

Een economisch kader voor de vluchtelingencrisis

De vluchtelingenproblematiek is bovenal een humanitaire kwestie, maar heeft ook economische effecten. Die lijken vooralsnog bescheiden te zijn. Aanvankelijk geven de extra uitgaven een impuls aan de economische groei. De economische bijdrage van asielmigranten op langere termijn is onzeker en wordt vooral bepaald door hun succes op de arbeidsmarkt.

MAIKEL VOLKERINK
Econoom bij De Nederlandsche Bank

In 2015 hebben bijna 57.000 personen in Nederland asiel aangevraagd, een record (CBS, 2016; Wobma, 2016, ook in deze *ESB*). Naar verwachting wordt een ruime meerderheid van die verzoeken ingewilligd. Daarmee is de vluchtelingenproblematiek vooral een humanitaire kwestie, want het gaat om het opvangen van vreemdelingen in nood. De totale immigratiestroom bestaat uit meer dan alleen asielmigranten. Zo zijn er immigranten die zich in Nederland vestigen vanwege werk (arbeidsmigratie), om zich te voegen bij eerder gemigreerde gezinsleden (gezinsmigratie) of vanwege het volgen van een opleiding aan een Nederlandse onderwijsinstelling (studiemigratie).

De hoge instroom van asielzoekers gaat gepaard met zorgen over huisvesting en veiligheid, maar er is ook discussie over de kosten (Tweede Kamer, 2015a). Volgens anderen biedt de vluchtelingenstroom juist kansen: productieve jonge migranten die arbeidsmarkttekorten oplossen en de druk van vergrijzing verlichten (The Economist, 2015). Feiten verdwijnen gemakkelijk naar de achtergrond bij alle opinies. Via welke kanalen grijpt de vluchtelingencrisis aan op de Nederlandse economie en wat heeft dat voor gevolgen?

MOEIZAME INTEGRATIE OP DE ARBEIDSMARKT

De arbeidsmarkt is een eerste kanaal waarlangs de vluchtelingenstroom aangrijpt op de economie. Werkende migranten kunnen op verschillende manieren een positieve bijdrage leveren aan de economie (Røed en Schöne, 2012; OESO, 2014). Als gevolg van migratie neemt het arbeidsaanbod toe en daarmee ook de productiecapaciteit. Migranten zijn veelal jonger, mobieler en flexibeler dan de autochtone bevolking. Dat biedt kansen om arbeidsmarkttekorten op te lossen en de druk van vergrijzing te verlichten.

Maar de werkelijkheid is weerbarstiger. De arbeidsmarktpositie van asielmigranten is zwak, en ook zwakker dan van bijvoorbeeld arbeids- of gezinsmigranten (Engbersen *et al.*, 2015). Ondanks de relatief jonge leeftijd van asielmigranten, is hun arbeidsparticipatie laag. Op lange termijn heeft iets meer dan de helft van hen een betaalde baan, tegenover zeventig procent van de autochtone Nederlanders. In de eerste verblijfsjaren is het aandeel maar een kwart tot een derde. Verschillen met andere West-Europese landen zijn gering: de arbeidsparticipatie varieert meestal tussen de veertig en de zestig procent (Eurostat, 2016). Asielmigranten met een baan verdienen gemiddeld ruim onder modaal, waarbij zij vaker in kleinere banen en onder hun niveau werken dan autochtonen (Bakker, 2016). De zwakke arbeidsmarktpositie van vluchtelingen kent verschillende oorzaken, waaronder taalbarrières, het niet erkennen van buitenlandse diploma's, slechte fysieke en mentale gezondheid en discriminatie (Dourleijn en Dagevos, 2011).

Zorgen over verdringing en oplopende werkloosheid als gevolg van migratie lijken ongegrond, want arbeidsmarkten blijken goed in staat het extra arbeidsaanbod te absorberen, zonder dat dit leidt tot structureel hogere werkloosheid (Rowthorn, 2008; Kerr en Kerr, 2011; Berkhout *et al.*, 2014). Migratie kan wel de loonontwikkeling drukken van Nederlandse werknemers met wie de migranten direct concurreren, zoals laagopgeleiden, allochtonen en eerdere migrantengroepen. Onderzoeken naar verdringingseffecten

ten hebben overigens veelal betrekking op migranten in het algemeen of arbeidsmigranten in het bijzonder. Over verdringingseffecten van asielmigranten bestaat geen aparte literatuur. Maar gegeven de relatief moeizame integratie op de arbeidsmarkt lijkt het plausibel dat verdringingseffecten door asielmigratie kleiner dan gemiddeld zullen zijn.

