

# Economische gevolgen van immigratie

*Hans Roodenburg en Linda van den Boom\**

*Wat zijn de economische effecten van immigratie, mede vanuit Nederlands perspectief? Voor de beantwoording van deze vraag gaan de auteurs in eerste instantie te rade bij de internationale literatuur. Er bestaan geen algemene waarheden als 'immigratie is goed (of slecht) voor de economie'. Het resultaat kan per land verschillen en is bovendien sterk afhankelijk van de samenstelling van de immigratie. Een afgerond oordeel over de effecten van de huidige immigratie in Nederland is vooralsnog niet mogelijk, maar de beschikbare indicaties zijn niet gunstig. Aan eventuele toekomstige arbeidsmigratie kleven naast voordelen ook nadelen en risico's. De auteurs zien migratie niet als de oplossing voor vergrijzing, mede gezien de daartoe noodzakelijke omvang van de migratie. (van de redactie)*

Momenteel geschiedt de toelating van immigranten tot Nederland voor het overgrote deel op niet-economische gronden. Deze immigranten maken vaak gebruik van regelingen op basis van internationale verdragen, die toelating mogelijk maken bijvoorbeeld wegens gezinsvorming en -hereniging of als politiek vluchteling. Vanuit deze optiek zou men kunnen betogen dat de economische effecten die deze immigratie teweeg brengt minder relevant zijn. Dit kan verklaren waarom het onderwerp niet populair is onder Nederlandse onderzoekers.

Toch lijkt kennis over de economische effecten van immigratie geen overbodige luxe. Internationaal dienen zich een aantal ontwikkelingen aan die Nederland dwingen standpunten in te nemen, waarbij kennis van deze economische effecten niet gemist kan worden. Zo is er een debat gaande over de vraag of West-Europa en dus ook Nederland de toenemende migratiedruk, met name uit de Derde Wereld, niet moet verwelkomen als middel tegen de vergrijzing van zijn

---

\* Hans Roodenburg (e-mail: [hjr@cpb.nl](mailto:hjr@cpb.nl)) is werkzaam bij het Centraal Planbureau. Linda van den Boom was daar ten tijde van het onderzoek werkzaam als stagiaire. Dank gaat uit naar Casper van Ewijk, Ruud Okker en twee anonieme referenten voor hun commentaar.

bevolking. Een ander onderwerp is de ongelijke verdeling van de instroom van asielzoekers over de landen van de Europese Unie. Kunnen landen die relatief veel asielzoekers opvangen, zoals Nederland, aanspraak maken op financiële compensatie (*burden sharing*)? De omvang van de financieel-economische effecten is van doorslaggevend belang bij de beantwoording van deze vraag. Tenslotte staat een grote uitbreiding van de Europese Unie op het programma. De beoogde nieuwe leden hebben momenteel nog een grote economische achterstand op de landen van de Unie, welke achterstand in de overgangperiode naar volledig lidmaatschap geleidelijk zal worden verkleind. Op enig moment zullen de barrières voor emigratie naar de rijkere landen van de huidige Unie worden geslecht. Wat het juiste moment is wordt mede bepaald door te verwachten gevolgen voor de migratie van Oost naar West en de economische effecten daarvan.

In dit artikel wordt een globale verkenning uitgevoerd naar de economische effecten van immigratie. De internationale literatuur vormt hierbij, in combinatie met relevante gegevens over Nederland, de belangrijkste leidraad. Deze benadering kan vanzelfsprekend niet meer dan enkele ruwe indicaties geven. Het gaat slechts om een eerste aanzet en verder onderzoek is nodig.

## 1. Economische effecten van immigratie: een literatuuroverzicht

Wie meer wil weten over de economische effecten van immigratie zal te rade moeten gaan bij de internationale literatuur<sup>1</sup>. In het buitenland, met name in de Verenigde Staten en in mindere mate Duitsland is het nodige geschreven over dit onderwerp. Nederlands onderzoek schittert door afwezigheid.

Het is in de literatuur gebruikelijk de effecten van immigratie op de economische positie van de reeds aanwezige bevolking te beschrijven. In de Engelstalige literatuur spreekt men van *native, domestic of indigenous population*<sup>2</sup>. In die optiek is een vergroting van het bruto binnenlands product op zich geen positief economisch effect. Dat wordt het pas als de reeds aanwezige bevolking erdoor in inkomen op vooruit gaat. Er zijn drie onderzoeksthema's te onderscheiden, die met name in de Verenigde Staten geassocieerd kunnen worden met bepaalde *issues* uit het immigratiedebat:

<sup>1</sup> Deze literatuur is vrij omvangrijk en binnen het bestek van deze tekst kan vanzelfsprekend alleen een selectie worden aangeboden. De nadruk ligt hierbij op de meer recente publicaties.

<sup>2</sup> Er is geen goed Nederlands equivalent voorhanden. De term *autochtonen* voldoet niet omdat ook immigranten uit het verleden tot de reeds aanwezige bevolking behoren en de analyse zich toespitst op additionele immigranten. Wij zullen hier het begrip *reeds aanwezige bevolking* gebruiken. Dit is de bevolking exclusief de immigranten waarvan men het effect op de economie wil onderzoeken.

- *arbeidsmarkteffecten*: profiteert de reeds aanwezige bevolking van arbeidsmigranten?
- *effecten op de collectieve sector (fiscal impact)*: kosten immigranten meer dan ze opbrengen?
- *externe effecten*: leidt immigratie tot overbevolking en verslechtering van het milieu?

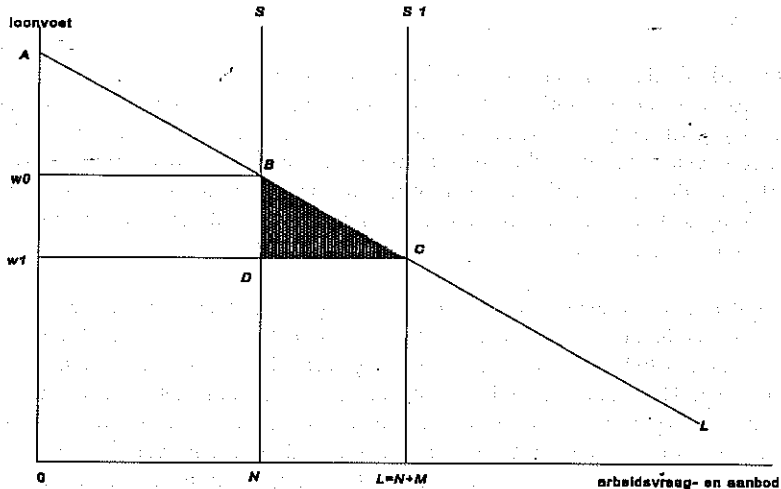
Uiteraard zijn deze thema's niet onafhankelijk en een integrale benadering verdient in beginsel de voorkeur. Een dergelijke benadering is echter in de literatuur een zeldzaamheid en daarom volgen we hier de genoemde driedeling, die uiteraard een enigszins arbitrair karakter heeft. Wellicht ten overvloede kan hierbij worden opgemerkt dat een conclusie als zou immigratie economisch voordelig, dan wel nadelig zijn, niet mogelijk is zonder alle drie de aspecten in beschouwing te nemen.

**Arbeidsmarkt: theorie.** De arbeidsmarkt-effecten kunnen worden geanalyseerd aan de hand van de grafiek in figuur 1 (zie ook: Borjas, 1999 en Smith en Edmonston, 1997). Hierin geeft  $f_L$  de vraag naar arbeid weer bij verschillende loonvoeten. Het arbeidsaanbod is onafhankelijk van de loonvoet (inelastisch) en wordt weergegeven door de lijn S (exclusief immigranten), respectievelijk  $S'$  (inclusief immigranten). Het prijsmechanisme in de gedaante van flexibele lonen zorgt ervoor dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt steeds in evenwicht zijn. Aanvankelijk bestaat evenwicht bij een loonvoet  $w_0$  en een arbeidsvolume N. Stel er komen M immigranten op de arbeidsmarkt bij. Een nieuw evenwicht komt dan tot stand op het kruispunt van de vraagcurve  $f_L$  en de aanbodcurve  $S'$ . In dit nieuwe evenwicht bedraagt de loonvoet  $w_1$  en het arbeidsvolume  $L=N+M$ .

