

University of Groningen

Between Welfare and Farewell

de Jong, Petra Wieke

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Jong, P. W. (2019). *Between Welfare and Farewell: The role of welfare systems in intra-European migration decisions*. University of Groningen.

Copyright

Other than for strictly personal use, 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), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Nederlandse samenvatting

Introductie

In de wetenschappelijke literatuur bestaat de verwachting dat meer individuen zullen migreren naar landen met een genereuze verzorgingsstaat, ook wel bekend als de ‘welfare magnet hypothesis’. In veel landen is sprake van een wisselwerking tussen de openheid van grenzen en de sociale rechten van immigranten (Faist, 1995; Ruhs, 2013). Migratie binnen de Europese Unie (EU) vormt hierop echter een uitzondering (Ruhs 2015): wetgeving van de EU waarborgt zowel het vrij verkeer van personen, als het gelijkwaardigheidsbeginsel dat mobiele EU-burgers sociale rechten verleent in het land van bestemming. Tegelijkertijd bestaan er substantiële verschillen tussen lidstaten met betrekking tot hun verzorgingsstaat-arrangementen. De EU vormt daarom een unieke setting om de invloed van de verzorgingsstaat op migratiebeslissingen te bestuderen.

Ook in het publieke debat in samenleving en politiek wordt vaak verondersteld dat de verzorgingsstaat een rol speelt in migratiebeslissingen. Na de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 groeide dan ook de zorg dat Europese verzorgingsstaten onder druk komen te staan door toegenomen intra-Europese migratie. Verschillende EU-lidstaten stuurden aan op restricties op toegang tot sociale zekerheid voor EU-migranten, en het onderwerp was één van de centrale thema’s in het ‘Brexit’-referendum. Het bestuderen van de rol van de verzorgingsstaat in migratiebeslissingen binnen de Europese context is dus niet alleen wetenschappelijk relevant, maar ook van maatschappelijk belang. De centrale vraag in mijn thesis is daarom:

Hoe en in welke mate worden intra-Europese migratiebeslissingen beïnvloed door de verzorgingsstaat in zowel herkomst- als bestemmingslanden?

In mijn proefschrift combineerde ik analytische benaderingen om verschillende elementen van de relatie tussen intra-Europese migratie en verzorgingsstaten te belichten. Ik gebruikte macro-level data om algemene patronen te identificeren, en een micro-perspectief om de onderliggende mechanismen te begrijpen. Het eerste deel van het onderzoek (Hoofdstuk 2 en 3) richt zich op de periode waarin zorgen over een magneetwerking van verzorgingsstaat-arrangementen op intra-Europese migratie toenamen: de jaren rondom de uitbreidingen van de EU in 2004

en 2007. De twee laatste studies (Hoofdstuk 4 en 5) maken gebruik van data uit kwalitatieve interviews en een vignetstudie die ik in 2016 en 2017 in Nederland verzamelde voor dit onderzoek. Ik verwachtte dat migratiebeslissingen gevormd worden door de situatie in zowel het land van herkomst als bestemming. In Hoofdstuk 2, 4 en 5 van het proefschrift vormt Nederland de context voor het onderzoek: in Hoofdstuk 2 en 4 als bestemming, en in Hoofdstuk 5 als land van herkomst. In Hoofdstuk 3 is Nederland opgenomen in de analyses samen met 24 andere Europese herkomst- en bestemmingslanden.