OVERHEIDSFINANCIËN MEEST GEBAAKT BIJ WERKENDE ASIELMIGRANT

Een tweede kanaal zijn de overheidsbestedingen. Op korte termijn brengt de instroom van asielzoekers kosten met zich mee voor de overheid. Tijdens de asielprocedure zijn er uitgaven aan onder andere huisvesting, medische verzorging en juridische bijstand. Asielzoekers die mogen blijven, ofwel asielmigranten, hebben recht op dezelfde collectieve voorzieningen als andere Nederlandse burgers en krijgen toegang tot de arbeidsmarkt en het onderwijs.

In 2016 heffen de positieve effecten van de overheidsbestedingen en de arbeidsmarkt het negatieve effect van het consumentenvertrouwen op

Aanvankelijk zullen de kosten van opvang en huisvesting overheersen. Het effect daarvan op de overheidsbegroting hangt af van de wijze waarop deze extra uitgaven gefinancierd worden. Als deze betaald worden uit reeds gereserveerde middelen, zoals ontwikkelingshulp, dan zijn de extra uitgaven budgetneutraal. Als de overheid er daarentegen voor kiest het begrotingstekort op te laten lopen, dan geven de extra overheidsbestedingen een tijdelijke bestedingsimpuls aan de economie en komt, ceteris paribus, de bbp-groei hoger uit.

Op langere termijn wordt de impact van asielmigratie op de overheidsfinanciën vooral bepaald door het saldo

van belastingen die asielmigranten betalen gedurende hun verblijf in Nederland en hun gebruik van collectieve voorzieningen, zoals uitkeringen. Het succes van asielmigranten op de arbeidsmarkt is bepalend voor de inkomstenbelasting die men betaalt en het beroep op uitkeringen. Daarmee is de arbeidsparticipatie de belangrijkste determinant van het uiteindelijke budgettaire effect (OESO, 2013; IMF, 2016).

BOUW EN GRENSCONTROLES

De vluchtelingenproblematiek grijpt ook aan op de bouwproductie en het internationale wegtransport door grenscontroles. Daarover bestaat minder literatuur dan over de arbeidsmarkt- of budgettaire effecten.

De hoge instroom van asielmigranten vraagt om meer woonruimte. Eén oplossing is de bouw van nieuwe woningen. Ervan uitgaande dat alle asielmigranten in de komende vijf jaar gehuisvest worden in een normale woning, raamt het EIB (2015) een extra bouwproductie van cumulatief 5,6 miljard euro in de jaren 2016-2020. Dat is ongeveer een derde van de totale woningbouwproductie in 2015 (EIB, 2016). Of, wanneer en in welke mate de bouwproductie op gang komt, zal onder andere afhangen van nationaal en lokaal overheidsbeleid.

De grenscontroles die steeds meer landen invoeren, waaronder Nederland, zijn een nieuw kanaal waarlangs de economie wordt geraakt. Grenscontroles leiden tot vertragingen in het internationale wegtransport en dwingen sommige bedrijven meer voorraden aan te houden. Volgens Prognos (2016) leiden de kosten die hiermee gepaard gaan tot hogere importprijzen. Onder de veronderstelling dat alle EU-landen in de periode 2015-2025 permanente grenscontroles invoeren, drukken de grenscontroles de bbp-groei in de EU jaarlijks met 0,04 tot 0,12 procentpunt. Voorlopig zijn de grenscontroles tijdelijk en nog niet tussen alle EU-lidstaten ingevoerd. De toekomst zal uitwijzen of het scenario van Prognos plausibel is en wat de werkelijke kosten zijn.

KWANTIFICERING ECONOMISCHE EFFECTEN VLUCHTELINGENSTROOM

DNB heeft in haar meest recente *Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten* (DNB, 2015) een eerste poging gedaan om de economische effecten van de vluchtelingenstroom voor de periode 2015-2017 te kwantificeren (tabel 1). Er is gekeken naar de effecten van het extra aantal asielzoekers en -migranten ten opzichte van de centrale verwachtingen van het CBS (Van Duin *et al.*, 2015) en de overheid (Tweede Kamer, 2015b). De effecten zijn moeilijk precies te berekenen, veel informatie is onbekend en onzeker. Daarom zijn er in de berekeningen noodzakelijkerwijs veel veronderstellingen gemaakt, gebaseerd op informatie die in oktober 2015 voorhanden was.