Wat betekent het bovenstaande nu voor de inkomens van de verschillende groepen? We onderscheiden hierbij de reeds aanwezige bevolking en de immigranten. Beide groepen hebben een aandeel in de factor arbeid. De factor kapitaal wordt vooralsnog verondersteld geheel in handen te zijn van de reeds aanwezige bevolking. Onder bepaalde voorwaarden (zie Borjas, 1999) komt het oppervlak onder de arbeidsvraagcurve overeen met het nationaal inkomen. Door de immigratie neemt het nationaal inkomen toe overeenkomstig het trapezium NLCB. Een groot deel hiervan (rechthoek NLCD) wordt in de vorm van lonen uitgekeerd aan de immigranten. Voor het overige (driehoek BCD) valt de stijging van het nationaal inkomen toe aan de kapitaalbezitters onder de reeds aanwezige bevolking. Dit bedrag wordt in de literatuur aangeduid als het 'immigratie-surplus'. Dit is de positieve bijdrage van de immigranten aan het inkomen van de reeds aanwezige bevolking. Tenslotte valt uit figuur 1 ook nog op te maken dat onder de reeds aanwezige bevolking een inkomensverschuiving plaatsvindt van de werkenden naar de kapitaalbezitters ter grootte van recht-

hoek  $w_0 w_1 DB$ . De vaak geuite vrees dat immigratie een negatief effect heeft op de lonen vindt dus steun in de theorie.

**Figuur 1: Effecten van arbeidsmigratie in een eenvoudig model voor de arbeidsmarkt**



De hierboven gepresenteerde analyse geldt vooral voor de korte termijn. Zo werd de hoeveelheid kapitaal constant verondersteld. Door de toename van het nationaal inkomen die toevallt aan de immigranten en de kapitaalverschaffers kan nieuw vermogen beschikbaar komen. Voorts is het denkbaar dat de hogere beloning van de factor kapitaal, zeker bij een open internationale kapitaalmarkt, nieuwe investeringen uitlokt. Hierdoor kan de arbeidsvraagcurve  $f_L$  naar rechts verschuiven, wat neerkomt op een vergroting van de vraag naar arbeid. Er kan dan een nieuw evenwicht ontstaan, waarbij de factor arbeid niet of minder in loon achteruit gaat en de buitenlandse kapitaalverschaffers met het immigratiesurplus of een deel daarvan gaan strijken. Het is in dat geval echter denkbaar dat andere -niet mobiele- productiefactoren zoals infrastructuur en ruimte de rol van kapitaal als beperkende factor in de economie overnemen, zodat effecten als loondaling en binnenlands immigratiesurplus toch zullen optreden.

Verder werd verondersteld dat de lonen flexibel zijn. Als dit niet het geval is ontstaat een ander resultaat. Stel de arbeidsmarkt is in evenwicht met arbeidsvolume  $N$  en loonvoet  $w_0$ . Vervolgens betreden  $M$  immigranten de arbeidsmarkt, terwijl de loonvoet op het oude niveau  $w_0$  blijft. Het arbeidsaanbod overtreft dan de vraag en er ontstaat werkloosheid met een omvang  $M$ . De werklozen kunnen de immigranten zijn, maar het is ook denkbaar dat een deel van de reeds aanwezige bevolking op de arbeidsmarkt wordt verdrongen door

de immigranten. Omdat de inzet van de productiefactor arbeid niet verandert blijft het nationaal inkomen gelijk en valt dus ook geen immigratie-surplus te incasseren. In de uitgangssituatie is evenwicht op de arbeidsmarkt verondersteld. Eenzelfde resultaat zou ook worden verkregen als in de uitgangssituatie sprake is van een overschot aan arbeidskrachten, dus werkloosheid. Overigens valt te verwachten dat, na mogelijk langdurige aanpassingsprocessen, het extra arbeidsaanbod uiteindelijk wordt geabsorbeerd en de werkloosheidsstijging verdwijnt.

Aan de hand van figuur 1 kan ook worden verduidelijkt wat er gebeurt als arbeidsimmigratie wordt ingezet als middel tegen een tekort aan arbeidskrachten. Een dergelijk tekort kan ontstaan als de lonen inflexibel zijn<sup>3</sup>. Stel de loonvoet is gelijk aan  $w_1$ . Het binnenlands arbeidsaanbod heeft de omvang  $N$  en de arbeidsvraag heeft de omvang  $L$ . Een evenwicht tussen vraag en aanbod zou bereikt kunnen worden als de lonen zouden stijgen tot het niveau  $w_0$ . Het tekort kan ook worden weggewerkt door  $M$  arbeidsmigranten toe te laten. De lonen blijven dan op het niveau  $w_1$  en er is dus geen inkomensherverdeling ten madele van de werkende reeds aanwezige bevolking. De kapitaalbezitters incasseren alleen het immigratie-surplus overeenkomstig de driehoek BCD.

Het bovenstaande is gebaseerd op een zeer schematische voorstelling van de arbeidsmarkt. Wat zou het resultaat zijn als wordt uitgegaan van meer realistische veronderstellingen, bijvoorbeeld als onderscheid wordt gemaakt tussen laag- en hooggeschoolde arbeid? We kunnen de productiefactor arbeid in figuur 1 herdefiniëren als laaggeschoolde arbeid en de factor kapitaal als 'overige productiefactoren' (b.v. kapitaal plus hooggeschoolde arbeid) Als we aannemen dat de reeds aanwezige bevolking over alle drie de productiefactoren beschikt en de immigranten alleen over laaggeschoolde arbeid, dan ontstaat wederom een immigratie-surplus. Hiervan profiteren de overige productiefactoren, te weten: kapitaal en hooggeschoolde arbeid. Overigens kan met hetzelfde type analyse ook worden onderzocht wat de effecten zijn als een land alleen hooggeschoolde immigranten toelaat. Dit is globaal gesproken in lijn met het beleid dat immigratielanden als Canada, Australië en Nieuw-Zeeland<sup>4</sup> voeren. Ook in dit geval ontstaat een immigratie-surplus.

<sup>3</sup> Als niet door migratie of anderszins in het tekort wordt voorzien, zou de loonstarheid doorbroken kunnen worden. Een beheerste loonaanpassing leidt tot evenwicht op de arbeidsmarkt; er bestaat echter ook een risico van een loon-prijsspiraal met alle ongewenste gevolgen van dien.

<sup>4</sup> In de praktijk is het beleid in die landen genuanceerder. Men laat personen toe die over kwalificaties beschikken waaraan het land behoefte heeft. Vaak zijn dat hooggeschoolden, maar ook bepaalde vaklieden kunnen daartoe behoren. Andere elementen, zoals het bezit van eigen vermogen, kunnen ook een rol spelen bij de toelating. Een en ander heeft uitsluitend betrekking op immigranten die worden toegelaten op economische gronden. De genoemde landen laten ook immigranten toe op niet-economische gronden (gezinsvorming of -hereniging, politiek asiel). Men spreekt wel van de 'family stream' versus de 'skill stream' (zie ook Miller, 1999).

De aan de hand van figuur 1 gepresenteerde theorie geldt in beginsel alleen op de korte termijn. Immers: de productiefactoren waarover de reeds aanwezige bevolking enerzijds en de immigranten anderzijds beschikken, liggen vast. Wat zouden de effecten zijn op de lange termijn, dus als deze veronderstelling kan worden losgelaten? Aangetoond is (Zie: Smith and Edmonston, 1997 en Steinmann, 1994) dat naarmate de immigranten (inclusief latere generaties) na verloop van tijd qua leeftijdsopbouw, opleiding en kapitaalbezit (bijvoorbeeld als ondernemers) meer gaan lijken op de reeds aanwezige bevolking, het immigratie-surplus kleiner wordt. Als de verschillen verdwenen zijn is ook het immigratie-surplus nul. De economie is dan wel groter dan voor de immigratie-impuls, maar beschikt over dezelfde mix van productiefactoren. Als geen schaaleffecten optreden is het nationaal inkomen per hoofd dan met en zonder immigratie-impuls gelijk. Immigranten hebben dus een groter positief effect naarmate ze in termen van productiefactoren (opleiding, leeftijd, vermogen) minder lijken op de reeds aanwezige bevolking. Dit levert een interessante paradox op: het huidige lage opleidingsniveau van immigranten is juist voordelig voor de economie! Toch valt op dat laatste wel wat af te dingen. In de Nederlandse situatie kan een laag opleidingsniveau, en daaraan gerelateerde verschijnselen zoals de armoedeval, er toe leiden dat immigranten niet aan het werk komen en daardoor geen immigratie-surplus creëren, maar wel ten laste komen van de sociale zekerheid. Meer algemeen zal een relatief laag inkomen als gevolg van een laag opleidingsniveau, een ongunstig effect hebben op de collectieve sector.

