



## Immigratie geen structurele oplossing voor arbeidsmarkt

**Auteur(s):**

Dunnewijk, B.

*De auteur is econoom.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4311, pagina 448, 25 mei 2001

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*De Europese Commissie stelde onlangs voor arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie toe te laten. Deze verruimde toelating van immigranten dient de knelpunten op de Europese arbeidsmarkt te verlichten. Doordat immigranten relatief vaak inactief zijn en arbeidsmigranten worden gevolgd door gemiddeld vier gezinsleden, is het moeilijk het voorstel van de Europese Commissie op economische gronden te verdedigen.*

**Nederland en de Europese Unie (EU) kampen met een tekort aan hooggeschoolde arbeidskrachten. Vergrijzing van de bevolking kan de financiële houdbaarheid van instituties en arrangementen binnen de verzorgingsstaat aantasten. In dit licht stelt de Europese Commissie voor om het restrictieve immigratiebeleid van de afgelopen dertig jaar te verlaten. De Commissie stelt dat arbeidsmigratie van buiten de EU een bijdrage kan leveren aan het oplossen van arbeidsmarktknelpunten in de EU, de economische groei kan bevorderen en de problemen als gevolg van de vergrijzing kan doen verminderen.**

### Arbeidsmarktsituatie

Het aantal aangemelde vacatures is gedurende de tweede helft van de jaren negentig gestaag toegenomen. De hele toename betreft vacatures op MBO-plusniveau. Tegenover de openstaande vacatures staat een groot onbenut arbeidspotentieel van circa 800.000 beschikbare inactieven. Aan deze paradoxale situatie liggen factoren ten grondslag die aanhaken bij de vraag naar arbeid, het arbeidsaanbod en arbeidsbemiddeling. Ondanks grote personeelstekorten blijkt dat werkgevers de laatste jaren nauwelijks gericht onder het huidige, grotendeels laagopgeleide, arbeidspotentieel werven. Werkgevers geven aan dat het arbeidspotentieel veelal de gevraagde capaciteiten en flexibiliteit mist <sup>1</sup>.

Het arbeidsaanbod is de afgelopen jaren met gemiddeld twee procent per jaar sterk gegroeid. De komende jaren vakt de groei af en na 2010 lijkt het arbeidsaanbod helemaal niet meer te groeien. Aan deze stagnatie ligt vooral de vergrijzing van onze bevolking ten grondslag. De Nederlandse bevolking in de werkzame leeftijd tussen de twintig en 65 jaar krimpt de komende veertig jaar met twee miljoen mensen. In 2000 waren er op iedere honderd mensen in de werkzame leeftijd, 22 mensen in de pensioengerechtigde leeftijd. In 2040 zal de verhouding 43 op honderd zijn <sup>2</sup>. Deze zogenaamde grijze druk neemt in heel Europa toe: van 27 procent nu tot 53 procent in 2050 <sup>3</sup>. De sterke toename van het aandeel ouderen onder de bevolking betekent dat steeds minder werkenden het draagvlak vormen voor de sociale zekerheid en dat werkgevers te maken krijgen met een steeds kleiner arbeidsaanbod.

Vanuit beleidsmatig oogpunt zijn er drie mogelijkheden om de negatieve gevolgen van het dalende arbeidsaanbod op de welvaarts-groei te mitigeren, namelijk via verhoging van de groei van de arbeidsproductiviteit, het activeren van het arbeidspotentieel en door het beleidsmatig vergroten van het arbeidsaanbod. Arbeidsmigratie van buiten de EU kan een mogelijkheid zijn om het beschikbare arbeidsaanbod in Nederland te vergroten.

### Voorstel Europese Commissie

Volgens de Europese Commissie kan arbeidsmigratie bijdragen aan vermindering van arbeidsmarktknelpunten in de EU. Ook kan arbeidsmigratie de economische groei bevorderen en de problemen als gevolg van de vergrijzing verminderen. De Commissie stelt voor om het restrictieve immigratiebeleid van de afgelopen dertig jaar te verlaten en selectief arbeidsmigratie van buiten de EU toe te staan. Lidstaten zouden moeten gaan werken met zachte, indicatieve streefcijfers voor het aantal toe te laten immigranten en bestaande restricties aan migratie zoveel mogelijk opheffen. De Commissie denkt zo op flexibele wijze in de vraag naar (hooggeschoolde én ongeschoolde arbeid te kunnen voorzien <sup>4</sup>. Het Brusselse voorstel kreeg onlangs bijval, mits het voorstel vergezeld zou gaan van een goede integratiestrategie <sup>5</sup>. Het is echter de vraag of arbeidsmigratie van buiten de EU een goed instrument is voor vermindering van personeelstekorten en vergroting van de welvaart.

