende uitsluitingsstrategieën op hun merites beoordeeld. Het door Bolkestein gepropageerde restrictieve toelatingsbeleid maakt op termijn minder kans van slagen dan het inburgeringstraject van Van der Zwan en Entzinger (1994).

De strategie van Van der Zwan en Entzinger is gebaseerd op een snelle integratie van migranten in de Nederlandse arbeidsmarkt. Door integratie via de arbeidsmarkt worden de voornaamste praktische bezwaren tegen de migratiestroom weggenomen. De cruciale vraag is dan wat de voorwaarden zijn voor een dergelijke integratie. De gang van zaken in de Verenigde Staten van de afgelopen twintig jaar biedt een aanknopingspunt om hier inzicht in te krijgen (paragraaf 4). Paragraaf 5 handelt over de betekenis van het anti-discriminatie beleid. Discriminatie van migranten speelt een grote rol. Integratie van migranten via de arbeidsmarkt wordt vergemakkelijkt indien de overheid hiertegen optreedt.

2. De noodzaak van uitsluiting

Waarom moet Nederland zich beschermen tegen een ongelimiteerde instroom van immigranten? 'Nederland is vol' is het eenvoudige antwoord op deze vraag. De Verenigde Staten zijn het land van de onbegrensde mogelijkheden. Dat land zou zich kunnen permitteren om een ruimhartig toelatingsbeleid te voeren. Nederland is overbevolkt en kan daardoor slechts beperkt nieuwkomers huisvesten.

Dit antwoord belicht op zijn best een deel van de werkelijkheid. Een veel belangrijkere reden is dat ons land een hoog ontwikkelde verzorgingsstaat in stand houdt. Een dergelijk sociaal-economisch stelsel vereist uitsluiting van buitenstaanders. Deze stelling zal in het vervolg worden toegelicht aan de hand van een vergelijking tussen Nederland en de Verenigde Staten.

----- Text continues after this page -----

This publication is made available in the context of the history of social work project.

See www.historyofsocialwork.org

It is our aim to respect authors' and publishers' copyright. Should you feel we violated those, please do get in touch with us.



Deze publicatie wordt beschikbaar gesteld in het kader van de canon sociaal werk.

Zie www.canonsociaalwerk.eu

Het is onze wens de rechten van auteurs en uitgevers te respecten. Mocht je denken dat we daarin iets fout doen, gelieve ons dan te contacteren.

----- Tekst gaat verder na deze pagina -----

In de Verenigde Staten is de verzorgingsstaat nauwelijks ontwikkeld. De inkomensverdeling wordt bepaald door de krachten van vraag en aanbod. In die omstandigheden heeft de autochtone bevolking weinig te vrezen van immigranten. Volgens de neo-klasieke theorie is de beloning van een immigrant gelijk aan zijn marginaal produkt. Een immigrant krijgt dus een loon dat gelijk is aan de toename van de produktie als gevolg van zijn immigratie. Per definitie blijft er dus precies evenveel produktie over voor de autochtone bevolking als er beschikbaar was voor de intocht van deze migrant.¹

Op het eerste gezicht heeft de autochtone bevolking binnen deze (hypothetische) Amerikaanse verhoudingen geen aanleiding zich te verzetten tegen de nieuwe immigranten. Er is echter een probleem: de immigratiestroom beïnvloedt wel de verdeling van produktie over de autochtone bevolking. Het inkomensaandeel van die bevolkingsgroepen die makkelijk kunnen worden gesubstitueerd door immigranten (meestal het lager geschoolde deel) gaat omlaag ten gunste van het inkomensaandeel van groepen die niet zo makkelijk kunnen worden gesubstitueerd (het hogeschoolde deel). In paragraaf 4 wordt een aantal empirische studies over dat onderwerp besproken. Het lager geschoolde deel van de bevolking heeft daarom gegronde redenen zich tegen de immigratiestroom te verzetten, het hoger geschoolde deel heeft even gegronde redenen om deze stroom te verwelkomen. Welk van beide groepen zijn zin krijgt hangt af van de omstandigheden van het moment.

Nederland kent daarentegen een uitgebreid systeem van inkomenshervdeling, waarbij via allerlei mechanismen geld van rijk naar arm wordt overgeheveld. Een rijke Nederlander krijgt daarom minder dan zijn marginaal produkt, een arme Nederlander meer. Stel dat een immigrant qua arbeidsmarktpositie vergelijkbaar is met een arme Nederlander. In dat geval krijgt die immigrant dus ook meer dan zijn marginaal produkt. Bijgevolg neemt als gevolg van de immigratiestroom het inkomen dat beschikbaar is voor Nederlanders af.

Een extra complicatie wordt gevormd door de terugkoppeling van hervreiding op de samenstelling van de immigratiestroom.

Borjas (1991) laat zien dat hierop een dubbel selectieproces van toepassing is. Uit een donorland emigreren diegenen die daar het meeste baat van verwachten en zij emigreren naar dat land waar zij de beste vooruitzichten hebben. Uit landen met een meer ongelijke inkomensverdeling emigreren dus in eerste instantie de laagst geschoolden, omdat zij erop vooruit gaan door naar een land met een gelijkere inkomensverdeling te emigreren. Uit landen met een plattere inkomensverdeling emigreren vooral de hoger opgeleiden, omdat zij meer kunnen verdienen in een land met een schevere inkomensverdeling.

Borjas heeft de samenstelling van de immigratiestroom naar de Verenigde Staten onderzocht. Conform de hierboven besproken gedachtengang blijken de migranten uit landen met een extreem ongelijke inkomensverdeling (zoals Mexico) in de Verenigde Staten relatief minder te verdienen dan de migranten uit landen met een gelijkmatiger inkomensverdeling (zoals Groot-Brittannië).² Uit de landen met een ongelijke inkomensverdeling zullen immers vooral de minder gekwalificeerden migreren. Op dezelfde manier blijkt het opleidingsniveau van migranten te worden bepaald door het beloningsverschil naar opleidingsniveau in het donorland: hoe hoger dit beloningsverschil, hoe lager het gemiddelde opleidingsniveau van de migrantenstroom uit dat land.

De consequentie van dit selectieproces is dat herverdelingsbeleid een negatief effect heeft op het gemiddelde kwalificatieniveau van de immigratiestroom. Immers, herverdelingsbeleid in het gastland maakt immigratie naar dat land vooral aantrekkelijk voor lager gekwalificeerden. Dit versterkt de noodzaak om de migratiestroom binnen redelijke grenzen te houden.

De Swaans (1988) analyse van de armenhuizen is een prachtige illustratie van dit probleem. Een armenhuis is een herverdelend instituut. Zonder de bijdragen van lokale welgestelden zijn deze huizen gedoemd te verdwijnen. De welgestelden hebben weliswaar een belang bij de instandhouding ('houdt de armen van de straat'), maar als zij daarin te goed slagen dan lopen zij het risico dat de armen uit de wijde omgeving zich in hun stad melden.

Dit is de *paradox van solidariteit en uitsluiting*: hervreiding van inkomen binnen de eigen groep (interne solidariteit) vereist rigoureuze

uitsluiting van mensen van buiten de groep (geen externe solidariteit). Zonder een dergelijke uitsluiting gaat het systeem ten gronde aan omgekeerde selectie; alleen diegenen die netto profiteren van het herverdelingsstelsel zullen toetreden tot de groep. De hoge mate van interne solidariteit maakt externe solidariteit voor Nederland onbetaalbaar. Het omgekeerde geldt voor de Verenigde Staten: daar bestaat nauwelijks interne solidariteit, waardoor het land veel meer in staat is tot externe solidariteit.