**Arbeidsmarkt: empirie.** Uit empirische studies blijkt dat de effecten van immigratie op inkomen en werkgelegenheid van de reeds aanwezige bevolking over het algemeen klein zijn. Op basis van een aantal studies komt bijvoorbeeld Simon (1989) tot een dergelijke conclusie, evenals Borjas (1990), die er bovendien op wijst er op dat de omvang van de immigratie in de Verenigde Staten in de achterliggende jaren betrekkelijk gering was in vergelijking met andere componenten van een groeiende beroepsbevolking: de toetreding van de baby-boom tot de arbeidsmarkt en de participatiestijging van vrouwen. Dit bemoeilijkt het trekken van eenduidige conclusies. Gang en Rivera (1994) vinden zowel voor de Verenigde Staten als voor een aantal Europese landen kleine inkomenseffecten voor de reeds aanwezige bevolking: zoals op grond van de theorie te verwachten valt zijn deze, gegeven de instroom van vooral laaggeschoolde immigranten, negatief voor laaggeschoolden en positief voor hooggeschoolden. Een vrij recent overzicht van Amerikaans empirisch onderzoek in Smith en Edmonston (1997) concludeert tot kleine negatieve effecten van immigratie op de lonen en werkgelegenheidskansen van de binnenlandse werknemers waarmee zij concurreren op de arbeidsmarkt. Ironisch genoeg zijn het vooral personen afkomstig uit eerdere immigratiegolven die deze nadelige effecten onderkennen. Vanwege het doorgaans lokale of regionale karakter van dit soort studies zou sprake kunnen zijn van onderschatting van de effecten. Dit geldt voor-

al als werknemers wegtrekken naar elders in reactie op de concurrentie die zijn ondervinden van immigranten. Er zijn in de literatuur ook voorbeelden bekend van immigratiegolven, bijvoorbeeld in het kielzog van dekolonisaties, waarna de verwachte loondalingen achterwege bleven (zie Krueger en Pischke, 1997).

**Arbeidsmarkt: samenvatting.** Resumerend geldt voor de arbeidsmarkteffecten van immigratie:

- Op theoretische gronden is aannemelijk dat de reeds aanwezige bevolking gemiddeld genomen een inkomensverbetering incasseert als laaggeschoolde en minder kapitaalkrachtige immigranten op de arbeidsmarkt verschijnen.
- Tenzij sprake is van tekorten op de arbeidsmarkt, ondervinden laaggeschoolde binnenlandse werknemers concurrentie van deze immigranten en gaan zij er in werk of inkomen op achteruit.
- Een en ander wordt bevestigd door empirisch onderzoek, maar de gevonden effecten zijn in het algemeen niet groot.
- Als op lange termijn de immigranten zich qua opleiding en kapitaalbezit aanpassen aan het gemiddelde van de reeds aanwezige bevolking verdwijnen de genoemde effecten.

**Collectieve sector: momentopname van ontvangsten en uitgaven.** Welke financiële gevolgen heeft de binnenkomst en aanwezigheid van immigranten voor de collectieve sector? Wat is hun bijdrage aan de ontvangsten, respectievelijk hun aandeel in de uitgaven van de collectieve sector? Hoe valt het saldo van beide uit? De beantwoording van deze vragen kan ter hand worden genomen door voor een gegeven jaar de verschillende ontvangsten en uitgaven op een rij te zetten. Het is een soort momentopname en de lange-termijneffecten komen niet in beeld. Er wordt in de praktijk alleen gekeken naar de ontvangsten en uitgaven die direct betrekking hebben op de immigranten in kwestie. Eigenlijk zou ook rekening moeten worden gehouden met de effecten, met name de extra belastingbetalingen, die voortvloeien uit het immigratie-surplus (zie par. 2.2). In tabel 1 staat een aantal posten die bij dit type berekening kunnen worden meegenomen.

De uitgaven ten behoeve van kinderen en de restcategorie 'overige overheidsuitgaven' staan tussen haakjes vermeld. Hoewel deze posten in theorie in de opstelling thuishoren, worden ze in sommige studies weggelaten. De uitgaven ten behoeve van kinderen omvatten zaken als kinderbijslag, directe onderwijsuitgaven, tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering. Sommige studies nemen deze uitgaven wel mee en andere niet. Omdat het om relatief grote bedragen gaat leidt het meenemen van deze uitgaven tot een duidelijk minder gunstige uitkomst. Tot de categorie 'overige overheidsuitgaven' behoren met name de uitgaven voor openbaar bestuur, defensie en infrastructuur. Zij zijn waarschijnlijk wel enigszins gevoelig voor de omvang van de bevolking en de

economie, maar ook moet rekening gehouden worden met schaalvoordelen. Deze uitgaven worden in sommige studies buiten beschouwing gelaten. In het overzicht ontbreken de uitgaven voor asielzoekers en inburgering, die zijn te beschouwen als initiële kosten van immigratie. Zij zijn, hoewel qua omvang niet onbelangrijk, van beperkte duur (zie bijvoorbeeld Roodenburg en Reininga, 1999). In de geraadpleegde buitenlandse studies worden deze uitgaven buiten beschouwing gelaten. Ook ontbreken in het overzicht uitgaven die samenhangen met de soms moeizame integratie van etnische minderheden en die vaak onder de noemer 'grote-stedenproblematiek' worden gebracht.

**Tabel 1: Voorbeelden van mogelijk relevante ontvangsten en uitgaven**

| <i>Ontvangsten</i>                 | <i>Uitgaven</i>                               |
|------------------------------------|---|
| Directe belastingen                | Bijstandsuitkeringen                          |
| Indirecte belastingen              | Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen             |
| Sociale premies (w.o. ziektefonds) | Overige sociale uitkeringen beneden 65 jaar   |
|                                    | Ouderdomsuitkeringen uit de algemene middelen |
|                                    | Collectief betaalde ziektekosten              |
|                                    | Inkomensafhankelijke regelingen               |
|                                    | (Uitgaven ten behoeve van kinderen)           |
|                                    | (Overige overheidsuitgaven)                   |

**Tabel 2: Netto bijdrage aan de overheidsfinanciën, Californië, 1996**

|                         | \$ per huishouden | Gemiddelde huishoudensgrootte | \$ per persoon |
|-------------------------|-------------------|-------------------------------|----------------|
| Immigrantenhuishoudens: |                   |                               |                |
| - Gemiddeld             | -6100             | 3,7                           | -1700          |
| - uit Europa/Canada     | -1200             | 2,2                           | -500           |
| - uit Azië              | -1700             | 3,5                           | -500           |
| - uit Latijns-Amerika   | -10000            | 4,2                           | -2400          |
| - uit overige gebieden  | 500               | 3,4                           | 100            |
| Overige huishoudens     | 3900              | 2,5                           | 1600           |

Welke resultaten worden gevonden in empirische studies die langs de hierboven geschetste lijnen worden uitgevoerd? Een beschrijving van enkele recente studies betreffende de Verenigde Staten is te vinden in Smith en Edmonston



(1997). De strekking is dat immigranten gemiddeld een negatieve bijdrage leveren aan de overheidsfinanciën. Uit een van deze studies, die betrekking heeft op Californië, zijn ter illustratie enkele cijfers opgenomen in tabel 2. In de berekeningen zijn inkomsten en uitgaven op lokaal, staats- en federaal niveau verdisconteerd. In de uitgaven zijn ook begrepen de kosten van onderwijs en een omslag voor 'overige overheidsuitgaven' over de betrokken huishoudens. Rentebetalingen over de staatsschuld zijn buiten beschouwing gelaten.

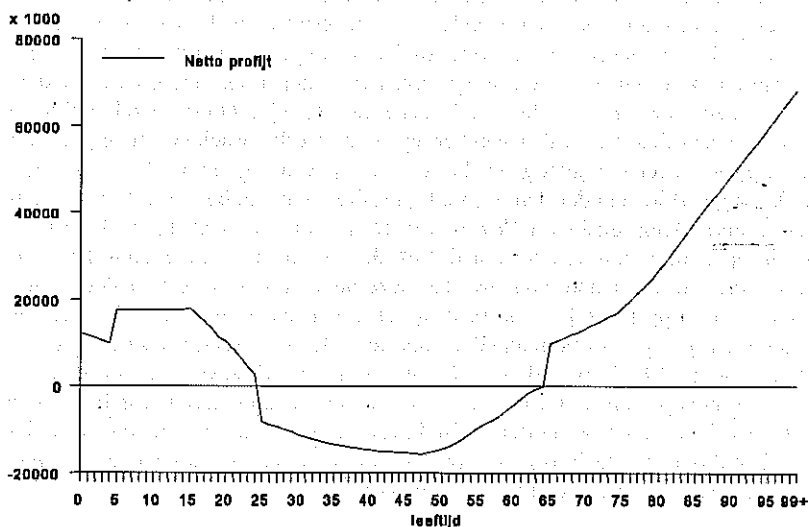
De netto bijdrage aan de overheidsfinanciën van het gemiddelde immigrantenhuishouden op jaarbasis is negatief (circa 6 duizend dollar op jaarbasis). Binnen de groep bestaan grote verschillen. Met name de immigranten uit Latijns-Amerika springen eruit (een negatieve bijdrage van 10 duizend dollar). Immigranten uit 'overige gebieden' laten een klein positief effect zien. De overige huishoudens (behorend tot de reeds aanwezige bevolking) leveren een positieve bijdrage van circa 4 duizend dollar. Omdat de verschillende bevolkingsgroepen uiteenlopen qua gemiddelde huishoudensgrootte laten de bedragen per persoon een iets ander patroon zien. De Latijns-Amerikanen, die relatief grote huishoudens hebben, springen er nog steeds uit, zij het wat minder opvallend. Wat verklaart die negatieve bijdrage van immigrantenhuishoudens? Globaal gesproken zijn twee effecten van belang. Immigrant verdienen gemiddeld minder dan anderen en betalen daardoor ruwweg de helft minder belasting. Verder hebben immigranten, met uitzondering van de Europeanen en Canadezen, gemiddeld grotere gezinnen, met hogere onderwijsuitgaven als gevolg.