### Migratie naar Nederland

Het immigratiebeleid van lidstaten van de EU varieert. De meeste lidstaten hanteren de lijn dat politieke vluchtelingen worden opgenomen en dat migranten uit derde landen met economische motieven in beginsel niet worden toegelaten. Binnen de EU geldt vrij verkeer van werknemers. In Nederland dient de werkgever volgens de Wet Arbeid Vreemdelingen een tewerkstellingsvergunning aan te vragen voor een arbeidskracht van buiten de EU. Een aanvraag wordt door Arbeidsvoorziening getoetst aan de arbeidsmarktsituatie <sup>6</sup>. De vergunning wordt verstrekt indien er binnen Nederland en de rest van de Europese Economische Ruimte (de EER omvat de EU

aangevuld met Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) geen geschikt arbeidsaanbod is om de betreffende vacature op te vullen. In evident krappe arbeidsmarktsegmenten, zoals hoogopgeleiden in de ict-sector, wordt deze arbeidsmarkttoets overgeslagen en de werkvergunning snel verleend.

Nederland ontvangt veel immigranten. Alleen Duitsland ontvangt per duizend inwoners meer immigranten. In absolute aantallen ontvangt Nederland evenveel immigranten als België en de Scandinavische lidstaten bij elkaar. De huidige migratiestromen naar Nederland worden in hoofdzaak gevormd door asielmigranten, arbeidsmigranten en volgmigranten. Volgmigranten zijn familieleden van asiel- en arbeidsmigranten die op termijn volgen voor gezinshereniging en -vorming. Daarnaast zijn er ook nog illegale arbeidsmigranten en vluchtelingen die illegaal in Nederland verblijven.

De grootste groep migranten is volgmigrant van een arbeidsmigrant ([tabel 1](#)). In 1998 volgden ruim 30.000 immigranten een arbeidsmigrant, 25.000 van deze volgmigranten komen van buiten de EU. Daarnaast volgden circa 6600 migranten een eerder toegelaten asielzoeker.

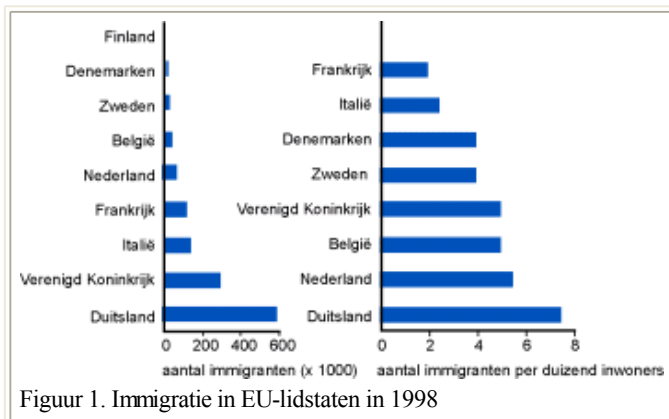
**Tabel 1. Migratiestromen naar Nederland in 1998, aantallen personen**

	Europese Unie	niet-EU-landen	totale migratiestroom
arbeidsmigranten	8700	6600	15.300
asielmigranten	n.v.t.	17.000	17.300
volgmigranten van asielmigranten	n.v.t.	6640	6640
volgmigranten van arbeidsmigranten	5200	25.360	30.560
studenten en overigen	4300	7500	11.800
totaal aantal immigranten	18.200	63.400	81.600

Noot: In 1999 bedroeg volgens Research voor Beleid het arbeidsvolume aan illegale tewerkstelling tussen de 33.000 en 48.000 arbeidsjaren. De ruim veertigduizend teruggekeerde Nederlanders (remigranten) zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Bron: Ministerie van Justitie (2001), Centraal Register Vreemdelingen, CBS (2001), Maandstatistiek bevolking januari 2001 en Arbeidsvoorziening (2001).

Zie ook [figuur 1](#).



## Welvaartseffecten van immigratie

De welvaartseffecten van immigratie bestaan voor het ontvangende land uit budgettaire effecten, arbeidsmarkteffecten en externe effecten.

