
De werving van gastarbeiders als resultante

Een sociaal probleem in arenaperspectief

De arbeidsmarkt is een belangrijk veld van sociale problemen. Tussen de vraag naar en het aanbod van banen liggen altijd discrepanties van kwalitatieve en kwantitatieve aard. In de moderne verzorgingsstaat verzachten allerlei collectieve en statelijke verzorgingsarrangementen enige nadelige gevolgen van die discrepanties voor individuen. Die arrangementen hebben echter op den duur hun eigen problemen geschapen toen er meer en meer mensen een beroep op konden doen en deden. Hierdoor zijn de kosten toegenomen en daarmee de last op de schouders van de samenleving. Dit versterkt de roep om maatregelen.

Over wat nu eigenlijk de aard van het probleem is, verschillen de meningen. Sinds het begin van de jaren zeventig staat het aantal mensen met een werkloosheidsuitkering hoog op de politieke agenda. Sinds enkele jaren geldt het grote aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering als een zeker zo belangrijk probleem. Daarnaast sluimert al zeker twee decennia een debat over vergrijzing, met als voornamelijk component het aantal mensen met een ouderdomsuitkering. Lange tijd zijn deze drie problemen betrekkelijk geïsoleerd beschouwd. Een van de strategieën om het aantal mensen met een werkloosheidsuitkering terug te dringen was het invoeren van de VUT en andere regelingen om vervroegd met pensioen te gaan en een soepel toelatingsregime tot de arbeidsongeschiktheidsregelingen.¹ Zo werkten de regelingen als communicerende vaten en werd het ene probleem verkleind door het andere te vergroten.

De laatste jaren wordt een nieuwe definitie van het probleem gearticuleerd, waarin voornoemde drie problemen worden geïntegreerd. De kwestie is niet zozeer dat er teveel mensen zijn met een uitkering, maar te weinig mensen met een baan.² Om dit argument kracht bij te zetten wordt verwezen naar andere ontwikkelde landen, waar het percentage van de bevolking met een baan aanzienlijk hoger ligt dan in Nederland.³ Ook wordt verwezen naar het verleden: terwijl er in 1960 nog 3 werknemers⁴ waren per uitkeringsstrekkers, moesten in 1989 1,4 werknemers een uitkeringsstrekkers voor hun rekening nemen.

Een strijd over probleemdefinities is niet alleen een woordenspel. Immers, de definiëring van het probleem bakent af wat mogelijke oplossingen zijn. Wordt de zware financiële last van de uitkeringen gezien als het probleem, dan ligt de oplossing in het verlichten van die last door de uitkeringen te verlagen of het aantal uitkeringstrekkingen te verkleinen ('volumebeleid'). Ziet men daarentegen het te geringe aantal werkenden als het probleem, dan zoekt men eerder een oplossing door het aantal werkenden te vergroten.

Verschuillende probleemdefinities leiden dus tot verschuillende oplossingsstrategieën. Overigens ligt de volgorde van het formuleren van een probleem en zijn oplossing niet vast. Belangen en politieke voorkeuren kunnen een bepaalde oplossing aantrekkelijk of juist onaanvaardbaar maken. Soms wordt dan ook eerst een oplossing gekozen en vervolgens bepaald welke probleemdefinitie daarmee te rijmen valt. Een voorbeeld: vanuit de opvatting over de centrale plaats van het gezin en de rolverdeling tussen de man als kostwinner en de vrouw als verzorgster verzet het CDA zich tegen toenemende arbeidsmarktparticipatie van gehuwde vrouwen met kinderen. Toenemende arbeidsmarktparticipatie van deze groep zou een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan de vergroting van het aantal werkenden en zo het financiële draagvlak van de sociale zekerheid kunnen vergroten. 'Te weinig werkenden' is dan ook een probleemdefinitie die voor het CDA onaantrekkelijk is, omdat ze oplossingsstrategieën opwerpt die deze partij liever onbesproken laat.

De probleemdefinitie 'te weinig werkenden' is niet nieuw in Nederland. In de jaren vijftig en zestig was het aantal werkenden niet te klein ten opzichte van het aantal uitkeringstrekkingen, maar ten opzichte van het aantal beschikbare banen. Het naar Nederland halen van gastarbeiders is toen gehanteerd als oplossingsstrategie, of althans als een van de oplossingsstrategieën. Een interessante vraag is hoe dat kwam. Hoe werd het probleem precies gedefinieerd, zodat het naar Nederland halen van gastarbeiders een oplossing werd en andere, potentieel concurrerende oplossingen werden uitgesloten?

Een arenaperspectief

Sociale problemen bestaan niet zomaar, maar komen tot stand. Of, in moderne sociologische terminologie, ze worden geconstrueerd. De term constructie blijkt onder sociologen vaak aanleiding te geven tot misverstanden en weerstanden. Die zijn nagenoeg allemaal terug te voeren op de gedachte dat wat geconstrueerd is daarom subjectief, relatief of zelfs irreal

zou zijn. In sommige artikelen over sociale problemen maken de auteurs onderscheid tussen 'echte' en 'geconstrueerde' problemen, daarmee suggererend dat die laatste minder echt zouden zijn. In deze benadering zijn geconstrueerde problemen vooral problemen die achteraf bezien overdreven zijn.⁵

Het uiteenrafelen van de constructie van een sociale situatie kan als retorisch effect hebben dat die situatie daardoor minder absoluut lijkt.⁶ Dit effect wordt soms met opzet ingezet door auteurs om gevestigde praktijken te 'ontmaskeren'. Voorbeelden hiervan zijn vooral te vinden in het wetenschapsonderzoek, waar constructivistische benaderingen floreren.⁷ Maar ook de auteurs die onderscheid maken tussen 'echte' en 'geconstrueerde' sociale problemen maken gebruik van dit effect.

Zinvoller is het om constructie te zien als een proces. Daarmee krijgt deze benadering twee evidente voordelen: ze dynamiseert het object van onderzoek en ze introduceert denkende en handelende actoren. Dan is het ook gemakkelijk in te zien dat het geconstrueerde karakter van een sociale situatie die situatie niet minder 'hard' of reëel maakt. Een vergelijking met maatschappelijke hardware is instructief: dat een gebouw of een brug is geconstrueerd - wat weinigen zullen willen betwisten - maakt ze niet minder stevig. Nadruk op het geconstrueerde karakter ervan opent wel de weg om te onderzoeken welke actoren welke keuzen hebben gemaakt en op welke manier zij hebben bijgedragen aan de uiteindelijke vorm van het bouwwerk.

Binnen het onderzoeksterrein van sociale problemen gelden Malcolm Spector en John Kitsuse als pioniers van de constructivistische benadering. 'The process by which members of groups or societies, through assertions of grievances and claims, define a putative condition as a social problem', stellen ze in de eerste zin van een programmatisch artikel.⁸ 'The central problem for a theory of social problems, so defined, is to account for the emergence, maintenance, and history of claim-making and responding activities.' Daartoe ontwikkelen ze een model voor de 'natural history' van sociale problemen waarin ze vier stadia onderscheiden.

In het eerste stadium proberen groeperingen het bestaan van een of andere situatie te definiëren als schadelijk of anderszins onwenselijk en er een publieke of politieke zaak van te maken. In het tweede stadium vindt de groepering in kwestie enige erkenning van een officiële organisatie of instelling, hetgeen bijvoorbeeld kan leiden tot het instellen van een officieel onderzoek of het doen van voorstellen ter verandering van de situatie. In het derde stadium drukken de betrokken groeperingen hun ontevredenheid uit met de manier waarop instanties met hun probleem omgaan. In het vierde stadium verwerpen die groeperingen de reactie van de instantie(s)

op hun eisen en ontwikkelen ze parallelle of tegen-instituties als reactie op de gevestigde procedures.

Spector en Kitsuse zien deze vier stadia niet zozeer als een exacte empirische beschrijving van enig concreet sociaal probleem, maar meer als een ideaaltypisch model. Als zodanig dient het vooral om attent te maken op de verschillende typen processen die een rol spelen in de constructie van een sociaal probleem.

Uit de beschrijving van de vier stadia blijkt al dat Spector en Kitsuse sociale problemen zien als inherent aan moderne samenlevingen, dat wil zeggen samenlevingen waarin burgers legitieme claims bij overheidsinstanties kunnen leggen om in bepaalde situaties interveniërend op te treden. 'The idea of "social problems" is unique to modern societies' stelt Joseph Gusfield dan ook.⁹ Moderne samenlevingen hebben een 'cultuur van sociale problemen', schrijft hij, waarin het tot de normale manier van interpreteren van de wereld om ons heen behoort om bepaalde condities niet alleen te zien als deplorabel, maar ook als oplosbaar en als publieke aandacht en actie vergend.

Publieke aandacht is echter een schaars goed. Stephen Hilgartner en Charles Bosk nemen deze schaarste als uitgangspunt voor hun arenamodel van sociale problemen. Ze bouwen daarbij voort op onder anderen Spector en Kitsuse, maar leggen andere accenten: 'But instead of emphasizing the stages of a social problem's development, we focus on competition: we assume that public attention is a scarce resource, allocated through competition in a system of public arenas.'¹⁰ Voorbeelden van zulke publieke arena's zijn het parlement, overlegorganen, adviescommissies, de pers, maar ook belangenorganisaties en fortdsen.