Ook in Europa, en met name in Duitsland, zijn momentopnamen gemaakt van de netto-bijdrage van immigranten aan de collectieve sector. Ulrich (1994) bespreekt de resultaten van zo'n onderzoek toegespitst op de sociale zekerheid inclusief de ziektekostenverzekering, op basis van gegevens uit 1984 betreffende Turken, Grieken, Italianen, Joegoslaven en Spanjaarden. Deze gastarbeiders bleken netto-betalers aan de sociale zekerheid te zijn. Door de relatief hoge werkloosheid deden ze vaker een beroep op de werkloosheidsverzekering. Dat werd echter meer dan goedgemaakt doordat zij -vanwege hun relatief lage gemiddelde leeftijd- minder dan evenredig profiteerden van het collectief gefinancierde ouderdomspensioen (*Altersrente*). De auteur verwacht dat de betrokken groep op termijn een deficit voor de sociale zekerheid zal opleveren. Met uitzondering van dit laatste punt worden deze bevindingen bevestigd door Loeffelholz en Köpp (1998). Zij komen op basis van meer recente cijfers tot een positieve bijdrage van buitenlanders aan de collectieve sector ten bedrage van 20 à 35 miljard DM op jaarbasis. Helaas kan de onderbouwing van deze schatting met behulp van de informatie in het rapport slechts zeer ten dele worden getraceerd. Gegeven een buitenlandse bevolking van 7 miljoen personen (inclusief 2 miljoen uit de Europese Unie en Noord-Amerika), komt een en ander neer op circa 3 à 5 duizend DM per persoon.

De resultaten voor de Verenigde Staten en Duitsland (met name die in Loeffelholz en Köpp, 1998) lijken diametraal tegenover elkaar te staan. Bij nadere beschouwing kan dit echter in belangrijke mate worden verklaard uit de verschillen in instituties tussen de beide landen. Zowel in de Verenigde Staten als in Duitsland hebben de immigranten een relatief zwakke arbeidsmarktpositie. In de Verenigde Staten met zijn relatief flexibele arbeidsmarkt, waarin het uitkeringsalternatief minder prominent aanwezig is dan in de meeste West-Europese landen, komt dit tot uitdrukking in relatief lage lonen en dito belastingafdrachten. In Duitsland leidt die zwakkere arbeidsmarktpositie tot een meer dan gemiddelde afhankelijkheid van werkloosheidsuitkeringen. Dit negatieve effect wordt in Duitsland echter meer dan goedgemaakt door de gunstige leeftijdsopbouw van de buitenlanders: het aandeel 65-plussers bedraagt nu slechts een fractie van het overeenkomstige cijfer voor Duitsers. Hierdoor zijn de betalingen voor het collectieve ouderdomspensioen vele malen groter dan de ontvangsten. In de Verenigde Staten bestaat een dergelijk ouderdomspensioen niet en wordt bijgevolg ook het betreffende voordeel voor de collectieve sector niet geïncasseerd.

**Collectieve sector: lange-termijneffecten.** Een momentopname van inkomsten en uitgaven kan heel informatief zijn, maar is toch niet geheel bevredigend. Immers, het netto-profijt dat men heeft van de collectieve sector is sterk afhankelijk van de leeftijd.

**Figuur 2: Leeftijdsprofiel van het netto-profijt van de collectieve sector (Nederland, 1995, in guldens)**



Het netto-profiel is positief in de jeugdijaren en tijdens de ouderdom. In de beroepsgeschikte leeftijden (ruwweg tussen 20 en 65 jaar) is het negatief, mits betaald werk wordt verricht tegen een niet al te laag loon. In de literatuur staat het geschetste verband bekend als het 'leeftijdsprofiel van het netto-profiel'. In figuur 2, die is ontleend aan ter Rele (1997) staat een voorbeeld van zo'n leeftijdsprofiel gemiddeld voor de hele Nederlandse bevolking in 1995. Een en ander betekent dat de uitkomst van de berekening sterk afhankelijk is van het moment waarop wordt gemeten.

Wat betekent het bovenstaande voor het onderzoek naar de financiële effecten van immigratie op de collectieve sector op lange-termijn? Stel we willen weten wat de gevolgen zijn van de toelating, in een bepaald jaar, van een bepaald aantal immigranten met gegeven kenmerken als verdeling naar leeftijd, geslacht, opleiding en land van herkomst. Van deze groep kunnen we een hele serie momentopnamen maken van inkomsten en uitgaven vanaf nu tot in de verre toekomst. In de loop der jaren zal het netto-profiel enerzijds afnemen doordat de kinderen van de immigranten volwassen worden en anderzijds toenemen doordat werkenden -al dan niet vervroegd- uitreden uit het arbeidsproces. Op basis van een bepaalde discontovoet kan vervolgens de netto contante waarde van al deze effecten worden bepaald en deze geeft in beginsel een compleet beeld van de effecten op de collectieve sector. Bepaalde effecten, die in een enkele momentopname niet goed uit de verf komen, worden met deze aanpak verdisconteerd in het eindresultaat. Dit geldt bijvoorbeeld voor de besparing op de opleidingskosten van volwassen immigranten, al staan hier extra kosten van inburgering en bijscholing tegenover. Ook wordt het effect van de jonge gemiddelde leeftijd van immigranten verdisconteerd. Deze leidt tot een lagere contante waarde van de uitgaven tijdens de ouderdom (pensioen en zorg).

Hoewel het principe van de geschetste berekening eenvoudig is, moet een groot aantal veronderstellingen over de toekomst worden gemaakt, zoals ten aanzien van:

- de arbeidsparticipatie
- het beroep op de sociale zekerheid
- het remigratie-patroon
- de omvang van de tweede en volgende generaties
- hun arbeidsparticipatie en beroep op de sociale zekerheid
- de behandeling van structurele onevenwichtigheden op de begroting

Degelijke aannames zijn met grote onzekerheid omgeven, zeker als wordt gedacht dat doorgaans tientallen jaren of meer vooruit wordt gekeken. Daarom zijn de resultaten van dit soort berekeningen omgeven met zeer ruime betrouwbaarheidsmarges. Voorbeelden van dit type onderzoek zijn te vinden in Smith

en Edmonston (1997) voor de Verenigde Staten en Storesletten (1998) voor Zweden.

De resultaten van de studie in Smith en Edmonston (1997) staan in tabel 3.

**Tabel 3: Netto contante waarde van de financiële effecten van een immigrant op de collectieve sector (Verenigde Staten, in \$ van 1996)**

|                | Opleidingsniveau van de immigrant |             |               |           |
|----------------|-----------------------------------|-------------|---------------|-----------|
|                | < high school                     | high school | > high school | gemiddeld |
| Immigrant      | -89000                            | -31000      | 105000        | -3000     |
| Afstammelingen | 76000                             | 82000       | 93000         | 83000     |
| Totaal         | -13000                            | 51000       | 198000        | 80000     |

De aangegeven opleidingsniveaus hebben betrekking op de immigrant zelf, niet op dat van zijn afstammelingen. Voor de laag-opgeleide immigranten (alleen *high school* of minder) is het effect op de collectieve sector uiteindelijk negatief. Voor de afstammelingen is een aanzienlijke opwaartse mobiliteit qua opleidingsniveau verondersteld. De afstammelingen van een immigrant met bijvoorbeeld minder dan *high school* worden verondersteld gemiddeld een veel hogere opleiding te hebben genoten. Aangezien opleiding een belangrijke determinant van het inkomen en dus van de te betalen belastingen is, valt het resultaat voor de afstammelingen, ongeacht het opleidingsniveau van de immigrerende voorouder, duidelijk positief uit. Tellen we de resultaten van immigrant en afstammelingen op dan krijgen we een positief resultaat, behalve voor immigranten met minder dan *high school*. Overigens valt op de veronderstelde opwaartse mobiliteit wel wat af te dingen. Zo wijst Borjas (1994) er op dat '...there exists a strong correlation between the skills of immigrants and the skills of second-generation Americans...'. De onderzoekers gaan ook nog in op de gevoeligheid van de uitkomsten voor de leeftijd van de immigrant bij binnenkomst. De effecten op de collectieve sector zijn het gunstigst, respectievelijk het minst ongunstig, als die leeftijd ligt tussen 10 en 30 jaar.

