



De allochtone economie van het CPB

Het CPB berekent voor een niet-westers migrantengezin dat het een last van 230 duizend euro vormt voor de overheid. Een kritische evaluatie van de CPB-bedragen en de methode van kostentoeschrijving leidt echter tot een volstrekt ander beeld.

Het CPB-rapport *Immigration and the Dutch economy* (2003) vermeldt voor een niet-westers immigrantengezin "(...) het gezin draagt een negatieve nettobijdrage van 230 duizend euro met zich (...) en vormt dus een substantiële last voor de openbare financiën" [vertaling van auteur]. Het genoemde bedrag is uitgedrukt in contante waarde over de gehele levensduur. Eenzelfde analyse verscheen eerder ook in ESB (Ter Rele en Rodenburg, 2001). Het doel van CPB (2003) is een analyse van de effecten van toekomstige migratie op overheidsfinanciën, maar de cijfers worden gepresenteerd als kosten-batenanalyse. Het CPB hecht veel waarde aan het onderzoeksresultaat, gezien het feit dat bovenstaand bedrag in minstens vijf door CPB-medewerkers geschreven artikelen en CPB-documenten uitvoerig wordt geciteerd. Recent

verwijst bijvoorbeeld CPB (2007) naar de algemene conclusies van het rapport.

In politieke kringen is het rapport ook opgemerkt. De VVD verwijst ernaar in een Kamervraag aan de minister van Economische Zaken, en het Vlaams Belang diende gebaseerd op het rapport een resolutie in de Belgische Senaat in voor de "uitvoering van een objectieve kosten-batenanalyse betreffende de aanwezigheid van vreemdelingen in ons land". Verder is het cijfer via de populaire media in brede kring verspreid. Zo leest men in Elsevier (9 juni 2007): "Elsevier berichtte eerder dat een gemiddeld niet-westers gezin de Nederlandse samenleving 230 duizend euro heeft gekost, exclusief kosten voor scholing en welzijnswerk. Van de waarden die zij hebben meegenomen, hebben we alleen de negatieve gezien, zoals vrouwenonderdrukking en jodenhaat." Het is zeer twijfelachtig of kosten-batenanalyses langs etnische lijnen een zinvolle bijdrage leveren aan het maatschappelijk debat, maar eenmaal geproduceerd, hebben dit soort cijfers grote impact. Een objectieve kosten-batenanalyse bestaat echter niet. De uitkomst hangt af van aannamen, waardeoordelen en van hoe en aan wie men de kosten toeschrijft. In dit artikel worden daarom de CPB-aannamen

MURAT KOTAN
Onderzoeker aan
de Universiteit van
Amsterdam

en -kostentoeschrijving tegen het licht gehouden en wordt een herberekening gemaakt op basis van het rapport zelf. Het artikel laat zien dat de CPB-bedragen niet interpreteerbaar zijn als lasten die de gemiddelde migrant voor overheidsfinanciën vormt.

Het CPB-rapport

Een van de vaakst geciteerde en centrale onderdelen van *Immigration and the Dutch Economy* is weergegeven in tabel 1 (zie tabel 4.3, CPB 2003).

De tabel geeft de lasten en baten weer die het rapport aan niet-westerse migranten toeschrijft. De bedragen zijn in contante waarden over de totale levensloop. Van links naar rechts geven de kolommen dit weer voor: een bij binnenkomst 0-jarige migrant met de gemiddelde sociaal-economische kenmerken (gemiddelde arbeidsparticipatie en gemiddeld loon) van de reeds aanwezige individuen van niet-westerse origine (NW-migrant), een 0-jarige migrant met gemiddelde Nederlandse sociaal-economische kenmerken (NL-migrant), een bij binnenkomst 25-jarige migrant met de gemiddelde economische kenmerken van de reeds aanwezige niet-westerse populatie en die met gemiddelde Nederlandse kenmerken.

Uitsplitsing post bbp-gerelateerd

Het rapport vermeldt dat onder bbp-gerelateerd niet aan specifieke individuen toe te schrijven uitgaven aan publieke goederen vallen, zoals Defensie, Buitenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat. Het CPB-rapport schrijft aan immigranten met Nederlandse kenmerken honderd procent en met niet-westerse kenmerken 52 procent van de uitgaven aan publieke goederen voor de gemiddelde Nederlander toe (CPB, 2003).