*Externe effecten* van immigratie bestaan uit de impact op milieu, verkeersmobiliteit en huisvesting. Doordat Nederland met 468 mensen per vierkante kilometer veruit het dichtstbevolkte land van de EU is, spelen externe effecten een relatief grote rol <sup>7</sup>. Immigratie kan leiden tot een toename van de mobiliteitsstroom en toename van de kosten voor benodigde investeringen in infrastructuur en voor bestrijding van de door mobiliteit (Schiphol, autowegen) veroorzaakte milieu-overlast. Het totale welvaartseffect van immigratie wordt negatief beïnvloed door deze - moeilijk kwantificeerbare - externe effecten.

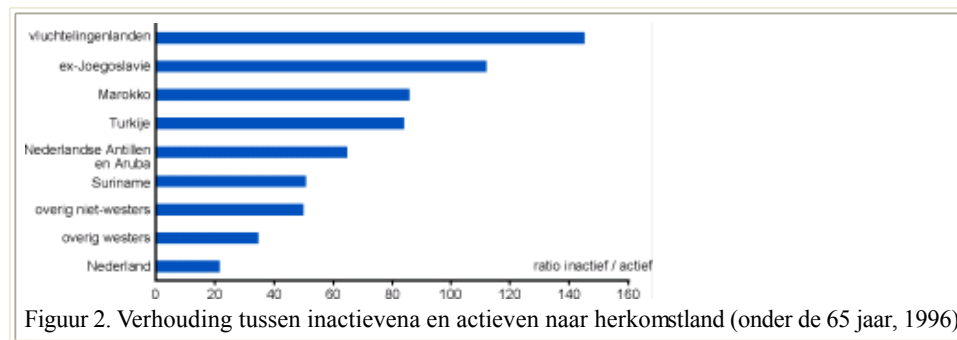
De *arbeidsmarkteffecten* van immigratie zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop het opleidingsniveau van immigranten zich verhoudt tot die van de nationale beroepsbevolking <sup>8</sup>. Hierbij is van belang in welke mate immigranten de bestaande vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt wijzigen. Volgens Hartog en Zorlu beïnvloeden immigranten vanuit de EU de Nederlandse loon- en werkgelegenheidsstructuur niet <sup>9</sup>. Dit komt omdat het opleidingsniveau van deze immigranten vergelijkbaar is met dat van Nederlanders. Bij immigranten van buiten de EU treden wel kleine effecten op. Doordat deze relatief laag opgeleide groep vooral in laag betaalde banen terecht komt, oefenen zij een neerwaartse druk op de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt uit. Door het wettelijk minimumloon blijft dit effect zeer beperkt. Ook op lange termijn blijven de arbeidsmarkteffecten beperkt. Volgens het CPB zal de voorziene komst van 44.000 Midden- en Oost Europeanen naar Nederland de lonen op lange termijn met niet meer dan 0,5 procent drukken <sup>10</sup>.

*Budgettaire effecten* bestaan uit de kosten en baten die immigratie voor de collectieve sector genereert. De kosten betreffen voornamelijk de aan inactieven uitgekeerde uitkeringen. De baten worden gegenereerd door werkende immigranten. Verschillende

onderzoeksresultaten wijzen erop dat de economische effecten van geschoolde migranten waarvan de tewerkstelling is gewaarborgd (arbeidsmigranten) gunstiger zijn dan die van migranten waarvoor geldt dat arbeidsmarktperspectieven, opleiding en taalbeheersing geen criterium vormen bij de toelating (asielzoekers en volmigranten) <sup>11</sup>.

### *i/a-ratio*

De relatie tussen het opleidingsniveau en de *i/a*-ratio is terug te vinden in [figuur 2](#), waarin het aantal uitkeringsgerechtigden per honderd werkenden (*i/a*-ratio) voor verschillende groepen immigranten is opgenomen. In het algemeen geldt dat hoe hoger de *i/a*-ratio van een groep is, des te lager de economische baten van deze groep zijn.



Groepen met het grootste aandeel laag opgeleiden ([tabel 2](#)) hebben een hoge *i/a*-ratio. Bij bevolkingsgroepen met een groot aandeel hoog opgeleiden is de *i/a*-ratio lager. Immigranten uit de EU en de VS zijn relatief hoger geschoold dan Nederlanders; de *i/a*-ratio van deze groep (overig westers) benadert die van autochtone Nederlanders. Groepen met een *i/a*-ratio hoger dan honderd omvatten meer mensen met een uitkering dan personen die betaalde arbeid verrichten. Voor de collectieve sector zijn de kosten van een uitkering in absolute zin hoger dan de baten van een modaal betaalde baan.