Bevindingen

Toegang tot sociale zekerheid na uitbreidingen van de EU

In Hoofdstuk 2 van mijn proefschrift analyseerde ik recente migratiestromen vanuit Polen en Bulgarije naar Nederland aan de hand van data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), gebaseerd op de Nederlandse bevolkingsregisters. Ik bestudeerde de verblijfsduur van deze immigranten en hun positie op de arbeidsmarkt in de jaren nadat Polen (in 2004) en Bulgarije (in 2007) toetraden tot de EU. Bevindingen voor Poolse en Bulgaarse immigranten in Nederland zijn niet in lijn met de opvatting dat met het wegvallen van grensrestricties de druk op de verzorgingsstaat is toegenomen. In de periode na de EU-uitbreidingen migreerden voornamelijk Poolse en Bulgaarse immigranten in de werkleeftijden naar Nederland, een levensfase waarin individuen over het algemeen meer bijdragen aan de verzorgingsstaat dan zij ontvangen in de vorm van toeslagen of uitkeringen. Recente EU-migranten hebben bovendien niet direct toegang tot het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel. Omdat werkloosheidsuitkeringen zijn gebaseerd op betaalde premies is dit type pas toegankelijk na werkzaam te zijn geweest in Nederland. Maar ook universele en bijstandsuitkeringen zijn niet direct toegankelijk voor inactieve EU-burgers; hun recht op sociale zekerheid is afhankelijk van hun verblijfsduur in het land van bestemming. Een groot deel van de immigranten vertrekt voordat dergelijke rechten zijn opgebouwd: één op de vijf Poolse, en één op de drie Bulgaarse immigranten verliet Nederland binnen het eerste jaar na aankomst. Mijn studie laat daarnaast zien dat het type sociale

zekerheid dat werd gebruikt door EU-migranten uit de nieuwe lidstaten samenhangt met toegang tot de arbeidsmarkt. Over de bestudeerde periode (2007-2014) hadden Bulgaarse immigranten beperkt toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Hoewel een groot aantal Bulgaren in Nederland als werkloos geregistreerd stond, ontving slechts een klein deel hiervan (vier tot zes procent van de beroepsbevolking) een uitkering. Werkloze Bulgaarse immigranten met een uitkering ontvingen vaker bijstand dan een werkloosheidsuitkering aangezien zij nog geen werkverleden hadden opgebouwd in Nederland. Poolse immigranten hebben sinds 2007 volledig toegang tot de arbeidsmarkt, en waren grotendeels werkzaam in Nederland over de jaren onder studie. Wanneer werkloze Poolse immigranten gebruik maakten van een uitkering was dit vaker een sociale verzekering waarvoor zij eerder premies hebben betaald.

De invloed van de verzorgingsstaat op locatiekeuzes

In Hoofdstuk 3 onderzocht ik de invloed van de verzorgingsstaat op locatiekeuzes van intra-Europese migranten over een periode van zes jaar (2003-2008). Hiertoe analyseerde ik migratiestromen tussen 25 Europese landen op basis van de IMEM database. Ik maakte gebruik van een ‘conditional logit model’ dat migratiebeslissingen modelleert als een keuze uit een set van mogelijke bestemmingslanden. De uitkomsten van het model geven hierbij aan welke eigenschappen de kans vergroten dat een land wordt gekozen als bestemming, en welke deze kans juist verkleinen. In navolging van eerder onderzoek gebruikte ik sociale overheidsuitgaven om verschillen tussen verzorgingsstaten te meten. Naast totale sociale overheidsuitgaven analyseerde ik overheidssteun in drie domeinen: gezin, werkloosheid en ouderdom. Door binnen migratiestromen onderscheid te maken tussen migranten in vijf leeftijdscategorieën onderzocht ik of sociale overheidsuitgaven in elk van de domeinen in het bijzonder relevant zijn voor de locatiekeuzes van migranten in de leeftijdscategorieën waarop deze voorzieningen zich richten.