De competitie tussen sociale problemen speelt zich op twee niveaus tegelijk af. Enerzijds kunnen verschillende manieren om tegen een bepaalde zaak aan te kijken met elkaar concurreren om de positie van algemeen aanvaarde voorstelling van de werkelijkheid. Zo kunnen op het gebied van verkeersveiligheid claims over roekeloos rijden concurreren met claims over onveilige voertuigen. Anderzijds concurreert een groot aantal problemen - van zwangere oma's tot zwerfkinderen - met elkaar om publieke aandacht. In een complex selectieproces wordt vastgesteld welke problemen als belangrijk gelden en welke niet. 'Their successes or failures in this competition need bear no strong relationships to the number of people affected, the extent of harm (as measured by any particular set of criteria), or to any other independent variables that purport to measure importance.'¹¹ Elke publieke arena heeft volgens Hilgartner en Bosk een beperkte 'draagcapaciteit'. Dat betekent dat het aantal erkende sociale problemen niet wordt bepaald door het aantal schadelijke of gevaarlijke situaties dat

in de samenleving voorkomt, maar door de draagcapaciteit van publieke arena's. De opkomst van het ene sociale probleem leidt dan ook noodzakelijkerwijs (tenzij de capaciteit van de arena's toeneemt) tot verminderde aandacht voor een of meer andere.¹²

Het parlement als arena

Een verkenning van de literatuur over gastarbeiders, buitenlandse arbeiders, allochtonen en etnische minderheden leverde vrijwel niets bruikbaar op over de vraag waarom zij naar Nederland waren gehaald. E.L. Berg gaat wel uitvoerig in op het economisch nut van buitenlandse arbeiders voor de Nederlandse samenleving, maar neemt hun komst en hun aanwezigheid hier als gegeven.¹³ Al het onderzoek gaat over de positie van deze mensen toen ze eenmaal hier waren, niet over het debat dat aan hun komst voorafging. Dit lijkt een nauwelijks ontgonnen onderzoeksterrein.

De enige manier om betrouwbare informatie te vergaren over de werking van gastarbeiders en de debatten waarmee dat gepaard ging, was op zoek te gaan naar de primaire bronnen. Omdat in de Memorie van Toelichting op de begroting van het ministerie van sociale zaken en volksgezondheid (in de jaren vijftig en zestig één ministerie) vrijwel steeds een paragraaf is gewijd aan de arbeidsvoorziening en de problemen die daarmee waren, zouden deze stukken een beeld kunnen geven van de afwegingen die werden gemaakt bij het kiezen voor het werven van gastarbeiders. Hoe werd het probleem gedefinieerd? Welke alternatieve oplossingen werden genoemd? In welke termen werd over de werving van gastarbeiders gerept? Hoe veranderde dit in de loop der jaren? Het parlement is hierbij op te vatten als een arena in de zin van Hilgartner en Bosk, waarin sociale problemen met elkaar concurreren om aandacht.

Voor dit artikel zijn de Memories van Toelichting van de jaren 1950 tot en met 1966 bestudeerd. Waar in de index op de Kamerstukken via de trefwoorden gastarbeiders, immigranten, buitenlandse arbeiders en dergelijke werd verwezen naar de parlementaire behandeling van de begroting, zijn de stukken eveneens geraadpleegd. Daarnaast werd de *Nota buitenlandse arbeiders* van 1970, de eerste kabinetsnota over dit onderwerp, en de parlementaire behandeling daarvan doorgenomen. Deze behandeling nam overigens ruim vier jaar in beslag. Tenslotte werd een beroep gedaan op het knipselarchief van de *Nieuwe Rotterdamsche Courant*, waaruit de knipsels onder de trefwoorden gastarbeiders, buitenlandse arbeiders en vreemdelingen uit de periode 1950-1969 werden opgevraagd.

Gebrek aan arbeid

Nederland worstelde in 1950 nog volop met de wederopbouw. Bestrijding van de woningnood en bevordering van industriële productie waren economische prioriteiten. Een deviezentekort legde grenzen op aan de snelheid waarmee kon worden geïnvesteerd. Sinds het eind van de oorlog kende Nederland een aanzienlijke werkloosheid. Werklozen werden met tienduizenden tegelijk ingeschakeld in speciale projecten, deels om projecten te kunnen uitvoeren die als goed voor het land werden gezien, deels om te voorkomen dat werklozen zouden wennen aan een bestaan in ledigheid.¹⁴

In de paragrafen over arbeidsvoorziening in de Memories van Toelichting bij de begroting van het ministerie van sociale zaken en volksgezondheid was in het begin van de jaren vijftig werkloosheid en werkverschaffing dan ook het dominante thema. Er werden successen gemeld. Het aantal werklozen nam af, maar aanvullende werkgelegenheid bleef vooralsnog noodzakelijk. 'In 1952 baarden de werkloosheidscijfers de Regering vrij veel zorg. Sindsdien is echter een aanzienlijke verbetering ingetreden en in de zomer van 1953 kon in een enkele bedrijfstak hier en daar zelfs van enige overspanning van de "arbeidsmarkt" worden gesproken.'¹⁵ Het aantal werklozen varieerde in 1953 van 65.000 in de zomer tot 170.000 in de winter. Van hen waren 11.000, respectievelijk 30.000 tewerkgesteld bij de Dienst voor de Uitvoering van Werken, de zogeheten DUW-arbeiders.¹⁶

Hoewel dus in enkele sectoren al wel enige spanning op de arbeidsmarkt werd onderkend, bleef de bestrijding van de werkloosheid prioriteit van het ministerie. 'De bemoeiingen met de werkgelegenheid, voor zover deze tot het terrein van het Departement van Sociale Zaken en Volksgezondheid behoren, kunnen globaal genomen in drie hoofdtaken worden onderscheiden: het creëren van additionele werkgelegenheid (...), de bevordering van de emigratie, medewerking aan het scheppen van zo gunstig mogelijke voorwaarden voor de uitbreiding van industrie en export.'¹⁷

Hoewel er wel buitenlandse arbeiders in Nederland werkzaam waren - dat is altijd zo geweest: er was zowel grensarbeid als werving van bijvoorbeeld Polen, Joegoslaven en Italianen om in de mijnen te werken; ook in de koopvaardij werkten van oudsher vele buitenlanders - golden zij niet als object van beleid. Hun aanwezigheid werd kennelijk door de landelijke politiek niet als problematisch ervaren.¹⁸ De woorden buitenlandse arbeider, gastarbeider of immigratie komen in de trefwoordenregisters op de Kamerstukken van het begin van de jaren vijftig niet voor.

Gebrek aan arbeiders

Een jaar later bleek de werkloosheid verder gekrompen. 'Intussen heeft zich sedert het vorig jaar, toen het reeds mogelijk bleek een enigszins optimistischer geluid te doen horen, een zowel naar omvang als tempo verrassende vooruitgang geopenbaard.' Sinds 1945 was de beroepsbevolking met 700.000 mensen toegenomen.¹⁹ Voor het eerst repte de minister niet meer van 'spanning' of 'krapte' op de arbeidsmarkt, maar van 'een tekort aan arbeidskrachten'. Uitvoerig betoogde hij in de Memorie van Toelichting waarom beperking van de emigratie geen goed middel zou zijn om deze schaarste aan arbeidskrachten tegen te gaan. 'Volgens alle gegevens, waarover op langer zicht kan worden beschikt, dient voor de eerstkomende decennia rekening te worden gehouden met structurele bevolkingsoverschotten.'²⁰

In deze tijd nam de bevolking jaarlijks toe met meer dan 150.000 zielen. Men rekende met een bevolking van ver over de twintig miljoen in het jaar 2000. Nog in 1965 ging het CBS er in zijn eerste officiële bevolkingsprognose van uit dat Nederland in 2000 21 miljoen inwoners zou tellen.²¹ De ongerustheid hierover, ook in wetenschappelijke kring, leidde in 1967 onder meer tot een congres met de onheilspellende naam *De mens in dichte pakking*. Achteraf blijkt de eerste bevolkingsprognose van het CBS precies op een keerpunt in de bevolkingsontwikkeling te zijn geleverd: na 1965 daalde het aantal kinderen per vrouw snel tot een niveau dat in andere ontwikkelde industrielanden reeds gebruikelijk was. Demografen spreken wel van de 'pilknik' in de vruchtbaarheidsstatistieken. In de jongste bevolkingsprognose gaat het CBS uit van 16 miljoen inwoners in 2000 en 17 miljoen in 2020.²²

Als probleem werd gezien dat werkloosheid en werkgelegenheid geografisch ongelijk over het land waren verdeeld. 'Wat tenslotte de spanning op de arbeidsmarkt betreft, werden reeds verschillende maatregelen genomen om aan de sterk gestegen vraag naar arbeidskrachten tegemoet te komen. Door de toewijzing van migratiewoningen in de industriegebieden aan werklozen uit de overschotgebieden werd de geografische mobiliteit vergroot.'²³ Hierbij moet men bedenken dat de woningnood nog altijd als zeer nijpend werd ervaren. De minister zag echter slechts beperkte mogelijkheden de schaarste aan arbeidskrachten verder te bestrijden. 'Een verdere vergroting van het aanbod van arbeidskrachten lijkt op korte termijn echter niet te bereiken.'²⁵ Hij hield klagende werkgevers voor dat zij moesten beseffen dat dit menselijk gezien toch een minder schrijnend probleem vormde dan de werkloosheid van eerdere jaren.