Deze paradox maakt de baan van staatssecretaris Schmitz zo weinig aantrekkelijk. Diegenen die het hardst voor herverdeling binnen de eigen groep pleiten, hebben de meeste moeite met de conclusie dat die herverdeling uitsluiting van buitenstaanders vereist. Deze paradox is des te beklemmender omdat die buitenstaanders vaak moreel met meer recht aanspraak maken op de steun van anderen dan talloze leden van de eigen groep.

Om dit morele dilemma op te lossen huren we een staatssecretaris in. Hij of zij is verantwoordelijk voor een doeltreffende uitsluiting, en als deze uitsluitingspraktijken onze morele tolerantiedrempel overschrijden, geven wij hem of haar hiervan de schuld. Bolkesteins pleidooien tegen een overdaad aan externe solidariteit vervullen een soortgelijke functie. In feite zijn deze stellingnamen een onvermijdelijk complement van het pleidooi van de PvdA voor interne solidariteit. De PvdA kan zich dit standpunt moreel niet veroorloven en laat het daarom dankbaar over aan haar politieke tegenstander.

3. Hoe krijgt uitsluiting vorm?

Uitsluiting van buitenstaanders is dus een onvermijdelijk complement van herverdelingsbeleid binnen de eigen landsgrenzen. Welke vorm heeft dat uitsluitingsbeleid? In essentie zijn er twee opties. Ofwel uitsluiting vindt plaats door migranten formeel de toegang tot het land te ontfemen. Ofwel migranten worden wel toegelaten, maar krijgen niet of niet onmiddellijk toegang tot het systeem van inkomensherverdeling. Vanzelfsprekend zijn op beide uitersten tal van variaties mogelijk.

Nederland vertrouwt thans op de eerstgenoemde optie: migranten hebben slechts in bepaalde gevallen toegang tot Neder-

lands grondgebied. Er zijn een aantal gronden die toelating tot Nederland mogelijk maken. De noodzaak van uitsluiting maakt echter dat wij de toegangspoorten zo smal mogelijk maken. Voor de onderhavige discussie zijn twee poorten van belang: gezinsvorming en -hereniging en het asielrecht.

Aan het recht tot gezinsvorming en -hereniging is Nederland in het kader van internationale verdragen gebonden. Hoewel Nederland bij de concrete uitwerking van dit recht en bij de toepassing van de regels vanzelfsprekend de nodige vrijheid heeft, kan de breedte van deze toegangspoort dus niet naar believen worden gevarieerd. Gegeven het feit dat zich reeds een omvangrijke groep migranten binnen onze landsgrenzen bevindt – die vanzelfsprekend nauwe contacten onderhoudt met het land van oorsprong – valt te verwachten dat gezinsvorming en -hereniging een bron van nieuwe immigratie zal blijven. Hoewel Nederland ook bij het asielrecht gebonden is aan verdragsverplichting, bestaat op dit terrein waarschijnlijk wat meer beleidsvrijheid om met de breedte van de mazen van het net te variëren. Dat is de afgelopen jaren dan ook druk geprobeerd.

De grote vraag is echter hoe effectief deze uitsluitingsmethoden uiteindelijk zullen zijn. Allereerst is Nederland geen eiland. Iemand formeel de toegang tot het grondgebied ontfemen is nog wat anders dan iemand feitelijk buiten de grenzen houden. Zeker bij het asielrecht leidt een smallere legale toegangspoort tot een bredere stroom illegale migranten. Omdat wetenschappelijk meten en tellen op dit terrein wat problematisch is, moet ik het doen met wat her en der in de kranten verschijnt. In *NRC-Handelsblad*¹ is de stand van zaken, in recente artikelen beeldend beschreven. Landen van herkomst hebben veelal weinig behoefte mee te werken aan de terugkeer van asielzoekers. Uitzetting blijft beperkt tot de aanzegging dat verblijf niet langer is toegestaan. Voorzover mensen daadwerkelijk worden uitgezet, is er geen enkele garantie dat men de volgende week niet opnieuw illegaal het land binnentrekt. De Roosendaal-route is een gevierde uitdrukking: illegalen worden daar op de trein naar België gezet. De meesten reizen met de eerstvolgende trein retour. Sommigen schijnen zelfs al in Roosendaal door een andere deur weer uit de trein te stappen. En waarom nog langer asiel aanvragen, als dat verzoek toch zeker

wordt afgewezen. Meteen als illegaal door het leven gaan biedt dan meer perspectief. Maandenlange opsluiting in asielzoekerscentra kan aldus worden voorkomen.

Illegaliteit en legale immigratie zijn tot op grote hoogte communicerende vaten. De autoriteiten kunnen het bestaan van illegalen lang trachten te ontkennen. Eenmaal binnen de landsgrenzen echter zullen de meeste illegalen vroeg of laat een weg weten te vinden naar een legale status.

Een anekdote van Geert Mak⁴ over een groep ex-soldaten uit de Joegoslavische republieken is hiervan een mooie illustratie. Na veel wikken en wegen besloot één van hen een verblijfsvergunning aan te vragen. Twee jaar later volgde de afwijzing. Feitelijk veranderde met die afwijzing niet zo veel aan zijn positie, behalve dan dat de ex-soldaat opnieuw rechteloos burger werd. De meesten in de groep hadden echter meer geluk. Wie lang genoeg illegaal in Nederland verblijft, ontdekt de mazen in het juridische net. Vooral gezinshereniging biedt vaak onverwachte mogelijkheden.

Het is zelfs de vraag in hoeverre deze toestand, gezien vanuit het doel van het uitsluitingsbeleid, onwenselijk is. Kan een samenleving langdurig het bestaan van een groep inwoners blijven ontkennen? Vroeg of laat keert een dergelijk beleid zich tegen die samenleving. Illegalen bestaan juridisch niet en kunnen zich dus geen bezit verwerven. Zij hebben dus niets te verliezen en zijn daardoor ongevoelig voor sanctiebeleid. De gevolgen van de aanwezigheid van grote groepen illegalen zonder enig uitzicht op een legale positie laten zich dus raden. Het vooruitzicht om zich misschien ooit een legale status te verwerven zou wel eens de belangrijkste verbindingschakel tussen illegalen en de normen en waarden van de Nederlandse samenleving kunnen zijn.⁵

Het grootste nadeel van deze legalistische uitsluitingspraktijk is dat zij de omgekeerde selectie van Borjas eerder versterkt dan vermindert. Van immigranten wordt niet gevraagd dat zij hebben laten zien dat zij een nuttige bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse samenleving. In plaats daarvan wordt van hen gevraagd om zich te voegen in een juridisch keurslijf. Het dilemma is goed weergegeven door de voormalige officier van justitie voor discriminatiezaken, Mijnsen:⁶ 'Ons immigratiebeleid maakt al jarenlang, naast gezinshereniging, gezinsvorming mogelijk. Daarin steken we

een groot deel van het percentage legale immigranten. Maar waarop is dat nu eigenlijk gebaseerd? (...) Ik zet een vraagteken bij gezinsvorming als reden voor immigratie. In veel gevallen lijkt het een manier om participatie aan deze maatschappij, onbewust misschien, uit te stellen. Het zou dan beter zijn om die illegalen te erkennen die positief bij deze maatschappij willen horen. Aanwas krijg je toch, maar zoek die dan niet bij mensen die zeggen: ik zit de hele zomer in mijn oude moederland en ik scheid mij de rest van het jaar zo veel mogelijk af van de maatschappij waarin ik verkeer.'