Er is uitgegaan van 60.000 asielzoekers in 2015 en 2016 en 50.000 in 2017. Verondersteld is dat tachtig procent van de aanvragen wordt gehonoreerd. Dat betekent dat er in de periode 2015-2017 ongeveer 80.000 meer asielmigranten arriveren dan in de toenmalige projectie van het CBS. Tabel 1 geeft voor verschillende kanalen het effect op de bbp-groei, de werkloosheid en het EMU-saldo weer. Het totale effect beschrijft de situatie waarin al deze

Effecten extra instroom asielzoekers en -migranten in 2016 en 2017¹

TABEL 1

| | Bbp (procentuele mutatie) | | Werkloosheid (in procenten) | | EMU-saldo (in procenten bbp) | |
|-----------------------|---------------------------|-------|-----------------------------|-------|------------------------------|-------|
| | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 | 2016 | 2017 |
| Overheidsbestedingen | 0,05 | 0,04 | -0,03 | -0,04 | -0,08 | -0,13 |
| Arbeidsmarkt | 0,00 | 0,02 | 0,04 | 0,07 | 0,00 | -0,01 |
| Bouwinvesteringen | 0,01 | 0,11 | -0,09 | -0,17 | 0,03 | 0,10 |
| Consumentenvertrouwen | -0,06 | -0,02 | 0,00 | 0,03 | -0,01 | -0,04 |
| Totaal | 0,00 | 0,14 | -0,07 | -0,11 | -0,06 | -0,08 |

¹ Verschillen in procentenpunten ten opzichte van het basispad voor het betreffende jaar

Bron: DNB, 2015

effecten zich gelijktijdig voordoen. De tabel beschrijft ook een eventueel effect van het consumentenvertrouwen. Een plotselinge grote instroom van asielzoekers kan daarop een negatief effect hebben, onder andere door toenemende zorgen over de baan zekerheid en de eigen financiële situatie.

Doordat de asielpcedure enkele maanden duurt en de instroom vooral na de zomer versnelde, is aangenomen dat er in 2015 geen extra asielmigranten de arbeidsmarkt betreden of bijvoorbeeld uitkeringen ontvangen. Wel zijn er meer asielzoekers dan verwacht. Voor 2015 gaat DNB ervan uit dat de extra kosten daarvoor in 2015 nog betaald worden vanuit de reeds gereserveerde middelen voor ontwikkelingssamenwerking. Ook is aangenomen dat de bouw van nieuwe woningen in 2015 nog niet op gang komt en dat het effect op het consumentenvertrouwen vertraagd doorwerkt op het bbp. Al met al is er in 2015 geen additioneel effect op de bbp-groei.

Vanaf 2016 doen zich verschillende effecten op bbp-groei voor, langs de eerder beschreven kanalen. In 2016 is het totale effect nihil doordat positieve effecten van de overheidsbestedingen en arbeidsmarkt het negatieve effect van het consumentenvertrouwen compenseren. In 2017 leidt de vluchtelingenstroom per saldo tot een 0,14 procentpunt hogere bbp-groei. Dat is grotendeels te danken aan de additionele woningbouwproductie. De werkloosheid neemt in 2016 en 2017 iets meer af doordat de personeelsbehoefte bij bijvoorbeeld bouwbedrijven toeneemt. DNB gaat ervan uit dat de extra overheidsbestedingen vanaf 2016 gefinancierd worden door het laten oplopen van het begrotingstekort. Als gevolg daarvan verslechtert het EMU-saldo met bijna 0,1 procentpunt bbp. De resultaten zijn in lijn met uitkomsten van soortgelijke exercities door bijvoorbeeld de Europese Commissie (2015), Fratzscher en Junker (2015) en het IMF (2016). Alleen in bestemmingslanden waar relatief veel asielzoekers arriveren, zoals Duitsland, is het totale effect op de bbp-groei twee tot drie keer zo groot.