Door de oppositie werd een andere trend op de arbeidsmarkt gesignaleerd. De communist Brandenburg vroeg in de Eerste Kamer aandacht voor het groeiend aantal werkende gehuwde vrouwen. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek zou dit aantal tussen 1947 en 1950 gestegen zijn van 186.620 tot 247.463. Dit stemde Brandenburg tot zorg: 'Het typische verschijnsel bij de arbeiders is thans, dat het gemiddelde arbeidersgezin niet meer van het loon van de vader kan rondkomen. Hoe langer hoe meer moet de moeder meewerken.'²⁵ Hij interpreteerde deze ontwikkeling dus vooral als een uiting van vergroting van het arbeidsaanbod²⁶ (vrouwen moeten werken, omdat het inkomen van hun man niet toereikend is), niet als een vergroting van de vraag naar arbeid. Toch begon de toenemende vraag naar arbeid in enkele sectoren problematisch te worden. In 1955 werd in de Memorie van Toelichting gerept van een landarbeiderstekort²⁷, het jaar erop van een tekort aan bouwvakarbeiders²⁸.

Het Eerste-Kamerlid Vixseboxse stelde bij de vaststelling van de begroting van het ministerie van sociale zaken en volksgezondheid:

De arbeidsvoorziening baart de Regering bij de huidige, sinds geruime tijd bestaande, praktisch volledige werkgelegenheid, weinig zorg. De moeilijkheden liggen voor haar thans op het terrein van de voorziening in het gebrek aan werkkrachten. Deze moeilijkheden worden nog verhoogd door het - mijns inziens terecht bestaande - streven de leeftijdsgrens, waarop het aan jongens en meisjes geoorloofd is bedrijfsarbeid te verrichten, te verhogen. Een verlichting van deze moeilijkheden kan gevonden worden door tijdelijke import van buitenlandse werkkrachten, door een efficiënte benutting der beschikbare werkkrachten beneden de pensioengerechtigde leeftijd, door inschakeling van valide pensioen-trekkers en tenslotte door tijdelijke stopzetting der emigratie.²⁹

De kwestie rond de uitbreiding van het verbod op jeugdarbeid is een schoolvoorbeeld van hoe problemen in de parlementaire arena met elkaar concurreren. Sinds het eind van de negentiende eeuw werd jeugdarbeid door wettelijke maatregelen, onder meer het beroemde Kinderwetje van Van Houten, teruggedrongen. Daarbij speelden zowel morele en pedagogische argumenten een rol, maar ook druk vanuit de vakbeweging. Jeugdarbeid was goedkoop en had daardoor een neerwaarts effect op de lonen van volwassen arbeiders. In de jaren vijftig en zestig werden stappen ondernomen om jeugdarbeid verder te beperken. Het door verschillende partijen om verschillende redenen op de agenda geplaatste probleem van jeugdarbeid had een hogere prioriteit dan het probleem van het tekort aan arbeidskrachten. Dus blokkeerde de oplossing van het eerste probleem een van de mogelijke oplossingsstrategieën voor het tweede.

In 1961 overwoog de minister een arbeidsverbod voor 14-jarige jongens in te voeren (voor meisjes was er al sinds 1955 zo'n verbod), maar hij rekende niet voor of dat effecten zou hebben voor de arbeidsmarkt. Die werden ook niet expliciet afgewogen tegen de wenselijkheid van het genoemde arbeidsverbod.³⁰

Op twee van de genoemde strategieën ging hij verder in: verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en beperking van de emigratie. 'Het vraagstuk van de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd dient ernstig bestudeerd te worden. De sterke stijging van de gemiddelde leeftijd, de krachtiger gezondheidstoestand van oudere mensen, en de voortdurende stijging van de pensioenlasten geven daartoe alle aanleiding.' Echter, in dezelfde jaren werd gediscussieerd over een algemene ouderdomsvoorziening, die eerst in de Noodwet van Drees en later in de AOW vorm kreeg. De invoering van de AOW maakte het voor vele 65-plussers die niet over een pensioen beschikten mogelijk om te stoppen met werken.

Emigratie leverde destijds een aanzienlijke bijdrage aan de schaarste op de arbeidsmarkt, omdat vele duizenden arbeidskrachten per jaar naar het buitenland vertrokken. Toch steunde Vixseboxse de minister, die de emigratie niet wilde beperken. Net als de minister zag hij emigratie als noodzakelijk om overbevolking op langere termijn tegen te gaan. 'Het sterke bevolkingsaccres blijft een ernstige bedreiging vormen met werkloosheid zodra in de toekomst door conjuncturomslag de werkgelegenheid zou verminderen.'³¹

Italianen

De metaalindustrie wierf ondertussen Italianen, die een tijdelijk arbeidscontract voor twee jaar kregen. Of ze daarna mochten blijven was afhankelijk gesteld van de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het ging hier in de eerste plaats om geschoolde arbeiders:

In het algemeen zullen geen ongeschoolde arbeiders worden toegelaten. Hierop kunnen echter uitzonderingen worden gemaakt, indien de aanvraag van de betrokken bedrijfstakken of beroepsgroepen, daartoe aanleiding zou geven. Gedacht wordt hierbij bijv. aan ondergrondse arbeid in de mijnen, waar tegen tewerkstelling van ongeschoolde buitenlanders geen bezwaar hoeft te bestaan, of aan sommige beroepsgroepen voor vrouwelijke arbeidskrachten.³²

Uit deze passage blijkt ook dat de regering het initiatief voor de werving van buitenlanders geheel overliet aan werkgevers. Zij konden aanvragen

indienen om in het buitenland bepaalde arbeidskrachten te mogen werven, waarop de overheid eventueel een tewerkstellingsvergunning afgaf. Buitenlandse arbeiders werden in de eerste plaats gezocht in de landen aan de Middellandse Zee, omdat België en Duitsland reeds geruime tijd ervaring hadden met het werven van arbeiders in deze landen.³³

In de Memorie van Toelichting op de begroting voor het dienstjaar 1956 sprak de minister van sociale zaken en volksgezondheid van een 'scherp gevoeld tekort aan arbeidskrachten'.³⁴ Er zaten in mei 1955 slechts 43.000 mensen zonder werk, van wie 11.000 als 'seizoenswerklozen' werden aangeduid, 10.000 als 'minder geschikten', 16.000 als 'overgangs- of frictiewerklozen' en 6.000 als 'structuurwerklozen'. Deze laatste categorie was nagenoeg beperkt tot het noorden van het land. Hier tegenover stonden 87.000 onvervulde vacatures geregistreerd bij de arbeidsbureaus en 'bekend is dat vele werkgevers hun vacatures niet meer aan de arbeidsbureaus opgeven, omdat deze bureaus toch niet aan de vraag kunnen voldoen'.³⁵ De daling van de werkloosheid was niet alleen te danken aan het aantrekken van de economie, maar ook aan het emigratie-overschot, dat ondanks de terugkeer van honderdduizenden uit Indië tussen 1948 en 1954 gemiddeld meer 20.000 personen per jaar bedroeg. In het topjaar 1952 vestigden zich 81.000 Nederlanders in het buitenland.³⁶ Toch zag de regering geen reden de emigratie te beperken. In tegendeel, emigranten werden nog steeds met raad en geld gesteund.

Het is begrijpelijk dat sommigen zich onder deze omstandigheden de vraag stellen, of onveranderd moet worden doorgegaan met het verlenen van subsidie aan hen die wensen te emigreren. Aan de ook wel gehoorde opvatting dat de Nederlandse regering de emigratie van sommige categorieën zou moeten verbieden, gaat de ondergetekende stilzwijgend voorbij, aangezien zulk een maatregel on-Nederlands zou zijn. Wat betreft het niet-subsidiëren van bepaalde categorieën van emigranten zij opgemerkt, dat ons geboortenoverschot zich nog steeds rondom de 150.000 per jaar beweegt, mede door ons dalend sterftecijfer (voor de oorlog 8,5 per 1000 inwoners, thans circa 7,5 per 1000 inwoners), hetgeen ons noodzaakt een emigratiepolitiek op lange termijn te voeren.³⁷

De minister verwachtte dat het opleggen van emigratiebeperkingen aan categorieën die op de Nederlandse arbeidsmarkt zeer gewild waren repercussies zou hebben op het beleid van de ontvangende landen, die waarschijnlijk geen genoeg zouden nemen met uitsluitend die Nederlanders die hier als 'misbaar' werden beschouwd. Bovendien hielpen emigranten hun vrienden en familie later te emigreren, dus vermindering van de emigratiestroom zou het moeilijker maken de stroom later weer op gang te krijgen.

