TPEdigitaal
Jaargang 16 nr. 3
Juni 2022

Themanummer:
Migratie

Immigratie en verzorgingsstaat.....1
Hans Roodenburg, Gerrit Kreffer, Jan van de Beek en Joop Hartog

De verzorgingsstaat kent zijn grenzen.....12
Harrie Verbon

Migranten uit Midden- en Oost-Europese landen en collectieve uitgaven aan sociale zekerheid.....28
Olaf van Vliet en Eduard Suari Andreu

Structurele krapte op de arbeidsmarkt vraagt om hogere migratie, participatie en productiviteit.....45
Joop de Beer

ISSN: 1875-8797

Colofon

Het tijdschrift TPEdigitaal verschijnt vier maal per jaar en wordt uitgegeven door de onafhankelijke stichting TPEdigitaal te Amsterdam onder ISSN 1875-8797.

Redactie

drs. C. Biesenbeek

dr. K. Bruns

drs. A.R.B.J. Houkes-Hommes

dr. G.W. Meijerink

dr. J.M. Pomp

drs. P.R. Teule

dr. L.A.W. Tieben

Redactieadres

redactie/tpedigitaal.nl)

Wetenschappelijke adviesraad

prof. dr. C.L.J. Caminada

prof. dr. H.P. van Dalen

prof. dr. P.W.C. Koning

prof. dr. C.C. Koopmans

prof. dr. H. Vollebergh

prof. dr. B. ter Weel

Bureauredactie

J.L. Verbruggen

Onderhoud website

R. Nieuwenhuizen

Foto website

Beeldredactie: Mirages Communicatie
Foto: Pexels, Ketut Subiyanto

Uitgever

Stichting TPEdigitaal
p/a Triviumlaan 16
2408 DL Alphen aan den Rijn

Immigratie en verzorgingsstaat

Hans Roodenburg, Gerrit Kreffer, Jan van de Beek en Joop Hartog

Hoeveel dragen immigranten, onderverdeeld naar herkomst en migratiemotief per saldo bij aan de collectieve sector? Ter beantwoording van deze vraag berekenen we de nettobijdrage, dat wil zeggen de contante waarde van betaalde belastingen en premies verminderd met de ontvangen overheidsdiensten, van immigranten over hun gehele levensloop. Een en ander op basis van geanonimiseerde CBS-microdata op individueel niveau van alle Nederlandse ingezetenen. De nettobijdrage blijkt positief voor arbeidsmigranten uit westerse landen, uitgezonderd uit het Midden- en Oost-Europa, en uit enkele landen in Zuid- en Oost-Azië. De immigratie uit westerse landen met het motief studie is ongeveer budgetneutraal. Voor het overige, met name immigratie met de motieven gezinsvorming en -hereniging en asiel, is de nettobijdrage – een enkele uitzondering daargelaten – negatief.

1 Inleiding[1]

De economische effecten van immigratie in het algemeen, en de gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën in het bijzonder, zijn onder Nederlandse economen nooit een populair onderzoeksthema geweest. Over het hoe en waarom verwijzen wij kortheidshalve naar het proefschrift dat Jan van de Beek (2010) schreef over dit fenomeen. De geringe animo voor het onderwerp onder economen is deels terug te voeren tot de vraagkant, dus de beleidsmakers, omdat daar een taboe rust op dit type berekeningen.

De laatste – en tot nu toe enige – breed opgezette studie over immigratie en economie in Nederland, van het Centraal Planbureau (Roodenburg et al., 2003), is alweer negentien jaar oud. Daarin passeerden de effecten op de arbeidsmarkt, de overheidsfinanciën en de leefomgeving de revue. Deze studie werd in Den Haag voor kennisgeving aangenomen en heeft geen volwaardige opvolger gekregen.

Pas vorig jaar verscheen het rapport *Grenzeloze Verzorgingsstaat* (Van de Beek et al., 2021), dat is te beschouwen als een actualisering en verdieping van het hoofdstuk over de overheidsfinanciën in bovengenoemde studie van het Centraal Planbureau (CPB). Het gaat dus om een partiële analyse. Andere aspecten, zoals de arbeidsmarkteffecten en de gevolgen van de toenemende bevolkingsdichtheid, die in de CPB-studie ook aan bod komen, blijven

[1] Dit artikel is gebaseerd op de publicatie Grenzeloze Verzorgingsstaat (Van de Beek et al. 2021) http://www.demo-demo.nl/files/Grenzeloze_Verzorgingsstaat.pdf en de bijbehorende Technische Appendix (Van de Beek et al. 2021a)
http://www.demo-demo.nl/files/Grenzeloze_Verzorgingsstaat_Technische_Appendix.pdf

hier buiten beschouwing. Dit artikel bevat niet zozeer een samenvatting als wel een overzicht en onderbouwing van de meest beleidsrelevante bevindingen in *Grenzeloze Verzorgingsstaat*.

Kernvraag bij dit alles luidt: 'Is de Grenzeloze Verzorgingsstaat houdbaar?' Naarmate immigranten meer profiteren van de verzorgingsstaat dan dat ze eraan bijdragen, komt de houdbaarheid van die verzorgingsstaat in het gedrang. De immigratie naar Nederland geschiedt in het kader van een internationaal juridisch bouwwerk bestaande uit verdragen, EU-regelgeving en hierop betrekking hebbende jurisprudentie. Gevolg is dat de Nederlandse overheid momenteel weinig invloed kan uitoefenen op omvang en samenstelling van de immigratie. Voor immigratie met het motief asiel is zelfs sprake van een openeinderegeling. Een en ander rechtvaardigt de typering van de verzorgingsstaat als grenzeloos.

Om de houdbaarheid van de grenzeloze verzorgingsstaat te kunnen beoordelen hebben we informatie nodig over de nettobijdrage aan de collectieve financiën van immigranten, onderverdeeld naar herkomstregio en immigratiemotief (arbeid, studie, asiel en gezin).

2 Gevolgde werkwijze

De gevolgde werkwijze in *Grenzeloze Verzorgingsstaat* sluit nauw aan bij de CPB-studie. Kern hiervan vormt de zogenaamde generatierekening of *generational accounting*, die neerkomt op het berekenen van de nettobijdrage van immigranten aan de collectieve financiën. Deze nettobijdrage wordt gevormd door contante waarde van de afgedragen belastingen en premies minus de kosten van uitkeringen, toeslagen en andere overheidsuitgaven gedurende de hele levensloop. De in beschouwing genomen levensloop geldt vanaf het moment van immigratie (eerste generatie) of geboorte (volgende generaties) tot aan het moment van remigratie of overlijden[2]. Een en ander gegeven de bestaande arrangementen voor werk en inkomen, inclusief de wijzigingen daarin waartoe reeds is besloten. Dergelijke berekeningen maken het mogelijk te verkennen in hoeverre die arrangementen ook in de toekomst houdbaar zijn.

De hierboven geschetste aanpak heeft stevige wortels in de internationale literatuur. Het is een gangbare, zo niet de meest toegepaste, methode voor het kwantificeren van de gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën. Zie hiervoor de overzichten[3] in OECD (2013) en het *Handbook of the Economics of International Migration* (Vargas-Silva, 2015), en verder hoofdstuk 3 in Van de Beek et al. (2021). Voor details van de aanpak in *Grenzeloze Verzorgingsstaat* wordt verwezen naar de Technische Appendix (Van de Beek et al., 2021a).

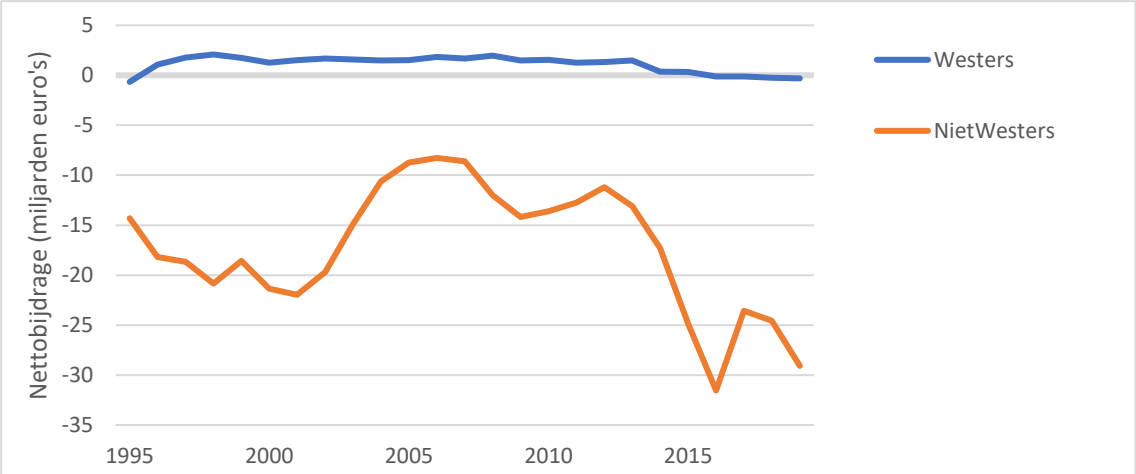
[2] De export van uitkeringen na remigratie telt ook mee bij de berekeningen.
[3] Deze overzichten maken tevens duidelijk dat in andere immigratielanden over het algemeen minder sprake is van een taboe op dit type berekeningen.

De analyse beperkt zich niet tot gebaande paden. Nieuw is dat gebruik kon worden gemaakt van microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dit zijn geanonimiseerde gegevens op individueel niveau van alle circa 17 miljoen Nederlandse ingezetenen in het basisjaar 2016. Met behulp van deze zeer gedetailleerde data kon de nettobijdrage van immigranten aan de overheidsfinanciën worden becijferd naar herkomstregio en migratiemotief (arbeid, studie, gezin en asiel). Bovendien kon dankzij deze gegevens ook nader worden ingezoomd op de rol van onderwijs in relatie tot de prestaties op de arbeidsmarkt.

3 Nettobijdrage van immigranten aan de collectieve financiën

De nettobijdrage van immigranten inclusief de tweede generatie aan de collectieve financiën, gemeten over de hele levensloop in Nederland, en toegerekend aan het jaar van immigratie, staat in figuur 1.

Figuur 1 Nettobijdrage van eerste en tweede generatie immigranten naar herkomstregio, toegerekend aan het jaar van immigratie, 1995-2019.



Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.

De nettobijdrage van niet-westerse[4] immigratie in de periode 1995-2019 was in alle jaren negatief en bedroeg gemiddeld ongeveer 17 miljard euro per jaar (euro's van 2016), terwijl westerse immigratie ongeveer budgetneutraal was.

De gemiddeld genomen negatieve nettobijdrage van personen met een niet-westerse immigratieachtergrond heeft *grosso modo* een tweetal oorzaken. Ten eerste is de arbeidsparticipatie van deze groep relatief laag en bijgevolg de uitkeringsafhankelijkheid relatief hoog. Dit wordt nader belicht in paragraaf 4. Ten tweede is het opleidingsniveau van deze groep

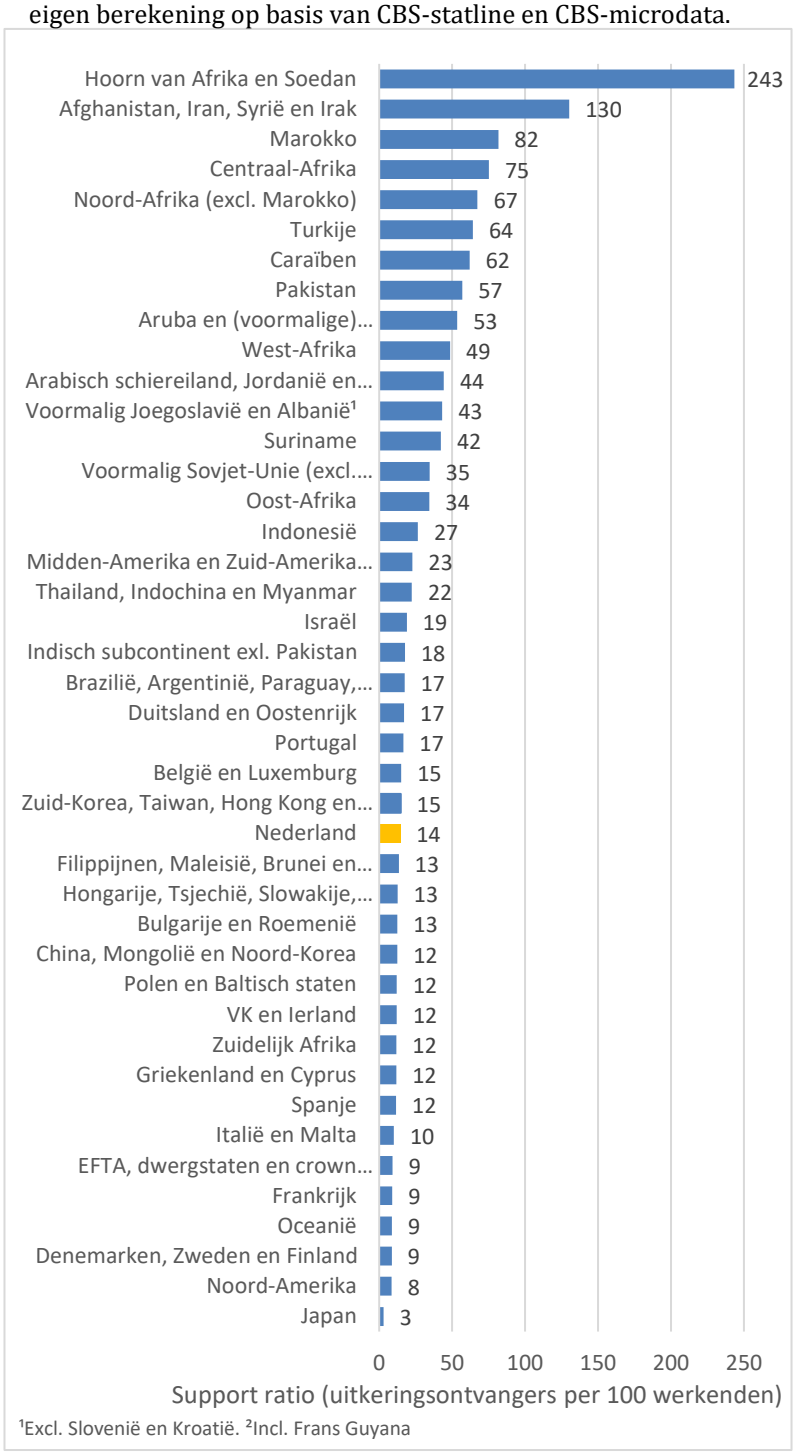
[4] Ten tijde van het onderzoek werden door het CBS tot de niet-westerse landen gerekend: alle landen in Afrika en Latijns-Amerika plus Azië exclusief Indonesië en Japan en de Aziatische staten van de voormalige Sovjetunie. Turkije werd door het CBS tot Europa gerekend, maar ook tot de niet-westerse landen.

relatief laag, wat tot gevolg heeft dat zij vooral zijn aangewezen op laagbetaald werk. En laagbetaalden incasseren in Nederland doorgaans meer aan overheidsvoorzieningen, bijvoorbeeld inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen, dan dat zij bijdragen aan belastingen en premies. Het opleidingsaspect komt aan de orde in paragraaf 5.

4 Uitkeringsafhankelijkheid

Zoals hiervoor aangegeven, hangt de negatieve nettobijdrage van veel migranten aan de Nederlandse overheid onder meer samen met hun relatief hoge uitkeringsafhankelijkheid. Deze komt tot uitdrukking in de zogenaamde *support ratio*, dat wil zeggen het aantal uitkeringsontvangers per 100 werkenden in de leeftijd van 25 tot 65 jaar. In figuur 2 staat deze verhouding voor personen met een migratieachtergrond naar herkomst. De bevolking zonder migratieachtergrond (autochtonen) is aangegeven met herkomst 'Nederland'. Een niet-westerse herkomst gaat, een enkele uitzondering daargelaten, gepaard met een aanzienlijke hogere *support ratio* dan een westerse herkomst of herkomst 'Nederland' (autochtonen).

Figuur 2 Aantal uitkeringsontvangers per 100 werkenden (*support ratio*), naar herkomstregio, voor eerste generatie immigranten en autochtonen, voor de leeftijdsgroep 25 tot 65 jaar. Berekening op basis van data uit 2016, per tienjaarsleeftijdsgroep gecorrigeerd voor leeftijdsopbouw. De staaf van Nederland geeft het gemiddelde voor autochtonen aan. Bron: eigen berekening op basis van CBS-statline en CBS-microdata.



5 Opleidingsniveau

Inwoners met een migratieachtergrond en een opleiding anders dan hoger onderwijs (hbo, wo) leveren over hun levensloop gemeten, gemiddeld genomen een negatieve nettobijdrage aan de collectieve financiën. Hoe lager het opleidingsniveau, hoe groter de negatieve nettobijdrage. Een en ander blijkt uit tabel 1.

Tabel 1 Nettobijdrage (× € 1000) naar opleidingsniveau en migratieachtergrond en generatie.

	Referentie–autochtoon*	Westers	Niet–westers
Basisonderwijs			
Generatie 1	–199	–156	–260
Generatie 2**	-39	-48	-84
Totaal	-238	-204	-344
Vmbo b/k, mbo1			
Generatie 1	–104	–136	–217
Generatie 2**	-32	-39	-71
Totaal	-136	-175	-288
Vmbo g/t, havo–, vwo–onderbouw			
Generatie 1	–81	–138	–209
Generatie 2**	-27	-34	-63
Totaal	-108	-172	-272
Mbo2, mbo3			
Generatie 1	–29	–105	–180
Generatie 2**	-20	-28	-59
Totaal	-49	-133	-239
Mbo 4			
Generatie 1	42	–78	–130
Generatie 2**	-14	-21	-54
Totaal	28	-99	-184
Havo, vwo			
Generatie 1	137	–36	–99
Generatie 2**	-5	-12	-47
Totaal	-132	-48	-146
Hbo–, wo–bachelor			
Generatie 1	241	55	11
Generatie 2**	10	3	-42
Totaal	251	58	-31
Hbo–, wo–master, doctor			
Generatie 1	484	232	158
Generatie 2**	21	15	-28
Totaal	505	247	130

Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.

*De referentie-autochtoon met opleiding S heeft kindertal en kosten en baten van de gemiddelde autochtoon met opleiding S, maar mobiliteitsgedrag (aan/afwezigheid in Nederland) en pensioencondities (pensioenopbouw, AOW en gebruik van de bijstand vanaf 65 jaar) van de gemiddelde immigrant.

**Dit betreft de kosten voor de 2e generatie, per 1e generatie immigrant, gewogen naar kindertal en remigratiekansen van de 1e generatie. Dit betreft dus niet de kosten voor één persoon van de 2e generatie. De cijfers voor de 2e generatie zijn ontleend aan de 2e druk van het rapport *Grenzeloze Verzorgingsstaat*, die binnenkort zal verschijnen.

Dit geldt voor de lagere opleidingsniveaus ook als betrokkenen tot hun 65e qua werk en inkomen dezelfde kenmerken hebben als autochtonen. De verklaring is dat relatief laagopgeleide werknemers doorgaans relatief laagbetaald werk doen en wel profiteren van – deels inkomensafhankelijke – overheidsvoorzieningen, maar weinig belastingen en premies afdragen. Daar komt nog bij dat deze groep een lagere arbeidsparticipatie heeft en grotere kans heeft op werkloosheid.

Uit de cijfers in tabel 1 vallen conclusies te trekken die in het bijzonder relevant zijn voor het immigratiebeleid. Immers, als we relatief laagopgeleide immigranten toelaten levert dat een verliespost op voor de collectieve sector, ook als ze even vaak deelnemen aan betaald werk als autochtonen met hetzelfde opleidingsniveau, en niet bovengemiddeld afhankelijk worden van een uitkering. Een en ander betekent dat bij het toelaten van laagopgeleide arbeidsmigranten altijd de afweging zou moeten worden gemaakt tussen enerzijds het particuliere belang dat gemoeid is met het toelaten van dergelijke immigranten, en anderzijds de onbetaalde rekening die uiteindelijk terechtkomt bij de overheid, respectievelijk de belastingbetaler.

6 Cito-score

De meeste leerlingen in Nederland leggen aan het eind van de basisschool de Cito-toets af en krijgen dan een Cito-score. Voor alle inwoners van Nederland geldt, dat de Cito-score in sterke mate het hoogst haalbare opleidingsniveau voorspelt en daarmee de te verwachten nettobijdrage. De Cito-score van kinderen hangt verder sterk samen met die van de ouders. Ouders met een lage opleiding of Cito-score hebben vaker kinderen met een lage Cito-score.

Bij de eerste generatie immigranten verklaren de grote verschillen in opleidingsniveau tussen herkomstgroepen, grotendeels de eveneens aanzienlijke groepsverschillen in de Cito-scores van hun eerste en tweede generatie kinderen. Gemiddeld genomen is er echter met elke generatie vooruitgang en worden de verschillen met autochtonen kleiner. Echter, bij heel lage Cito-score blijken achterstanden soms hardnekkig te zijn: bij de eerste generatie groepen met de laagste Cito-score is zelfs bij de derde generatie minder dan de helft van de achterstand ‘ingelopen’.

De hoogte van de Cito-score is in hoge mate bepalend voor de nettobijdrage van personen: een één punt hogere Cito-score levert over de levensloop ongeveer € 20.000 extra nettobijdrage op. Voor tweede generatie herkomstgroepen hangt een één punt hogere gemiddelde Cito-score samen met € 45.000 extra nettobijdrage, waarvan € 19.000 direct is terug te voeren op de Cito-score zelf en de rest op verschillen in arbeidsmarktprestaties.

De tweede generatie kinderen van een ‘gemengd ouderpaar’ (één ouder in Nederland geboren) hebben doorgaans een hogere Cito-score. Dat positieve effect treedt vooral op bij groepen met een lage gemiddelde Cito-score. Het aandeel gemengde relaties binnen een groep is daarom medebepalend voor de nettobijdrage van de tweede en derde generatie. Er zijn

zeer grote verschillen naar migratieachtergrond als het gaat om het aandeel gemengde huwelijken. Sociaal-culturele en sociaaleconomische integratie gaan wat dat betreft hand in hand.