Vergelijkbare resultaten worden gevonden door Storesletten (1998) voor Zweden. De resultaten zijn zeer gevoelig voor de veronderstelde participatiegraden. In zijn *baseline* scenario gaat Storesletten voor immigranten uit van de thans geldende participatiegraden: 70% voor mannen en 62% voor vrouwen. Dat is een stuk lager dan voor de Zweden zelf, maar in vergelijking met andere West-Europese landen zeer hoog (zie bijvoorbeeld: European Commission, 1999). Het baseline scenario voorspelt forse positieve effecten voor de collectieve

sector. De netto contante waarde bedraagt 200 duizend Zweedse kronen of circa 30 duizend dollar. Hierbij is uitgegaan van uitsluitend immigranten in de gunstige leeftijdsklasse van 20 tot 30 jaar. Toepassing van de leeftijdsverdeling uit 1990 blijkt te leiden tot een negatief resultaat van circa 25 duizend dollar. Ook de gevoeligheid voor de veronderstelling over de participatie is onderzocht; deze is groot: 1% punt minder participatie leidt tot een negatief effect van omgerekend 4 duizend dollar en omgekeerd.

**Collectieve sector: samenvatting.** De resultaten van onderzoek naar de financiële gevolgen van immigratie voor de collectieve sector zijn niet eenduidig te vatten in algemene kwalificaties als positief of negatief. Hoe het resultaat zal uitpakken hangt vooral af van de volgende factoren:

- De leeftijd van de immigrant bij binnenkomst: met uitzondering van de allerjongsten geldt: hoe jonger hoe beter.
- De prestaties van de immigrant op de arbeidsmarkt in termen van participatie en inkomen.
- Achterliggende factoren zijn het opleidingsniveau (mede afhankelijk van de selectiviteit van het toelatingsbeleid) en de beschikbare uitkeringsalternatieven. Ook andere factoren, zoals discriminatie en vooroordelen spelen soms een rol.
- De opwaartse mobiliteit van de afstammelingen met name qua opleidingsniveau.

**Externe effecten.** Een positief migratiesaldo, dat wil zeggen een situatie waarin de immigratie de emigratie overtreft, leidt tot een vergroting van de bevolkingsdichtheid. Twee tegen elkaar inwerkende effecten treden hierdoor op. Bij een toenemende bevolking kan worden geprofiteerd van schaalvoordelen, die zich kunnen manifesteren in lagere vaste kosten per eenheid product en kortere verbindinglijnen, waardoor zogenaamde 'agglomeratievoordelen' ontstaan. Daar staat tegenover dat een groeiende bevolkingsdichtheid allerlei 'congestie-effecten' kan oproepen. Reeds in de CPB-studie van Kooyman en van der Pas (1972) wordt dit punt naar voren gebracht. Te denken valt aan onderling samenhangende verschijnselen als stijgende grondprijzen, toenemende verkeerscongestie, steeds kostbaarder investeringen in infrastructuur, verslechtering van het milieu en verlies aan natuurwaarden. Deze verschijnselen worden door economen aangeduid als 'externe effecten'<sup>5</sup>, omdat de kosten ervan niet of slechts ten dele ten laste komen van degenen die deze effecten veroorzaken. Congestie-effecten worden in de immigratieliteratuur wel genoemd (zie bijvoorbeeld Beck

<sup>5</sup> We beperken ons hier tot de externe effecten van een toenemende bevolkingsdichtheid. In de immigratieliteratuur is ook sprake van een ander soort externe effecten, ook wel aangeduid als 'netwerk-effecten', die te maken hebben met de vorming van migrantengemeenschappen in het land van vestiging (zie bijvoorbeeld Carington et al., 1996). Deze effecten worden door Bénabou (1996) en Borjas (1994) in verband gebracht met de intergenerationele mobiliteit, die op zijn beurt weer van belang is voor de lange-termijneffecten op de collectieve sector.

(1996) en Clarke en Ng (1993), maar het blijft daar vooral bij theoretische beschouwingen.

Congestie-effecten kunnen optreden doordat de beschikbare hoeveelheid ruimte, respectievelijk de fysieke opnamecapaciteit begrensd is. Zolang de bevolking klein is in vergelijking tot deze capaciteit valt van congestie-effecten weinig te merken. Pas als de bevolkingsomvang in de buurt van deze opnamecapaciteit komt, treden congestie-effecten op. Iedereen kent uit eigen ervaring wel de verkeerskundige wetmatigheid dat op een tamelijk drukke weg, kleine variaties in het verkeersaanbod het verschil kunnen uitmaken tussen doorrijden of in de file staan. Uit de milieukunde is bekend dat voor veel stoffen kritische concentraties bestaan; daar beneden is zo'n stof betrekkelijk onschuldig, maar daarboven is sprake van schadelijke effecten, respectievelijk risico's. Daarom kan niet worden gerekend op tijdige signalen dat de capaciteit zal worden bereikt.

Hoewel de mechanismen die voor het ontstaan van congestie-verschijnselen verantwoordelijk zijn in grote lijnen wel bekend zijn, lijkt -anders dan bij het onderwerp openbare financiën- een kwantitatieve benadering vooralsnog buiten bereik te zijn. Hoe verhouden de positieve schaalvoordelen en de negatieve congestie-effecten zich tot elkaar? Waar ligt voor een gegeven land de kritische bevolkingsdichtheid? Hoe groot zijn de congestie-effecten in geld uitgedrukt? Voorlopig blijven we het antwoord schuldig. Het ligt echter voor de hand dat juist in een dicht bevolkt land als Nederland dit soort effecten niet zonder meer verwaarloosd kan worden. Zeker in de toekomst, als de bevolking nog verder toeneemt, is sprake van een risico dat in beleidsafwegingen inzake immigratie niet buiten beeld kan blijven.

## **2. Indicaties van economische effecten van immigratie voor Nederland**

Immigranten in Nederland komen zowel uit westerse als uit niet-westerse landen. Het positieve migratie-saldo was in het verleden echter hoofdzakelijk het gevolg van een vestigingsoverschot uit niet-westerse landen. Slechts een klein deel van deze immigranten is in Nederland toegelaten omdat zij -als gastarbeider- hier gingen werken. De anderen hebben zich veelal mede laten leiden door economische motieven, maar inschakeling in het arbeidsproces was doorgaans geen voorwaarde voor toelating. Het betrof immigratie uit de overzeese rijkdelen, wegens gezinsvorming en -hereniging, en van vluchtelingen. De migrantenpopulatie die zich de afgelopen decennia in Nederland heeft gevestigd is dus heterogeen qua herkomstland en migratiemotief. Ook in de toekomst zal de

immigratie, met name wegens gezinshereniging en van vluchtelingen, zich voortzetten.

In de toekomst zouden echter ook andere immigratiestromen mogelijk van belang kunnen zijn. Te denken valt met name aan nieuwe stromen arbeidsmigranten uit:

- de huidige Europese Unie; het is denkbaar dat, als de arbeidsmarkt in Nederland relatief krap blijft en bepaalde belemmeringen (met name in de sfeer van sociale zekerheidsrechten en pensioenen) worden weggenomen, deze categorie belangrijker wordt
- de nieuwe lidstaten die zich in de toekomst bij de Europese Unie zullen voegen; met name door de grote welvaartsverschillen kan uit deze landen migratie naar onder andere Nederland op gang komen
- landen in Oost-Europa en de Derde Wereld, die een potentieel reservoir vormen, met name ook van middelbaar en hoger opgeleiden

Zowel de bestaande immigratie als de mogelijke toekomstige arbeidsmigratie komen in het vervolg van deze paragraaf aan bod.