Stopzetting van de subsidiëring van bouwvakarbeiders wordt wel bepleit met het oog op de nog altijd zeer acute woningnood. Wanneer men echter bedenkt, dat het gevolg van zulk een maatregel zou kunnen zijn, het teruggebben van de emigratiestroom met 20.000 of 25.000 emigranten en dat dit betekent, dat wij nog 10.000 woningen per jaar nodig zouden hebben, dan is het duidelijk, dat met zulk een maatregel het paard achter de wagen gespannen wordt. (...) Waar bovendien binnen afzienbare tijd de grote stroom der na-oorlogse geboorten op de arbeidsmarkt verschijnt (in 1961-1965 gemiddeld 85.000 personen per jaar tegen gemiddeld 50.000 personen per jaar in de jaren 1951-1955!) zou afdamming van de emigratiestroom thans met alle onvermijdelijke gevolgen, welke dat voor de toekomstige emigratiestroom hebben moet, geen juist beleid zijn.³⁸

Dit is een van de meest uitgesproken afwegingen tussen verschillende oplossingsstrategieën voor het tekort aan arbeidskrachten. Door emigratie te blijven stimuleren vergrootte het kabinet dus willens en wetens het tekort aan arbeidskrachten.

In 1956 werd de werving van Italianen geïntensiveerd.

De in de loop van 1955 optredende tekorten aan arbeidskrachten waren aanleiding om de tijdelijke tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten op groter schaal dan voorheen in overweging te nemen. Hierbij werd evenwel het standpunt ingenomen, dat met het oog op de hier te lande bestaande zeer ernstige woningnood deze tewerkstelling geen belasting voor de Nederlandse woningvoorraad zou mogen vormen. Overeenkomstig dit standpunt werd bij de besprekingen te Rome, waarbij de tewerkstelling van Italiaanse arbeidskrachten werd voorbereid, van Nederlandse zijde medegedeeld, dat de regeling beperkt diende te worden tot ongehuwde arbeiders. Van Italiaanse zijde werd er evenwel sterk op aangedrongen, ook gehuwden in het project te betrekken. Van twee kwaden achtte de Italiaanse overheid de scheiding van het gezin te verkiezen boven de voortdurende werkloosheid zonder uitzicht. Van Nederlandse zijde is daarop de tewerkstelling van gehuwden niet uitgesloten, onder voorwaarde, dat de betrokken Italiaanse arbeiders er vóór overkomst naar Nederland duidelijk op zou worden gewezen, dat de tewerkstelling in beginsel een tijdelijk karakter draagt en gezinsscheiding met zich brengt. Ultimo juni van dit jaar werkten in Nederland 1800 arbeidskrachten van Italiaanse nationaliteit.³⁹

Dit aantal was te verwaarlozen bij de omvangrijke fluctuaties die zich toch al in de omvang van de beroepsbevolking voordeden. Volgens het Centraal Planbureau nam de beroepsbevolking in 1953 toe met 64.000, in 1954 met 119.000 en in 1955 met 62.000 manjaren. De schommelingen in dit cijfer werden deels veroorzaakt door het aanbod van vrouwelijke arbeidskrachten, dat elk jaar sterk wisselde.⁴⁰ Andere factoren die de omvang van de beroepsbevolking sterker beïnvloedden dan de komst van de Italianen waren de repatriëring van Nederlanders uit Indië, fluctuaties in de omvang

van het militaire apparaat (in 1953 een groei van 20.000 man, in 1954 een groei van 14.000 man, in 1955 een inkrimping met 2.000 man) en fluctuaties in het aantal emigranten (dat vooral in 1955 laag was, waarschijnlijk in verband met de gunstige conjunctuur in Nederland).⁴¹

Ook hier ziet men dat de gevolgen van beslissingen op andere beleids-terreinen dan de arbeidsvoorziening, zoals defensie, niet voorziene en niet besproken effecten hebben op de arbeidsvoorziening. Van der Staay merkt op dat er sowieso weinig bekend was over de arbeidsmarkt. Zelfs in 1966 bestond er afgezien van de tienjaarlijkse volkstellingen nog geen statistiek van werkenden⁴², laat staan dat betrouwbare prognoses konden worden opgesteld.

Wederom werkloosheid

In 1957 zakte de economie wat in, en dit had onmiddellijk gevolgen voor de werkgelegenheid. De werkloosheid liep weer op naar circa 100.000. De werkloosheid bleek vooral een regionaal verschijnsel, dat met name in het noorden van het land toesloeg. Het kabinet stimuleerde dan ook verplaatsing van bedrijven uit het westen van het land naar de zogeheten industrialisatiekernen.

In deze tijden van oplopende werkloosheid kwam het goed uit dat de verkorting van de werkweek in de tweede helft van de jaren vijftig gestalte begon te krijgen. In steeds meer sectoren werd de 48-urige werkweek ingevoerd. Zodra de economie weer aantrok had de verkorting van de werkweek echter een averechts effect: de schaarste aan arbeiders werd nog groter. Ondanks deze duidelijke relatie werd in de Kamer de verkorting van de werkweek niet besproken in samenhang met de schaarste aan arbeiders. Men zag de verkorting van de werkweek kennelijk als een losstaande ontwikkeling die om eigen redenen - meer vrije tijd, een hechter gezinsleven - nastrevenswaardig was. Daarbij kwam dat de kortere werkweek op initiatief van vakbonden en werkgevers tot stand was gekomen. Pas nadat in CAO's regelingen waren overeengekomen om de werkweek te bekorten, volgde het kabinet met wettelijke maatregelen voor andere bedrijfstakken.

Het bleek niet eenvoudig voldoende buitenlandse arbeidskrachten aan te trekken. Buitenlanders die zich spontaan in Nederland meldden om hier te komen werken waren welkom, maar, zo constateert de minister met spijt: 'Spontane migratie vindt heel weinig plaats.'⁴³ Ook de werving van Italianen gaat steeds moeizamer:

Met de Italiaanse Regering werd een verdrag gesloten over de werving van Italiaanse arbeidskrachten voor het Nederlandse bedrijfsleven. Binnen het kader van dit verdrag werd een overeenkomst aangegaan voor tewerkstelling in Nederland van 2000 arbeiders. Op dit moment zijn van dit contingent ongeveer 1150 arbeidskrachten, bijna allen ongeschoolden, in Nederland aangekomen. (...) Aangezien in Italië vrijwel geen gegadigden beschikbaar komen voor vacatures in het Nederlandse bedrijfsleven voor geschoolden, is contact opgenomen met de Spaanse Overheid, om te onderzoeken of daar geschoolde arbeidskrachten kunnen worden aangetrokken, waaraan in het Nederlandse bedrijfsleven zoals bekend een grote behoefte bestaat. (...) Het is niet mogelijk door tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten het gehele tekort aan arbeiders op te heffen; slechts de ernstigste knelpunten kunnen worden weggenomen.⁴⁴

Verscheidene kamerleden vestigden de aandacht op het voortdurende tekort aan vrouwelijke arbeidskrachten, ondanks de enkele jaren eerder door Brandenburg gesignaleerde toename van het aantal werkende gehuwde vrouwen. Enkelen spraken zelfs van een noodtoestand. Ze vroegen de minister na te gaan hoe dit kwam, of er mogelijk structurele oorzaken in het geding waren, zoals verlaging van de huwelijksleeftijd en vermindering van het vrouwenoverschot. 'Zou hij hierbij ook de vraag willen betrekken welke factoren buiten die, gelegen in de vervulling van haar gezinstaak, de beroepsarbeid van de gehuwde vrouw buitenshuis belemmeren en of er aanleiding bestaat deze belemmeringen weg te nemen of te verminderen?'⁴⁵

Het is evident dat de vervulling van 'haar gezinstaak' een aanzienlijke belemmering vormde voor een gehuwde vrouw om de arbeidsmarkt te betreden. Voor de kamerleden in kwestie was de prioriteit van de vervulling van die gezinstaak echter dermate vanzelfsprekend dat ze de minister alleen vroegen onderzoek te doen naar belemmeringen die gelegen waren buiten het vervullen van de gezinstaak. Opvattingen over hoe een gezin moest leven blokkeerden dus expliciet mogelijke oplossingsstrategieën voor het tekort aan vrouwelijke arbeidskrachten. Alternatieve inrichtingen van het gezinsleven konden dus niet als oplossingsstrategie worden afgewogen, omdat ze a priori werden uitgesloten van onderzoek en dus van discussie in de parlementaire arena.