De verschillen in opleidingsniveau en Cito-scores tussen groepen ontstaan door historische toevalligheid en processen van (zelf)selectie. Een mogelijk selectiemechanisme is, dat voor veel mensen uit landen met een laag gemiddeld opleidings- en inkomensniveau een grote potentiële migratiewinst samengaat met weinig mogelijkheden tot reguliere immigratie. Veelal maken zij alleen via asiel- en gezinsmigratie kans, migratiekanalen waarbij expliciete selectie op opleidingsniveau geen rol speelt. Door zelfselectie bij remigratie worden bestaande verschillen verder vergroot: juist groepen met hoge uitkeringsafhankelijkheid, laag opleidingsniveau en dito Cito-scores hebben de neiging lang in Nederland te blijven.

Het niet-selectieve Nederlandse toelatingsbeleid van migranten trekt veel laaggeschoolden. Dat veroorzaakt minstens de helft van de netto kosten. Het adagium 'het komt wel goed met de volgende generaties' gaat niet op: indien immigratie bij de eerste generatie een fors negatief budgettair effect heeft, blijken volgende generaties die kosten in de praktijk zelden goed maken.

7 Nettobijdrage naar herkomst en migratiemotief

Uit de microdata van het CBS en aanvullende gegevens van het CPB zijn de gemiddelde inkomsten- en uitgavenposten voor de overheid berekend die zijn toe te rekenen aan immigranten, onderverdeeld naar herkomstregio en migratiemotief. Volgens de in paragraaf 2 beschreven methode werd hieruit de nettobijdrage voor de onderscheiden categorieën afgeleid. Een gecomprimeerd overzicht van de resultaten staat in tabel 2.

Tabel 2 Nettobijdrage (× € 1000) naar herkomst*, migratiemotief en generatie**, met remigratie (voor de 1e generatie: alleen immigratie vanaf 1995).

	Arbeid			Studie		
	Gen. 1	Gen. 2	Gen. 1 & 2	Gen. 1	Gen. 2	Gen. 1 & 2
Totaal	153	–33	120	–34	–52	–86
Westers	161	–11	150	9	–14	–5
Niet–westers	90	–60	30	–74	–82	–156
	Gezin			Asiel		
	Gen. 1	Gen. 2	Gen. 1 & 2	Gen. 1	Gen. 2	Gen. 1 & 2
Totaal	–182	–96	–279	–329	–84	–475
Westers	–103	–24	–127	–251	–49	–299
Niet–westers	–263	–149	–411	–433	–110	–543

Bron: eigen berekening op basis van CBS-microdata.
*Zie voetnoot 4.
**Het cijfer voor de tweede generatie (Gen. 2) betreft het gemiddeld per immigrant van de eerste generatie in de betreffende categorie na aankomst gekregen aantal kinderen (een niet geheel getal, dat groter of kleiner dan 1 kan zijn). Het heeft dus geen betrekking op één persoon van de tweede generatie.

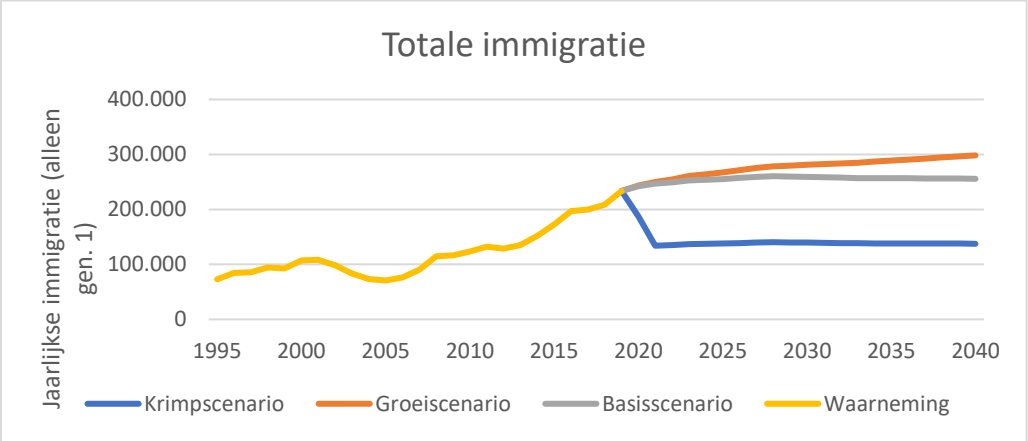
Uit tabel 2 vallen enkele globale conclusies te trekken. De *gemiddelde* nettobijdrage voor migranten met motief 'arbeid' is positief. Voor migranten uit westerse landen met motief 'studie' is deze gemiddeld ongeveer budgetneutraal. Voor alle overige categorieën, dus motief 'studie' uit niet-westerse landen, en de motieven 'gezin' en 'asiel' is de nettobijdrage negatief. De negatieve cijfers bij laatstgenoemde twee motieven zijn voor migranten uit niet-westerse landen aanzienlijk hoger dan uit westerse landen. Een en ander geldt zowel voor de eerste generatie als voor de eerste plus tweede generatie.

Hierbij moet worden aangetekend dat binnen de categorieën 'westers' en 'niet-westers' substantiële afwijkingen van de gepresenteerde gemiddelden voorkomen. Zo pakt de nettobijdrage van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europese landen en uit het Midden-Oosten (uitgezonderd Israël) negatief uit.

8 Gerealiseerde nettobijdrage en vooruitblik

Combineren we de nettobijdrage per immigrant, onderverdeeld naar herkomstregio en migratiemotief met de betreffende aantallen migranten in een bepaald jaar, dan resulteert de totale nettobijdrage toegerekend aan de immigratie in dat jaar. Deze berekening is uitgevoerd voor de gerealiseerde immigratie in de jaren 1995-2019 en voor de toekomstige immigratie in de periode 2020-2040 volgens een drietal scenario's (zie figuur 3). Het basisscenario volgt de bevolkingsprognose uit 2020 van het CBS. De scenario's verschillen qua omvang en samenstelling van de toekomstige immigratie naar herkomstregio en migratiemotief.[5] Toekomstige kosten en baten worden gebaseerd op waarnemingen naar leeftijd en andere variabelen in het basisjaar 2016, aangepast aan verwachte verblijfsduren en enkele economische ontwikkelingen.

Figuur 3 Gerealiseerde immigratie (1995-2019) en toekomstige immigratie volgens drie scenario's

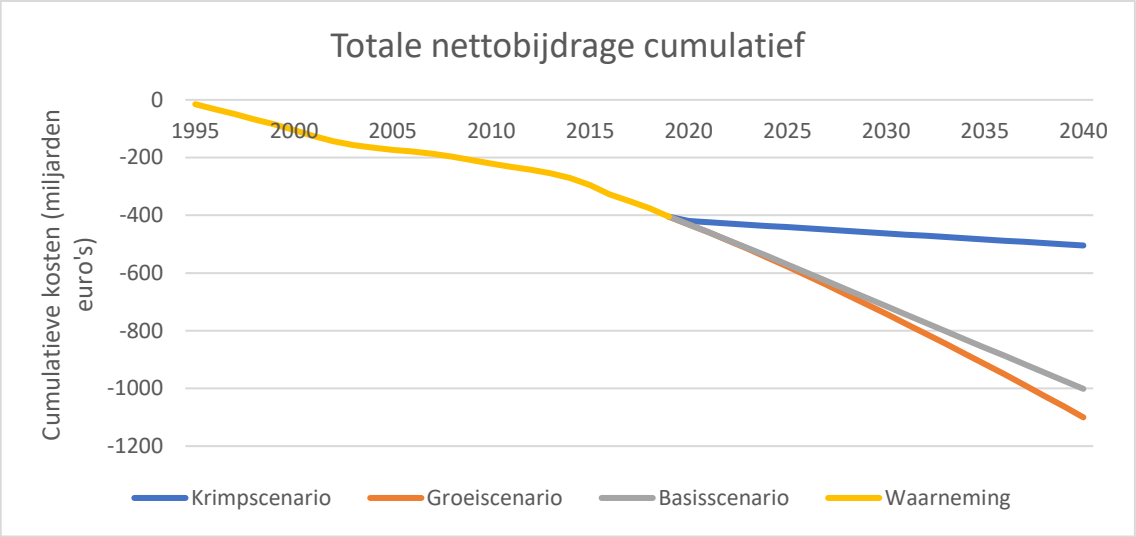


[5] We gaan uit van bruto immigratie; maar de berekeningen houden wel rekening met toekomstig remigratiegedrag, zodat de uitkomsten gelden voor netto immigratie over de levensduur van een cohort immigranten.

De totale gecumuleerde nettobijdrage in de jaren 1995-2040 staat in figuur 4. De gerealiseerde immigratie vanaf 1995 blijkt de overheid in totaal circa 400 miljard euro te kosten. Dat is een bedrag in de orde van grootte van de totale aardgasbaten van het begin van de winning tot heden. Hierbij moet worden aangetekend dat de nettobijdrage, die wordt opgebouwd gedurende de hele levensloop, wordt toegerekend aan het jaar van immigratie. Een deel zal de collectieve financiën echter pas in de toekomst belasten.

Volgens het basisscenario komt daar tot 2040 nog eens circa 600 miljard bij, zodat het totale negatieve effect op de overheidsfinanciën vanaf 1995 uitkomt op circa 1000 miljard euro. Het groeiscenario komt daar nog bovenuit. Het krimpscenario laat een drastische afzwakking van de negatieve trend zien. Dit scenario gaat dan ook uit van drastische ingrepen, te weten een halvering van de gezinsmigratie, een beperking van de asielmigratie met 90% en arbeidsmigratie die veel selectiever is dan nu.

Figuur 4 Gecumuleerde nettobijdrage van de gerealiseerde immigratie (1995-2019) en de toekomstige immigratie volgens drie scenario's (in prijzen van 2016)



9 Perspectief

Is de Grenzeloze Verzorgingsstaat houdbaar? Gerekend vanaf 1995 heeft immigratie de Nederlandse overheid in totaal 400 miljard euro gekost, deels gerealiseerd en deels in de vorm van een claim die in de toekomst tot uitbetaling zal komen. Zonder drastische ingrepen in het toelatingsbeleid zal dit bedrag ten minste uitgroeien tot circa 1000 miljard euro in 2040. Tegen deze achtergrond lijkt het aannemelijk dat immigratie, bij ongewijzigd toelatingsbeleid, in potentie een einde kan maken aan de verzorgingsstaat zoals we die nu nog kennen.

Het valt buiten het bestek van dit artikel om gedetailleerd aan te geven welke beleidsmaatregelen nodig zijn om het tij te keren. Maar het is zonneklaar dat, wil men de verzorgingsstaat overeind houden, aan een restrictiever en selectiever immigratiebeleid niet valt te ontkomen. Veel meer dan nu zal gestuurd moeten worden op verdiencapaciteit, respectievelijk menselijk kapitaal.

Auteurs

Jan van de Beek (janvandebeek@scriptiesucces.nl), wiskundige, antropoloog en gepromoveerd op economisch onderzoek naar immigratie, is zelfstandig onderzoeker. Hans Roodenburg (hansroodenburgnl@gmail.com), econoom, was voor zijn pensionering werkzaam op het Centraal Planbureau, Joop Hartog (jhartog@contact.uva.nl) is emeritus hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam. Gerrit Kreffer (gerrit.kreffer@gmail.com), socioloog, bestuurskundige en demograaf, was voor zijn pensionering werkzaam voor de Rijksoverheid inzake arbeidsmarkt- en personeelsbeleid.

Literatuur

Beek, J. van de, 2010, Kennis, Macht en Moraal – De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005, (academisch proefschrift), UvA, Amsterdam. https://hdl.handle.net/11245/1.345153

Beek, J. van de, H. Roodenburg, J. Hartog en G. Kreffer, 2021, Grenzeloze Verzorgingsstaat – De Gevolgen van Immigratie voor de Overheidsfinanciën, demo-demo.nl, Zeist. http://www.demo-demo.nl/files/Grenzeloze_Verzorgingsstaat.pdf

Beek, J. van de, H. Roodenburg, J. Hartog en G. Kreffer, 2021a, Grenzeloze Verzorgingsstaat – Technische Appendix, demo-demo.nl, Zeist. http://www.demo-demo.nl/files/Grenzeloze_Verzorgingsstaat_Technische_Appendix.pdf

OECD, 2013, The fiscal impact of immigration in OECD countries, *International Migration Outlook 2013*: 125-189, OECD Publishing, Paris.

Vargas-Silva, C. 2015, The Fiscal Impact of Immigrants: Taxes and Benefits, Chiswick, B. and P. Miller (eds), *Handbook of the Economics of International Migration*, vol. 1B: 845-875, North-Holland, Amsterdam.

Roodenburg, H., R. Euwals en H. ter Rele, 2003, *Immigration and the Dutch Economy*, CPB Special Publication 47, CPB, Den Haag. https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/immigration-and-dutch-economy.pdf

De verzorgingsstaat kent zijn grenzen

Harrie Verbon

Dit artikel bespreekt het rapport "Grenzeloze Verzorgingsstaat". De hoge migratiekosten die dit rapport berekent, zijn deels het gevolg van de gebruikte 'dynamische methode'. Deze methode neemt, onder meer, aan dat de huidige slechte economische resultaten van sommige migrantengroepen zich over lange perioden bestendigen. Dat er sprake is van toenemende integratie onder migranten wordt onderbelicht. De feitelijke kosten van sommige migrantengroepen zijn echter ook hoog en structureel. Het zou beter geweest zijn als het rapport zich beperkt had tot deze feitelijke kosten in plaats van de nadruk te leggen op de presentatie van hypothetische kostenconstructies die door opinie- en beleidsmakers niet werden geaccepteerd.

1 Inleiding

In maart 2021 publiceerden Van de Beek et al. een rapport, getiteld de Grenzeloze Verzorgingsstaat (vanaf nu GV-rapport). De boodschap van dit rapport was alarmerend. De afgelopen 25 jaar heeft immigratie de overheid zo'n 400 miljard euro gekost. Doorgaan op de huidige weg met ieder jaar gemiddeld zo'n 50.000 migranten erbij, zou op den duur de overheid zo'n 50 miljard euro per jaar kosten. Het zou tot het einde van de verzorgingsstaat leiden.

Het rapport leidde echter niet tot politieke paniek, de meest positieve reactie was nog "dat wisten we al." Sommigen twijfelden aan de onafhankelijkheid van het rapport, de politieke partij FvD had immers meebetaald aan het onderzoek. Leo Lucassen kwalificeerde het rapport als een "legitimatie van de xenofobe opvattingen van Baudet en de zijnen" (Lucassen, 2021).

Een maand nadat het GV-rapport was uitgekomen, kwamen het NIDI en het CBS met het gezamenlijke Eindrapport Verkenning Bevolking 2050 (vanaf nu NIDI/CBS-rapport). De boodschap van dit rapport was tegengesteld aan de boodschap van het GV-rapport. Migratie, vooral arbeidsmigratie, aldus het NIDI/CBS-rapport, maakt het mogelijk de demografische druk te beperken. Die demografische druk neemt vooral toe door de daling van het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in de totale bevolking. Volgens het NIDI/CBS-rapport vormt deze daling "een rem op de economische groei" (blz. 64). De suggestie is dan dat migratie de daling van de potentiële beroepsbevolking minstens kan afremmen en zodoende de economische groei kan bevorderen. Volgens het NIDI/CBS-rapport zou met een jaarlijks immigratiesaldo van 50.000 de absolute omvang van de potentiële beroepsbevolking stabiel blijven.

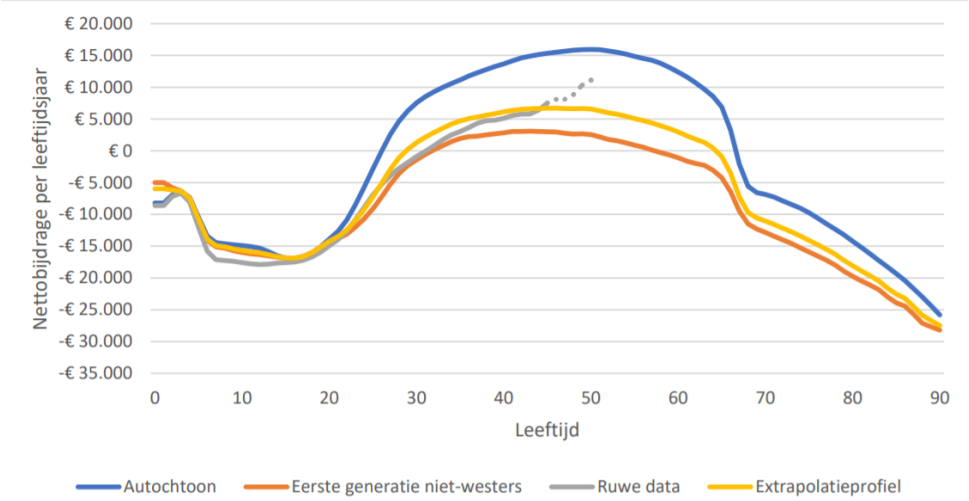
Dit artikel bespreekt het GV-rapport. In paragraaf 2 wordt de berekening van de baten en kosten van migranten door het GV-rapport besproken. De zogeheten dynamische methode die het GV-rapport gebruikt is eerder door het CPB (CPB, 2003) toegepast. Paragraaf 3 geeft een kritische evaluatie van de methode. Het zal blijken dat bij de berekeningen gebruikgemaakt wordt van niet verifieerbare veronderstellingen. Bovendien zal blijken dat als volgens de dynamische methode een migrantengroep een negatieve nettobijdrage aan de overheidsbegroting levert, het daarnaast mogelijk is dat volgens een statische berekening juist het omgekeerde kan gelden. Paragraaf 4 gaat in op de uitkeringsafhankelijkheid van migrantengroepen en op de vraag of uit de daar gepresenteerde data beleidsmatige consequenties moeten volgen. Hierbij wordt ook een vergelijking gemaakt met het NIDI/CBS-rapport. Paragraaf 5 bevat concluderende opmerkingen.

2 De berekening van de individuele nettobijdrage aan de overheidsbegroting

Het GV-rapport berekent de kosten en baten van immigranten door gebruik te maken van een methode die eerder door het CPB is toegepast (CPB, 2003). Die methode is gebaseerd op generatierekeningen ("generational accounting", GA), bedacht door Laurence Kotlikoff en toegepast in Auerbach et al., 1994. Het uitgangspunt van GA is dat naast huidige ook toekomstige effecten van overheidsmaatregelen meegenomen moeten worden. Dat zou tot het inzicht kunnen leiden dat immigratie op korte termijn een gunstig effect kan hebben op het overheidsbudget, maar op langere termijn juist kostbaar voor de overheid zal zijn. Voor het meten van de bijdrage van migranten aan het overheidsbudget is het daarom noodzakelijk om alle positieve en negatieve bijdragen van deze migranten nu en in de toekomst te becijferen. Dit leidt tot een zogenoemd leeftijdsprofiel van de jaarlijkse nettobijdrage aan het overheidsbudget.

Voor autochtone Nederlanders kunnen die leeftijdsprofielen voor iedere leeftijdsgroep – met behulp van CBS-data – betrouwbaar berekend worden. De blauwe curve in figuur 1 geeft een typisch voorbeeld van zo'n profiel.

Figuur 1 Profielen van de nettobijdrage per leeftijdsjaar



Bron: Figuur 2.9 uit de technische appendix van het GV-rapport. Voor de uitleg van de ruwe data en het extrapolatieprofiel, zie tekst.

Voor jeugdigen is de nettobijdrage negatief door de onderwijsuitgaven. Vanaf ongeveer 25-jarige leeftijd wordt de nettobijdrage positief, omdat de gemiddelde autochtone Nederlander dan relatief veel belasting betaalt in verhouding tot het gebruik van overheidsvoorzieningen. Als de gemiddelde autochtone Nederlander met pensioen gaat wordt hij/zij (vanaf nu een hij) weer een netto-kostenpost voor de overheid, omdat hij relatief weinig belasting betaalt, maar relatief frequent van collectieve zorg gebruikmaakt en een AOW-uitkering ontvangt. De oranje curve in figuur 1 geeft de nettobijdragen per leeftijdsjaar voor niet-westerse migranten van de eerste generatie. Deze curve is op dezelfde manier bepaald als de curve voor autochtone Nederlanders.

Gegeven het levensprofiel wordt vervolgens de nettobijdrage over de levensloop op nul-jarige leeftijd (vanaf nu kortweg de NBLL) gedefinieerd als de contante waarde van alle nettobijdragen per leeftijdsjaar. Naast de verdiscontering van toekomstige nettobijdragen per leeftijdsjaar kan er ook nog rekening gehouden worden met sterftekansen. Het gevolg daarvan is dan uiteraard dat de negatieve nettobijdragen tijdens de laatste periode van het leven een minder zwaar gewicht krijgen.

Wat het CPB (2003) en het GV-rapport hierbij aannemen is dat die blauwe en oranje curven voor iedere autochtone Nederlander, respectievelijk iedere niet-westerse migrant van de eerste generatie nu en in de toekomst gelden. Ofwel, de huidige autochtone Nederlandse nul-jarige levert als hij 30 jaar is volgens de blauwe curve een positieve nettobijdrage van ongeveer 7.000 euro en zal – volgens diezelfde blauwe curve – als hij 60 jaar is een positieve nettobijdrage van ongeveer 12.000 euro leveren. Mocht hij 90 jaar worden, dan is de nettobijdrage negatief en gelijk aan –25.000 euro. Voor de niet-westerse migranten zijn die

bedragen, respectievelijk, –1.000 euro, –1.000 euro en –25.000 euro. Vervolgens worden dan al die bedragen van 0 tot 100 jaar bij elkaar opgeteld, eventueel met discontering en rekening houdend met sterftekansen, en het resulterende getal is wat een individu over zijn hele leven aan de overheidskas bijdraagt. Voor de autochtone Nederlander is die nettobijdrage –3.000 euro, maar voor een niet-westerse migrant van de eerste generatie is die negatieve nettobijdrage veel hoger, namelijk –167.000 euro (zie GV-rapport, tabel 4.1, blz. 74).