Echter bbp-gerelateerde uitgaven voor de NW-migrant in tabel 4.3 van CPB (2003) komen niet uit op de genoemde 52 procent (zie tabel 1). Navraag bij de auteur leert dat huurtoeslag bij de post bbp-gerelateerd is opgeteld. Daarom voegen we in tabel 1 een uitsplitsing van deze post naar publieke goederen en huurtoeslag toe. De uitsplitsing is als volgt gededuceerd: het rapport schat de verhouding huurtoeslag voor de gemiddelde NW-migrant en de gemiddelde NL-migrant op 2,84 : 1 (CPB, 2003). Als we voor een bij binnenkomst 0-jarige NL-migrant, PG_{NL} definiëren als publieke goederen en H_{NL} als huurtoeslag, dan verkrijgen we voor de NL-migrant: $PG_{NL} + H_{NL} = 79$, en voor de NW-migrant: $0,52 PG_{NL} + 2,84 H_{NL} = 48$. Hieruit volgt dat de contante waarde van publieke goederen over de levensloop voor een bij binnenkomst 0-jarige NL-immigrant 76.020 euro bedraagt en de contante waarde van huursubsidie 2.980 euro. Voor de NW-migrant is dit 39.530 euro en 8.470 euro. De bedragen voor de bij binnenkomst 25-jarige migrant (tabel 1) zijn op analoge wijze verkregen.

Totaalbedrag gezin

Het CPB-bedrag van -230 duizend euro is de som van de nettobaten, in contante waarde over het

tabel 1

Samenstelling van nettobijdragen van migranten met niet-westerse en Nederlandse kenmerken volgens CPB 2003 (duizenden euro's)				
Leeftijd bij migratie	0-jaar		25-jaar	
	NW gemiddeld niet-westers	NL gemiddeld Nederlands	NW gemiddeld niet-westers	NL gemiddeld Nederlands
Sociaal-economische Kenmerken				
Inkomsten	96	164	215	368
Uitgaven	191	202	258	292
waarvan:				
zorg	26	26	43	43
onderwijs	54	49	0	0
sociale voorzieningen	63	120	84	63
bbp-gerelateerd	48	79	95	165
waarvan:				
publieke goederen*	39,5	76	83,7	161
huursubsidie*	8,5	3	11,3	4
Totale nettobijdrage	- 95	- 38	- 43	76

* Toevoeging aan tabel 4.3 van CPB (2003) op basis van reconstructie: zie tekst. Door afronding tellen niet alle bedragen nauwkeurig op.

gehele leven, van twee bij binnenkomst 25-jarige NW-migranten (-43 duizend × 2) en een bij binnenkomst 0-jarig en 5-jarig kind met sociaal-economische kenmerken halverwege de gemiddeld Nederlandse en niet-westerse kenmerken (-68 duizend en -76 duizend euro; niet weergegeven in tabel 4.3 van CPB 2003). Het rapport vermeldt dat de nettobijdrage van een gemiddelde autochtoon -18 duizend euro is (CPB, 2003). Een gemiddeld autochtoon gezin van vier personen draagt dus netto -72 duizend euro aan overheidsfinanciën bij. Het rapport geeft niet weer, zoals zij wel doet voor niet-westerse individuen (tabel 1), hoe deze -18 duizend is opgebouwd. Bij navraag verschaftte het CPB noch inzage in de opbouw van dit bedrag, noch de data die eraan te grondslag liggen.

Herberekening

Tabel 2 geeft een herberekening van de aan de niet-westerse migranten toegeschreven bedragen. Ten opzichte van tabel 1 is de kolom NW/NL toegevoegd, omdat het CPB dit gemiddelde gebruikt bij de berekening van de bijdrage van het migrantengezin.

