

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/315784818>

# Komst vluchtelingen vraagt om andere verzorgingsstaat – voor iedereen

Article in Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken · June 2016

---

CITATIONS

0

READS

371

1 author:



**Monique Kremer**

University of Amsterdam

74 PUBLICATIONS 965 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Meer op eigen benen in de etnisch diverse stad. Jongvolwassenen met een licht verstandelijke beperking en zware problemen. [View project](#)



The Fall Of The Middle Class [View project](#)

# Komst vluchtelingen vraagt om andere verzorgingsstaat – voor iedereen

Monique Kremer\*

‘We moeten er alles aan doen om de instroom van vluchtelingen te beperken’, zei minister Dijsselbloem in het najaar van 2015, ‘maar als dat niet werkt, moeten we bereid zijn onze eigen samenleving te beschermen en te zorgen dat dit niet leidt tot ontwrichting van onze verzorgingsstaat.’ Hij staat daarin niet alleen. Tusk, voorzitter van de Europese Unie, sprak woorden van dezelfde strekking. En de Poolse premier Duda verzuchtte dat door de vluchtelingen het niet eens meer mogelijk is om in zijn land een verzorgingsstaat op te bouwen. Migratie en de verzorgingsstaat, zo is de heersende gedachte, gaan simpelweg niet samen. Inderdaad, de komst van vluchtelingen zet het activerende arbeidsmarktbeleid en de verzorgingsstaat op scherp en vergt fikse veranderingen, niet alleen voor vluchtelingen maar voor alle mensen in ons land. En dat is helemaal niet erg. Hier volgt een pleidooi om de verzorgingsstaat te moderniseren – voor iedereen.

Wat is precies het probleem? De Europese leiders maken zich vooral zorgen om de schatkist. Ze benadrukken voortdurend de financiële spanningen die vluchtelingen veroorzaken. Eerdere studies van het CPB en Nyfer lieten inderdaad zien dat ook in Nederland vluchtelingen vaak ‘drukken’ op de financiën van de verzorgingsstaat. Dat komt omdat vluchtelingen vaak heel lang buitenspel staan op de arbeidsmarkt. Cijfers uit de recent verschenen WRR/SCP/WODC Policy Brief *Geen tijd verliezen* spreken boekdelen: na twee jaar is pas 25% aan het werk, na zes jaar 50%. Er zijn wel belangrijke verschillen tussen groepen vluchtelingen. In 2012 is de arbeidsparticipatie van Somaliërs verreweg de laagste (26%), van Iraniërs de hoogste (60%), een percentage dat hoger is dan dat van Turken en Marokkanen. Dat betekent ook dat veel vluchtelingen gebruikmaken van een bijstandsuitkering, en daarmee inderdaad drukken op de collectieve lasten. Zo heeft 53% van de Somaliërs een bijstandsuitkering, tegen 19% van de Iraniërs. Hoe dat verschil te begrijpen? Waarschijnlijk komen de laatste uit betere sociaaleconomische milieus, want niet alleen land van herkomst maar ook opleidingsniveau doet ertoe.

De precare positie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt kent verschillende oorzaken; ze spreken onvoldoende de taal en velen kwakkelen met hun gezondheid. Dat komt niet alleen door de vlucht of de opgedane traumatische ervaringen, maar ook door de tergende onzekerheid in het land van aankomst. Bovendien sluit hun opleiding vaak onvoldoende aan bij de wensen op de arbeidsmarkt, en omgekeerd: werkgevers zijn vaak wel heel terughoudend in het aanstellen van vluchtelingen. In sommige gevallen kun je dat best discriminatie noemen. Hoger opgeleide vluchtelingen vertrekken daarom juist vaker uit

\* Monique Kremer is verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en als bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam. E-mail: kremer@wrr.nl.

Nederland: ze zeggen dat ze zich buitengesloten voelen. Dat is niet alleen tragisch voor hen, maar ook voor ons. De mensen die het beste een bijdrage kunnen leveren aan onze economie, zijn de eersten die weer willen (en kunnen) vertrekken.

De moeizame en vooral tergend langzame opname van vluchtelingen in de arbeidsmarkt is debet aan de nadelige schatkist berekeningen. Toch is er op de berekeningen zelf ook wel wat aan te merken. Zo is er weinig aandacht voor andersoortige opbrengsten: de werkgelegenheid die in Nederland ontstaat door asielzoekers, de btw die ook vluchtelingen betalen. Ook wordt weinig gekeken naar de bijdrage van migranten aan innovatie of economische groei in bredere zin. En we weten ook heel weinig over de arbeidsdeelname van de kinderen van vluchtelingen. In de VS hebben vluchtelingen ook moeite om mee te komen op de arbeidsmarkt, maar hun kinderen doen het vaak uitstekend. Natuurlijk kan niet iedereen een Steve Jobs worden, maar in Nederland is wel erg weinig aandacht voor de kansen voor de tweede generatie.