Als de contante waarde niet bij geboorte, maar bijvoorbeeld bij 25-jarige leeftijd wordt berekend, zouden we kunnen spreken over de nettobijdrage voor de rest van het leven, in het vervolg aangeduid als NBRL. Deze benaming is met name relevant voor immigranten van de eerste generatie, omdat zij vaak rond de 25-jarige leeftijd het land binnenkomen. Bij deze immigranten van de eerste generatie ontbreekt derhalve het negatieve deel van de eerste 25 jaren van het leeftijdsprofiel van figuur 1. Voor hun eventuele kinderen die in Nederland worden geboren (de tweede generatie) worden voor de berekening van hun NBLL uiteraard wel de onderwijskosten gedurende de eerste twintig jaar van het leven meegenomen.

3 Evaluatie van de berekeningsmethode van de nettobijdrage (NBLL)

Aannames

Om de NBLL te kunnen berekenen, moet men aannemen dat een nul-jarige over 90 jaar precies hetzelfde bedrag netto zal bijdragen als de huidige 90-jarige. Ofwel, de situatie van burgers wordt gedurende ongeveer een eeuw ongewijzigd verondersteld. Dit is een evident nadeel van generatierekeningen, zoals die in het CPB-rapport (CPB, 2003) en in het GV-rapport zijn toegepast. Het bestendigt namelijk bij aanname de slechte economische positie waarin de huidige (gemiddelde) niet-westerse migrant verkeert. Hierbij moet wel aangetekend worden dat het GV-rapport soms rekening houdt met cohort-effecten. Zo wordt in de technische appendix van het GV-rapport vermeld dat de emigratie vanuit Suriname naar Nederland verschoof van “beperkte elitemigratie naar meer massale migratie (…).” Deze cohorteffecten worden uitgefilterd.

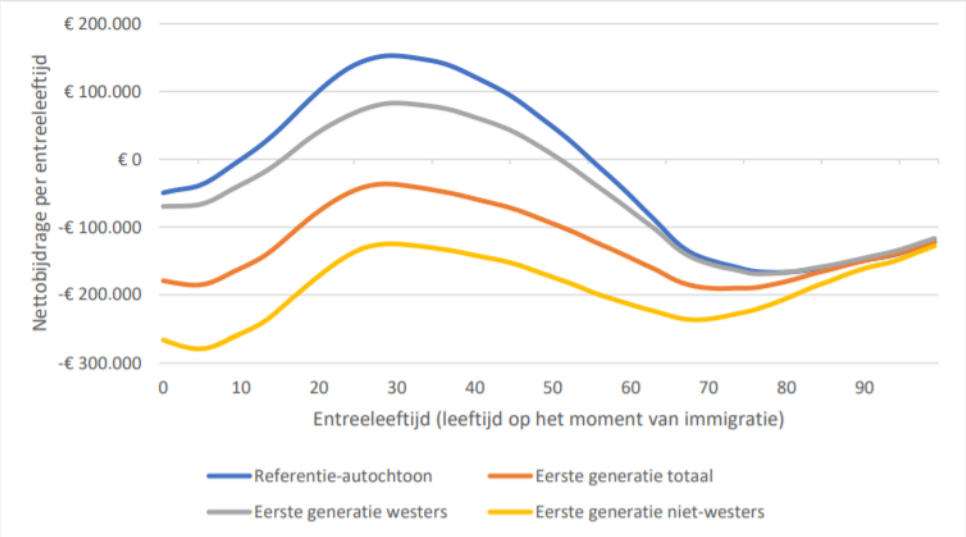
Een ander nadeel is dat de onderwijsuitgaven ten behoeve van burgers als kosten in rekening worden gebracht. Door de verdiscontering krijgen deze bij de berekening van de NBLL een groot gewicht, afhankelijk van de gebruikte discontovoet. Een verlaging van de onderwijsuitgaven zou in dat geval tot een stijging van de NBLL leiden. Daarmee wordt echter veronachtzaamd dat onderwijsuitgaven voor individuen een investeringskarakter hebben. Een verlaging ervan zou daarom tot een lagere toekomstige individuele productiviteit en dus een lagere nettobijdrage per leeftijdsjaar kunnen leiden. Een dergelijk effect wordt in de berekeningen echter niet zichtbaar omdat de toekomstige nettobijdragen per leeftijdsjaar constant worden verondersteld.

Ook hier past weer een nuancering. In het GV-rapport wordt voor het berekenen van toekomstige, maar onbekende jaarlijkse nettobijdragen voor migranten van de tweede generatie een verband gebruikt tussen met name Cito-score en jaarlijkse nettobijdrage. Indirect krijgt daarmee het investeringskarakter van onderwijs voor deze groep een plaats.

Resultaten van de berekening van de nettobijdrage NBRL en NBLL

Met de bovenstaande beperkingen van het begrip NBLL en NBRL in het achterhoofd is de volgende figuur een typisch resultaat van de berekeningen in het GV-rapport. In figuur 2 wordt de NBRL van westerse en niet-westerse migranten getoond als functie van de entreeleeftijd. De blauwe curve toont het (hypothetische) resultaat voor de NBLL en NBRL voor migranten die precies hetzelfde leeftijdsprofiel als autochthone Nederlanders hebben (de 'referentie-autochtoon'). Uit deze figuur lezen we af dat een migrant die op 30-jarige leeftijd het land binnenkomt en de kenmerken van een gemiddelde autochtone Nederlander heeft van 30 jaar oud (de 'referentie-autochtoon'), een nettobijdrage over de rest van zijn leven (NBRL) heeft die gelijk is aan ongeveer 160.000 euro. Voor een westerse en niet-westerse migrant lezen we uit de figuur af dat de NBRL gelijk is aan ongeveer 90.000, respectievelijk –110.000 euro. Deze resultaten keren steeds terug in het rapport: referentie-autochtonen kennen op iedere entreeleeftijd de hoogste NBRL, terwijl de NBRL van westerse migranten voor iedere entreeleeftijd hoger is dan die van niet-westerse migranten. Niet-westerse migranten doen het in bepaalde opzichten altijd slechter dan westerse migranten, waarbij binnen de niet-westerse migranten vervolgens speciale groepen zijn die het veel slechter doen dan de gemiddelde niet-westerse migrant.

Figuur 2 NBLL en NBRL naar entreeleeftijd voor immigranten van de eerste generatie , totaal en uitgesplitst naar westers en niet-westers en voor denkbeeldige immigranten met de karakteristieken van de gemiddelde autochtone Nederlander (de 'referentie-autochtoon').



Bron: figuur 4.3 uit het GV-rapport, blz. 72.

Wat voorts opvalt in figuur 2 is dat de NBRL van migranten afhangt van de leeftijd waarop zij zich in Nederland vestigen. Als die leeftijd rond het dertigste jaar ligt, is de NBRL het hoogste. Dat is te verwachten aangezien de voor de overheid 'dure' onderwijsjaren voor deze migranten niet gemaakt hoeven te worden en de relatief 'voordelige' periode aanbreekt, waarin migranten productief zijn en daarom over het algemeen meer belasting afdragen dan dat zij collectieve voorzieningen, inclusief uitkeringen, gebruiken.

Wat ook blijkt is dat de NBRL voor niet-westerse migranten voor geen enkele entreeleeftijd positief is. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat een niet-westerse migrant voor de rest van zijn of haar leven een last voor de overheidskas vormt. Zoals immers uit figuur 1 blijkt, is zijn jaarlijkse nettobijdrage tussen 25- en 60-jarige leeftijd positief. Het hoeft zelfs niet te betekenen dat in een bepaald jaar de totale bijdrage van deze migranten negatief is. Als immers het aantal migranten tussen 25 en 60 jaar veel groter is dan het aantal oudere migranten, kan het resultaat zijn dat de huidige niet-westerse migranten een positieve bijdrage aan de overheidsbegroting leveren. In een appendix (op verzoek verkrijgbaar) worden een aantal hypothetische berekeningen hierover gemaakt.

Dus, een negatieve NBRL voor niet-westerse migranten is verenigbaar met de mogelijkheid dat zij vanaf 25 jaar jaarlijks een positieve bijdrage aan de overheidsbegroting leveren. Figuur 2 is zelfs verenigbaar met een andere mogelijke conclusie, namelijk dat de totale jaarlijkse bijdrage aan de overheidsbegroting van de huidige westerse migranten negatief is als hun NBRL positief is. Dat dit soort conclusies verenigbaar is met figuur 2, toont aan dat de 'dynamische' analyse waar de auteurs van het GV-rapport voor hebben gekozen niet tot een transparant inzicht in de budgettaire effecten van migratie hoeft te leiden.

Een andere nuancering van figuur 2, die ook door het GV-rapport wordt gemaakt, is dat ook rekening moet worden gehouden met het migratiemotief. Een belangrijk onderscheid is tussen het arbeids- en het asielmotief. Mensen die in Nederland willen werken, zijn in Nederland kennelijk productiever dan in hun land van herkomst. Deze vorm van migratie kan daarom wereldwijd bezien tot welvaartswinst leiden. Mensen die in Nederland om asiel vragen, hebben in beginsel niet als doel hun capaciteit productiever in te zetten. Het ligt daarom voor de hand dat arbeidsmigratie voor de overheidsbegroting van het ontvangende land voordeliger is dan asielmigratie. Dit is vooral zo omdat voor arbeidsmigratie andere en veelal strengere regels gelden dan voor asielmigratie. Als een burger van buiten de EU naar Nederland wil migreren om in Nederland te werken, zullen de autoriteiten nagaan of de potentiële immigrant bijvoorbeeld een opleiding heeft voltooid die van waarde is voor de Nederlandse economie.

De NBLL van migranten van de tweede-generatie

Het GV-rapport besteedt veel aandacht aan de bepaling van de NBLL van migranten van de tweede generatie. Deze personen zijn de kinderen van migranten van de eerste generatie en in Nederland geboren. Voor hen geldt dus dat de kosten in de eerste 20 jaar van hun leven wel voor rekening van de overheid komen. Een probleem bij het bepalen van het leeftijdsprofiel is dat er weinig tot geen migranten van de tweede generatie ouder dan 50

jaar zijn. De grijze curve in figuur 1, zijnde de waargenomen data voor migranten van de tweede generatie, wordt door het ontbreken van voldoende data onbetrouwbaar vanaf 40-jarige leeftijd en houdt helemaal op vanaf 50 jaar. Dat betekent dat de NBLL volgens de methode van het CPB voor deze groep niet toegepast kan worden.

Het CPB loste dit probleem op door aan te nemen dat het leeftijdsprofiel van de tweede generatie voor de helft bestaat uit het leeftijdsprofiel van de autochtone Nederlanders en voor de andere helft uit het leeftijdsprobleem van de migranten van de eerste generatie. Het GV-rapport gebruikt recente Cito-scores als een extrapolatie van en een correctie op de waarnemingen (zie de technische appendix van het GV-rapport voor details).

De conclusie van deze exercitie is dat "een hoge nettobijdrage van de ouders meestal slechts beperkt doorwerkt in de nettobijdrage van de kinderen, terwijl een forse negatieve nettobijdrage van de ouders vaak wel samenhangt met een forse negatieve nettobijdrage van de kinderen." (GV-rapport, blz. 85) Met andere woorden, migranten van de tweede generatie doen het altijd 'slechter' dan migranten van de eerste generatie.

Dit is een pessimistisch stemmende conclusie, waarbij echter direct aangetekend dient te worden dat, als eerder gemeld, de NBLL lager kan uitvallen voor de tweede generatie, omdat zij in Nederland onderwijs genieten of genoten hebben en hun ouders veelal niet. Voor de migranten van de tweede generatie zou men daarom verwachten dat de kansen op de arbeidsmarkt groter zijn dan voor hun ouders. CBS-gegevens lijken daar ook op te duiden. Uit het CBS-jaarrapport integratie 2020 blijkt bijvoorbeeld dat de arbeidsparticipatie voor de niet-westerse migranten van de eerste generatie 58,6% was in 2020, terwijl dat voor de niet-westerse migranten van de tweede generatie gelijk was aan 67,2%. Voor dezelfde migrantengroep was het beroep op bijstand in 2020 16,6% voor de eerste generatie en 4,3% voor de tweede generatie.

Uit de gele curve in figuur 1, die een schatting geeft van de nettobijdrage per leeftijdsjaar van de tweede generatie, blijkt inderdaad een vooruitgang van de tweede generatie ten opzichte van de eerste generatie. Die vooruitgang in jaarlijkse nettobijdragen, vooral tussen de 25-jarige en 60-jarige leeftijd, wordt echter (kennelijk) ruimschoots overtroffen door de onderwijskosten tijdens de eerste twintig jaar.

De mate waarin de gele curve de blauwe curve benadert in figuur 1, geeft een indicatie van de mate van integratie van de tweede generatie. Als de gele en de blauwe curven zouden samenvallen, is de integratie 100%, maar als de gele en de oranje curve samenvallen is de integratie 0%. Tabel 5.1 van het GV-rapport (blz. 90) meldt dat westerse immigranten van de tweede generatie voor 81% geïntegreerd zijn, terwijl voor de niet-westerse immigranten van de tweede generatie de mate van integratie 31% bedraagt. Absolute dieptepunten zijn hier immigranten uit de Hoorn van Afrika (0%) en de Caraïben (5%).

Het resultaat van de geringe mate van integratie van niet-westerse migranten van de tweede generatie is, volgens de auteurs van het GV-rapport, vanuit het perspectief van het

toelatings- en integratiebeleid “zeer relevant” (blz. 89). Een verklaring voor dit resultaat is volgens de auteurs de lage Cito-score van de kinderen van de tweede generatie. Dat was te verwachten, want “citoscores correleren (…) tussen de generaties”. Op deze conclusie gaan we in de volgende subparagraaf nader in.

Cito-scores en NBLL voor migranten van de tweede generatie

In hoofdstuk 9 gaat het rapport uitgebreid in op de correlatie tussen Cito-scores en NBLL met behulp van CBS-data. Gemiddeld leidt een hogere Cito-score tot een hogere vervolgopleiding, terwijl een hogere opleiding gemiddeld een hoger persoonlijk inkomen impliceert. Een hoger persoonlijk inkomen gaat dan weer gepaard aan een hogere netto arbeidsparticipatie, en een hogere NBLL. Er is dus een (indirecte) positieve band tussen Cito-score en NBLL. Deze relaties zullen niet als controversieel beschouwd worden. Ook de veronderstelde positieve relatie tussen de genoten opleiding van de migranten van de eerste generatie en hun in Nederland geboren kinderen wordt door ander onderzoek bevestigd (Zumbuehl en Dillingh, 2021).

Wat echter wel een aanvechtbare conclusie is, is dat het toelatingsbeleid gebaseerd zou moeten zijn, niet alleen op de genoten opleiding van de immigrant van de eerste generatie, maar ook op de te verwachten Cito-scores van de tweede en derde generatie, want: “de achterstand waarmee de eerste generatie de Nederlandse samenleving betreedt, wordt voor een aanzienlijk deel doorgegeven via de tweede naar de derde generatie” (blz. 182).

Het GV-rapport is echter om twee redenen te pessimistisch over de mate waarin onderwijsachterstanden – en daarom ook achterstanden in arbeidsmarktprestaties – door, met name, niet-westerse immigranten kunnen worden ingelopen.

Ten eerste is intelligentie, zoals in dit geval gemeten door de Cito-score, voor ongeveer de helft genetisch bepaald en voor de andere helft door omgevingsfactoren te verklaren (Sniekers et al., 2017). Het is moeilijk voorstelbaar dat er onder niet-westerse migranten nauwelijks ruimte zou zijn voor opwaartse sociale mobiliteit in de vorm van hogere Cito-scores. Waarschijnlijk zijn van de migranten van de eerste generatie de talenten in hun herkomstland niet optimaal benut (‘omgevingsfactoren’). Voor hun kinderen is er daarom de potentie tot verbeteringen die via onderwijsinvesteringen gerealiseerd kunnen worden. Dat dit effectief kan zijn is bijvoorbeeld uitgebreid onderbouwd door Heckman en Masterov (2007).

Dat er potentie voor verbetering is, laat figuur 9.20 van het GV-rapport (blz. 180) inderdaad zien: de Cito-scores van de tweede generatie verbeteren ten opzichte van vooral de lage Cito-score van de eerste generatie. Dit geldt nog sterker voor de Cito-scores van de derde ten opzichte van de eerste generatie (zie figuur 9.21, GV-rapport, blz. 182). Wellicht is de snelheid van die inhaalmanoeuvre laag, maar zolang de Cito-scores van volgende generaties Nederlanders met een migratieachtergrond verbeteren, neemt hun integratie toe.

De tweede reden vinden we in paragraaf 9.12 van het GV-rapport. Figuur 9.28 in die paragraaf laat zien dat als autochtone Nederlanders en migranten eenzelfde Cito-score hebben behaald rond het gemiddelde (535), het opleidingsniveau dat na de basisschool wordt behaald, weinig tussen hen verschilt. Hieruit trekt het GV-rapport de conclusie dat het onderwijssysteem geen grote bron kan zijn van verschillen in NBLL tussen autochtone Nederlanders en, met name, migranten van de tweede generatie.

Dit lijkt geen correcte conclusie, aangezien de vraag onbeantwoord blijft hoeveel kinderen van migranten een Cito-score behalen die onder hun potentie ligt. De vraag is dus of het onderwijssysteem voldoende in staat is kinderen met een migratieachtergrond en van ouders met lage Cito-scores naar een gemiddelde Cito-score te brengen. Als dat onder migranten minder het geval is dan onder autochtone Nederlanders, is het onderwijssysteem misschien wel de oorzaak van een achterblijvende NBLL voor migranten van de tweede generatie. Over deze 'prestatie' door het onderwijssysteem wordt echter geen informatie gegeven. Uit CBS-onderzoek van Hartgers et al. (2021) blijkt dat door een 'lage' sociaaleconomische status kinderen met een migratieachtergrond lager scoren op de eindtoets van de basisschool dan kinderen zonder migratieachtergrond. Als er wordt gecorrigeerd voor die sociaaleconomische status blijkt dat kinderen met een migratieachtergrond juist beter scoren. Met andere woorden, er zijn nog niet-benutte potenties onder kinderen met een migratieachtergrond.

4 Moet het beleid pro of anti immigratie zijn?

Pro immigratie op basis van NIDI/CBS

Volgens het in de inleiding genoemde NIDI/CBS-rapport werkt migratie positief uit, omdat daarmee de daling van de omvang van de potentiële beroepsbevolking beperkt of zelfs gestopt kan worden. Dit zou goed zijn voor de economische groei. Deze positieve relatie tussen de relatieve omvang van de beroepsbevolking en economische groei wordt aangenomen, niet bewezen. Of een toename van het arbeidsaanbod tot meer economische groei leidt hangt minstens af van de kwaliteit van het extra arbeidsaanbod. Zoals bijvoorbeeld Hugo Erken et al. (2016) empirisch laten zien kan een groeiend aanbod van arbeid tot lagere groei leiden als vooral extra mensen met een lagere productiviteit worden ingezet in het productieproces. Hierdoor daalt de productiviteit op macroniveau. Een analoog resultaat geldt, volgens dezelfde auteurs, bij een toename van het aantal gewerkte uren per werkzame persoon. Dit zal negatief op de economische groei uitpakken als daardoor de productiviteit per gewerkt uur daalt.

Kortom, het NIDI/CBS-rapport gaat ervan uit dat migratie met 50.000 personen per jaar een positief effect heeft op de Nederlandsche economie op grond van een in ieder geval omstreden positief verband tussen extra arbeidsaanbod en economische groei.

Anti-immigratie op basis van het GV-rapport

Het GV-rapport claimt dat als de immigratie ongeveer op het huidige niveau blijft, het jaarlijkse beslag op de rijksbegroting zal toenemen naar 50 miljard euro per jaar op de lange termijn (GV-rapport, blz. 9). Dat suggereert dat een rem op immigratie noodzakelijk is. Maar ook de berekening van de kosten door het GV-rapport is gebaseerd op betwistbare aannames, namelijk aannames over de kosten van individuele migranten over hun levensloop. Uit het voorgaande volgt dat die kosten om twee redenen overschat zijn. Ten eerste geeft de gebruikte dynamische methode om de NBLL en NBRL te berekenen geen zuivere schatting van de kosten van migratie. Zoals we gezien hebben, is de impliciete aanname van deze methode dat er geen enkele ontwikkeling in de aanpassing van migranten aan de Nederlandse situatie kan zijn.

Ten tweede houdt het zondermeer optellen van de jaarlijkse nettobijdragen om de individuele NBLL of NBRL te berekenen geen rekening met de aantallen personen die in iedere leeftijdscategorie aanwezig zijn. Bij voldoende hoge immigratieaantallen in de 'productieve' leeftijd zullen de totale jaarlijkse nettobijdragen – gesommeerd over alle leeftijden en rekening houdend met de omvang van de groep – positief kunnen zijn. Dit kan ook gelden als NBLL of NBRL negatief is.

Naast een overschatting van de kosten van migranten is er een onderschatting van de mate van integratie, zoals blijkt uit de ontwikkeling van de Cito-scores voor migranten van de tweede en derde generatie. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit figuur 9.29 (GV-rapport, blz. 192) waar voor de jongere groepen het verschil in de jaarlijkse nettobijdrage tussen autochtone Nederlanders en migranten van de tweede generatie veel kleiner is dan voor de oudere groepen. Dat zijn hoopvolle tekenen die door het GV-rapport niet als zodanig geduid worden.

Het GV-rapport laat niet na te wijzen op de negatieve effecten van met name niet-westerse migranten op de overheidskas. Die negatieve effecten zijn er: immigratie is zeker geen ondubbelzinnige goed-nieuwsshow, zoals te zien is aan de tamelijk persistente uitkeringsafhankelijkheid van sommige groepen migranten.