**Tabel 2. Opleidingsniveau naar herkomstland (1998, in procenten van de totale bevolkingsgroep)**

	maximaal beroepsonderwijs		vbo/mavo		mavo/havo/vwo		hbo/wo	
	m	v	m	v	m	v	m	v
Marokko	72,6	78,9	11,1	7,6	10,3	11,3	5,9	2,1
Turkije	59,0	71,8	18,5	12,8	17,1	12,9	5,5	2,5
Suriname	29,3	33,1	33,6	28,0	20,8	25,3	16,3	13,7
Antillen	24,2	33,4	28,7	29,6	27,3	25,1	19,8	11,9
Zuid Europa	24,2	28,0	32,2	25,9	30,6	30,1	13,0	15,9
Overige landen	20,3	26,8	20,0	20,2	34,9	33,9	24,7	19,2
Nederland	9,9	12,6	21,7	28,1	44,0	40,4	24,4	18,9
W-Europa/VS	8,4	9,8	21,5	20,3	36,9	40,1	33,2	29,8

Bron: NIDI (red.), Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000, rapport 58, 2000, blz. 224.

### *Opleidingsniveau*

Of immigratie op korte termijn positieve welvaartseffecten met zich meebrengt, hangt af van het opleidingsniveau van de migranten én van hun inzetbaarheid. Bij niet-westerse allochtonen is de *i/a*-ratio hoog. Van alle toegelaten asielzoekers heeft 26 procent een hbo- of wo-opleiding. Deze relatief hoog opgeleide groep vluchtelingen heeft echter een zeer hoge *i/a*-ratio van 145. De achterstand in arbeidsparticipatie kan grotendeels worden verklaard uit taalachterstand. Ondanks het feit dat circa driekwart van de toegelaten asielzoekers een cursus Nederlands heeft gevolgd, spreekt minder dan de helft goed Nederlands. De aanwezige kennis binnen deze groep immigranten is zodoende moeilijk productief aan te wenden. Slechts zeven procent van de voormalige asielzoekers heeft een inkomen van meer dan f 2700 per maand. Op termijn zullen taalachterstanden worden ingelopen en zullen de arbeidsmarktprestaties van vluchtelingen convergeren met die van autochtonen. Toch blijft ook op langere termijn de helft van de werkende vluchtelingen werk beneden hun capaciteiten verrichten <sup>12</sup>.

Internationale cijfers laten zien dat immigranten doorgaans lager geschoold zijn dan autochtonen [\[13<-%accoladeSluiten%>>860448\\_n13](#). Gezien het relatief lage opleidingsniveau van immigranten is het niet te verwachten dat een minder restrictief Europees immigratiebeleid gepaard gaat met de instroom van hoog opgeleide immigranten.

### **Lange termijn: volmigratie**

Wat zijn op lange termijn de welvaartseffecten van immigratie? De OESO verwacht dat economische prestaties van migranten en hun nakomelingen na verloop van tijd convergeren met die van de autochtone bevolking. De veronderstelde convergentie blijkt zich in Nederland niet in een hoog tempo te voltrekken: "*their children have still a disadvantage in education and labour market accomplishments*" [\[14>860448\\_n14](#).

Jaarlijks wordt er in Nederland op iedere drie à vier asielzoekers één volmigrant van asielzoekers toegelaten. In de jaren negentig kwam er gemiddeld één volmigrant per vier toegelaten asielzoekers naar Nederland [\[15>860448\\_n15](#). De volmigratie van arbeidsmigranten

ligt veel hoger. Per arbeidsmigrant van buiten de EU volgen, zowel op korte ([tabel 1](#)) als op lange termijn, gemiddeld circa vier volgmigranten naar Nederland. In 1975 waren er 70.000 Turkse en Marokkaanse gastarbeiders. In 2000 was de eerste generatie aangegroeid tot 330.000 personen. Dit impliceert 260.000 volgmigranten op 70.000 arbeidsmigranten. Volgmigranten zijn gemiddeld genomen lager geschoold dan asiel- en arbeidsmigranten. Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) pleit vanwege volmigratie voor een behoedzaam immigratiebeleid: "*De arbeidsmigranten van de toekomst zullen wellicht andere kenmerken hebben dan de gastarbeiders van weleer, het is onzeker of dit ook voor volgmigranten zal leiden. Een behoedzaam beleid gericht op deze vorm van immigratie blijft dan ook geboden*" [[16](#)]>860448\_n16.