Resultaten van deze studie laten zien dat de impact van sociale overheidsuitgaven op locatiekeuzes verschilt tussen leeftijdscategorieën. Jongvolwassenen met kinderen kozen vaker bestemmingen die meer uitgaven aan

voorzieningen voor families. Ouderen kozen vaker bestemmingen die meer uitgaven aan overheidssteun gericht op ouderen. Volwassenen in de vroege werkleeftijden kozen juist minder vaak voor landen met hogere sociale overheidsuitgaven in het algemeen, en voor landen met meer uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen in het bijzonder. Genereuze verzorgingsstaatarrangementen zijn dus mogelijk aantrekkelijk voor bepaalde meer kwetsbare migrantengroepen, zoals gezinnen met kinderen en ouderen, terwijl het tegendeel het geval lijkt te zijn voor migranten in de werkleeftijden, die doorgaans meer bijdragen aan de verzorgingsstaat dan zij ontvangen. De resultaten laten zien dat het essentieel is om onderscheid te maken tussen de verschillende sociale domeinen en de levensfase van de migrant om de relatie tussen migratie en verzorgingsstaat te begrijpen. Daarnaast hangt de hoogte van sociale overheidsuitgaven waarschijnlijk samen met de demografische compositie van de bevolking en de economische situatie in een land. Dit biedt een mogelijke verklaring voor wisselende uitkomsten uit eerdere studies die gebruik maakten van sociale overheidsuitgaven, en illustreert het belang van meer precieze indicatoren van de verzorgingsstaat in vervolgonderzoek.

De verzorgingsstaat, migratiebeslissingen en de levensloop

In Hoofdstuk 4 formuleerde ik een nieuw conceptueel model voor intra-Europese migratie waarin ik inzichten uit migratietheorieën combineerde met principes vanuit de sociologische levensloop-benadering. Ik onderbouwde het model met bevindingen uit kwalitatieve interviews met EU-burgers afkomstig uit Groot-Brittannië, Polen en Spanje en woonachtig in Nederland. De data ondersteunden het belangrijkste uitgangspunt van het model, namelijk dat migratiebeslissingen enerzijds zijn ingebed in een bredere maatschappelijke context en anderzijds in de levensloop van individuen. Uit de interviews kwam naar voren dat intra-Europese migratiebeslissingen vooral worden gevormd door factoren die op het keuzemoment relevant zijn voor het individu. Informatie over verzorgingsstaatarrangementen werd bovendien vaak pas gezocht wanneer de behoefte aan overheidssteun ontstond. De meeste respondenten waren op het moment van migratie (nog) niet afhankelijk van dergelijke arrangementen. De resultaten

bieden daarom een verklaring waarom zij in hun migratiebeslissingen zelden rekening hielden met de verzorgingsstaat in het land van bestemming. Het beeld dat individuen hadden van de verzorgingsstaat bleek daarnaast grotendeels te worden bepaald door hun persoonlijke ervaringen met verzorgingsstaat-arrangementen, of de ervaringen van anderen in hun netwerk. De verzorgingsstaat in het land van bestemming werd hierdoor pas deel van hun referentiekader na migratie. Meer dan een aantrekkende werking van sociale voorzieningen in het buitenland voorafgaand aan migratie bleek de verzorgingsstaat in het land van verblijf van belang. Dit kan zowel het land van bestemming zijn *na* migratie als het herkomstland *voor* migratie. In sommige gevallen maakte verzorgingsstaat-arrangementen in het land van verblijf migratie mogelijk, terwijl het individuen onder andere omstandigheden stimuleerde om te blijven.

De verzorgingsstaat en migratie-aspiraties

In Hoofdstuk 5 onderzocht ik de invloed van de verzorgingsstaat op migratie-aspiraties onder Nederlandse Masterstudenten aan een groot aantal Nederlandse universiteiten. Voor deze studie gebruikte ik een ‘factorial survey’: een methode waarin survey vragen worden gecombineerd met een experimenteel design in de vorm van hypothetische scenario’s (of ‘vignetten’). Respondenten werden gevraagd om aan te geven in welke mate ze bereid zouden zijn om naar een beschreven bestemmingsland te migreren voor een kortere (maximaal één jaar) of langere periode (meer dan drie jaar). Aan de hand van deze vignetten onderzocht ik het effect van eigenschappen van de verzorgingsstaat op migratie-aspiraties.