Uitkeringskosten zijn voor sommige migrantengroepen (te) hoog

Het is bekend dat de arbeidsdeelname van autochtone Nederlanders en westerse en niet-westerse migranten van elkaar verschilt (zie CBS, 2022a). Hetzelfde geldt voor de mate waarin migranten afhankelijk zijn van een uitkering. In tabel 1 is op basis van CBS-gegevens (CBS, 2022b en CBS, statline) het aantal personen tussen 25 en 65 jaar met een bijstands-, arbeidsongeschiktheids- en ww-uitkering gegeven. Van de autochtone Nederlanders en westerse migranten is ongeveer 12% aangewezen op een uitkering. Voor niet-westerse migranten is de uitkeringsafhankelijkheid echter ruim twee keer zo hoog, namelijk bijna 26%.

Tabel 1 Bijstands-, arbeidsongeschiktheids- en ww-uitkering, personen tussen 25 en 65 jaar

	Autochtonen	Westerse migranten	Niet-westerse migranten
#personen	6.777.221	1.083.039	1.447.501
#uitkeringen	832.000	131.000	374.000
uitkeringsafhankelijk	12,3%	12,1%	25,8%
Totaalbedrag (mld €)	12,5	2,0	5,6

Ook binnen de migrantengroepen is er een grote variatie in uitkeringsafhankelijkheid. Figuur 8.7 in het GV-rapport (blz. 139) geeft daar informatie over. Voor niet-westerse migranten van de eerste generatie tussen 25 en 65 jaar varieert die van 10,7% voor migranten uit China, Mongolië en Noord-Korea tot 70,8% voor migranten uit de Hoorn van Afrika. Deze laatste groep, die in totaal zo'n 100.000 personen omvat, heeft al lange tijd een hoge uitkeringsafhankelijkheid. Volgens sommigen, waaronder Leo Lucassen (WRR, 2018) is het onwaarschijnlijk dat de migratiedruk uit de Afrikaanse landen sterk zal toenemen. Hij schrijft:

> "Van de Afrikaanse migranten blijft het overgrote deel binnen Afrika. Degenen die emigreren naar bijvoorbeeld Europa of de Golfstaten doen dat niet vanwege extreme armoede, maar juist omdat ze geld willen verdienen en zich verder willen ontwikkelen."

Dit statement lijkt gezien de situatie van migranten uit de Hoorn van Afrika niet erg steekhoudend. Als we aannemen dat van de 100.000 personen 80.000 personen in de leeftijd tussen 25 en 65 jaar zijn en in aanmerking komen voor een uitkering, kost de uitkeringsafhankelijkheid van deze groep de overheid bruto ruim 0,75 mld euro per jaar aan uitkeringen.

De totale uitgaven aan de uitkeringen in tabel 1 zijn verkregen door uit te gaan van een gemiddelde netto-uitkering van 15.000 euro (de brutobedragen zijn uiteraard hoger). Voor niet-westerse migranten geeft dat een totaalbedrag van 5,6 mld euro. Voor de autochtone Nederlanders bedragen die kosten 12,5 mld euro. Er zijn bijna vijf keer zo veel autochtone Nederlanders als niet-westerse migranten, terwijl de uitkeringskosten slechts ruim twee keer zo hoog zijn. Voor de westerse migranten is het relatieve uitkeringsbedrag in overeenstemming met dat van autochtone Nederlanders.

Uit bovenstaande tabel volgt dat als in de afgelopen decennia het migratiebeleid selectiever was geweest en alleen migranten waren toegelaten die voldeden aan de kenmerken van westerse migranten, de overheid nu jaarlijks 3,6 mld euro aan uitkeringen zou besparen. Bij dit resultaat passen twee opmerkingen.

Op de eerste plaats is, zoals zojuist beweerd, de variatie binnen de groep niet-westerse migranten hoog. Selectiviteit zou dus ook binnen de groep van niet-westerse migranten al

tot besparingen kunnen leiden. Op de tweede plaats is voor een deel de hogere uitkeringsafhankelijkheid, zoals eerder besproken, het gevolg van het vaker voorkomen van het asielmotief bij niet-westerse migranten. Immigranten met een asielmotief zijn per definitie minder aangesloten op de Nederlandse arbeidsmarkt dan arbeidsmigranten. Tabel 2 laat zien dat voor immigranten met een arbeidsmotief de uitkeringsafhankelijkheid inderdaad lager is dan bij een asielmotief. Zowel bij het asiel- als het arbeidsmotief is de uitkeringsafhankelijkheid voor niet-westerse migranten echter hoger.

Tabel 2 Uitkeringsafhankelijkheid voor migranten van de eerste generatie tussen 25 en 65 jaar

	Autochtonen	Westerse migranten	Niet-westerse migranten
Arbeid	12% (6.777.221)	7% (192.105)	14% (47.377)
Asiel	-	39% (7.623)	70% (70.665)

Bron: Tabel 8.3 GV-rapport, aangevuld met informatie verkregen van auteur Jan van de Beek. Tussen haakjes het aantal personen waarop de berekening is gebaseerd.

Arbeidsmigranten moeten in beginsel aan strenge eisen voldoen alvorens toestemming tot immigratie te krijgen. Dit verhindert niet dat ook arbeidsmigranten afhankelijk van een uitkering worden of blijven. Dat geldt ook voor westerse arbeidsmigranten, zoals volgt uit de tabellen 1 en 2. Tabel 3 geeft nadere informatie over de relatie tussen de uitkeringsafhankelijkheid en de verblijfsduur in Nederland. Het blijkt dat, ongeacht de verblijfsduur, de uitkeringsafhankelijkheid van niet-westerse migranten hoger is dan van westerse migranten. Bovendien geldt voor arbeidsmigranten die langer in ons land verblijven dat de uitkeringsafhankelijkheid hoger is.

Tabel 3 Uitkeringsafhankelijkheid voor arbeidsmigranten naar herkomstregio

	Na 2 jaar	Na 5 jaar	Na 10 jaar
VS, Canada, Oceanië	2%	7%	11%
Turkije	8%	13%	23%
Marokko	16%	26%	32%
Afghanistan, Irak, Iran Syrië en Pakistan	34%	41%	41%

Bron: tabel 6.2 van GV (blz. 99) plus aanvullende informatie van auteur Jan van de Beek.

De uitkeringsafhankelijkheid van westerse arbeidsmigranten is lager dan die van niet-westerse arbeidsmigranten, maar voor alle migrantengroepen geldt dat de uitkeringsafhankelijkheid hoger is, naarmate zij langer in Nederland verblijven. De uitkeringsafhankelijkheid van arbeidsmigranten uit de VS, Canada en Oceanië, bijvoorbeeld, 'convergeert' naar de autochtoon Nederlandse waarde van 12%.

Onder de niet-westerse migranten is er sprake van verschillen. Met name is de uitkeringsafhankelijkheid onder Turkse arbeidsmigranten lager dan onder een groot aantal andere groepen niet-westerse arbeidsmigranten. Een voorbeeld is de groep

arbeidsmigranten uit Afghanistan, Iran, Syrië, Irak en Pakistan van wie 41% na 10 jaar verblijf in Nederland nog van een uitkering afhankelijk is. Ook onder Marokkaanse arbeidsmigranten is de uitkeringsafhankelijkheid na een verblijf in Nederland van 10 jaar met 32% hoog.

Het is moeilijk voorstelbaar dat een dergelijke hoge en langdurige uitkeringsafhankelijkheid bij sommige groepen geheel toegeschreven kan worden aan een falend integratiebeleid en een te langzame toelating tot de arbeidsmarkt (Lucassen, 2018, blz. 40/41). Als een groot deel van een niet-westerse migrantengroep na een verblijf in Nederland van 10 jaar nog steeds van een uitkering afhankelijk is, terwijl dat voor andere niet-westerse migrantengroepen niet het geval is, moeten er andere oorzaken in het spel zijn. Dat kan zijn discriminatie op de arbeidsmarkt, gebrek aan de juiste scholing, maar ook de opstelling van de leden van de migrantengroep zelf kan een oorzaak zijn. Als de waarden van deze migranten te veel afwijken van de Westerse waarden, zou dat hun kansen op de arbeidsmarkt kunnen verkleinen. Het is uiteraard aan te bevelen het beleid te richten op een grotere arbeidsdeelname van migranten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (WRR, 2020). Een concrete uitwerking van dit idee is echter moeilijk te vinden.

Een restrictief asielbeleid

Er wordt vaak beweerd dat asielmigratie een openeinderegeling is, waar de overheid geen rem op kan zetten. Het eerder besproken NIDI/CBS-rapport bijvoorbeeld schrijft: “Door internationale afspraken kan Nederlands beleid maar in beperkte mate migratiestromen beïnvloeden. Voor (…) vluchtelingen [geldt] het Vluchtelingenverdrag (…)” (blz. 64).

Dit citaat suggereert dat er door het Vluchtelingenverdrag, dat dateert uit 1951, voor de overheid geen enkele keuze meer is bij het beoordelen van asielaanvragen. In dat verdrag wordt een vluchteling heel specifiek gedefinieerd, namelijk als een persoon die “op grond van gefundeerde angst voor vervolging wegens ras, geloof, nationaliteit, lid van een bepaalde groep of overtuiging buiten zijn natiestaat verblijft” (geciteerd van de Wettenbank). De definitie legt dus de nadruk op vervolging door de staat. Oorlogsvluchtelingen, zoals die de afgelopen jaren met miljoenen hun land zijn ontvlucht, voldoen niet aan die definitie.

Het asielbeleid, zoals dat door de EU wordt gedefinieerd (zie Europees Parlement) verwijst ook naar het Vluchtelingenverdrag van 1951, maar rekt het recht op asiel op door als doel van dat beleid “iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming nodig heeft in een van de lidstaten een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te waarborgen.” Deze definitie legt niet uit wanneer iemand “internationale bescherming” nodig heeft. Dat betekent dat overheden interpretatievrijheid hebben bij het bepalen van het asielrecht. De EU streeft naar een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (zie Europese Commissie), waar een gelijke behandeling van asielzoekers gegarandeerd zou moeten zijn. Er is echter in de EU geen algemeen geaccepteerd asielbeleid, net zomin als er een centraal EU-agentschap bestaat dat een gemeenschappelijk asielbeleid zou kunnen afdwingen. Zolang er interpretatievrijheid is wat

het recht op asiel betreft, en gegeven de grote onenigheid in de EU over het gewenste migratie- en asielbeleid, bestaat een gemeenschappelijk asielbeleid in de EU alleen op papier.

Henrekson et al. (2019) bevestigen dat de lidstaten een grote interpretatievrijheid in acht nemen bij het verlenen van asiel. Zij laten zien dat er een grote variatie is in het verlenen van asiel tussen EU-lidstaten. Verhoudingsgewijs werd er tussen 2006 en 2017 vooral veel asiel verleend door Zweden. Oost-Europese en Zuid-Europese lidstaten verleenden het minste asiel. Ook tussen de grote EU-landen bestaan verschillen. Duitsland is hier als verwacht koploper, maar het is opvallend dat het VK en Spanje in het verlenen van asiel zich ver onder het EU-gemiddelde bevonden, terwijl Frankrijk daar net iets boven zat. Henrekson et al. merken overigens op dat er ook over de tijd veranderingen in het nationale asielbeleid kunnen optreden. Oostenrijk, Denemarken en Duitsland zijn van een genereus naar een meer restrictief asielbeleid overgegaan, Spanje, daarentegen, is na 2018 genereuzer geworden in het verlenen van asiel.

Er zijn dus – kennelijk – veel meer mogelijkheden voor Nederland om een restrictief asielbeleid te voeren dan wordt gesuggereerd door het NDI/CBS-rapport en ook door Lucassen (2018, blz. 28). Het kabinet Rutte III vermoedde dat er steeds meer sprake was van asielzoekers met een economisch motief in plaats van een valide asielmotief (Kamerbrief, 2020). Het lijkt daarom aan te bevelen om bij de asielprocedure meer dan nu economische overwegingen mee te wegen bij de toelatingsbeslissing. Dit zou kunnen leiden tot een minder soepele toelating van asielzoekers waarvan bij voorbaat bekend is dat zij een grote last voor de verzorgingsstaat zullen gaan vormen.

5 Concluderende opmerkingen

Het is een gemiste kans dat de auteurs van het rapport de “Grenzeloze Verzorgingsstaat” zich niet meer geconcentreerd hebben op de feitelijke kosten van migratie, zoals de grote mate van uitkeringsafhankelijkheid van sommige migrantengroepen. Als ruim twee derde van een migrantengroep na meer dan een decenniumlang verblijf in Nederland nog steeds afhankelijk is van een uitkering, kun je dat dan op het conto van een slecht integratiebeleid blijven schrijven, zoals Leo Lucassen deed in een commentaar op het rapport (Lucassen, 2021)? Of zou deze hoge uitkeringsafhankelijkheid toch meer selectiviteit in de asieltoewijzing rechtvaardigen? Het zijn vragen waar dit rapport helaas geen aandacht aan besteedt.

Zo heeft een rapport dat een belangrijk maatschappelijk probleem als het asiel- en migratiebeleid op een veelomvattende wijze beschrijft en waarvan de resultaten tot het luiden van alarmbellen hadden kunnen leiden, voornamelijk tot (politieke) stilte geleid. Het doodzwijgen van dit rapport lijkt minstens deels het gevolg te zijn van de niet erg transparante onderbouwing van de berekende hoge migratiekosten. Dit artikel laat zien dat de gebruikte dynamische methode gebaseerd is op aannames die niet te verifiëren zijn en

dat die methode kan leiden tot een overschatting van de kosten. Bovendien, zoals vrij eenvoudig is aan te tonen, zouden hoge kosten volgens de dynamische methode kunnen samengaan met een positieve jaarlijkse nettobijdrage aan de overheidskas van alle migranten tezamen. Daar de dynamische methode tot zulke (schijnbaar) conflicterende conclusies kan leiden, was de nadruk op die methode in het GV-rapport niet behulpzaam voor de discussie. Het bood Nederlandse politici en discussiemakers een te makkelijk excuus om het rapport terzijde te schuiven.

Auteur

Harrie Verbon (e-mail: H.A.A.Verbon@tilburguniversity.edu) is emeritus-hoogleraar Openbare Financiën aan Tilburg University. Momenteel is hij lid van een rekenkamercommissie in Midden-Brabant. Dank is verschuldigd aan Jan van de Beek, medeauteur van het rapport "Grenzeloze Verzorgingsstaat", die bereid was onduidelijkheden in de tekst van het rapport te verhelderen en extra informatie over de gebruikte berekeningen te verschaffen.

Literatuurlijst

Auerbach, A.J., J. Gokhale en L.J. Kotlikoff, 1994, Generational accounting: a meaningful way to evaluate fiscal policy, *Journal of Economic Perspectives*, vol.8(1): 73-94.

CBS, 2022a, Hoe verschillen arbeid en inkomen naar migratieachtergrond?

CBS, 2022b, Hoeveel mensen met een migratieachtergrond wonen in Nederland?

CBS, 2020, Jaarrapport integratie.

CBS, Statline (diverse bestanden).

CPB, 2003, Immigration and the Dutch economy, (door: H. Roodenburg R. Euwals en H. ter Rele).

Erken,H., H. Stegeman en R. Thurik, 2016, Het belang van innovatie, onderwijs en ondernemerschap voor groei, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 101(4741): 600-603.

Europees Parlement, Asielbeleid, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/151/asielbeleid#_ftn1

Europese Commissie, Common European Asylum System, https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en

Hartgers, M., T. Traag en L. Wielenga, 2021, De schooladviezen in groep 8: verschillen tussen groepen leerlingen, CBS-statistische trends,

Heckman J.J. en D.V. Masterov, 2007, The productivity argument for investing in young children, *Review of Agricultural Economic*, vol. 29(3): 446-493.

Henrekson, M., Ö. Özge en T.Sanandaji, 2019. The refugee crisis and the reinvigoration of the nation state: does the European Union have a common asylum policy?, Working Paper Series 1265, Research Institute of Industrial Economics,.

Kamerbrief over onderzoek Vluchtelingenverdrag, 3 juli 2020 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/03/tk-onderzoek-vluchtelingenverdrag

Lucassen, Leo, 2018, Naar een duurzaam migratiebeleid: lessen uit het verleden, in WRR, Regie over migratie: Naar een strategische agenda (Essays ter gelegenheid van het Hollands Spoor-debat over migratiebeleid op 19 juni 2018).

Lucassen, Leo, 2021, Verzorgingsstaat ten onder door immigratie? Conclusies van rapport ogen op diverse punten problematisch, *de Volkskrant* 5 maart 2021.

NIDI/CBS, 2021, Eindrapport Verkenning Bevolking 2050 (Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen.

Sniekers, S., et al., 2017, Genome-wide association meta-analysis of 78,308 individuals identifies new loci and genes influencing human intelligence (besproken in: *The Guardian*, 2017, Scientists identify 40 genes that shed new light on biology of intelligence, 22 mei 2017).

Wettenbank, Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28-07-1951, https://wetten.overheid.nl/BWBV0001002/1956-08-01.

Zumbuehl M. en R Dillingh, 2021, Kind van lageropgeleide ouders loopt al vroeg achter, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 106(4793): 63.

Migranten uit Midden- en Oost-Europese landen en collectieve uitgaven aan sociale zekerheid[1]

Olaf van Vliet en Eduard Suari-Andreu

Het aantal migranten uit EU-landen en in het bijzonder uit Midden- en Oost-Europese landen is de afgelopen jaren flink toegenomen. Een controversiële kwestie in het maatschappelijke debat over migratie is het beroep dat migranten doen op sociale regelingen en de druk die dit zou veroorzaken op de overheidsfinanciën. Het doel van dit artikel is om aan de hand van empirisch onderzoek inzicht te verschaffen in de mate waarin dit het geval is. Op basis van gedetailleerde administratieve data berekenen we de uitkeringen en toeslagen die intra-EU-migranten ontvangen en we vergelijken die met de uitkeringen en toeslagen die autochtone Nederlanders ontvangen. De resultaten laten zien dat EU-migranten minder vaak en lagere uitkeringen en toeslagen ontvangen dan Nederlanders en dat deze verschillen variëren tussen regelingen. Uit regressieanalyses valt op te maken dat een deel van de verschillen in ontvangen toeslagen en uitkeringen tussen EU-migranten en autochtone Nederlanders kan worden verklaard door compositie-effecten. Vervolgens blijkt uit analyses van interactie-effecten dat met name leeftijd een rol speelt.

1 Introductie

Sinds de oprichting van het Schengengebied in 1995 is sprake van vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie (EU). Gebeurtenissen zoals de uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen in 2004, de grote instroom van vluchtelingen in 2015 en het Brexit-referendum in 2016 hebben de politieke discussie over migratie en mobiliteit aangezwengeld. Enkele van de meest controversiële kwesties in het debat over migratie hebben betrekking op de arbeidsmarktpositie van migranten en het beroep dat zij doen op de sociale zekerheid. Immers, de deelname van migranten aan de economie en hun bijdrage aan de overheidsfinanciën worden soms beschouwd als indicatoren voor de effectiviteit van het integratiebeleid. In deze bijdrage onderzoeken we de verschillen tussen EU-migranten en Nederlanders met betrekking tot hun afhankelijkheid van de sociale zekerheid. Daardoor kunnen we conclusies trekken over de assimilatie van deze migranten in de Nederlandse samenleving. Daarnaast geven de uitkomsten van onze analyse inzicht in het effect van EU-beleid op de uitgaven van individuele landen (in dit geval van Nederland) aan sociale zekerheid.

Nederland is een land dat van oudsher openstaat voor immigranten, maar tegelijkertijd vormt Nederland geen uitzondering op de opkomst van anti-migratieopvattingen in de

[1] Dit onderzoek maakt deel uit van het onderzoeksprogramma Social Citizenship & Migration van de Universiteit Leiden.

Europese politiek (Vossen, 2016; Algan et al., 2017). Het probleem met het debat over migratie is dat de gebruikte argumenten niet altijd zijn gebaseerd op feiten. Het doel van deze studie is om inzicht te verschaffen in het feitelijke effect dat EU-migranten[2] hebben op de Nederlandse overheidsfinanciën. Dat doen we door de ontvangen sociale uitkeringen en toeslagen te meten en door die te vergelijken met die van autochtone Nederlanders. Daarnaast onderzoeken we of de verschillen tussen EU-migranten en autochtonen kunnen worden verklaard door samenstellingseffecten. Dat is belangrijk, omdat migranten vaak van autochtone Nederlanders verschillen in leeftijd, geslacht en gezinssamenstelling. Onze analyse biedt hiermee inzicht in de vraag in hoeverre het verschil in het gebruik van de sociale zekerheid wordt verklaard door de verschillen in samenstelling en in hoeverre het verschil wordt verklaard door de migratiestatus of het land van herkomst. Zo blijkt bijvoorbeeld het verschil in leeftijd een belangrijke verklaring te zijn voor het verschil in uitkeringen. Migranten ontvangen minder vaak een AOW-uitkering dan Nederlanders. Dit biedt niet alleen inzicht in de huidige verschillen, het is ook een beleidsrelevant inzicht voor de toekomst wanneer een steeds grotere groep migranten aanspraak zal maken op de AOW.

In de afgelopen jaren zijn EU-migranten een steeds belangrijkere groep geworden in Nederland. Zoals figuur 1 laat zien, is het aandeel EU-migranten in de totale Nederlandse bevolking gegroeid van ongeveer 2% in 2004 naar bijna 4% in 2019. Bovendien is dit aandeel in 2019 voor het eerst groter geworden dan het gezamenlijke aandeel van individuen uit de vier belangrijkste niet-westerse migrantengroepen in Nederland. Figuur 1 laat ook zien dat deze stijging vooral te danken is aan de komst van personen uit Midden- en Oost-Europese (MOE) landen naar de EU. Deze personen zijn veelal arbeidsmigrant (Fenwick, 2021; Van Vliet et al., 2021).