Het antwoord van de minister bevestigde weliswaar het bestaan van het probleem, maar liet volkomen in het midden of en zo ja hoe het zou worden opgelost:

De ondergetekende onderschrijft de opvatting, dat het vraagstuk van het tekort aan vrouwelijke arbeidskrachten tot een der meer dringende vraagstukken op het terrein der arbeidsvoorziening gaat behoren. De Directie voor de Arbeidsvoorziening is dan ook bezig zich te oriënteren omtrent de diverse aan dit tekort inherente aspecten. Meer en meer wijst, zoals reeds in een aantal publikaties is

belicht, de ontwikkeling op dit terrein erop, dat dit verschijnsel een structureel karakter draagt. De ondergetekende overweegt het onderzoek hieromtrent uit te breiden. In verband daarmee is de ondergetekende gaarne bereid tevens de vraag in beschouwing te nemen, in hoeverre door middel van het nemen van bepaalde maatregelen en/of het verstrekken van doelmatige voorlichting kan worden gekomen tot een meer evenwichtige verhouding tussen de vraag naar en het aanbod van vrouwelijke arbeidskrachten.⁴⁶

Noch kamerleden, noch de minister gaven concrete voorbeelden van zulke maatregelen. Overigens werden ook buitenlandse vrouwen geworven, onder meer voor werk in ziekenhuizen en hotels.⁴⁷

De geboortegolf gaat werken

De economie trok rond 1960 opnieuw aan, en in 1961 bereikte het aantal werklozen een nieuw laagterecord van 35.000. Het tekort aan arbeidskrachten werd door het kabinet geraamd op 60.000 mannen en 38.000 vrouwen. 'Aanwijzingen die duiden op een ontspanning van de arbeidsmarkt ontbreken momenteel nog geheel.'⁴⁸ De minister bespeurde echter wel enkele tendensen die een verruimende invloed hadden op de arbeidsmarkt, zij het dat hij die vooralsnog 'van ondergeschikte betekenis' achtte. Door de naoorlogse geboortegolf traden in 1961 ongeveer 16.000 jongeren méér toe tot de arbeidsmarkt dan het jaar daarvoor. Zowel in 1960 als in 1961 werden enkele duizenden Spaanse en Italiaanse arbeiders aangetrokken (zie tabel 1). Bovendien nam de emigratie langzaam af. Door de hogere lonen in Duitsland (in Nederland was de geleide loonpolitiek nog van kracht) gingen wel steeds meer Nederlanders in Duitsland werken. De overheid was ruimhartig met het verstrekken van overwerkvergunningen om de ergste knelpunten weg te nemen.

De jaren daarop behielden de Memories van Toelichting dezelfde teneur: een tekort aan arbeidskrachten van 112.000 (1962), weliswaar een groeiende beroepsbevolking doordat de geboortegolf zich meldde op de arbeidsmarkt, maar dit was niet toereikend. Het emigratiesaldo van arbeiders (in 1959 nog 9.000) was in 1961 omgeslagen in een immigratiesaldo van 2.000, voornamelijk door het aantrekken van circa 6.000 Spanjaarden en Italianen. Het was duidelijk dat deze aantallen geen soelaas boden voor het enorme tekort aan arbeidskrachten.

Aangezien mag worden verwacht, dat de vraag naar arbeidskrachten in 1963 het aanbod nog in belangrijke mate zal overtreffen, zal de ondergetekende de aantrekking van buitenlandse arbeidskrachten blijven bevorderen, waarbij hij

uiteraard aan de landen, die behoren tot de EEG en de OESO bepaald de voorkeur zal geven. Als gevolg van het afnemende aanbod van Italianen en Spanjaarden werden contacten opgenomen met Griekenland en Portugal, ten einde uit die landen arbeidskrachten aan te trekken.⁴⁹

In 1963 bereikte de piek van de geboortegolf de arbeidsmarkt; daarna zou de jaarlijkse toestroom weer afnemen. Desondanks werd het tekort aan arbeidskrachten niet kleiner. Een probleem was dat veel geworven buitenlandse arbeiders terugkeerden naar hun vaderland. Met name Italianen keerden terug, omdat de werkgelegenheidssituatie daar sterk verbeterde.

Overigens was de terugkeer van buitenlandse arbeiders naar hun eigen land gebruikelijk. De helft keerde binnen een jaar terug, zeventig procent binnen drie jaar en negentig procent binnen zes jaar. De gemiddelde verblijfsduur bedroeg tot het midden van de jaren zestig nog geen twaalf maanden. Daarom sprak men op de bedrijfssociologische studiedagen in 1966, die geheel waren gewijd aan buitenlandse arbeiders in Nederland, niet van 'immigranten' maar van 'internationale forenzen'.⁵⁰

'In de loop van 1963 nam het aantal in Nederland werkzame Italianen en Spanjaarden toe met ruim 600, tegen 2600 in 1962. Ultimo november 1963 waren aan ca. 2500 Griekse, Turkse en Joegoslavische arbeiders werkvergunningen verleend.'⁵¹ Ter vergelijking: in 1963 bedroeg de grenspendel naar Duitsland 27.000 mensen, die uit België 16.000. Het totaal aantal buitenlanders was ternauwernood voldoende om het verschil in uitgaande en inkomende grenspendel te compenseren. Ook werd bestudeerd in hoeverre arbeidskrachten uit Suriname en de Antillen konden worden aangetrokken. 'In de afgelopen jaren heeft de tewerkstelling van Surinamers en Antillianen in Nederland enige moeilijkheden gegeven, welke de kansen op succesvolle overkomst naar en tewerkstelling in Nederland in zekere mate hebben verkleind.'⁵² Over de aard van die moeilijkheden werd in de kamerstukken met geen woord gerept. In een ander verband - bij de wetgeving over 'de West' - kwamen die problemen wel uitvoeriger aan bod: 'Deze mensen (i.e. Surinamers) zijn veelal slecht voorgelicht en het klimaat, de werktijden en tal van andere on-Surinaamse omstandigheden veroorzaken teleurstellingen.'⁵³

Nog altijd te weinig arbeiders

Het tekort aan arbeidskrachten bleef groeien en bedroeg in 1964 120.000. Het einde van die ontwikkeling kwam echter in zicht, meende de minister: 'De gemiddelde werkloosheid zou daardoor in 1965 ca. 5.000 hoger kun-

nen liggen dan in 1964, terwijl het personeelstekort enkele duizenden geringer dan vorig jaar kan blijken te zijn. Niettemin wordt verwacht, dat het totale tekort aan mannelijk en vrouwelijk personeel in 1965 nog boven de 100.000 zal liggen.⁵⁴ Er waren op 31 maart 1965 53.291 werkvergunningen afgegeven aan buitenlanders, van wie er 12.687 afkomstig waren uit de werving. Spanjaarden vormden met bijna 14.000 verreweg de grootste groep. Daarnaast waren in Nederland nog eens circa 19.000 Belgen en Luxemburgers werkzaam, die volgens het Beneluxverdrag geen werkvergunning nodig hadden. Op 19 augustus 1964 werd een wervingsovereenkomst gesloten met Turkije.

Hoewel in de Memorie van Toelichting bij de begroting van sociale zaken al enige jaren niet meer over de woningnood werd gesproken, dook het thema in 1965 opnieuw op in het kader van de werving van buitenlandse arbeiders: 'Een steeds groter wordend probleem bij het aantrekken van door werkgevers nodig geachte aantallen buitenlandse arbeidskrachten vormt de huisvesting. In samenwerking met het bedrijfsleven wordt getracht tot een oplossing te geraken, waarbij ook het vraagstuk van de gezinshereniging van de buitenlandse arbeidskrachten de aandacht heeft.'⁵⁵ Dit was de eerste keer dat gezinshereniging ter sprake kwam in de Memorie van Toelichting.⁵⁶

De huisvesting van buitenlandse arbeiders vond tot dan toe vooral plaats in speciale pensions en andere vormen van collectieve huisvesting. De meesten waren ongehuwd en als zij wel gehuwd waren, lieten zij hun gezin achter in hun land van herkomst. Gezien het gemiddeld korte verblijf in Nederland vormde dit ook geen al te groot probleem. Huisvesting werd beschouwd als een verantwoordelijkheid van de betrokken werkgever.⁵⁷ Een uitzondering vormden Spanjaarden. Zestig procent van hen was gehuwd. Deels doordat het in Spanje niet ongebruikelijk was dat ouders langere tijd van hun kinderen waren gescheiden - die werden door familieleden opgevoed - deels door de politieke situatie ingegeven, bestond er onder Spanjaarden een aanzienlijk grotere neiging hun vrouw te laten overkomen. Reeds in 1962 deden zich hieromtrent problemen voor, doordat de overheid deze vrouwen veelal geen verblijfsvergunning wilde verstrekken. Omdat daarom de mannen dreigden te vertrekken, drongen werkgevers bij het kabinet aan op souplesse bij het verstrekken van verblijfsvergunningen aan echtgenotes.⁵⁸ Hierbij speelde bovendien een rol dat Spaanse vrouwen over het algemeen eveneens wilden werken en dus een bijdrage leverden aan de leniging van de nood van werkgevers. Het kabinet verbood deze vrouwen echter in de industrie te werken, tot ongenoegen van de werkgevers. Ze konden alleen een verblijfsvergunning krijgen indien het huwelijk kinderloos was en indien zij een baan in de

sociale sector hadden.⁵⁹ Deskundigen voorspelden in 1966 nog dat de neiging tot vestiging in Nederland van Turken en Marokkanen gering zou blijven: 'Werkt men naar gezinsvestiging toe dan blijft men langer (i.e. dan een jaar) en zoekt of vraagt assistentie van het bedrijf bij het vinden van passende woonruimte voor het gezin. Dit wordt bij Turken en Marokkanen niet aangetroffen. (...) 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 forenzendynamiek in zijn zuiverste vorm optreedt.'⁶⁰

De minister kwam terug op het eerder aangesneden probleem van het tekort aan vrouwelijke arbeidskrachten:

Uit de resultaten der verschillende in dit kader verrichte onderzoeken is gebleken dat de mogelijke arbeidsreserve aan vrouwen met gezinsverantwoordelijkheid weliswaar 290.000 à 390.000 vrouwen bedraagt, doch dat van deze groep 35 pct. niet bereid is meer dan 14 uur buitenshuis te werken. Tot werken buitenshuis gedurende 30 of meer uren per week bleek slechts 3 pct. van deze vrouwen bereid.⁶¹

In 1964 beliep het tekort aan vrouwelijke arbeidskrachten 40.000 (men beschouwde de markt voor mannelijke en voor vrouwelijke arbeidskrachten kennelijk als gescheiden). Het denken over de combinatie van gezinsverplichtingen en arbeid buitenshuis was nog weinig ontwikkeld. Enerzijds blijkt uit de opmerking van de minister dat hij inzag dat vrouwen met kinderen in veel gevallen best wilden werken en dat deze categorie een enorme arbeidsreserve vormde, anderzijds zag hij hun wens om in deeltijd te werken als een onoverkomelijk probleem. Werkgevers zagen kennelijk niet in hoe zij die 200.000 vrouwen die 15 tot 30 uur per week wilden werken (meer dan 100.000 fulltime-equivalent, dus ruim voldoende om het hele tekort aan vrouwelijke arbeidskrachten te lenigen!) in hun productieproces konden inzetten.