Overigens is het geen wet van Meden en Perzen dat toelatingsbeperkingen de omgekeerde selectie niet in gunstige zin kunnen beïnvloeden. Voor 1970 hadden zowel Australië, Canada als de Verenigde Staten een toelatingsbeleid van immigranten dat sterk was gebaseerd op de capaciteiten van de kandidaat. Wie onvoldoende vaardigheden in huis had om zich op de markt staande te houden werd de toegang geweigerd. Vanaf 1970 zijn in alle drie de landen andere criteria gaan spelen, met name gezinshereniging (Greenwood en McDowell, 1986). De generaties migranten die onder dit nieuwe wettelijke regime zijn ingestroomd blijken het op de arbeidsmarkt in vergelijking tot autochtonen veel moeilijker te hebben dan de generaties die onder het oude regime vielen. De samenstelling van de stroom immigranten kan dus via toelatingsbeleid worden beïnvloed.

De tweede optie voor uitsluiting is uitgewerkt in het advies van Van der Zwan en Entzinger (1994). Bij deze optie wordt niet zo zeer vertrouwd op grensbewaking. In plaats daarvan wordt het evenwicht tussen kosten en opbrengsten hersteld door migranten niet of niet onmiddellijk toe te laten tot de herverdelingsarrangementen die wel voor de rest van de bevolking van toepassing zijn. Alleen nadat gebleken is dat een immigrant zich redelijk binnen de Nederlandse samenleving staande kan houden, zou hij tot de herverdelingsarrangementen kunnen worden toegelaten. In het preadvies voor de studie van Van der Zwan en Entzinger hebben Joop Hartog en ik (Hartog en Teulings, 1994) het volgende systeem voorgesteld. Gedurende de eerste drie jaar nadat een immigrant als 'inburgeraar' in de Nederlandse samenleving erkend is, heeft hij of zij slechts zeer beperkt recht op sociale uitkeringen. In

die tijd neemt de Nederlandse staat de verplichting op zich om de 'inburgeraar' een goede cursus Nederlands aan te bieden. Na afloop van de inburgeringsperiode volgt een soort examen, waarbij gekeken wordt of de inburgeraar de Nederlandse taal voldoende beheerst en of hij in staat is gebleken in zijn levensonderhoud te voorzien. Indien de inburgeraar slaagt voor dit examen wordt hij toegelaten tot de rangen van de staatsburgers. Dit regime geldt voor iedereen die zich als immigrant meldt, of het nu gaat om gezinsvorming of -hereniging of om asielzoekers.

Een dergelijk systeem, waarbij doelbewust onderscheid wordt gemaakt tussen de rechten van 'volwaardige staatsburgers' en 'nieuwe immigranten', sluit niet aan bij het Nederlandse rechtsgevoel. Ons land kent een sociaal minimum, dat in onze ogen gelijk is aan de minimale hoeveelheid geld noodzakelijk voor een menswaardig bestaan. Per definitie hebben nieuwe immigranten dus datzelfde bedrag nodig. Welke rechtsgrond kan dan een dergelijk onderscheid tussen autochtonen en immigranten hebben?

In een aantal gevallen is die legitimatie eenvoudig. In de WW en de WAO bestaat er een directe koppeling tussen de hoogte van de in het verleden betaalde premies en de uitkeringsrechten die daaruit voortvloeien. Hier doet de *verzekeringsgedachte* zijn werk: premies zijn gekoppeld aan het verwachte schadebedrag. In de meeste gevallen – ziektekosten, huisvesting, huursubsidie, bijstand, kinderbijslag, AOW – is een dergelijke koppeling echter minder eenvoudig te leggen. Wie vertrouwd is met de theorie van Rawls, ziet echter wel de analogie met de verzekeringspolis. De welvaart van een burger is voor een deel afhankelijk van zijn uitgangspositie bij geboorte. Wie geboren wordt met een hoog IQ is naar verwachting beter af. Hervrederingsbeleid kan volgens Rawls worden opgevat als een verzekering die wij aangaan voor onze geboorte tegen het risico van een ongunstige uitgangspositie. Er is echter een fundamenteel verschil tussen een gewoon verzekeringscontract en een verzekering tegen de risico's van ongelijke uitgangsposities bij de geboorte. Bij een gewone verzekering kan de burger (in principe) zelf besluiten of hij of zij de verzekering de moeite waard vindt, bij verzekering tegen het risico van een ongelijke uitgangspositie kan dat niet. Men kan alleen beslissen over het aangaan van de verzekering nadat de uitgangspositie bekend is ge-

worden. Een dergelijke verzekering moet dus door de overheid worden afgedwongen.

Hier geldt opnieuw de paradox van de uitsluiting: een verzekering kan slechts overleven, als vooraf duidelijk is wie wel en wie niet verzekerd is. Wordt pas na het ontstaan van de 'schade' besloten wie onder de verzekering valt, dan zullen alleen de schadegevallen zich melden. Wie schadevrij is gebleken, zal immers weinig behoefte hebben om premie te betalen.

Herverdelingsarrangementen kunnen dus worden opgevat als verzekeringen aangegaan tussen de burgers van een land. Toelating van buitenstaanders tot die arrangementen vereist dus een voorafgaande evaluatie van het daaraan verbonden risico van schade. In de praktijk wordt in veel verzekeringen daarenboven een toegangspremie gevraagd, omdat de verzekeraar minder goed kan beoordelen wat de risico's op schade zijn dan de verzekerde zelf.⁷ De verzekeraar kan daarom verwachten dat het feitelijke risico groter is dan wat hij louter op grond van de risico-evaluatie zou verwachten, omdat vooral de slechte risico's zich aanmelden voor de verzekering. Dit soort regelingen mogen binnen de Nederlandse verhoudingen onwettelijk en onrechtvaardig voorkomen, in andere landen worden zij toegepast.^{8,9}

Het voordeel van deze manier van uitsluiting boven grensbewaking is dat de omgekeerde selectie van Borjas wordt vermeden. Voor mensen die verwachten niet te zullen slagen voor het inburgeringsexamen wordt migratie naar Nederland een minder aantrekkelijk alternatief. Van die mensen die verwachten die horde wel te kunnen nemen, kan men hopen dat zij zich makkelijker in Nederland staande zullen kunnen houden.

De consequentie van dit systeem is dat de werkgelegenheid voor immigranten niet mag worden gestimuleerd door hen bij voorbeeld vrij te stellen van belastingen en premies. Immers, deze subsidiëring van migranten leidt slechts tot het aantrekken van nieuwe stromen immigranten, waarvan het zeer de vraag is of die zich in de Nederlandse arbeidsmarkt onder normale concurrentieverhoudingen staande kunnen houden. Bovendien zou een subsidie de status van inburgeraar aantrekkelijker maken dan die van staatsburger. In plaats daarvan moeten migranten laten zien dat zij tegen de Nederlandse marktvoorwaarden kunnen concurreren,

dat wil zeggen inclusief een aanzienlijke collectieve lastendruk op arbeid.¹⁰ Voorzover migranten in de beginfase niet kunnen concurreren met Nederlandse loonniveaus, zullen zij genoeg moeten nemen met een lager loon.