De bereidheid om te migreren bleek lager wanneer de kosten van gezondheidszorg in het bestemmingsland hoger waren dan in het herkomstland, en wanneer de wachttijd voor toegang tot werkloosheidsuitkeringen langer was dan de verwachte verblijfsduur. Migratie-aspiraties waren hoger voor bestemmingen waar werkloosheidsuitkeringen hoger waren dan in het herkomstland. De bevindingen lieten echter ook zien dat genereuzere verzorgingsstaat-arrangementen in het herkomstland migratieaspiraties kunnen verminderen. Migratie-aspiraties bleken verder hoger voor bestemmingen met

betere kansen op een baan, maar in het bijzonder in combinatie met hogere werkloosheidsuitkeringen.

Naast deze economische relaties testte ik of de invloed van eigenschappen van de verzorgingsstaat varieerden met persoonlijkheidskenmerken van de respondenten. Hoewel migratieaspiraties over het algemeen lager waren onder risicomijdende individuen nam hun bereidheid om te migreren toe wanneer werkloosheidsuitkeringen hoger waren in het land van bestemming. De impact van hogere werkloosheidsuitkeringen was daarnaast sterker voor individuen die hoger scoorden op de ‘generalized self-efficacy scale’, een instrument dat het zelfvertrouwen meet waarmee respondenten onverwachte situaties tegemoet treden. Deze bevindingen suggereren dat sociale voorzieningen migratieaspiraties beïnvloeden door bescherming te bieden tegen onzekerheid die onderdeel uitmaakt van migratiebeslissingen, en als strategie om onvoorziene gebeurtenissen het hoofd te bieden.

Conclusies

In lijn met het beeld van de verzorgingsstaat als een magneet ging eerder onderzoek naar de link met migratie voornamelijk uit van een economische ‘pull factor’, waarbij de nadruk lag op de verzorgingsstaat in het bestemmingsland. Mijn empirische analyses laten zien dat de invloed van verzorgingsstaten op migratiebeslissingen veel complexer is dan een algemeen magneet-effect, en samenhangt met de manier waarop de verzorgingsstaat een rol speelt in de levens van individuen. Generieuze verzorgingsstaat-arrangementen kunnen een aantrekkende werking hebben, maar ook een ontmoedigende wanneer individuen niet in aanmerking komen voor deze voorzieningen, of wanneer er hogere kosten aan verbonden zijn. Het is daarom van belang om de verzorgingsstaat niet te benaderen als een totaalpakket, maar om onderscheid te maken tussen verschillende voorzieningen en de criteria die er toegang toe verlenen. Op basis van mijn onderzoek kunnen drie belangrijke overkoepelende conclusies worden getrokken:

1. In Europa richten verzorgingsstaat-arrangementen zich vaak op individuen in een bepaalde levensfase. Levensloopkenmerken zijn daarmee een belangrijke indicator van behoefte aan, en recht op overheidssteun. Hoewel verzorgingsstaat-arrangementen van belang lijken te zijn voor bepaalde meer kwetsbare groepen, zoals gezinnen met kinderen en ouderen, migreren de meeste EU-migranten in levensfasen waarin zij niet of nauwelijks afhankelijk zijn van de verzorgingsstaat (Hoofdstuk 2-4). Dit biedt een verklaring voor het beperkte empirische bewijs dat ik in mijn onderzoek vind voor een aantrekkende werking van verzorgingsstaten op migratiebeslissingen.
2. In Europese verzorgingsstaten zijn sociale rechten daarnaast vaak afhankelijk van iemands verblijfsduur in een land, of zelfs van betaalde contributies. Dit staat in contrast met het idee dat individuen kunnen migreren met als doel gebruik te maken van sociale voorzieningen in plaats van te werken en bij te dragen. Hoewel ik in mijn proefschrift weinig bewijs vond dat verzorgingsstaat-arrangementen zelf een belangrijke motivatie vormen voor migratie, kunnen verzorgingsstaten intra-Europese migratie wel mogelijk maken door bescherming te bieden tegen de onzekerheid en risico's inherent aan migratiebeslissingen (Hoofdstuk 5).
3. Tot slot wijst mijn onderzoek uit dat verzorgingsstaat-arrangementen migratiebeslissingen voornamelijk beïnvloeden door de manier waarop ze worden ervaren in het land van verblijf. Tevredenheid met of afhankelijkheid van de verzorgingsstaat stimuleerde immigranten in sommige gevallen om in het bestemmingsland te blijven, zonder dat sociale zekerheid de oorspronkelijke migratiebeslissing motiveerde (Hoofdstuk 4). Maar ook voorafgaand aan migratie bleken genereuze verzorgingsstaat-arrangementen in het herkomstland migratie-aspiraties te kunnen verminderen (Hoofdstuk 5). Waar eerder onderzoek zich vooral richtte op een aantrekkende werking van sociale voorzieningen in het bestemmingsland, onderstreept mijn proefschrift