Kentering

Een keerpunt in de beleidsvorming ten aanzien van buitenlandse arbeiders vormde de *Nota buitenlandse arbeiders* die het kabinet in januari 1970 naar de Tweede Kamer stuurde.⁶² Hierin werden voor het eerst allerlei aspecten van de werving van buitenlandse arbeiders en hun positie in Nederland in hun onderlinge samenhang bekeken. De nota was een door het gehele kabinet gedragen stuk: op correspondentie erover prijken de

namen van tenminste tien bewindslieden. De parlementaire behandeling van deze nota heeft mede door de val van enkele kabinetten bijna vijf jaar in beslag genomen. In de tussentijd was er een oliecrisis geweest en was er in plaats van een tekort aan arbeiders een forse werkloosheid ontstaan. De parlementaire behandeling van deze nota vergt een onderzoek op zich. Hier komen slechts enige passages aan bod die betrekking hebben op de discussies die zich in eerdere jaren afspeelden.

Het kabinet was zich er in deze tijd (i.e. rond 1970) van bewust dat de Nederlandse beroepsbevolking een andere structuur had dan die in andere westerse landen, en dat hierin een oorzaak lag van de krapte op de arbeidsmarkt:

Daarbij moet worden bedacht dat Nederland, mede als gevolg van het geringe aantal werkende gehuwde vrouwen, een in vergelijking met andere Westeuropese landen relatief kleine beroepsbevolking heeft. Percentage beroepsbevolking t.o.v. totale bevolking: Nederland 37, Frankrijk 39, Zweden 49, Duitsland 45, België 40. Het kan derhalve rationeel zijn, dat Nederland tijdelijk buitenlandse werknemers te werk stelt in industrieën waarvoor ons land op grond van ligging en infrastructuur optimale voordelen biedt. De vraag in welke omvang ons land een beroep op de bedoelde werknemers zal moeten doen zal uiteraard mede afhankelijk zijn van de mate waarin de ontwikkeling de komende jaren met zich mee zal brengen, dat de deelneming van gehuwde vrouwen aan het arbeidsproces zal toenemen.⁶³

Andere factoren die van invloed waren op het ontstaan van knelpunten op de arbeidsmarkt waren volgens het kabinet de beperkte geografische en functionele mobiliteit van Nederlandse werknemers. Als oplossing werden vooral diepte-investeringen gepropageerd: investeringen die het kapitaal per werknemer en daarmee de productie per werknemer doen toenemen, opdat dezelfde productie met minder werknemers kan worden gehaald.

In de Memorie van Antwoord vier jaar later werd uitsluitend nog over een kwalitatief probleem gesproken: er was een tekort aan ongeschoolde arbeiders. Het kabinet wilde vraag naar en aanbod van ongeschoolde arbeid beter op elkaar afstemmen door het binnenlands aanbod te vergroten door ongeschoold werk aantrekkelijker te maken, en de vraag naar ongeschoolde arbeid te verkleinen door 'zodanige investeringen en een zodanige herstructurering van het productieproces, dat dergelijke functies verdwijnen'.⁶⁴ Kamerleden wezen op het gevaar dat werkgevers vanwege de aanwezigheid van buitenlandse arbeiders juist functies zullen creëren die door Nederlanders niet worden gewenst. In elk geval bleek dat de aanwezigheid van buitenlandse arbeiders in toenemende mate als een oplossing voor een kwalitatief probleem op de arbeidsmarkt werd gezien, in plaats van als een

oplossing voor een kwantitatief probleem. Tezelfdertijd klonken de eerste pleidooien voor verruiming van het begrip 'passende arbeid'. Het kabinet Den Uyl heeft een betere beloning van vuil en onaangenaam werk (teneinde dat aantrekkelijker te maken voor Nederlanders) hoog op de agenda geplaatst.

Interessant is een terloopse opmerking in de Memorie van Antwoord: 'Immers de toenemende onderwijsdeelneming en het stijgende scholingsniveau van de eigen bevolking werden toen (i.e. begin jaren zestig) nog niet in die mate als thans onderkend als arbeidsmarktprobleem in de zin van een structureel wordende kwalitatieve onevenwichtigheid tussen vraag naar en aanbod van arbeid.'⁶⁵ Wederom een illustratie van beleid op het ene terrein met onvoorziene consequenties op het andere.

Het aanbod van Nederlandse ongeschoolden nam steeds verder af. 'De tendens dat de Nederlandse werknemer zich terugtrok uit de onaantrekkelijke functies werd nog versterkt door de voortgaande verbetering van onze arbeidswetgeving. Een werkloze kon immers niet gedwongen worden om arbeid te aanvaarden, die als niet passend werd beschouwd.'⁶⁶

Het kabinet concludeerde dat vergroting van het binnenlandse arbeidsaanbod, bijvoorbeeld door gehuwde vrouwen, de voorkeur verdiende boven het aantrekken van nog meer buitenlanders. Het plaatste daarbij echter de kanttekening dat ook bij gehuwde vrouwen zich de kloof zou voordoen tussen genoten scholing en daarmee overeenstemmende aspiratieniveaus en de beschikbare functies. Gehuwde vrouwen en buitenlandse arbeiders opereerden grotendeels in verschillende segmenten van de arbeidsmarkt.⁶⁷

In de Nota naar aanleiding van het Eindverslag beriep het kabinet zich op 'de opvattingen van grote delen van het Nederlandse volk' om in mindere mate dan voorheen een beroep te doen op de komst van buitenlandse arbeidskrachten. Men besloot tot een restrictief toelatingsbeleid.⁶⁸ Waar de komst van buitenlandse arbeiders twintig jaar lang was gezien als oplossing voor een probleem, werd die in de jaren zeventig in toenemende mate zelf als een probleem beschouwd.

R. Wentholt constateerde eerder dat de bevolking helemaal niet zo negatief dacht over gastarbeiders. In tegendeel, werkgevers waren zeer tevreden.⁶⁹ Kranteberichten repten van 'grote werklust' bij de buitenlanders.⁷⁰ Ook collega's zijn zeer te spreken over de buitenlandse arbeiders en buurtbewoners zijn zich soms 'verrassend weinig bewust' van hun aanwezigheid.⁷¹ Wentholt stelt dat niet zozeer de bevolking in bredere zin, maar met name beleidsmakers negatief staan ten opzichte van buitenlandse arbeiders.⁷²

De competitie tussen problemen

Het tekort aan arbeidskrachten heeft halverwege de jaren vijftig een vaste plek op de politieke agenda gekregen, waar het zich tot ongeveer 1970 heeft gehandhaafd. Het was daar terechtgekomen op aandrang van werkgevers en hun organisaties. In de politieke arena moest dit probleem echter concurreren met vele andere. Zoals Hilgartner en Bosk stellen, speelde die concurrentie zich af op twee niveaus: concurrentie tussen verschillende claims op hetzelfde terrein, en concurrentie met andere problemen. De strijd om de formulering van het probleem was eigenlijk snel beslecht: er moesten meer arbeiders komen. Alternatieven, zoals de door Van der Staay gesuggereerde prijsverhoging van exportprodukten, hebben in de politieke arena nimmer een rol van betekenis gespeeld. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat vergroting van het produktievolume in de jaren vijftig nog als een op zich nastrevenswaardig doel werd gezien (de wederopbouwgedachte), los van de daarmee te behalen winsten. Geheel anders verliep de concurrentie met andere problemen.

Enkele factoren vergrootten in de jaren vijftig en zestig het aanbod van arbeid, zoals de groei in de groep jongeren die zich jaarlijks meldde op de arbeidsmarkt, het groeiend aantal gehuwde vrouwen dat ging werken, de repatriëring van Nederlanders uit Indië en de inkrimping van de krijgsmacht na de soevereiniteitsoverdracht en na de politionele acties.

Anderzijds waren er ook factoren die het aanbod van arbeid verkleinden, zoals invoering van de AOW, het arbeidsverbod voor 14-jarigen en later voor 15-jarigen, de toenemende duur van scholing na voltooiing van de leerplicht en de omvangrijke emigratie. Voorts werd de vraag naar arbeidskrachten vergroot door de verkorting van de werkweek en de invoering van langere vakanties.