De resultaten en aannamen van het rapport worden hier grotendeels overgenomen. Echter, drie aannamen van het rapport worden betwist en daarom aangepast. Ten eerste, publieke goederen worden niet zoals in CPB (2003) voornamelijk in die periode waarin men inkomen genereert geconsumeerd, maar gedurende het gehele leven. Ten tweede, het rapport houdt geen rekening met het publieke karakter van onderwijs, hier gebeurt dat wel en in plaats van de minder gedetailleerde indeling van onderwijssoorten in CPB (2003), wordt hier uitgegaan van de analyse in CPB (2005). Ten derde, schrijft het rapport de kosten van discriminatie en sociale stratificatie impliciet aan de niet-westerlingen toe en niet aan diegenen die daarvoor verantwoordelijk zijn, hier worden de kosten van discriminatie en sociale stratificatie niet aan allochtonen toegeschreven zoals in CPB (2003).

Publieke goederen

Bij de herberekening van de uitgaven voor publieke goederen zijn de bedragen die het CPB aan bij binnenkomst 0-jarige migranten toeschrijft gehanteerd gebleven. Aan de hand van deze bedragen wordt de waarde van publieke goederen voor de 25-jarige migrant herberekend. Echter, anders dan in CPB (2003) worden publieke goederen over het gehele leven geconsumeerd. Hiertoe smeren we allereerst de uitgave voor de 0-jarige migrant over zijn/haar gehele leven uit. Dit gebeurt door de contante waarde van de uitgave aan publieke goederen op basis van een rentevoet van vier procent en een groeivoet van 1,75 procent (aannamen CPB, 2003), de overlevingskansen van de gemiddelde inwoner van Nederland en de

tabel 2

Herberekening samenstelling van nettobijdragen van migranten met niet-westerse en Nederlandse (en niet-westers/Nederlandse) kenmerken (duizenden euro's)

Leeftijd bij migratie	0-jaar			25-jaar	
	NW gemiddeld niet-westers	NL gemiddeld Nederlands	NW/NL gem. niet westers/Nederlands	NW gemiddeld Nederlands	NL gemiddeld Nederlands
Sociaal-economische kenmerken					
Inkomsten	112,9	192,9	152,9	252,9	432,9
Uitgaven	162,1	175,4	168,8	195,3	190,5
waarvan:					
zorg	26	26	26	43	43
onderwijs	33,4	28,7	31	0	0
soc. voorzieningen	54,8	41,7	48,3	104,3	73
bbp-gerelateerd	48	79	63,5	47,9	74,5
waarvan:					
publieke goederen	39,5	76	57,8	36,6	70,5
huursubsidie	8,5	3	5,7	11,3	4
Totale netto-bijdrage	- 49,2	17,5	- 15,8	57,7	242,5

Door afrondingen tellen niet alle bedragen nauwkeurig op.

terugkeeransen van niet-westerlingen in CPB (2003), in een jaarlijks groeiende annuïteit uit te drukken. Voor de 0-jarige NL-migrant is deze annuïteit 3.425 euro in jaar $t = 0$ (jaar van binnenkomst) en groeit ze vanaf dat tijdstip jaarlijks met 1,75 procent.

Voor de berekening van de totale uitgave voor de bij binnenkomst 25-jarige NL-migrant gaan we ervanuit dat de uitgave in het jaar van binnenkomst ($t = 0$) gelijk is aan die van de bij binnenkomst 0-jarige NL-migrant in zijn 25e levensjaar ($t = 25$), verminderd met de jaarlijkse groei van 1,75 procent (deze aan het bbp gekoppelde groei heeft zich op $t = 0$ immers nog niet voorgedaan). Gegeven de verdisconteervoet van vier procent, jaarlijkse groei van 1,75 procent en de re-migratiekansen, is de uitgave voor de 25-jarige NL-migrant over zijn/haar gehele leven 70.500 euro (tabel 2).

Dit bedrag ligt meer in lijn met economische intuïtie dan de 161 duizend euro in tabel 1. Alhoewel de bij de binnenkomst 25-jarige migrant het eerste 25 jaar van zijn leven niet in Nederland is, schrijft de CPB methode hem meer dan tweehonderd procent van de uitgave over het gehele leven van de bij binnenkomst 0-jarige migrant toe.