Deze tweede uitsluitingsmethode zal waarschijnlijk niet afdoende blijken om de Nederlandse herverdelingsarrangementen te beschermen tegen de mogelijke gevolgen van immigratie. We zullen het niet zonder enige grensbewaking kunnen stellen. Ten eerste zal het inburgeringstraject altijd geld blijven kosten, ook al wordt het nog zozeer conform economische principes opgetuigd. De overheid houdt een belang bij een succesvolle afronding van het inburgeringstraject, al was het maar om de status van illegaliteit niet aantrekkelijker te maken dan de status van inburgeraar. Om de kosten te beheersen zal de overheid dus het aantal inburgeraars willen beperken. Ten tweede biedt het inburgeringsexamen slechts een beperkte bescherming tegen latere claims op de herverdelingsarrangementen. Na afronding van dit examen zullen de claims van immigranten op deze arrangementen hoger blijven dan die van autochtone Nederlanders. Amerikaans onderzoek laat zien dat het beroep van immigranten op bijstandsvoorzieningen boven het landelijke gemiddelde ligt en na een tienjarig verblijf in de Verenigde Staten nog steeds toeneemt.¹¹ Ten derde zal zelfs bij een kostendekkend systeem, het aantal aanmeldingen zo groot zijn dat bij onbeperkte toelating het 'Nederland is vol' credo werkelijk actueel wordt.

Een praktisch werkbaar systeem wordt daarom gekenmerkt door een zekere mate van hypocrisie. Enerzijds zal het systeem toelating tot ons land formeel moeten beperken. Alleen 'echte' asielzoekers en 'echte' gezinshereniging is toegestaan. Tegen schijnhuwelijken zal streng worden opgetreden. Anderzijds zal het systeem een paar ontsnappingsroutes moeten openlaten voor degenen die zich hier tegen alle formele belemmeringen in toch willen vestigen. Zij komen binnen als illegaal, kijken de kat uit de boom, en ontdekken na verloop van tijd de sluipwegen naar het inburgeraarschap. Deze groep zal met glans voor het examen slagen, en daarna een waardevolle bijdrage aan de Nederlandse samenleving leveren.

4. De mogelijkheden van integratie via de arbeidsmarkt

Wat zijn de perspectieven voor integratie van migranten via de arbeidsmarkt? Redenerend vanuit de huidige situatie lijken de vooruitzichten hopeloos. De werkloosheid onder minderheidsgroepen varieert al een decennium rond veertig procent. Zelfs tijdens de conjuncturele opleving aan het eind van de jaren tachtig was van een substantiële daling geen sprake. Desalniettemin zijn er redenen om aan te nemen dat met relatief bescheiden middelen de integratie van migranten via de arbeidsmarkt veel beter dan thans kan worden gerealiseerd.

De redenen voor dit gematigd optimisme liggen in de ervaringen van de Verenigde Staten met de omvangrijke immigratiestroom in de loop van de jaren zeventig en tachtig. In deze periode kwamen tien miljoen legale migranten het land binnen. Daar komt nog een omvangrijke stroom van naar schatting vier miljoen illegale migranten bij. Deze laatste stroom is vooral in de jaren tachtig geconcentreerd (Abowd en Freeman, 1991). Ondanks de grote omvang van de migrantenstroom, zijn de effecten van deze stroom op het loonniveau van zowel de migranten zelf als van laaggeschoolden beperkt.

In een neo-klassieke wereld zal het loonniveau zorg dragen voor evenwicht tussen vraag en aanbod. De toestroom van (laaggeschoolde) migranten leidt er in deze visie toe dat de lonen voor deze groep zullen dalen tot het niveau waarop het evenwicht hersteld is, mogelijk met uitzondering van enige frictiewerkloosheid. Voor die groepen autochtonen die makkelijk substitueerbaar zijn met migranten zullen de lonen in dat geval eveneens omlaag gaan. In een dergelijke wereld is de relevante vraag dus vooral hoever de lonen voor migranten en voor hen substitueerbare autochtonen omlaag zullen gaan om een evenwicht van vraag en aanbod te bewerkstelligen.

Een aantal Amerikaanse studies tracht deze vraag te beantwoorden. Een praktisch probleem bij dergelijke studies is dat oorzaken en gevolg moeilijk kunnen worden onderscheiden. Is er een grote toeloop van migranten omdat de lonen hoog zijn? Of zijn de lonen laag vanwege die toestroom? Beide effecten tenderen ernaar elkaar te compenseren, wat een onderzoeker ten onrechte tot de

conclusie zou brengen dat migratie en loonniveau niets met elkaar van doen hebben.

Soms kan dit probleem worden omzeild met behulp van *natuurlijke experimenten*. Dit zijn situaties waarin het als gevolg van historische omstandigheden duidelijk is wat oorzaak en wat gevolg is. Card (1990) beschrijft de gevolgen van de eenmalige toevloed van Cubanen in Florida als gevolg een kortstondige versoepeling van het emigratiebeleid van Castro. De beloning van degenen die reeds langer in Florida woonden kwam door deze toevloed van immigranten niet of nauwelijks onder druk te staan. Een Franse studie rapporteert soortgelijke bevindingen voor de instroom van Algerijnen in Zuid-Frankrijk in het begin van de jaren zestig. Blijkbaar concurreren migranten slechts beperkt met autochtonen. Omgekeerd is in de jaren zestig het relatieve loon voor ongeschoolden niet gestegen ondanks een fors vraagoverschot dat later met migranten is opgevuld (Hartog en Vriend, 1989).

Een meer recente studie van Altonji en Card (1991) geeft een duidelijker beeld van de effecten van immigratie op de arbeidsmarkt. Om te beginnen onderzoeken de auteurs welke groepen werknemers het meest direct substitueert voor migranten zijn. Zij doen dit enerzijds door bedrijfstakken te analyseren waarin veel migranten werkzaam zijn en anderzijds door na te gaan welke groepen het meest direct worden beïnvloed door de aanwezigheid van migranten. Zij concluderen dat vooral laaggeschoolde vrouwen de concurrentie van immigranten hebben te vrezen. Dit geldt in het bijzonder voor zwarte vrouwen. Laaggeschoolde zwarte mannen hebben veel minder te maken met concurrentie van migranten, laaggeschoolde witte mannen zelfs niet of nauwelijks.

Vervolgens analyseren beide auteurs de invloed van immigratie op het loonniveau van de hierboven beschreven groepen autochtonen en op het loonniveau van immigranten zelf. Zij doen dit door een vergelijking te maken tussen verschillende stedelijke agglomeraties. Voor iedere agglomeratie weet men de instroom van immigranten in de jaren zeventig als percentage van de bevolking. Altonji en Card bepalen vervolgens het verband tussen deze instroom en de veranderingen in arbeidsmarktkengetallen voor de genoemde groepen, zoals het loon, de participatiegraad en de werkgelegenheid. Uit hun analyses blijkt dat een instroom van

migrant leidt tot een aanzienlijke groei van de werkgelegenheid. Het grootste deel van de banen voor migranten is nieuw. In de meeste schattingen loopt de werkgelegenheid van autochtonen niet terug. Daarnaast blijkt dat een procentpunt meer immigranten als percentage van de bevolking tussen 19 en 65 jaar leidt tot één à anderhalf procent lagere lonen voor deze groep. Hetzelfde geldt de groepen die direct concurreren met migranten (laaggeschoolde vrouwen): één procent punt meer migranten leidt tot één tot anderhalf procent lagere beloning.