Deze factoren hebben met elkaar gemeen dat ze géén gevolg waren van het arbeidsvoorzieningsbeleid van de overheid. Voor zover deze ontwikkelingen voortvloeien uit overheidsbeleid, en dat doen ze vrijwel allemaal in meer of mindere mate, doen ze dat uit beleid dat niet in de eerste plaats betrekking had op de arbeidsvoorziening. Opmerkelijk in de Memories van Toelichting is dat van slechts enkele factoren het (onbedoelde) effect op de arbeidsvoorziening werd onderkend. En als het al werd onderkend, wil dat nog niet zeggen dat de desbetreffende maatregelen werden afgewogen tegen het arbeidsmarkteffect. Zo werd wel melding gemaakt van de fluctuaties in de omvang van de krijgsmacht en hun effect op de arbeidsmarkt, maar nergens - althans in de paragrafen over arbeidsvoorziening - blijkt dat men bij het vaststellen van de omvang van de krijgsmacht

rekening hield met arbeidsmarkteffecten en daartussen een afweging maakte.

Bij het arbeidsverbod voor 14- en 15-jarigen werd de afweging wel expliciet gemaakt, evenals bij de mogelijke beperking van emigratie. Hoewel werd onderkend dat een arbeidsverbod voor jeugdigen het aanbod van arbeidskrachten zou beperken, achtte men het om andere redenen toch gewenst het verbod in te voeren. En hoewel men inzag dat beperking van emigratie op korte termijn de beschikbaarheid van arbeidskrachten zou vergroten, wilde men niet tot deze maatregel overgaan. Het bevorderen van emigratie werd betiteld als 'structuurbeleid' om overbevolking op termijn tegen te gaan. De emigratie mocht dan ook niet afhangen van ad hoc maatregelen die samenhangen met conjuncturele ontwikkelingen, vond het kabinet. Daarbij speelde de woningnood voortdurend op de achtergrond mee. Zeker in de jaren vijftig werd de woningnood vrijwel elk jaar genoemd in de Memorie van Toelichting. Het gebrek aan woningen beperkte de binnenlandse mobiliteit, waardoor er in het ene deel van het land (met name het noorden) werkloosheid kon bestaan, terwijl er in andere delen een tekort aan arbeiders was. Wat men voor buitenlandse arbeiders als acceptabel zag - onderbrengen in pensions - achtte men kennelijk voor Nederlanders niet gewenst. Expliciete uitspraken daarover zijn echter nergens aangetroffen. Dat de huisvesting een belangrijke rol speelde, blijkt ook uit de aanvankelijke wens van het kabinet alleen ongehuwde Italianen te werven. Die konden kennelijk met goed fatsoen in pensions worden ondergebracht. De concurrentie tussen het tekort aan arbeidskrachten en andere sociale problemen speelde zich in de politieke arena dus vaak heel impliciet af.

Waarom werd eigenlijk besloten buitenlanders aan te trekken? Op die vraag wordt nergens in de Memories van Toelichting antwoord gegeven. Het lijkt wel of men het als een vanzelfsprekende oplossing zag. In zekere zin was dat ook zo: ook voor de oorlog waren in bepaalde perioden al duizenden buitenlanders in Nederland werkzaam, vooral in de mijnen. Ook de buurlanden België en Duitsland deden een beroep op Zuid Europese arbeiders. Deze ervaringen vormden een reden om in de landen rond de Middellandse Zee op zoek te gaan naar arbeiders. Bovendien meldden velen uit deze landen zich spontaan bij Nederlandse bedrijven.

Het enige alternatief dat in de Memories van Toelichting expliciet is overwogen, maar verworpen, is beperking van de emigratie. Andere alternatieven voor het aantrekken van buitenlanders zijn soms wel door kamerleden genoemd - verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd bijvoorbeeld - maar nooit door de regering overwogen.

Resumerend kunnen we stellen dat enkele andere sociale problemen, zoals woningnood, overbevolking en de toestand van jongeren, voor het kabinet hoger op de agenda stonden dan de krapte op de arbeidsmarkt, of überhaupt niet werden beoordeeld op hun arbeidsmarkteffecten. Enige systematiek is wel te herkennen in deze concurrentiestrijd. Allereerst zijn er maatregelen die onder de verantwoordelijkheid van een ander ministerie vallen. Beleidsmatige verkokering is geen nieuw verschijnsel. Ministers bemoeiden zich niet met het terrein van hun collega's. De omvang van de krijgsmacht was dus een aangelegenheid van Defensie waarmee de minister van sociale zaken geen bemoeienis had, ook al hadden de maatregelen van Defensie wel grote gevolgen voor de arbeidsvoorziening. Ten tweede onderscheidde men structuur- en conjunctuurbeleid. De vraag naar arbeid gold als een typisch conjunctureel verschijnsel. Het kabinet wilde wel wat doen om het tekort aan arbeidskrachten te verhelpen, maar dit mocht niet ten koste gaan van maatregelen die nodig waren om structureel geachte problemen aan te pakken. Voorbeelden van zulke structurele problemen waren overbevolking en - daarmee samenhangend - woningnood. Toen men aan het eind van de jaren zestig het tekort aan ongeschoolde arbeiders als structureel begon te zien, ontstonden ook pleidooien voor structurele maatregelen, zoals diepte-investeringen. Ten derde blijken problemen met een morele dimensie vaak prioriteit te krijgen boven het als puur economisch-praktisch beschouwde probleem van het tekort aan arbeidskrachten. Een pensioen voor alle 65-plussers, terugdringen van jeugdarbeid en de bescherming van het gezin zijn hiervan voorbeelden. De minister van sociale zaken hield werkgevers voor dat een tekort aan arbeidskrachten in elk geval sociaal gezien minder erg was dan een groot aantal werklozen.

Het werven van buitenlanders om aan de krapte tegemoet te komen was een oplossing die zowel in de omliggende landen werd toegepast, als in het verleden in eigen land. Het initiatief ging daarbij uit van werkgevers, en vaak ook van de buitenlandse arbeiders zelf. Wie in de tweede helft van de jaren vijftig hierheen kwam om te werken was over het algemeen welkom. Het kabinet heeft een volgzame houding ingenomen en enkele facilitaire regelingen - zoals wervingsverdragen - getroffen. De aanwezigheid in Nederland van vele buitenlandse arbeiders is dus geen gevolg van een politieke keuze, maar van een samenloop van beleid op relatief onafhankelijke terreinen.

Noten

1. De Vroom (1990).
2. Van Empel & Graafsma (1991).
3. Van der Veen (1990).
4. Van Vliet (1990).
5. Een voorbeeld: hoewel ze de term constructie vermijden maken de auteurs van de case-studies in Gerritsen & De Vries (1992) vrij systematisch gebruik van deze denkwijze. De bundel heet *Paniek in Nederland*, en de auteurs zijn erop uit om te laten zien dat die paniek achteraf gezien op basis van 'objectieve' gegevens niet terecht was.
6. Het gaat echter te ver om te stellen dat men dus maar wat in het wilde weg kan construeren. Schuyt stelt: 'De zwakte van deze benadering (i.e. van het constructivisme) is echter het gevaar dat de werkelijkheid nog uitsluitend gezien wordt als een vrijelijk te construeren ruimte, waar alles werkelijk wordt wat een naam krijgt of als werkelijk wordt gedefinieerd.' (Schuyt 1992, 6) Hij veronachtzaamt daar het inherent collectieve karakter van een sociale constructie. De interactie tussen actoren beperkt de mate van vrijheid waarmee constructies kunnen worden gemaakt.
7. Wellicht het meest radicale voorbeeld van ontmaskering van natuurwetenschappers door de constructie van hun 'feiten' te laten zien is het werk van Bruno Latour. Zie bijvoorbeeld Latour & Woolgar (1979) en Latour (1987).
8. Spector & Kitsuse (1973) 145.
9. Gusfield (1989) 431.
10. Hilgartner & Bosk (1988) 55.
11. Hilgartner & Bosk (1988) 58.
12. Hilgartner & Bosk (1988) 61.
13. E.L. Berg wijdt wel een paragraaf aan alternatieve oplossingen voor het tekort aan arbeidskrachten, maar daarin is hij erg beknopt en weinig systematisch. Hij stelt voor exportprodukten duurder te maken, zodat er per produkt meer wordt verdiend. Omdat door de hogere prijs de vraag naar die produkten zou dalen, zouden zodoende minder arbeidskrachten nodig zijn bij de fabricage. De tweede oplossing die hij suggereert, vergroting van het binnenlands arbeidsaanbod, acht hij op korte termijn niet adequaat, hoewel hij daar niet in detail op in gaat. 'Op lange termijn 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).
14. Albeda (1990).
15. Kamerstuk 3200 (Rijksbegroting voor het zittingsjaar 1954) Hoofdstuk XII (Sociale Zaken en Volksgezondheid), No. 2 (Memorie van Toelichting).
16. Ibid.
17. Ibid.
18. Zie bijvoorbeeld de *Nota buitenlandse arbeiders*.
19. Kamerstuk 3700 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1955), Hoofdstuk XII (Sociale Zaken en Volksgezondheid), No. 2 (Memorie van Toelichting).
20. Ibid.
21. Beets (1993).
22. De Beer (1992).
23. Ibid.
24. Ibid.
25. Kamerstuk I 3422, 19 april 1955.
26. Voor alle duidelijkheid: het *aanbod* aan arbeid wordt gedaan door werknemers, de *vraag* naar arbeid wordt uitgeoefend door werkgevers.
27. Kamerstuk B 3700 hoofdstuk XII.