AANDACHTSPUNTEN

Vanuit economisch perspectief is het van groot belang dat asielmigranten in de toekomst vaker en sneller hun weg vinden naar de arbeidsmarkt dan voorheen. Er is steeds meer bekend over de belemmeringen die de integratie van asielmigranten op de arbeidsmarkt in de weg staan. Ook verschijnen er steeds meer publicaties met *good practices* en beleidsaanbevelingen om de kansen van asielmigranten op de arbeidsmarkt te verbeteren (Engbersen *et al.*, 2015; Bakker, 2016; IMF, 2016; OESO, 2016). Er zijn vooral veel aanbevelingen om al gedurende de asielpcedure te starten met taalonderwijs, het inventariseren van kwalificaties en basale op de arbeidsmarkt georiënteerde trainingen. Bakker (2016) pleit voor (aanvullend) onderwijs in Nederland: asielmigranten met Nederlandse diploma's hebben vaker een baan. Het IMF (2016) signaleert dat een deel van de asielmigranten wellicht onvoldoende productief is, of dat daarover bij werkgevers zorgen bestaan. In andere Europese landen zijn gerichte loonkostensubsidies of een verlaging van het minimumloon voor asielmigranten in het verleden succesvol geweest om hun arbeidsmarktkansen te vergroten.

Al deze oplossingsrichtingen zijn nog niet uitgekristalliseerd. Het ontbreekt aan gedegen onderzoek naar de

effectiviteit en efficiëntie van verschillende beleidsopties. Welk beleid is het meest kansrijk? Wat zijn voor- en nadelen? En in hoeverre zijn ervaringen in het buitenland toepasbaar op de Nederlandse situatie? Het beantwoorden van die vragen is een belangrijke volgende stap om de integratie van asielmigranten te verbeteren en hun economische bijdrage te vergroten.

LITERATUUR

- Bakker, L. (2016) *Seeking sanctuary in the Netherlands: opportunities and obstacles to refugee integration*. Proefschrift. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Berkhout, E., P. Bisschop en M. Volkerink (2014) *Grensoverschrijdend aanbod van personeel*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- CBS (2016) *In 2015 twee keer zo veel asielzoekers en nareizigers als in 2014*. Artikel op www.cbs.nl.
- DNB (2015) *Economische ontwikkelingen en vooruitzichten*. December 2015. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Fratzscher, M. en S. Junker (2015) *Integration von Flüchtlingen – eine langfristig lohnende Investition*. *DIW Wochenbericht*, 45, 1083-1088.
- Dourleijn, E. en J. Dagevos (2011) *Vluchtelingengroepen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Duin, C. van, L. Stoeldraijer en J. Ooijevaar (2015) *Bevolkingsprognose 2014–2060: veronderstellingen migratie*. CBS *Bevolkingstrends*, april.
- EC (2015) *European Economic Forecast. Autumn 2015*. Brussel: Europese Commissie.
- EIB (2015) *Effecten van toestroom asielzoekers op productie en werkgelegenheid in de bouwsector*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- EIB (2016) *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Eurostat (2016) *Employment rate of first generation of immigrants by sex, age, years of residence and reason for migration [lfs0_14hemp]*. *LFS Adhoc Module 2014*. Statistieken op ec.europa.eu/eurostat.
- Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker en A. Leerkes (2015) *Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie*. *WRR-Policy Brief*, 4.
- IMF (2016) *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*. *IMF Discussion Note*, 16(02).
- Kerr, S. en W. Kerr (2011) *Economic Impacts of Immigration: a survey*. *NBER Working Paper*, 16736.
- OESO (2013) *The fiscal impact of immigration in OECD countries*. In: OESO. *International Migration Outlook 2013*. Parijs: OESO.
- OESO (2014) *Is migration good for the economy? OECD Migration Policy Debates*, mei.
- OESO. (2016) *Making integration work*. Parijs: OESO.
- Prognos (2016) *Abkehr vom Schengen- Abkommen*. München: Prognos.
- Røed, M. en P. Schøne (2012) *Does immigration increase labour market flexibility?* *Labour Economics*, 19, 527-540.
- Rowthorn, R. (2008) *The fiscal impact of immigration on the advanced economies*. *Oxford Review of Economic Policy*, 24(3), 560-580.
- The Economist (2015) *Let them in and let them earn*. Artikel in The Economist op 9 augustus.
- Tweede Kamer (2015a) *Aanhangsel van de Handelingen*. Vergaderjaar 2014-2015, nr. 2437.
- Tweede Kamer (2015b) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015*. 34 000-VI(2).
- Wobma, E. (2016) *De basisstatistieken over Syrische asielzoekers en immigranten*. ESB, 101(4730), 206-207.