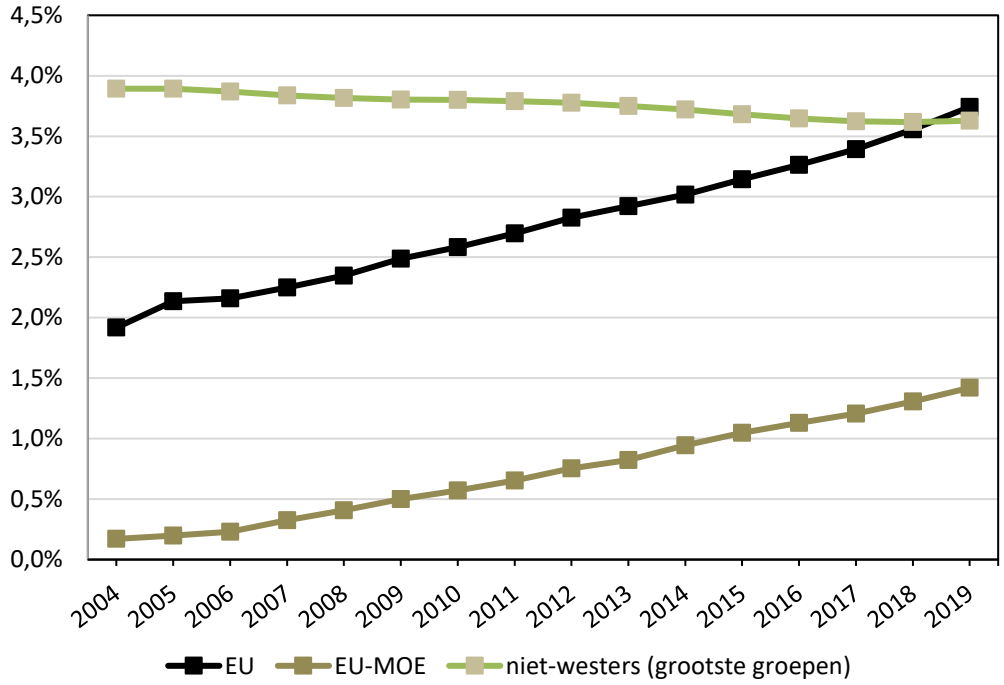
Ook in eerdere studies is het beroep dat migranten op de sociale zekerheid doen onderzocht. Zo onderzoeken Barrett et al. (2013) en Huber en Oberdabernig (2016) selecties van Europese landen. De analyse van Roman (2019) is gericht op het Verenigd Koninkrijk in het bijzonder. In een nauw verwante stroming in de literatuur staat de netto bijdrage aan de collectieve sector centraal. Gustafsson en Osterberg (2001) hebben die voor Zweden geanalyseerd, Boeri (2010) heeft dat gedaan voor een groot aantal Europese landen, Dustmann en Frattini (2014) concentreren zich op het Verenigd Koningrijk en in de studie van Chojnicki en Ragot (2016) staat Frankrijk centraal.

Deze studies tonen aan dat migranten in het algemeen geen netto (directe, financiële) kosten met zich meebrengen voor de ontvangende samenlevingen, al zijn de resultaten afhankelijk van het type migranten (arbeidsmigranten, vluchtelingen, westerse versus niet-

[2] Verkeer van burgers en werknemers tussen EU-lidstaten betreft strikt genomen geen migratie. Omdat dit verkeer in het politieke en maatschappelijke debat, door het Centraal Bureau voor de Statistiek en in de economische wetenschappelijke literatuur veelal wel als (arbeids)migratie wordt aangeduid, hanteren wij omwille van de helderheid deze term in deze bijdrage. Daarbij maken we in de tekst onderscheid tussen EU-migranten en Nederlanders. Dit betekent niet dat EU-migranten geen Nederlander kunnen worden.

westerse migranten, etc.).[3] In een van de weinige studies die specifiek betrekking hebben op Nederland, analyseert Zorlu (2013) de ontvangsten van uitkeringen en toeslagen voor migranten in Nederland. Doordat deze studie alleen gebruik maakt van gegevens voor het jaar 2005 en zich alleen richt op niet-westerse migranten, biedt deze studie geen inzicht in de positie van EU-migranten en de ontwikkelingen na de uitbreiding van de EU in 2004. Bovendien beperkt deze studie zich tot slechts drie verschillende uitkeringen, namelijk de werkloosheidsuitkering, de arbeidsongeschiktheidsuitkering en de bijstand.

Figuur 1 Migranten als percentage van de Nederlandse bevolking



Bron*:* Centraal Bureau voor de Statistiek (2021).
Noot: De statistieken in deze figuur zijn gebaseerd op de totale Nederlandse bevolking. Deze statistieken hebben betrekking op mensen met een eerstegeneratiemigratieachtergrond. De groep niet-westerse migranten in deze figuur bestaat uit migrantengroepen die historisch gezien het sterkst zijn vertegenwoordigd in Nederland. Deze mensen zijn afkomstig uit Marokko, Turkije, Suriname en de groep landen die voorheen werd aangeduid als de Nederlandse Antillen (Aruba, Bonaire, Curaçao, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba).

Met dit onderzoek[4] leveren we twee bijdragen aan de literatuur over het beroep van migranten op de collectieve sector. In de eerste plaats is onze analyse in een aantal opzichten gedetailleerder dan bestaande studies. We maken gebruik van nauwkeurige en uitgebreide administratieve gegevens uit het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS.

[3] Zie Hennessey en Hagen-Zanker (2020) voor een uitgebreid overzicht van de literatuur over de netto bijdrage van migranten aan de collectieve sector.

[4] Dit artikel is grotendeels gebaseerd op Suari-Andreu en Van Vliet (2022).

Dit is een longitudinale dataset met informatie van de Belastingdienst over alle inkomstenbronnen voor een grote steekproef van de Nederlandse bevolking. Deze dataset bevat informatie over alle uitkeringen en toeslagen die individuen mogelijk kunnen ontvangen. Daardoor wordt het mogelijk om een onderscheid te maken tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen en om in te gaan op individuele regelingen. Bovendien bieden de IPO-gegevens gedetailleerde informatie over achtergrondkenmerken, waardoor we kunnen onderzoeken of de waargenomen verschillen tussen EU-migranten en autochtonen worden verklaard door samenstellingseffecten. In de tweede plaats biedt onze studie een actualisering van het onderzoek voor Nederland, doordat ons onderzoek loopt tot en met 2014.

2 De data

Voor de empirische analyse van het gebruik van sociale zekerheid door intra-EU-migranten, maken we gebruik van het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het CBS. Deze dataset is gebaseerd op administratieve data van de Belastingdienst. Het betreft een grote steekproef van de Nederlandse bevolking die representatief is voor alle mensen met een burgerservicenummer. Seizoensmigranten die niet bij de gemeente zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen en illegale migranten komen niet voor in de data. Voor de steekproef zijn mensen van 18 jaar en ouder geselecteerd. De periode waarop de analyse betrekking heeft begint in 2004, het jaar waarin de uitbreiding van de EU met MOE-landen begon, en eindigt in 2014 omdat dit het laatste datajaar is van het IPO.

Na deze selectie bevat de steekproef die we voor onze analyse gebruiken 192.509 personen die behoren tot 96.000 willekeurig geselecteerde huishoudens. Elk individu wordt gemiddeld 8,5 jaar geobserveerd. Van alle personen in de steekproef zijn 182.829 personen (95%) autochtone Nederlanders, terwijl 9.680 personen (5%) EU-migranten zijn. Verder behoren 3.693 personen (2%) tot de subgroep van individuen uit MOE-landen. Vanwege hun aandeel in de recente toename van het aantal EU-migranten in Nederland en de relevantie van MOE-landen voor het EU-migratiedebat, beschouwen we individuen uit MOE-landen als een aparte subgroep in de empirische analyse.

2.1 Achtergrondkenmerken

Het IPO bevat een aantal achtergrondkenmerken op zowel individueel als op huishoudniveau. De variabelen op individueel niveau zijn: leeftijd, geslacht, positie in het huishouden en arbeidsmarktstatus. De variabelen op huishoudniveau zijn: huishoudstructuur, burgerlijke staat van de hoofdkostwinner, aanwezigheid van kinderen, aantal kinderen en grootte van het huishouden. Daarnaast laat het IPO ook de provincie zien waarin personen woonachtig zijn en of dit een verstedelijkt gebied is. In tabel 1 en tabel 2 worden de beschrijvende statistieken gerapporteerd voor de variabelen die we waarnemen voor respectievelijk individuen en huishoudens.

Tabel 1 laat zien dat de gemiddelde leeftijd van EU-migranten lager is dan die van autochtone Nederlanders en dat het percentage vrouwen hoger ligt. Vooral migranten uit MOE-landen zijn jonger (gemiddeld 10 jaar) dan autochtone Nederlanders. Wat de positie binnen het huishouden betreft, blijkt uit tabel 1 dat EU-migranten vaker alleenstaand zijn, minder vaak getrouwd zijn wanneer ze samenwonen, er minder vaak een volwassen kind in het huishouden aanwezig is en er vaker gezinsleden zijn die geen gezinshoofd, partner of kind zijn. Ook hiervoor geldt dat deze verschillen groter zijn wanneer alleen migranten uit MOE-landen in aanmerking worden genomen. Tabel 1 laat ook zien dat EU-migranten, vergeleken met autochtone Nederlanders, minder vaak een baan hebben, minder vaak gepensioneerd zijn, vaker werkloos zijn en lagere inkomsten uit loondienst hebben (ook conditioneel op werk). Bovendien blijken zij aanzienlijk vaker niet actief te zijn op de arbeidsmarkt.

Tabel 1 Kenmerken van individuen, 2004-2014

	NL	EU	EU-MOE
Gemiddelde leeftijd	46,7	44,5	37,0
Vrouw (%)	50,0	56,2	63,6
Positie in het huishouden (%)			
Hoofdkostwinner (alleenstaand)	12,4	19,4	22,6
Hoofdkostwinner (met partner)	38,6	31,2	24,6
Partner (getrouwd)	30,8	29,8	28,2
Partner (niet getrouwd)	6,9	11,4	14,5
Volwassen kind	9,4	3,7	3,5
Andere positie	1,9	4,5	6,6
Arbeidsmarktstatus (%)			
Betaald werk	64,9	59,0	64,3
Werkloos	1,2	1,5	1,6
Arbeidsongeschikt	3,0	3,3	2,0
Gepensioneerd	17,7	14,8	4,5
Student	5,5	2,5	2,6
Niet-actief	7,8	18,9	24,9
Gemiddelde looninkomsten	19.366	17.326	11.481
Gemiddelde looninkomsten (conditioneel op werk)	29.210	28.989	17.551
Observaties	1.597.702	47.188	13.546

Noot: De cijfers hebben betrekking op de gemiddelden en percentages van de drie groepen (NL, EU en EU-MOE). De EU-MOE-migranten vormen een deelpopulatie van de EU-migranten.

In tabel 2 worden de kenmerken op huishoudniveau beschreven. De classificatie van de huishoudens in de drie groepen (NL, EU, MOE) is gebaseerd op de herkomst van de

hoofdkostwinner.[5] Hieruit blijkt dat huishoudens met een hoofdkostwinner die een EU-migrant is minder vaak uit een stel bestaan dan huishoudens van autochtone Nederlanders en dat er minder vaak kinderen aanwezig zijn. Mogelijkerwijs hangt dit (ten dele) samen met het feit dat migranten gemiddeld genomen jonger zijn. Daarentegen zijn huishoudens van migranten vaker eenpersoonshuishoudens of huishoudens van alleenstaande ouders met kinderen. Ook komen er vaker andere meerpersoonshuishoudens voor. Te denken valt bijvoorbeeld aan arbeidsmigranten die samen een huishouden vormen. Daarnaast blijkt dat huishoudens van migranten gemiddeld genomen kleiner zijn en minder kinderen hebben. Het laat ook zien dat migranten iets vaker in een stedelijk gebied wonen.

Tabel 2 Kenmerken van huishoudens, 2004-2014

	NL	EU	EU-MOE
Samenstelling huishouden (%)			
Stel	29,2	27,4	25,0
Stel met kinderen	44,1	33,7	29,2
Stel met andere leden	1,2	1,7	1,6
Stel met kinderen en andere leden	1,4	2,3	3,4
Eenpersoonshuishouden	16,1	22,8	24,8
Alleenstaande ouder met kinderen	5,5	7,2	8,4
Alleenstaande ouder met kinderen en andere leden	0,2	0,4	1,0
Ander meerpersoonshuishouden	1,1	3,0	5,6
Geïnstitutionaliseerd huishouden	1,3	1,4	1,1
Burgerlijke staat hoofdkostwinner (%)			
Getrouwd	62,6	49,2	42,2
Geregistreerd partnerschap	14,0	17,3	17,6
Alleenstaand (nooit getrouwd)	10,5	17,3	27,5
Alleenstaand (gescheiden)	6,6	9,6	10,4
Alleenstaand (weduwnaar)	6,3	6,6	2,5
Aanwezigheid van kinderen (%)	49,3	39,9	34,8
Aantal kinderen	1,0	0,7	0,6
Grootte huishouden (gemiddelde)	2,8	2,6	2,5
Stedelijk gebied (%)	88,9	91,5	92,7

Noot: De cijfers hebben betrekking op de gemiddelden en percentages van de drie groepen (NL, EU en EU-MOE).

2.2 Uitkeringen en toeslagen

De IPO bevat gedetailleerde informatie over alle inkomensbronnen van individuen die worden waargenomen. Om te analyseren in welke mate migranten en autochtone Nederlanders een beroep doen op de sociale zekerheid, analyseren we zowel sociale verzekeringen als sociale voorzieningen. Een kenmerkend verschil tussen deze twee typen

[5] Het CBS heeft de hoofdkostwinner gedefinieerd als het lid van het huishouden met het hoogste inkomen.

regelingen is dat sociale verzekeringen worden gefinancierd vanuit premies, terwijl sociale voorzieningen worden gefinancierd vanuit de algemene middelen. Zo geeft een verblijfsvergunning recht op het ontvangen van sociale voorzieningen. De sociale verzekeringen bestaan uit de AOW, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, werkloosheids-uitkeringen en andere sociale verzekeringen.[6] De sociale voorzieningen bestaan uit kind-regelingen, de bijstand, de zorgtoeslag, studie-regelingen en regelingen op het terrein van huisvesting.[7]

Tabel 3 presenteert het percentage personen dat uitkeringen en toeslagen ontvangt. Ook presenteert de tabel de gemiddelde bedragen, gegeven dat personen uitkeringen en toeslagen krijgen. De tabel laat zien dat EU-migranten in vergelijking tot autochtonen ongeveer zes procentpunt minder kans hebben op het ontvangen van uitkeringen en toeslagen. Daarnaast is het gemiddelde bedrag dat EU-migranten krijgen uitgekeerd iets lager dan het gemiddelde bedrag dat autochtonen ontvangen. Voor de subgroep van EU-migranten uit MOE-landen zijn de verschillen groter, vooral waar het gaat om de bedragen.

Wat de kans op het ontvangen van sociale verzekeringen betreft, blijkt uit tabel 3 dat EU-migranten niet veel verschillen van autochtone Nederlanders. Het beeld is echter anders wanneer we alleen naar MOE-migranten kijken. Zij hebben minder kans op het ontvangen van AOW, meer kans op het ontvangen van een werkloosheidsuitkering en minder kans op het ontvangen van sociale verzekeringen in het algemeen. Beide migrantengroepen ontvangen een lager gemiddeld bedrag aan sociale verzekeringen. Hoogstwaarschijnlijk komt dit doordat de hoogte van deze uitkeringen is gerelateerd aan het laatstverdiende loon. Doordat MOE-migranten vaak lagere lonen ontvangen dan autochtone Nederlanders, ontvangen zij ook lagere uitkeringen.

Wat de sociale voorzieningen betreft, blijkt uit tabel 3 dat de totale ontvangsten in alle drie de kolommen vergelijkbaar zijn. EU-migranten hebben echter meer kans op het ontvangen van een bijstandsuitkering en huurtoeslag en andere huisvestingsregelingen, maar minder op het ontvangen van gezondheids- en studieregelingen. In dit geval zien we geen opmerkelijke verschillen in de ontvangen bedragen, ook al ontvangen migranten voor sommige categorieën iets grotere bedragen dan autochtonen. Interessant is dat tabel 3 geen

[6] Algemene Ouderdomswet (AOW), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Ziektewet (ZW), Werkloosheidswet (WW), Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), Algemene Weduwen en Wezenwet (AWW), Algemene nabestaandenwet (Anw), Wachtgeld uitkering (WU), Algemene Kinderbijslagwet (AKW), Kindgebonden budget (kgb), Kinderopvangtoeslag, Wet Werk en Bijstand (WWB), Besluit bijstandverlening zelfstandigen (BBZ), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IAOW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IAOZ), Toeslagenwet (TW), Oorlog en verzet pensioen (OVP), Uitkering Studietoelage (US), Tegemoetkoming Studiekosten (TS), Huursubsidie, Huurtoeslag en Rijksbijdrage eigen woning.

[7] Alle uitkeringen en toeslagen die we beschouwen worden ontvangen op individueel niveau, behalve de kindregelingen en huisvestingsregelingen; die worden ontvangen op het niveau van het huishouden. In het laatste geval verdelen we de ontvangen bedragen over de hoofdkostwinner en de partner (indien er een partner is), zodat deze ook op individueel niveau kunnen worden genomen in de analyse.

belangrijke verschillen laat zien voor kindregelingen, noch voor de kans op het ontvangen van kindregelingen, noch voor de ontvangen bedragen in die categorie.

Tabel 3 Ontvangen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen, 2004-2014

		NL	EU	EU-MOE
Totaal	Percentage	76.5	69.9	69.3
	Bedrag	4.903	4.852	3.623
	Percentage van inkomen	24,9	27,0	25,6
Sociale verzekeringen				
AOW	Percentage	15,9	13,1	3,9
	Bedrag	10.107	9.053	8.700
Arbeidsongeschiktheid	Percentage	5,4	6,1	5,3
	Bedrag	11.131	10.253	6.613
Werkloosheid (WW)	Percentage	4,2	5,8	8,7
	Bedrag	7.894	6.738	4.810
Overig	Percentage	0,9	0,7	0,4
	Bedrag	9.740	10.239	5.901
Totaal sociale verzekeringen	Percentage	25,0	24,0	16,4
	Bedrag	10.540	9.498	6.896
	Percentage van inkomen	14,2	12,6	6,4
Sociale voorzieningen				
Kindregelingen	Percentage	41,4	38,7	41,2
	Bedrag	1.068	1.037	1.090
Bijstand	Percentage	3,0	4,2	5,9
	Bedrag	8.667	7.093	6.543
Zorgtoeslag	Percentage	26,3	23,8	32,3
	Bedrag	739	785	809
Studieregelingen	Percentage	7,2	3,7	3,2
	Bedrag	1.819	2.195	2.580
Huisvesting	Percentage	6,4	10,1	13,5
	Bedrag	1.617	1.593	1.575
Totaal sociale voorzieningen	Percentage	64,7	59,4	64,6
	Bedrag	1.721	1.874	2.132
	Percentage van inkomen	10,9	14,5	19,4

Noot: Percentages individuen en gemiddelde bedragen, gegeven dat een individu uitkeringen, toeslagen of toelages ontvangt in de drie groepen (NL, EU en EU-MOE). Bedragen in euro's. Arbeidsongeschiktheid (WIA, WAO en ZW); overig (WAZ, AWW, ANW, WU); kind-regelingen (AKW, KGB en KOT); bijstand (WWB, BBZ, IAOW, IAOZ, TW, OVP); studie (US, TU); huisvesting (huursubsidie, huurtoeslag en RBEW). Het percentage van het inkomen verwijst naar het gemiddelde percentage van het totale persoonlijke bruto inkomen.

3 Onderzoeksopzet

Om de verschillen in de uitkeringen en toeslagen tussen autochtone Nederlanders en EU-migranten verder te onderzoeken, schatten we de vergelijkingen

$$ontvangst_{it} = \beta_1 herkomst_i + \boldsymbol{X}'_{it}\boldsymbol{\beta}_2 + \epsilon_{it} \quad (1)$$

en

$$bedrag_{it} = \gamma_1 herkomst_i + \boldsymbol{X}'_{it}\boldsymbol{\gamma}_2 + \mu_{it} \text{ als } ontvangst_{it} = 1 \quad (2)$$

waarbij $ontvangst_{it}$ een dummyvariabele is die de waarde 1 krijgt als individu i een bepaalde uitkering of toeslag ontvangt in jaar t; $bedrag_{it}$ meet het ontvangen bedrag; $herkomst_i$ is een dummyvariabele die de waarde 1 krijgt als een persoon een EU-migrant is; $\boldsymbol{X}'_{it}$ is een vector van controlevariabelen die alle variabelen bevat die in tabellen 1 en 2 worden vermeld (behalve de arbeidsmarktstatus) plus een constante, een reeks regionale dummies en een reeks jaardummies die controleren voor respectievelijk regio- en jaareffecten; en ϵ_{it} en μ_{it} zijn de corresponderende fouttermen. Vergelijking (1) is een linear probability model dat we gebruiken om de kans op het ontvangen van uitkeringen en toeslagen te schatten, terwijl vergelijking (2) het ontvangen bedrag modelleert, gegeven dat uitkeringen en toeslagen worden ontvangen.[8]

In ons basismodel schatten we vergelijkingen (1) en (2) voor de totale uitkeringen en toeslagen en voor de sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. We doen dit door OLS te gebruiken met standaardfouten die zijn geclusterd op huishoudniveau. Een beperking van deze analyse is dat we het Heckman-selectiemodel niet kunnen toepassen vanwege het ontbreken van een '*exclusion restriction'* in de administratieve data. Als uitbreiding van het basismodel schatten we ook interactie-effecten. We interacteren $herkomst_i$ in zowel vergelijking (1) als (2) met een dummy voor geslacht en een set van leeftijdsdummy's die drie leeftijdsgroepen identificeren, namelijk jongeren (35 jaar of jonger), middelbare leeftijd (ouder dan 35 en jonger dan 65 jaar) en ouderen (ouder dan 65 jaar).