Omdat de geloofwaardigheid van deze resultaten cruciaal is voor een beoordeling van de mogelijkheid van integratie van minderheidsgroepen via de arbeidsmarkt zal ik hier wat uitgebreider bij stil staan. Er zijn drie redenen om aan te nemen dat het werkelijke effect op het loon voor laaggeschoolde autochtonen groter is dan de hierboven genoemde één à anderhalf procent per procentpunt immigranten.¹²

Allereerst hanteren Altonji en Card de totale instroom van migranten. Als louter wordt gekeken naar het effect van laaggeschoolde immigranten dan verandert het beeld aanzienlijk. Eén procentpunt meer immigranten leidt dan tot circa twaalf procent lagere lonen voor laaggeschoolde vrouwen.¹³

Een tweede opmerking betreft de definitie van 'laaggeschoold'. In de studie van Altonji en Card betreft dat iedereen met *high school* of minder.¹⁴ Echter, er gaapt een aanzienlijke kloof tussen iemand met *high school* en iemand die slechts zes jaar onderwijs achter de rug heeft. Deze laatste groep is vermoedelijk een directer substitueert voor migranten. Vandaar dat het effect van immigratie op het loonniveau voor deze groep groter zal zijn.

Ten derde zullen zowel migranten als autochtonen vooral naar die steden trekken waar zij het meeste kunnen verdienen. Dit leidt tot het genoemde omgekeerde causaal verband: hogere lonen leiden tot een groot aanbod. Gedeeltelijk is dit effect gecorrigeerd, maar een onderschatting van de gevolgen van extra aanbod voor het loonniveau lijkt aannemelijk (Borjas, 1993; Chiswick, 1992). De sterke stijging van de loonverschillen tussen laag- en hooggeschoolden in de afgelopen tien à twintig jaar kan daarom deels worden verklaard uit de instroom van migranten (Borjas, Freeman en Katz, 1992).

Op grond van de hiervoor beschreven onderzoeken zijn drie conclusies gerechtvaardigd.

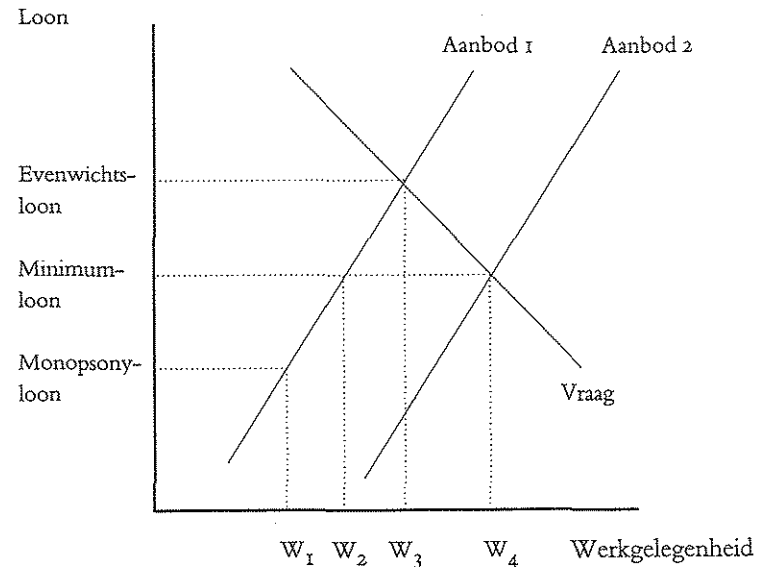
- (1) In een arbeidsmarkt zonder een uitgebreid systeem van sociale zekerheid zorgt het marktmechanisme redelijk soepel voor absorptie van de instroom van migranten.
- (2) De groep autochtonen waarvan de arbeidsmarktpositie het meest bedreigd wordt door een instroom van illegalen zijn laaggeschoolde vrouwen, meer in het bijzonder, laaggeschoolde zwarte vrouwen.
- (3) Over de omvang van het effect op het loonniveau spreken de diverse studies elkaar enigszins tegen. Een redelijke betrouwbaarheidsinterval van het effect van een instroom van migranten van één procentpunt op het loon van laaggeschoolde autochtone vrouwen ligt in de orde van grootte van vijf tot vijftien procent (één procentpunt meer migranten komt in Nederlandse verhoudingen neer op tienduizend migranten). Het effect op het loon van de migranten zelf is van soortgelijke omvang.¹⁵

Deze resultaten maken het mogelijk om een indicatie te geven van de omvang van de loondaling die nodig is om in Nederland vraag en aanbod meer in evenwicht te krijgen. Voor de migranten vereist dit een loondaling in de orde van grootte van twintig procent. Om zicht te krijgen op de betekenis van een dergelijke loondaling is het aardig om de ontwikkeling in de beloningsverhoudingen in de afgelopen vijftien jaar te schetsen. In tegenstelling tot wat veelal wordt verondersteld zijn de beloningsverschillen naar kwalificatieniveau in Nederland in die periode afgenomen. Ieder jaar extra onderwijs leverde in 1989 gemiddeld zeven procent extra salaris op, terwijl dat in 1979 nog negen procent was (Hartog, Oosterbeek en Teulings, 1993: 197).¹⁶ Een loondaling van twintig procent voor migranten komt dus ongeveer overeen met de loonstijging die lager opgeleiden sinds 1980 ten opzichte van hoger opgeleiden hebben gerealiseerd.

De vraag is hoe een dergelijke loondaling tot stand zou moeten worden gebracht. Grofweg zijn er twee opties in discussie: beperking van de uitkeringsrechten voor migranten of verlaging of afschaffing van het minimumloon (Teulings, 1994a). De preferen-

tie voor deze of gene optie hangt samen met de visie op de arbeidsmarkt: wat zorgt ervoor dat de laagste lonen voor migranten zich niet neerwaarts hebben aangepast, het minimumloon of de uitkeringen?

Amerikaans onderzoek laat zien dat verlaging van het minimumloon niet noodzakelijkerwijs positieve werkgelegenheidseffecten heeft (Card en Krueger, 1994, zie Teulings 1994b en 1995a voor een verkorte weergave). Onderstaande figuur geeft een inzicht in de achtergronden van deze resultaten.



In het standaard neo-klassieke model leidt het marktmechanisme tot het evenwichtsloon en een werkgelegenheidsniveau van W_3 . Echter, als ondernemers marktmacht ('monopsony') hebben, dan zullen zij op hun loonkosten kunnen besparen door het loon lager dan het marktloon vast te stellen. Dit lagere loon leidt tot een lager werkgelegenheidsniveau W_1 . Bij een wettelijk minimumloon tussen het evenwicht en het monopsony-loon is de werkgelegenheid gelijk aan W_2 , hetgeen dus hoger is dan het niveau W_1 , dat bereikt wordt zonder minimumloon. Afschaffing van dat mini-

mumloon heeft in dit geval slechts negatieve effecten voor de werkgelegenheid.

Een effectievere strategie is een beperking van uitkeringsrechten voor nieuwe immigranten. Daardoor verschuift de aanbodcurve, bij voorbeeld van Aanbod 1 naar Aanbod 2 (migranten zijn gedwongen om sneller werk te aanvaarden, omdat zij een lagere uitkering ontvangen). De werkgelegenheid stijgt tot het niveau

W⁴. De ontwikkelingen in de jaren tachtig suggereren dat deze figuur de huidige situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt redelijk beschrijft. Het minimumloon is geleidelijk aan een marginaal verschijnsel geworden, omdat nagenoeg iedereen meer verdient (Van Opstal, 1990). Alhoewel de variatie aanzienlijk is, geeft het schaarse beschikbare bewijsmateriaal aan dat zelfs illegale uurlonen ontvangen die niet gek ver van het minimumloon verwijderd zijn (zie hiervoor de bijdrage van Jan Rath in deze bundel).