Naast de financiën is er nog een tweede thema: solidariteit. Vluchtelingen kunnen ook de sociale cohesie ondermijnen die nodig is voor de verzorgingsstaat. De komst van de vooral Syrische vluchtelingen heeft tot veel beroering geleid. Tegenstanders van migratie hebben dat luidruchtig en soms met geweld gedemonstreerd, voorstanders en vrijwilligers hebben in stilte een warm welkom proberen te organiseren. Al decennialang is in Nederland migratie een splijtzwam voor de bevolking: grosso modo vindt de helft van de bevolking immigratie oké, de andere helft is tegen. Bovendien blijkt steeds weer dat lager en middelbaar opgeleiden vaker tegen immigratie zijn.

Voor een verzorgingsstaat is solidariteit onontbeerlijk. Mensen verzekeren zich tegen hun eigen lot maar betalen ook voor een ander. Voelen mensen zich wel voldoende verbonden met 'vreemden'? Solidariteit is immers ook gebaseerd op het kennen en herkennen van de ander. De Amerikaan Richard Freeman waarschuwde al in 1986: 'Als het gevoel ontstaat dat "wij" vooral betalen voor "hun" uitkeringen leven we in de nadagen van de verzorgingsstaat.' De politicologen Reeskens en Van der Meer (2015) vroegen het aan de Nederlandse bevolking. Wat blijkt? Weinig Nederlanders willen immigranten helemaal uitsluiten van sociale zekerheid. Maar mensen maken wel verschil. Aan 'Nederlanders' of mensen wier werk verdwijnt door reorganisatie, wordt vaker een WW-uitkering gegund dan aan vluchtelingen of arbeidsmigrant, en in die volgorde. Wat vooral goed uitpakt voor de 'gunfactor', is als mensen hun best doen voor een baan. Mensen willen liever niet dat iedereen die over de grens komt, meteen een uitkering krijgt. Ze willen graag dat er eerst wat wordt teruggedaan, liefst door te belastig te betalen en te werken. Dat blijkt overigens ook uit een focusgroepstudie onder verschillende categorieën migranten: ook zij zeggen dat je eerst een bijdrage zou moeten leveren voordat je rechten hebt (Kremer, 2013). Er is sprake van wat je 'conditionele solidariteit' zou kunnen noemen.

Wat te doen? De asielinstroom zal niet onmiddellijk opdrogen, de vluchtelingen die er al zijn, zullen voor een groot deel blijven, misschien voor altijd. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat alle veranderingen die nodig zijn voor vluchtelingen, ook in dienst moeten staan voor de 'zittende bevolking'. Bridget Anderson, onderzoeker aan het migratie-instituut van de universiteit van Oxford, Compas, schrijft in haar blog (op 22 september 2015) hoe ongelukkig het is dat de

vluchtelingenstroom precies komt op het moment dat de overheid fors bezuinigt. Terwijl huisvesting, zorg en maatschappelijke ondersteuning op het lokale niveau wordt afgeknepen, wordt aan burgers gevraagd om in te stemmen met de komst van Syriërs. En dat gaat niet. Ze schrijft terecht: 'If we are to avoid a competition between marginalised and impoverished groups it is necessary to make the argument that better services for Syrian arrivals must mean better services for everybody.' Hetzelfde speelt in Nederland. Ook bij ons zou het uitgangspunt moeten zijn dat de komst van vluchtelingen betekent dat we meer moeten investeren, niet alleen in hen maar in iedereen. Op die manier pakt de vluchtelingenstroom ook goed uit voor andere groepen die het nodig hebben.

Hoe? Te beginnen met meer werk maken van werk. In de reeds genoemde Policy Brief wordt een lans gebroken om vluchtelingen sneller aan het werk te krijgen, vooral door niet te wachten tot de trage toelatingsprocedures zijn afgerond. Het is een belangrijke winst vergeleken met de jaren negentig, toen we veel ex-Joegoslavische vluchtelingen ontvingen, dat werk nu hoog op de agenda staat. Vooral op lokaal niveau wordt daar al veel mee geëxperimenteerd. Zo heeft Amsterdam toestemming om asielzoekers aan het werk te helpen nog voordat ze een status hebben. Toch zal voor de meeste asielzoekers gelden dat ze niet naadloos in te voegen zijn in de wensen van de Nederlandse arbeidsmarkt. Naast het doorbreken van de grenzen tussen arbeidsmarktbeleid en toelatingsprocedures is het daarom ook nodig om de muren te slechten rond werk, opleiding en studiefinanciering. Iemand met een bijstandsuitkering mag in principe niet naar school, studiefinanciering is leeftijdsgebonden. Vluchtelingen lopen hier tegenaan, al gelden voor hen iets andere regels, maar veel werklozen net zo goed. Minder rigiditeit en meer maatwerk rond onderwijs, uitkeringen en (leeftijdsgebonden) studiefinanciering zouden voor iedereen een uitkomst zijn.