Voor de schatting van vergelijking (1) zijn de verschillen tussen de resultaten die we met een Probit en een Logit model krijgen verwaarloosbaar klein. Dit geldt ook als we een lineair model met random effects gebruiken. De overeenkomst tussen het linear probability model en de niet-lineaire alternatieven (Probit en Logit) is geen verrassing, aangezien, zoals we in tabel 4 laten zien, de gemiddelde waarden van de afhankelijke variabelen die we gebruiken niet dicht bij 0 of 1 liggen.

[8] Voor de kans op ontvangst schatten we ook probit- en logitmodellen. De resultaten zijn niet significant verschillend van die van een linear probability model.

4 Resultaten

4.1 Regressieanalyse

De resultaten van de regressieanalyse worden weergegeven in tabel 4. De regressies zijn uitgevoerd voor het totaal aan ontvangen uitkeringen en toeslagen (Panel (a)), de sociale verzekeringen (Panel (b)) en de sociale voorzieningen (Panel (c)).

Tabel 4 Resultaten regressieanalyse

	EU		EU-MOE	
(a) Totaal				
Percentage	-0,066**	-0,034***	-0,072***	-0,024***
	(0,014)	(0,005)	(0,029)	(0,007)
Bedrag	-50,28	-194,67***	-1.280,28***	-281,25**
	(120,79)	(66,41)	(174,81)	(112,98)
Controlevariabelen	Nee	Ja	Nee	Ja
Gemiddeld percentage	0,763	0,763	0,764	0,764
Gemiddeld bedrag	4.902,03	4.902.03	4.893.59	4.893,59
Gemiddeld inkomen	31.654,90	31.654,90	31.646,26	31.646,26
(b) Sociale verzekeringen				
Percentage	-0,010	0,007**	-0,086***	0,025***
	(0,010)	(0,003)	(0,010)	(0,005)
Bedrag	-1.041,68***	-1.068,40***	-3.643,85***	-2.431,54***
	(147,14)	(109,34)	(302,70)	(198,65)
Controlevariabelen	Nee	Ja	Nee	Ja
Gemiddeld percentage	0,250	0,250	0,249	0,249
Gemiddeld bedrag	10.510,84	10.510,84	10.519,36	10.519,36
Gemiddeld inkomen	25.061,01	25.061,01	25.096,34	25.096,34
(c) Sociale voorzieningen				
Percentage	-0,053***	-0,031***	-0,001	-0,021***
	(0,011)	(0,005)	(0,019)	(0,007)
Bedrag	153,03***	41,62	410,918***	121,95
	(48,06)	(43,55)	(103,46)	(96,31)
Controlevariabelen	Nee	Ja	Nee	Ja
Gemiddeld percentage	0,645	0,645	0,647	0,647
Gemiddeld bedrag	1.724,97	1.724,97	1.724,38	1.724,38
Gemiddeld inkomen	32.358,92	32.358,92	32.337,29	32.337,29

Noot: Tussen haakjes staan standaardfouten geclusterd op het niveau van het huishouden. Voor de regressies voor het gemiddelde ontvangen bedrag geldt de voorwaarde dat uitkeringen en toeslagen worden ontvangen. Regressies voor EU-migranten worden geschat met een steekproef van 1.644.890 waarnemingen, terwijl regressies voor EU-MOE-migranten worden geschat met een steekproef van 1.611.248 waarnemingen. Het gemiddelde inkomen verwijst naar het persoonlijke bruto inkomen. Het is het gemiddelde van de steekproef die wordt gebruikt voor de analyse van het ontvangen bedrag. De regressies in de tweede en de vierde kolom omvatten alle controlevariabelen die in tabellen 1 en 2 worden vermeld (behalve de arbeidsmarktstatus), plus een reeks regio-dummies en een reeks jaardummies. De steekproefperiode loopt van 2004 tot en met 2014. **significant op het niveau van 5%, ***significant op het niveau van 1%.

Zoals beschreven in vergelijkingen (1) en (2) analyseren we twee verschillende afhankelijke variabelen: een dummyvariabele die de ontvangst aangeeft en een continue variabele die het bedrag meet, gegeven dat uitkeringen en toeslagen worden ontvangen. Voor elke vergelijking regresseren we de afhankelijke variabele op een dummy die aangeeft of een persoon een EU-migrant is (kolommen (1) en (2)) en in afzonderlijke schattingen op een dummy die aangeeft of een persoon een EU-migrant uit een MOE-land is (kolommen (3) en (4)). Daarnaast voeren we regressies uit met en zonder controlevariabelen om compositie-effecten te meten. Door op deze manier compositie-effecten te meten, is onze analyse enigszins vergelijkbaar met een Oaxaca-Blinder-decompositie. Echter, de OB-decompositie gaat een stap verder en schat welk deel van de compositie-effecten te wijten is aan welke controlevariabele. Voor de volledige resultaten van de OB-decompositie, zie Suari-Andreu en Van Vliet (2022).

Tabel 5 Resultaten regressieanalyse (inclusief nul bedragen)

	EU		EU-MOE	
(a) Totaal				
Bedrag	-357,57**	-234,39***	-1.239,45***	-207,109**
	(141,35)	(57,71)	(181,26)	(89,88)
Controlevariabelen	Nee	Ja	Nee	Ja
Gemiddeld bedrag	3.739,88	3.739,88	3.739,72	3.739,72
Gemiddeld inkomen	33.515,01	33.515,01	33.540,81	33.540,81
(b) Sociale verzekeringen				
Bedrag	-357,63***	-161,26***	-1.503,93***	-203.44***
	(113,11)	(46,94)	(105,69)	(52,44)
Controlevariabelen	Nee	Ja	Nee	Ja
Gemiddeld bedrag	2.626,83	2.626,83	2.624,45	2.624,45
Gemiddeld inkomen	33.515,01	33.515,01	33.540,81	33.540,81
(c) Sociale voorzieningen				
Bedrag	0,06	-73,13**	264,48***	-3,67
	(41,17)	(31,94)	(96,24)	(72,67)
Controlevariabelen	Nee	Ja	Nee	Ja
Gemiddeld bedrag	1.113,05	1.113,05	1.115,27	1.115,27
Gemiddeld inkomen	33.515,01	33.515,01	33.540,81	33.540,81

Noot: Tussen haakjes staan standaardfouten geclusterd op het niveau van het huishouden. Regressies voor EU-migranten worden geschat met een steekproef van 1.644.890 waarnemingen, terwijl regressies voor EU-MOE-migranten worden geschat met een steekproef van 1.611.248 waarnemingen. Het gemiddelde inkomen verwijst naar het persoonlijke bruto-inkomen. De regressies in de tweede en vierde kolom omvatten alle controlevariabelen die in tabellen 1 en 2 worden vermeld (behalve de arbeidsmarktstatus), plus een reeks regionale dummies en een reeks jaardummies. De steekproefperiode loopt van 2004 tot en met 2014. **significant op het niveau van 5%, ***significant op het niveau van 1%.

Panel (a) in tabel 4 laat zien dat voor zowel EU-migranten, als voor MOE-migranten het verschil in de kans op het ontvangen van uitkeringen en toeslagen aanzienlijk afneemt wanneer we controlevariabelen toevoegen. Voor EU-migranten verandert het verschil van

-6,6 naar -3,4 procentpunten, terwijl het verschil voor MOE-migranten afneemt van -7,2 naar -2,4 procentpunten. Dit betekent dat, zelfs na correctie voor de achtergrondkenmerken zoals beschreven in tabellen 1 en 2, jaar- en provincie-effecten, beide groepen nog steeds minder kans hebben op het ontvangen van uitkeringen en toeslagen dan autochtone Nederlanders. Bovendien laten kolommen (2) en (4) zien dat beide groepen ongeveer 200 tot 300 euro minder ontvangen na toevoeging van controlevariabelen. Dit komt overeen met ongeveer 5% van het gemiddelde bedrag dat in de steekproef werd ontvangen.

Panel (b) laat zien dat in het geval van sociale verzekeringen migranten een grotere kans hebben om die te ontvangen nadat de controlevariabelen zijn toegevoegd. Voor EU-migranten blijft het verschil dichtbij nul en het is alleen statistisch significant op het niveau van 5%. Voor MOE-migranten is de verandering in het verschil door toevoeging van de controlevariabelen aanzienlijk, namelijk van -8,6 naar +2,5. Deze grotere kans op het ontvangen van sociale verzekeringen staat in contrast met het feit dat, zelfs na toevoeging van de controlevariabelen aan de analyse, beide groepen aanzienlijk lagere bedragen ontvangen in vergelijking met autochtone Nederlanders.

Voor de sociale voorzieningen laat Panel (c) zien dat, na toevoeging van de controlevariabelen, migranten deze minder snel zullen ontvangen. Dat betekent dat een deel van het verschil kan worden verklaard door compositie-effecten. In het geval van MOE-migranten maakt het toevoegen van controlevariabelen het verschil juist groter. De ruwe verschillen in ontvangen bedragen vanuit sociale voorzieningen geven aan dat EU-migranten meer ontvangen dan autochtonen. Dit is vooral het geval wanneer we alleen MOE-migranten onder de loep nemen. Voor beide groepen wijkt het verschil echter niet significant af van nul nadat rekening is gehouden met de controlevariabelen.

Voor de volledigheid geven we in tabel 5 de resultaten van de regressies weer wanneer we ook de nullen in de steekproef opnemen in de analyse. Zoals te verwachten is, zijn de verschillen in tabel 5 groter (negatiever) dan die in tabel 4 wanneer migranten minder vaak een bepaalde uitkering ontvangen. Dat is bijvoorbeeld het geval in Panel (a). Bovendien is het verschil kleiner (dichter bij nul) wanneer er veel nullen in de steekproef zijn. Dat is het geval in panel (b). In panel (c) van tabel 4 zijn de effecten positief, maar die worden kleiner in tabel 5. Dat komt doordat migranten minder vaak sociale voorzieningen ontvangen en de steekproef veel nullen bevat.

4.1 Interactie-effecten

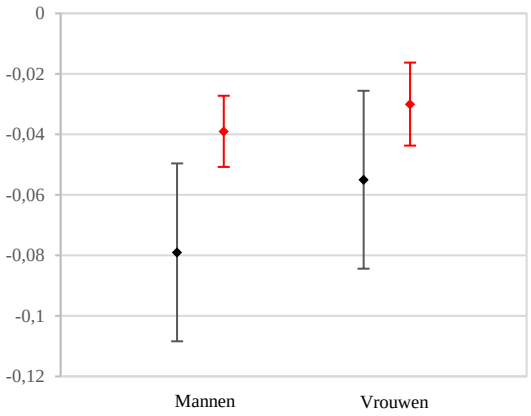
Figuur 2 en figuur 3 tonen de resultaten die we verkrijgen wanneer we onze belangrijkste verklarende variabele in vergelijkingen (1) en (2) interacteren met een geslachtdummy en een reeks dummy's die drie leeftijdsgroepen aanduiden, namelijk jongeren, middelbare leeftijd en ouderen. Beide figuren laten de resultaten zien van de analyses met en zonder controlevariabelen, voor beide afhankelijke variabelen en voor zowel EU-migranten als voor MOE-migranten in het bijzonder

Figuur 2 laat zien dat, in statistische zin, de resultaten over het algemeen niet significant verschillen tussen mannen en vrouwen. De puntschattingen neigen echter naar een groter verschil ten opzichte van autochtone Nederlanders wanneer alleen mannen worden beschouwd. Deze zijn alleen significant verschillend tussen mannen en vrouwen wanneer we kijken naar het ontvangen bedrag voor migranten uit MOE-landen.

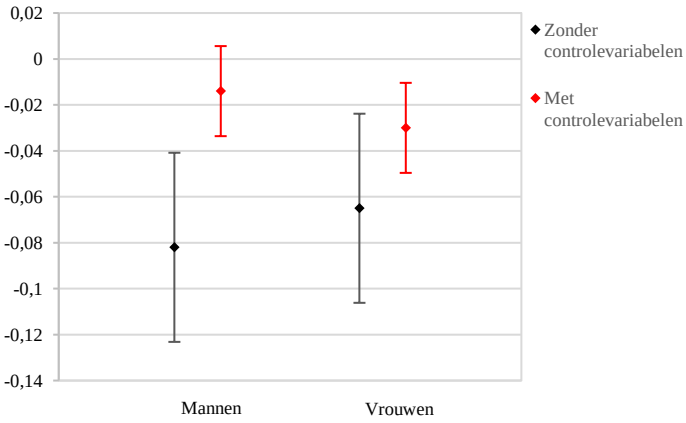
De interactie-effecten met leeftijd laten een interessanter beeld zien. Zo laat figuur 3 zien dat voor het ontvangen van uitkeringen en toeslagen de verschillen tussen migranten en autochtone Nederlanders groter zijn voor de jongere en de oudere groep, terwijl de verschillen positief zijn of niet significant verschillen van nul voor de groep van middelbare leeftijd. Deze verschillen kunnen te wijten zijn aan het feit dat migranten van middelbare leeftijd vaker werkloos of arbeidsongeschikt zijn dan autochtonen van middelbare leeftijd. Voor de ontvangen bedragen zien we het grootste verschil tussen migranten en autochtone Nederlanders voor de oudere groep terwijl deze verschillen niet significant zijn voor de jongere en de middelste leeftijdsgroep. Zoals tabel 3 ook laat zien, komt dit komt doordat migranten minder vaak een AOW-uitkering ontvangen dan autochtone Nederlanders en dat wanneer migranten een AOW-uitkering ontvangen het opgebouwde bedrag lager is doordat zij minder jaren in Nederland hebben gewoond. Deze verschillen zijn waarschijnlijk eerder generatie-effecten dan levenscycluseffecten, omdat het bedrag van de AOW-uitkering van migranten die nu jong zijn waarschijnlijk vergelijkbaar zal zijn met dat van autochtone Nederlanders wanneer zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken.

Figuur 2 Resultaten – Interactie met Geslacht

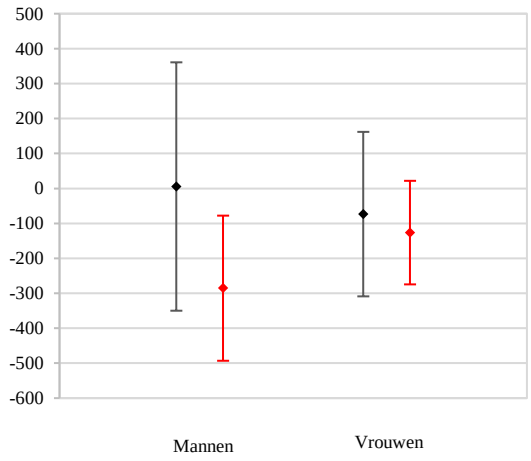
(a) Ontvangst EU



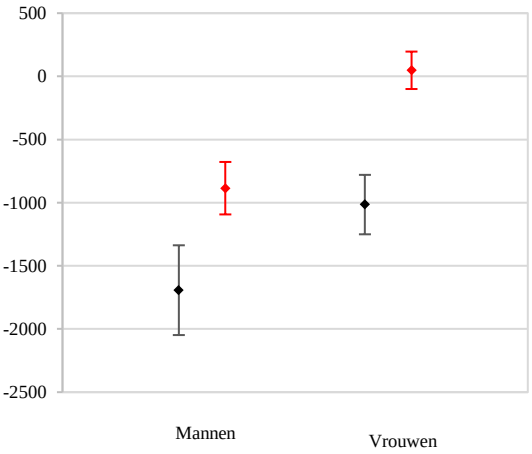
(b) Ontvangst EU-MOE



(c) Bedrag EU



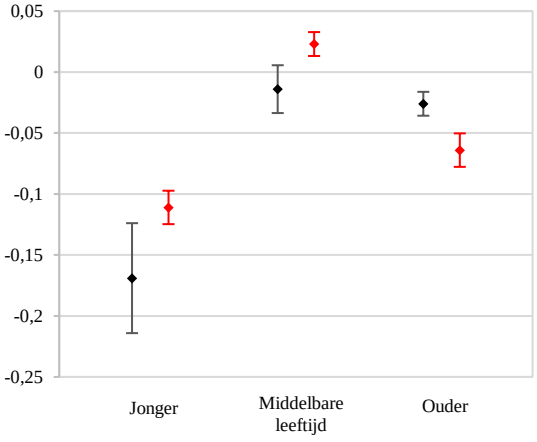
(d) Bedrag EU-MOE



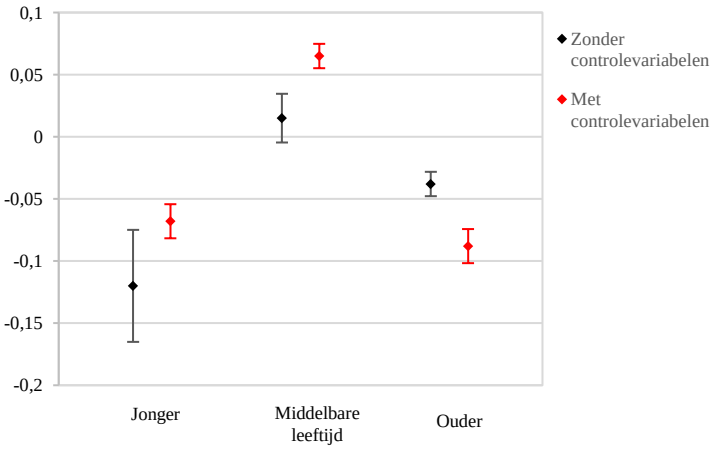
Noot: De resultaten hebben betrekking op de totale van uitkeringen en toeslagen, i.e. Panel (a) in tabel 4. Puntschattingen zijn omgeven door 95% betrouwbaarheidsintervallen.

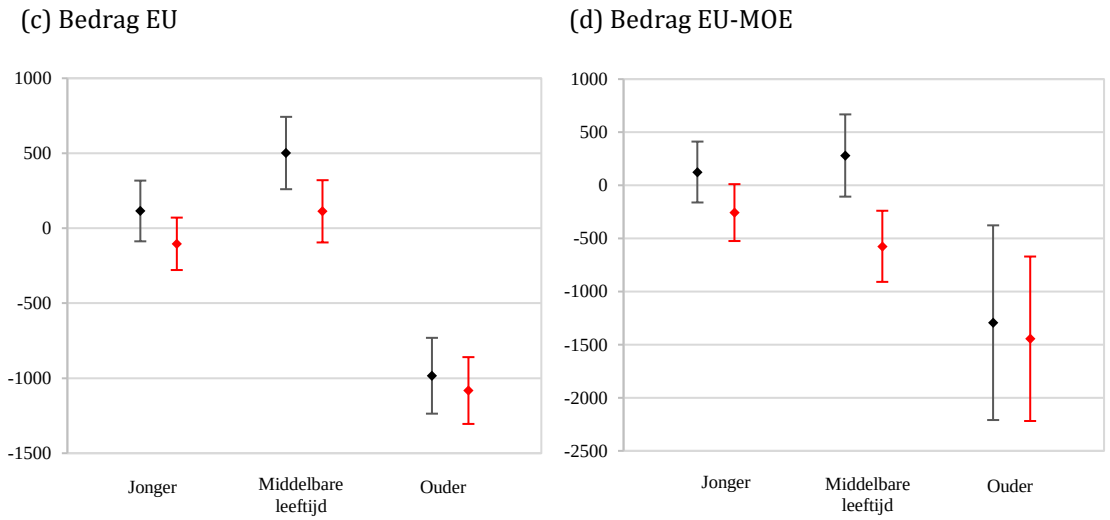
Figuur 3 Resultaten – Interactie met Leeftijd

(a) Ontvangst EU



(b) Ontvangst EU-MOE





Noot: De resultaten hebben betrekking op de totale van uitkeringen en toeslagen, i.e. panel (a) in tabel 4. Puntschattingen zijn omgeven door 95% betrouwbaarheidsintervallen.

5 Conclusie

In dit artikel hebben we onderzocht hoe het beroep dat op sociale regelingen wordt gedaan door EU-migranten zich verhoudt tot dat van autochtone Nederlanders. De resultaten laten zien dat, wanneer alle uitkeringen en toeslagen worden samengenomen, de kans dat een EU-migrant een uitkering of toeslag ontvangt lager is dan in het geval van autochtone Nederlanders. Bovendien ontvangen EU-migranten, wanneer zij een uitkering of toeslag ontvangen, gemiddeld genomen lagere bedragen. Vervolgens laat de analyse zien dat er de nodige verschillen bestaan tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen en ook tussen individuele regelingen.

Daarnaast blijkt uit de regressieanalyses dat een deel van de verschillen tussen autochtone Nederlanders, EU-migranten en MOE-migranten wordt veroorzaakt door compositie-effecten; de samenstelling van deze drie groepen verschilt. Wanneer in de analyses wordt gecorrigeerd voor een reeks achtergrondkenmerken, worden de verschillen kleiner. Daarbij moet worden opgemerkt dat uit de analyse van de interactie-effecten blijkt dat geslacht hierin niet of nauwelijks een rol speelt. Leeftijd blijkt daarentegen wel een rol te spelen. Dat komt bijvoorbeeld doordat EU-migranten nog minder AOW-rechten hebben opgebouwd. Het gaat hierbij dus eerder om generatie-effecten dan om levenscycluseffecten. Naarmate jonge migranten langer in Nederland verblijven, worden zij vanzelf ouder en zullen de opgebouwde sociale rechten steeds meer gaan lijken op die van autochtone Nederlanders. Een volledige Oaxaca-Blinder-decompositie bevestigt dat de compositie-effecten voornamelijk te wijten zijn aan verschillen in leeftijd tussen EU-migranten en Nederlanders

(Suari-Andreu en Van Vliet, 2022). Ook laten die resultaten zien dat de huishoudenssamenstelling een belangrijke factor is.