daarom het belang van sociale voorzieningen in het land van herkomst in relatie tot migratie.

Maatschappelijke relevantie

Al eerder wezen onderzoekers op nadelige gevolgen van het plaatsen van restricties op de sociale rechten van immigranten (Koettl, Holzmann, & Scarpetta, 2006; Lafleur & Mescoli, 2018; Mantu & Minderhoud, 2016). Beperkte toegang tot de verzorgingsstaat in het bestemmingsland kan immigranten verdrijven van de formele arbeidsmarkt, omdat dit zou betekenen dat ze contributies betalen voor voorzieningen waar ze geen gebruik van kunnen maken. Het is aannemelijk dat een dergelijke ontwikkeling de socio-economische positie van immigranten zal verslechteren, en op lange termijn zelfs kan leiden tot een grotere afhankelijkheid van sociale voorzieningen. Daarnaast neemt oneerlijke competitie op de arbeidsmarkt toe wanneer immigranten in de informele sector werkzaam zijn tegen lagere lonen. Mijn onderzoek onderschrijft dit, en laat daarnaast zien dat de verzorgingsstaat migratiebeslissingen weliswaar kan beïnvloeden, maar niet zozeer als onafhankelijke ‘pull factor’. In plaats daarvan maakt de verzorgingsstaat migratie mogelijk door bescherming te bieden tegen onzekerheid en risico’s in migratiebeslissingen. Dit betekent mogelijk dat individuen minder bereid zullen zijn om te migreren in de afwezigheid van het vangnet dat de verzorgingsstaat biedt. Omdat vrij verkeer van personen één van de fundamentele pijlers van de EU is, lijken maatregelen die toegang tot sociale zekerheid voor EU-migranten beperken daarom in strijd met de doelstellingen van de Europese Commissie. Mijn onderzoek laat daarnaast zien dat restricties op de sociale rechten van migranten migratie-aspiraties kunnen verminderen onder jonge, hoogopgeleide individuen. Dit is in het bijzonder onwenselijk, omdat deze groep doorgaans een positieve bijdrage levert aan de economie en de verzorgingsstaat in het land van bestemming.

Tot slot laat ik in het proefschrift zien dat de sociale rechten van EU-migranten, net zoals die van niet-migranten, in Europese verzorgingsstaten doorgaans worden opgebouwd over tijd en daarmee afhankelijk zijn van verblijfsduur en/of betaalde contributies. Veel EU-migranten migreren in

levensfasen waarin zij weinig gebruik maken van de verzorgingsstaat, en vertrekken weer voordat ze volledige rechten op sociale voorzieningen in het bestemmingsland hebben opgebouwd. Deze inzichten zijn niet alleen van belang voor politieke en publieke debatten rondom dit thema, maar hebben ook belangrijke implicaties voor onderzoek naar de link tussen de verzorgingsstaat en migratie. Belangrijker dan de grootte van immigratiestromen is daarom de vraag *wie* migreert, en hoe de verzorgingsstaten in herkomst en bestemming de levens van deze individuen beïnvloeden.