## Conclusies

Immigratie biedt geen oplossing voor vergrijzingsproblematiek. De Verenigde Naties hebben berekend dat er tot 2050 in de EU 700 miljoen immigranten nodig zouden zijn om de grijze druk op het niveau van 1995 te houden. De WRR concludeert dat "*het bewust bevorderen van de immigratie de veroudering van de bevolking zal afremmen, maar ook tot een grotere bevolking zal leiden. In zijn huidige vorm leidt de immigratie eerder tot verzwaring van de draaglast dan tot verbreding van het draagvlak*" [[17](#)]>860448\_n17.

Immigratie biedt geen structurele oplossing voor arbeidsmarktknelpunten in Nederland. Het door immigranten gevormde extra arbeidsaanbod zal slechts ten dele in de bestaande vraag naar arbeid voorzien. Het deel van de immigranten dat hier niet in slaagt, vergroot het beroep op de collectieve sector. Het werkende deel van het door immigranten gevormde extra arbeidsaanbod genereert op korte termijn positieve welvaartseffecten. Door de omvangrijke volmigratie is het uiteindelijk welvaartseffect van deze groep immigranten echter onzeker. Tevens kan dit nieuwe passende arbeidsaanbod leiden tot het aanmelden van nieuwe vacatures en tot het verhogen van de eisen die werkgevers aan kandidaat-werknemers stellen. Om vacatureknelpunten structureel te verminderen zullen werkgevers de oplossing primair bij het beschikbare binnenlandse arbeidspotentieel en zichzelf moeten zoeken. Bij oplossingen aan werkgeverszijde kan worden gedacht aan selectie-eisen en scholing van werknemers. De overheid kan de effectiviteit van het binnenlandse arbeidsaanbod vergroten door het verbeteren van scholing en onderwijs en door het verschil in beloning tussen werk en uitkering te vergroten.

In het Nederlandse immigratiebeleid spelen humanitaire overwegingen een belangrijke rol. Dit artikel heeft immigratie vanuit een zuiver economische invalshoek bezien. Er zijn geen signalen dat immigratie voor het ontvangende land per saldo economisch profijtelijk is. Dit geldt zowel voor de korte als de lange termijn. De belangrijkste redenen hiervoor zijn het hoge aandeel van laagopgeleiden en inactieven onder immigranten en het grote aantal volgmigranten van arbeidsmigranten.

---

1 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*, onderzoek uitgevoerd door het IVA, Tilburg, mei 2000.

2 Centraal Planbureau, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag, augustus 2000, blz. 17-18.

3 Economic Policy Committee, *Progress report to the Ecofin Council on the impact of ageing populations on public pension systems*, Brussel, oktober 2000, hoofdstuk 4.

4 Europese Commissie, *Communication from the commission to the council and the European Parliament, On a community immigration policy*, Brussel, november 2000, blz. 13, 15, 16 en 21.

5 L. Smit, [Migratie is schijnantwoord](#), *ESB*, 16 maart 2001, blz. 256-258.

6 Wet Arbeid Vreemdelingen, *Staatsblad*, 21 december 1994, blz. 959.

7 Centraal Bureau voor de Statistiek, Groeien en vergrijzen, *Index*, nummer 1, januari 2000.

8 G.J. Borjas, The economic analysis of immigration, in: O. Ashenfelter en D. Card (red.), *Handbook of labor economics*, North-Holland, deel 3, 1999.

9 J. Hartog en A. Zorlu, *Migration and immigrants: the case of the Netherlands*, Universiteit van Amsterdam, januari 2001.

10 European Integration Consortium (DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGER), *The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states*, Gido, Berlijn en Milaan, 2000. Zie ook: Centraal Planbureau, [Macro Economische Verkenningen 2001](#), Den Haag, 2000, blz. 183.

11 G.J. Borjas, *Heaven's door, reframing the immigration debate*, Princeton University Press, Princeton, 1999; H. Roodenburg, Immigratie in Nederland: economische gevolgen, in: NIDI (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag, 2000; J. Hartog en A. Zorlu op.cit., 2001.

12 H. van den Tillaart, M.O. Monnikhof, S. van den Berg en J. Warmerdam, *Nieuwe etnische groepen in Nederland*, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Universiteit Nijmegen, 2000, blz. 297.