**Weinig Nederlands onderzoek.** Er wordt in Nederland wel het nodige onderzoek verricht naar migratie en de positie van migranten, maar de economische en meer in het bijzonder de macro-economische invalshoek staat daarbij doorgaans niet centraal. Voor Nederland is nauwelijks recent onderzoek naar de economische effecten van immigratie dat aansluit bij de internationale literatuur beschikbaar. De eerder aangehaalde studie van Kooyman en van der Pas (1972) concludeert -geheel conform de theorie over het immigratie-surplus in paragraaf 2.2- tot positieve inkomenseffecten voor de reeds aanwezige bevolking en enige verbetering van de overheidsfinanciën: gastarbeiders dragen wel belasting en premies af, maar gebruiken weinig overheidsvoorzieningen. Dit alles geldt onder de voorwaarde dat de gastarbeiders zonder hun gezinnen in Nederland verblijven. Als die gezinnen overkomen -wat later ook gebeurd is- dan wordt een belangrijk deel van de voordelen tenietgedaan doordat die gezinnen een groter beroep doen op de overheidsvoorzieningen. De positieve effecten zijn bovendien gebaseerd op een veronderstelde volledige inschakeling van alle gastarbeiders in het arbeidsproces. Zoals bekend heeft deze niet lang stand gehouden. Met name toen de Nederlandse economie eind jaren zeventig en begin jaren tachtig in moeilijk vaarwater kwam, stroomden velen uit naar de sociale zekerheid. De gemiddelde arbeidsdeelname van Turkse en Marokkaanse mannen (inclusief degenen die later om andere redenen naar Nederland zijn gekomen) bedraagt momenteel nog geen 40%. Daar staat tegenover dat, anders dan in de genoemde studie werd verondersteld, wel een deel van de vrouwen deelneemt aan betaalde arbeid. Al met al is de arbeidsdeelname kleiner en de afhankelijk-

heid van de sociale zekerheid veel minder gunstig dan in het rapport van Kooyman en van de Pas werd aangenomen.

Deze studie uit 1972 heeft eigenlijk geen meer recent vervolg gekregen. Wel verschenen een rapport dat uitsluitend gewijd was aan de *positieve* economische aspecten van immigratie (KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, 1994) en enkele ambtelijke berekeningen, bijvoorbeeld van de Commissie Geelhoed (1994) over de kosten van asielzoekers. Recent verscheen een boek van Lakeman (1999) dat concludeert tot negatieve netto-baten voor de collectieve sector. Tot slot kan nog de studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1993) genoemd worden. Deze is gewijd aan de vergrijzingsproblematiek. Hierin komt de raad tot de conclusie dat zij geen heil ziet in immigratiebevordering als middel tegen vergrijzing.

**De Nederlandse immigratie in het licht van buitenlands onderzoek.** Kunnen studies die betrekking hebben op andere landen misschien bepaalde indicaties geven over de economische effecten van immigratie in Nederland? Hier past de nodige voorzichtigheid. De Nederlandse situatie wijkt op een aantal punten af van die in andere landen. De resultaten van buitenlandse studies zijn daarom in beginsel niet bruikbaar. Wat we er wel van kunnen leren is welke factoren van belang zijn, welke mechanismen een rol spelen en wat de betekenis is van verschillende instituties. Verder is het van belang over welke immigranten we het hebben.

In het navolgende worden eerst enkele factoren besproken die enerzijds van groot belang zijn voor de economische effecten en waarin anderzijds Nederland verschilt van andere landen. In combinatie met de bevindingen uit de internationale literatuur zal geprobeerd worden globale indicaties over de economische effecten van immigratie in Nederland te geven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de immigratie zoals we die nu kennen en arbeidsmigratie die mogelijk in de toekomst weer een rol zou kunnen spelen.

**Punten van verschil tussen Nederland en andere landen.** Uit de buitenlandse studies genoemd in paragraaf 2 kan worden afgeleid welke factoren, waaronder sociaal-economische instituties, cruciaal zijn voor de geschatte economische effecten van immigratie. In het onderstaande passeren met name die punten de revue waarin Nederland afwijkt van andere landen. Uiteraard gaat het daarbij om globale verschillen, waarop ook weer uitzonderingen kunnen bestaan. Met name de volgende punten zijn van belang:

- Nederland is een kleine open economie en vormt onderdeel van de internationale kapitaalmarkt. De geschetste arbeidsmarkteffecten van immigratie, waaronder het immigratie-surplus, zijn gebaseerd op de veronderstelling dat de hoeveelheid kapitaal in het ontvangende land gegeven is. Deze veronderstelling past dus niet goed bij de Nederlandse situatie, zodat de daaruit afge-



leide effecten zich niet of in mindere mate dan elders zullen voordoen. Wel is het denkbaar dat andere -niet mobiele- productiefactoren (infrastructuur, ruimte) soortgelijke effecten teweeg brengen.

- De participatie van niet-westerse allochtonen is in Nederland laag in vergelijking met andere landen. De netto-participatie (het aandeel werkenden in de leeftijdsgroep van 15 tot 64 jaar) bedraagt 47%, tegenover 64% voor autochtonen (Enquête Beroepsbevolking 1998; zie voor een vergelijking met andere landen van de Europese Unie: European Commission, 1999). In de Verenigde Staten ligt de gemiddelde participatie van de totale bevolking in de beroepsgeschikte leeftijden een stuk hoger dan in Nederland; het is aannemelijk dat dit ook voor immigranten het geval is. Een en ander betekent voor Nederland: relatief geringe arbeidsmarkt-effecten en hoge kosten van sociale zekerheid.
- Onze sociale zekerheid is relatief genereus. Dit geldt in de eerste plaats voor de WAO, onze belangrijkste regeling voor inactieven in de beroepsgeschikte leeftijden. Deze regeling steekt, qua toegankelijkheid en hoogte en duur van de uitkeringen, gunstig af bij zowel andere Europese landen als de Verenigde Staten. De op een na grootste regeling, de Bijstand, is in Europees perspectief niet uitzonderlijk genereus, maar in vergelijking met de Verenigde Staten wel. In dat land bestaat voor grote groepen alleen recht op uitkeringen in natura (voedselbonnen, medische zorg). Het beroep van niet-westerse allochtonen op de sociale zekerheid is, als keerzijde van hun lage participatie, hoog.
- Onze ouderdomspensioenen zijn voor in vergelijking met de meeste andere landen van de Europese Unie voor een belangrijk deel gebaseerd op kapitaaldekking. Immigranten kosten de collectieve sector daardoor minder aan pensioen dan in die andere landen. Het leeftijdsvoordeel van immigranten ten opzichte van de reeds aanwezige bevolking (lagere contante waarde van de netto-uitgaven tijdens de ouderdom) is om dezelfde reden in Nederland echter ook relatief laag.
- Nederland is aanzienlijk dichter bevolkt dan andere Europese landen en de Verenigde Staten. De kans op negatieve externe effecten (congestie-effecten) van immigratie zal daardoor relatief groot zijn.

**Bestaande immigratie in Nederland.** De combinatie van het tweede en derde punt (lage participatie en hoge uitkeringsafhankelijkheid) wordt in beeld gebracht in figuur 3. De actieven zijn de werkenden en de inactieven zijn de ontvangers van een uitkering. De inactieven zijn onderverdeeld in ontvangers van pensioen en ontvangers van andere uitkeringen (WAO, WW, Bijstand en dergelijke). De cijfers zijn gebaseerd op inkomensgegevens gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (1999).