Om deze redenen hebben Joop Hartog en ik in ons preadvies voor Van der Zwan en Entzinger (1994) voorgesteld om de oplossing vooral te zoeken in een beperking van de uitkeringsrechten voor immigranten in het door Van der Zwan en Entzinger voorgestelde inburgeringstraject. Een dergelijke maatregel dient een driedelig doel. Ten eerste vermindert het de aantrekkelijkheid van ons land voor migranten die op de arbeidsmarkt slechts met moeite emploti zullen vinden. Ten tweede stimuleert het inburgeraars om werk te aanvaarden. Ten derde beperkt het de financiële last voor de overheid. Dit vermindert de politieke weerstand om een plaats in onze samenleving te zoeken voor die immigranten die ondanks alle toegangsbarrières bij de landsgrenzen, Nederland toch binnenkomen. In die zin is integratie via de arbeidsmarkt cruciaal voor ieder minderhedenbeleid. Wie bijdraagt aan de samenleving, heeft recht van spreken. Wie moet teren op de arbeid van anderen, blijft een tweederangs burger.

6. De betekenis van discriminatie

Over het belang van kennis van de Nederlandse taal voor het succes van een immigrant in Nederland lijkt iedereen het eens. Desalniettemin valt het niet mee om dit belang eenduidig vast te stellen.

Kee (1993) geeft een overzicht van de relevante literatuur. In Nederlandse studies kost het meer moeite om een effect op de lonen te vinden. De effecten op de kans om een baan te vinden zijn duidelijker (Niessing, 1993: 134-135; Kee, 1993). In de studie van Borjas (1991) voor de Verenigde Staten blijkt dat de voertaal in het land van herkomst een zeer belangrijke voorspeller is voor het succes op de Amerikaanse arbeidsmarkt. Immigranten uit Engelssprekende landen verdienen significant meer.

De gebrekkige talenkennis en de achterstand in opleiding bieden echter slechts een beperkte verklaring voor de achterstand van migranten op de arbeidsmarkt. Uit tal van onderzoeken blijkt dat er sprake is van substantiële discriminatie op de arbeidsmarkt die niet is terug te voeren op gebrekkige talenkennis. Zelfs in zeer gedetailleerde onderzoeken waarin voor tal van persoonskenmerken wordt gecorrigeerd blijkt de status van immigrant nog steeds een aanzienlijke negatieve invloed op iemands arbeidsmarktpositie te hebben. De omvang van discriminatie, dat wil zeggen ongelijke kansen op werk voor personen die alleen verschillen in nationaliteit of ras, is moeilijk nauwkeurig te meten. Dit geldt a fortiori voor de discriminatie-coëfficiënt: dat procentueel loonverschil waarbij de gediscrimineerde een zelfde kans op werk heeft als een niet-gediscrimineerde. Het proefschrift van Van Beek (1993) rapporteert over onderzoek waarbij aan personeelschefs profielen van sollicitanten worden voorgelegd, waarna zij hun voorkeuren kunnen uitspreken. Dat onderzoek laat zien dat een loonkostensubsidie van zeshonderd gulden per maand, dat wil zeggen vijftwintig procent van het gemiddeld loon in het onderzochte segment, niet voldoende is om het nadeel op te heffen dat een sollicitant heeft louter omdat hij of zij immigrant is (Van Beek, 1993: 118).

Verder blijken de werkgelegenheidskansen van migranten gevoeliger voor conjuncturele fluctuaties dan die voor Nederlanders (Teulings, 1993). Migranten zijn op de arbeidsmarkt in zekere zin een stoplap. Ze worden pas in dienst genomen als het echt niet anders meer kan.

In hoeverre is het mogelijk om de discriminatie, via beleid (van de overheid danwel van bedrijven) te keren? Deze vraag valt nauwelijks eenduidig te beantwoorden. Twee onderzoeken worden hier besproken. Theoretisch onderzoek van Scotter en Weigelt

(1992) suggereert dat quotering van hogere functies voor minderheden de produktiviteit binnen een organisatie kan verbeteren. In veel arbeidssituaties worden werknemers gemotiveerd door het perspectief op promotie. Als dat perspectief voor specifieke groepen te gering is, zakt hun produktiviteit. In dat geval leidt reservering van functies voor deze groep tot een hogere produktiviteit. Deze hogere produktiviteit onder de minderheidsgroep overtreft het negatieve effect vanwege de verminderde promotieperspectieven onder autochtonen. De vraag die zich hier voordoet is in hoeverre de overheid arbeidsorganisaties moet dwingen tot dergelijke positieve actieplannen. Enerzijds zou men kunnen veronderstellen dat, indien dergelijke plannen de produktiviteit verhogen, arbeidsorganisatie door de concurrentie op de markt vanzelf worden gedwongen dergelijke plannen door te voeren. Anderzijds kan de macht van insiders (lees: autochtonen) de uitvoering van een dergelijk beleid blokkeren.

In de Verenigde Staten bestaan uitgebreide wettelijke anti-discriminatie bepalingen voor werkgevers. De naleving van deze bepalingen wordt gecontroleerd door federale instanties. Empirische analyse van het effect van dergelijke controles wordt ernstig bemoeilijkt door het probleem van selectiviteit. Een eenvoudige benadering lijkt te zijn om het personeelsbestand van bedrijven die wel en niet zijn gecontroleerd met elkaar te vergelijken. De keuze welk bedrijf wel en welk bedrijf niet wordt gecontroleerd is echter verre van toevallig. Het is dus moeilijk vast te stellen of een bedrijf veel migranten in dienst heeft omdat het gecontroleerd is, of dat het andersom ligt, dat een bedrijf wordt gecontroleerd omdat het zo veel migranten in dienst heeft.

Een goede empirische analyse van het effect van anti-discriminatie beleid is te vinden in Donohue en Heckman (1991). Zij analyseren de plotselinge toename van de werkgelegenheid voor zwarten rond 1960 in het zuiden van de Verenigde Staten. Voor 1960 heerste in dit gebied sociale verhoudingen die vergelijkbaar waren met de apartheidspolitiek in Zuid-Afrika. Vanaf eind jaren vijftig wordt deze situatie politiek gezien onhoudbaar, mede vanwege een aantal uitspraken van het Hoogste Gerechtshof. Donohue en Heckman laten zien dat de enige redelijke verklaring voor de groei van de werkgelegenheid voor zwarten ligt in de door-

werking van dit anti-discriminatiebeleid. Zij benadrukken dat het daarbij niet in eerste instantie gaat om het directe effect van concrete maatregelen, maar vooral om de ondermijning van de politieke legitimatie van discriminerende praktijken.

Deze resultaten suggereren dat morele en politieke stellingnames tegen discriminatie op de arbeidsmarkt een noodzakelijk complement zijn van ieder inburgeringsbeleid. Inburgeraars hebben in tal van opzichten op de arbeidsmarkt een achterstand ten opzichte van autochtonen. Inburgeraars zullen zoveel mogelijk zelf hun achterstand in kwalificaties weg moeten werken. Discriminatie door autochtonen maakt deze inspanning tot een zinloze investering. Anti-discriminatiebeleid leidt tot maximaal wederzijds profijt.