In Suari-Andreu en Van Vliet (2022) breiden we deze analyse uit om te onderzoeken hoe afhankelijk de resultaten zijn van de duur van de periode die migranten in Nederland zijn. Uit deze analyse blijkt dat het negatieve verschil tussen EU-migranten en autochtonen vooral groot is in de eerste jaren na de aankomst van migranten in Nederland. De verschillen lijken in de loop van de jaren geleidelijk te vervagen in een proces dat ongeveer zeven jaar duurt. Deze bevinding is interessant, omdat die laat zien dat EU-migranten geleidelijk assimileren voor wat betreft het ontvangen van uitkeringen en toeslagen. Aangezien zij grotendeels hetzelfde recht hebben op toegang tot deze uitkeringen en toeslagen als Nederlanders, is een mogelijke verklaring voor het verschil dat het tijd kost om in aanmerking te komen voor sociale verzekeringen en dat migranten bij aankomst mogelijk niet op de hoogte zijn van alle sociale voorzieningen waarvoor ze in aanmerking komen.

De belangrijkste beleidsimplicatie van dit artikel is dat vrije mobiliteit van EU-burgers tussen lidstaten niet leidt tot meer uitkeringen en toeslagen in Nederland. Bovendien verhoogt het ook niet het gemiddelde ontvangen bedrag. Ondanks het feit dat Nederland een genereus socialezekerheidsstelsel heeft, zijn de uitgaven aan sociale zekerheid voor migranten niet relatief hoog.

Auteurs
Olaf van Vliet (e-mail: o.p.van.vliet@law.leidenuniv.nl). Afdeling Economie, Universiteit Leiden. Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden. Leiden-Delft-Erasmus Center on the Governance of Migration and Diversity
Eduard Suari-Andreu (e-mail: e.suari.andreu@law.leidenuniv.nl). Afdeling Economie, Universiteit Leiden. Leiden-Delft-Erasmus Center on the Governance of Migration and Diversity
Netspar

Literatuur

Algan, Y., G. Sergei, P. Elias en P. Evgenia P. 2017, The European Trust Crisis and the Rise of Populism, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2017(2): 309-400.
Barrett, A., M. Kahanec, K. Zimmermann en B. Maître, 2013, Immigrant Welfare Receipt Across Europe, *International Journal of Manpower*, vol. 34(1): 8-23.
Boeri, T., 2010, Immigration to the Land of Redistribution, *Economica*, vol. 77(308): 651-687.
Centraal Bureau voor de Statistiek, 2021, StatLine, Den Haag.
Chojnicki, X. en L. Ragot, 2016, Impacts of Immigration on an Ageing Welfare State: An Applied General Equilibrium Model for France, *Fiscal Studies*, vol. 37(2): 258-284.
Dustmann, C., en T. Frattini, 2014, The Fiscal Effects of Immigration to the UK, *The Economic Journal*, vol. 124(580): 593-643.
Fenwick, C., 2021, The Devil is in the Detail: Measuring Intra-EU Labour Migration. Leiden University, Department of Economics Research Memorandum 2021.02.

Gustafsson, B., en T. Osterberg, 2001, Immigrants and the Public Sector Budget-Accounting Exercises for Sweden, *Journal of Population Economics,* vol. 14(4): 689-708.

Hennessey, G., en J. Hagen-Zanker, 2020, The Fiscal Impact of Immigration. A Review of the Evidence, ODI Working Paper 573.

Huber, P. en D. Oberdabernig, 2016, Decomposing Welfare Wedges: An Analysis of Welfare Dependence of Immigrants and Natives in Europe, *Kyklos*, vol. 69(1): 82-107.

Roman, M., 2019, Work and Welfare Take-Up of Enlargement Migrants in the United Kingdom, *Applied Economics Letters*, vol. 26(5): 341-344.

Suari-Andreu, E. en O. van Vliet, 2022, EU Migration, Public Transfers, and Assimilation: Evidence for the Netherlands. Leiden University, Department of Economics Research Memorandum 2022.01.

Vliet, O. van, V. Bakker en L. van Doorn, 2021, From Social Protection to Social Investment: European Responses to Globalization, Technological Change, Labour Market Flexibilization, and Migration, in: G. Fischer & R. Strauss (red.), *Europe's Income, Wealth, Consumption, and Inequality*, Oxford: Oxford University Press, p. 343-394.

Vliet, O. van, en E. Suari-Andreu, 2022, Intra-EU migratie en het beroep op sociale zekerheid, in: R. Kleinhans, M. van Ostaijen en K. Seibel (red.), *De Migratiesamenleving: Migratie en Diversiteit als Gordiaanse Knoop*, te verschijnen.

Vossen, K., 2016, *The Power of Populism: Geert Wilders and the Party for Freedom in the Netherlands*, Taylor & Francis.

Zorlu, A., 2013, Welfare Use of Migrants in The Netherlands, *International Journal of Manpower* , vol. 34(1): 83-95.

Structurele krapte op de arbeidsmarkt vraagt om hogere migratie, participatie en productiviteit

Joop de Beer

De huidige krapte op de arbeidsmarkt is geen tijdelijk fenomeen. Dit geldt in het bijzonder voor de zorgsector. De komende decennia leidt de vergrijzing tot een krimpende beroepsbevolking en een toenemende zorgvraag. Dit betekent dat een steeds groter deel van de beroepsbevolking nodig is om in de zorgvraag te kunnen voorzien. Toename van het arbeidsaanbod door arbeidsmigratie kan de spanning op de arbeidsmarkt wel verlichten, maar is hoogstens een deel van de oplossing. Naast migratie is verhoging van de arbeidsparticipatie nodig. Daarnaast kan demping van de arbeidsvraag door hogere productiviteit bijdragen aan een vermindering van de krapte op de arbeidsmarkt. De structurele krapte op de arbeidsmarkt kan niet door één ministerie worden opgelost, maar vereist een integrale beleidsinspanning van meerdere departementen.

1 Inleiding

Op dit moment is de krapte op de arbeidsmarkt ongekend hoog (CBS, 2022a). Voor een deel is de krapte van conjuncturele aard, maar door de aanhoudende vergrijzing moet er rekening mee worden gehouden dat de krapte een structureel karakter heeft. De beroepsbevolking krimpt door de uitstroom van oudere werkenden, terwijl tegelijkertijd de zorgvraag toeneemt door de sterke toename van het aantal ouderen (vooral in de hoogste leeftijdsgroepen). Een steeds groter deel van de krimpende beroepsbevolking zal werkzaam in de zorg moeten zijn. Het CPB (2015) verwacht dat in 2050 een derde van de beroepsbevolking in de zorg en bij de overheid werkzaam zal zijn. Het CPB gaat ervan uit dat de totale arbeidsvraag vrijwel even sterk toeneemt als de bevolkingsomvang. Bij hoge economische en bevolkingsgroei is de arbeidsvraag in 2050 15 procent groter dan in 2013 bij een bevolkingsgroei van 14 procent. Bij lage groei daalt de arbeidsvraag met 5 procent bij een bevolkingskrimp met 3 procent (CPB, 2015). Volgens de Verkenning Bevolking 2050 (NIDI/CBS, 2021) groeit de bevolking in een scenario met hoge migratie tot 2050 met 19 procent en bij lage migratie met 2 procent. Bij gelijkblijvende arbeidsparticipatie groeit de beroepsbevolking in het eerste scenario met 11 procent en krimpt de beroepsbevolking met 6 procent in het tweede scenario. De beroepsbevolking groeit dus minder sterk dan de bevolkingsomvang zonder groei van arbeidsparticipatie en/of arbeidsproductiviteit. Verwacht kan dus worden dat de groei van het arbeidsaanbod achterblijft bij die van de arbeidsvraag. Automatisering leidt weliswaar tot het verdwijnen van banen, maar Autor (2021) wijst erop dat er ook veel nieuwe banen worden gecreëerd.

Arbeidsmigratie wordt vaak als een snelle oplossing voor de krimpende beroepsbevolking gezien. Sectoren als de land- en tuinbouw, distributiecentra en de bouw zijn nu al voor een belangrijk deel afhankelijk van arbeidsmigranten. In het Coalitieakkoord wordt de mogelijkheid genoemd om te werken met een "beleidsmatig richtgetal voor migratie" (Kabinetsformatie, 2021). De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) pleit ervoor dat Nederland een commissie instelt die onderzoekt aan welke kwalificaties er op welke termijn behoefte is en in hoeverre arbeidsmigranten in die behoefte kunnen voorzien (ACVZ, 2019).

De vraag is in hoeverre arbeidsmigratie op de lange termijn nodig en wenselijk is om de krapte op de arbeidsmarkt te beperken. Naast arbeidsmigratie kan het arbeidsaanbod worden verhoogd door verhoging van arbeidsparticipatie (denk aan langer doorwerken door ouderen, meer voltijdwerken door vrouwen en activering van het overige onbenutte arbeidspotentieel), terwijl de groei van de arbeidsvraag kan worden beperkt door hogere productiviteit (door automatisering en robotisering).

Aan de hand van twee demografische scenario's voor 2050 vergelijkt dit artikel de effecten van migratie met die van hogere arbeidsparticipatie en hogere productiviteit op de verhouding tussen de omvang van de beroepsbevolking en de zorgvraag van ouderen. De scenario's zijn ontleend aan het eindrapport "Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen" van de Verkenning Bevolking 2050 dat in het voorjaar van 2021 is gepubliceerd (NIDI/CBS, 2021). Deze Verkenning is uitgevoerd op verzoek van de regering naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer. In dit artikel worden nog niet eerder gepubliceerde uitkomsten gepresenteerd.

2 Toename grijze druk

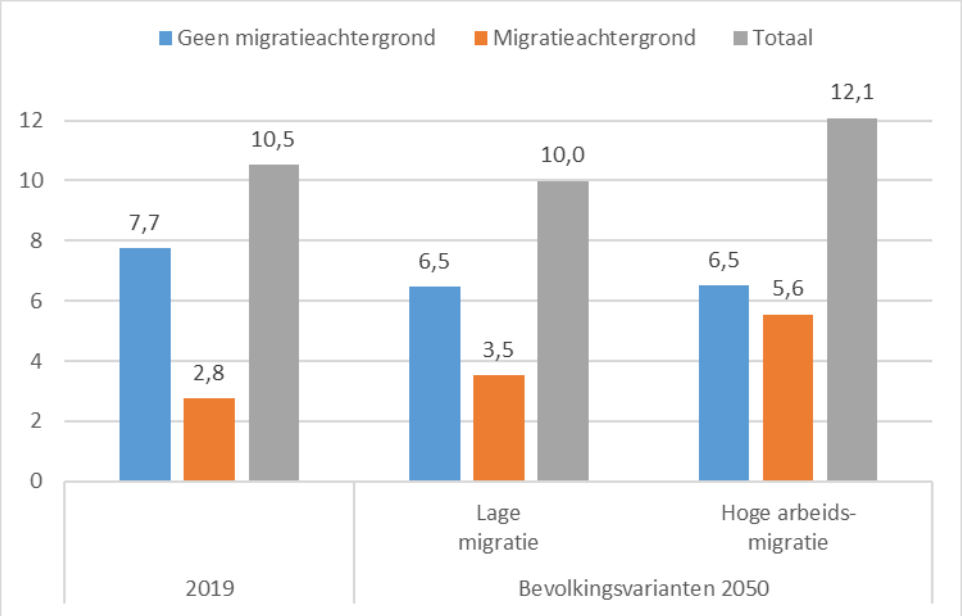
De potentiële beroepsbevolking, hier gedefinieerd als het aantal mensen tussen 20 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd, krimpt de komende dertig jaar als het migratiesaldo laag is. Dit komt doordat het aantal personen zonder migratieachtergrond in de beroepsleeftijden met meer dan een miljoen daalt, van 7,7 miljoen nu naar 6,5 miljoen in 2050 (figuur 1). De oorzaak hiervan is vooral gelegen in de geboorteontwikkeling sinds 1945. De oudere generaties die de komende jaren de arbeidsmarkt verlaten zijn groter dan de generaties die de komende jaren op de arbeidsmarkt komen. Tot 2010 waren jonge generaties groter dan oudere generaties, de komende decennia geldt het omgekeerde.

Doordat de bevolking met een migratieachtergrond relatief jong is, neemt de potentiële beroepsbevolking met een migratieachtergrond[1] wel toe, zelfs bij een laag migratiesaldo. Bij een migratiesaldo van rond 20 duizend per jaar groeit de potentiële beroepsbevolking met een migratieachtergrond tot 2050 met 700 duizend. Aangezien deze groei lager is dan de

[1] Onze berekeningen zijn gebaseerd op de indeling van de bevolking naar migratieachtergrond die het CBS tot nu toe in haar statistieken hanteerde. Onlangs introduceerde het CBS een nieuwe indeling van de bevolking naar herkomst, waarbij de term migratieachtergrond niet meer zal worden gebruikt (CBS, 2022b).

krimp van de bevolking zonder migratieachtergrond daalt de totale potentiële beroepsbevolking dan met een half miljoen. Bij een hoog migratiesaldo van rond 90 duizend per jaar, groeit de bevolking met een migratieachtergrond zo sterk, dat de totale potentiële beroepsbevolking met 1,6 miljoen groeit.

Figuur 1 Potentiële beroepsbevolking (bevolking van 20 jaar tot AOW-leeftijd) naar migratieachtergrond, 2019 en 2050 (x miljoen)

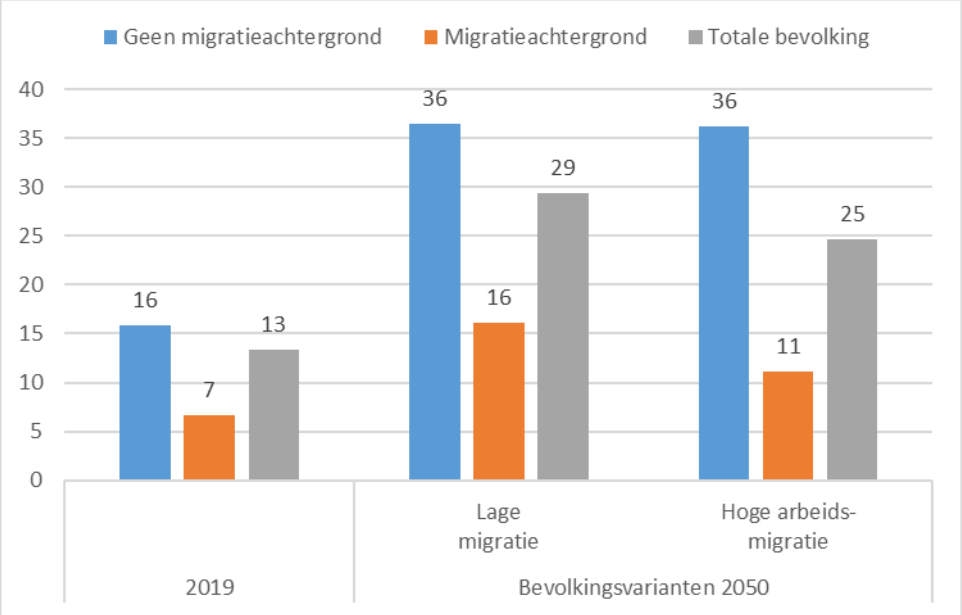


Terwijl de potentiële beroepsbevolking zonder migratieachtergrond met meer dan een miljoen krimpt, neemt het aantal 75-plussers zonder migratieachtergrond juist met meer dan een miljoen toe, een verdubbeling van 1,2 miljoen naar 2,4 miljoen. De verhouding tussen het aantal 75-plussers en de potentiële beroepsbevolking zonder migratieachtergrond neemt hierdoor toe van 16 procent nu naar 36 procent in 2050 (figuur 2). We noemen deze verhouding de grijze druk. Vaak wordt voor het berekenen van de grijze druk de groep ouderen berekend als het aantal 65-plussers, maar aangezien de zorgvraag pas sterk toeneemt vanaf 75-jarige leeftijd, hanteren we hier 75 jaar als leeftijdsgrens.

De bevolking met een migratieachtergrond heeft een dempend effect op de grijze druk. De grijze druk voor de gehele bevolking is lager dan die voor de bevolking zonder migratieachtergrond. Met andere woorden, als er de afgelopen decennia geen migranten naar Nederland zouden zijn gekomen zou de huidige grijze druk hoger zijn geweest. Dit geldt ook voor de toekomst. Doordat de meeste migranten jong zijn, heeft migratie pas op de zeer lange termijn een substantieel effect op het aantal 75-plussers. Bij een laag migratiesaldo in de komende dertig jaar neemt de verhouding van het aantal 75-plussers tot de potentiële beroepsbevolking toe naar 29 procent in 2050. Bij een hoog migratiesaldo is de groei kleiner,

namelijk naar 25 procent in 2050. Hogere migratie leidt dus tot een lagere druk van de toename van het aantal 75-plussers op de potentiële beroepsbevolking in 2050, maar zelfs hoge migratie kan niet voorkomen dat de grijze druk toeneemt.

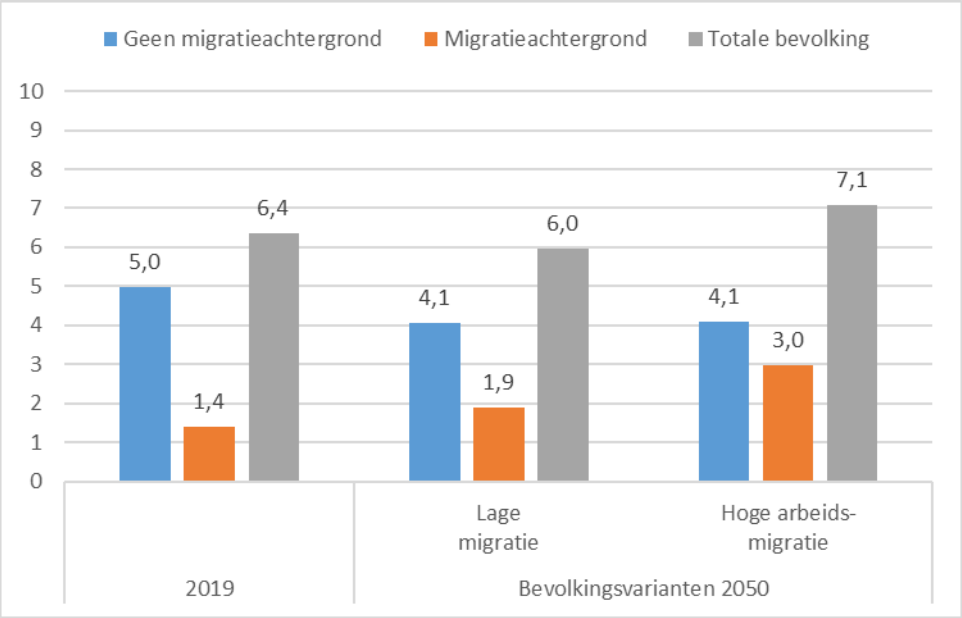
Figuur 2 Grijze druk: aantal 75-plussers als percentage van de potentiële beroepsbevolking



3 Krimpende beroepsbevolking

Veranderingen in de verhouding tussen het aantal ouderen en de omvang van de potentiële beroepsbevolking houden geen rekening met verschillen in arbeidsparticipatie tussen bevolkingsgroepen (onderscheiden naar leeftijd, geslacht, migratieachtergrond en opleidingsniveau) en met veranderingen daarin in de komende dertig jaar. De arbeidsparticipatie van veertigers is hoger dan van zestigers, die van mannen hoger dan van vrouwen, die van hoger opgeleiden hoger dan van lager opgeleiden en die van arbeidsmigranten hoger dan van asielmigranten (NIDI/CBS, 2021). Bovendien verandert de arbeidsdeelname van verschillende bevolkingsgroepen in de loop van de tijd. Zo zijn 60-plussers de afgelopen tien jaar langer blijven werken en is de arbeidsdeelname van vrouwen de afgelopen decennia sterk toegenomen, zij het vaak in deeltijd. Toekomstige veranderingen in de omvang van de beroepsbevolking hangen dus niet alleen af van veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking, maar ook van veranderingen in de arbeidsdeelname van verschillende bevolkingsgroepen. Daarom berekenen we de economische grijze druk, dat wil zeggen de verhouding tussen het aantal ouderen en het werkende deel van de potentiële beroepsbevolking.

Figuur 3 Beroepsbevolking in fte (x miljoen)



Teneinde er rekening mee te houden dat een deel van de bevolking in deeltijd werkt, berekenen we de omvang van beroepsbevolking in fte. Terwijl de potentiële beroepsbevolking uit 10,5 miljoen personen bestaat, is de omvang van de beroepsbevolking 6,4 miljoen fte (figuur 3). Van de bevolking zonder migratieachtergrond bedraagt het aantal fte 64 procent van het aantal personen tussen 20 jaar en AOW-leeftijd. Bij personen met migratieachtergrond is dit 50 procent. Als de arbeidsparticipatie niet zou veranderen, weegt een toename van het aantal personen met een migratieachtergrond met bijvoorbeeld honderdduizend personen niet op tegen een even grote daling in het aantal personen zonder migratieachtergrond. Bij een hoog migratiesaldo neemt de potentiële beroepsbevolking met een migratieachtergrond met 2,8 miljoen personen toe, maar de beroepsbevolking met 1,6 miljoen fte. Omdat de samenstelling van de bevolking met een migratieachtergrond naar verwachting verandert (meer migranten met een relatief hoge arbeidsparticipatie uit Europa en Aziatische landen waarvandaan veel arbeidsmigranten komen) bedraagt de toename van de beroepsbevolking meer dan 50 procent van die van het aantal personen met een migratieachtergrond (NIDI/CBS, 2021).