28. Kamerstuk 4100 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1956), Hoofdstuk XII (Sociale Zaken en Volksgezondheid), No. 2 (Memorie van Toelichting).
29. Kamerstuk I 3418, 13 april 1955.
30. Ibid., 4.
31. Kamerstuk I 3418, vaststelling hoofdstuk XII (1955), 13 april 1955.
32. Kamerstuk voorlopig verslag Rijksbegroting 1956, hoofdstuk XII, nummer 8, pagina 43.
33. Kamerstuk 10.504 (*Nota buitenlandse arbeiders*), p. 13.
34. Kamerstuk 4100 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1956), Hoofdstuk XII (Sociale Zaken en Volksgezondheid), No. 2 (Memorie van Toelichting).
35. Ibid.
36. Ibid.
37. Ibid.
38. Ibid.
39. Kamerstuk 4500 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1957), Hoofdstuk XII (Sociale Zaken en Volksgezondheid), No. 9 (Memorie van Antwoord), 33.
40. Kamerstuk 4500 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1957), Hoofdstuk X (Economische Zaken), Nr. 2 (Memorie van Toelichting), 9.
41. Ibid.
42. Van der Staay (1967) 38.
43. Ibid.
44. Kamerstuk 6100 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1961), Hoofdstuk XII (Sociale Zaken en Volksgezondheid), Nr. 15 (Memorie van Antwoord), 9.
45. Kamerstuk 6100 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1961), Hoofdstuk XII (Sociale Zaken en Volksgezondheid), Nr. 13 (Voorlopig Verslag), 6.
46. Kamerstuk 6100 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1961), Hoofdstuk XII (Sociale Zaken en Volksgezondheid), Nr. 15 (Memorie van Antwoord), 10.
47. Zie bijvoorbeeld het bericht onder de kop 'Spaanse meisjes voor werk in Nederlandse ziekenhuizen' in de *Nieuwe Rotterdamse Courant* van 26.05.61.
48. Kamerstuk 6500 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1962), Hoofdstuk XV (Sociale Zaken en Volksgezondheid), Nr. 2 (Memorie van Toelichting), 2.
49. Kamerstuk 6900 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1963), Hoofdstuk XV (Sociale Zaken en Volksgezondheid), Nr. 2 (Memorie van Toelichting), 16.
50. Wentholt (1967) 91.
51. Kamerstuk 7600 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1964), Hoofdstuk XV (Sociale Zaken en Volksgezondheid), Nr. 2 (Memorie van Toelichting), 22.
52. Ibid.
53. 'Aanpassing Surinamers' in de *Nieuwe Rotterdamse Courant* van 20.02.64.
54. Kamerstuk 8300 (Rijksbegroting voor het dienstjaar 1966).
55. Ibid., 20. Hoofdstuk XV (Sociale Zaken en Volksgezondheid), Nr. 2 (Memorie van Toelichting), 19.
56. Ik heb niet alle Memories in zijn geheel gelezen, maar me beperkt tot de paragrafen die met arbeidsmarkt en arbeidsvoorziening te maken hadden.
57. Van der Staay (1967) 64.
58. Janssen (1967) 43.
59. Zie de brief van de Raad van Nederlandse Werkgeversbonden aan de minister-president, d.d. 15 november 1962, afgedrukt in Wentholt (1967) 222-224.
60. Wentholt (1967) 93.
61. Kamerstuk 8300, Hoofdstuk XV, Nr. 2, 20.

62. Kamerstuk 10.504 (*Nota buitenlandse arbeiders*).
63. Kamerstuk 10.504 (*Nota buitenlandse arbeiders*), 6.
64. Kamerstuk 10.504 (*Nota buitenlandse arbeiders*), Nr. 9 (Memorie van Antwoord), 5.
65. Ibid.
66. Ibid., 6.
67. Ibid., 8.
68. Kamerstuk 10.504 (*Nota buitenlandse arbeiders*), Nr. 12 (Nota naar aanleiding van het eindverslag), 6.
69. Wentholt (1967) 113.
70. Zie bijvoorbeeld *Nieuwe Rotterdamsche Courant* van 08.05.67 over de pogingen van de 106 werkloze buitenlanders in Rotterdam om weer aan de slag te geraken. Ook in een opiniestuk uit de *Nieuwe Rotterdamsche Courant* van 20.09.69 wordt over 'harde werkers' geschreven 'met een grote innerlijke beschaving'.
71. Wentholt (1967) 113.
72. Wentholt (1967) 112.

Literatuur

- Albeda, W., Werkloosheid. In: Van Deth & Vis (1990), 91-106.
- Beer, J. de, Bevolkingsprognose 1992. *Maandstatistiek van de Bevolking*, december 1992, 18-27, 34-40.
- Beets, Gijs. Nieuwe bevolkingsprognose. *Demos*, 9 (1993), 3, 20-21.
- Berg, E.L., Economische achtergronden van het verschijnsel der buitenlandse arbeiders in Nederland. In: Wentholt (1967), 15-29.
- Centraal Planbureau, *Economische effecten voor Nederland van de werving van buitenlandse werknemers*. Den Haag: CPB, 1972.
- Deth, J.W. van & J.C.P.M. Vis, *Politieke problemen*. Leiden: Stenfert Kroese/Stichting Burgerschapkunde, 1990.
- Empel, Frank van & Clemens Graafsma, Nederland moet weer aan het werk. *Elsevier*, 10 augustus 1991.
- Gerritsen, J.-W & G.C. de Vries (red.), *Paniek in Nederland. Over sociale problemen en morele verontrusting*. Amsterdam: Het Spinhuis, 1992.
- Gusfield, Joseph R., Constructing the Ownership of Social Problems: Fun and Profit in the Welfare State. *Social Problems*, 36 (1989), 5, 431-441.
- Hilgartner, Stephen & Charles L. Bosk, The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94 (1988), 1, 53-78.
- Latour, Bruno & Steve Woolgar, *Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts*. Princeton: Princeton UP, 1979.
- Latour, Bruno, *Science in Action*. Milton Keynes: Open UP, 1987.
- Schuyt, Kees. Sociale problemen in Nederland. In: Gerritsen & De Vries (1992), 1-16.
- Schuyt, Kees & Romke van der Veen (red.), *De verdeelde samenleving. Een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Leiden: Stenfert Kroese, 1990 (1986).
- Spector, Malcolm & John I. Kitsuse, Social Problems: A Reformulation. *Social Problems*, 21 (1973), 2, 145-159.

- Staat, A.J. van der, Het probleem van de buitenlandse arbeiders en het probleem van het bijbehorende overheidsbeleid. In: Wentholt (1967), 57-80.
- Veen, Romke van der, De ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat. In: Schuyt & Van der Veen (1990), 1-22.
- Vliet, Ineke van. Sociale zekerheid in de klem. In: Schuyt & Van der Veen (1990), 93-116.
- Vroom, Bert de, Afscheid van de arbeidssamenleving. In: Schuyt & Van der Veen (1990), 45-68.
- Wentholt, R. (red.), *Buitenlandse arbeiders in Nederland*. Leiden: Spruyt, Van Mantgem & De Does, 1967.

Tabel 1 *Emigratie en immigratie*

jaar	immigratie buitenlandse arbeiders	waarvan uit wervings- landen	migratiesaldi	
			Nederlandse arbeiders	buitenlandse arbeiders
1950	1.065		- 5.800	- 599
1951	692		- 10.324	- 857
1952	605		- 14.836	- 496
1953	763	38	- 10.719	- 116
1954	1.035	23	- 8.626	168
1955	1.935	225	- 6.454	896
1956	5.237	1.858	- 5.823	3.533
1957	5.011	2.294	- 5.820	2.400
1958	1.759	268	- 4.827	- 1.374
1959	1.655	249	- 4.789	- 367
1960	3.519	1.510	- 4.939	1.690
1961	8.510	3.941	- 1.800	5.714
1962	10.063	2.633	- 1.215	5.351
1963	12.681	8.456	- 1.060	6.266
1964	22.270	16.493	- 1.794	13.810
1965	27.639	24.777	- 1.189	17.343
1966	31.256	27.603	- 1.165	17.730
1967	8.507	5.567	- 1.633	- 8.764
1968	14.570	11.565	- 1.344	5.400
1969	22.469	18.701	- 1.346	15.371
1970	28.765	25.235	- 664	20.853

Bron: Centraal Planbureau 1972

Tabel 2 *Verandering van de beroepsbevolking in 1.000 manjaren*

jaar	door binnen-lands aanbod	door migratie-saldo
1950	45	- 6
1951	35	- 8
1952	49	- 18
1953	56	- 19
1954	86	- 13
1955	58	- 9
1956	55	- 6
1957	41	- 7
1958	16	- 7
1959	28	- 8
1960	58	- 8
1961	51	- 3
1962	79	4
1963	54	5
1964	67	7
1965	30	12
1966	30	15
1967	29	1
1968	42	- 6
1969	38	7
1970	28	15

Bron: Centraal Planbureau 1972