7. Tot besluit

Uitsluiting is een onmisbaar complement van solidariteit. Geen enkel herverdelingssysteem kan overleven als de kring van rechthebbers niet strikt wordt gedefinieerd. Deze conclusie is even onontkoombaar als onwelgevallig. Wie de solidariteit hoog in het vaandel heeft staan, kan slechts met moeite aanvaarden dat wij die solidariteit beperken tot onze eigen staatsburgers. De weerstand tegen deze beperking wordt nog vergroot door de wetenschap dat de behoefte aan financiële ondersteuning bij veel mensen van buiten onze landsgrenzen vaak groter is dan bij landgenoten. De combinatie van solidariteit en uitsluiting vergt een zekere mate van hypocrisie.

Die hypocrisie is niet alleen nodig voor de aanvaarding van uitsluiting op zichzelf, ook bij de vormgeving van die uitsluiting speelt zij een grote rol. De uitsluiting kan niet louter afhankelijk zijn van een strikte bewaking van de landsgrenzen. Met grensbewaking kunnen wij immigratie beperken, maar niet volledig voorkomen. Groepen mensen zullen erin blijven slagen om ongezien de grensposten te passeren. Eenmaal binnen de landsgrenzen is er geen weg terug. Andere landen zijn weinig geneigd om aan repatriëring mee te werken. Deze mensen kunnen tijdelijk worden opgeborgen onder het etiket 'illegaal'. Dit etiket heeft ongetwijfeld een afschrikwekkende werking op nieuwe migranten, en

versterkt daarmee het effect van de grensbewaking. Op langere termijn voldoet die oplossing echter niet. Een rechtsstaat die langdurig het bestaan van een groep inwoners simpelweg ontkent, wordt vroeg of laat een bedreiging voor zichzelf.

Uitsluiting via grensbewaking moet daarom worden aangevuld met een beleid dat voorziet in de integratie van legale en illegale migranten. In deze bijdrage heb ik een tentatieve analyse gepresenteerd van wat daarvoor nodig is. Een zekere mate van herstel van het evenwicht op de arbeidsmarkt voor migranten veronderstelt een loondaling voor deze groep in de orde van grootte van twintig procent. Een dergelijke loondaling heeft qua omvang vergelijkbare consequenties voor de lonen van de groep werknemers die het meest substitueerbaar zijn voor migranten: laaggeschoolde vrouwen. Aangezien op dit moment nagenoeg niemand meer het minimumloon verdient, betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat de lonen onder het minimumloonniveau zullen zakken en dat het minimumloon dus moet worden verlaagd of afgeschaft. Het minimumloon kan zelfs een nuttige functie vervullen, wanneer het feitelijk loon door de marktmacht van ondernemers beneden het evenwichtslaan wordt vastgesteld. Beperking van de uitkeringsrechten van migranten tijdens de inburgeringsperiode, zoals die is voorgesteld door Van der Zwan en Entzinger (1994) is een veel belangrijker instrument.

Een dergelijk onderscheid tussen de uitkeringsrechten van inburgeraars en ingezetenen is strijdig met ons rechtsgevoel. Het ondermijnt tot op zekere hoogte de rechtsgelijkheid. Dergelijke beperkingen zijn echter ook in andere landen en binnen meer federale staten zoals de Verenigde Staten zeer gebruikelijk. Voor de migranten is de huidige situatie nog veel minder aantrekkelijk. Met name asielzoekers worden thans langdurig in de wachtkamer gezet, in veel gevallen zonder uitkeringsrechten en zonder de mogelijkheid om door werk te zoeken te integreren in de Nederlandse samenleving. Vergeleken met die situatie is het inburgeringstraject van Van der Zwan en Entzinger (1994) een aanzienlijke vooruitgang.

Noten

1. Als er grote groepen migranten tegelijk binnenstromen gaat de lokale bevolking in zijn geheel er zelfs op vooruit. Immers, iedere immigrant krijgt een loonvoet die gelijk ligt aan de produktiviteit van de marginale migrant. Bij afnemende meeropbrengsten zal de gemiddelde produktiviteit van migranten hoger liggen dan de marginale produktiviteit. Het verschil tussen marginaal en gemiddeld valt toe aan de autochtone bevolking.

2. Bij de analyse wordt (onder andere) gecorrigeerd voor de taal in het donorland (migrant uit Engels sprekende landen verdienen meer) en de opleiding en ervaring van de migrant.

3. Harm van den Berg 'Wie nog asiel vraagt, heeft het niet begrepen; het illegale bestaan', *NRC Handelsblad*, 20 augustus 1994, met name over de gevolgen van de wijziging van het Duitse asielrecht en Yaël Vinckx 'Kosto's carrousel; zoeken naar illegalen in de regio Den Haag', *NRC Handelsblad*, 9 juli 1994.

4. *NRC Handelsblad*, 8 november 1994.

5. Om deze reden heb ik eerder steun betuigd aan het voorstel van staatssecretaris Schmitz om illegalen met een witte baan (die bijgevolg belasting betalen) die hier al zes jaar verblijven te legaliseren, zie 'Grenspaaltjes', *de Volkskrant*, 11 januari 1995.

6. *NRC Handelsblad*, 19 februari 1994.

7. Bij voorbeeld: wie een rechtsbijstandverzekering wil aangaan, moet de eerste drie maanden wel de volledige premie betalen, zonder dat hij of zij volledig verzekerd is. De reden hiervoor is dat men wil voorkomen dat mensen zich pas verzekeren op het moment dat zij weten dat zij rechtsbijstand nodig hebben.

8. Wie op titel van gezinshereniging toegelaten wil worden tot Canada moet voldoen aan strenge eisen. Eén van die eisen is dat de Canadese partner zich voor een aantal jaren garant stelt voor het levensonderhoud indien de immigrerende partner daar niet zelf in kan voorzien.

9. Precies op dit strikte onderscheid tussen autochtonen en inburgeraars zit de zwakke stee van Van der Zwan en Entzinger (1994). Na eerst inburgering gedefinieerd te hebben als een traject dat specifiek bedoeld is voor nieuwkomers in ons land, gaat men in het tweede deel de werksfeer uitbreiden tot de bestaande groep werklozen. In eerste aanleg wordt het inburgeringstraject gepresenteerd als een oplossing voor het uitsluitingsprobleem. In tweede aanleg stelt men het herverdelingsarrangement zelf ter discussie. Zie ook Paul Kalma, 'Aspirant Burgers', *de Volkskrant*, 17 juni 1994.

10. Deze redenering impliceert dat de Turkse naaiateliers in Amster-

dam inderdaad vroeg of laat gelegaliseerd moeten worden (lees: volledig belastingen en premies moeten gaan betalen), zie Marjon van Royen, 'Legalisatie is einde naaiateliers', *NRC Handelsblad*, 14 november 1994)

11. Borjas, (1994). De verschillen tussen migranten en autochtonen zijn in de Verenigde Staten overigens veel minder dramatisch dan in Nederland: 9 % van de migrantenhuishoudens maakte gebruik van bijstandsvoorzieningen tegen 7 % voor autochtonen.

12. De navolgende analyse is grotendeels nieuw ten opzichte van Hartog en Teulings, (1994). Vandaar dat ik meer slagen om de arm houdt bij de inschatting van het effect op het loonniveau van autochtonen dan in de eerdere rapportage.

13. Altonji en Card, (1990:225). De standaard fouten van deze schattingen zijn aanzienlijk. Om die reden prefereren de auteurs de schattingen voor de totale instroom van migranten.

14. De motivering voor deze definitie is vermoedelijk dat men anders te weinig waarnemingen overhield voor een betrouwbare schatting van het loonniveau.