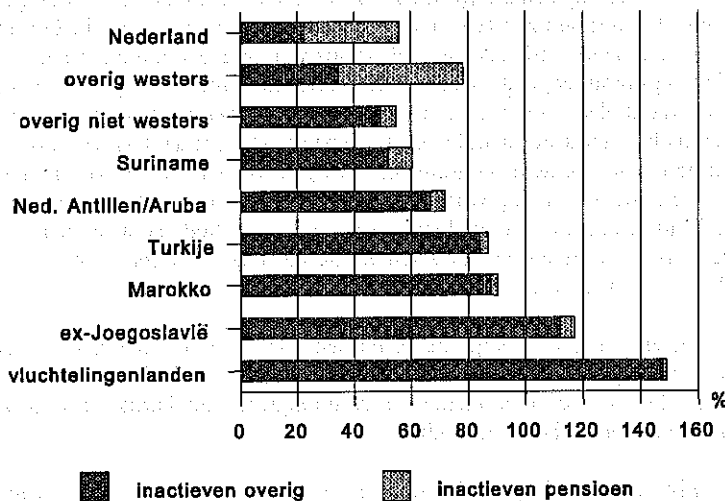
De verschillende groepen allochtonen ontvangen per werkende vaker een uitkering (anders dan pensioen) dan de autochtone bevolking. Onder Turken en Marokkanen staan tegenover 100 werkenden ruim 80 ontvangers van een uitkering. Onder vluchtelingen (naast personen uit de 'vluchtelingenlanden' behoort ook een groot deel van de ex-Joegoslaven tot deze categorie) is het aantal ontvangers van een uitkering zelfs groter dan het aantal werkenden. Tellen we ook de pensioenen mee, dan wordt het beeld wat minder somber, maar Turken, Marokkanen en vluchtelingen ontvangen ook dan nog vaker een uitkering dan autochtonen. Uiteindelijk zullen ook de allochtonen meestal een pensioen ontvangen. Er is alleen sprake van een uitstel-effect door de jongere gemiddelde leeftijd. Overigens moet worden opgemerkt dat na 1996 door de gunstige economische ontwikkeling, zowel onder autochtonen als allochtonen, de arbeidsdeelname is toegenomen en de werkloosheid is afgenomen. Dit heeft een gunstig effect op de verhouding inactieven/actieven. De relatieve positie van allochtonen ten opzichte van autochtonen verandert echter weinig. Toch moet benadrukt worden dat figuur 3 sterk het karakter heeft van een momentopname. In de jaren zestig en begin zeventig waren de gastarbeiders doorgaans ingeschakeld in het arbeidsproces en bijgevolg was de verhouding inactieven/actieven voor Turken en Marokkanen in die periode veel gunstiger. In de verdere toekomst zou door een voortschrijdende integratie van de niet-westerse allochtonen de verhouding inactieven/actieven voor de betrokken groepen kunnen dalen. Hierbij past echter wel enige voorzichtigheid. De scenariostudie van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Centraal Planbureau (1997) laat zien dat in de komende jaren de sociaal-economische achterstandspositie van allochtonen (afgemeten aan opleiding en arbeidsdeelname) waarschijnlijk zal voortduren. Weliswaar loopt de tweede generatie een deel van de achterstand in, maar door de voortdurende instroom van nieuwkomers wordt het gemiddelde weer omlaag getrokken. Ook de analyses van het Sociaal en Cultureel Planbureau (zie bijvoorbeeld Tesser et al., 1999) geven geen aanleiding tot groot optimisme. Wat is de verklaring van de lage arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen? Voor een belangrijk deel ligt de oorzaak in onvoldoende opleiding en taalachterstand. Discriminatie en vooroordelen spelen ook een rol evenals culturele factoren. In toenemende mate wordt voorts gewezen op ondoelmatige zoekkanalen en rekruteringsmethoden (zie voor een en ander bijvoorbeeld Sociaal-Economische Raad, 2000).

De grote afhankelijkheid van uitkeringen onder de niet-westerse allochtonen heeft een ongunstig effect op het gemiddeld inkomen van deze groep. Daar komt nog bij dat ook de werkenden onder hen gemiddeld minder verdienen dan autochtonen. Een en ander leidt ertoe dat het gemiddeld inkomen van actieven en inactieven samen circa 20% lager ligt dan dat van autochtonen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 1999). Dit betekent voor de collectieve sector dat de niet-westerse allochtonen minder dan gemiddeld bijdragen aan de belasting- en premie-inkomsten en gemiddeld vaker in aanmerking komen voor inkomensaf-

hankelijke regelingen. Er zijn overigens geen aanwijzingen dat Nederland op het punt van inkomens van allochtonen internationaal uit de pas loopt<sup>6</sup>.

Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat door de geringe participatie de positieve arbeidsmarkteffecten van immigratie in Nederland relatief klein zijn. Bovendien wordt het draagvlak voor belastingen en sociale premies erdoor versmald, waartegenover meer uitkeringen staan aan inactieven. Dit pakt relatief ongunstig uit voor de netto-bijdrage van allochtonen aan de collectieve sector.

**Figuur 3: Verhouding inactieven/actieven naar<sup>a</sup> herkomstland<sup>b</sup> in 1996**



<sup>a</sup> De inactieven zijn de ontvangers van een uitkering en de actieven zijn personen met betaald werk. Als de verhouding inactieven/actieven precies 100% bedraagt dan zijn er evenveel inactieven als actieven in de betreffende groep. Een percentage boven de 100 betekent dat het aantal inactieven groter is dan het aantal actieven.

<sup>b</sup> Tot de 'westerse' landen worden gerekend alle Europese landen (inclusief Oost-Europa), de overige rijke OESO-landen en Indonesië/Nederlands Indië. Alle andere landen worden aangeduid als 'niet-westers' (zie ook: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1999).

**Mogelijke toekomstige arbeidsmigratie.** In het licht van de tekorten die zich aftekenen op de arbeidsmarkt en de toekomstige versmalling van het econo-

<sup>6</sup> Voor zover de lage inkomens van allochtonen het gevolg zouden zijn van loondiscriminatie, zijn de negatieve effecten op de collectieve sector minder groot dan ze op het eerste gezicht lijken. Dit vanwege belastingafdrachten door diegenen die er als gevolg van die loondiscriminatie in inkomen op vooruitgaan.

misch draagvlak als gevolg van de vergrijzing, wordt steeds vaker gesproken over arbeidsmigratie als oplossingsrichting. Ook internationaal staat het onderwerp op de agenda, getuige recente uitspraken van de Verenigde Naties (zie bijvoorbeeld *Het Financiële Dagblad*, van 7 januari 2000) en het debat over dit onderwerp tijdens de *European Population Conference*, die in 1999 in Den Haag werd gehouden.

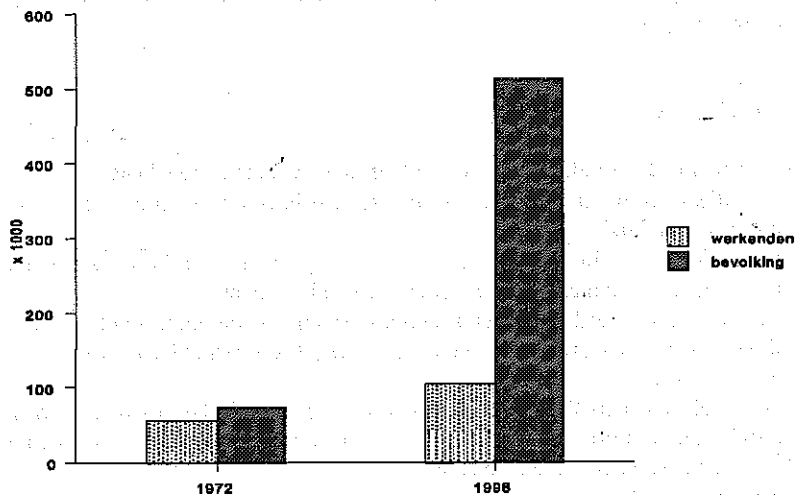
Uit de theorie in paragraaf 2.2 volgt dat het bestrijden van knelpunten op de arbeidsmarkt door het toelaten van meer buitenlandse werknemers tot een positief inkomenseffect leidt voor de reeds aanwezige bevolking. Gezien de hoge arbeidsparticipatie van deze immigranten zal het directe netto-effect op de collectieve sector niet ongunstig uitpakken. Of dit zo blijft zal met name afhangen van het aantal volgmigranten (gezinsvormers en -herenigers) en hun inzetbaarheid op de Nederlandse arbeidsmarkt. Er is dus wel sprake van enig risico omdat bij de volgmigranten, anders dan bij de arbeidsmigranten zelf, geen toets op die inzetbaarheid plaats vindt. Risico's zijn er ook wat betreft de externe effecten, zeker als het om grote aantallen gaat. Zo heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek berekend wat de demografische gevolgen zouden zijn als door middel van immigratie de vergrijzing wordt tegengegaan. Bij een jaarlijks migratiesaldo van 150 duizend personen, dat hiervoor nodig is, zou Nederland aan het eind van deze eeuw 50 miljoen inwoners tellen (zie de Beer en Alders, 2000). Een dergelijke aanpak van de vergrijzing is dan ook geen beleidsoptie.

Dat de effecten van arbeidsmigratie in termen van economisch draagvlak en bevolkingsomvang kunnen tegenvallen, wordt geïllustreerd in figuur 4. Hierin zien we enkele lange-termijneffecten van de immigratie van Turkse en Marokkaanse gastarbeiders in beeld gebracht.

Aanvankelijk leverden de gastarbeiders een positieve bijdrage aan de Nederlandse economie (zie Kooyman en van der Pas, 1972). De 55 duizend gastarbeiders in het begin van de jaren zeventig plus 20 duizend gezinsleden waren zo'n kwart eeuw later door volgmigratie en natuurlijke aanwas uitgegroeid tot een bevolkingsgroep van ongeveer een half miljoen personen<sup>7</sup>. Ongeveer een vijfde deel hiervan heeft betaald werk, tegenover bijna de helft voor de Nederlandse bevolking als geheel. Dit grote verschil komt voor rekening van de lage arbeidsdeelname en de grote gezinnen onder Turken en Marokkanen. Een en ander brengt de lange-termijneffecten van deze vorm van arbeidsmigratie treffend in beeld: een versmalling van het economisch draagvlak en een bevolkingstoename die de omvang van de arbeidsmigratie verre overtreft.