De uitgave aan publieke goederen voor de bij binnenkomst 25-jarige NW-migrant in tabel 2 volgt uit de relatieve claim ten opzichte van de NL-migrant.

Vergelijking van tabel 2 met tabel 1 toont dat de CPB methode voor de twee bij binnenkomst 25-jarige NW-migranten in het eerdergenoemde voorbeeldgezin leidt tot een overschatting van 94 duizend euro. Voor twee bij binnenkomst 25-jarige NL-migranten is de overschatting 181 duizend euro.

Onderwijs

Uitgaven aan onderwijs zijn in tabel 1 (tabel 4.3 van CPB 2003) hoger voor de NW-migrant (54 duizend euro tegen 49 duizend euro voor de NL-migrant) omdat de auteurs rekenen dat een niet-westers kind anderhalf maal de gemiddelde claim op uitgaven aan primair onderwijs legt. Reconstructie van deze bedragen op basis van CPB (2003) bleek niet mogelijk. Maar het CPB-rapport *Measuring lifetime redistribution in Dutch collective arrangements* (2005) opgesteld door dezelfde auteur die bovenstaande onderwijslasten heeft berekend, biedt uitkomst.

CPB (2005) berekent voor elk van de opleidingssoorten, basis, lager voortgezet, hoger voortgezet, middelbaar beroeps, hoger beroeps en universitair, de contante waarde van overheidsuitgaven per persoon. Deze zijn respectievelijk: 25 duizend; 43.300; 54.300; 58.900; 68.400 en 100.400 euro. Gebaseerd op de gewichten in CPB (2005) (van de bevolking heeft zeven procent basiseducatie, achttien procent mavo/vmbo, vijf procent vwo/havo, 39 procent mbo, twintig procent hbo

en elf procent wetenschappelijk onderwijs genoten) komt de gemiddelde uitgave per persoon uit op 59.954 euro.

CPB (2005) gaat uit van een groeivoet van anderhalf procent en een rentevoet van drie procent terwijl deze in CPB (2003) 1,75 procent en vier procent zijn. Om de onderwijsuitgaven in CPB (2005) compatibel te maken met CPB (2003), zijn de leeftijdspecifieke jaarlijkse uitgaven voor de onderwijssoorten uit CPB (2005) (figuur A.1) herberekend uitgaande van een groeivoet van 1,75 procent en een rentevoet van vier procent. Voor de zes opleidingen komen de contante waarden van uitgaven per persoon uit op (afgerond): 23,5; 39,7; 49,2; 53,7; 61,5 en 88,2 duizend euro en het gewogen Nederlands gemiddelde op 54.197 euro.

Rekeninghoudende met de (re)migratie kansen in CPB (2003) komt de gemiddelde onderwijsuitgave voor een bij binnenkomst 0-jarige NL-migrant hiermee uit op 40.987 euro. Voor de bij binnenkomst 0-jarige NW-migrant is dit 47.645 euro. Bij de berekening van het bedrag voor de bij binnenkomst 0-jarige NW-migrant zijn, gebaseerd op de aanname in CPB (2003), de kosten van primair onderwijs (4e t/m 11e jaar) verhoogd tot 148 procent van het gemiddelde en is tevens rekening gehouden met de van het gemiddelde (de bovengenoemde gewichten) afwijkende kansen op een bepaalde educatie. De gebruikte gewichten voor de niet-westerling zijn berekend op basis van CBS-data en (afgerond) als volgt: basis 11,9 procent, vmbo 22,3 procent, vwo/havo 3,1 procent, mbo 42,1 procent, hbo 13,6 procent en wo zeven procent.

Tot slot, in *Immigration and the Dutch economy* wordt bij het toeschrijven van kosten aan allochtonen geen rekening gehouden met het publieke karakter van onderwijs. Het lijkt me dat, rekening houdende met de (quasi-)constante kosten (zoals gebouwen, docenturen en allerhande overheadkosten), CPB (2003) de marginale kosten van onderwijsdeelname van deze kinderen verder overschat. Dientengevolge zou men deze kosten moeten verlagen. Als we aannemen dat marginale kosten zeventig procent van de gemiddelde kosten bedragen, komen de toegeschreven uitgaven aan allochtone kinderen tussen de 28.700 en 33.400 euro uit (zie tabel 2). Beneden is een sensitiviteitsanalyse voor deze aanname uitgevoerd.