Ook laten de hoge bijstandscijfers zien dat het activerend arbeidsmarktbeleid voor vluchtelingen faalt. Waarom werkt het niet? Hoewel mensen aan het werk helpen niet makkelijk is in tijden van hoge werkloosheid, zijn er aanwijzingen dat een veel persoonlijker aanpak met meer gesprekken en intensievere begeleiding wel degelijk beter uitpakt, voor vluchtelingen én voor andere kwetsbare groepen. In Zweden doen ze dat, en ze werken daar ook veel met mentoren uit de 'eigen kring'. Actief arbeidsmarktbeleid kan dus veel persoonlijker, intensiever en meer op maat gemaakt, niet alleen voor vluchtelingen maar voor iedereen. Daarnaast zetten vluchtelingen vraagtekens bij ons stelsel van sociale zekerheid. Veel Nederlanders zijn, zoals gezegd, een voorstander van meer wederkerigheid in het stelsel, en er zijn aanwijzingen dat migranten dat zelf ook belangrijk vinden. Het is dan ook niet vreemd om de vraag te stellen of iedereen die in een land woont, dezelfde rechten zou moeten hebben. Daarom wordt steeds vaker gepleit voor het invoeren van een burgerschapsladder. Mensen kunnen dan steeds een trede 'omhoog' gaan als ze voldoen aan bepaalde criteria, bijvoorbeeld het spreken van de taal uit het land van aankomst, vrijwilligerswerk of betaalde arbeid. Een dergelijk model zou dan – nogmaals – niet alleen gelden voor vluchtelingen maar voor iedereen. Hoe zou zo'n stelsel er in de praktijk uit kunnen zien? Een mogelijkheid is om aan burgers persoonlijke 'rekeningen' te koppelen waarop zij punten kunnen 'verdienen'. In de VS noemen ze dat een *Individual Development Account* (IDAs), in Frankrijk *Compte personnel d'activité* (CPA). Op deze manier verandert de verzorgingsstaat in een soort 'contributie-

staat'. Het voordeel is ook dat migranten opgebouwde rekeningen kunnen meenemen.

Er zit natuurlijk ook een keerzijde aan een dergelijk stelsel. Het gevaar dreigt dat mensen die weinig bij te dragen hebben, standaard buiten de boot vallen. Dat is natuurlijk niet de bedoeling. Een contributiestaat zou juist door kleine aanpassingen de solidariteit moeten redden, niet opblazen. Het vergt dus een gedetailleerde maatschappelijke discussie over wat in een samenleving wordt gezien als een legitieme basis voor sociale rechten. We zouden bijvoorbeeld 'solidariteitspunten' kunnen toekennen, bijvoorbeeld als mensen zorgtaken verrichten of als ze onvoldoende geschoold zijn. Dat gebeurt nu al in Chili, waar het systeem al werkt, en waar de overheid geld bijstort op de rekeningen van 'zwakke' burgers. Een dergelijke aanpassing zou de solidariteit van het stelsel kunnen redden en de verzorgingsstaat 'migratie-bestendig' maken.

Vluchtelingen zetten dus terechte vraagtekens bij de huidige verzorgingsstaat. Is ons stelsel wel echt activerend en is de sociale zekerheid voldoende gebaseerd op wederkerigheid? Natuurlijk ontstaan er financiële en sociale spanningen als vreemden worden opgenomen in een land met een verzorgingsstaat. Maar het uitkleden van de sociale zekerheid zou niet het antwoord moeten zijn op de vluchtelingeninstroom. Integendeel. Waarom wordt niet de mogelijkheid aangegrepen om de verzorgingsstaat zo te hervormen, dat iedereen er voordeel bij heeft?

## Literatuur

- Freeman, R. (1986). Migration and the political economy of the welfare state. *The Annals of the American Academy of political and Social Science*, 485(1), 51-63.
- Kremer, M. (2013). *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*. Den Haag: Boom Lemma.
- Meer, T. van der & Reeskens, T. (2015). 'Meneer Rutte, de oplossing ligt niet bij Mohammed'. [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl).
- WRR/SCP/WODC (2014). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. WRR-Policy Brief 4. Den Haag: WRR.