<sup>7</sup> Hieronder zijn ook enige duizenden vluchtelingen, wier komst naar Nederland *niet* samenhangt met de komst van gastarbeiders in de jaren zestig en begin zeventig.

Figuur 4: Turken en Marokkanen in Nederland



Welke les valt uit deze ervaring te trekken? Natuurlijk zullen de arbeidsmigranten van de toekomst heel andere kenmerken hebben dan de gastarbeiders van weleer. Zij zullen hoger zijn opgeleid en waarschijnlijk minder snel uitstromen uit het arbeidsproces. Of dit ook voor hun volgmigranten zal gelden is echter onzeker. Daarom zijn aan toekomstige arbeidsmigratie niet alleen economische voordelen verbonden, maar ook nadelen, respectievelijk risico's. Een behoedzaam beleid met betrekking tot deze vorm van immigratie is dan ook geboden. Indien toch arbeidsmigranten worden toegelaten, dan ligt het voor de hand om allereerst te mikken op migratie uit andere landen in de Europese Unie. De integratie in de Nederlandse samenleving van immigranten uit deze landen zal naar verwachting relatief soepel verlopen en het risico van een omvangrijke volgmigratie zal, wegens de minder extreme welvaartsverschillen, kleiner zijn.

**Indicaties Nederland: samenvatting.** Omdat onvoldoende recent Nederlands onderzoek voorhanden is kan niet precies worden aangegeven wat de economische effecten van immigratie in Nederland zijn. Wel is het aannemelijk dat de economische effecten van de bestaande immigratie in Nederland minder gunstig, respectievelijk ongunstiger zullen zijn dan in de meeste andere Europese landen en de Verenigde Staten. Dit geldt voor alle drie de thema's: arbeidsmarkt, collectieve sector en externe effecten. Arbeidsmigratie zou in de toekomst een rol kunnen spelen als middel tegen krapte op de arbeidsmarkt. Er zijn echter risico's aan verbonden, die vooral samenhangen met de volgmigratie die erdoor op gang kan komen, te weten: minder goede inpassing in de arbeids-

markt en extra bevolkingsgroei. Arbeidsmigratie op grote schaal als middel tegen de vergrijzing is, alleen al wegens de effecten op de bevolkingsomvang, geen beleids optie.

### 3. Conclusies

De internationale literatuur geeft aanleiding tot de volgende conclusies:

- Potentieel kan immigratie een positief effect hebben op de economie van het ontvangende land.
- De effecten van immigratie zijn doorgaans positief voor hoogopgeleiden, terwijl laagopgeleiden er vaker nadeel van ondervinden.
- Van doorslaggevend belang is de arbeidsparticipatie van immigranten; schiet deze tekort dan wordt het economisch draagvlak versmald en ontstaat een negatief effect.
- De arbeidsparticipatie is afhankelijk van de economische potenties van de immigranten (motivatie, opleiding) en de instituties (integratiebeleid, sociale zekerheid) van het ontvangende land.
- Naarmate de bevolkingsomvang door immigratie sterker toeneemt, neemt het risico van congestie-effecten toe.

Er zijn dus geen algemene waarheden als 'immigratie is goed (of slecht) voor de economie'. Het resultaat kan per land verschillen en is bovendien sterk afhankelijk van de samenstelling van de immigratie. Een afgerond oordeel over de economische effecten van de huidige immigratie in Nederland is vooralsnog niet mogelijk, maar de beschikbare indicaties zijn niet gunstig.

In 1993 concludeerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het kader van de vergrijzingsproblematiek dat de huidige immigratie in Nederland niet tot verbreding van het draagvlak leidt. Slechts een substantiële toename van het aantal arbeidsmigranten zou de verhouding tussen draagvlak en draaglast kunnen verbeteren. En de raad vervolgt: 'Gesteld al dat de arbeidsmarkt en de samenleving dergelijke aantallen immigranten zou kunnen accommoderen, dan zou een sterke groei van de bevolking hiervan het gevolg zijn. De raad meent dat dit onwenselijk is. Het ziet geen heil in immigratiebevordering als middel tegen vergrijzing.' Deze analyse heeft nog niets aan actualiteit ingeboet.

## Literatuur

- Beck, Roy, 1996, *The case against immigration*, Norton & Company, New York-London.
- Beer, J. de en M. Alders, 2000, Migratie en vergrijzing in de 21e eeuw, *Maandstatistiek van de Bevolking*, CBS, Voorburg/Heerlen
- Bénabou, Roland, 1996, Heterogeneity, Stratification and Growth: Macroeconomic Implications of Community Structure and School Finance, *The American Economic Review*, Volume 86, number 3
- Borjas, George J., 1990, 'The Impact of Immigrants on Native Earnings and Employment' in: Borjas, George J., Friends or Strangers, *The Impact of Immigrants on the U.S. Economy*, Basic Books Inc., New York
- Borjas, George J., 1994, The Economics of Immigration, *Journal of Economic Literature* Vol. XXXII, pp. 1667-1717
- Borjas, George, J., 1999, 'The Economic Analysis of Immigration', in Ashelfelter, O and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, Elsevier
- Carington, William J. et al., 1996, Migration with Endogenous Moving Costs, *The American Economic Review*, Volume 86, number 4
- Centraal Bureau voor de Statistiek en Centraal Planbureau, 1997, *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, Sdu, Den Haag
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 1999, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, Jaargang 16, augustus 1999, Voorburg/Heerlen, pp. 24 and 55.
- Clarke, Harry R., Yew-Kwang Ng, 1993, Immigration and Economic Welfare: Resource and Environmental Aspects, *The Economic Record*, Vol. 69, No. 206, pp. 259-273.
- Commissie Geelhoed, 1994, *Asielzoekersbeleid, Eindrapport heroverwegingsonderzoek*, deelrapport no. 6.
- European Commission, 1999, *Employment Observatory Trends*, No. 32
- Gang, I. and F. Rivera, 1994, Labour Market Effects of Immigration in the United States and Europe: Substitution vs. Complementarity, *Journal of Population Economics* 7, pp. 157-175
- Kooyman, Jan en Jos van der Pas, 1972, *The Economic Effects on the Netherlands of Recruiting Foreign Labour*, Central Planning Bureau Occasional Papers No. 2/1972
- KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, 1994, *De economische betekenis van minderheden voor de arbeidsmarkt*, Hoofddorp
- Krueger, Alan B. and Jörn-Steffen Pischke, 1997, *Observations and Conjectures on the U.S. Employment Miracle*, NBER Working Paper 6146, Cambridge Mass., p. 17
- Lakeman, Pieter, 1999, *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*, Meulenhof, Amsterdam

- Loeffelholz, Hans Dietrich von und Günter Köpp, 1998, *Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland*, Schriftreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Neue Folge Heft 63, Duncker & Humblot, Berlin
- Miller, Paul W., 1999, Immigration Policy and Immigrant Quality: The Australian Points System, *American Economic Review*, Vol- 89 No. 2, pp. 192-197
- Rele, Harry ter, 1997, *Generational accounts for the Dutch public sector*, CPB Research Memorandum No. 135, The Hague.
- Roodenburg, Hans en Ted Reininga, 1999, Asylum seekers and the budget, *CPB Report 1999/4*, Sdu, The Hague, pp.27-31
- Simon, J.L., 1989, 'Empirical Studies of Labor-Market Effects' in *The Economic Consequences of Immigration*, Basil Blackwell Ltd, pp. 209-224
- Smith, J.P. and B. Edmonston, eds., 1997, *The New Americans: Economic, Demographic and Fiscal Effects of Immigration*, National Academic Press, Washington D.C.
- Sociaal-Economische Raad, 2000, *Kansen geven, kansen nemen, bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden*, SER, Den Haag
- Steinmann, Gunter, 1994, 'The Effects of Immigrants on the Income of Natives', in Steinmann, Gunter und Ralf Ulrich (eds.): *The Economic Consequences of Immigration to Germany*, Physica/Springer, Heidelberg
- Storesletten, K., 1998, *Fiscal Implications of Immigration to Sweden — a Net Present Value Calculation*, Institute for International Economic Studies, Stockholm University
- Tesser, P.T.M. et al., 1999, Rapportage minderheden 1999, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Ulrich, Ralf E., 1994, 'Foreigners and the Social Insurance System in Germany', in Steinmann, Gunter und Ralf Ulrich (eds.), *The Economic Consequences of Immigration to Germany*, Physica/Springer, Heidelberg
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1993, *Ouderen voor ouderen, Demografische ontwikkelingen en beleid*, Sdu, Den Haag, pp. 204-205.