15. Deze schatting van de omvang van het effect op het loon van laaggeschoolde autochtonen komen redelijk overeen met de resultaten van mijn eigen studie naar wisselwerking tussen arbeidsaanbod in inkomensverdeling op de Amerikaanse arbeidsmarkt, zie Teulings, (1995b).

16. Nederland vormt op dit punt een uitzondering. In tal van landen zijn de loonverschillen in de afgelopen decennia aanzienlijk toegenomen, met name in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In de Verenigde Staten is het relatieve loon van een werknemer met een universitaire opleiding in vergelijking met dat van een werknemer met louter middelbare school opgelopen van 1,5 in 1981 tot 1,7 in 1987, (Katz en Loveman, 1992).

Literatuur

- Abowd, J., en R. Freeman, 1991, *Immigration, trade, and the labor market*, Chicago.
- Altonji, J. en D. Card, 1991, 'The effects of immigration on the labor market outcomes of less skilled natives', in: Abowd, J. en R. Freeman, *Immigration, trade, and the labor market*, Chicago.
- Antonides, G. en F. van Raaij, 1991, 'Inkomen en de voor- en nadelen van werk', in: *ESB*, 3797, p. 225-230.
- Beek, K. van, 1993, *To be hired or not to be hired, the employer decides*, dissertatie, Amsterdam (UvA).
- Borjas, G.J., 1991, 'Immigration and self-selection', in: Abowd, J. en R.

- Freeman, *Immigration, trade, and the labor market*, Chicago.
- Borjas, G.J., R.B. Freeman en L.F. Katz, 1992: 'On the labor market effects of immigration and trade', in: Borjas, G.J. en R.B. Freeman, *Immigration and the work force: Economic consequences for the United States and South Areas*, Chicago.
- Borjas, G.J., 1993, 'The intergenerational mobility of immigrants', in: *Journal of Labour Economics*, p. 113-135.
- Borjas, G.J., 1994, *Immigration and welfare, 1970-1990*, NBER working paper 4872.
- Bound, J. en G. Johnson, 1992, 'Changes in the structural of wages in 1980's, An evaluation of alternative explanations', in: *American Economic Review*, p. 371-392.
- Brown, C., 1988, 'Minimum wage lows: Are they overrated?', in: *Journal of Economic Perspectives*, p. 133-145.
- Brown, C., C. Gilroy, en A. Kohen, 1982, 'The effect of the minimum wage on employment and unemployment', in: *Journal of Economic Literature*, p. 487-528.
- Card, D., 1991, *Do minimum wages reduce employment? A case study of California 1987-89*, NBER working paper 3710.
- Card, D., 1990, 'The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market', in: *Industrial and Labor Relations Review*, 43, p. 245-257.
- Card, D. en A. Krueger, 1994, 'Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania', *The American Economic Review*, p. 772-793.
- Chiswick, B.R., 1992, 'Review of immigration, trade, and the labor market by Abowd and Freeman', in: *Journal of Economic Literature*, 30, p. 212-213.
- CPB, 1988, *Gevolgen verlaging minimumloonkosten, een verkenning*, CPB Werkdocument no. 25.
- Donohue III, J.J. en J.J. Heckman, 1991, 'Continuous vs. episodic change: The impact of civil rights policy on the economic status of blacks', in: *Journal of Economic Literature*, p. 1603-1643.
- Ehrenberg, R.G. en B.S. Smith, 1985, *Modern labor economics*, Glenview.
- Greenwood, M.J. en J.M. McDowell, 1986, 'The factor market consequences of U.S. immigration', in: *Journal of economic literature*, vol. XXIV, p. 1783-1772.
- Groot, W. en G. Jehoel-Gijsbers, 1989, *De invloed van loon en uitkering op arbeidsmarktgedrag*, Den Haag.
- Groot, W., J. Hartog en J. Theeuwes, 1993, *The vocational integration and reintegration of individuals into the labour market and their impact on structural change, productivity and growth*, Report for the 5th Conference of Euro-

- pean Ministers of Labour, Straatsburg.
- Hamermesh, D., 1993, *Labour demand*, Princeton University press, chapter 5.
- Hartog, J. en C.N. Teulings, 1994, Preadvies arbeidsmarktaspect bij: A. van der Zwan en H.B. Entzinger, *Beleidsopvolging minderhedendebat*; Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken.
- Hartog, J. en N. Vriend, 1989, 'Postwar labour mobility, The Netherlands', in: Thirlwall, A.P., (red.), *European factor mobility: Trends and consequences*, Londen, p. 74-94.
- Haveman, R. en R. Hollister, 1991, 'Direct job creation: economic evaluation and lessons for the United States and Western Europe', in: A. Bjorklund, e.a., *Labour market policy and unemployment insurance*, Oxford.
- Katz, L. en A. Krueger, 1991, *The effect of the minimum wage law in a low wage labor market*, Working paper 280, IRS Princeton.
- Katz, L. en K. Murphy, 1992, 'Changes in realtive wages, 1963-1987: Supply and demand factors', in: *Quarterly Journal of Economics*, p. 35-78.
- Katz, L. en G. Loveman, 1992, *An international comparison of changes in the structure of wages: France, The United Kingdom, and the United States*, Cambridge, Massachusetts.
- Kee, P., 1993, *The economic status of male immigrants in the Netherlands*, dissertatie, Amsterdam UvA.
- Moffitt, R., 1992, 'Incentive effects of the U.S. welfare systeem: A review', in: *Journal of Economic Literature*, p. 1-61.
- Mot, E.S. en C.N. Teulings, 1990, *Minimumjeugdloon en werkgelegenheid*, OSA werkdocument W 75, Den Haag.
- Niessing, W., 1993, *The labor market position of ethnic minorities in the Netherlands*, dissertatie, Rotterdam.
- Opstal, R. van, 1990, *Minimumloon en werkloosheid: Een empirische studie op microdata uit 1979 en 1985*, CPB Onderzoeksmemorandum 69.
- Schotter, A. en K. Weigelt, 1992, 'Asymmetric tournament, equal opportunity laws, and affirmative action: Some experimental results', in: *Quarterly Journal of Economics*, p. 511-540.
- Soest, A. van, 1991, *Arbeidsparticipatie en minimumlonen*, Den Haag.
- Teulings, C.N., 1993, 'The diverging effects of the business cycle on the expected duration of job search', in: *Oxford Economic Papers*, p. 482-500.
- Teulings, C.N., 1994a, 'Arbeidsmarktbeleid in de komende kabinetsperiode', in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, nr. 16/4, p. 83-98.
- Teulings, C.N., 1994b, 'Hoger minimumloon, meer werkgelegenheid', in *ESB*, p. 1112.
- Teulings, C.N., 1995a, Naschrift bij: C. Breeveld, (1995), 'Minimumloon vernietigt banen', in: *ESB*, p. 16-17.
- Teulings, C.N., 1995b, *A generalized assignment model of workers to jobs for the US economy*, internal paper, Amsterdam.
- Zwan, A. van der en H. Entzinger (1994), *Beleidsopvolging minderhedende-bat*, Den Haag.

----- end of text -----

This publication is made available in the context of the history of social work project.

See www.historyofsocialwork.org

It is our aim to respect authors' and publishers' copyright. Should you feel we violated those, please do get in touch with us.



Deze publicatie wordt beschikbaar gesteld in het kader van de canon sociaal werk.

Zie www.canonsociaalwerk.eu

Het is onze wens de rechten van auteurs en uitgevers te respecten. Mocht je denken dat we daarin iets fout doen, gelieve ons dan te contacteren.

----- einde van de tekst -----