Belastinginkomsten en sociale voorzieningen

De inkomsten in tabel 1 vertegenwoordigen de aan de overheid afgedragen belastingen. Onder sociale voorzieningen vallen de uitgaven voor arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. De belangrijkste factoren voor de lagere belastingopbrengsten en hogere aanspraak op sociale voorzieningen van de NW-migrant in tabel 1 zijn een lagere arbeidsparticipatie en loonniveau. Alhoewel twee van de auteurs van het rapport in ESB (2001) dit verschil in participatiegraad en loonniveau als integratie betitelen, tonen verscheidene studies, meest recent

SCP (2007), dat dit verschil mede aan discriminatie op de arbeidsmarkt is te wijten. De nettobijdrage van migranten wordt dus mede verklaard door bewuste en onbewuste discriminatie, maar ook door sociaal-economische stratificatie (de maatschappelijk gezien minder gunstige levenskansen voor kinderen en volwassenen uit lagere inkomensmilieus) in haar algemeenheid. Men dient de kosten hiervan toe te schrijven aan discriminatie en sociale stratificatie en niet in haar geheel aan migranten.

De bedragen voor inkomsten en sociale voorzieningen van tabel 1 zijn in tabel 2 aangepast onder de aanname dat discriminatie en sociale stratificatie hebben geleid tot vijftien procent lagere belastingbijdragen en vijftien procent hogere beroep op sociale voorzieningen van niet-westerse allochtonen in tabel 1. Beneden is een sensitiviteitsanalyse voor deze aanname uitgevoerd.

Resultaat

Herberekening totaalbedrag gezin

Kijken we terug naar het allochtone gezin uit het CPB-rapport op basis van tabel 2, dan blijkt dit gezin positief bij te dragen. Uitgaande van twee niet-westerse ouders die bij binnenkomst 25 jaar zijn, en twee kinderen van 0 jaar (Op basis van het rapport is niet te reconstrueren hoeveel een bij binnenkomst 5-jarig kind over het leven bijdraagt, maar het verschil is niet groot), is de nettobijdrage over het leven van het gezin +83.700 euro in contante waarden. Om dit in perspectief te zetten, zoals de auteurs van het rapport doen: het gemiddelde Nederlandse gezin van vier personen draagt netto -72 duizend euro bij. Voor een tweede en derde categorie migrantengezin vermeldt het rapport (CPB, 2003): "Zelfs als de ouders het gemiddelde van de niet-westerse en Nederlandse kenmerken hebben en de kinderen de Nederlandse kenmerken hebben is de totale bijdrage over het leven negatief (minus 48 duizend euro). (...) Als alle leden van het gezin de Nederlandse kenmerken vertonen is de totale bijdrage over leven 76 duizend euro (...)" [vertaling van auteur].

Ook in deze gevallen geeft tabel 2 een geheel ander beeld. Zo draagt het genoemde gezin als beide kinderen 0 jaar zijn niet negatief, maar positief 335.200 euro bij. Bestaat het allochtone gezin uit twee bij binnenkomst 25-jarige NL-migrantinnen en twee 0-jarige NL-migrantinnen, dan stijgt de nettobijdrage nog verder naar 519.900 euro.

De nettobijdrage van de drie categorieën allochtone gezinnen is respectievelijk 154.800, 405.400 en 590.200 euro hoger dan die van het genoemde autochtone gezin. Bij deze vergelijking zijn het teveel aan kosten die het rapport aan niet-westerse migranten toeschrijft niet opgeteld bij de autochtone bevolking. Doet men dat wel, dan stijgt het positieve verschil verder.

Sensitiviteitsanalyse

Ook bij een sensitiviteitsanalyse van de aannamen omtrent de kostenelasticiteit van onderwijs en de

kosten van discriminatie en sociaal-economische stratificatie blijft het allochtone gezin in de plus.