4 Wat-als scenario's arbeidsparticipatie

De verandering in de omvang van de beroepsbevolking in de komende decennia hangt niet alleen af van verandering in de omvang van verschillende bevolkingsgroepen, maar ook van de vraag in hoeverre de arbeidsdeelname van die bevolkingsgroepen verandert. Om de mogelijke effecten van veranderingen in arbeidsdeelname te kwantificeren hebben we zes wat-

als-scenario's doorgerekend. In het *referentiescenario* veronderstellen we dat de arbeidsparticipatie van verschillende bevolkingsgroepen (onderscheiden naar leeftijd, geslacht, migratieachtergrond en opleidingsniveau) in 2050 gelijk is aan nu. De totale arbeidsparticipatie stijgt dan overigens wel doordat de samenstelling van de bevolking verandert, bijvoorbeeld doordat het opleidingsniveau van de bevolking stijgt, vooral van vrouwen, en doordat de samenstelling van de bevolking naar migratieachtergrond verandert.

Het scenario *ouderen* gaat ervan uit dat de arbeidsdeelname van ouderen net zo sterk verandert als de stijging van de AOW-leeftijd. De stijging van de AOW-leeftijd is gekoppeld aan de door het CBS voorspelde stijging van de levensverwachting (op 65-jarige leeftijd). We veronderstellen dat de participatiegraad van ouderen opschuift met de AOW-leeftijd. Dus als bijvoorbeeld de AOW-leeftijd in 2050 twee jaar hoger is dan nu, veronderstellen we dat de arbeidsparticipatie van 67-jarigen in 2050 gelijk zal zijn aan die van 65-jarigen nu.

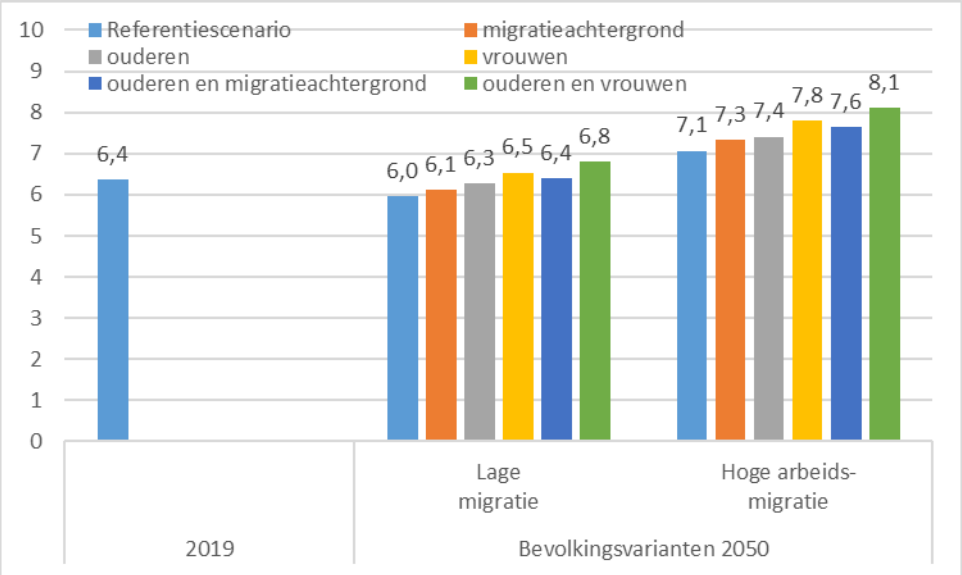
Het scenario *vrouwen* veronderstelt dat de arbeidsparticipatie van vrouwen toeneemt. In de eerste plaats veronderstellen we dat het percentage vrouwen met betaald werk in 2050 gelijk zal zijn aan dat van mannen nu en in de tweede plaats dat het verschil in het aandeel van de vrouwen dat deeltijdwerk werkt ten opzichte van mannen in 2050 zal zijn gehalveerd.

Het scenario *migratieachtergrond* veronderstelt dat het verschil in arbeidsparticipatie van de eerste generatie met een migratieachtergrond (volgens de nieuwe terminologie van het CBS: migranten) ten opzichte van personen met een Nederlandse achtergrond in 2050 is gehalveerd en dat de participatie van de tweede generatie (volgens de nieuwe terminologie: kinderen van migranten) dan even hoog is als die van mensen met een Nederlandse achtergrond.

Vervolgens hebben we een vijfde scenario doorgerekend dat een hogere arbeidsdeelname van ouderen combineert met die van mensen met een migratieachtergrond en een zesde scenario dat hogere participatie van ouderen combineert met die van vrouwen.

Figuur 4 laat zien dat vooral hogere arbeidsdeelname van vrouwen een groot effect heeft. In het scenario met lage migratie, zal een hogere participatie van alleen ouderen of alleen personen met een migratieachtergrond niet voldoende zijn om krimp van de beroepsbevolking te voorkomen. Hogere arbeidsdeelname van vrouwen kan krimp in de beroepsbevolking voorkomen, al dan niet in combinatie met een hogere arbeidsdeelname van ouderen. Bij hoge arbeidsmigratie leiden alle scenario's tot een groei van de beroepsbevolking. Maar in alle gevallen is deze groei beduidend kleiner dan de groei van het aantal 75-plussers. De economische grijze druk (de verhouding tussen het aantal 75-plussers en de omvang van de beroepsbevolking in fte) neemt bij lage migratie en hoge arbeidsparticipatie van ouderen en vrouwen toe van 22 procent naar 43 procent in 2050 en bij hoge migratie naar 37 procent.

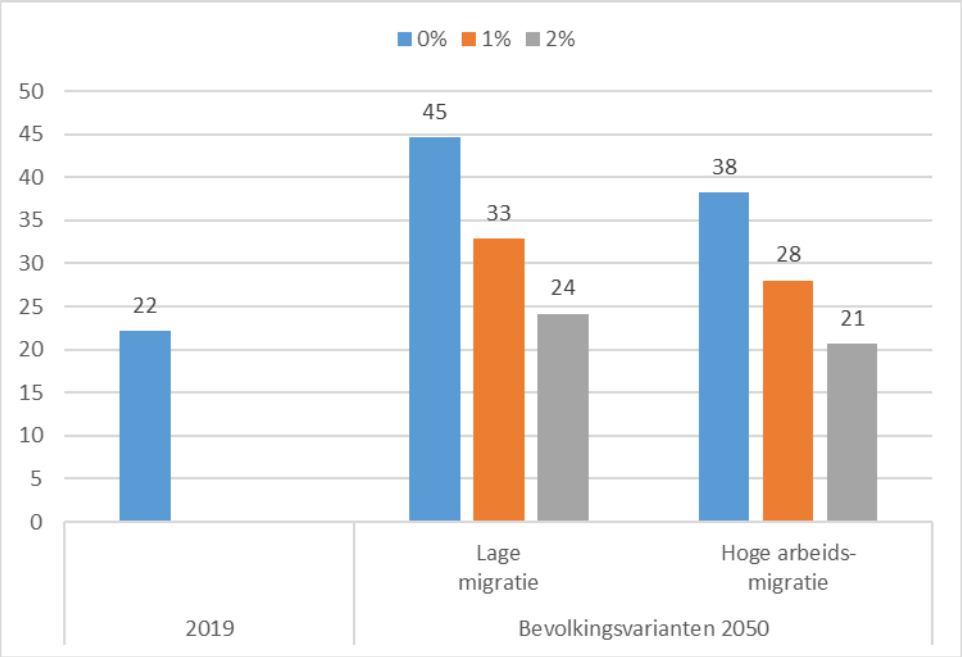
Figuur 4 Beroepsbevolking in fte (x miljoen), 6 arbeidsparticipatiescenario's



5 Toename zorgvraag

De zorgvraag neemt sterk toe met leeftijd. Zo zijn de zorgkosten van personen van 90 tot 95 jaar anderhalf keer zo hoog als van personen van 75 tot 80 jaar en 2,3 keer zo hoog als van personen van 65 tot 70 jaar (NIDI/CBS, 2021). Door de dubbele vergrijzing (binnen de groep ouderen neemt het aandeel van de oudste leeftijdsgroepen toe) groeit de zorgvraag sterker dan het aantal 75-plussers. Teneinde hier rekening mee te houden hebben we de leeftijdsgroepen binnen de groep van 75-plussers in 2050 gewogen met gewichten die rekening houden met de verschillen in zorgvraag, zodat bijvoorbeeld personen van 90-95 jaar een anderhalf keer zo hoog gewicht krijgen als personen van 75-80 jaar. De gewichten hebben we gekwantificeerd aan de hand van de huidige verschillen in zorguitgaven per persoon onderscheiden naar leeftijd, geslacht, migratieachtergrond en opleidingsniveau. Het gaat hierbij om de zorg die valt onder de basisverzekering, zoals ziekenhuiszorg, zorg door huisartsen, ggz en wijkverpleging (NIDI/CBS, 2021). De verhouding tussen het gewogen aantal 75-plussers en de omvang van de beroepsbevolking (in fte) bij lage migratie neemt toe van 22 procent nu naar 45 procent in 2050 als de arbeidsparticipatie van ouderen en vrouwen toeneemt in het scenario met lage migratie en naar 38 procent bij hoge migratie (figuur 5).

Figuur 5 Aantal 75-plussers (gewogen naar zorgvraag) als percentage van de beroepsbevolking (gecorrigeerd voor productiviteitsstijging), drie productiviteitsscenario's bij hoge arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen



6 Stijging productiviteit

De krapte op de arbeidsmarkt kan niet alleen worden beperkt door vergroting van het arbeidsaanbod, maar ook door beperking van de arbeidsvraag, bijvoorbeeld door stijging van de arbeidsproductiviteit. De vraag is wel hoe reëel een forse stijging van de productiviteit is. De groei van de arbeidsproductiviteit is de laatste decennia wereldwijd teruggelopen. In haar vergrijzingstudie gaat het CPB uit van een productiviteitsgroei van 1 procent per jaar (CPB, 2019). Als de arbeidsproductiviteit jaarlijks met 1 procent stijgt, is de vraag naar arbeid in 2050 een kwart lager dan nu bij een gelijk bbp. Een beroepsbevolking van 4,7 miljoen fte in 2050 produceert dan evenveel als de huidige beroepsbevolking van 6,4 miljoen fte.

Ook in dat geval neemt de verhouding tussen het (gewogen) aantal 75-plussers en de beroepsbevolking rekening houdend met productiviteitsstijging toe, zelfs als de arbeidsparticipatie toeneemt. Bij lage migratie en hoge arbeidsparticipatie van ouderen en vrouwen neemt de verhouding toe van 22 procent nu naar 33 procent in 2050 (figuur 5). Ook als de productiviteit twee keer zo hard zou stijgen, zou de verhouding tussen het aantal 75-plussers en de beroepsbevolking nog stijgen, tot 24 procent. Alleen als de migratie hoog is én de arbeidsparticipatie van ouderen en vrouwen hoog én de productiviteitsstijging hoog, neemt

de druk van het aantal 75-plussers op de beroepsbevolking af, tot 21 procent in 2050. De vraag is wel hoe realistisch een dergelijke productiviteitsstijging is. De Europese Commissie verwacht voor de komende decennia een gemiddelde productiviteitsgroei van 1,5 procent per jaar (European Commission, 2020).

7 Politieke keuzes

Vergrijzing stelt beleidsmakers voor keuzes. Door de vergrijzing neemt de druk van de zorgvraag op de beroepsbevolking toe. Op dit moment werken ruim 400 duizend personen in de thuiszorg en verpleeghuizen. In 2050 zullen dat er 700 duizend zijn uitgaande van dezelfde productiviteit als nu (NIDI/CBS, 2021). De arbeidsvraag voor ziekenhuizen, huisartsenzorg en ggz neemt minder sterk toe, van 400 duizend nu naar 450 duizend bij lage migratie en 500 duizend bij hoge migratie. Als de arbeidsparticipatie niet toeneemt zal een steeds groter deel van de beroepsbevolking nodig zijn om te voorzien in de stijgende vraag naar zorg. Maar hogere participatie is niet voldoende. Als de migratie laag is, neemt zelfs bij hoge participatie de grijze druk toe. Migratie is dus nodig om stijging van de zorgdruk tegen te gaan. Dit betekent niet noodzakelijk dat het overgrote deel van de nieuwe migranten in de zorg werkzaam zou moeten zijn. Als migranten in andere sectoren worden geworven, schept dat ruimte voor een groter deel van de andere bevolkingsgroepen om in de zorg werkzaam te zijn. Maar migratie is niet voldoende. Ook bij hoge arbeidsmigratie is stijging van de participatie niet voldoende om een daling van de grijze druk te bewerkstelligen. Alleen als dan ook de productiviteit hoog is, daalt de grijze druk.

Welke mix van beleidsopties de voorkeur heeft is een politieke keuze. Naarmate de migratie hoger is, hoeft de arbeidsparticipatie minder te stijgen. Omgekeerd, naarmate de arbeidsdeelname sterker stijgt, is minder migratie nodig. En naarmate de productiviteit sterker groeit, is minder migratie dan wel minder stijging van de participatie noodzakelijk.

In het publieke debat is migratie een heet hangijzer. Zo legt hoge migratie een grote druk op de krappe huizenmarkt. Van de Beek et al. (2021) laten zien dat de baten van vooral gezins- en arbeidsmigranten voor de overheidsfinanciën niet opwegen tegen de kosten. Op grond hiervan zien zij in migratie geen oplossing voor de vergrijzing. Als alternatief voor hoge migratie pleiten zij voor hogere geboorteaantallen als remedie tegen vergrijzing. Een hoger kindertal leidt echter in tegenstelling tot migratie pas op de zeer lange termijn tot een substantiële toename van de beroepsbevolking en de eerste decennia vooral tot een stijging van de arbeidsvraag (denk aan kinderopvang en onderwijs). Bovendien helpt een hoger kindertal alleen als het hoog blijft, anders volgt daarna een nieuwe vergrijzingsgolf. Maar een blijvend hoog kindertal leidt op den duur tot zeer hoge bevolkingsgroei. Als men de omvang van de migratie zoveel mogelijk wil beperken, moet men er zich rekenschap van geven dat de bevolking in de werkzame leeftijden zal krimpen en dat de beroepsbevolking alleen op peil kan blijven als de arbeidsparticipatie fors stijgt.

Arbeidsmigranten kunnen op korte termijn in vacatures voorzien, maar de inzetbaarheid van arbeidsmigranten op de langere termijn is niet vanzelfsprekend. Arbeidsmigranten voldoen aan de arbeidsvraag van nu, maar onzeker is wat de arbeidsvraag van de toekomst zal zijn. Van belang is dat voor arbeidsmigranten die hier blijven, ingezet wordt op betere kansen op de arbeidsmarkt op de langere termijn. Om- en bijscholing zijn cruciaal om duurzame inzetbaarheid te verzekeren. Het gaat er daarbij niet zozeer om een hoger opleidingsniveau te bereiken, maar om kennis en competenties actueel te houden en zo de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.

De arbeidsdeelname onder asielmigranten, die overigens nog geen 20 procent van de bevolking met een migratieachtergrond vormen, is relatief laag. Bij hen spelen vaak psychische problemen en trauma's door oorlogservaringen of ontberingen. Bovendien duren toelatingsprocedures vaak nog lang, worden elders behaalde kwalificaties niet eenvoudig erkend en is het combineren van het leren van de taal, het volgen van een opleiding en entree op de arbeidsmarkt niet altijd goed op elkaar afgestemd. Een hogere arbeidsparticipatie kan worden bevorderd door in te zetten op intensieve begeleiding met aandacht voor solliciteren en een snelle aansluiting op de arbeidsmarkt.

De ouderen van de toekomst zijn hoger opgeleid dan de ouderen van nu. Dit kan leiden tot hogere arbeidsdeelname. Maar daarmee is nog niet gezegd dat de arbeidsdeelname van ouderen even hard toeneemt als de stijging van de AOW-leeftijd. Daarvoor is een voorwaarde dat de gezondheid van oudere werknemers het toelaat langer te werken, dat oudere werknemers zich blijven ontwikkelen (omdat banen voor het leven verdwijnen) en dat de kansen van oudere werkenden niet negatief worden beïnvloed door leeftijdsdiscriminatie. Kortom, langer werken door ouderen gaat niet vanzelf, beleid moet daarvoor voorwaarden scheppen en werkgevers moeten ouderen werk blijven bieden. Het gaat overigens niet alleen om betaald werk. Ook na pensionering kunnen vitale ouderen een belangrijke bijdrage aan de maatschappij leveren, denk aan vrijwilligerswerk en mantelzorg.

Het aandeel vrouwen met betaald werk ligt lager dan bij mannen, maar door de sterkere stijging van het opleidingsniveau van vrouwen dan van mannen zullen deze verschillen naar verwachting kleiner worden. Veel vrouwen werken minder uren dan mannen. Als veel vrouwen meer uren gaan werken heeft dat een groot effect op de omvang van de beroepsbevolking. Beschikbaarheid en betaalbaarheid van kinderopvang en de rolverdeling tussen vrouw en man in het huishouden zijn belangrijke randvoorwaarden. Jonge generaties vrouwen zijn hoger opgeleid dan mannen. Als de huidige ontwikkelingen zich doorzetten zal het opleidingsniveau van mannen in 2050 aanzienlijk achterblijven bij dat van vrouwen. Hierdoor zal het verschil in arbeidsdeelname tussen vrouwen en mannen waarschijnlijk kleiner worden.

Hogere productiviteitsgroei beperkt de noodzaak van hogere migratie of hogere arbeidsparticipatie. Maar de groei van de arbeidsproductiviteit stagneert al jaren. Ter Haar (2022) pleit ervoor de productiviteit te stimuleren door te investeren in menselijk en fysiek kapitaal. Wat menselijk kapitaal betreft stelt Ter Haar dat al decennialang wordt gesproken over

leven lang ontwikkelen, maar dat de resultaten tot nu toe bedroevend zijn. Wat fysiek kapitaal betreft stelt Ter Haar dat Nederland internationaal achterblijft bij investeringen in robotisering.

Naast hoge migratie, arbeidsparticipatie en productiviteit kan de druk van de zorgvraag op de beroepsbevolking ook worden afgeremd door de toename van de zorgvraag af te remmen. Het opleidingsniveau van ouderen neemt de komende decennia toe door cohorteffecten (jonge generaties zijn hoger opgeleid dan oudere generaties) en aangezien de zorgvraag van hoger opgeleiden lager is dan van lager opgeleiden kan dit een dempend effect hebben op de groei van de zorgvraag. Goede en toegankelijke gezondheidzorg kan een belangrijke bijdrage leveren aan een betere gezondheid, maar essentieel is vooral een goed preventiebeleid. Verbetering van de gezondheidszorg leidt ertoe dat steeds meer dodelijke ziekten chronische aandoeningen worden. Veel van deze chronische ziekten kunnen worden voorkomen door een gezonde leefstijl. Daarom is naast betere zorg preventiebeleid gericht op gezondheidsbevordering cruciaal. Vooral bij mensen met een lage sociaaleconomische status valt veel winst te behalen. Bij preventie gaat het niet alleen om leefstijl (SER, 2020). Leefstijlinterventies werken vaak niet goed bij mensen met een lagere sociaaleconomische status, doordat problemen zoals schulden, werkloosheid, laaggeletterdheid, gezinssituaties, slechte huisvesting en stress invloed hebben en zich vaak opstapelen. Effectief preventiebeleid dient zich dan ook niet alleen op het individu te richten, maar vooral op de leef- en werkomgeving. Naast bevorderen van een gezonde leefstijl zijn verbetering van werkomstandigheden (fysieke en mentale belasting), vergroten van baanzekerheid, tegengaan van schulden en verminderen van stress van belang.

Kortom, de door de vergrijzing veroorzaakte spanning op de arbeidsmarkt in de komende decennia kan niet door één ministerie worden opgelost maar vraagt om beleidsinspanningen op het terrein van diverse ministeries, denk aan beleid op het gebied van migratie, arbeidsmarkt, emancipatie, ouderen, onderwijs, innovatie, woningmarkt, gezondheidszorg en preventie.

Auteur

Joop de Beer (e-mail: beer@nidi.nl) is affiliated researcher bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI-KNAW). Tot zijn pensioen in 2021 was hij themaleider Vergrijzing en Levensduur bij het NIDI.

Literatuur

ACVZ, 2019, Legale kanalen voor arbeidsmigranten. https://acvz.org/pubs/verkennend-onderzoek-legale-kanalen-voor-arbeidsmigranten/

Autor, D., 2021, Shaping the future of work, CPB lecture, https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Lecture-2021-David-Autor.pdf

Beek, J., van de, H. Roodenburg, J. Hartog en G. Kreffer, 2021, Grenzeloze verzorgingsstaat. De gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën. http://www.demo-demo.nl/files/Grenzeloze_Verzorgingsstaat.pdf

Beer, J. de 2021, Beleidskeuzes in een vergrijzende maatschappij, *Demos*, vol 37(7): 1-4. https://nidi.nl/demos/beleidskeuzes-in-een-vergrijzende-maatschappij/

CBS, 2022a, Arbeidsmarkt in vierde kwartaal 2021 nog krapper. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/07/arbeidsmarkt-in-vierde-kwartaal-2021-nog-krapper

CBS, 2022b, Nieuwe indeling bevolking naar herkomst. https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/nieuwe-indeling-bevolking-naar-herkomst

CPB, 2015, Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's. https://www.wlo2015.nl/rapporten-wlo/nederland-in-2030-en-2050-twee-referentiescenarios

CPB, 2019, Zorgen om morgen. https://www.cpb.nl/zorgen-om-morgen

European Commission, 2020, The 2020 Ageing Report. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip142_en.pdf

Haar, B. ter, 2022, Arbeidsmarktkrapte vereist hogere productiviteit. Fondsnieuws, 21 januari 2022. https://www.fondsnieuws.nl/columns/bernard-ter-haar/arbeidsmarktkrapte-vereist-hogere-productiviteit

Kabinetsformatie 2021, Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst

NIDI/CBS 2021, Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen. Eindrapport Verkenning Bevolking 2050. https://publ.nidi.nl/output/2021/nidi-cbs-2021-bevolking-2050-in-beeld.pdf

SER, 2020, Zorg voor de toekomst. Over de toekomstbestendigheid van de zorg. https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2020/zorg-voor-de-toekomst.pdf