De gecombineerde aannamen dat: de marginale kosten van onderwijs tachtig procent van het gemiddelde bedragen (zeventig procent in het basisscenario) en dat discriminatie en sociale stratificatie er toe leiden dat de belastingbijdragen van niet-westerse allochtonen in tabel 1 tien procent lager en het beroep op sociale voorzieningen tien procent hoger (vijftien procent in het basisscenario) uitkomt, resulteert voor de drie categorieën allochtone gezinnen in positieve totale nettobijdragen over het leven van respectievelijk 15.900, 255.600 en 431.800 euro. De analoge gecombineerde aanname van zestig procent voor marginale kosten van onderwijs en twintig procent voor discriminatie en sociale stratificatie, resulteert in positieve totale nettobijdragen over het leven van 156.000, 421.200 en 615.900 euro.

Hypotheekrenteaftrek

Niet meegenomen in de herberekening is het volgende punt. Terwijl *Immigration and the Dutch economy* in haar berekeningen huurtoeslag expliciet meeneemt, doet ze dat niet voor hypotheekrenteaftrek. Het CPB houdt daarmee in haar vergelijking van niet-westerse allochtonen met de gemiddelde Nederlander wel expliciet rekening met het hogere beroep op huursubsidie van niet-westerlingen, maar niet met feit dat a) het huizenbezit van de gemiddelde Nederlander 2,84 maal groter is, b) de hoogste inkomenscategorieën -waarin niet-westerse individuen ondervertegenwoordigd zijn- het leeuwendeel van de door renteaftrek gederfde inkomsten voor hun rekening nemen en c) de totale som van de hypotheekrenteaftrek een veelvoud is van de uitgaven aan huurtoeslag (24 miljard euro versus twee miljard in 2007 (Reuten en Irrang, 2007)) en daarmee als uitgavenpost ver boven huurtoeslag uitstijgt.

Conclusie

In het rapport *Immigration and the Dutch Economy* schrijft het CPB aan een niet-westerse migrantengezin een nettobijdrage aan de overheidsfinanciën van negatief tweehonderddertigduizend euro toe, waar een Nederlands gezin negatief 72 duizend euro bijdraagt. Het gaat hier om contante waarden gedurende het gehele leven. De resultaten van kosten-batenanalyses van het type dat het CPB hier uitvoert, zijn sterk afhankelijk van aannamen en de wijze van kostentoeschrijving. In dit artikel zijn drie van die aannamen tegen het licht gehouden en aangepast, met als gevolg een volstrekt ander resultaat.

Zo draagt het genoemde migrantengezin positief 84 duizend euro bij aan overheidsfinanciën. Twee andere voorbeeld-migrantengezinnen uit het rapport blijken positief 335 duizend en vijfhonderd twintig duizend euro bij te dragen.

Dit substantiële verschil komt uit het volgende voort. Ten eerste worden publieke goederen gedurende het gehele leven geconsumeerd en niet, zoals in CPB (2003), voornamelijk in die periode waarin men inkomen genereert. Ten tweede wordt, anders dan het rapport doet, rekening gehouden met het publieke karakter van onderwijs. Ten derde worden de kosten van discriminatie en sociale stratificatie niet toegeschreven aan niet-westerse immigranten, zoals in het rapport impliciet gebeurt. De herberekening in dit artikel toont aan dat de CPB-bedragen niet interpreteerbaar zijn als lasten die de migrant voor overheidsfinanciën vormt. Dit type berekeningen vraagt daarom om grote terughoudendheid.

LITERATUUR

CPB (2003) *Immigration and the Dutch economy*. Den Haag: CPB.

CPB (2005) *Measuring lifetime redistribution in Dutch collective arrangements*. CPB-document nr. 79.

CPB (2007) *Immigration policy and welfare state design. A qualitative approach to explore the interaction*. CPB-document nr. 153.

Rele, H.J.M. ter en H.J. Roodenburg (2001) *Hoe meer zielen, hoe minder vreugd*. ESB, 86(4330), 808-810.

Reuten, G. en E. Irrang (2007) *Stop hypotheekrenteaftrek voor hoogste inkomens*. *De Volkskrant*, 4 december 2007.

SCP (2007) *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*. Den Haag: SCP.